

LA PROPUESTA DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LA AGLOMERACIÓN URBANA DE GRANADA

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ DEL ÁRBOL*

Aceptado: 21-IX-99. BIBLID [0210-5462 (1999); 29; 119-135].

1. INTRODUCCIÓN

Es una evidencia incontestable que en la comarca tradicional de la Vega de Granada, dentro de su sector más oriental y en contacto con los moderados relieves que envuelven la gran llanura aluvial del río Genil, han acontecido en las últimas dos décadas transformaciones territoriales (físicas, demográficas, socioeconómicas, funcionales) de fuerte calado. Así, un ámbito eminentemente agrario ha devenido en una aglomeración urbana compleja e interrelacionada, es decir, con un claro sesgo metropolitano en el sentido funcional, que cuenta con casi medio millón de habitantes.

En este espacio se superponen, coexistiendo con desiguales oportunidades, diversos sistemas territoriales con sus respectivas necesidades de espacio físico, sus divergentes requerimientos en recursos humanos y naturales, sus distintos mecanismos de funcionamiento y unos procesos productivos que llegan a ser incluso antagónicos; al menos entre los sistemas territoriales mejor definidos en el ámbito: el agrario y el urbano-relacional. Un singular medio físico por su variedad y riqueza, una elevada fragilidad ambiental y un rico acervo histórico y cultural, se encuentran en la base territorial donde tienen lugar los virulentos procesos de apropiación del espacio y cambio de los usos del suelo, no sin que aquellos factores condicionen de un modo u otro dichos procesos.

Junto al interés social que va despertando esta forma de relaciones espaciales, los organismos públicos, desde los locales a los de los niveles autonómico y estatal, han reconocido la nueva situación, aunque con cierto diacronismo, por lo que en su planteamientos, programas y toma de decisiones van asumiendo que en la tradicional comarca agraria se ha generado una gran ciudad funcional y vivencialmente, si bien no compacta puesto que sus estructuras se esparcen por una extensa superficie.

Este es el contexto, inevitablemente resumido por el objetivo y alcance propuestos en el presente trabajo, en el que la Junta de Andalucía, a través de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, y amparándose en la Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, ha dado un impulso decisivo en el largo y, hasta el momento, poco fecundo proceso de intervención pública –al menos la de carácter supramunicipal, que es la de escala adecuada para la

* Departamento de Análisis Geográfico Regional y Geografía Física de la Universidad de Granada.

resolución de los problemas territoriales del ámbito—. De este modo, la *Oficina Técnica de Planificación de la Aglomeración Urbana de Granada*, de cuyo equipo redactor ha formado parte quien firma esta crónica, ha sido la sede donde se ha formalizado, durante un proceso político-técnico que se ha prolongado un lustro, el Plan Subregional de Ordenación del Territorio, editado y hecho público en junio de 1999.

Además de introducir reflexiones y opiniones personales en función de esta publicación en una revista de Geografía, en esta crónica he pretendido recopilar, sintetizar y reestructurar aspectos relevantes del proceso. Así, aparte de acometer en los epígrafes 3 y 4 los contenidos de las principales propuestas del Plan, objetivo primordial de esta crónica, en el epígrafe 2 realizo una breve reseña sobre los problemas básicos diagnosticados en el espacio geográfico de actuación y que, en buena parte, han respaldado la determinación de la Administración Autonómica de apostar por un instrumento de intervención pública de este alcance. Tras la conclusión (epígrafe 5), se aporta un breve anexo sobre el proceso de gestación y documentos que integran el Plan, así como una relación básica de documentación y bibliografía de referencia del presente trabajo.

2. CONFLICTOS TERRITORIALES DE LA AGLOMERACIÓN URBANA DE GRANADA. LA NECESIDAD DE UNA ORDENACIÓN SUPRAMUNICIPAL

El proceso de expansión urbana, y lo que ello conlleva en la base productiva y en la caracterización socio-económica (potenciación, renovación, diversificación, complejización) del espacio de incidencia, ha generado una vertiente negativa en forma de deficiencias infraestructurales y dotacionales; conflictos por los recursos, entre ellos los de localización; deseconomías funcionales y desarreglos ambientales, todo ello agravado en mayor o menor medida por diversas causas, entre otras, el ímpetu y aceleración de los mecanismos transformadores de los usos y actividades; los desequilibrios en la estructura económica, social y demográfica que los ha impulsado; el excesivo peso de los parámetros cuantitativos en detrimento de los cualitativos en el desarrollo del proceso urbanístico, y la insuficiencia de la acción pública en el arbitraje y corrección de tales procesos.

No obstante, y en contrapartida con lo anterior, la nueva realidad socioeconómica y territorial conlleva un reforzamiento de este espacio en el sistema de ciudades regional y nacional, pues implica un *nuevo* peso demográfico, que constituye, junto a la accesibilidad mejorada con las infraestructuras ejecutadas en la actual década (no cabe duda que la nueva situación adquirida con las actuaciones emprendidas o proyectadas por las administraciones públicas en materia de comunicaciones y transportes, aun no siendo específicamente privilegiadas para el área de Granada, han revertido positivamente en su accesibilidad y proyección; en su enclavamiento dentro de los espacios dinámicos del sur y levante peninsular, en suma), un incremento apreciable de un potencial previamente obtenido con la consolidación de ciertos recursos naturales y humanos: soberbio patrimonio arquitectónico y cultural, paisaje excepcional, cualificación ambiental elevada en términos generales, turismo urbano y deportivo,

sede de notables congresos y exposiciones, pujante universidad, comercio competitivo y en expansión, etcétera.

Precisamente por ser ahora bien distintos los flujos económicos, sociales, funcionales y energéticos que recorren la zona oriental de la Vega, diferentes también sus perspectivas a medio-largo plazo de las que podían vislumbrarse algunos años atrás, así como drásticamente distinta la conformación del espacio, nos encontramos ante una nueva realidad territorial que exige en justa correspondencia nuevas respuestas a los problemas y retos planteados.

