

Evaluación del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía en la provincia de Granada

JUAN GARRIDO CLAVERO¹ | MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ DEL ÁRBOL² ✉

Recibido: 13/01/2017 | Aceptado: 08/07/2017

Resumen

Andalucía es la región más meridional de la Europa continental, una de las que cuenta con mayor longitud de costa y la única que comparte fachada litoral con el Océano Atlántico y el Mar Mediterráneo. Estas excelentes condiciones geográficas le han deparado un importante papel histórico y le han sido de gran repercusión económica. Pero el fuerte dinamismo al que se ha sometido la costa andaluza en el último medio siglo amenaza con borrar la huella de esa identidad, hipotecar su potencialidad económica y producir un impacto medioambiental irreversible. De ahí que sea más necesario que nunca emprender su protección desde la planificación. Para ello, el Gobierno Autónomo ha aprobado el *Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía*, un plan que pretende compatibilizar el desarrollo de la zona costera con su sostenibilidad económica, ambiental y paisajística. Sin embargo, tras una exhaustiva evaluación de las propuestas del Plan, se infiere que su implementación en la franja litoral coincidente con la provincia de Granada, la menos dinámica y más recientemente ocupada de forma intensa, pudiera dar lugar a algunos efectos adversos o no deseados que necesitarían ser revisados.

Palabras Clave : Costa de Granada; protección litoral; planificación territorial y urbanística; evaluación.

Abstract

Evaluation of the Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía in the province of Granada

Andalusia is the southernmost region of continental Europe, one of which has the longest coastline and the only one that shares the coastline with the Atlantic Ocean and the Mediterranean Sea. These excellent geographical conditions have given it a leading role in history and have had great economical impact. But the strong dynamism that the Andalusian coast has undergone in the last half century represents a menace to its identity, putting its economic potential at risk and producing an irreversible environmental impact. Hence it is more necessary than ever to undertake protection from planning. To this end, the Autonomous Government has approved the *Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía*, a plan that seeks to harmonize the development of the coastal zone with its economic, environmental and landscape sustainability. However, after an exhaustive evaluation of the Plan's proposals, it is inferred that its implementation on the

1. Universidad de Granada

2. Universidad de Granada. msdarbol@ugr.es

coastal strip coinciding with the less dynamic and more recently intensively occupied province of Granada could lead to some adverse or undesirable effects which would need to be reviewed.

Key Words: Granada's Coast; coast protection; territorial and urban planning; evaluation.

Résumé

Evaluation du Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía dans la province de Granada

L'Andalousie est la région la plus méridionale de l'Europe continentale. Celle-ci compte une des plus longues côtes et elle représente la seule région de l'Europe qui partage la ligne côtière de l'océan Atlantique et de la mer Méditerranée. Ces conditions géographiques excellentes lui ont apporté un rôle important du point de vue historique et un grand impact économique. Pourtant, à cause du fort dynamisme subi par la côte andalouse pendant le dernier demi-siècle, elle risque d'effacer la trace de son identité, d'entraver son potentiel économique et de produire un impact environnemental irréversible. En conséquent, il est nécessaire de procéder à sa protection plus que jamais moyennant l'aménagement du territoire. Dans ce but, le gouvernement régional a approuvé le *Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía*, lequel vise à concilier le développement de la zone côtière avec la viabilité économique, écologique et paysagère. Cependant, après une évaluation approfondie des propositions concernant le Plan, il en résulte que sa mise en œuvre dans le littoral de Granada, qui est le moins dynamique et qui a enduré la occupation urbaine la plus récente et intense, pourrait conduire à des effets néfastes et indésirables. C'est pour cette raison que ces effets devraient être vérifiés.

Mots-Clés: Côte de Granada; protection de la côte; aménagement du territoire et urbain; évaluation.

1. Introducción

Como es bien sabido, la franja costera española ha acusado en el último medio siglo un intenso proceso de expansión demográfica, así como de transformación de los usos del suelo y de las actividades económicas, todo ello inducido, unas veces, o respaldado, otras, por actuaciones del sector público, especialmente la construcción de grandes infraestructuras del sistema de transportes y comunicaciones. Esta intensa dinámica ha constituido un escenario de oportunidad y de desarrollo económico sin precedentes y ha conllevado «nuevos procesos urbanos –suburbanización, metropolización, urbanización dispersa, surgimiento de nuevas ciudades medias– que han reconfigurado el sistema de articulación y asentamiento de este territorio» (Rodríguez y Sánchez, 2014: 2). A su vez, ha sometido la franja litoral a fuerte presión sobre su medio ambiente, el carácter de sus paisajes, sus aprovechamientos tradicionales, sus elementos identitarios, sus funciones arraigadas, etc. e, incluso, ha incidido, directa o indirectamente, en la merma del potencial socio-económico de amplias zonas de interior. De esta dinámica, aunque variable según los tramos costeros, ha participado muy activamente el litoral andaluz. Y precisamente por los contundentes efectos territoriales de tales procesos, se justifica la intervención desde la planificación no limitada a la urbanística municipal y a la sectorial, sino extendida a la de carácter supramunicipal y bajo instrumentos de ordenación del territorio.

En julio de 2015 fue aprobado el *Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía* (en adelante PPCLA), en línea con la GIZC (*Gestión Integrada de Zonas Costeras*, a partir de la Recomendación 2002/413/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2002, sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa, que en nuestro país se materializada como *Estrategia de Gestión Integrada de las Zonas Costeras en España*, y en la comunidad autónoma como *Propuesta de Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras*). Este Plan pretende hacerse eco de una situación bastante generalizada en las zonas costeras españolas, como bien sintetizan Ochoa y Pisos (2013: 520).

Sin embargo, el PPCLA ha levantado no pocas suspicacias y voces críticas, pues aunque incide sobre un espacio, el del litoral andaluz, que sólo atañe al 9% de la superficie de la comunidad autónoma de Andalucía, llega a afectar al 36% de su población (Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía, Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía, 2011), a 62 de sus 771 municipios y, lo que es más importante, implica a uno de sus más relevantes espacios regionales, tanto en dinámica socioeconómica, como en valores patrimoniales, medioambientales y paisajísticos.

Esta controversia se manifiesta a lo largo y ancho de los 859 kilómetros del litoral andaluz (según el PPCLA, porque, según el Instituto Nacional de Estadística, son 945 kilómetros, y según el Instituto Geográfico Nacional, 910 kilómetros) y los 500 metros de anchura considerados «Amplitud medida en proyección horizontal tierra adentro desde la línea que determina el dominio público marítimo-terrestre... [e] incluye además los ámbitos exteriores... necesarios para completar el ecosistema costero» (PPCLA, 2015:411); si bien resulta singularmente patente en el tramo de la provincia de Granada, por cuanto que reúne unas características fisiográficas particulares, es el ámbito que cuenta con un menor grado de desarrollo de su planificación urbanística, se trata de la franja costera menos dinámica o *dinamizada* y, en consecuencia, resulta la más tardíamente incorporada a los procesos críticos que motivan el Plan.

No obstante, aunque se ha debatido mucho sobre la conveniencia del Plan, pocos estudios han profundizado en la incidencia que el mismo pudiera tener a medio-largo plazo en el litoral de Granada. El Informe de Sostenibilidad Ambiental, que necesariamente debe acompañar al Plan, no hace más distinción en su parte descriptivo-analítica que entre la fachada litoral atlántica y la mediterránea, añadiendo sendas fichas de evaluación ambiental de los sectores afectados por el Plan en el litoral de Granada. Los comunicados oficiales publicados por los organismos competentes tampoco hacen referencia alguna a la posible repercusión del Plan para este ámbito. Por su parte, la prensa trata las consecuencias de manera genérica, si bien hay que precisar que la de ámbito provincial se hace eco, sobre todo, de la oposición que este documento normativo ha suscitado entre las organizaciones públicas y privadas de la Costa (la Mancomunidad de Municipios de la Costa Granadina coordinó la presentación de más de 400 alegaciones de ayuntamientos, asociaciones y colectivos, por entender, en general, y sobre todo por parte de los municipios costeros, que la normativa del Plan iba a suponer «un corsé» para su futuro desarrollo socioeconómico, según se publicó en Ideal de Granada, de fecha 25 de mayo de 2015). Por último, las páginas webs de los distintos colectivos ecologistas y profesionales preocupados por la cuestión son las que afrontan con mayor calado el asunto, aunque generalmente lo hacen con una marcada disparidad de apreciaciones.

