

## **Lo que no se dice en los Planes de Ordenación Territorial: el caso de la Costa del Sol (España)**

Eduardo Serrano\*

Alfredo Rubio\*\*

Nuestra contribución se podría definir como estudio crítico de la dimensión económica de los Planes de Ordenación Territorial (o POT) vigentes en la Costa del Sol andaluza, una franja costera de unos 250 km de longitud de alto desarrollo urbano siendo el turismo su actividad económica principal. El análisis atañe a los anticuados instrumentos de planificación utilizados, que se intentan poner al día aplicando los métodos de la gobernanza territorial (Serrano y Rubio, 2008).

Nominalmente se intenta enfrentar la crisis del territorio, manifiesta ya desde hace muchos años; sin embargo el instrumento que debería resolver el problema se ha convertido él mismo en problema; probablemente estamos ante una “circularidad” de imposible salida en los términos en que oficialmente se enuncia la problemática. La actual práctica de la gestión de la ordenación urbanística y territorial es, en no pocas ocasiones, un dispositivo de captura parasitario de las rentas del suelo, tanto por parte de los agentes económicos como por parte de los encargados de administrar desde los aparatos de

---

\* Investigador en el Instituto Ciencias de la Construcción, Universidad de Sevilla. Correo electrónico: tatotete@gmail.com.

\*\* Profesor de Geografía Urbana en el Departamento de Geografía, de la Universidad de Málaga e investigador en el Instituto Ciencias de la Construcción, Universidad de Sevilla. Correo electrónico: arrubio@uma.es.

gobierno municipales y supramunicipales la aplicación de planes, programas y la legislación correspondientes. Pero la responsabilidad del órgano de gobierno regional no es menor: el mismo hecho de la decisión de dividir en tres ámbitos (Costa del Sol Occidental, Málaga metropolitana y Costa del Sol Oriental o Axarquía, cada uno con su POT) lo que constituye un territorio unitario tiene nefastas consecuencias (Rubio y Serrano 2007, 290-296).

En cuanto al contenido de los planes, resulta que los ciudadanos desaparecen en los casos estudiados, tan sólo se esbozan generalidades; y eso sucede justamente cuando lo que se exige por parte de un número creciente de ciudadanos es un protagonismo central en las decisiones que afectan directamente a su vida. Siendo el factor más importante en el devenir territorial es llamativa la ignorancia sobre lo social y sus tendencias. Esta carencia es tal que por sí sola vacía de contenido y de eficacia a cualquier instrumento de planificación territorial hoy. Sobre el medio físico puede decirse algo parecido debido a la debilidad o incoherencia con que se aborda el crítico asunto de la sostenibilidad, ampliamente puesto de relieve en el acelerado deterioro en su paisaje, que es justamente su mayor atractivo turístico.

Los planes estudiados divergen en la estrategia que ha de seguirse para mejorar el territorio. Mientras que el de la Costa del Sol Occidental es intervencionista y apuesta por el *city marketing* a gran escala con la invención de una marca, "*Ciudad del Sol*" (Ibid., 338-344), el de la Axarquía opta por la congelación del paisaje del interior de la comarca, al que atribuye una supuesta esencia identitaria, mismo criterio que el utilizado para la "puesta en valor" del

patrimonio, que transforma los centros históricos en parques temáticos, pulcros y confiables escenarios para las mercancías experienciales.

Nuestro análisis se centra en el POT Axarquía; para su exposición se manejan las relaciones de este plan con el territorio: en cuanto objeto de procesos económicos (Consejería de Obras Públicas y Transportes [en adelante CTOPT-JA] 2006, epígrafe 1); y también con los agentes de las actividades económicas (Ibid., epígrafe 2). Pero sobre todo se comenta la relación de este plan, tal como resulta de un tipo concreto del saber de los especialistas en el territorio, con la economía como disciplina, planteando una insoslayable cuestión ética (Ibid., epígrafe 3).

## **1. El territorio como objeto de los procesos económicos regulados por el POT Axarquía**

Como mínima introducción diremos que el documento relativo a este Plan se ajusta al esquema convencional en este tipo de instrumentos: a partir de los datos de la información elabora un diagnóstico para luego definir el tratamiento que se detalla en la Memoria de Ordenación y en la Normativa, a lo que se añade el Programa de Actuaciones que deberán llevar a cabo las Administraciones Públicas, con su correspondiente cuantificación económica.

### **1.1 El problema es económico. Pero lo económico se sitúa en la exterioridad**

La Memoria de Ordenación es lo que justifica la Normativa y el programa de inversiones públicas. El encabezado (Ibid., 55) es explícito:

*"El ámbito de la Costa del Sol oriental-Axarquía es un territorio de oportunidades. Sus características climáticas, paisajísticas, de litoralidad y de posición territorial en el eje surmediterráneo de Andalucía constituyen los elementos básicos en los que se sustenta su potencial, basado en la actualidad principalmente en la agricultura y el turismo.*

*Este territorio se encuentra en un momento crítico, un cambio trascendental en sus transformaciones territoriales protagonizado por las nuevas demandas residenciales. El Plan debe orientar estos nuevos procesos y darles una respuesta positiva, sin afectar a la conservación de los recursos naturales no renovables, a los ecosistemas valiosos y a la identidad territorial."*

En esta declaración se identifica potencial con actividad económica, concretamente la agricultura y el turismo. Los procesos económicos se dan como inevitables productos de fuerzas "exteriores" en los varios sentidos en que es posible declinar aquí esta palabra.

En primer lugar en relación con dinámicas por completo generales, las propias del capitalismo planetario, siendo los que nos parecen más pertinentes en relación con la problemática de la ordenación territorial los siguientes: obsolescencia de la agricultura no tecnificada, movilidad sin obstáculos de capitales y de ciudadanos solventes, migraciones masivas desde el tercer mundo, auge de las mercancías experienciales (como lo es el propio turismo), existencia de un mercado urbano mundial de ciudades y lugares (donde se aspira a atraer a los capitales flotantes), lógica mercantilista que domina las

relaciones sociales, predominio de los modos rurbanos<sup>1</sup> en los asentamientos en el territorio, crisis medioambiental y energética generalizadas, etc.

Respecto esta exterioridad, a la que se concede sin más la definición de las reglas del juego, aparentemente caben dos opciones, representadas por la que en su momento fue la elegida como la más apropiada para la Costa del Sol Occidental (invención de una marca que aseguraría su éxito competitivo en el mercado urbano mundial, aceptando con entusiasmo jugar con dicha reglas) y la que se asume en el POT Axarquía (aceptándolas una vez domesticadas).

En segundo lugar la mayor parte de los factores económicos se presentan como procedentes de ámbitos geográficos exteriores. Es el caso evidente de los futuros residentes y turistas que harán gasto en el lugar, así como la creciente participación de trabajadores inmigrantes. Lo mismo pasa con las inversiones empresariales de medio y gran tamaño y una porción no pequeña proveniente de la Administración Pública. Y por último también exterior es la instancia reguladora de este mismo instrumento, la Junta de Andalucía.

En relación con este aspecto geográfico destacamos el hecho de que una gran parte de las inversiones de las empresas, así como de la masa de población de segunda y, cada vez más, de primera residencia, provienen de la vecina aglomeración de Málaga, resultando que la decisión administrativa de repartir la Costa del Sol en tres ámbitos para tres Planes Territoriales diferentes, es el motivo de que tanto este Plan como sus gestores se vean privados de manejar un conjunto de factores que tienen consecuencias decisivas en el futuro de la comarca.

