

El Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada (POTAUG). Fundamentos para su necesaria revisión

JUAN GARRIDO CLAVERO¹ ✉ | MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ DEL ÁRBOL²

Recibido: 20/07/2018 | Aceptado: 27/03/2019

Resumen

Han pasado veinte años de la entrada en vigor del Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada (1999), el plan de mayor repercusión espacial, urbanística y ambiental de este ámbito. No son pocas las voces que demandan una revisión del mismo, habida cuenta de las transformaciones sobrevenidas desde entonces; transformaciones que se han hecho patentes en los resultados obtenidos de su seguimiento y evaluación periódicos. El último de estos informes sostiene la necesidad de revisar el POTAUG, circunstancia que ha sido refrendada por el Parlamento de Andalucía en febrero de 2018. Es por ello que el objetivo de este artículo es valorar la verdadera necesidad y urgencia de su revisión y, en última instancia, esbozar la forma en la que esta revisión debiera realizarse, a fin de consolidar los logros obtenidos, acabar de cumplir las propuestas que aún se consideren vigentes y resolver los nuevos retos ante los que se enfrenta la Aglomeración Urbana de Granada.

Palabras clave: Aglomeración de Granada; planificación territorial y urbanística; seguimiento y evaluación; Ordenación del Territorio

Abstract

The Territorial Plan of the Urban Agglomeration of Granada (POTAUG). Principles for its necessary review.

Twenty years have passed since the Territorial Plan of the Urban Agglomeration of Granada (1999) came into force, the plan with the greatest spatial, urban and environmental impact in this area. There are many voices that demand a revision of it, given the transformations that have taken place since then; transformations that have become evident in the results obtained from its periodic monitoring and evaluation. The last of these reports supports the need to review the POTAUG, a circumstance that has been endorsed by the Parliament of Andalusia in February 2018. That is why the objective of this article is to assess whether its revision is really necessary and, ultimately, outline the way in which this revision should be carried out, in order to consolidate the achieved achievements, to finish fulfilling the proposals that are still considered valid and to solve the new challenges faced by the Urban Agglomeration of Granada.

1. Geógrafo, politólogo y antropólogo. G.I. HUM 771 de la Universidad de Granada. clavero@correo.ugr.es

2. Geógrafo y urbanista. PDI del Dpto. Análisis Geográfico Regional y Geografía Física. Universidad de Granada. msdarbol@ugr.es

Keywords: Urban Agglomeration of Granada; territorial and urban planning; monitoring and evaluation; Spatial Planning

Résumé

Le Plan Territorial de l'Agglomération Urbaine de Granada (POTAUG). Principes pour sa nécessaire révision.

Vingt années se sont écoulées depuis l'entrée en vigueur du Plan Territorial de l'Agglomération Urbaine de Granada (1999), le plan ayant le plus grand impact spatial, urbain et environnemental dans cette zone. Il y a beaucoup de voix qui exigent une révision, étant donné les transformations qui ont eu lieu depuis; transformations qui sont devenues évidentes dans les résultats obtenus de son suivi et de son évaluation périodiques. Le dernier de ces rapports soutient la nécessité de revoir le POTAUG, une circonstance qui a été approuvée par le Parlement d'Andalousie en février 2018. C'est pourquoi l'objectif de cet article est d'évaluer si sa révision est vraiment nécessaire et, finalement, esquisser la manière dont cette révision doit être effectuée, afin de consolider les acquis, de terminer les propositions qui sont toujours considérées comme valables et de relever les nouveaux défis de l'agglomération urbaine de Granada.

Mots-Clés: Agglomération urbaine de Granada; aménagement du territoire et urbain; suivi et évaluation; aménagement du territoire

1. Introducción

Andalucía es la región más meridional de la Europa continental. Se trata de una comunidad autónoma del estado español, competente en materia de ordenación del territorio por atribución de la Constitución Española de 1978 (artículo 148.1.3^a), asunción del Estatuto de Autonomía de Andalucía de 1982 (artículo 13.1.8.) y ratificación de la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007 (artículo 56.5). Para el desarrollo de esta competencia aprobó la Ley 1/1994, popularmente conocida como la LOTA (Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía). En esta se establece que la planificación territorial andaluza se realizará a través de los siguientes instrumentos: el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) y los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional. El primer plan subregional formulado (ACUERDO de 24 de mayo de 1994, del Consejo de Gobierno, por el que se formula el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Granada) y aprobado (DECRETO 244/1999, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Granada) en toda Andalucía fue el *Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada* (en adelante POTAUG), convirtiéndose así en referencia de su planificación subregional (COPT: 1999).

La Aglomeración Urbana de Granada (AUG en adelante) es un ámbito tradicionalmente identificado con la comarca de la Vega de Granada, en el que sus principales características son la presencia de la histórica ciudad de Granada y la configuración de un espacio agrario de gran singularidad, ámbito al que se adscriben numerosas poblaciones menores con las que mantienen distintas relaciones funcionales. Todo este entramado conforma una unidad territorial, así reconocida por el POTA con el nombre de Centro Regional de Granada, que aunque no se identifica al cien por cien con la delimitación física finalmente tenida en cuenta en el POTAUG, sí que llega a cubrir la práctica totalidad de sus dinámicas y funciones.

Así pues, para este ámbito estaba prevista la aprobación de un Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, el POTAUG; plan que, aunque su vigencia se determinó como indefinida, tenía planteadas unas previsiones para doce años, es decir, que habría de mantenerse activas hasta, al menos, 2011. Es por ello que, como quiera que este plazo ya se ha cumplido sobradamente, desde hace dos o tres años se viene barajando la posibilidad de replantear sus determinaciones. Para cambiar este tipo de planes, la LOTA establece un mecanismo específico que, en orden de relevancia, es el siguiente:

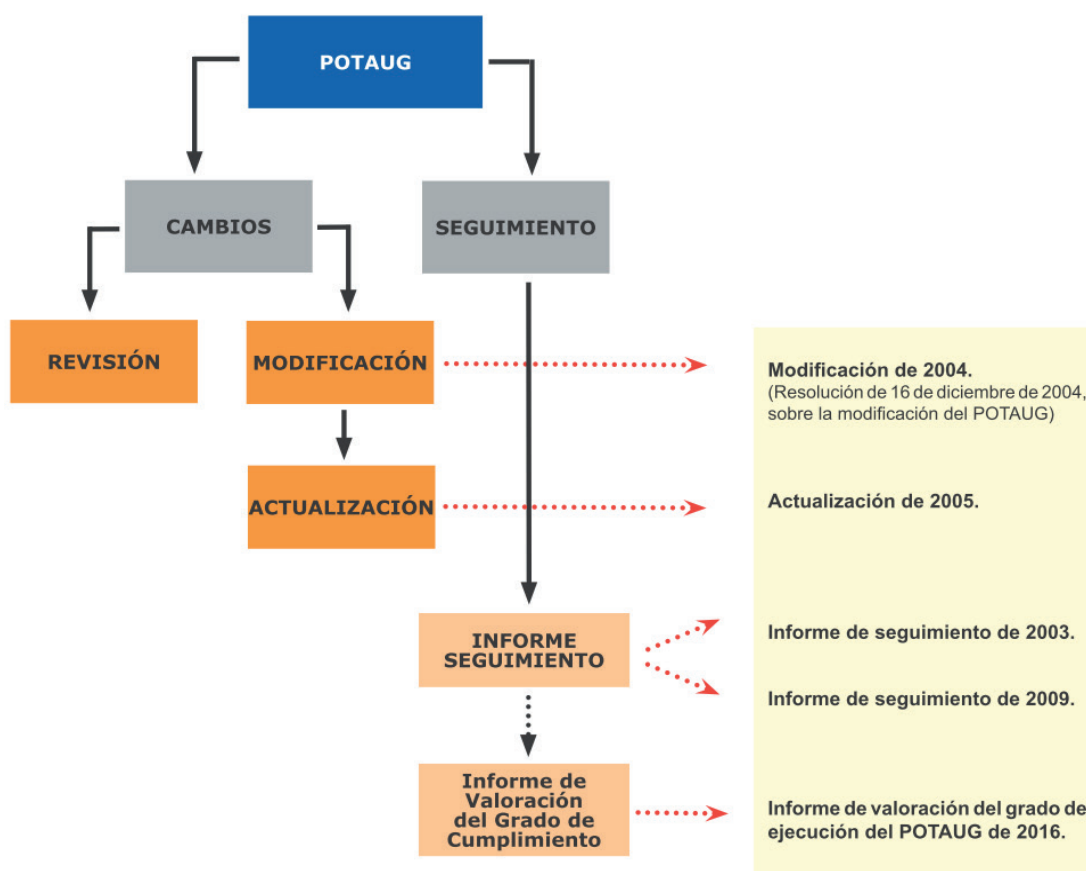
- Revisión del Plan (art. 0.6.): Sustitución del Plan por la alteración de sus objetivos territoriales o la adopción de determinaciones sustancialmente distintas a las previstas en relación al modelo territorial.
- Modificación del Plan (art. 0.7.): Alteración de sus determinaciones que no se produzcan en un proceso de revisión, sin considerar los ajustes resultantes de su desarrollo y ejecución.
- Actualización del Plan (art.0.8.): Refundición en un documento único y completo de las determinaciones a las que hubieran dado lugar las modificaciones aprobadas o de los ajustes resultantes de su desarrollo y ejecución.