Pero esta falta de referentes, unido a la escasa vigencia del Plan (sólo un par de años), no debe ser óbice para que se aborde la repercusión de sus propuestas de la manera más aséptica y objetivamente posible. En este sentido, el presente trabajo intentará adelantar algunas de las principales

consecuencias de la entrada en vigor del PPCLA en la franja costera de la provincia de Granada, partiendo siempre de la hipótesis de que va a cambiar drásticamente buena parte de las expectativas generadas a partir del boom inmobiliario de principios del siglo XXI.

Algunas de estas expectativas truncadas afectan al lucro de particulares, si bien otras frustran los modelos de ciudad acordados por los distintos municipios en sus respectivos planes urbanísticos, imposibilitando con ello la resolución de algunos de sus más perentorios problemas urbanísticos y medioambientales, al tiempo que coartan algunas de sus más bienintencionadas iniciativas de ordenación y desarrollo socioeconómico.

No obstante, no es pretensión de este estudio poner en cuestión las propuestas del PPCLA, sino escudriñar cuáles han sido las mencionadas expectativas truncadas y cuáles son las posibles desavenencias derivadas de su implementación; con particular dedicación a las expectativas y desavenencias vinculadas directamente con la iniciativa pública. Así mismo, al final de este trabajo se aportan algunas alternativas a los vacíos y debilidades que el PPCLA deja tras de sí en el contexto de la costa de Granada, siempre con el ánimo de intentar contribuir a la mejora, en su caso, del Plan y favorecer su finalidad.

Luego, el devenir del tiempo, las transformaciones territoriales sucedidas y las reacciones suscitadas determinarán la idoneidad de un Plan que, pese a su incuestionable necesidad, admite la posibilidad de ser perfeccionado, especialmente en su aplicación más detallada.

2. Metodología

Tradicionalmente, las organizaciones públicas han intentado mejorar su gestión a través de la planificación de sus recursos e intervenciones. Para ello han acordado y elaborado diferentes políticas públicas que, durante una vigencia definida, han intentado conseguir unos objetivos prefijados. Sin embargo, recientemente, estas organizaciones están experimentando una importante renovación en su proceder, incorporando la mejora continua de sus servicios, lo que les permite reajustar y reorientar sus actuaciones en pos de la generación de unos resultados que satisfagan las necesidades y expectativas de sus destinatarios.

Así pues, toda política pública puede ser sometida a un proceso de análisis, jugando en ello un papel crucial su seguimiento y evaluación. Es más, «sin el seguimiento y la evaluación sería imposible determinar si las actuaciones desarrolladas están en línea adecuada, y determinar los éxitos o progresos de un plan... [además] permite adecuar y reajustar un plan a las expectativas y necesidades de la ciudadanía en todo momento» (OMSP, 2008: 20), motivo último que ha de refrendar toda iniciativa pública.

Para superar este reto, se plantea llevar a cabo un primer seguimiento/evaluación del PPCLA en el litoral de la provincia de Granada, al segundo año de su vigencia; siguiendo para ello las pautas que le son propias al análisis de las políticas públicas y, más concretamente, al seguimiento y evaluación de planes y programas.

En esta ocasión se seguirá la *Guía de seguimiento y evaluación de los planes de actuación de los servicios públicos* del Observatorio para la Mejora de los Servicios Públicos de la Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía, por ser unos de los documentos de máxima referencia en este campo.

Como técnica de recogida de información se acudirá a: por un lado, la revisión documental, tanto del propio PPCLA, como de los planes urbanísticos aprobados en el ámbito, de las noticias de prensa y de los comunicados de colectivos relacionados con este asunto; por otro lado, la información ofrecida por el Sistema de Información Geográfica del Litoral de Andalucía, del modo en que se interpreta en Ojeda y Cabrera (2006); y finalmente, la observación directa participante, según el procedimiento aplicado por los autores del presente artículo, como profesionales experimentados en la materia y con desempeño temporal de funciones en la ordenación territorial del ámbito dentro del organigrama competencial de la Administración Pública (el autor 1 del presente artículo como responsable de la Oficina de Asesoramiento Urbanístico de la Costa Tropical de Granada, entre 2008 y 2010; y el autor 2 como asesor técnico de Ordenación del Territorio de la Delegación Provincial en Granada de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, entre 1992 y 1996).

Como técnica de análisis se empleará: de una parte, el estudio de las interacciones surgidas a partir del cruce de las consideraciones de las diferentes clasificaciones de suelo establecidas por el planeamiento urbanístico vigente y los regímenes de usos de cada zona litoral de protección establecida por el Plan; y de otra parte, la evaluación de los impactos a los que esta combinación pudiera inducir, 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 urbanístico más inmediato, es decir, según las distintas clases de suelo. Como parte del proceso analítico, se incluye trabajo de campo para verificar in situ determinadas situaciones pre-identificadas en la documentación tratada.

Se tratará, por tanto, de una evaluación que podría definirse:

- Según quién evalúa: Externa, pues va a ser desarrollada por expertos al margen de la organización o del proceso de definición e implementación del Plan, con el propósito de incorporar su independencia, rigurosidad y objetividad a la identificación de puntos fuertes y débiles.
- 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).
- 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 aclimatación 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 evaluar los impactos que vayan generándose, así como revisar aquellos aspectos evaluados *ex ante* que puedan cambiar durante la etapa de implementación» (OMSP, 2008:52).

3. Resultados

3.1. Contexto normativo y planificador

La comunidad autónoma de Andalucía tiene competencia exclusiva sobre la ordenación del territorio y del litoral desde 1982 (artículo 13.8 de la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía, ratificado en los artículos 56.5 y 56.6 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía). Esta competencia sería desarrollada por la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía, en la que se establece que «la Ordenación del Territorio... encuentra su nivel propio de actuación en el ámbito supralocal, regional y subregional, y para ello la Ley establece dos instrumentos de ordenación integral: El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía [y] Los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional» (Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía, 1994: Exposición de motivos). No obstante, esta ley sería modificada por el Decreto-Ley 5/2012, por el que, entre los anteriores instrumentos de planificación territorial, se intercala el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía. Esta incorporación se hace por la perentoria necesidad de ordenar un ámbito que no ocupa ni toda la región ni específicamente alguno de los ámbitos subregionales en los que ésta fue dividida, pero que necesita de un enfoque unitario, integrador y a escala adecuada. Así, el 29 de enero de 2013 se acordó la formulación del PPCLA (Acuerdo de 29 de enero de 2013, del Consejo de Gobierno, por el que se formula el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, BOJA nº32 de 14/02/2013) y el 21 de julio de 2015 entró en vigor (Decreto 141/2015, de 26 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, BOJA nº139 de 20/07/2015).

El PPCLA es vinculante para los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio y los demás planes subordinados al mismo con los que coincide espacialmente. Igualmente, es vinculante y prevalece sobre el planeamiento urbanístico general de los municipios a los que incumbe, los cuales deben adaptarse en el plazo máximo de cuatro años desde su entrada en vigor, es decir, antes del 21/06/2019. Y sólo quedará supeditado a las determinaciones de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales (PORN) de los espacios protegidos a los que afecte.

Cuadro 1. Situación del planeamiento vigente en el litoral de la provincia de Granada y adaptación a la LOUA y el POTA

Municipios	Plan	Año	Nº Modificaciones	Adaptación a la LOUA	Adaptación al POTA
Almuñécar	PGOU	1987	40	SI	NO
Salobreña	PGOU	2000	1	NO	NO
Motril	PGOU	2003	22	SI	NO
Albuñol	NNSS	1998	3	SI	NO
Gualchos	NNSS	1994	2	SI	NO
Lújar	NNSS	1987	0	NO	NO
Polopos	NNSS	1999	2	NO	NO
Rubite	DSU	1979	0	-	-
Sorvilán	DSU	1979	0	-	-

Fuente: PPCLA, 2015.