---

<sup>1</sup> "Rurbano", palabra inventada por Ildelfonso Cerdá hacia 1860 para caracterizar el modo territorial de la ciudad del futuro, rigurosa consecuencia de sus perspicaces estudios de la dinámica de la ciudad industrial.

El trabajo no dispone de un estudio sobre el origen y circulación de los capitales implicados en la transformación que se augura inevitable en el territorio, asumiéndose lo que ya ahora se da, una inversión difusa de los agentes autóctonos (promotores, constructores, pequeños empresarios del comercio y la hostelería, etc.) de pequeño tamaño (salvo SALSA, empresa del grupo Larios, propietaria de grandes fincas que se benefician claramente de la ordenación propuesta) y una creciente presencia de agentes exteriores de mayor escala que probablemente tenderán a dominar la economía local, imponiendo las reglas del juego, con una menor reinversión de las ganancias en la comarca. En resumen, se acepta que el papel de los factores autóctonos se reduce a lo meramente receptivo, con un reducido protagonismo en las decisiones estratégicas que afectan al futuro económico y social de la comarca.

El tercero de los sentidos en que pensamos se puede hablar aquí de exterioridad del hecho económico es que, tanto el territorio, con sus grandes valores, como la población autóctona son considerados, en concordancia con la teoría económica dominante, como factores pasivos, simples recursos carentes de autonomía. La población foránea (del tipo "*climático*") residente o turística es considerada tan sólo como consumidores y no como productores. No llega a plantearse el futuro papel productivo de la nueva población, como en cambio si lo hacen ya las políticas metropolitanas de Bilbao y Barcelona (González Ceballos 2007, 9-10), por ejemplo, que procuran atraer ciertos grupos sociales muy seleccionados (clases creativas, empresarios, etc.).

Sin embargo el asentamiento de esta masa de población tiene la contrapartida de ciertos efectos negativos:

"El principal problema que presenta el crecimiento residencial protagonizado por la demanda de segunda residencia y la de los inmigrantes climáticos es la naturaleza y dimensión de los costes territoriales." (CTOPT-JA 2006, 65).

La particular reducción de lo cultural a las señas de identidad paisajística (incluida la arquitectura) es lo que sirve a los redactores para justificar posteriormente las medidas de protección que se arbitran en las normas para proteger lo que denominan (Ibid., 66-67) "*capital territorial*". Igualmente cuando se examinan los costes sociales sólo se contempla la incidencia en el empleo. Quedan fuera de consideración importantes potencialidades propias de la población dado que no son traducibles directamente a términos económicos. Del conjunto de ésta, tanto la autóctona como la que viene de fuera, no se espera nada, salvo su capacidad de trabajar en un caso o de consumir en el otro; tan sólo cabe encauzar su comportamiento para que no acabe destruyendo aquello que es la principal riqueza (económica) de su hábitat ¿Cómo? Pues mediante un control eficaz desde las instituciones. Los responsables de éstas, junto con los técnicos y empresarios son los agentes "activos". De hecho es predicable una "exterioridad" de estos agentes cualificados respecto el resto de la población.

Podemos afirmar que estos supuestos implícitos, asumidos de modo inconsciente por sus autores, se derivan de una premisa epistémica fundamental, a saber, que territorio y población son entidades separadas; en el interior de esta dicotomía se repite la misma presunción que hace un momento se ha comentado al hablar de agentes cualificados por un lado y de la población en general por otro, correspondiendo a los primeros la iniciativa, las

decisiones, el protagonismo político, la posesión del conocimiento y/o el espíritu emprendedor económico; y al segundo, al conjunto de los ciudadanos corrientes, la actividad dirigida, siempre según los mismos ciegos mecanismos input-output, de consumo-producción. Del mismo modo el territorio, tal como es concebido, se considera como un simple contenedor pasivo a moldear por "el hombre", sin autonomía, puro recurso (aunque sepamos ya que es agotable).

Por el contrario nosotros sostenemos que la población es parte constituyente del territorio<sup>2</sup> (porque ambos coevolucionan) y que esa comprensión exige discutir muy seriamente el carácter de variable dependiente que la economía académica les asigna y que es asumido sistemática y acríticamente por los expertos cuyas disciplinas ocupan nichos diferenciados respecto al saber económico. Una percepción menos apegada a la inmediatez de los procesos económicos descubriría en esa población el principal agente de la reinención de su propio medio territorial, justamente porque es parte integrante del territorio, no una cosa separada de éste.

## **1.2 El territorio como cultura y como capital económico**

No obstante el propósito declarado del Plan no se limita a objetivos exclusivamente económicos. Al principio del epígrafe 3. de la Memoria de Ordenación se afirma que esta "*marcada y valiosa identidad comarcal tiene dos dimensiones territoriales de gran trascendencia: la competitividad del destino turístico y la cohesión social comarcal*" (Ibid., 63). Dualidad programática en que lo social no tiene menos importancia que lo económico; y ciertamente

---

<sup>2</sup> Tanto esta como otras consideraciones sobre el territorio que se manejan en el presente texto constituyen la base argumental del análisis crítico que aquí se propone, a partir de los conceptos elaborados durante la redacción de la tesis de uno de los autores (Serrano 2006).



muchas de las determinaciones contenidas en el documento se sostienen perfectamente sin recurrir a argumentos de utilidad o beneficio económico. Esto no basta, sin embargo, para que sean motivaciones económicas las que presidan su estrategia central. Mientras que la cohesión social, de la cual apenas se dice en qué consiste, queda fuera del discurso, la temática económica surge con frecuencia:

*"Los productos turísticos basados en la 'experiencia' y en los ingredientes singulares del destino tienen una aceptación creciente. En este contexto la Axarquía debe obtener el mejor aprovechamiento de sus bondades climáticas y de la marcada identidad de su territorio.*

*Para obtener el máximo beneficio territorial y social de la dinámica urbanística de la Axarquía es preciso modular las tendencias propias del mercado, aprovechando la energía que proporciona la demanda con el fin de lograr los objetivos fijados en este Plan de Ordenación del Territorio. El modelo que se propugna pretende que, junto a un aprovechamiento ordenado de la oportunidad de crecimiento, se conserve y se incremente el capital del territorio, tanto el de carácter natural, como el cultural e identitario" (Ibid., 64).*

*"Para la ordenación y adecuación del espacio turístico se propone una estrategia general basada en la competitividad, en la identidad y en la capacidad de ofrecer una experiencia diferente. Este planteamiento general goza de respaldo generalizado en la estructura social y productiva del ámbito.*

*Para lograr un objetivo de estas características es preciso fomentar y facilitar el desarrollo e implantación de establecimientos empresariales (alojamiento, ocio, comercial, actividades deportivas y recreativas...) y crear condiciones para que la ordenación urbanística configure espacios bien ordenados y de calidad urbana y ambiental" (Ibid., 80).*

A continuación se hace un recuento exhaustivo de los diversos elementos que deben ordenarse de acuerdo con esa intención (que en conjunto integran lo que se define como "*espacio turístico comarcal*"); sólo quedan al margen de dicho ámbito lo ocupado por la actividad industrial y logística, las infraestructuras, las áreas de regadío y los asentamientos de primera residencia no afectados por protecciones de carácter histórico, cultural o paisajístico, es decir una superficie que no llega al 10% de la total.