Pues bien, el POTAUG ya ha experimentado una modificación (Resolución de 16 de diciembre de 2004, sobre la modificación del POTAUG), por la que básicamente se dividió la composición del sistema de asentamientos de la AUG en dos ámbitos, interior y exterior (según el Plano de Estructura de Articulación Territorial), de forma que en el exterior podían crearse nuevos núcleos a diferencia de la zona interior, donde se mantenía la norma que prohíbe esa posibilidad; modificación que dio lugar a la que actualmente también es la única actualización que el POTAUG ha efectuado, la de 2005 (COPT: 2005).

Además de este mecanismo para la revisión, modificación o actualización del Plan, la LOTA obliga a que los planes de ordenación del territorio contengan determinaciones sobre su seguimiento. Así se consigna en la normativa del propio POTAUG, cuando se precisa que se entiende como Seguimiento del Plan «el conjunto de actividades desarrolladas para hacer cumplir sus determinaciones, conocer y analizar el grado de desarrollo, gestión y ejecución, y proponer, en su defecto, las medidas necesarias para su fomento» (art. 0.19 del POTAUG). La finalidad de este seguimiento es «analizar el grado de cumplimiento de sus determinaciones y proponer las medidas que se consideren necesarias en el corto plazo para incentivar el cumplimiento de sus objetivos» (art. 0.22 del POTAUG), lo que a la postre servirá para determinar si procede su actualización, modificación o revisión. Para ello, «la Consejería de Obras Públicas y Transportes, o el organismo en quien delegue, elaborará cada tres años un Informe de Seguimiento del POTAUG» (art. 0.11 del POTAUG).

En este sentido cabe decir que el POTAUG ya ha sido sometido a dos Informes de Seguimiento, el de 2003 y 2009, y aunque es uno de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional con más informes de seguimiento, a todas luces se ha incumplido la periodicidad inicialmente planteada.

Gráfico 1. Modificaciones, actualizaciones e Informes de Seguimiento del POTAUG



Fuente: Elaboración propia, 2016.

Así pues, para realizar el último Informe de Seguimiento del Plan, la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía contrató a los autores de este artículo el *Informe de valoración del grado de cumplimiento del Plan* (SGOTSU: 2016) a partir del cual refrendar sus pronunciamientos. Es por ello que partiendo de éste informe y sin considerar el posicionamiento final de la citada Consejería, a continuación se procede a presentar las principales conclusiones que los redactores obtuvieron de aquel informe, así como su parecer sobre la necesidad de proceder con la revisión del Plan.

2. Metodología

Para determinar si el POTAUG debe ser actualizado, modificado o revisado, se procederá a su análisis a través de las técnicas del seguimiento/evaluación de políticas públicas territoriales desarrolladas por los autores (GARRIDO:2017; GARRIDO y SÁNCHEZ:2019; GARRIDO y SOTO: 2019; SOTO y GARRIDO: 2019) y otros especialistas en la materia (SEGURA y PEDREGAL: 2014; BENABENT: 2016; SEGURA: 2017, SEGURA y SANZ: 2019...), «(...) toda vez que en España, a comienzos del siglo XXI, existen importantes carencias en el seguimiento y evaluación de los planes de ordenación del territorio» (BENABENT: 2006). Al respecto, a nivel estatal no se cuenta con regulación común alguna, y a nivel autonómico existen varias referencias al seguimiento/evaluación de planes territoriales, fundamentalmente en la propia normativa de los planes y los escasos informes de seguimiento generados, pero prácticamente en ningún caso se

detalla cómo deben realizarse, y cuando se hace es delegándolo en un sistema de indicadores del que no se precisa su interpretación (SEGURA y ELORRIETA, 2019)

Es por ello que, para el caso andaluz, se va a seguir como principal referencia metodológica la *Guía de seguimiento y evaluación de los planes de actuación de los servicios públicos* del Observatorio para la Mejora de los Servicios Públicos (Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía:2008), por ser uno de los documentos de máxima referencia sobre la materia en la Comunidad Autónoma.

De esta manera, como técnica de recogida de información se ha acudido a:

- La revisión documental, tanto del propio POTAUG 1999, como de su modificación de 2004, su actualización de 2005, los informes de seguimiento de 2003 y 2009, sus respectivos expedientes de tramitación, al igual que las noticias de prensa y comunicados de colectivos relacionados con el mismo.
- La realización de entrevistas en profundidad, en un número de veinte, entre los actuales jefes de servicio de Planificación Subregional, de Ordenación del Territorio, de Urbanismo, de Agricultura, Ganadería, Industria y Calidad; de Carreteras, de Infraestructuras y Aguas; de Patrimonio y Vías Pecuarias; de Industria, Energía y Minas; de Espacios Naturales Protegidos, de Gestión del Medio Natural, del Parque Natural de Sierra de Huétor, del Parque Nacional y Natural de Sierra Nevada; y del Consorcio de Transportes; así como algunos de los originarios redactores del Plan.
- La observación directa participante, según el procedimiento aplicado por los autores (SÁNCHEZ y GARRIDO: 2016, para cuestiones paisajísticas; y GARRIDO y SÁNCHEZ: 2018, para aspectos territoriales) y el cotejo, una por una, de las distintas propuestas con plasmación territorial que el Plan planteaba.

Como técnica de análisis se ha empleado:

- El estudio de las interacciones surgidas a partir del cruce de las consideraciones de los diferentes objetivos y propuestas del Plan y los usos finalmente atribuidos por la realidad física y funcional del territorio.
- La evaluación de los impactos a los que esta combinación pudiera haber inducido, enfocándose estos impactos desde el modelo *bottom-up*, por el que se «trata de extraer conclusiones a partir del análisis del nivel más bajo del proceso de formulación e implantación» (OMSP, 2008:61) del Plan, en este caso representado por la repercusión que cada medida puntual tiene en su contexto territorial más inmediato.
- Como parte del proceso analítico se incluye trabajo de campo para verificar in situ determinadas situaciones pre-identificadas en el análisis de gabinete. El resultado de este trabajo de campo se ha registrado en un dossier fotográfico para que quede constancia de la situación en la que se encuentra cada intervención a fecha del estudio.
- Para la detección de conflictos y situaciones singulares suscitadas en la aplicación de la normativa del Plan se ha procedido de manera singular, ya que se trata de uno de los análisis más comprometedores de todo seguimiento/evaluación. El primer dilema está en si los conflictos o situaciones singulares suscitadas se deben a carencias o imprecisiones de la normativa, o más bien a defectos en la implementación y gestión del Plan. Además, están las circunstancias sobrevenidas, como nuevas normativas, recientes dinámicas y tendencias socioeconómicas y culturales, la irrupción de nuevos macro-proyectos, etc. Y también hay que tener en cuenta los

precedentes que se sientan a partir de las experiencias y sentencias surgidas durante su implementación. Para solventar estos impedimentos, se ha procedido al filtrado de todo el Plan bajo los preceptos de la nueva normativa sobrevenida, detectándose las posibles incongruencias que pudieran haber surgido. Por tanto, el análisis de la aplicación de la Normativa comportará la identificación de aquellas situaciones en las que las previsiones del POTAUG han tenido dificultades de aplicación. Para ello se tratará de identificar, más allá de la mera evolución y actualización de su estado, aquellos aspectos que han supuesto una problemática singular en la aplicación del Plan, y que sin carácter exhaustivo, pudieran haberse derivado de alguna de las siguientes circunstancias: desviación en la aplicación normativa por contradicciones con la normativa sobrevenida, por falta de iniciativas o por dificultades legales de aplicación; desviación en la aplicación normativa relacionadas con órganos competentes o con la imposibilidad de trasposición práctica; conflictos o injerencia en competencias ajenas al Plan; y otras desviaciones o conflictos que pudieran haberse derivado de procesos incontrolados. Finalmente, para precisar aquellos casos más específicos, se han planteado las cuestiones a los Jefes de Servicio implicados a través de las anteriormente mencionadas entrevistas mantenidas, a fin de recabar sus experiencias e impresiones, ratificar o desmentir las principales conclusiones obtenidas por el equipo redactor o, en su caso, profundizar sobre determinados aspectos que pudieran haber requerido un estudio más pormenorizado.