En esta nueva dinámica las demarcaciones administrativas tradicionales de nivel local, sobrepuestas más artificialmente que nunca sobre un espacio que se comporta de forma tan interrelacionada, no deben constituir un lastre insalvable para la consecución de objetivos colectivos que necesariamente han de ser supramunicipales. No se trata de plantear, en absoluto, la supresión de los límites municipales en unos ámbitos tan integrados como son las áreas metropolitanas (en sentido territorial); no sólo puede ser inoportuno sino, sobre todo, inconveniente e innecesario, pues de hecho, las corporaciones locales juegan un papel indispensable en el mantenimiento de relaciones directas administración pública-ciudadanía, además de atribuírseles competencias plenas en múltiples asuntos que pueden resolver de modo óptimo. Pero la nueva escala de los problemas y la conveniencia de conjuntar esfuerzos, recursos materiales y humanos, inversiones públicas y privadas, etc., requiere la formulación de políticas territoriales capaces de realizar una planificación-gestión coordinada y sin fisuras importantes entre todos los niveles político-administrativos y al margen de las líneas de separación intermunicipal.

Este es el actual contexto en el que tiene plena virtualidad la ordenación del territorio, que se manifiesta como reflejo contemporáneo de una aspiración colectiva de contar con un territorio más funcional, solidario, competitivo y de mayor calidad medioambiental, cultural y paisajística, caracterizándose esta política por la búsqueda del equilibrio interterritorial a través de la reducción de las desigualdades en cuanto a nivel y calidad de vida entre distintos ámbitos espaciales, que en nuestro país son notorias a todas las escalas.

En el espacio de la aglomeración existen determinados retos que pueden considerarse ineludibles, así como muchos frentes perfectamente asumibles por un instrumento de planificación supramunicipal (caso del Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada, POTAUG en adelante): la protección de los recursos productivos primarios, especialmente en aquellas zonas de mayor capacidad o potencialidad; la optimización del aprovechamiento de los recursos hídricos, junto a la salvaguarda de las condiciones ambientales esenciales y la conservación y regeneración de las invariantes paisajísticas propias de esta comarca; la integración o metropolitanización del transporte público y la equilibrada ubicación de equipamientos y servicios; asimismo la definición de los sistemas de asentamientos, de comunicaciones, de infraestructuras básicas, de espacios libres, etc. En definitiva, todos aquellos aspectos que pueden ser acometidos por un plan de esta naturaleza por alcance, escala y atribuciones administrativas.

En esencia, las propuestas del Plan giran en torno a una serie de objetivos fundamentales directamente derivados del diagnóstico de la situación, es decir, pretenden dar respuesta, subsanar o mejorar los problemas, disfunciones y estados críticos que en su momento se sintetizaron según la siguiente formulación (recogida en el *Documento de difusión para el período de participación pública*):

- El proceso de aglomeración se realiza con un consumo innecesario de recursos ambientales, que se materializa fundamentalmente en la destrucción de espacios de valor ambiental y paisajístico, en un excesivo consumo de agua y en la disminución y/u obstaculización de la red de drenaje superficial.

- La nueva ciudad funcional no tiene paralelismo en la ciudad estructural y ello debido a que el sistema de comunicaciones es insuficiente, no existe un sistema de espacios libres específico de la aglomeración y las infraestructuras del agua no dan respuesta satisfactoria a las exigencias en calidad y cantidad del conjunto del ámbito.

- El sistema urbano de la aglomeración tiende progresivamente hacia el desorden urbanístico por la creación ilimitada de expectativas y tensiones en el ámbito de la aglomeración, por un aumento innecesario de la complejidad del sistema urbano y por la progresiva destrucción de las estructuras territoriales y municipales.

- El conjunto de los ciudadanos de la aglomeración no recibe los servicios adecuados, ya que el sistema de transporte público no se corresponde con las demandas de los usuarios, los servicios dotacionales no están adecuadamente jerarquizados y adaptados al sistema de núcleos de población y existe una excesiva concentración de los servicios terciarios en la ciudad central.

- El proceso de aglomeración dificulta la mejora y modernización de los recursos productivos territoriales, por cuanto destruye innecesariamente recursos productivos primarios, no favorece la formación de recursos espaciales cualificados para la implantación de actividades industriales y de distribución y, a su vez, limita la capacidad de crecimiento del sector servicios.

Con este panorama muy sintetizado, que lógicamente se manifiesta de forma distinta según zonas concretas del ámbito de actuación, el Plan pretende corregir, a través de la ordenación propuesta, muchos de los problemas detectados y reconducir en buena medida un proceso hasta la fecha comandado por iniciativas inconexas.

3. LA PROPUESTA DE ORDENACIÓN DEL PLAN. HACIA UN MODELO TERRITORIAL DE REFERENCIA

El Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Granada constituye, ante todo, el instrumento de planificación para el desarrollo y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de las Administraciones y Entidades Públicas y de las actividades de los particulares en su ámbito territorial de actuación. A su vez, tiene por objeto establecer los elementos básicos para la organización y estructura del territorio, por lo que, en consecuencia, requiere la definición de un marco de referencia que sirva para ajustar las distintas acciones sectoriales sobre el espacio.

Tradicionalmente, la ordenación de las aglomeraciones urbanas tiene como uno de sus objetivos básicos la distribución de los usos del suelo en consonancia con la configuración de los elementos que estructuran el espacio, especialmente las infraestructuras de comunicación, el sistema de asentamientos y, bajo determinadas circunstancias, la base física (destaca la red fluvial, la orografía, los ecosistemas sensibles...). Partiendo de la complejidad que han adquirido los entramados físicos y funcionales en este ámbito, lo que se explica por la superposición espacial de diversos sistemas territoriales con diferentes lógicas, necesidades y capacidades, desde la ordenación territorial se trata de introducir la máxima racionalidad para optimizar su utilización. Así, entre sus atribuciones, el POTAUG asume buena parte de la responsabilidad planificadora del ámbito de intervención, planteando actuaciones de fuerte incidencia territorial (mejora y ampliación de la red viaria, construcción de medios de transporte sobre plataforma reservada, regeneración de espacios degradados, etc.), regulando las relaciones de la colectividad con ciertos espacios (como los de valor ecológico, paisajístico, productivo, etc.), diseñando un sistema de espacios libres de escala comarcal, seleccionando lugares para el emplazamiento de determinados usos de interés social (equipamientos supramunicipales, centros de transportes, actividades productivas estratégicas), etcétera, que vinculen a los organismos competentes en cada materia y que sirvan de referente para la coordinación de las intervenciones sectoriales sobre este espacio supramunicipal.