Evidentemente mucho de lo anterior tiene un destino como fondo de escenario estático y fundamentalmente no-urbano, pero eso no deja de suponer un encauzamiento de la mayor parte del territorio hacia la economía del turismo. De todos los usos contemplados sólo se promueve el crecimiento de los que afectan al turismo (Ibid., artículos 39.2 a, 39.2 c y 39.2 d). Es de suponer que como consecuencia de ello se consiga el objetivo de generar "*empleo estable y de calidad*" (Ibid., artículo 39.2 b).

Por otro lado entre los objetivos deseados para los usos agrarios figura la protección de "[...] *la cultura vinculada al uso agrario del olivar*". A primera vista podría interpretarse esta prescripción como encaminada al mantenimiento de todo ese conjunto de saberes, técnicas, costumbres, creencias y entramado de relaciones sociales que son a la vez la condición y el resultado de dicha actividad agraria; aunque si lo que se pretende es que siga siendo interesante para la población que vive de ello el mantenimiento de tal cultivo lo lógico sería también proponer medidas de carácter económico, así como aquellas con incidencia ambiental en las infraestructuras, etc. o que se propusiera su estudio en otro tipo de documentos como sí se hace para los regadíos. Sin embargo en

el "*Artículo 56. Protección de la agricultura del Olivar*" las medidas (con nivel de recomendación) que supuestamente están encaminadas al mencionado objetivo se reducen a las "[...] *de protección y paisajísticas para la salvaguarda del cultivo del olivar y de las edificaciones tradicionales vinculadas a la producción de aceite.*" (Ibid., 120).

Si la identidad territorial es el principal recurso de la comarca, entonces el mantenimiento del olivar (Ibid., artículo 39.3 c) es fundamental para ese propósito (casi el 60% de los terrenos de secano está dedicado a olivar y almendral (Ibid., 30), constituyendo la pieza maestra para propiciar el radical cambio que supone la sustitución de la base económica de la comarca, es decir el paso de la agricultura tradicional al turismo y los servicios; pero eso es muy difícil de lograr sin una mínima rentabilidad económica. En otras palabras, se pretende que continúe el olivar, no por su productividad intrínseca (ahora poco atractiva para sus propietarios), si no por su contribución a la conservación de las señas de identidad del territorio. Se produce, en nuestra opinión, una grave equivocación conceptual y metodológica al tratar de poner "en valor" la llamada identidad (comarcal, territorial, cultural, paisajística) mediante la conservación de los aspectos más superficiales (en el sentido de que conforman su apariencia visual) del medio físico, natural o artificial.

Si no interpretamos mal, la identidad, tal como aquí se usa la palabra, tiene que ver con lo que diferencia este lugar de otros; también con lo que es permanente, y con el singular resultado de una decantación histórica, pero siempre entendido como "lo dado". Esto se confirma al examinar el contenido

del artículo 86.2 (Ibid., 130) que trata sobre los "*criterios para la determinación de los bienes inmuebles protegidos*", especialmente los dos primeros:

- a) *Ser manifestación de modos de ocupación y explotación del territorio de la Axarquía ya en desuso.*
- b) *Su antigüedad y/o su valor testimonial de hechos históricos.*
- c) *Su valor arquitectónico y/o artístico.*
- d) *Su valor singular o diferencial."*

El cuarto de los criterios se refiere simplemente a una característica genérica, el valor del objeto singular; recordemos que la misma escasez que dota de un valor digno de consideración y protección es la que fundamenta la condición de mercancía y su correspondiente valor monetario. Actualmente ya no hay dudas de que la valoración que inicialmente puedan atribuir los juicios de los expertos (artísticos, científicos, historiadores, etc.) es con gran generalidad lo que abre la puerta a su consideración como mercancía particularmente valiosa. Y ese valor de singularidad es lo que permite al POT Axarquía proponer una estrategia basada en la "[...] *capacidad de ofrecer una experiencia diferente*" (Ibid., 80).

Pero así como el territorio no puede ser explicado sin considerarlo también como proceso (y de ahí lo decisivo de comprender que la población es parte integrante del territorio), ni la cultura puede ser reducida a sus manifestaciones materiales, tampoco la belleza y la singularidad de un paisaje pueden ser mantenidas con simples disposiciones de un control puramente defensivo por parte de las instituciones. El paisaje está vivo y tratar de congelarlo es prácticamente la misma operación que la museificación de ciertos espacios de

la ciudad histórica. Pero es que en este caso al hacer abstracción de los procesos culturales y sociales, ya no solamente acumulativos (y previsibles) sino mutantes (es decir, no previsibles), y al no contar con la necesaria financiación de esa conservación lo único que se consigue es mantener el espejismo de un determinismo impuesto desde fuera y desde arriba.

Razonamientos parecidos pueden exponerse en relación con la segunda de las dimensiones territoriales, la "*cohesión social comarcal*" la cual se presenta como uno de los objetivos principales (Ibid., 63-64). Una manera de contribuir a ello por parte del Plan es mediante la creación o conservación de un cierto "*sentimiento de pertenencia*" (Ibid., 63); y también la articulación territorial interna que se confía a la mejora "[...] *de las infraestructuras viarias y de transportes y dotaciones de equipamientos*", según el objetivo 2 de la ordenación (Ibid., 56).

No obstante la experiencia de lo que ha sucedido en la Costa del Sol occidental y en otros lugares nos hacen dudar seriamente de que esto se pueda alcanzar con los medios expuestos; el proceso de transformación económica que con tanto ahínco quiere estimularse desde el POT Axarquía, a través de la introducción de un turismo profesional o empresarial, capaz de crear empleo (aunque de escasa cualificación y muy precarizado). La sustitución de la economía agrícola por el turismo ha provocado por lo general abandono del trabajo en el campo, con la consecuencia de que éste ya no se cuida, además de otros muchos efectos entre los que destaca la pérdida de esas pautas de relación hombre-naturaleza que son precisamente las que explican muchos de los valores paisajísticos que conforman la llamada

identidad territorial de la Axarquía, aparte del aflojamiento de los lazos familiares y comunitarios (Gemeinschaft), base de esa cohesión social que pensamos asume el POT Axarquía.

La preservación de las construcciones y demás elementos ligados al cultivo tradicional poco contribuye a la cohesión social; más bien sucederá lo contrario, la radical transformación de las relaciones sociales y de las subjetividades provocada por el cambio económico redundará en el deterioro de tales elementos y del paisaje rural si lo único que se arbitran son meras limitaciones.

### **1.3 La mercancía suelo**

En este mismo sentido el olvido de otro factor fundamental, el suelo entendido como mercancía, probablemente hará inútiles todas las medidas previstas para contener la desordenada ocupación de lo que todavía es suelo rústico; ello se debe a la falta de capacidad controladora por parte de muchos de los municipios y sobre todo de un deseo sentido como auténtica necesidad por parte de un gran número de ciudadanos, que a su vez es correspondido en el lado de la oferta por los propietarios de terrenos que convenientemente parcelados proporcionan rápidas ganancias, muy superiores a las derivadas de las explotaciones agrarias tradicionales; y eso sin contar con el interés añadido de otros agentes en quitar obstáculos a dicho proceso o favorecerlo.

Desbordando ahora un poco el propósito de esta parte del trabajo diremos que esta dinámica carece probablemente de solución desde los instrumentos típicos de los planes territoriales y urbanísticos; es más, que la segmentación territorial inherente a la clasificación jurídica del suelo (que define en donde se puede o podrá edificar y donde no), lejos de ser un freno, lo ha estimulado

debido a los brutales diferenciales de precios que se inducen y a la facilidad con que es posible conseguir espectaculares ganancias influyendo en las autoridades municipales, que son las encargadas de decidir y aprobar sobre planos la "clasificación urbanística", es decir por donde pasa el límite entre suelo urbano o urbanizable y suelo no urbanizable<sup>3</sup>.