Se tratará, por tanto, de una evaluación que, siguiendo la sistemática planteada para los planes de actuación de los servicios públicos (OMSP, 2008) y los planes territoriales (GARRIDO CLAVEIRO, 2017), podría definirse:

- Según quién evalúa: Mixta, pues los evaluadores suelen trabajar al margen del órgano sustantivo del Plan, con el propósito de incorporar su independencia, rigurosidad y objetividad a la identificación de puntos fuertes y débiles; pero en esta ocasión han participado en el proceso de elaboración de su preceptivo informe de seguimiento (en concreto a través de la redacción del informe de valoración del grado de cumplimiento del plan a partir del cual el órgano sustantivo elaborará el citado informe de seguimiento), lo que ha permitido compartir, con los responsables de implementar el Plan, sus principales inquietudes y necesidades.
- Según su función: Formativa o correctiva, pues se «persigue comprobar la existencia de dificultades o puntos críticos, e identificar las acciones correctivas o alternativas para intervenir sobre posibles desviaciones o errores producidos... [preguntándose] ¿Cómo puede mejorar el plan que se está llevando a cabo?, ¿Cuáles son los aspectos más débiles o deficitarios...? o ¿Pueden mejorarse las actuaciones implementadas?» (OMSP, 2008:49); así como determinar el grado de consecución de sus objetivos, el grado de operatividad del Plan y el grado de implantación de sus actuaciones.
- Según su contenido: De gestión o de proceso, ya que lo que se pretende es asegurar la correcta ejecución y gestión del Plan, así como mejorar la adaptación de sus propuestas a las realidades físicas y temporales en las que se implementa; planteándose cuestiones tales como: ¿Se inferirán resultados diferentes a los propuestos?, ¿Cuáles de los impactos (esperados y no esperados) deben resolverse?, o ¿Qué medidas serán necesarias para lograr la plena adaptación del Plan a los distintos escenarios hacia los que se dirige?
- Según el momento en el que se plantea: *In itinere* o durante su fase de desarrollo, puesto que su finalidad es «realizar un seguimiento de la intervención en curso en base a los resultados alcanzados hasta el momento» (OMSP, 2008:52), toda vez que, como ya se ha expuesto, el Plan está fuera de su programación, pero aún sigue plenamente vigente.

Por último, para la identificación y el análisis del cumplimiento de, por un lado, los objetivos y estrategias que desarrollan las Bases del POTAUG, y por otro lado, de los objetivos y actuaciones previstas en la Memoria Económica, se ha acometido de forma metodológicamente diversa. En una primera fase, se ha cumplimentado una exhaustiva tabla donde se han relacionado, por líneas de intervención (I. Mejora de la articulación territorial; II. Mejora de la habitabilidad de la aglomeración; III. Mejora de las condiciones ambientales de la aglomeración; IV. Mejora de los recursos productivos territoriales), todos los objetivos y actuaciones establecidos en la Memoria Económica del Plan, identificándose, en cada caso, el organismo u organismos competentes en su aplicación y los procedimientos más adecuados para verificar el grado de cumplimiento o satisfacción de cada uno de los citados objetivos y actuaciones. Los procedimientos de indagación han variado, pues, según las características y alcance de cada caso, habiéndose manejado las siguientes posibilidades aplicadas de forma discrecional: entrevistas con agentes públicos responsables o técnicamente implicados en las intervenciones (jefes de servicio o de departamento y/o técnicos); consulta de la cartografía de información y, especialmente, de ordenación del POTAUG, análisis de orto imágenes recientes sobre el ámbito (en su caso, de varias imágenes diacrónicas para verificar transformaciones físicas sobre el territorio) y trabajo de campo discrecional. Las consultas giradas a las Entidades públicas (en su mayoría de forma presencial), facilitadas por mediación de la Delegada Territorial de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio y del Jefe de Servicio de Ordenación del Territorio, se han apoyado en una previa elaboración de un cuestionario *ad hoc* donde se reflejan los específicos objetivos, estrategias y actuaciones que son propias de la entidad competente en tales materias, si bien se presentan casos compartidos por dos o más entidades. Por su parte, la consulta de la cartografía del POTAUG ha supuesto el punto de partida en la verificación de las actuaciones con expresión espacial. El análisis comparativo con orto imágenes de mayo y julio de 2015 y, en ciertos casos, con otras anteriores disponibles, ha permitido identificar, de un lado, la materialización de determinadas actuaciones previstas en el Plan; de otro lado, intervenciones sobrevenidas o no previstas en el mismo, pero cuya relevancia, localización y efectos de carácter supramunicipal las hace acreedoras de consideración en la verificación de los cambios acaecidos en el ámbito. El trabajo de campo ha permitido, finalmente, constatar hechos o indicios identificados por el anterior procedimiento. Como resultado de esta sistemática aplicada por los autores de la presente aportación en el *Informe de valoración del grado de cumplimiento del POTAUG* (SGOTSU, 2016), en el trabajo en cuestión se elaboraron unas extensas tablas que identificaban precisamente el grado de cumplimiento de los objetivos y actuaciones del Plan en las que se hacía constar, para cada ítem, su situación, distinguiendo entre:

- No ejecutado (en el caso de las actuaciones) o No cumplido (en el caso de los objetivos).
- En proceso de ejecución (en el caso de las actuaciones) o En proceso de cumplimiento (en el caso de los objetivos).
- Parcialmente ejecutado (en el caso de las actuaciones) o Parcialmente cumplido (en el caso de los objetivos).
- Completamente ejecutado (en el caso de las actuaciones) o Completamente cumplido (en el caso de los objetivos).
- Ejecutado con modificaciones (en el caso de las actuaciones) o Completamente cumplido con modificaciones (en el caso de los objetivos).

3. Resultados

Por indicación del Pliego de Prescripciones Técnicas del contrato de servicios «Valoración del grado de cumplimiento del POTAUG», se abordaron los siguientes bloques temáticos:

- Análisis de la evolución de las variables socioeconómicas.
- Análisis de la evolución del planeamiento urbanístico municipal.
- Análisis de la evolución de la capacidad residencial, industrial, turística y logística.
- Análisis de la evolución medioambiental del ámbito en relación con los objetivos de protección y mejora del Plan.
- Detección de conflictos o situaciones singulares suscitadas en la aplicación de la normativa del Plan.
- Análisis del grado de ejecución de las actuaciones programadas.

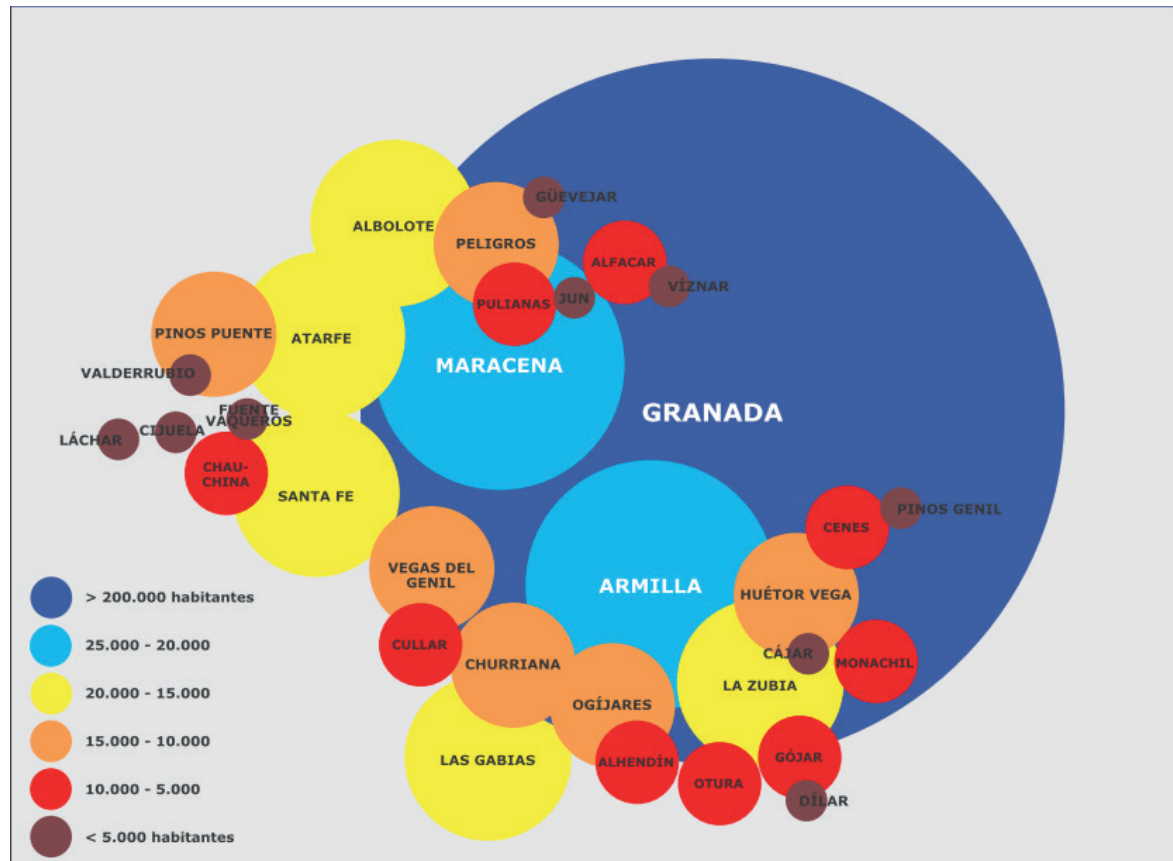
En consecuencia, a continuación se procede a exponer las principales conclusiones obtenidas en cada uno de estos análisis sectoriales.