En consecuencia, en el litoral granadino, el PPCLA tendrá repercusión sobre el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Tropical de Granada; los planes generales de ordenación urbanística (PGOU) de Almuñécar, Salobreña y Motril; las normas subsidiarias (NN.SS.) de Albuñol, Gualchos, Lújar y Polopos; y las delimitaciones de suelo urbano (DSU) de Rubite y Sorvilán. Mientras que se someterá a las determinaciones del PORN del Paraje Natural de Maro-Cerro Gordo.

3.2. Contexto espacial

El Plan incide sobre una superficie aproximada de 60.000 hectáreas del litoral andaluz, de las cuales 3.640 ha. se localizan en la provincia granadina (apenas un 7,3% del total). De éstas, 119 hectáreas se encuentran fuera de la franja de 500 metros, cumpliendo la función de completar el ecosistema litoral; mientras que el resto, 3.521 ha., quedarían dentro de la franja costera, entre 0 y 500 m. En ésta última, el suelo urbano ocupa el 27,2%, el suelo no urbanizable el 54,9% y el suelo urbanizable el 17,9%.

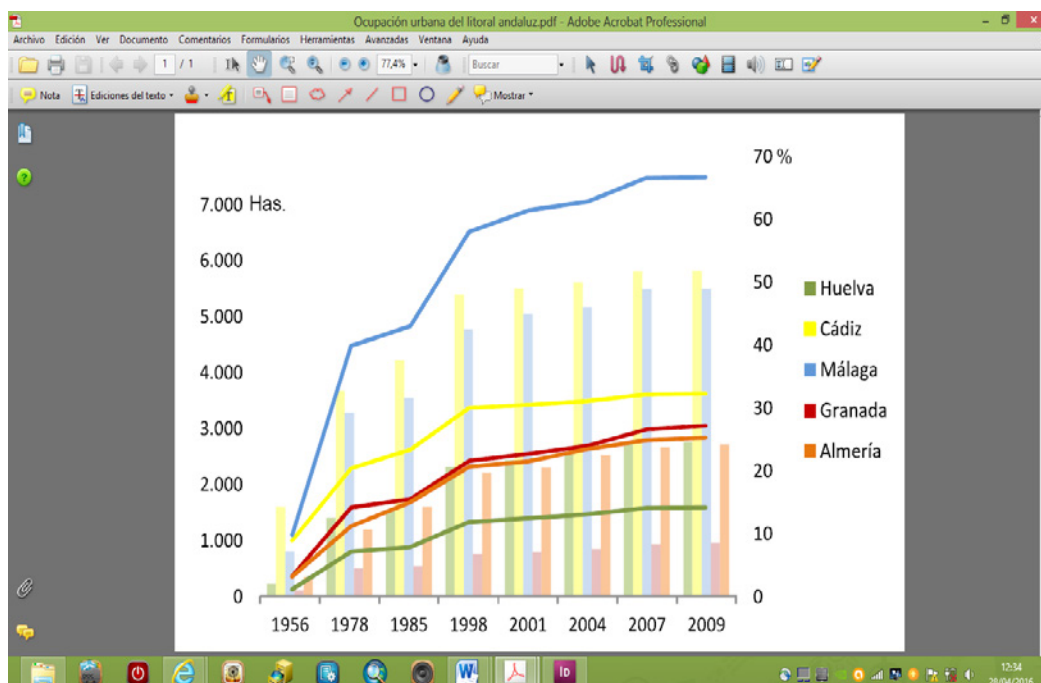
Mapa 1. Ordenación del corredor litoral de Granada según el PPCLA



Fuente: PPCLA, 2015.

El suelo urbano (SU) presenta una de las más bajas ocupaciones porcentuales del litoral andaluz, que no ha parado de expandirse desde mediados del siglo XX y, especialmente, durante su última etapa. Así, desde 1956 (fecha desde la que existe interpretación de usos del suelo) el litoral granadino ha sido uno de los de menor porcentaje de ocupación urbana de todos los tramos provinciales del litoral andaluz. No obstante, ha experimentado un proceso de expansión continuado desde la citada fecha de referencia, donde apenas suponía el 3,3% de ocupación del suelo, hasta alcanzar 27,2% en 2009 (último año considerado por el Plan, que se fundamenta en el Sistema de Información Geográfica del Litoral de Andalucía), lo que redonda en un incremento del 735,5%, el segundo mayor crecimiento después del tramo litoral onubense y muy por delante del malagueño (tradicionalmente considerado el más expansivo, cuando en realidad es el que más porcentaje ocupa pero no el que más crece, precisamente por la práctica saturación de su espacio físico). El salto cualitativo se produce entre 1956 y 1978, los años del «desarrollismo» y el «boom turístico»; si bien es durante los últimos años del siglo XX y los primeros del XXI (1998-2009) cuando el litoral granadino se desmarca del resto de tramos litorales andaluces, al ser el que más se incrementa porcentualmente (26,0%), muy por encima de la media andaluza (15,0%). Ello es así, fundamentalmente, porque el litoral granadino se ha incorporado muy tardíamente a los procesos turísticos propios de la costa andaluza y mediterránea, debido a las mayores dificultades históricas de accesibilidad, el postergado acondicionamiento de las playas, el reducido equipamiento turístico hasta hace pocas décadas, las severas dificultades topográficas de la franja litoral oriental, entre otros factores. No obstante, para este tipo de suelos el PPCLA no establece condiciones de aplicación directa.

Gráfico 1. Superficie y porcentaje de ocupación urbana de la franja costera andaluza (de los 0 a 500 metros) por tramos provinciales



Fuente: PPCLA, 2015 y elaboración propia, 2016.

El suelo no urbanizable (SNU) afecta a espacios que apenas ofrecen posibilidades de crecimiento urbanístico por la acumulación de regulaciones y las intrínsecas limitaciones topográficas. De los aproximadamente 77 kilómetros de línea de costa del litoral granadino, el 25,0% coincide con

suelo urbano o urbanizable, mientras que el 75,0% restante se corresponde consuelo no urbanizable. La mayor parte de este SNU resulta protegido por la legislación ambiental y por el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Tropical de Granada (POTCTG). Sólo se encuentran pequeños sectores de terreno sin estar especialmente protegidos en la franja más alejada de los 500 metros respecto al dominio público marítimo-terrestre que establece el PPCLA. Esto sucede en dos espacios: la mayor parte de la mitad oriental del litoral granadino (de Gualchos-Castell de Ferro a Albuñol) y las proximidades de las principales poblaciones de la mitad occidental (Motril sobre todo, Salobreña y Almuñécar muy puntualmente). De estos espacios, el PPCLA protege, bajo sus categorías de *Zonas litorales de Protección Territorial 1* (PT1) y *Zonas litorales de Protección Territorial 2* (PT2), la mayor parte de los mismos; de forma tal que, como resultado práctico, sólo se dispone de unos escuetos SNU no especialmente protegidos en Motril, Torrenueva y La Rábita. Sin embargo, estos últimos suelos tienen serias dificultades para su desarrollo: bien porque se ven afectados por la presencia de infraestructuras que limitan la edificación (Puerto de Motril o Autovía A-7 en La Rábita), o bien porque el desnivel del terreno hace poco rentable e insegura su edificación. En consecuencia, por la imperante regulación sectorial (ambiental fundamentalmente, pero también la ligada a infraestructuras), la profusa planificación territorial (tanto del POTCTG como del PPCLA) y las connaturales limitaciones del medio físico, en el litoral granadino prácticamente no queda espacio que convertir en urbanizable, si no es utilizando las escasas posibilidades que dejan las *Zonas litorales de Protección Territorial 1 y 2* del PPCLA.

El suelo urbanizable (SUBLE) se enfoca preferentemente a la segunda residencia y a los complejos turísticos. Los municipios del litoral granadino tienen aprobadas 996 hectáreas de SUBLE, de las cuales 631 se ubican en el ámbito del Plan. El 71,3% de este suelo se califica como Suelo Urbanizable Ordenado (SUO), el 19,8% como Suelo Urbanizable Sectorizado (SUS) y sólo el 8,9% es Suelo Urbanizable No Sectorizado (SUNS). El Plan no computa los usos previstos para estos suelos en su ámbito, aunque sí lo hace para el total de los municipios afectados, declarando que la mayor parte será residencial-turístico, en detrimento del industrial-terciario; lo que da buena muestra del destino al que se pretende orientar el litoral granadino, claramente enfocado al mercado de segundas residencias y su explotación turística, esta última muy por encima de la media andaluza, en tanto que los usos industriales y terciarios están bastante por debajo de la misma.