Creación de escasez mediante la abundancia ¿Cómo? Pues forzando la circulación monetaria y desencadenando procesos de una velocidad tal que el territorio heredado no puede asimilar y, por lo tanto, colapsa. Lo cual se manifiesta en lo visible por drásticos cambios topográficos, fuerte incremento de la erosión, destrucción del tapiz vegetal, segmentación y fraccionamiento debido al cruce de infraestructuras, y sobre todo por la aparición dispersa - sprawl- de todo tipo de edificios (viviendas, cobertizos, naves industriales o almacenes, invernaderos, etcétera). Y en lo social o invisible por lo que deja fuera de juego: gran cantidad de los antiguos agentes (propietarios, productores, empresarios, etc.), especialmente los que menos capital poseen, más el entramado social que garantizaba su existencia, produciéndose un nuevo episodio de lo que desde Marx se entiende por "acumulación primitiva".

El Plan prevé, entre otras novedades, las "*zonas de oportunidad para actividades comerciales y de ocio*", en el artículo 42 (Ibid., 116), y con una intencionalidad más clara las "*zonas de dinamización turística*" en los artículos 45 y 46 (Ibid., 117). En la memoria de ordenación se explica en qué consisten estas operaciones (Ibid., 81):

---

<sup>3</sup> Aspecto este que ha sido corregido en la actual Ley del Suelo, cuyo texto refundido ha sido aprobado el 20 de junio de 2008, después de 50 años de vigencia en la legislación española.

*"[...] la prioridad de la ordenación del espacio turístico en la franja costera reside en la identificación de áreas de oportunidad para el turismo productivo que reserven este suelo para un objetivo estratégico territorial y supramunicipal, con empleo y con tendencia a operar un periodo amplio del año.*

*Estas áreas de oportunidad, o Zonas de Dinamización Turística, como se las denomina en este Plan, proceden, en su mayor parte, de reservas territoriales que se realizaron a mediados de los años 80 por protección paisajista del espacio productivo agrario y que en el momento presente han perdido su sentido y su justificación [...] debido [...] al abandono de las actividades agrícolas [...], conformando espacios sin valores paisajísticos de interés."*

Aparte de la dudosa legalidad de esta previsión (los POT no pueden realizar cambios en la "clasificación urbanística"), y de que contribuye a la saturación urbana de la franja litoral, el hecho de que el POT Axarquía juzgue estos terrenos (muchos pertenecen a la mayor empresa de la comarca) como de escaso valor paisajístico, no quiere decir que no puedan adquirirlo mediante su declaración como espacios libres (por ejemplo) y un tratamiento adecuado. Sin embargo esa posibilidad ha cedido ante la que se ha juzgado como de mayor interés, el destino al servicio del lucro privado frente a lo que podría haber sido parte muy interesante de ese capital territorial de carácter público (Ibid., 67 y 68), justificando la decisión adoptada por la necesidad de prever espacios para cubrir ese déficit de oferta turística empresarial tantas veces esgrimido; pero reduciendo los frentes de playa no ocupados por suelos urbanos o urbanizables (y descontando la parte de los acantilados de Maro en el extremo oriental de la comarca), desde el 17,5% al 5%.



De esta manera se ha perdido la ocasión para configurar espacios libres de conexión del interior con el litoral en los dos mejores huecos que quedaban, piezas muy importantes en lo que podrían haber sido conjuntos de ámbitos no urbanizables conectados entre sí, de gran interés paisajístico y conformando redes para la circulación de los flujos bióticos entre los diversos ecosistemas.

Esta falta de sensibilidad "topológica" ante el territorio se percibe igualmente en la disposición del mayor conjunto de áreas no urbanizables (al margen de los espacios naturales protegidos en los límites norte y este de la comarca), el que forman los suelos afectados por riesgos naturales, los susceptibles de ser inundados y los terrenos con una pendiente superior al 50%; en estos casos el criterio puramente geométrico de la configuración de las curvas de nivel o el de la caracterización geotécnica ha determinado ciegamente la (in)vertebración del llamado "*capital público*" comarcal al desaprovechar unas posibilidades muy interesantes de interconexión entre las diversas zonas que se declaran libres de asentamientos urbanos.

## **2. Los sujetos de los procesos económicos regulados por el POT Axarquía**

La creciente importancia de la dimensión económica de todo el devenir social y territorial, y, por otro lado, las persistentes dificultades de encauzar dicha actividad para que no destruya ese medio territorial (más todavía, que no arruine, como es este caso, la mismísima base de la prosperidad económica local) obligan a cuestionar en toda su crudeza la aptitud de los planes urbanísticos y territoriales (y en concreto el de la Axarquía) para responder con eficacia a esa supuesta funcionalidad regulatoria que se les supone.

Esta pregunta no tendrá respuesta, por nuestra parte, hasta que abordemos el tercero de los epígrafes que ya se enunciaron, hasta que no exponamos, bien que sintéticamente, la totalidad del problema y su complejidad. Pero como tránsito imprescindible es preciso plantear el tema del poder, y por la índole de este trabajo, esto será a través de una mínima exploración sobre qué agentes son relevantes en la actividad económica sobre el territorio.

Ya hemos visto cómo el Plan asume, aunque no se diga explícitamente, que tanto el medio físico como la población no son agentes activos, en el sentido de lo que verdaderamente cuenta, es decir, en cuanto actores con capacidad de decidir. Porque lo importante no son las fuerzas, sino cómo se aplican y componen esas fuerzas; no quien posee la energía, sino su control. Y en esta distribución que la economía académica hace de acciones y decisiones, éstas últimas sólo se atribuye a los que ostentan alguna capacidad de decisión concentrada e importante, los llamados poderes económico y político, y en alguna medida también el poder técnico.

Admitido esto no habrá inconveniente en preguntar sobre el papel de los agentes activos en el POT Axarquía. Pero, ya se ha dicho, apenas hay referencias a ello en el documento. Suponemos que es debido a la adopción del criterio de neutralidad y objetividad que debe presidir la elaboración de instrumentos jurídico-administrativos como es este y que se juzga que deben abstenerse de tomar medidas directamente económicas o de tipo poblacional.

## **2.1 Los agentes cualificados**

Pero una mirada más detenida e informada no sólo descubre el funcionamiento de la lógica económica que tácitamente se asume en el

documento (parcialmente expuesto en el anterior epígrafe al analizar cuál es el objeto de los procesos económicos considerados en este Plan), sino que también podría revelar qué agentes económicos importantes se han tenido en cuenta, qué postura se adopta en relación con ellos, cómo han influido en el resultado, etc. Todo un entramado de relaciones entre los diversos agentes con intereses en la Axarquía, incluyendo las instituciones que lo han formulado.

Desde un punto de vista desapegado y distante (es decir ingenuo) es un misterio por qué este entramado nunca aparece descrito o al menos referenciado en los planes urbanísticos y territoriales. Por descontado que ahora, en este trabajo, resulta bastante indiferente cómo es este mapa del poder que se oculta tras el POT Axarquía. Sólo nos interesa destacar que el contenido de ese mapa existe<sup>4</sup> aunque nadie lo haya elaborado como tal y que la ordenación del territorio implica siempre una muy concreta política económica, aunque de eso no se hable en los documentos oficiales y se evite cuidadosamente desbordar el ámbito estrictamente técnico de las disciplinas expertas en el territorio (por lo menos en el caso que nos ocupa).