De ahí la necesidad de definir el marco de referencia, que se sintetiza en la propuesta de *Modelo Territorial*, esquema básico sobre el que pivotan los planteamientos fundamentales del Plan y, por ende, de la presente crónica, y cuyo esquema cartográfico se adjunta. Pero también por el hecho de que la ausencia hasta el momento de tal referencia ha conllevado la fragmentación espacial y funcional de las iniciativas públicas, así como la marginalidad continuada de ciertas áreas que han estado desfavorecidas tradicionalmente (por ejemplo, buena parte del entorno agroforestal de la llanura irrigada). Es por ello que, en el marco de actuación definido por el POTAUG, con el modelo territorial propuesto y con los objetivos básicos a alcanzar, se trata de remediar en gran medida esta situación, que ha sido diagnosticada como insostenible en ciertos aspectos y potencialmente mejorable en otros (ver al respecto Diagnóstico Territorial de la aglomeración urbana de Granada, documento editado en octubre de 1996, y Documento para la Información Pública del POTAUG, editado en junio de 1999).

De este modo, el POTAUG consta de propuestas de intervención directa, que implican la transformación del espacio para tratar de mejorar su organización y funcionalidad, pero también propone determinaciones dirigidas a mantener las condiciones existentes. En el primer caso se encuentran las propuestas que afectan, sobre todo, al sistema viario y ferroviario y al sistema de transportes, que en su conjunto representan la apuesta más ambiciosa del Plan —no sólo financieramente—, y, en otra dimensión y con alcances muy distintos, a los espacios degradados susceptibles de regeneración; mientras que en el segundo tipo se inscribe la propuesta de espacios a proteger a través de la restricción de usos y transformaciones. Finalidad mixta cabe apuntar para la ordenación del sistema de asentamientos, la propuesta de sistema de

espacios libres –posiblemente uno de los retos más sugestivos del Plan–, la declaración de edificaciones de valor patrimonial de la aglomeración y la definición de áreas vinculadas a ciertos usos ya implantados.

Tácita o explícitamente, estas propuestas básicas forman parte del aludido *modelo territorial* adoptado para la aglomeración urbana de Granada en el Plan. Como queda expuesto en el documento de referencia, *El modelo* se concibe como síntesis de las determinaciones del Plan en forma de imagen final pretendida y no como una determinación vinculante más. No obstante, esto no impide que tenga una vertiente finalista y otra estratégica. El carácter finalista deviene de las actuaciones que, estando previstas por el Plan, tienen plasmación cartográfica y, en el momento que se ejecuten, reflejo directo en el espacio. Se trata fundamentalmente, pues, de los sistemas estructurantes del espacio de la aglomeración. Es por ello que el *modelo territorial* viene a ser la imagen que presentaría el espacio de la aglomeración urbana cuando se apliquen las determinaciones del Plan. Por su lado, el mencionado carácter estratégico del *modelo* puede interpretarse como su capacidad para ser marco de referencia de planes sectoriales en general, y urbanísticos en particular, que tengan por ámbito de actuación parcial o totalmente el de la aglomeración urbana de Granada.

En definitiva, el Plan define pormenorizadamente la ordenación de los aspectos que son propios de la escala de la aglomeración, pero a la vez establece un marco de referencia que permite la intervención coherente de otras políticas planificadoras, de carácter sectorial en cuanto a los fines o zonal en relación al ámbito espacial que abarca, según se expone en el documento de referencia.

El *modelo territorial* se compone, por un lado, de un conjunto de sistemas estructurantes. Estos son el sistema de asentamientos, la red viaria principal, la red ferroviaria, el sistema de transportes y el sistema de espacios libres de nivel metropolitano. Por otro lado, define y delimita zonas sometidas a restricciones de uso por diversos valores ecológicos, ambientales y/o paisajísticos (por ejemplo, vertiente norte de Sierra Elvira, Jesús del Valle o meandros del Genil en Láchar), donde no pueden faltar los declarados parques naturales de Sierra Nevada y Sierra de Huétor por sus implicaciones en el ámbito de la aglomeración; zonas sometidas a vinculación de uso por razones esencialmente de accesibilidad y de disponibilidad de suelos (por ejemplo, el emplazamiento del Campus de la Salud o del Centro de Transportes) y zonas de mejora y regeneración ambiental y paisajística (por ejemplo, vertiente sur de Sierra Elvira o canteras del Cono de la Zubia). Todas estas estructuras y zonificaciones se pormenorizan en planos específicos que ganan en precisión y se reflejan, a su vez, en el apartado de *Normativa* del Plan, bien como Normas, bien como Directrices o bien como Recomendaciones, según los casos.

En definitiva, los objetivos fundamentales del POTAUG tratan de incidir sobre los problemas detectados con óptica territorial unitaria, por lo que la formulación de las propuestas pretenden obtener los siguientes resultados (ver el documento de Bases, Objetivos y Estrategias, de febrero de 1998, y Documento para la Información Pública del POTAUG, de junio de 1999:

- Proteger las zonas de alto valor ecológico, ambiental y/o paisajístico. A este respecto, es precisa la creación de una red de espacios de interés para la aglomeración

por sus acreditados valores. Partiendo de la existencia de espacios protegidos de interés nacional (Sierra Nevada) y regional (Sierra de Huétor), el Plan de Ordenación del Territorio los asume y complementa con otros espacios valiosos (más de una veintena, aunque en su mayoría de pequeñas dimensiones) en correspondencia con su ámbito territorial y escala. Se pretende preservar a estas zonas delimitadas frente a procesos de transformación inadecuados, que no sólo podrían suponer perturbaciones en la normalmente frágil ecología y paisaje de estos reductos naturalísticos, sino que también afectarían al propio modelo territorial a que se aspira.

- Regenerar ciertos espacios, tan numerosos (24) como dispersos por el ámbito, que se encuentran en procesos degradativos y que, a veces, conllevan una merma de su potencial productivo, en unos casos, o riesgo físico, en otros. El señalamiento de estas zonas de mejora tiene por finalidad plantear y desarrollar políticas ambientales sobre las mismas que, entre otros efectos, conllevan revalorización social de estos espacios en el contexto de una aglomeración urbana. A esta actuación se añade otra encaminada a la restauración del drenaje superficial en múltiples cauces obstaculizados para un adecuado desagüe en caso de torrencialidad pluvial, por tanto, propicios a eventuales inundaciones, siendo más de 40 los seleccionados.

- Garantizar niveles de complementariedad de los núcleos del sistema urbano de Granada y de competitividad del conjunto en relación a los sistemas regional y nacional. Una buena organización territorial y la conjugación de voluntades por parte de las administraciones y los particulares que actúan en la aglomeración suponen un indudable avance en tal dirección.