Las variables socioeconómicas han tenido cambios de cierta entidad (SGOTSU, 2016). En cuanto a la delimitación jurídico-administrativa del ámbito, ya no son 32 municipios sino 33, desde la segregación de Valderrubio respecto a Pinos Puente; el ámbito del POTAUG no coincide con el que establece el POTA para el Centro Regional de Granada que alberga 42 municipios; según el Nomenclátor de Andalucía ya no hay 73 núcleos, sino 75, fruto de la aparición de 3 nuevos núcleos y la fusión de 1. Demográficamente, el sistema metropolitano granadino prácticamente ha dejado de ejercer de reclamo para la población del resto provincial; el excesivo peso de la ciudad central, Granada capital, uno de los principales problemas en 1999, se ha compensado moderadamente (del 56,45% de la AUG al 44,46%); la población de los núcleos cabecera de municipio está retrocediendo ante sus núcleos secundarios y su diseminado; a la entrada en vigor del POTAUG no había ningún municipio (a excepción de Granada capital) que superase los 15.000 habitantes, pero actualmente hasta 7 superan este umbral, 2 de ellos por encima de los 20.000 habitantes; casi todos los municipios crecen, menos Granada y Pinos Puente, que decrecen, en tanto que Santa Fe y Fuente Vaqueros se estancan. Sin embargo, en estos aspectos demográficos y de distribución poblacional por el ámbito las previsiones del POTAUG han errado en dos tercios de los municipios, ya que 13 han crecido por encima de sus previsiones y 6 por debajo, acercándose la cifra total para la AUG más al cálculo inferior de su horquilla que al superior (el POTAUG preveía una población para 2011 de entre 514.000 y 607.000 habitantes, y se ha quedado en 523.845).

En cuanto a la dedicación económica, se aprecia que tras el boom urbanístico, los porcentajes de los respectivos sectores retornan a los valores de la entrada en vigor del POTAUG (11% de población activa en el sector primario, 15% en el secundario y 74% en el terciario); si bien Granada sigue acaparando buena parte de los contratos, empresas y establecimientos, sin apenas apreciarse la pretendida deslocalización planteada en el POTAUG más que en algunos municipios que muestran cierta especialización debido a una dilatada dedicación, la existencia de algunas sinergias y economías de escala, o a una activa política de atracción de los servicios que no han podido radicarse en Granada capital por falta de espacio (casos, entre otros, de Albolote con los polígonos industriales de Juncaril y Asegra, aunque su origen se remonta a los albores del proceso metropolitano; de Armilla con su oferta supramunicipal de servicios sanitarios – Centro de Prevención de Riesgos Laborales... – y educativos – CSIC, Instituto Andaluz de Ciencias de la Tierra, Feria de Muestras...-, o de Monachil con la hostelería vinculada a la estación de esquí).

Respecto a la prestación de servicios urbanos, se aprecia que las mejoras realizadas en la red de agua potable, electricidad, residuos y viales han resuelto muchos de los problemas de entonces, garantizando el suministro, extendiendo la prestación del servicio y logrando una jerarquía viaria de la que carecía la AUG.

Gráfico 2. Distribución de la población de la Aglomeración Urbana de Granada por rangos en 2016.



Fuente: Elaboración propia, 2016.

Sin embargo, precisamente la mejora de la red viaria ha conllevado que actualmente la dependencia del vehículo privado sigue siendo particularmente alta, habiendo incluso crecido en detrimento del transporte a pie o en bicicleta, muy al contrario de lo que está sucediendo en otras áreas metropolitanas andaluzas (CFV: 2016), lo que apareja puntuales problemas de tráfico intenso y de contaminación (CMAOT: 2016). En cambio, el transporte público urbano y, sobre todo, metropolitano, ha experimentado una sustancial mejora tanto en la racionalización de los recorridos, como en el número de expediciones en los distintos itinerarios, como en la calidad de los equipamientos. Atención especial merece el caso del Metropolitano de Granada, cuyo nivel de uso ha resultado por encima de las previsiones más optimistas cuando se planteó en el POT AUG. Se verifica asimismo que la ratio de servicios por habitante se ha mejorado considerablemente, si bien se aprecia un importante crecimiento en la privatización de estos servicios y una alta concentración de los mismos en Granada capital cuando se refiere a los aspectos más especializados de cada uno.

El planeamiento urbanístico municipal sí que ha acusado importantes cambios, ya que todos los municipios, excepto Ogíjares y Pinos Genil, han aprobado su planeamiento adaptado a la LOUA

con posterioridad a la entrada en vigor del POTAUG y, en consecuencia, asumen las determinaciones de éste; y eso que hasta 18 de los 32 municipios ya tenían previamente plan urbanístico aprobado, lo que quiere decir que han tenido que realizar el esfuerzo de adaptarse al plan subregional. Así, en líneas generales, la clasificación del suelo ha seguido el esquema marcado por el POTAUG. No obstante, cabría hacer las siguientes precisiones en cuanto al suelo urbano, urbanizable y no urbanizable.

En el desarrollo del suelo urbano, aunque no es de incumbencia del POTAUG, se aprecia un alto grado de no consolidación, que en algunos casos podría alcanzar hasta una cuarta parte del suelo urbano. En el suelo urbanizable puede llegarse a enterver como la actual dotación está sobredimensionada respecto a la demanda (35 millones de m²), llegándose a ofrecer hasta cerca de un tercio del suelo actualmente urbano (el 72,18% es urbano y el 27,82% es urbanizable) y eso que se han emprendido algunas desclasificaciones importantes. Por último, en el suelo no urbanizable es donde se estima que los problemas son más manifiestos y acuciantes, pues han aparecido en él numerosas edificaciones, incluso en suelo no urbanizable especialmente protegido. Al margen de la clasificación del suelo, se ha argüido desde distintas instancias y colectivos –así como desde diversos análisis realizados por los autores de la presente aportación–, que algunos de los elementos catalogados por el POTAUG no se han incorporado al planeamiento urbanístico municipal y que los Sistemas Generales de Espacios Libres de incidencia supramunicipal, aunque se han consignado correctamente, no se han desarrollado; algo semejante a lo sucedido con las zonas de reserva. Todo ello no supone expresamente un incumplimiento del POTAUG, pero sí que lo alejan de la consecución de sus objetivos.

Del análisis de la evolución de los usos del suelo se desprende que el ámbito del sistema metropolitano de Granada identificado en el citado Plan sigue siendo un espacio de marcado carácter agrícola (48%), con zonas forestales de primerísimo orden (35%), en el que los usos artificiales cobran cada día mayor relevancia. Así, los usos artificiales han crecido un 18%, detrayéndolo mayoritariamente del uso agrícola, que ahora se destinan a infraestructuras y usos urbanos principalmente. El incremento de las infraestructuras (calculado en cerca de un millón de metros cuadrados por municipio, de media), se debe a la modernización de las infraestructuras de comunicación del ámbito y al papel de nodo que este ejerce respecto a la alta Andalucía. El exponencial crecimiento generado por el uso urbano desde 1999 (aproximadamente de tres millones de metros cuadrados), pone de manifiesto que se está ante una zona en clara expansión. Sin embargo, según los resultados estadísticos, el 18% de las parcelas clasificadas como urbanas no están edificadas (IECA, 2015). A grandes rasgos, entre 1999 y 2016, la AUG ha crecido, sobre todo, en usos residenciales (+11 millones de metros cuadrados) y algo menos en usos industriales (+4 millones de metros cuadrados). Ello ha contribuido a que el suelo urbanizable, el previsto por el planeamiento para crecer, se ha mermado considerablemente en las revisiones del planeamiento urbanístico. No obstante, el suelo urbanizable destinado a uso residencial sigue siendo particularmente alto con cerca de 25 millones de metros cuadrados y una estimación de viviendas de 85.278, y todo ello pese a que el 17% de las viviendas construidas están vacías, acaparando Granada prácticamente la mitad de las mismas (IECA, 2011). Al margen de estos usos, cabe destacar que el promedio de espacios libres por habitante se ha incrementado ligeramente (del 10,14 m²/hab de 1999 al 11,21 m²/hab en 2016), si bien aún se está lejos de los 14,61 m²/hab que se tenían previstos en desarrollo de todo el suelo urbanizable. Por último, mencionar que en relación a la capacidad comercial, aunque las variaciones superficiales no podrían tacharse de espectaculares, su crecimiento, y sobre todo su localización, ha tenido gran repercusión, pues han ido más allá

de las previsiones del POT AUG, afectando a la movilidad y accesibilidad del ámbito, lo que ha requerido la implementación de medidas coyunturales.

Gráfico 3. Usos urbanos y urbanizables en 1999 y 2016.