## **2.2 La población**

Las referencias del Plan a la población son mínimas; hay, creemos, un doble motivo: por un lado por su escaso papel en la confección de los planes urbanísticos y territoriales, cada vez más irrelevante por voluntad de los

---

<sup>4</sup> Nuestro compañero de Rizoma José María Romero está experimentando el uso de tales cartografías sociales e institucionales en la redacción de planes y proyectos, con el propósito de desencadenar procesos participativos de la máxima transparencia. Ver un ejemplo en [http://citywiki.ugr.es/w/images/8/80/METODOLOG%C3%8DA\\_CONCURSO\\_ANTERPROYECTO\\_C-CADIZ-CALIDAD\\_NORMAL.pdf](http://citywiki.ugr.es/w/images/8/80/METODOLOG%C3%8DA_CONCURSO_ANTERPROYECTO_C-CADIZ-CALIDAD_NORMAL.pdf).

mismos responsables de su formulación; y por otro porque no se considera a la población en general como un agente económico con autonomía.

A esa población ni siquiera se le concede la posibilidad de ser tratada como "capital humano", que en este caso tendría la cualidad diferenciadora respecto lo que si se trata como "*capital territorial*", de una cada vez más valorada capacidad de innovación, y en cierta manera de inventar nuevas mercancías, nuevas formas de riqueza (según las doctrinas más actuales sobre la gestión de los factores económicos). En cierto modo la población sigue siendo para este documento la mercancía "fuerza de trabajo (y de consumo)"; con lo cual no salimos de la economía política clásica ni tampoco de su respectiva crítica marxista, donde las relaciones de poder se reducen a las que mantienen los dos grandes polos que agrupan capital y trabajo (Lazzarato 2007, 85).

Incapacidad para tratar a la población como algo que sea irreductible al hecho económico. Del tema que podríamos titular "habitantes de la Axarquía (presentes o futuros)" tan sólo se nos dice que se distribuyen entre los autóctonos, los turistas y los residentes foráneos (y éstos entre los inmigrantes laborales y climáticos); también sabemos que existe un nuevo tipo de colonización del espacio rural, que puede acabar por destruir el paisaje, principal activo de la comarca, su capital territorial; asimismo que se plantea como objetivo lograr la cohesión social a través de la creación de un tipo de empleo asalariado (que estimamos es sumamente precario y descualificado), la conservación de la identidad territorial y mediante la articulación de los núcleos de población mediante infraestructuras viarias y dotación de equipamientos.

Es sintomático que se consideren preferibles los ingresos de la explotación turística profesionalizada y reglada antes que los derivados del microturismo informal y difuso, al alcance de muchas familias, pero difícil de cuantificar y sobre todo de fiscalizar, habiendo en esto una convergencia objetiva de los intereses de los empresarios y de la Hacienda Pública, que se manifiesta por la necesidad imperiosa de que el flujo económico que aparece como difuso e indiferenciado sea segmentado e identificado --según la "imputación separada" (Castoriadis 1999, 76), operación fundamental para su capitalización.

A fin de cuentas la población sólo parece ser un agente delegado, una correa de transmisión entre los agentes cualificados y ese denominado "*capital territorial*" que es preciso explotar de la manera pretendidamente más racional.

### **2.3 El medio territorial o geográfico**

Es fácil rechazar estas críticas aduciendo que el objeto del Plan es el medio geográfico, que no debe confundirse con la población que en él habita. Y justamente es así como se entiende en el documento, como un espacio especialmente atractivo en el caso de la Axarquía, pero también susceptible de ser enriquecido o arruinado, pero igualmente valioso en la medida en que está al servicio de los habitantes a través de su capitalización económica.

Llegamos así a lo que se considera el objeto del Plan, el medio geográfico que se presenta como totalmente desposeído de cualquier potencia propia, salvo la puramente destructiva de la obra humana. En su faceta más valiosa, lo hemos visto, se reduce a "lo dado", cosa cerrada que conviene conservar en su estado actual o, mejor aún, devolverle la apariencia que pudo tener antes de que se iniciara el actual proceso degenerativo; por eso las actuaciones nuevas

se permiten en cuanto se ajusten a las fórmulas de los asentamientos rurales tradicionales. Excepción notable es el tratamiento de la franja costera de playa donde no hay inconveniente en macizarla casi por entero.

En la normativa hay una cierta consideración de los espacios no urbanizables, especificando qué lugares se consideran integrantes de la Red de Espacios libres de carácter Comarcal en los artículos 30 a 38 (CTOPT-JA 2006, 111-114) y las cautelas previstas para preservarlos; contribuyendo así al desarrollo turístico del interior y a la correcta inserción paisajística y medioambiental de los asentamientos urbanos y de las infraestructuras.

Todas estas medidas defensivas son absolutamente genéricas, es decir, lo mismo se podría haber dicho de cualquier otro lugar con valores paisajísticos notables. En parte eso es así porque el principal soporte comunicativo de lo propuesto en el documento es el lenguaje escrito (en la normativa), resultando la descripción cartográfica muy escueta en planos de escala muy menuda.

En resumen, el medio físico, principal objeto del Plan, no se entiende en su singularidad irreductible, en su potencia propia de ser alguna otra cosa que sea distinta a lo heredado o al resultado degradado de esto; tan sólo como recurso valioso al servicio de la población y sobre todo como materia prima para la transformación económica de la comarca y para la generación de empleo.

#### **2.4 Supuestos tácitos sobre los agentes económicos**

No hay una reflexión o referencia explícita alguna en el POT Axarquía sobre quiénes son los agentes económicos; pero sí que hay un posicionamiento implícito muy claro y operativo sobre esta cuestión, igual que lo hay respecto la

política económica a cuyo servicio se pone este documento. Así, se dispone toda una jerarquía de factores a los que se les confiere funciones bien precisas.

En el nivel inferior se situaría el medio físico, puro recurso inerte y mudo en cuanto que sus valores están ya establecidos, catalogados y dispuestos para su aprovechamiento (bueno o malo). Posee identidad, pero ésta es cerrada. Es sólo un medio para una finalidad que es definida desde su exterioridad.

En una posición intermedia está la población. Sobre su evolución sólo se aportan unas mínimas previsiones de tipo meramente cuantitativo, sin que se diga nada sobre los procesos cualitativos o autotransformativos. Su papel económico se reduce a la producción y el consumo. Y su espontaneidad debe vigilarse y encauzarse igualmente desde el exterior. En cuanto a sus deseos y aspiraciones se considera que sus representantes políticos ya hablan por ellos.

Y en el nivel más alto están los que deciden, los cuales en un instrumento de esta clase no se reducen a los redactores (técnicos), ni siquiera a los cargos políticos de las instituciones involucradas. Son los verdaderos actores de los procesos económicos, actuando mediante motivaciones singulares aunque en gran medida observen ciertas regularidades propias del modelo económico dominante. En el documento no se les nombra, quedando sus intervenciones, algunas de ellas presumiblemente muy intensas y decisivas, completamente ocultas. La excepción atañe a los técnicos redactores como autores de cuanto aparece en el documento. Es este peculiar factor al que hemos denominado en algún momento como "poder técnico", supeditado a los poderes político y económico, pero que gozan de ciertos privilegios de intermediación entre estos

poderes y el resto de agentes ya mencionados, a los que prestaremos atención en el siguiente epígrafe al comentar ese saber-poder que todavía detentan.