- Propiciar una mayor vinculación de los habitantes con su entorno y, a la vez, espacio económico, social, cultural y vivencial; en definitiva, restablecer un vínculo territorial en buena parte perdido durante el proceso de expansión urbana. Para este cometido, es preciso formular los mecanismos que faciliten el contacto y uso del medio rural por parte de los habitantes, considerándose adecuado para este fin la concepción de un sistema metropolitano de espacios libres, conformado por casi una veintena de espacios extensivos y un número superior de espacios lineales (riberas fluviales, vías pecuarias y caminos rurales) que constituyen un total de ocho circuitos o itinerarios interrelacionados entre sí. Esta propuesta de sistema coadyuva, a su vez, con el objetivo de consolidar el sistema de asentamientos frente a políticas tendentes a la expansión urbanística, cuyas consecuencias en conjunto supondrían la total transformación del entorno de la aglomeración.

- Satisfacer las necesidades de movilidad en la aglomeración, para cuyo fin se apuesta por un sistema de transporte público de gran capacidad, un tranvía o metro ligero, que entre medio y largo plazo daría cobertura a la mayoría de los núcleos urbanos de la aglomeración. Pero la mejora de la movilidad se afronta asimismo con el replanteamiento completo del resto de los sistemas viario y ferroviario, así como del transporte público por carretera. Así, se establece una propuesta que implica la construcción y/o remodelación de cuatro tramos de la red viaria de nivel nacional-regional (destaca la nueva variante general de la aglomeración), once de la propia del ámbito de la aglomeración, múltiples actuaciones puntuales en la red local-supramunicipal, seis actuaciones coordinadas en la red

ferroviaria (destaca el cambio de trazado de la línea de Moreda en su inicio), entre otras medidas que propone el Plan.

– Preservar suelos estratégicos para la futura instalación de equipamientos supramunicipales, servicios e industrias de sectores innovadores y otros usos que, por su interés general, deben beneficiarse de las nuevas rentas de situación (suelos de valor estratégico) que se generarán con las actuaciones en infraestructuras y otros elementos de organización territorial. A su vez, establecer mecanismos que preserven espacios de alto valor productivo agrícola (la vega en general) frente a su ocupación y transformación por usos banales o que no requieran ubicarse necesariamente en esa zona productiva para desarrollar su actividad.

4. LÍNEAS FUNDAMENTALES DE ACTUACIÓN. LOS RETOS PROPUESTOS EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LA AGLOMERACIÓN URBANA DE GRANADA

Los mencionados objetivos múltiples del POTAUG pueden ser sintetizados en tres grandes líneas de actuación, que a la vez pueden considerarse como los retos a afrontar en su aplicación y gestión: la mejora de la articulación, la mejora de la habitabilidad y de las condiciones ambientales y el apoyo a los recursos productivos territoriales y a las actividades económicas en general.

El Plan pretende fundamentar la articulación territorial de la aglomeración urbana en un conjunto de sistemas y redes cuyos componentes son en parte preexistentes y en parte propuestos. A partir de los problemas y disfunciones relativos a la movilidad, las propuestas que se centran en el sistema viario van encaminadas a la mejora y compleción de las redes, sobre todo la más deficitaria en la aglomeración: la de funciones metropolitanas. No obstante, se incide en todos los niveles existentes puesto que su planificación global permitirá alcanzar grados de interrelación que favorezcan la compleja movilidad de la aglomeración de Granada en su conjunto. Por tanto, los objetivos marcados en la propuesta de red viaria de la aglomeración se justifican en las evidentes carencias del sistema, que deben ser corregidas, y en las potencialidades que ofrece la actual disposición de los asentamientos, la viabilidad de las infraestructuras con mejores condiciones de funcionalidad y la configuración del resto de los sistemas de articulación territorial.

Destacan las siguientes actuaciones en materia de carreteras principales: ampliación de la red viaria de nivel nacional-regional, mediante la construcción de una segunda circunvalación externa al núcleo central de la aglomeración (discurre por el piedemonte suroccidental), de una variante de la carretera de Córdoba y de otra de la autovía A-92 en el tramo Santa Fe-Láchar. También son de interés las nuevas vías de acceso a Granada desde la prevista segunda circunvalación y a través de la llanura central, la ronda noreste para alivio de los polígonos industriales y una carretera de carácter secundario entre la A-92 y la carretera de Sierra Nevada (a caballo de las cuencas del Darro y Aguas Blancas).

Es asimismo destacable el hecho de que la intervención sobre la red viaria de segundo y tercer nivel jerárquico, de aglomeración y local-supramunicipal, respectiva-

mente, tenga como objetivos principales la adecuada interconexión de los asentamientos; es decir, apuesta por la mejora de la funcionalidad del sistema urbano y por el fomento de las relaciones entre los núcleos de la corona metropolitana, ambos aspectos actualmente deficientes y especialmente importantes para la integración del sistema urbano.

Del mismo modo, se plantea la mejora y modernización del sistema ferroviario para adecuarlo a las demandas actuales y propiciar su integración funcional con las actividades productivas de la aglomeración urbana, para lo que se ha optado por modificar el trazado de la línea de Moreda a su paso por la aglomeración y mejorar sustancialmente las infraestructuras conexas al ferrocarril (electrificación de líneas férreas, nuevos emplazamientos para talleres y para transporte de mercancías, modernización de las estaciones de pasajeros, etc.).

Pero es la introducción de un transporte público sobre plataforma reservada, tipo tranvía ligero o similar, y las adecuaciones de las líneas de autobuses interurbanos lo que deberá revolucionar la movilidad dentro de la aglomeración, pues contarán con los atributos de versatilidad, comodidad y competitividad, además de ser un transporte ecológico. A este respecto, se creará una red de tranvías en vía doble que abarque la práctica totalidad de los principales asentamientos de la aglomeración, tanto industriales como residenciales.

En definitiva, las opciones propuestas en el Plan para la satisfacción de la movilidad, que actualmente es muy intensa y en proceso creciente, tratan de conciliar las distintas alternativas posibles técnica y funcionalmente, estableciendo una serie de actuaciones y estrategias interrelacionadas.