Cuadro 2. Usos a los que se destinan los suelos urbanizables de los municipios del litoral de la provincia de Granada y del litoral andaluz

Ámbito	% residencial	% industrial	% terciario	% turístico
Litoral granadino	60,5	7,7	4,9	26,9
Litoral andaluz	62,6	16,4	8,4	12,6

Fuente: PPCLA, 2015.

Es sobre estos suelos, los urbanizables, donde el Plan incide en mayor medida. De hecho, de los 36 sectores urbanizables que se localizan en el litoral granadino, 19 tienen una ficha de información-diagnóstico en la Memoria de Información (aunque en el cuadro resumen de la página 321 aparecen enumerados 19 sectores, finalmente sólo se presentan 18 fichas, faltando la correspondiente al SUNS-09 Las Tejas en Almuñécar) y 8 de éstos cuentan con un recuadro de justificación de la categoría de protección propuesta en la Memoria de Ordenación (son 8 sectores, si bien el

PPCLA sólo reconoce 6, como aparece en el cuadro de la página 415; quizás ello se deba a que el SUS-MP.98 de Almuñécar sólo se protege parcialmente y al olvido del SAU-1 de Albuñol. Posteriormente se subsana este error en la Normativa, donde aparecen 6 sectores integralmente y 2 parcialmente).

Lo más relevante que sucede con estos sectores es que, por un lado, ninguno de los 11 SUO se ven alterados (tal y como sucede con el resto de SUO en toda Andalucía, a excepción de 4SUO, en el litoral gaditano y almeriense, cuyo desarrollo pudiera impedir los objetivos de protección para el tramo en su conjunto); por otro lado, de los 18 SUS (14 cuentan con ficha de información-diagnóstico), 5 pasan a protegerse por el Plan, 4 de ellos como PT2 (si bien, dos de ellos parcialmente) y 1 como PT1; y por otro lado más, de los 7 SUNS (5 cuentan con ficha de información-diagnóstico), 3 pasan a ser protegidos por el Plan, 2 de ellos como PT2 y 1 como PT1.

Cuadro 3. Suelos urbanizables del litoral de la provincia de Granada y su relación con el PPCLA

Denominación	Municipio	Uso Global	Clasificación	Régimen Protección	Motivos de protección
SUS-MP.98	Almuñécar	Turístico	SUS	PT2 parcial	FP, RC, EU.
SUS-06 La Herradura	Almuñécar	Residencial	SUS	PT2 parcial	FP, RC, EU + Directriz
SUNS-09 Las Tejas	Almuñécar	Residencial	SUNS	PT2	PH, RC, CE.
SUNS-08 Corrales	Almuñécar	Residencial	SUS		
SUNS-07 Conejito	Almuñécar	Residencial	SUNS		
SUNS-06 Maravillas Norte	Almuñécar	Residencial	SUNS		
SUNS-05 Cotobro	Almuñécar	Residencial	SUNS		
SUS-14 Citasol	Almuñécar	Residencial	SUS		
SUNS-02 Barranco Cabría	Almuñécar	Residencial-Hotelero	SUNS	PT2	PH, RC, CE, EU.
SUNS-01 Barranco de Enmedio	Almuñécar	Residencial	SUNS	PT1	PH, FP, RC, IA.
SUE TR 2	Salobreña	Turístico	SUS		
SUE TR L1 Laderas	Salobreña	Turístico	SUS	PT1	PH, FP, CE.
SUE TE	Salobreña	Turístico	SUS		
SUS-TOR-3 Torrenueva Playa Oeste	Motril	Residencial-Turístico	SUS	PT2	FP, CE, EU.
SUS-TOR-1 Torrenueva Ladera	Motril	Residencial	SUS		
SUS 4-B El Sotillo	Gualchos	Residencial-Turístico	SUS		
SUS 4-A El Sotillo	Gualchos	Residencial-Turístico	SUS		
SU-1 Los Cambriles	Gualchos	Residencial-Turístico	SUS		
SAU-1	Albuñol	Residencial	SUS	PT2	FP, EU.

Significado de los códigos de motivos de protección:
 PH: Proteger la flora, fauna e HIC presentes.
 FP: Favorecer la diversidad paisajística.
 RC: Reforzar la conectividad litoral-interior.
 CE: Contener las escorrentías, inundabilidades y procesos erosivos.
 EU: Evitar intensificar la ocupación urbanística.
 IA: Impedir la alteración del sistema de asentamientos.
 Directriz: Como está parcialmente ejecutado se establece directriz que permita completar la estructura urbana (espacios libres al frente litoral y espacios protegidos del interior, y suelos edificables al frente ya transformado).

Fuente: PPCLA, 2015.

3.3. Categorías de protección y régimen de usos del Plan

El PPCLA establece tres categorías de protección (*Zonas litorales de Protección Ambiental*, *Zonas litorales de Protección Territorial 1* y *Zonas litorales de Protección Territorial 2*), no siendo objeto de protección de este Plan los suelos urbanos, los sistemas generales portuarios y aeroportuarios, los terrenos e instalaciones de defensa nacional, ni las Actuaciones de Interés Público en SNU que hayan superado su información pública. Para cada una de estas categorías, el Plan establece un régimen de usos específico y diferenciado.

En el litoral de Granada los espacios afectados y el régimen de usos aplicable es el que se sintetiza seguidamente:

En las *Zonas litorales de Protección Ambiental* (PA), el régimen de usos prorroga las protecciones precedentes. Ocupan 186,1 hectáreas, repartidas entre Espacios Naturales Protegidos (Paraje Natural de Acantilados de Maro-Cerro Gordo, 256,6 hectáreas de las que sólo 107,8 caen en la provincia de Granada; Monumento Natural de los Peñones de San Cristóbal, 0,4 hectáreas; y Reserva Natural Concertada de la Charca de Suárez, 13,8 hectáreas), espacios de la Red Natura 2000 (Sierra de Castell de Ferro, Fondos Marinos Tesorillo-Salobreña, Acantilados y Fondos Marinos de Calahonda-Castell de Ferro, Acantilados y Fondos Marinos de la Punta de la Mona), vías pecuarias y dominio público marítimo-terrestre e hidráulico. Éstos se clasificarán según la normativa e instrumentos de planificación que les sean de aplicación y la normativa de este Plan. Igualmente, los usos permitidos serán: para los Espacios Naturales Protegidos los especificados en sus PORN; para los espacios de la Red Natura 2000 los especificados en sus instrumentos de planificación ambiental, y en su defecto les será de aplicación la normativa específica, el régimen de usos correspondiente a las Zonas litorales de Protección Territorial a la que hayan sido adscritas en este Plan y, en todo caso, sólo se autorizarán aquellos planes o proyectos que tras su evaluación se determine su no afectación a los hábitats y especies que motivaron su designación; mientras que para las vías públicas y dominios públicos los usos permitidos serán los que establezcan sus respectivas normativas.

En las *Zonas litorales de Protección Territorial 1* (PT1), el régimen de usos prácticamente impide el desarrollo urbanístico y los cultivos intensivos en invernadero. Ocupan 319,4 hectáreas, de las que la mayor parte ya se encontraban protegidas por el POTCTG, siendo sólo 7,3 las hectáreas que el PPCLA incorpora. Éstas se corresponden con aquellos suelos que tienen «características naturales o paisajísticas relevantes para la preservación de la franja litoral, colindantes con el dominio público marítimo-terrestre o con espacios naturales protegidos, los sometidos a riesgos naturales y aquellos otros que permiten la conexión de la costa con los espacios naturales protegidos del interior» (PPCLA, 2015: 414). El planeamiento urbanístico de sus correspondientes municipios deberá clasificar estos suelos como SNU Especialmente Protegido por Planificación Territorial, así como especificar los usos permitidos y no permitidos. Con carácter general, se prohíbe la construcción de edificaciones, excepto aquellas compatibles con los valores naturales y paisajísticos protegidos y cuyo uso esté relacionado con el mantenimiento y preservación de dichos valores (caso de adecuaciones recreativas, senderos, observatorios y centros de la naturaleza, accesos a las playas, etc.).