### **3. La economía y las disciplinas del territorio en el caso del POT Axarquía**

#### **3.1 Sobre la gestión del Plan**

Tal vez el mayor problema con que se enfrentan los Planes de Ordenación Territorial sea el relativo a su capacidad de incidir precisamente en el territorio, es decir, conseguir un aceptable logro de las finalidades que justifican su existencia como instrumentos de gobierno.

Este problema no es en absoluto nuevo pues el planeamiento de ámbito municipal tiene una dilatada historia de dificultades y en no pocos casos de fracasos sin paliativos. Estos problemas se multiplican ahora debido a su inadecuación a unas dinámicas sociales, económicas y territoriales que ya no son propias de la época histórica en que surgieron estos instrumentos (Reinoso, Romero y Serrano 2003).

Sin duda una de las principales rémoras estriba en su estilo marcadamente teoremático (así sucede cuando la teoría precede claramente a la práctica, y por lo tanto la realidad de las cosas debe ser reconducida a lo que dicen leyes, reglamentos y normas), de acuerdo con el carácter trascendente de la tradición jurídica española (Salas Vara de Rey, 2005) por el que la ley se elabora, aprueba y aplica desde instituciones fuertemente centralizadas y exteriores a la realidad social que es el objeto de la correspondiente acción de gobierno.

Por tanto lo primero es definir unos objetivos, después se elaboran las medidas encaminadas a conseguirlos, traduciéndose esto en el cuerpo



propiamente normativo del Plan. Completo el instrumento, hay que aplicarlo; de ello se encargan otras instancias administrativas, los ayuntamientos y demás Administraciones Públicas en lo que sean competentes. Finalmente el proceso de in-formación de la realidad culmina en la acción sobre la materia física a cargo de agentes ejecutores, la mayoría de las veces privados.

El POT Axarquía se pronuncia muy escasamente sobre el proceso que se acaba de describir. En los artículos 7 al 12 se trata someramente la "*entidad de gestión y ejecución del plan*"; en otros artículos lo mismo se hace respecto el seguimiento y cambios que podrían efectuarse en el documento del Plan.

Salvo esas recomendaciones no hay en el documento medidas encaminadas a resolver esa perpetua distancia, al parecer ya insalvable, entre los objetivos y prescripciones normativas de los planes y su posterior gestión. Por su parte la citada entidad de gestión del Plan tiene ante sí la tremenda tarea de obligar a los ayuntamientos que refuercen el control sobre la gran cantidad de actuaciones que hoy se dan de la manera más contraria a lo previsto en la normativa; convenciéndoles, además, de que deben olvidarse de relajar su rigor en la permanente tentación de ofertar facilidades para captar recursos, inversiones, asentamientos de todo tipo, etc. en ese mercado urbano donde todos ellos compiten. En fin, teniendo que hacer frente a esa conjugación de extendidísimos deseos de una supuesta calidad de vida en un entorno pseudorural por el lado la demanda y de igualmente deseos de grandes y fáciles ganancias mediante la oferta de parcelas de pequeño o mediano tamaño y carentes de los servicios urbanos mínimos.

En el POT Axarquía se dispone de una cuidadosa y meritoria normativa para evitar los más perniciosos efectos de una ocupación del medio rural ahora descontrolada; pero se tratan de prohibiciones o limitaciones sin el acompañamiento de otro tipo de soluciones. Son medidas “formales” en ambos sentidos de esta palabra: que atañen a la apariencia de lo que se construye y de la consecuente afectación del entorno territorial; y por otro lado formal en el sentido de reglado, de lo que por su naturaleza jurídica sólo incide sobre los efectos de conductas sobre cuyas causas o motivaciones bien poco se considera. No inciden en la dinámica profunda de los fenómenos que se pretenden reconducir y su eficacia depende de multitud de otros agentes, institucionales o no, cuyos responsables deben asumir la carga que a cada uno le compete para que lo prescrito se cumpla en el plano de los hechos, pues el Plan carece de previsiones sobre su propia gestión y aplicación, más allá de algunas elementales recomendaciones.

### **3.2 Sobre su relación con otros saberes y con la economía**

Sin embargo, más allá de las concretas disposiciones del Plan hay que examinar cómo se ha elaborado y como se articula la parte programática donde aparecen los objetivos principales y se define el modelo de territorio que se propugna. Todavía vivimos una época en la que los saberes se circunscriben a compartimentos estancos. En temas tan complejos como lo es el territorio el resultado sincrético no debe confundirse con lo que puede ser el producto propio de cada una de esas disciplinas en particular.

No obstante esa intención de ajustarse a una supuesta disciplina propia (la que entendería de la disposición de las actividades sociales en el medio

territorial) puede haber conducido a excluir algunas categorías de datos que habrían arrojado más luz sobre bloques de información que aparentemente se aceptan en el desarrollo del texto de un modo bastante apriorístico. Nos referimos a esos agentes que en el anterior epígrafe se han mencionado, y en especial a los que se consideran poco relevantes en cuanto a su autonomía de comportamiento y a la posibilidad de jugar un papel diferente al previamente conferido; tal vez deberían haberse realizado ciertas aproximaciones sociológicas, culturales, antropológicas,... no sólo sobre la población autóctona, sino también acerca de los inmigrantes laborales y climáticos; y también sobre los visitantes más fugaces, esos que se califican de un modo genérico como turistas. Si lo que se considera relevante de su contribución a la comarca es la capacidad de gasto de esta población foránea no habría estado de más algún estudio sobre las tendencias sociales ya reseñadas, así como sobre las nuevas subjetividades y demás factores que parecen apuntar a una crisis importante en la drástica diferenciación conceptual que el Plan acepta entre residentes y turistas, con unas pautas de comportamiento que apuntan a una creciente diversidad y complejidad en cuanto su relación con el medio físico, a sus hábitos de consumo, a su movilidad física, a las formas establecidas o emergentes de sociabilidad, etc.

Siguiendo con otro ejemplo de información relevante (que desconocemos si se ha manejado, aunque no aparecen referencias ciertas en el documento), el conocimiento de la situación económica, administrativa, de la capacidad técnica, o incluso de las aspiraciones de los ayuntamientos, resulta esencial para decidir multitud de aspectos, tanto de contenido como instrumentales.

Puede que esta falta de información en el Plan se deba a la aplicación del criterio que parece seguirse en cuanto a tratar exclusivamente ese objeto al que se aplican las versiones más reductivas de los saberes territoriales, haciendo abstracción de los agentes activos que sobre el territorio así entendido operan y que ya hemos mencionado repetidamente.

Pero el problema con la economía es de otro tipo; no se trata de una dimensión más de la cuestión territorial, sino que por su misma posición de dominio como referente privilegiado en la práctica política convencional y por su centralidad metodológica en las tareas encaminadas a la administración de las cosas hay muy poco margen para operar de otra manera, hasta el punto de que la única alternativa sería renunciar por completo a elaborar y aplicar estos instrumentos técnico-jurídico-administrativos, tal como hoy en día se entienden.

Si en una posición maximalista se afirma que el fin último de un plan de este tipo es algo así como contribuir a que sus habitantes disfruten de una cierta calidad de vida, se responderá inmediatamente que eso es sólo posible conseguirlo por el conducto de un alto nivel adquisitivo (lo cual, por otra parte, parece más bien difícil que se extienda a la mayoría de la población, dado el a priori ontológico y operativo de la economía capitalista que no es otro que la producción de escasez, a menudo conseguida paradójicamente mediante la abundancia). Si lo que se intentara lograr fuera una auténtica sostenibilidad del territorio (es decir, sencillamente su no destrucción) el desacuerdo es total debido a que los economistas académicos no conciben otra economía que la

que está en perpetua expansión y crecimiento, lo cual contradice frontalmente la médula de la teoría de la sostenibilidad<sup>5</sup>.