El último gran sistema estructurante es el de los espacios libres. La concepción y funcionalidad de los espacios libres interurbanos tiene diversas manifestaciones, pero una de sus grandes bazas gira en torno a su capacidad para organizar una aglomeración urbana desvertebrada tras un proceso acelerado de expansión, como es el caso que nos ocupa. Con el sistema de espacios libres se pretende que muchas áreas y ciertos corredores formen parte del circuito de desplazamientos cotidianos, siendo preciso favorecer una trama básica de espacios libres que disponga de buena accesibilidad y completa continuidad a través de elementos lineales como cursos fluviales (Cubillas, Darro, Genil, Monachil, Dílar), vías pecuarias, carreteras secundarias, caminos y senderos, que en buena parte hay que acondicionar para su viabilidad como verdaderos corredores. A su vez, la declaración de los espacios constituyentes del sistema permite establecer determinaciones conducentes al mantenimiento de sus actuales condiciones culturales, paisajísticas y ambientales, cuando no su mejora a través de intervenciones selectivas y sensibles con el entorno, puesto que han de quedar al margen de transformaciones urbanísticas. Pero además de todo esto, un sistema de espacios libres de nivel metropolitano tiene una importante vertiente articuladora, pues su consideración conjunta pone de manifiesto su capacidad para reforzar la estructuración del sistema urbano.

En efecto, en la aglomeración urbana de Granada, del sistema de espacios libres propuesto deviene en elemento estructurante de gran peso por la ubicación estratégica y las fuertes interrelaciones de sus espacios integrantes que, además de muy numerosos,

abarcen una amplia extensión en el conjunto del ámbito de ordenación. Pero lo que es más significativo, gran parte del entramado tiene fuerte integración con el resto de los elementos estructurantes, tanto los asentamientos (la gran mayoría de ellos cuentan con espacios libres en contacto o en las inmediaciones), como las redes viarias y, en su caso, los medios de transporte público que las transiten, pues atraviesan en muchos casos, y con posibilidades de acceso físico directo, los espacios libres del sistema, sobre todo los centrales, que se distribuyen esencialmente por la llanura aluvial.

El Plan propone asimismo mejorar la habitabilidad de la aglomeración en sentido funcional, social y medio ambiental, interviniendo sobre la movilidad y accesibilidad al incidir decisivamente sobre el sistema viario y los modos de transporte metropolitano; reservando suelos de localización estratégica para acoger dotaciones de nivel supramunicipal; incidiendo sobre el ciclo del agua (potabilización y saneamiento integrales; distribución garantizada de los recursos hídricos); e interviniendo sobre el espacio rural con el fin de aproximarlos a los ciudadanos, revalorizándolo y regenerándolo donde se estime preciso y, en casos de fragilidad ecológica, protegiéndolo con los instrumentos de que dispone. En este último ámbito, el espacio rural, las medidas encaminadas a proteger el paisaje y a hacerlo más reconocible y observable devienen también en una mejora de las condiciones de habitabilidad por sus efectos sensoriales.

No obstante, la mejora de la habitabilidad tiene su base en los anteriores sistemas estructurantes, por cuanto que una adecuada organización espacial facilita muchos de los objetivos sociales paradigmáticos de la calidad de vida. El sistema de comunicaciones y transportes, además de ser un elemento constitutivo de la estructura territorial, también es de los más influyentes en el nivel de calidad de vida de los ciudadanos, pues de la cantidad, trazado y características de los medios empleados depende la mayor o menor capacidad para satisfacer las demandas de movilidad en condiciones satisfactorias de fluidez, comodidad y seguridad.

Por otro lado, un sistema dotacional que se integre mejor en las redes de transporte y, más aún, en los itinerarios del transporte público de alta capacidad, puede satisfacer con mayor calidad las crecientes demandas de equipamientos y servicios sociales. Con esta finalidad, el Plan establece reservas de suelo estratégicamente situadas destinadas a dotaciones que descentralicen las prestaciones de servicios y satisfagan las necesidades de los habitantes sin que tengan que desplazarse inevitablemente a la ciudad central de la aglomeración (descentralización de ciertas funciones).

Otro tanto ocurre con los sistemas hidráulicos y energéticos, donde se introducirá mayor racionalidad en trazados y en la distribución de las respectivas redes. Precisamente las infraestructuras del ciclo del agua constituyen el entramado más complejo, más sensible, donde es más necesaria la intervención pública y donde los resultados de una buena planificación y gestión son más relevantes socialmente. Los problemas que actualmente arrastran se convierten en necesidad de actuación inaplazable por más tiempo, siendo especialmente importante acometer la organización del ciclo del agua para el conjunto de la aglomeración.

En cuanto a las condiciones medioambientales, el Plan afronta este cometido protegiendo los espacios de valor ecológico y ambiental, que son numerosos y abarcan una gran extensión en el ámbito. Por otra parte, proponiendo la regeneración de los

que se encuentran degradados y se ubican en las inmediaciones de los núcleos de población, o incluso dentro del sistema de espacios libres. Respecto al primer caso, destacan las zonas correspondientes al Parque Nacional de Sierra Nevada y los Parques Naturales del mismo macizo y de Sierra de Huétor incursos en el ámbito de la aglomeración, por un lado, y otras zonas valoradas en el POTAUG que forman parte también del medio forestal del ámbito de intervención; a su vez, se incluyen otras zonas de valor ecológico, ambiental y paisajísticos de interés para la aglomeración (Sierra Elvira, Dehesa de Santa Fe, Valle del Darro, embalse del Cubillas y entorno agro-forestal, paraje de las Madres de Rao, meandros del río Genil en Fuente-Vaqueiros y Láchar, entre otros). Respecto a la regeneración de espacios marginales agrícola o forestalmente, en algunos casos constitutivos del sistema de espacios libres por razones de localización, no sólo propiciará su mejora ambiental y paisajística, sino que permitirá restablecer el vínculo de los habitantes de la aglomeración con el medio rural envolvente.

Las propuestas del Plan también pretenden apoyar los recursos productivos territoriales. En este sentido, un instrumento como este de ordenación del territorio, puede contribuir con la optimización de los emplazamientos que acogerán en el futuro actividades que presumiblemente se habrán de implantar en el ámbito a tenor de las dinámicas socio-económicas existentes y su proyección hacia el futuro. Algunas de tales actividades ya se encuentran en fases incipientes de implantación. En general, las líneas de intervención van dirigidas a la consolidación, renovación o implantación de actividades productivas ligadas a procesos metropolitanos y se ocupan también de identificar nuevas centralidades; de dispersar equipamientos especializados, de manera que no sean exclusivos del núcleo central; de construir una red viaria radioconcéntrica que facilite las comunicaciones tanto con el centro urbano del sistema como entre los propios centros secundarios; y de intervenir en la mejora del sistema productivo, sobre todo con el fomento de actividades industriales o terciarias tecnológicamente avanzadas, innovadoras. La mejora en el transporte y el apoyo al sector logístico y de telecomunicaciones contribuyen asimismo en la consecución de externalidades positivas.