Tabla 51. Usos porcentuales de la AUG a fecha de 1999. Fuente: Elaboración propia a partir del planeamiento de 1999.

tipo de suelo	URBANO					URBANIZABLE					TOTAL			
	USOS	(Ha)	(m ²)	% del SU	% del USO	% del TOTAL	(Ha)	(m ²)	% del Suble	% del USO	% del TOTAL	(Ha)	(m ²)	% del Total
RESIDENCIAL	6.061,61	60.616.057	73,84%	67,76%	49,29%	2.883,89	28.838.875	70,53%	32,24%	23,45%	8.945,49	89.454.932	72,74%	100,00%
INDUSTRIAL	827,23	8.272.297	10,08%	47,74%	6,73%	905,71	9.057.078	22,15%	52,26%	7,37%	1.732,94	17.329.376	14,09%	100,00%
TERCIARIO	81,24	812.434	0,99%	62,58%	0,66%	48,57	485.739	1,19%	37,42%	0,39%	129,82	1.298.172	1,06%	100,00%
EQUIPAMIENTO	605,99	6.059.921	7,38%	91,42%	4,93%	56,88	568.834	1,39%	8,58%	0,46%	662,88	6.628.755	5,39%	100,00%
ZONAS VERDES	439,82	4.398.197	5,36%	69,42%	3,58%	193,77	1.937.742	4,74%	30,58%	1,58%	633,59	6.335.939	5,15%	100,00%
TRANSPORTE	185,61	1.856.137	2,26%	100,00%	1,51%				0,00%	0,00%	185,61	1.856.137	1,51%	100,00%
INFRAESTRUCTURAS UR	7,07	70.717	0,09%	100,00%	0,06%				0,00%	0,00%	7,07	70.717	0,06%	100,00%
TOTAL	8.208,58	82.085.760	100,00%		66,75%	4.088,83	40.888.267	100,00%		33,25%	12.297,40	122.974.027		

Tabla 53. Usos porcentuales de la AUG a fecha de 2016. Fuente: Elaboración propia a partir del planeamiento de 2016.

tipo de suelo	URBANO					URBANIZABLE					TOTAL			
	USOS	(Ha)	(m ²)	% del SU	% del USO	% del TOTAL	(Ha)	(m ²)	% del Suble	% del USO	% del TOTAL	(Ha)	(m ²)	% del Total
RESIDENCIAL	7.186,50	71.865.033	79,13%	74,26%	57,11%	2.491,57	24.915.663	71,17%	25,74%	19,80%	9.678,07	96.780.696	76,92%	100,00%
INDUSTRIAL	1.278,37	12.783.733	14,08%	63,12%	10,16%	746,79	7.467.888	21,33%	36,88%	5,94%	2.025,16	20.251.620	16,10%	100,00%
TERCIARIO	136,61	1.366.097	1,50%	79,17%	1,09%	35,95	359.532	1,03%	20,83%	0,29%	172,56	1.725.629	1,37%	100,00%
TURÍSTICO	132,97	1.329.683	1,46%	100,00%	1,06%	0,00	0	0,00%	0,00%	0,00%	132,97	1.329.683	1,06%	100,00%
OTROS	347,06	3.470.642	3,82%	60,49%	2,76%	226,69	2.266.900	6,48%	39,51%	1,80%	573,75	5.737.542	4,56%	100,00%
TOTAL	9.081,52	90.815.187	100,00%		72,18%	3.501,00	35.009.982	100,00%		27,82%	12.582,52	125.825.170		

Fuente: Elaboración propia a partir del planeamiento vigente, 2016.

Del análisis de la evolución medioambiental se infiere que las cuestiones relacionadas con este aspecto del territorio son tenidas muy en cuenta por el POT AUG, estando presentes en gran parte de su diagnóstico, objetivos, determinaciones y propuestas. Básicamente se centra en los espacios de mayor valor físico-ambiental del ámbito, que se circunscriben sobre todo, según el Plan, a las zonas forestales y al espacio de vega; y asimismo en los servicios de especial interés ambiental de la aglomeración urbana, fundamentalmente los sistemas de asentamientos, transporte y servicios urbanos.

El propósito que justificaron los objetivos y la metodología para la identificación y valoración de los aspectos medioambientales del ámbito fue, esencialmente, el de identificar los espacios que presentaban mejores condiciones en sus bases naturales y que ofrecían mayor servicio ambiental a los habitantes del sistema metropolitano –lo que unos años después se definiría como «servicios ecosistémicos»–, con objeto de establecer determinaciones orientadas a su mejor conservación y aquellos otros fuertemente degradados que requerían acciones de regeneración. Pero en ningún caso se previó la incidencia ambiental de las determinaciones de ordenación del Plan. Esto es algo que en la actualidad sería de obligado cumplimiento para todos los planes de este calado a través del trámite de evaluación ambiental, por entonces no exigible, tal y como argumenta el artículo 0.19 de su Normativa, que deriva dicha evaluación ambiental al desarrollo y ejecución de las propuestas del Plan que se contengan en el Anexo de la Ley 7/1994 de Protección Ambiental, hoy ya derogada por la Ley 7/2007 de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (GICA). Por consiguiente, el POT AUG no sólo queda en un cierto limbo en cuanto a la prevención ambiental, sino que incluso queda superado por la regulación ambiental actualmente vigente en Andalucía y todo el contexto comunitario.

Así, habría que actualizar la legislación sobre espacios naturales protegidos, pues se han incorporado nuevos espacios RENPA y Red Natura 2000. Además, se han aprobado y/o actualizado algunos instrumentos para la planificación y gestión ambiental de los recursos naturales, como PORN, PRUG y PDS. A su vez, habría que adaptar la legislación forestal a las determinaciones de la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y la Ley 8/2003 de Flora y Fauna

silvestres de Andalucía; así como la legislación de aguas a la Ley 9/2010 de Aguas para Andalucía, además de actualizar el Plan de Abastecimiento y Saneamiento Integral de la Vega de Granada en línea con su última reestructuración y las intervenciones previstas y ejecutadas. Habría que incorporar asimismo las determinaciones legales en cuanto a la contaminación atmosférica, acústica, lumínica y de suelos contaminados, todas las determinaciones en cuanto a residuos, así como los posibles efectos sobre la salud de unos y otros aspectos. Y, en definitiva, sería preciso revisar los procedimientos y determinaciones que sobre la protección y prevención ambiental establece la GICA y sus posteriores modificaciones, incluyendo en ello la total sustitución del Anexo 3 («Relación de usos y transformaciones considerados»).

Sobre la detección de conflictos o situaciones singulares suscitadas en la aplicación de la normativa del Plan, se aprecian ciertos desajustes menores entre el sistema de asentamientos grafado en el POT AUG y en el planeamiento general municipal; se ha roto o alterado significativamente la jerarquía del sistema de asentamientos desde el momento en el que ahora hay dos municipios que superan el umbral de los 20.000 habitantes (Armilla y Maracena); las restricciones a la ampliación del suelo afectado al sistema de asentamientos no cuenta con las restricciones establecidas por el POTA al respecto; el sistema de comunicaciones y transportes tiene serias modificaciones al no haber sido tenido en cuenta en su integridad por las variantes que el Ministerio de Fomento ha desarrollado sobre el ámbito; algunos plazos establecidos para la red de infraestructuras urbanas no se han cumplido; algunas protecciones del suelo no urbanizable han sido mal transcritas al planeamiento general, pues no se deben a legislación específica sino a planificación territorial; por último, algunos bienes que debieran ser catalogados por sus valores históricos o culturales no han sido contemplados o se han traspuesto indebidamente a los respectivos planeamientos urbanísticos, produciendo desajustes que confunden al administrado.

Por último, en cuanto al análisis del grado de ejecución de las actuaciones programadas por el POT AUG habría que distinguir, necesariamente, entre propuestas y objetivos, y de entre estos últimos entre objetivos generales, Bases-Objetivos-Estrategias y objetivos concretos. Así pues, a grandes rasgos puede decirse que los objetivos generales (en número de 5), transcurrida ya casi una veintena de años, se han cumplido en su integridad, por cuanto que se ha potenciado el desarrollo socioeconómico del ámbito; se ha mejorado su articulación, accesibilidad y conectividad; se ha organizado su sistema de asentamientos; se ha preservado bastante bien, en general, la mayor parte de sus valores medioambientales, paisajísticos, productivos, históricos o culturales; y se ha potenciado considerablemente su uso y disfrute colectivo. Las Bases (5) – Objetivos (30) – Estrategias (89) se han cumplido en un 73%, aunque con matizaciones, pues los relacionados con la potenciación de los recursos territoriales y la ordenación de los núcleos urbanos se han cumplido en torno al 85%, mientras que los vinculados a la adecuación de la estructura territorial a la ciudad funcional, a garantizar la prestación de dotaciones y servicios, y a racionalizar el consumo de recursos ambientales se han cumplido en torno a un 65%. Bastante inferior cumplimiento han experimentado los objetivos concretos (56%), teniendo como extremos la construcción del sistema de espacios libres (67%) y la mejora/regeneración ambiental y paisajística (25%). Punto aparte representa el cumplimiento de las actuaciones programadas, pues, por lo general, estas han sido escasamente culminadas (42%), sobre todo las referidas a la modernización del sistema ferroviario (29%), a la mejora/regeneración ambiental y paisajística (38%) y a la modernización del sistema viario (40%).

Gráfico 4. Grado de cumplimiento de los objetivos y propuestas del POTAUG a 2016.