En las *Zonas litorales de Protección Territorial 2* (PT2), el régimen de usos permite la excepcionalidad respecto al impedimento del desarrollo urbanístico del Plan. Ocupan 1.554,4 hectáreas, de las cuales algunas ya se encontraban protegidas, pero la mayor parte se protegen ahora con el PPCLA (913,6 hectáreas). Se trata de los terrenos que albergan «valores naturales, paisajísticos o

agrícolas, y los terrenos que permiten la conectividad de la costa con el interior, evitando así la conurbación o contribuyendo a mejorar la calidad ambiental y urbana, especialmente en zonas muy urbanizadas. Se incluyen también aquellos que por su posición en el frente litoral, aun cuando acogen usos de naturaleza urbana, generalmente irregulares, deben ser preservados de la urbanización» (PPCLA, 2015: 414). El planeamiento urbanístico de sus correspondientes municipios deberá clasificar estos suelos como SNU Especialmente Protegido por Planificación Territorial o como Sistema General/Sistema Local de Espacios Libres. Podrán autorizarse, siempre bajo el régimen de SNU, las construcciones e instalaciones necesarias para la explotación agraria, las adecuaciones recreativas y las demás actuaciones de interés público de infraestructuras, recreativas, de ocio y turísticas que resulten compatibles con la preservación natural de los terrenos y se ajusten a los condicionantes de la normativa del Plan (caso de edificaciones de restauración, hostelería o dotaciones turísticas o deportivas playeras). Además, excepcional y justificadamente, las zonas PT2 podrán desarrollarse cuando los núcleos no puedan crecer por otro extremo y para completar la estructura urbana.

De todo ello se concluye que, de las 3.640 hectáreas del Plan, 2.122 están protegidas (2.060 por el PPCLA más el POTCTG y 62 sólo por el POTCTG); es decir, que el 58,3% del litoral granadino tiene algún tipo de protección, porcentaje ligeramente por encima de la media andaluza (55%). La mayor parte de estos suelos están clasificados como Suelo No Urbanizable, pero una pequeña parte (77 ha.) está clasificada en el planeamiento urbanístico precedente a la entrada en vigor del PPCLA como Suelo Urbanizable. De estas 77 ha. de Suelo Urbanizable ahora protegido por el Plan, 21 ha. sólo se verán afectadas en una parte de su superficie y no se comprometerá su desarrollo; pero las 56 ha. Restantes deberán desclasificarse pasando a Suelo No Urbanizable de Especial Protección (o a Sistema de Espacios Libres en el caso de los PT2), perdiéndose así la posibilidad de construir las 1.072 viviendas que preveía el planeamiento municipal.

4. Discusión

Conocidas las características de cada clase de suelo y cada categoría de protección y régimen de usos del Plan, a continuación se van a exponer las principales consecuencias que se derivan del cruce entre ellos (a fecha de redacción del presente artículo: finales de 2016).

El *Suelo No Urbanizable PA* (SNU-PA) convendría actualizarse incorporando la ZEC Acantilados y Fondos Marinos de Calahonda-Castell de Ferro. Aunque a la entrada en vigor del PPCLA (21/07/2015) aún no se había aprobado el *Plan de Gestión de la Zona Especial de Conservación de Acantilados y Fondos Marinos de Calahonda-Castell de Ferro* (03/10/2015); hoy es necesario incluir la parte terrestre del mismo como *Zona litoral de Protección Ambiental*, debiéndose cambiar para ello los Planos de Ordenación 073 y 074 del PPCLA. Así, aunque el artículo 10.5 establece que en los espacios protegidos de la Red Natura 2000 carentes de planificación ambiental prevalecerá el régimen de usos que le atribuya el Plano de Ordenación (en este caso el PT1), una vez aprobado el citado instrumento de planificación ambiental deberá considerarse como PA en vez de PT1, primero, por ser procedente en el orden de prelación normativa que establece el propio Plan y, segundo, porque resulta más restrictivo y ajustado a sus propósitos proteccionistas. Algo semejante debería suceder con el LIC Sierra de Castell de Ferro cuando entrase en vigor su propio Plan de Gestión. Es por todo ello que, quizás, estas indefiniciones deberían haberse tratado en la Normativa del PPCLA más bien como disposiciones transitorias que como parte de su articulado.

Cuadro 4. Matriz de clasificación del suelo y categorías de protección del PPCLA

		CLASIFICACIÓN DEL SUELO		
		Suelo No Urbanizable	Suelo Urbanizable	Suelo Urbano
CATEGORÍAS DE PROTECCIÓN	Zonas litorales de Protección Ambiental (PA)	SNU-PA	No hay	No afecta el Plan
	Zonas litorales de Protección Territorial 1 (PT1)	SNU-PT1	SUble-PT1	No afecta el Plan
	Zonas litorales de Protección Territorial 2 (PT2)	SNU-PT2	SUble-PT2	No afecta el Plan
	No protegido	SNU-NP	SUble-NP	No afecta el Plan

Fuente: Elaboración propia, 2016.

El *Suelo No Urbanizable PT1* (SNU-PT1) podría haberse delimitado con mayor precisión para incluir zonas complementarias y evitar verse afectado por actividades prohibidas. Este suelo está circunscrito básicamente a tres localizaciones: entre el poblado de La Herradura y el Paraje Natural Acantilados de Maro-Cerro Gordo, en prácticamente la totalidad de la línea de costa coincidente con el LIC Acantilados y Fondos Marinos Tesorillo-Salobreña, y entre el LIC Sierra de Castell de Ferro y el ZEC de Acantilados y Fondos Marinos de Calahonda-Castell de Ferro. Todos estos SNU son merecedores de la protección PT1 como efectivamente contempla el Plan, si bien podrían haberse delimitado con mayor precisión: en el caso del SNU entre la Herradura y el Paraje Natural ampliándose al SNU-PT2 de la Vega del río Jete, fundamental para favorecer el corredor ambiental ligado a este cauce; y en el caso del SNU contiguo al LIC Tesorillo-Salobreña ampliándose a la vertiente de levante del SNU-PT2 al que envuelve, por donde discurren arroyos fundamentales para el equilibrio de la dinámica litoral, y oportunamente hasta el trazado de la antigua carretera N-320, incluyendo sus abundantes tramos abandonados, pues, además de ser terrenos públicos, albergan algunas de las principales formaciones y comunidades vegetales del ámbito, algunas de ellas de gran valor ecológico. Aparte, el PT1 entre el LIC Sierra de Castell de Ferro y el ZEC Acantilados y Fondos Marinos de Calahonda-Castell de Ferro, contiene ciertas actividades que contravienen sus usos, caso de, presumiblemente, algunas edificaciones aisladas sin licencias y sin cumplir los requisitos establecidos en el artículo 3.3 del Decreto 2/2012 (art.11.3), y del caso cierto de algunos invernaderos (art.11.2.d) en el entorno de Calahonda y Playa Rijana.