Sea como fuere, el Plan establece reservas de suelo para acoger, de un lado, actividades industriales en emplazamientos que se beneficiarán netamente de los grandes ejes de comunicación actuales y, sobre todo, futuros, tanto por carretera como por ferrocarril; de otro lado, las actividades vinculadas al Campus de la Salud y que se integran dentro del concepto de Parques Tecnológicos dedicados a I+D; a su vez, las actividades administrativas y de oficinas que pueden beneficiarse de una cierta descentralización, en emplazamientos más accesibles, sin dejar de ocupar el lugar central de la aglomeración y, con ello, mantener altas rentas de situación.

También tienen respaldo en el Plan las actividades primarias, en concreto la agricultura de regadío. Justamente los suelos más productivos, los agrícolas de vega, constituyen una gran zona destacada en el plano de ordenación. La necesidad por motivos productivos, sociales, culturales, históricos e, incluso, ambientales y paisajísticos, de conservar en su mayor integridad el espacio de vega, sin que por ello sea obstáculo irreductible para la organización global del sistema urbano cuando ha sido preciso

contar con parte del mismo, ha justificado una decidida intervención desde el Plan para evitar ocupaciones banales de espacio tan singular. Así, en el *modelo territorial* asume su cuota de relevancia la definición de zonas de excepcional valor productivo, que en consecuencia tienen singulares condiciones de conservación.

Los objetivos de la ordenación propuesta requieren consensos políticos y sociales, pero precisa asimismo un fuerte apoyo inversor, que está pormenorizado en el documento del POTAUG (*memoria económica*) y que aquí puede sintetizarse como sigue a continuación:

Los programas propuestos para la mejora de la articulación (modernización de los sistemas viario y ferroviario) tienen prevista una inversión de 54.700 millones de pesetas, de los que el 70% se invertirían a corto plazo (4 años) y el resto a medio (8 años). Los programas inscritos en la línea de actuación orientada a la mejora de la habitabilidad (organización del transporte público supramunicipal e infraestructuras del ciclo del agua) tiene una previsión de 148.900 millones de pesetas, de los que el 37% se contabilizan para el corto plazo, el 22% a medio plazo y el restante 41% a largo plazo (a partir de 8 años vista). Por su parte, los programas denominados organización del sistema de espacios libres y mejora y regeneración ambiental y paisajística, que quedan enmarcados en la línea de actuación destinada a la mejora de las condiciones ambientales de la aglomeración, cuenta con un presupuesto previsto de 44.000 millones de pesetas, de los que un 37% es a corto plazo, un 33% a medio y el 30% restante a largo plazo. Por último, al programa de potenciación de los recursos productivos territoriales se destinan 5.200 millones de pesetas, que se invertirían en el corto y medio plazo a partes iguales. La suma de la inversión prevista alcanza la cuantía de 252.800 millones de pesetas (113.550, el 44%, a corto plazo; 66.100, el 26% a medio plazo y 73.200, el 30% a largo plazo).

5. CONCLUSIÓN

En esencia, a pesar de anteponerse frecuentemente posibles motivaciones políticas o financieras en aras a captar mayor cuota de poder o de mercado, respectivamente, en la toma de decisiones de fuerte incidencia territorial, socialmente se reclaman soluciones a las pequeñas y grandes complicaciones para la vida cotidiana que conlleva habitar en una ciudad discontinua y con severas dificultades para moverse de modo fluido entre parte de sus *piezas* urbanas e industriales, y donde la cultura y hábitos de carácter mediterráneo no tienen todavía plenamente asimilado este modelo de urbanización de resabios anglosajones (el denominado espacio rururbano), pero menos aún cuando ni siquiera cumple adecuadamente con dicho modelo (subequipamiento, déficit viario y de transporte público, zonas residenciales de escasa calidad urbanística, infravaloración del entorno ambiental y paisajístico...). Por tanto, es precisa una intervención pública decidida que canalice la compensación social, directa o indirectamente, de dichas deficiencias.

Esas soluciones, que deben ser impulsadas por las Administraciones competentes en la materia, han de recoger la sensibilidad y necesidad social al respecto, por lo que

el asunto no es trivial, sino que se ponen en juego muchas expectativas, desde las económicas hasta las relativas a la calidad de vida de los ciudadanos. Por este motivo, el POTAUG no llega demasiado tarde, incluso puede ser un momento oportuno por el contexto socio-económico actual, aunque, eso sí, requiere la colaboración y consenso de todas las fuerzas políticas implicadas, así como el apoyo administrativo y ciudadano, no sólo para su aprobación definitiva prevista entre finales de 1999 y principios del 2000, sino para su satisfactoria aplicación.

Un paso bastante marcado al respecto es la formulación de este Plan de Ordenación del Territorio, pues cuenta con el apoyo explícito de todas las instituciones implicadas en la que se presume inminente aplicación práctica.

ANEXO: PROCESO DE GESTACIÓN Y DOCUMENTOS QUE COMPO EN EL PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE LA AGLOMERACIÓN URBANA DE GRANADA

El proceso de gestación del documento de planificación ha durado algo más de un lustro desde que el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía acordó el 24 de Mayo de 1994 la formulación del *Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada* (POTAUG), si bien ciertos trabajos preliminares se remontan a dos años antes. La Comisión de Redacción, formada por los representantes políticos de los municipios concernidos (*), la Diputación Provincial y determinados departamentos de la Administración Autonómica (destacando la Consejería de Obras Públicas y Transportes como entidad impulsora) y Central se constituyó el 20 de Enero de 1995. El 11 de Junio de 1996 se aprobó por dicha Comisión el *Diagnóstico Territorial de la Aglomeración*, tramitado internamente entre los meses de Octubre del 96 y Mayo del 97, germen de los sucesivos documentos propositivos. El 22 de Julio de 1997 la Comisión informó favorablemente el documento de *Bases, Objetivos y Estrategias*, que se sometió a exposición pública entre los meses de Octubre del 97 y Febrero del 98, volviendo a informarlo de forma favorable el 5 de Mayo de 1998, siendo aprobado finalmente por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía mediante el Decreto 250/1998, de 10 de Diciembre, publicado en el BOJA de 9 de Enero de 1999, donde además se ampliaba el ámbito inicial del Plan con dos nuevos municipios.