Es de este tipo la premisa fundamental del POT Axarquía, la que guía su estrategia. Y por esto sucede que en ciertos ámbitos de la ordenación propuesta se produzcan verdaderos contrasentidos, como declarar como objetivo la cohesión social y luego favorecer dinámicas económicas cuyo efecto consiste en la marginación social de los que no tengan solvencia económica. Lo mismo puede decirse de las diversas declinaciones de la palabra identidad que en el documento se manejan, con la mirada siempre dirigida a un pasado que sin duda es un invento más o menos afortunado para consumo de turistas.

Lo que con esto queremos señalar es un hiato semejante al que observamos, no sólo en este documento sino en un gran número de planes de ordenación, entre la parte jurídica de estos documentos y su gestión concreta: ahora la contradicción se da en el seno del mismo documento entre los objetivos declarados y los medios ofrecidos para conseguirlos, de modo que aquellos arriesguen a tener una utilidad exclusivamente retórica.

### **3.3 Sobre la temporalidad no lineal de los actuales procesos históricos**

Una característica propia de los instrumentos de planeamiento derivados del ciclo legislativo al que pertenecen las leyes del Suelo de 1956 y sucesivas es el dominio de las imágenes finalistas. La insistencia en los objetivos, tal vez la obsesión por el aspecto visual del territorio, y en cambio la escasa atención a los procesos creemos que hacen que este Plan sea demasiado frágil en los

---

<sup>5</sup> Sobre la tergiversación de la palabra "sostenibilidad", hecho habitual entre los economistas clásicos, hay una abundante documentación, a la vez perfecto ejemplo que ilustra y pone en evidencia sus aporías y sus gravísimos peligros. Ver por ejemplo Naredo 2004.

momentos históricos actuales en los que se dan con frecuencia cada vez mayor procesos no lineales, crisis y transformaciones para las que están mal preparados los instrumentos basados en la temporalidad secuencial y acumulativa de las dinámicas propias de un tiempo histórico (algunos le llamamos capitalismo fordista) ya sobrepasado.

Y como muestra de este tipo de procesos rupturistas no hay que ir muy lejos, pues la misma desordenada y agresiva colonización del entorno rural por parte de primeras y segundas residencias es un buen ejemplo; y lo mismo se puede decir respecto el fenómeno de los cultivos en invernadero o la creciente movilidad residencial de muchos de los que empiezan a establecerse (aunque sea a tiempo parcial) en la Axarquía. Violentos movimientos de desterritorialización son también, a un nivel global, los propios de los flujos financieros o, en el otro extremo, pero íntimamente conectado con el anterior, las crisis medioambientales que no han hecho más que empezar.

Todo esto, ya fue dicho en el primer epígrafe, tiene relación directa con lo que ocurre y ocurrirá en la Axarquía y plantea una impugnación mayúscula a todos los saberes fundados en el criterio de la linealidad simple, como lo es el que se ha usado en este Plan y como también lo es el del sustrato economicista que en él se acepta.

### **3.4 Sobre la complejidad del territorio y la no exterioridad de los agentes**

Aquí puede ser oportuno recuperar un asunto comentado en el primer epígrafe, el de la exterioridad múltiple: la de los agentes económicos activos respecto los mecanismos y elementos implicados en los procesos económicos de producción y consumo en la comarca de la Axarquía; la de los que

decidiendo gobiernan al resto del cuerpo social; la de los expertos en relación con la materia que es objeto de su investigación y proyecto (y también en relación con los legos, el resto de ciudadanos que supuestamente "no saben"). Todas estas situaciones se pueden calificar como modalidades de un principio muy caro a la ciencia clásica, el de la separación entre el observador (a veces denominado "científico") y lo observado, y de un modo más general, la separación de sujeto y objeto.

Se ha mencionado de manera fugaz a la economía política clásica que claramente sigue este mismo patrón epistémico en cuanto reduce las relaciones de poder o relaciones de fuerza sociales a las que se establecen a la manera dicotómica entre capital y trabajo (Lazzarato 2007, 85). Sin embargo pensamos que es urgente tener en cuenta nuevos sujetos de poder, humanos y no humanos, hasta ahora no manifestados (o mejor dicho, "no escuchados").

Las consecuencias de este cambio de actitud, consustancial a un correlativo cambio de modo de pensar, son radicales, afectando directamente al tipo de instrumentos al que pertenece el POT Axarquía. Nosotros nos limitaremos en este caso a glosar tres aspectos, tratando de mostrar ciertas alternativas al modo en que se abordan actualmente algunas de estas temáticas; y también con el fin de proporcionar al lector pistas sobre nuestras propias posiciones.

El primero de ellos recupera la discusión del epígrafe 2 sobre los agentes relevantes en la actividad económica sobre el territorio. La actividad humana está llegando tan lejos y tan profundo que los anteriores equilibrios sobre cuya permanencia podríamos trazar proyectos y programas más menos fiables, se perturban, desencadenando procesos retroactivos cada vez más potentes que

ponen en riesgo la consecución de los objetivos prefijados (o al menos empiezan a encarecer desproporcionadamente el coste de tales intentos) así como la adecuación o pertinencia de estos modos de actuar.

De nuevo no hay que ir muy lejos para comprobar estos efectos bumerán que amenazan con hacerse incontrolables y muy destructivos: ahí está de nuevo ese éxito del paisaje de la Axarquía, sobre el cual se pronuncia lúcidamente el Plan, pues "[...] *es precisamente la belleza de este paisaje el factor principal de su deterioro*" (CTOPT-JA 2006, 12). Y sin embargo, como ya se ha argumentado, mal se remediará la situación si además de las medidas cosméticas en el documento se arbitran disposiciones para exacerbar la dinámica económica actual, cuyos efectos sociales van justo en sentido contrario de mejorar la cohesión social, repercutiendo inevitablemente en el abandono del medio rural y en su descontrolada ocupación.

Hay, pues, la urgencia de actuar sobre las causas y para conseguir realmente lo que este Plan se propone se deberían considerar esas dos categorías de agentes (población y medio territorial) que se definieron en el epígrafe 2. La propuesta es coherente con la definición que hemos propuesto de "territorio", es decir ese compuesto de medio físico "natural" y de habitantes. Ya no hay exterioridad posible, la separación de medios territoriales y población (y por tanto la operación mental que aparta de nuestra consideración la población cuando se está tratando la ordenación del territorio) pierde toda pertinencia desde el momento en que reconocemos una coevolución, con multitud de flujos materiales, energéticos e informacionales que cruzan esas supuestas fronteras entre naturaleza y sociedad humana. Aunque es obvio que



cada componente tiene su propia entidad, expresada por los fenómenos de autoorganización propios y por sus respectivas capacidades o "poderes".

Esta complejidad fantástica que caracteriza a todo territorio es lo que explica su irreductible "singularidad". Preferimos esta palabra a la de identidad dado que lo idéntico remite a una condición de clausura y acabamiento, mientras que lo singular, así pensamos, está siempre abierto y es creativo. Esa la razón por la que juzgamos muy insuficiente el tratamiento que le procura el POT Axarquía, que si bien se esfuerza por proteger los valores de la comarca, éstos no dejan de ser superficiales, con medidas, además, de tipo defensivo.