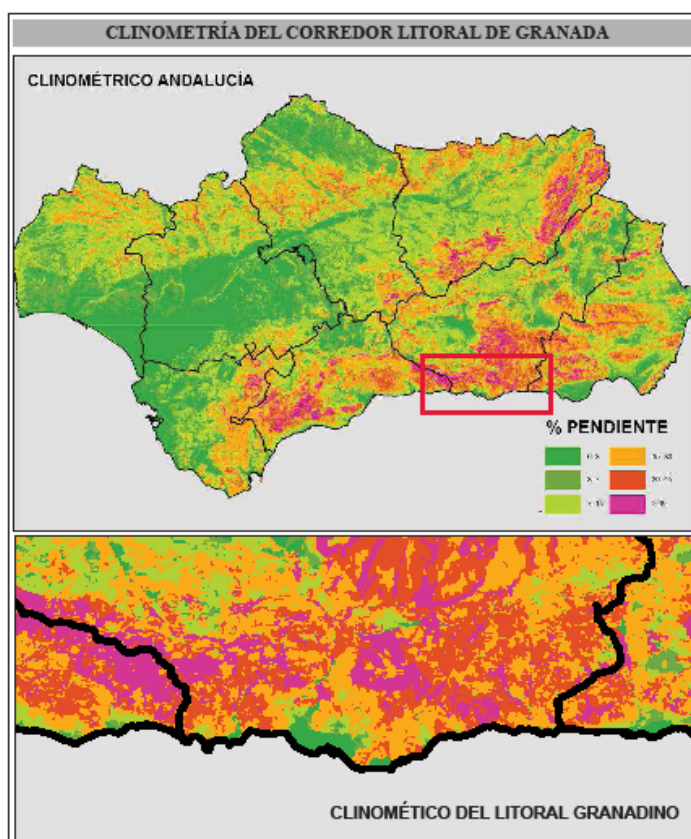
El *Suelo No Urbanizable PT2* (SNU-PT2) puede suponer un resquicio por el que se evada la protección del Plan, con el fin de no impedir el estancamiento económico del litoral, pero que en el tramo granadino no puede aprovecharse por sus particulares características. Así como resulta prácticamente imposible que un SNU-PT1 pueda involucrarse en el proceso urbanístico (requiere justificar que resulta imprescindible para satisfacer la demanda de crecimiento de los núcleos y, además, éstos deben estar ubicados íntegramente en el ámbito del Plan y haber consolidado el 70% de sus suelos puestos en carga; a lo que se añade que los sectores a urbanizar deben resultar colindantes al menos en un 30% de su perímetro con el suelo urbano o urbanizable con ordenación pormenorizada, no delimitarse sobre pendientes superiores al 50%, no edificar en pendientes superiores al 35% y destinar a espacios libres las zonas arboladas y de interés natural contenidas, además de las colindantes con dpm-t, pudiendo éstas ocuparse exclusivamente si se justifica de forma expresa la imposibilidad de crecimiento hacia el interior) o albergue otras actividades que no sean las recreativas o educativas asociadas a la conservación/mantenimiento de sus valores na-

turales y la explotación agrícola tradicional; en cambio, los SNU-PT2 sí que tienen algo más fácil la posibilidad de desarrollarse urbanísticamente y, sobre todo, contener una mayor diversidad de actividades. La incorporación al proceso urbanístico de estos suelos se favorece al no resultar ya imprescindible que el núcleo que potencialmente vaya a crecer esté ubicado 'íntegramente' en el ámbito del Plan (caso de los asentamientos más dinámicos del litoral granadino); por tanto, los núcleos que tienen parte de su suelo urbano o urbanizable dentro y fuera del ámbito del Plan pueden desarrollarse urbanísticamente, si bien, eso sí, preferentemente más allá de los 500 metros del corredor litoral. Igualmente, aunque se mantiene la limitación de no clasificar nuevos suelos hasta consolidar el 70% de la edificación de los suelos urbanos y urbanizables existentes, se exceptúa la opción de que dichos suelos se destinen a la ampliación en contigüidad de instalaciones productivas existentes. En este caso, habría que precisar qué son 'instalaciones productivas', pues de ello podría inferirse desde la ampliación de grandes edificaciones industriales (caso de algunas manufactureras agroalimentarias localizadas en el litoral granadino al amparo de sus 'productos tropicales'), hasta la ampliación de grandes complejos turísticos (también presentes en la zona); si bien se interpreta que se hace referencia a las primeras y no a las segundas, circunstancia que pudiera haberse aclarado utilizando la terminología de usos de la LOUA, refiriéndose específicamente a los usos industriales. Pero, donde más patente se hace la diferencia entre los SNU-PT1 y los SNU-PT2 es en su capacidad de albergar actividades. Los SNU-PT2, además de las actividades autorizadas de los SNU-PT1, pueden contener invernaderos (de singular significación en un escenario tan dado a esta modalidad de cultivo) y, entre los 200 y 500 metros de la línea que delimita el dominio público marítimo-terrestre, acoger actividades recreativas, deportivas, de ocio, de restauración y de alojamiento turístico, con la única limitación de edificarse sin superar las dos plantas, siguiendo la tipología constructiva del lugar y justificando la ausencia de impacto paisajístico. Todo ello unido tiene una doble consecuencia: la primera, que importantes tramos del litoral granadino (sobre todo en su mitad occidental) que hasta ahora han quedado al margen de la ocupación urbanística o productiva terciaria, puedan tender a la conurbación en su segunda línea de playa, la más visualmente impactante (tómese como ejemplo la incidencia paisajística de la autovía A-7); la segunda, que en otros tramos del litoral granadino (preferentemente en su mitad oriental), no puedan darse las hipotéticas ventajas económicas que estas excepcionalidades confieren a otros tramos del corredor litoral andaluz, al localizarse la franja entre 200 y 500 metros del segmento granadino en unos escarpes prácticamente inviables para la instalación de otras actividades que no sean las primarias tradicionales, pues generalizadamente la pendiente supera el 35% (por tanto, no podría edificarse) y la provisión de cualquier servicio urbano se hace especialmente costosa (piénsese, por ejemplo, en el bombeo de agua potable desde cota cero o la apertura de larguísimas canalizaciones siguiendo nivel de cota).

El *Suelo No Urbanizable no protegido por este Plan* (SNU-NP), además de residual, está prolijamente afectado por una serie de limitaciones que prácticamente imposibilitan su desarrollo. Hasta para este tipo de suelos el Plan establece unos criterios mínimos para su incorporación al proceso urbanístico: los nuevos sectores a aprobar deben ser colindantes al menos en un 30% de su perímetro con los núcleos existentes, no se pueden delimitar sectores con pendiente media superior al 50%, ni pueden edificarse con pendientes superiores al 35% (todo igual que para los SNU-PT1 y SNU-PT2); además, se debe destinar la franja entre 0 y 200 metros a SNU de Especial Protección o Sistema de Espacios Libres, excepto cuando se justifique la inexistencia de otra alternativa de crecimiento, y se debe destinar la franja entre 200 y 500 metros a espacios libres, infraestructuras urbanas, dotaciones o uso hotelero (he aquí una de las claves del Plan), excepto cuando sean necesarios para completar la ordenación del Suelo Urbano Consolidado, tengan el frente litoral ocupado con usos urbanos o colinden con núcleos o actividades productivas ínte-

gramente incluidos en el ámbito del Plan. Ante estos estrictos condicionantes normativos, apenas quedan SNU-NP en el litoral granadino con posibilidades de desarrollarse urbanísticamente; máxime si se tiene en cuenta que, normalmente, estos comparten espacio con las zonas de afectación de la carretera N-320 (por tanto, doblemente restringidos), y cuando no lo hacen (caso del entorno del Puerto de Motril) se ven limitados porque sus municipios ya tienen comprometidos todos los desarrollos urbanísticos al haberlos llevado hasta los límites que establece el POTA. Por tanto, puede aseverarse que el escaso Suelo No Urbanizable que el PPCLA no protege de manera directa, no puede incorporarse al proceso urbanístico por la acumulación de afecciones y regulaciones que se dan en él, así como las limitaciones físicas de las que adolece.

Mapa 2. Clinometría de Andalucía, destacando la fuerte pendiente del litoral granadino



Fuente: REDIAM, 2006.

En el *Suelo Urbanizable*, los sectores PT1 (SUBLE-PT1) quedan prácticamente inhabilitados para la implantación de cualquier actividad productiva y, aun así, acusan impactos de difícil solución. Los sectores PT1 que acertadamente el PPCLA ha considerado para el litoral granadino (SUNS-01 Barranco de En medio, en Almuñécar, y SUE TR L1 Laderas, en Salobreña), tienen entre sus máximas que no pueden edificarse (art.11.2.a) ni albergar cultivos intensivos en invernaderos (art.11.2.d). Sin embargo, se observa que ya existen algunas viviendas de reciente construcción, algunas formando un conjunto de pareados, que desacreditan las restricciones expresadas para todo el sector, por más que el artículo 13.1.a) las mantenga en su uso. En un futuro, cuando se elabore el *Plan Especial para la mejora ambiental de la franja costera* (art.18), estas edificaciones deberán ser identificadas, caracterizado su impacto y establecido los criterios y medidas para su integración ambiental y paisajística; pero hasta entonces habrán supuesto un cierto revés a las condiciones que propiciaron su declaración como PT1. A su vez, los sectores PT2 (SUBLE-PT2)

apenas pueden desarrollarse urbanísticamente porque, pese a tener posibilidades, quedan limitados por múltiples afecciones sectoriales. Los sectores PT1 del litoral granadino (SUNS-09 Las Tejas y SUNS-02 Barranco Cabria, en Almuñécar, SUS-TOR-3 Torrenueva Playa Oeste, en Motril, y SAU-1 en Albuñol) quedan prácticamente imposibilitados para la construcción de viviendas, industrias o cualquier otro tipo de instalaciones pues, aunque entre los 200 y los 500 metros a partir del dpm-t estarían permitidas las construcciones agrícolas, recreativas, de restauración y turísticas (art.12.2.a), lo cierto es que son muy pocos los sectores que contienen una parte significativa de su superficie en esta franja y cuando la tienen se ven afectados por varias afecciones y limitaciones a la edificación, como: la línea de no edificación de carreteras (por ejemplo, los 25 metros respecto a la N-340), la distancia a elementos patrimoniales (por ejemplo, los 200 metros respecto al Castillo de la Herradura), los riesgos naturales (inundabilidad, movimientos de ladera, etc.) o la misma orografía (en esta zona, la topografía es más prominente cuanto más se aleja de la costa). Además, las edificaciones permitidas deberían tener como máximo dos plantas (baja + 1) y adecuarse a los requisitos de integración paisajística exigidos (art.12.3), lo que hace prácticamente inviable cualquier aprovechamiento hostelero del terreno.

El *Suelo Urbanizable no protegido por este Plan* (SUBLE-NP) deja fuera de protección algunos sectores de toda la costa granadina e, incluso, andaluza que más pueden necesitar de ella, en atención a sus valores ambientales, paisajísticos, etc. La propuesta de protección del PPCLA no incluye a los Suelos Urbanizables Ordenados por el planeamiento o con Plan Parcial aprobado «dado que una premisa del Plan ha sido afectar lo menos posible a derechos de particulares. No obstante, el Informe de Sostenibilidad Ambiental ha puesto de manifiesto la necesidad de incluir algunos suelos ordenados para frenar la tendencia acelerada de ocupación del litoral, en determinados tramos no protegidos por la planificación ambiental o territorial pero que mantienen condiciones naturales que favorecen la conectividad ecológica y cuyo desarrollo impediría los objetivos de protección para el tramo en su conjunto» (PPCLA, 2015: 413). Entre estos SUO afectados se encuentran 10, repartidos entre el litoral onubense y el almeriense, pero ninguno en el granadino, cuando todo parece indicar que pudieran haberse incluido alguno (Alegaciones 121 y 122 de Ecologistas en Acción de Andalucía, 2013). Tres posibles SUO que deberían haberse considerado son: el SUE-TH1 y el SUE-TH2 de Salobreña, así como el PP-3 de Castell de Ferro.

Imagen 1. La Vega de Salobreña entre el Tajo y el Peñón de Salobreña



Fuente: Elaboración propia, 2016.

El *Suelo Urbanizable SUE-TH1* es una vega situada entre el Tajo del núcleo histórico de Salobreña y su playa más inmediata, en la que se pretende instalar un importante complejo turístico/hotelero de más de 400.000 m²; pese a que se trata de un espacio inundable (según el POTCTG y el propio PPCLA), que forma parte indisociable de la identidad urbana del núcleo histórico de Salobreña (siempre distante de sus núcleos marítimos y muy vinculado a su vega circundante), que resulta un paisaje de extraordinario valor por constituir uno de los mejores y más representativos ejemplos de la mediterránea secuencia playa-vega-núcleo (en este caso, un asentamiento milenario encaramado sobre un acantilado fósil), y que supone una más de las más recurridas imágenes icónicas del turismo en Andalucía.

El *Suelo Urbanizable SUE-TH2* es otra vega, esta vez situada junto a la desembocadura del río Guadalfeo, en la que se pretende desarrollar otro complejo turístico/hotelero de cerca de un millón de metros cuadrados, el cual incumpliría con varios de los objetivos del Plan, como el «1. Evitar la consolidación de nuevas barreras urbanas entre los espacios interiores y los del sistema litoral», por cuanto que interrumpiría el corredor que supone el principal río que desemboca en el litoral granadino; o el «2. Proteger los valores ambientales, naturales, culturales, agrícolas, forestales y paisajísticos de los espacios litorales», en tanto que se trata de uno de los últimos reductos de ecosistemas de delta fluvial en este tramo de litoral. De hecho, el cese años atrás de la actividad agrícola en esta zona ha favorecido la recolonización de vegetación silvestre, tanto la de tipo halófito (gramíneas de tallo largo, sobre todo), como la de carácter espinoso (matorral de la asociación *Rhamno-Maytenetum*), como base para la reconstrucción de las comunidades florísticas y faunísticas climácicas de llanura litoral. A ello se añade el valor paisajístico que representa la presencia de un amplio escenario libre de construcciones en el entorno de la desembocadura del río Guadalfeo.

Imagen 2. La vega de Salobreña en la desembocadura del río Guadalfeo



Fuente: J. Hernández Gallardo, Informe del Medio Ambiente en Andalucía 2013.

Por su parte, el *PP-3* es un promontorio costero-rocoso coronado por el castillo que da nombre a la población de Castell de Ferro, en el que se intentan implantar varios residenciales aprovechándose de las excelentes vistas que proporciona su atalaya; todo ello pese a tener restrictivas afecciones culturales y contravenir los objetivos «4. Poner en valor los recursos paisajísticos» y «5. Propiciar el mantenimiento de la franja litoral como recurso turístico básico evitando su colonización con nuevos usos residenciales estacionales».

Imagen 3. Playa y cerro del castillo de Castell de Ferro



Fuente: Elaboración propia, 2017.

Además de estos tres SUO, habría que replantear la protección de un Suelo Urbanizable Sectorizado más, el inmediatamente contiguo a la Reserva Natural Concertada de la Charca de Suárez, que aunque está destinada a Sistema General de Espacios Libres, no habría estado de más incluirla en alguna de las zonas de protección del Plan, por cuanto que se trata de una zona inundable, permitiría la hipotética ampliación del espacio protegido, le crearía una franja de protección lateral y se cumpliría con el objetivo «7. Favorecer la adecuada integración de los bordes urbanos de contacto con los espacios protegidos...».

En definitiva, todos estos suelos podrían haberse estudiado más a fondo a fin de intentar propiciar su protección, aun siendo conscientes de que con ello se afectarían intereses de algunos promotores y particulares, y que pudiera ponerse en un brete la viabilidad jurídica del Plan.

Imagen 4. Desagüe natural de la charca (Reserva Natural Concertada de la Charca de Suárez)



Fuente: Elaboración propia, 2016.

5. Conclusiones

Aunque todavía es pronto para realizar una evaluación de la implementación del PPCLA en la franja costera de la provincia de Granada, sí que se pueden adelantar algunas de las principales consecuencias derivadas del seguimiento realizado durante su segundo año de vigencia y, sobre todo, de la propia incidencia de la propuesta de ordenación para este tramo.

La primera conclusión a la que se llega tras el análisis de la propuesta de ordenación y el seguimiento del PPCLA es que se trata de un plan audaz y valiente, por cuanto que, cuando todo parecía indicar que nunca llegaría a aprobarse o, al menos que sería muy complicada y temporalmente dilatada tal aprobación (habida cuenta de las presiones suscitadas tanto por los ayuntamientos como por los promotores privados), desde la Consejería competente se adoptó la arriesgada decisión de afrontar, de una vez por todas, esta vieja reivindicación (recuérdese que ya en 1990 la Junta de Andalucía quiso instaurar unas primeras *Directrices regionales del litoral de Andalucía*, y con anterioridad, entre 1986 y 1987, el *Plan Especial de Protección del Medio Físico y Catálogo de Espacios Protegidos* ya abordaba esta problemática y proponía la protección de los espacios más señeros del litoral).

La segunda conclusión a la que se llega es que, si bien el Plan parece lograr un adecuado equilibrio entre la protección y la dinamización orientada hacia la sostenibilidad del litoral andaluz, sus fórmulas generales no son igualmente válidas para todos los tramos, pues lo que funciona bien en el litoral atlántico no es tan oportuno o favorable para el mediterráneo y mucho menos para el

granadino, el más escarpado, menos planificado urbanísticamente y más tardíamente incorporado a las dinámicas negativas a las que aduce el Plan.

Así, el hecho de que el litoral granadino sea el de mayor variación cronométrica propicia que las limitaciones para la delimitación de sectores con pendiente media >50%, así como las restricciones a la edificación en pendientes >35%, tengan plena aplicación en una buena parte del ámbito, imposibilitando *de facto* las actividades y posibles desarrollos urbanísticos que el Plan prevé para la franja entre los 200 y los 500 metros respecto al dominio público marítimo-terrestre.

Además, el acusado gradiente hipsométrico no sólo hace que cuanto más se aleje de la línea costera la cota de altitud sea cada vez más elevada, sino que en la estrecha franja litoral de altitud moderada y topografía suave se agolpen la mayoría de las edificaciones e infraestructuras, las cuales producen una ocupación masiva del espacio, tanto físicamente como en cuanto a sus afecciones relacionadas. El resultado es que, con estas limitaciones, la incorporación al proceso urbanístico del litoral granadino es mucho más inviable o costoso que en otros espacios, suponiendo una discriminación para su desarrollo en comparación a otros tramos de litoral andaluz.

La imposibilidad de extender equitativamente los parámetros del PPCLA a todos los tramos del litoral andaluz podría haber sido bien acogida entre los sectores más proteccionistas; sin embargo, éstos se muestran muy contrarios a las propuestas de ordenación del Plan, fundamentando gran parte de sus quejas en que no se han abordado algunos de los problemas más perentorios, como los relacionados con el freno al desarrollo urbanístico de sectores estratégicos para la preservación del medioambiente, el paisaje y el patrimonio del litoral granadino. Y es que, efectivamente, aunque el Plan desclasifica algunos sectores, tornándolos suelo no urbanizable especialmente protegido, la evitación de afectar a aquellos suelos con ordenación más avanzada para no lesionar los intereses de particulares, hace que no se revierta la situación de algunos sectores de los más polémicos y con mayor opinión pública en contra.

Por tanto, el Plan no contenta suficientemente ni a partidarios de la dinamización de la comarca de la Costa ni a proteccionistas del litoral; y aunque es obvio que un plan de este calado suscite opiniones encontradas, en el caso del litoral granadino éstas son posiblemente más enconadas que en otros tramos, por cuanto que difícilmente podría participar de las ventajas otorgadas para el desarrollo del conjunto del litoral andaluz, ni resuelve alguna de las quejas más consolidadas en torno a la inoportunidad de urbanizar determinados sectores.

La tercera conclusión a la que se llega es que, de manera genérica, el PPCLA puede ser puesto en tensión por cuanto que parece favorecer los usos turísticos respecto a los residenciales. Esto conduce a un doble dilema: uno, el hecho de que el litoral granadino haya llegado tarde a la profusión de residenciales, ¿es motivo para que ahora se limite su desarrollo?; y dos, ¿son los hoteles más respetuosos con el medio ambiente, el paisaje y el patrimonio que las segundas residencias? Muy posiblemente la respuesta esté en que el litoral debe prestar un servicio que supere el ámbito local para el beneficio regional. Pero también es entendible que los municipios implicados reclamen que este nuevo planteamiento socioeconómico les resulta lesivo, por cuanto que detrae su erario público (menos licencias de obras, menos población, etc.), les obliga a revisar su planeamiento (hecho siempre controvertido, por la diversidad de agentes afectados; costoso, pues de hecho no está ni presupuestado en la Memoria Económica del Plan; y tedioso, en cuanto que suele dilatarse en el tiempo y requiere de importantes esfuerzos por parte de los técnicos municipales) y porque, fundamentalmente, limita su margen de maniobra.

En definitiva, el PPCLA era muy necesario para intentar mitigar el problema de la 'litoralización', para afrontar el incremento de la resiliencia costera y para orientar el litoral andaluz hacia un desarrollo sostenible y equilibrado. Pero al abordar ámbitos tan diversos, es preciso que en su seguimiento/evaluación o, en su defecto, en su previsto *Plan Especial para la mejora ambiental de la franja costera*, sea revisado atendiendo aquellas particularidades que pudieran hacer incurrir en discriminación a determinados tramos, con especial significación del granadino, uno de los más diferenciables y diferenciados.

6. Agradecimientos

Agradecer encarecidamente las facilidades ofrecidas para la adquisición de información de relevancia para el presente artículo por parte de las distintas Entidades y Administraciones implicadas; así como la desinteresada colaboración prestada por algunos de los técnicos encargados de la redacción y gestión del PPCLA, con especial mención de Luis José Contador Martín (Jefe del Servicio de Planificación Subregional del Litoral), cuya interlocución ha resultado fructífera. No obstante, advertir que las interpretaciones y opiniones aquí vertidas no tienen por qué coincidir con los pareceres de estas personas, siendo aquéllas de total y exclusiva responsabilidad de los autores del artículo.

7. Referencias

- Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía (2015). *Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía e Informe Sostenibilidad Ambiental del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía*. Sevilla, Secretaría General de Ordenación del Territorio y Cambio Climático, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Junta de Andalucía.
- Consejería de Obras Públicas y Transportes (1990). *Directrices Regionales del Litoral de Andalucía*. Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía.
- Consejería de Obras Públicas y Transportes (1988). *Plan Especial de Protección del Medio Físico y Catálogo de la provincia de Granada. Texto Refundido*. Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía.
- Ecologistas en Acción (2013). *Alegaciones al Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía y su Informe de Sostenibilidad Ambiental*. Sevilla, Ecologistas en Acción de Andalucía.
- Diario 20 minutos (21 de julio de 2015). *El Plan de Protección del Corredor Litoral andaluz entra en vigor este martes tras su publicación en BOJA*. <http://www.20minutos.es/noticia/2518360/0/plan-proteccion-corredor-litoral-andaluz-entra-vigor-este-martes-tras-su-publicacion-boja/>
- Granada Hoy (26 de noviembre de 2014). *La Junta amplía 6 meses el plazo para aprobar el plan de protección litoral*. <http://www.gradahoy.com/article/provincia/1908393/la/junta/amplia/meses/plazo/para/aprobar/plan/proteccion/litoral.html>
- Ideal de Granada (25 de noviembre de 2014). *La Junta amplía en seis meses el plazo para aprobar el Plan de Protección del Corredor Litoral*. <http://www.ideal.es/andalucia/201411/25/junta-amplia-seis-meses-20141125132932.html>
- Ideal de Granada (3 de diciembre de 2014). *El Plan del Litoral recibe más de 3.500 alegaciones*. <http://www.ideal.es/andalucia/201412/03/plan-litoral-recibe-alegaciones-20141203130935.html>
- Ideal de Granada (27 de mayo de 2015). *La Junta da luz verde al plan de protección al que se opuso el litoral*. <http://www.ideal.es/granada/costa/201505/27/junta-verde-plan-proteccion-20150526212750.html>
- Ministerio de Medio Ambiente Rural y Marino (2006). *Estrategia de Gestión Integrada de las Zonas Costeras en España*. http://www.magrama.gob.es/es/costas/publicaciones/Informe_GIZC_Spain_enviado_tcm7-30301.pdf
- Observatorio para la Mejora de los Servicios Públicos, OMSP (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.

- Ochoa Soto, I. y Pisos Parada, P. (2013). *El Plan de Ordenación del Litoral de Galicia en el contexto de la gestión integrada de las zonas costeras*. Madrid: Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles nº 62, pp. 519-532.
- Ojeda Zújar, J. y Cabrera Tordera, A. (2006). *Tecnologías de la Información Geográfica Utilidades y funcionalidades de un visor tridimensional interactivo en la gestión litoral (SIGLA: Sistema de Información Geográfica del Litoral de Andalucía)*. Granada: Revista Cuadernos Geográfico, nº 39 (2006-2), pp. 41-52.
- Rodríguez Martínez, F. y Sánchez Escolano, L.M. (2014): «La ciudad lineal y el urbanismo expansivo en el Mediterráneo. Debate a propósito del documento inicial del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía», comunicación en el *XII Coloquio y Trabajos de Campo del Grupo de Geografía Urbana (AGE)*. Madrid y Castilla-La Mancha, 11-14 junio 2014.
- Serrano López, J.E. y Serrano Moreno, J.E. (2016): «La (in) sostenibilidad económica y financiera de Plan de Protección del Corredor del Litoral de Andalucía. Responsabilidad patrimonial de la administración por alteración del planeamiento y vulneración de la protección de la confianza», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 306, pp. 69-104.

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 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 Colaborador 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 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.