Interna y simultáneamente se redactaban y consensuaban diez documentos sectoriales que nutrirían la propuesta global del Plan. Estos documentos centraron las propuestas sobre el sistema viario; el sistema ferroviario; el sistema de transporte público; el sistema de espacios libres; la ordenación y protección de la Vega de

(*) Municipios integrantes del Plan: Albolote, Alfacar, Alhendín, Armilla, Atarfe, Cájar, Cenes de la Vega, Chauchina, Churriana de la Vega, Cúllar Vega, Dílar, Fuente Vaqueros, Las Gabias, Gójar, Granada, Güevéjar, Huétor Vega, Jun, Maracena, Monachil, Ogíjares, Otura, Peligros, Pinos Genil, Pinos Puente, Pulianas, Santa Fe, Vegas del Genil, Víznar y La Zubia. En la última fase se han agregado Cijuela y Láchar.

Granada; el tratamiento de los espacios de valor ambiental, natural y paisajístico; la ordenación global de las áreas conurbadas y estratégicas; la coordinación del sistema de dotaciones; la coordinación de los servicios urbanos y la potenciación de las actividades productivas. Finalmente, el 19 de Enero de 1999 la Comisión de Redacción acordó aprobar los anteriores documentos, incorporando a los mismos más de ciento cincuenta sugerencias municipales realizadas durante el período de participación interno, ordenando el proceso de redacción final del POTAUG, cuya edición a modo de *Documento de difusión ara el perodo de participación pública* ha vista la luz en el mes de junio de 1999. El último y decisivo paso en todo el proceso de tramitación del Plan ha sido su aprobación definitiva por Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía el 20 de diciembre de 1999.

Respecto a la estructura del Plan, éste consta de tres documentos escritos y once planos. El primer documento, *Memoria*, contiene: síntesis de la información urbanística y del diagnóstico aprobado por la Comisión de Redacción; las bases, objetivos y estrategias aprobadas por el Consejo de Gobierno; la memoria de ordenación, donde se exponen y justifican las determinaciones del Plan; y la memoria económica, que recoge la valoración y priorización de las principales líneas de intervención. El segundo documento, *Normativa*, contiene las normas, directrices y recomendaciones para la aplicación del Plan y los anexos correspondientes. El tercer documento, *Catálogo*, señala los bienes inmuebles de valor arquitectónico, arqueológico y etnológico de interés para la aglomeración, estableciendo sus condiciones básicas de ordenación.

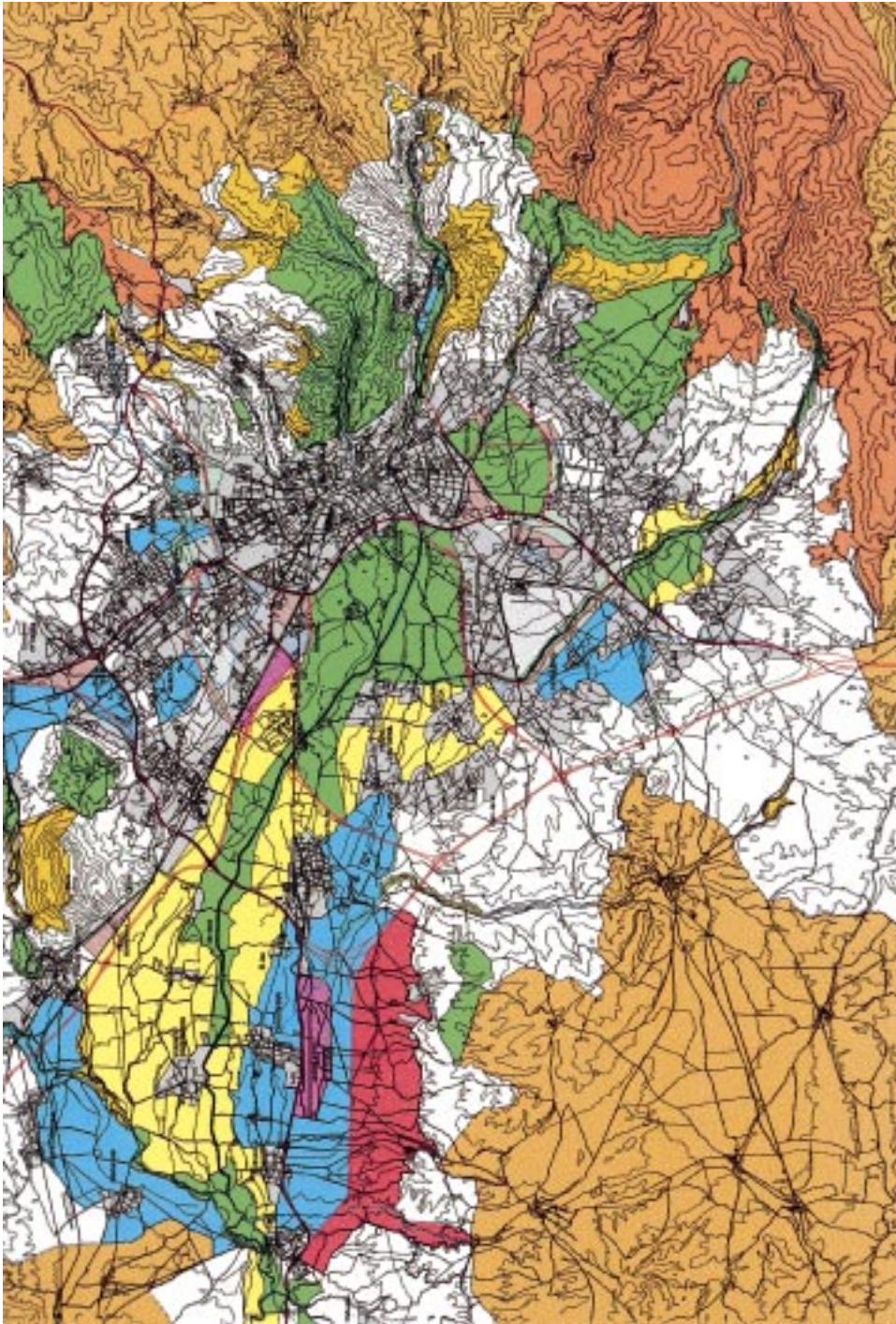
Por su parte, de los once planos que integran el documento (elaborados a escala 1:20.000 y 1:40.000 según los casos, aunque finalmente editados a escala 1:80.000), los cuatro primeros plasman gráficamente las condiciones actuales de la aglomeración (plano Inf-1, Usos primarios; Inf-2, Unidades ambientales; Inf-3, Usos urbanos actuales e Inf-4, Planeamiento vigente) y los siete restantes reflejan las determinaciones de ordenación sobre el espacio de intervención: Modelo territorial (plano Ord-1); Estructura de articulación territorial (plano Ord-2) y su extensión en Organización y zonificación del sistema de espacios libres (Ord-2.1); Zonas sometidas a restricción de usos y transformaciones (Ord-3); Zonas sometidas a vinculación de usos (Ord-4) y Zonas de mejora y regeneración ambiental y paisajística (Ord-5). Con finalidad sobre todo cautelar, el Plan se completa con el Catálogo de elementos de interés para la aglomeración urbana (plano Ord-6).