GRADO DE CUMPLIMIENTO		Nº total de propuestas	Nº de propuestas cumplidas	% de propuestas cumplidas	TOTALES
Objetivos Generales		5	5	100	100%
Bases, Objetivos y Estrategias	I. Racionalizar el consumo de los recursos ambientales.	18	12	67	73%
	II. Adecuar la estructura territorial a la ciudad funcional.	18	11	61	
	III. Promover la ordenación coordinada de los núcleos urbanos.	17	14	82	
	IV. Garantizar la prestación adecuada de dotaciones y servicios.	18	12	67	
	V. Potencia los recursos productivos territoriales.	18	16	89	
Objetivos Concretos	I.1. Modernización del sistema viario.	18	10	56	56%
	I.2. Modernización del sistema ferroviario.	9	4	44	
	II.1. Organización del transporte público supramunicipal.	18	10	56	
	II.2. Infraestructuras del ciclo del agua.	13	8	62	
	III.1. Construcción del sistema de espacios libres.	18	12	67	
	III.2. Mejora y regeneración ambiental y paisajística.	4	1	25	
	IV. Potenciación de los recursos productivos territoriales.	4	2	50	
Actuaciones	I.1. Modernización del sistema viario.	70	28	40	42%
	I.2. Modernización del sistema ferroviario.	7	2	29	
	II.1. Organización del transporte público supramunicipal.	6	3	50	
	II.2. Infraestructuras del ciclo del agua.	4	3	75	
	III.1. Construcción del sistema de espacios libres.	8	4	50	
	III.2. Mejora y regeneración ambiental y paisajística.	8	3	38	
	IV. Potenciación de los recursos productivos territoriales.	2	1	50	

Fuente: Elaboración propia, 2016.

4. Discusión

Ya de entrada parece obvio que el POTAUG debería ser, como mínimo, modificado, habida cuenta de los desajustes jurídico-administrativos sobrevenidos desde su entrada en vigor (33 municipios en vez de 32, 42 municipios según el POTA en vez de 33, 75 núcleos en vez de 73, etc.). Además, el hecho de que la población esté optando por vivir en núcleos secundarios o incluso en diseminados está alterando las relaciones funcionales de la aglomeración metropolitana granadina. Así, cuestiones como la prestación básica de servicios urbanos debe replantearse, al igual que las circunstancias que han llevado al encorsetamiento urbanístico de los primeros respecto a los segundos. El hecho de que sólo sean unos pocos municipios los que no hayan crecido (Granada, Pinos Puente, Santa Fe y Fuente Vaqueros) debe hacer replantearse las circunstancias socioeconómicas y culturales que motivan que estos presenten una dinámica diferente al resto de municipios del ámbito. Sobre las previsiones demográficas del POTAUG habría que reflexionar, primero, sobre por qué las predicciones de crecimiento se han acercado más al umbral mínimo que al máximo, y segundo, por qué las predicciones para los municipios localizados en la sierra sean las que mayoritariamente no han llegado al mínimo que se les había previsto. Económicamente habría que escudriñar las razones por las que, pese a que el POTAUG planteaba un reparto de la actividad económica más equitativo entre todas las poblaciones del ámbito de incidencia, esto no ha sucedido y Granada sigue siendo el principal foco económico. En cuanto a la provisión de servicios aún quedan en el aire las razones por las que no se ha culminado el ciclo integral del agua, en especial en cuanto al saneamiento; por qué no acaba de triunfar el transporte alternativo (pie y bicicleta), así como los motivos que vinculan polución y transporte. Y en relación a los servicios, habría que analizar las posibles repercusiones de su creciente privatización y las razones por las que, pese a intentarse deslocalizar algunos servicios de Granada capital, aún siguen concentrados en ella buena parte de los mismos, sobre todo los más especializados.

Urbanísticamente, la falta de adaptación al POTAUG del planeamiento de Ogíjares (por anulación del PGOU de 2004 en sentencia del Tribunal Superior de Justicia), de Pinos Genil (por no haber actualizado sus NN.SS. de 1991) y de Valderrubio (por haberse segregado recientemente de Pinos Puente), de por sí es motivo suficiente para plantear una modificación del POTAUG;

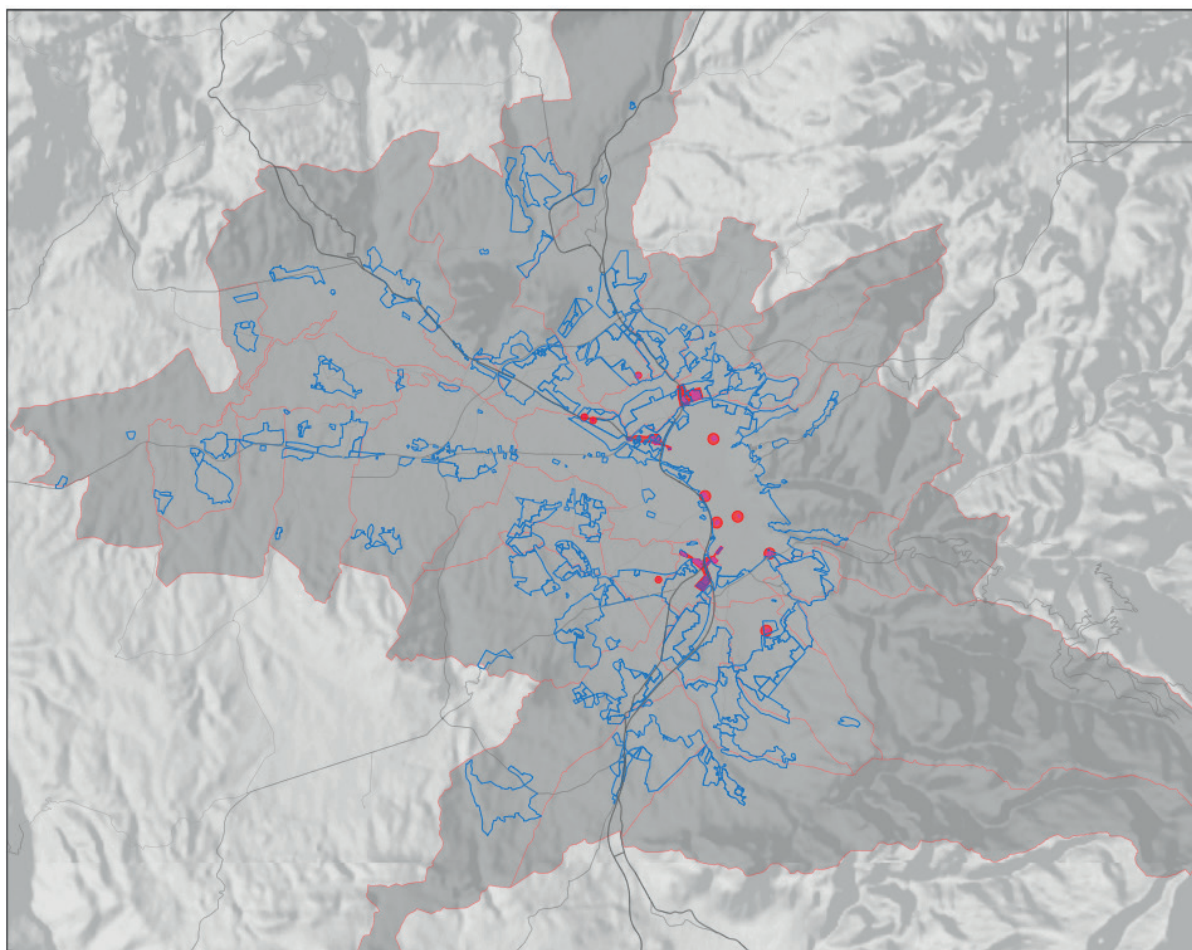
máxime si se tiene en cuenta los desajustes que se producen en las distintas clasificaciones del suelo, por las que no paran de plantearse suelos urbanizables, cuando los vacíos del suelo urbano (suelo urbano no consolidado) resultarían en muchos casos suficientes para abastecer la demanda, cuando algunos suelos urbanizables no tienen ningún viso de desarrollarse a corto-medio plazo, abandonándose sus urbanizaciones y produciéndose importantes impactos territoriales y paisajísticos, o cuando las edificaciones en suelo no urbanizable especialmente protegido se han convertido en un problema de difícil solución, pues su infracción no prescribe y su impacto se mantiene. También es preciso replantearse el grado de consolidación de los espacios libres y zonas de reserva previstos, pues aunque estos se han recogido convenientemente en los respectivos planeamientos urbanísticos municipales, en algunos casos no se tiene la más mínima intención de desarrollarlos, bien porque no forman parte de las demandas de la ciudadanía del municipio en cuestión, o bien porque este no logra el apoyo y la financiación necesarios (FERNÁNDEZ: 2001); de esta manera, cuando se han desarrollado, ha sido porque el municipio los ha integrado en su oferta local o porque alguna Administración ha decidido ejecutarlos, muchas veces incluso con el desconocimiento de que ya se encuentran previstos en un plan de ordenación territorial.