Con estas reflexiones entramos en el segundo aspecto que quisiéramos exponer. Si aceptamos que la cosa a la que nos enfrentamos es singular y además reconocemos la penosa insuficiencia de los saberes que presuntamente son los adecuados para el tipo de tarea encomendada (elaborar el POT) sólo nos queda una salida, aunque bien difícil y el reto produce vértigo. Dicho claramente: tenemos que inventar, tenemos que idear nuevas herramientas, algunas modificando las que ya tenemos, unas más prestadas de saberes ajenos; otras, en fin, por completo inéditas.

Pero este trabajo en absoluto se hace en el vacío. Y de nuevo puede ayudar el sentido de la palabra "territorio" que hemos propuesto; porque si territorio en realidad somos todos, lo único que podemos hacer es escuchar qué dice el territorio, cómo puede este particular territorio de la Axarquía responder a las nuevas condiciones que están apareciendo en el territorio global (no sólo el que abarca el planeta entero, sino el que también incluye esa

parte, más reciente y a la vez más interior de todas, que llamamos noosfera, el mundo de las ideas, pensamientos y demás cuerpos inmateriales).

Una empresa de tal calibre no tendría sentido si nuestro referente, el territorio, no fuera a su vez creativo. Y eso es fácil de reconocer simplemente comparando territorios, antropizados o no, en sus diversas épocas o fases históricas. La Axarquía que tenemos a la vista es sumamente diferente a la que existía hace 100 o 150 años, y no sólo por los cambios más lamentables. Conjuntamente, medio territorial y población humana, se han autoinventado, lo cual puede perfectamente datarse dando cuenta de las emergencias de nuevos modos organizativos, de estratos cada vez más desterritorializados. Siendo justamente el factor humano el componente territorial decisivo en este proceso histórico hasta ahora mismo, entendemos que es obligada la consideración de una especie de metaeconomía cuya función es integrar en un solo saber lo relativo a la economía capitalista clásica y a las condiciones para que la correspondiente práctica económica se produzca, incluyendo lo que se pueden considerar como protomercancías, las territoriales de un modo muy destacado.

Si lo anterior supone un cambio radical en el interior de la disciplina que "sabe" de la ordenación del territorio, pues supone situarse en la periferia de la misma, (único lugar desde el que es posible intercambiar ideas, información, experiencias con otras disciplinas, único lugar también, como frontera temporal, desde el que es posible reconocer el mundo de lo posible), lo que ahora se dirá afecta de lleno a su contexto institucional y político y sin duda a su misma razón de ser. Y lo haremos mediante la formulación de tres hipótesis:

- 1) La actual práctica de la gestión de la ordenación urbanística y territorial está deviniendo con mucha frecuencia en un dispositivo de captura parasitario de las rentas del suelo, pero no sólo por parte de los agentes económicos sino por los encargados de administrar desde los aparatos de gobierno municipales y supramunicipales la aplicación de los planes, los programas y la legislación correspondientes. De esta manera el conjunto de agentes que tuvieron su origen en los aparatos del Estado burgués surgido en el siglo XIX (clase política, grandes conjuntos de funcionarios públicos, los cuerpos profesionales clásicos) tratan de frenar la decadencia de su propio poder, justo en el momento histórico en el que muchas funciones de la intermediación social que les eran propias pueden ser ahora resueltas directamente por el propio capital (lo cual, a su vez, explica parcialmente el abandono paulatino del Estado-providencia).
- 2) La perpetuación de fórmulas inadecuadas basadas en el modelo legislativo centralista, trascendente y deductivo se explica en cierta medida porque el espacio donde se dan los procedimientos administrativos derivados del modelo legislativo comentado oculta y beneficia otro espacio, un ámbito de negociación que funciona en paralelo en el interior de los órganos directivos institucionales, donde ciertos agentes tienen la oportunidad de beneficiarse, hasta hace muy poco impunemente, a costa del bien común.
- 3) No obstante el modelo aparentemente alternativo que se ofrece al ya declarado en gran parte obsoleto, regido fundamentalmente por el juego del libre mercado, no es satisfactorio en nuestra opinión desde el momento en que supone la sustitución de una fórmula de heterogobierno por otra, la

llamada gobernanza, que proclama que la participación se extienda a todos los ciudadanos, pero a través de cauces de antemano diseñados por una emergente tecno-burocracia de corte gerencial (Serrano y Rubio, 2008). Sólo la vigorosa y exitosa defensa de lo que es común, de lo que es de todos podrá neutralizar este novísimo proyecto de dominación.

### **Bibliografía**

Castoriadis, Cornelius. 1999. *Figuras de lo pensable*. Madrid: Cátedra y Universitat de Valencia.

Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, editores. 2006. Plan de Ordenación del Territorio Costa del Sol Oriental-Axarquía. [http://www.juntadeandalucia.es/obraspublicasytransportes/www/estaticas/ordenacion\\_territorio/litoral\\_malaga/pdfs/01\\_IN.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/obraspublicasytransportes/www/estaticas/ordenacion_territorio/litoral_malaga/pdfs/01_IN.pdf) (9 de enero de 2007).

González Ceballos, Sara. 2007. Trepano por la jerarquía urbana: nuevas formas de gobernanza neoliberal en Europa. [http://www.uoc.edu/uocpapers/5/dt/esp/gonzalez\\_sara.html](http://www.uoc.edu/uocpapers/5/dt/esp/gonzalez_sara.html) (8 de julio de 2008).

Lazzarato, Mauricio. 2007. Del biopoder a la biopolítica. En *Arte, máquinas, trabajo inmaterial. Una introducción*, editado por Darío Corbeira, y Marcelo Expósito en Brumaria 7, 83-90. Barcelona: Brumaria.

Naredo, José Manuel. 2004. Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible. <http://habitat.aq.upm.es/cs/p2/a004.html> (19 de julio de 2008).

Reinoso, Rafael, José María Romero, y Eduardo Serrano. 2003. ZoMeCS: el poder y la impotencia. *Neutra* (09-10): 72-75.

Rubio, Alfredo y Eduardo Serrano. 2007. La ordenación del territorio en la provincia de Málaga. En *La economía de la provincia de Málaga*, editado por Joaquín Aureoles y Antonio Parejo, 261-353. Almería: Cajamar.

Salas Vara de Rey, Joaquín. 2005. Norma y pacto en el planeamiento urbanístico. En *Nerja, territorio ZoMeCS*, editado por Rizoma, revista aperiódica de arquitectura, 221- 230. Málaga: Rizoma, revista aperiódica de arquitectura.

Serrano, Eduardo. 2006. Territorios y Capitalismo. Tesis doctoral en Arquitectura, Escuela Superior de Arquitectura.  
[http://citywiki.ugr.es/wiki/Territorios\\_y\\_Capitalismo](http://citywiki.ugr.es/wiki/Territorios_y_Capitalismo) (18 de julio de 2008).

Serrano, Eduardo y Rubio, Alfredo. 2008. Gobernanza, territorialidad y democracia. Ponencia presentada en el XI Coloquio Ibérico de Geografía, Madrid.

**Ficha bibliográfica:**

SERRANO, E. y RUBIO, A. Lo que no se dice en los Planes de Ordenación Territorial: el caso de la Costa del Sol (España). *Topofilia. Revista de Arquitectónica, Urbanismo y Ciencias Sociales*. Hermosillo: Centro de Estudios de América del Norte, El Colegio de Sonora, 1 de septiembre de 2008, vol. I, núm. 1 <<http://topofilia.net/serrano-rubio.html>>.