Todo el contenido de este documento (textos, fotografías, esquemas, gráficos y cartografía) se encuentra igualmente recopilado en un disco compacto editado para su divulgación.

DOCUMENTACIÓN Y BIBLIOGRAFÍA

- CAPARRÓS LORENZO, R., ORTEGA ALBA, F., SÁNCHEZ DEL ÁRBOL, M. A. (1989): "Recientes transformaciones territoriales en la Vega de Granada a consecuencia de la implantación del sistema urbano", XI Congreso Nacional de Geografía, Universidad Complutense de Madrid, Septiembre, volumen III, pp. 36-45.

- CAPARRÓS LORENZO, R. y SÁNCHEZ DEL ARBOL, M. A. (1996): Incidencia de la legislación ambiental en el urbanismo y la ordenación del territorio, en *Revista Alzada*, n.º 45, Marzo-Abril, pp. 44-50, Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Granada.
- JIMÉNEZ OLIVENCIA, Y. y MARTÍN-VIVALDI CABALLERO, M. E. (1995): La aglomeración urbana granadina y la transformación del paisaje del sector sur de la Vega, en *Anales de Geografía*, n.º 15, pp. 409-419, Universidad Complutense de Madrid.
- JUNTA DE ANDALUCÍA. CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES. DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO. OFICINA TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN (1999): *Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada*. Documento para la información pública. Junio.
- JUNTA DE ANDALUCÍA. CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES: *Plan Director de Infraestructuras de Andalucía, 1997-2007*.
- , *Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía*.
- LARA VALLE, J. (1996): Procesos de cambio en la actividad edificatoria en la franja rururbana de Granada, en *Cuadernos Geográficos*, n.º 26, pp. 7-30, Universidad de Granada.
- LÓPEZ CANTO, C. y SÁNCHEZ DEL ARBOL, M. A. (1996): “El área metropolitana de Granada: el estado de la cuestión”, en *Cuadernos Económicos de Granada*, n.º 5 (noviembre), pp. 99-120, editado por Caja General de Ahorros de Granada.
- MACHADO SANTIAGO, R., FERNÁNDEZ GUTIÉRREZ, F., JIMÉNEZ BAUTISTA, F., NIETO CALMAESTRA, J. A. (1998): Metodología para el análisis perceptivo y vivencial de un área metropolitana: el ejemplo de Granada, en *Cuadernos Geográficos*, n.º 28, pp. 97-124, Universidad de Granada.
- MENOR TORIBIO, J. (1997): *La Vega de Granada: transformaciones recientes de un espacio agrario tradicional*, 2 vols. Tesis doctoral inédita. Granada.
- PUJADAS, R. y FONT, J. (1998): *Ordenación y planificación territorial*. En colección Espacios y Sociedades, ed. Síntesis, Madrid.
- RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, F. y JIMÉNEZ OLIVENCIA, Y. (1994): La aglomeración urbana de Granada: articulación territorial y funcionalidad urbana, en *Cuadernos Geográficos*, n.º 22-23, pp. 35-46, Universidad de Granada.
- SÁNCHEZ DEL ARBOL, M. A., GARCÍA DE LOS REYES, J. C. y LÓPEZ CANTO, C. (1997): “Presente y perspectivas de la aglomeración urbana de Granada”, en *Cuadernos Económicos de Granada*, n.º 6 (abril), pp. 99-122, editado por Caja General de Ahorros de Granada.
- VILLEGAS MOLINA, F. y SÁNCHEZ DEL ARBOL, M. A. (1998): “El espacio metropolitano de Granada: de lo rural a lo urbano”, en *Semata, Espacios rurales e sociedades campesinas*, n.º 9, pp. 17-35. Universidad de Santiago de Compostela.



**“MODELO TERRITORIAL” PROPUESTO EN EL *PLAN DE ORDENACIÓN
DEL TERRITORIO DE LA AGLOMERACIÓN URBANA DE GRANADA***

ESTRUCTURA DE ARTICULACIÓN TERRITORIAL



SISTEMA DE ASENTAMIENTOS



RED VIARIA NACIONAL-REGIONAL Y METROPOLITANA



RED FERROVIARIA



SISTEMA DE TRANSPORTES



SISTEMA DE ESPACIOS LIBRES DE LA AGLOMERACIÓN

**ZONAS SOMETIDAS A RESTRICCIÓN DE USOS Y TRANSFORMACIONES
POR VALORES NATURALES, AMBIENTALES Y/O PAISAJÍSTICOS**



RED HÍDRICA PRINCIPAL



ZONAS INCLUIDAS EN ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS



ZONAS DE INTERÉS PARA LA AGLOMERACIÓN

POR VALORES PRODUCTIVOS



ÁREAS DE EXCEPCIONAL VALOR PRODUCTIVO



ÁREAS DE ALTO VALOR PRODUCTIVO



ÁREAS DE MODERADO VALOR PRODUCTIVO

ZONAS SOMETIDAS A RESTRICCIÓN DE USOS Y TRANSFORMACIONES



ZONAS DE RESERVA PARA ESPACIOS LIBRES URBANOS DE INTERÉS METROPOLITANO



ZONAS DE RESERVA PARA DOTACIONES SUPRAMUNICIPALES



ZONAS DE RESERVA PARA ACTIVIDADES PRODUCTIVAS



ZONAS DE ORDENACIÓN CONCERTADA



ESPACIO NO PERTENECIENTE AL ÁMBITO DE LA AGLOMERACIÓN