Por usos, se abre el debate de si se tiene que seguir consumiendo espacios de vega con fines de infraestructuras o urbanos, polémica singularmente suscitada a partir de la disposición de varias macro-infraestructuras de comunicación como la variante de la Carretera de Córdoba N-432, la variante de la autovía A-44 y la línea del AVE, que, además de ocupar espacio, lo fragmenta y desvirtúa; y la disposición de suelo para 85.000 viviendas, cuando el 17% de las viviendas construidas están desocupadas y, para habitar estas viviendas, la AUG debería crecer para su horizonte constructivo más de 200.000 personas, cuando la realidad es que las estimaciones más favorables calculadas en este trabajo arrojan un crecimiento de, como mucho, 140.000 habitantes para el año 2030. También es digno de atención que, pese a la importante superficie habilitada con fines urbanísticos, el promedio de espacios libres por habitante haya aumentado sólo un 11%, porcentaje que debería haber crecido mucho más si se tiene en cuenta que los nuevos desarrollos ya se ejecutan con las importantes reservas de suelo para espacios libres y zonas verdes que la legislación estipula, además de que muchos de los suelos urbanos consolidados décadas atrás, donde la densidad edificatoria es muy alta, van perdiendo peso relativo en el cómputo. Mención aparte debe recibir la proliferación de centros comerciales en los principales nodos de comunicación que dan acceso a Granada capital, cuestión que no estaba prevista—o al menos no del modo como se ha resuelto— en el POTAUG y que debería replantearse toda vez que afecta gravemente a la movilidad de buena parte del ámbito.

Ambientalmente, tarde o temprano el POTAUG deberá someterse a la preceptiva evaluación ambiental, tendrá que actualizar sus referencias normativas y planificadoras, e igualmente debería replantearse sus postulados aplicando los objetivos y la metodología de Evaluación de Ecosistemas del Milenio (PNUMA, 2005) y la Evaluación de Ecosistemas del Milenio de Andalucía (EMA, 2012), así como la evaluación de riesgos y efectos derivados del cambio climático, hoy imprescindibles en cualquier tipo de planes y programas.

Algunos de los conflictos o situaciones singulares suscitadas en la aplicación de la normativa del Plan podrían resolverse con una simple actualización de sus descripciones y prescripciones, pero otros sí que requerirían de una cierta modificación, particularmente cuando se ha demostrado que algunas de sus ambigüedades o imprecisiones han dado lugar a una reiterada superación de las restricciones del POTAUG.

Gráfico 5. Grandes superficies comerciales de la Aglomeración Urbana de Granada.

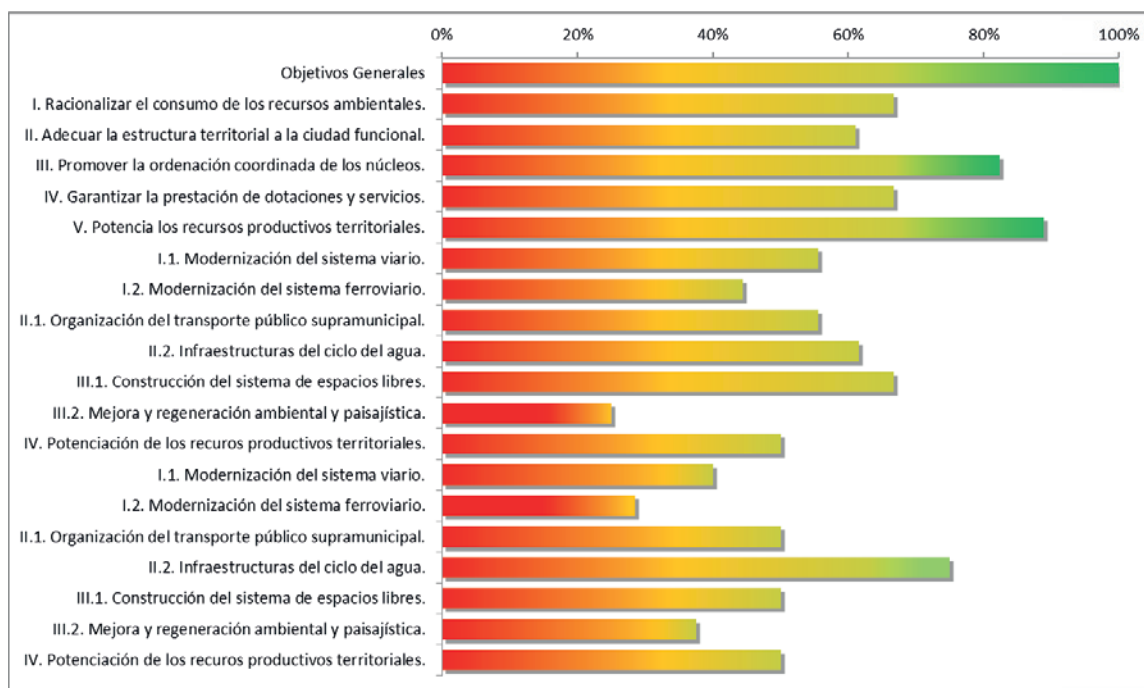


Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por la CMAOT, 2016.

Finalmente, sobre el grado de ejecución de las determinaciones del POTAUG hay que advertir que cuanto menor es su grado de precisión, mayor ha sido su cumplimiento: los objetivos más que las actuaciones y, dentro de estos, los objetivos generales más que los concretos. Ello no hace sino ocultar una realidad: que las ambigüedades, las determinaciones más flexibles, tienen más recorrido en la planificación que las precisiones, máxime en ámbitos tan extensos y complejos como el presente. Ahora bien, se observa que en el cumplimiento de estas determinaciones hay como tres grandes bloques: lo urbanístico, lo infraestructural y lo ambiental-patrimonial.

Así, lo más estrictamente urbanístico se ha cumplido muy por encima de la media, confirmando: primero, es el aspecto al que los planes subregionales dedican mayor esfuerzo, o al menos en este caso, entroncando directamente con la planificación urbanística general, aunque a inferior escala de detalle (de hecho, puede aducirse que, entre las críticas recibidas por el POTAUG, se incluyen aquellas que estiman que guarda más analogías de lo adecuado o pertinente con un «plan urbanístico supramunicipal»); segundo, que es donde más exitosa se muestra la planificación territorial, habida cuenta de la larga tradición existente en la gestión urbanística; y tercero, que se trata de la cuestión a la que más atención prestan los servidores públicos encargados de su supervisión, toda vez que puede resultar la más comprometedora.

Gráfico 6. Grado de cumplimiento del POTAUG a 2016.



Fuente: Elaboración propia, 2016.

Los aspectos infraestructurales han sido más irregularmente cumplidos y, en la mayoría de los casos, es donde se registran los mayores retrasos e incumplimientos de plazos, circunstancias que pueden motivarse en: uno, al requerir las inversiones más abultadas, no es extraño que las obras se demoren hasta liberar las correspondientes partidas presupuestarias o, al menos, alcanzar un alto compromiso de ejecución, y todo ello dependiendo mucho de los ciclos económicos en los que se encuentre el país; dos, a diferencia de lo que sucede en el urbanismo, la circunstancia de tener muy repartidas sus competencias no favorece en absoluto su ejecutividad, dándose bastantes conflictos competenciales, cuando no políticos, hasta el inicio de la construcción; y tres, el dilatado plazo, en general, que requiere la construcción de una infraestructura, hace que esta se vea azotada por los vaivenes de las demandas ciudadanas, empresariales, públicas y hasta periodísticas, lo que no en pocas ocasiones ha supuesto su paralización, modificación e, incluso, descarte.

Por último, los aspectos más postergados de la planificación siguen siendo los ambientales y patrimoniales, toda vez que reiteradamente resultan subordinados a otros más inmediatamente productivos y rentables. Sólo así se explica que los objetivos de mejora y regeneración ambiental y paisajística se hayan cumplido en un escueto 25%, y sus actuaciones en un no menos escaso 38%, máxime si se tiene en cuenta que buena parte de estas intervenciones están vinculadas con actuaciones infraestructurales, como la prevención de riesgos naturales o urbanísticos, o como la constitución del Sistema de Espacios Libres de la Aglomeración.

5. Conclusiones

Transcurridos prácticamente veinte años de la entrada en vigor del POTAUG, las condiciones que han sobrevenido en el ámbito son tales y de tanta envergadura que obligan a una revisión del Plan. Quizás esta revisión no deba ser de tanta enjundia o profundidad como pudiera parecer por los años transcurridos, sin embargo, el simple hecho de que el ámbito jurídico-administrativo

haya sido transformado y no coincida con la planificación de referencia es motivo más que suficiente para ello. A esto habría que añadirse las nuevas circunstancias que están experimentando las variables demográficas, entre ellas el crecimiento poblacional, prácticamente estancado en la última década; el excedente de suelo urbano no consolidado y urbanizable, con especial repercusión de éste último por cuanto que deja vacíos periurbanos altamente impactantes; las nuevas demandas residenciales, creciente en la primera corona de la ciudad central, los núcleos secundarios y en el diseminado; así como la paulatina orientación del espacio metropolitano hacia la constitución de un gran área de servicios, con singular presencia de centros comerciales de alta capacidad y una creciente orientación económica hacia las actividades propias de la sociedad del conocimiento.

Otra importante causa de modificación se puede fundamentar en que el Sistema de Espacios Libres, las zonas de reserva y las zonas de mejora no han llegado a ejecutarse según las previsiones del Plan, no al menos en el grado que se pudiera considerar cumplidas las funcionalidades metropolitanas.

Motivos añadidos de actualización serían las nuevas infraestructuras sobrevenidas, la circunstancia de que el Plan no se viese sometido en su aprobación al trámite de evaluación ambiental y la puesta al día de toda la legislación y planificación de incidencia. También habría que articular perfectamente las determinaciones del *Plan Especial de Ordenación de la Vega de Granada*, aún en aprobación inicial, con las del POTAUG, en particular en lo que se refiere a la conjunción de su ordenación del territorio y la multifuncionalidad agraria del ámbito (GARRIDO: 2019), a fin de evitar desavenencias indeseadas y propiciar la plena integración de sus propuestas (GARRIDO y SÁNCHEZ: 2019).

En suma, existen motivos para actualizar, modificar y revisar el POTAUG, y aunque pudiera parecer que con la revisión se resolvería toda la circunstancia de un tacada, quizás no estaría de más plantearse sendos pasos por orden de prelación. La primera opción, la de llevar a cabo directamente su revisión, posiblemente acortaría plazos, al menos *a priori*, pues, como se ha demostrado a lo largo de la historia de la planificación del ámbito, una concepción excesivamente omnicomprendensiva dilata en exceso los plazos por dificultades para llegar al consenso. Por su parte, la opción de avanzar estadio por estadio, seguro que prorroga el nuevo POTAUG, pero ayudaría a ir asimilando sus adaptaciones tanto a nivel social como por parte de los ayuntamientos.

En cualquier caso, será el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía el que decida qué hacer con el Plan, toda vez que el propio Parlamento andaluz ya le ha instado, a través de una proposición no de ley, a «iniciar los trámites necesarios para revisar el POTAUG» (BOPA de 22/03/2018:22), para lo cual se ha remitido a todos los grupos parlamentarios la evaluación del Plan finalizada por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en el año 2017, informe fundamentado en las conclusiones del trabajo que se analiza en este artículo, el cual pone de manifiesto que, no por requerir de una actualización, modificación o revisión, o por no haberse cumplido en algunos de sus objetivos y propuestas, el POTAUG ha dejado de ser un instrumento fundamental para resolver algunos de los problemas de los que adolecía la Aglomeración Urbana de Granada, para evitar otros que pudieran haber empeorado la situación precedente, e incluso para garantizar un futuro ordenado para la misma.

6. Referencias

- Benabent Fernández de Córdoba, M. (2006). *La ordenación del territorio en España: evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX*. Sevilla, Universidad de Sevilla y Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía.
- Benabent Fernández de Córdoba, M. (2016). «Teorías de la planificación territorial: métodos de decisión». En: *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XLVIII(189), 353-368.
- CFC, Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía (2016). *Plan de Transporte Metropolitano de Granada. Plan de Movilidad Sostenible. Avance de datos*. Sevilla, Dirección General de Movilidad, Consejería de Fomento y Vivienda, Junta de Andalucía.
- CMAOT, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (2016). *Informe de Calidad del Aire Ambiente*. Sevilla, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Junta de Andalucía.
- CMAOT, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (2017). *Plan Especial de Ordenación de la Vega de Granada*. Aprobación inicial. Sevilla, Dirección General de Ordenación del Territorio y Sostenibilidad Urbana, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Junta de Andalucía.
- CMAOT, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (2017). *Estudio Ambiental Estratégico del Plan Especial de Ordenación de la Vega de Granada*. Sevilla, Dirección General de Ordenación del Territorio y Sostenibilidad Urbana, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Junta de Andalucía.
- COPT, Consejería de Obras Públicas y Transportes (1999). *Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada*. Sevilla, Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía.
- COPT, Consejería de Obras Públicas y Transportes (2005). *Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada. Actualización, marzo 2005*. Sevilla, Secretaría General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía.
- Fernández Gutiérrez, F. (editor); Nieto Calmaestra, J.A.; Jiménez Bautista, F. y Machado Santiago, R. (2001). *El Área Metropolitana de Granada según sus habitantes*. Almería, Universidad de Almería.
- Garrido Clavero, J. (2017). *La incidencia de las políticas públicas en las trans-formaciones territoriales: el PEPMFC de la provincia de Granada*. Tesis doctoral. Granada: Universidad de Granada, 2017. [URI: <http://hdl.handle.net/10481/47071>]. ISBN: 9788491632481. 302 pp.
- Garrido Clavero, J. y Sánchez del Árbol, M. A. (2018). «Primera aproximación al seguimiento/evaluación del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía en la provincia de Granada». En: *Cuadernos Geográficos*, 57(1), 130-131.
- Garrido Clavero, J. y Soto Rueda, J. M. (2019). «El decano de la planificación territorial en Andalucía: Seguimiento y evaluación del PEPMFC para la provincia de Granada». En: *Actas del IX Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*. Santander, Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio (FUNDICOT), pp. 122-137.
- Garrido Clavero, J. (2019). «Ordenación del Territorio y multifuncionalidad agraria. El caso del Plan Especial de Ordenación de la Vega de Granada». En: *Actas del IX Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*. Santander, Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio (FUNDICOT), pp. 1262-1273.
- Garrido Clavero, J. y Sánchez del Árbol, M.A. (2019). «El Plan Especial de Ordenación de la Vega de Granada: Propuestas con repercusión ambiental para un ámbito agrícola periurbano». En: *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*. Publicación aceptada.
- OMSP, Observatorio para la Mejora de los Servicios Públicos(2008). *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.
- Sánchez del Árbol, M.A. y Garrido Clavero, J. (2016). «Valor y valoración del paisaje de la Vega de Granada». En: Segarra, S.; Valenzuela, L.M. y Rosúa, J.L. (Eds.): *Paisaje Con+Texto. Naturaleza, jardín, espacio público*. Granada, Editorial Universidad de Granada, pp. 409-430.
- Sánchez del Árbol, M.A. (2019). *Incidencia de la planificación territorial en el medio físico-ambiental de la Vega de Granada y entorno próximo*. Tesis Doctoral Granada: Universidad de Granada, 2019. [URI: <http://hdl.handle.net/10481/55385>]. ISBN: 9788413061368. 620 pp.
- Segura Calero, S. (2017). *Mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión de instrumentos de ordenación del territorio. Análisis internacional comparado*. Tesis doctoral. Sevilla: Universidad de Sevilla, 2017 [URI: <https://idus.us.es/xmlui/handle/11441/64003>]. 322 pp.

- Segura Calero, S. y Pedregal Mateos, B. (2017). «Mecanismos de evaluación y seguimiento en planes de ordenación del territorio de Andalucía». En: *Perspectiva Geográfica*, 19(2), 357-378.
- Segura Calero, S. y Sanz Berezi, E. (2019). «El seguimiento y la evaluación de planes territoriales en España: una visión regional comparada». En: *Actas del IX Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*. Santander, Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio (FUNDICOT), pp. 1135-1150.
- SGOTSU, Secretaría General de Ordenación del Territorio y Sostenibilidad Urbana (2016). *Informe de valoración del grado de cumplimiento del Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada*. Sevilla, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Junta de Andalucía. Documento interno e inédito.
- Soto Rueda, J.M. y Garrido Clavero, J. (2019). «La evaluación de Impacto Territorial (EIT): Sobre la posibilidad de su institucionalización en Andalucía (España)» En: *Actas del IX Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*. Santander, Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio (FUNDICOT), pp. 1175-1190.

Sobre los autores

Juan Garrido Clavero

Doctor en Territorio, Patrimonio y Medio Ambiente; licenciado en Geografía, Ciencias Políticas y Antropología. Es co-redactor de más de una cincuentena de planes de ordenación del territorio, de planeamiento urbanístico, estudios de impacto ambiental y agendas locales 21, nacionales e internacionales (Argentina, Brasil, Chile, Italia, Perú...). También es autor de una decena de artículos científicos. Ha sido técnico superior de la Consejería de Medio Ambiente y de la Consejería de Obras Públicas y Transportes; y en la actualidad compagina sus labores de profesional libre dedicado a la redacción de planes y programas, con la docencia en el Máster en Gobernanza, Liderazgo y Planificación Territorial y en el Aula de Formación Abierta de la Universidad de Granada.

Miguel Ángel Sánchez del Árbol

Doctor en Territorio, Patrimonio y Medio Ambiente, licenciado en Geografía e Historia y diplomado en Urbanismo. Profesor Contratado Doctor de la Universidad de Granada, es autor o coautor de casi cuarenta publicaciones (entre artículos, libros y capítulos de libros) relacionadas con espacio geográfico, territorio, paisaje y medio ambiente. Ha participado en una docena de proyectos de investigación, dos de ellos internacionales. Ha ejercido actividad profesional a través de la co-redacción de más de cuarenta documentos de planificación (ordenación del territorio, planeamiento urbanístico, agendas locales 21...), incluido el asesoramiento técnico en materia de ordenación del territorio en la provincia de Granada, realizado en los años noventa para la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía.