

ORDENACIÓN DEL LITORAL Y POLÍTICA TERRITORIAL EN ANDALUCÍA

GONZALO ACOSTA BONO

*Geógrafo-Urbanista. Jefe de Servicio de Planificación Regional.
D.G. de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Junta de Andalucía.*

1. EVOLUCIÓN CONCEPTUAL DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN EL LITORAL.

La "ordenación del litoral" como tal no figura en la Constitución Española, en su artículo 148.1.31., aunque sí aparece en el Estatuto de Autonomía como una competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma para Andalucía. La ordenación del litoral está encuadrada en el epígrafe "política territorial", pero diferenciada de la "ordenación del territorio" y del "urbanismo" (EA artº. 13.81). En consecuencia, ha sido objeto del pertinente proceso de traspaso de competencia (Real Decreto 2803/1983, de 21 de septiembre, sobre traspasos en materia de ordenación del litoral y vertidos al mar), junto a otras materias sectoriales que tienen su desarrollo y aplicación en el espacio litoral (puertos; pesca en aguas interiores, marisqueo, acuicultura y actividades recreativas; turismo; investigación oceanográfica... entre otras).

No es singular el caso andaluz; también otras Comunidades, en sus respectivos Estatutos de Autonomía, utiliza una formulación idéntica al de Andalucía (Cataluña, País Vasco, Galicia y Valencia); en el de Baleares se introduce un ligero matiz (Aordenación del territorio, incluido el litoral..."), mientras que no hay referencias expresas en los casos de Asturias, Cantabria, Murcia y Canarias.

De ahí que resulte oportuno plantear la cuestión de cómo entender la "ordenación del litoral", y tratar de explicar el origen de tal particularidad. Aunque la Sentencia del Tribunal Constitucional (149/1991, de 4 de julio) sobre la Ley 22/1988, de Costas, ha venido a despejar muy certeramente las incertidumbres que se planteaban en torno a este asunto, a mediados de la década pasada fue objeto de una tan intensa como necesaria reflexión para superar las dificultades derivadas de la falta de definición sobre sus objetivos e instrumentos para llevar a efecto la política litoral. Merece la pena referirse a ello porque del análisis de esta cuestión se concluyó en la opción adoptada con relación a los planes y programas que desde 1985 se impulsaron por la Junta de Andalucía.

La intervención pública sobre el litoral (o la costa, expresión que aún sigue vigente en la Ley 22/1988, aunque ha sufrido una interesante evolución respecto a su significado operativo) tiene, por su condición de bien de dominio público, antecedentes muy remotos¹.

¹«Son comunes a todos los hombres, por derecho natural, el aire, el agua que fluye, el mar y por lo mismo sus orillas. Ahora bien, estas orillas no tienen dueño como tampoco lo tienen el agua del mar, ni la tierra, ni la arena que hay en el fondo». Digesto e Instituciones de Justiniano, Siglo VI).

«Todas las criaturas pueden usar del mar y su rivera, pescando o navegando o haciendo lo que a su interés convenga, porque estas cosas pertenecen comunalmente a todas las criaturas». (Las Siete Partidas. Alfonso X el Sabio).

Este hecho, y su delimitación jurídica² ha resultado determinante para entender el diferente tratamiento jurídico y administrativo de los suelos a un lado y otro de la frontera que lo delimitaba, dando pie a una ruptura espacial que no se justifica desde el punto de vista físico y funcional. La permanencia de una legislación que desde el siglo pasado viene reforzando este hecho, y la potencia de una administración en torno a su gestión, está en la base de una explicación razonable de esta singularidad. Hay que recordar que hasta finales de la década de los 80 no se inicia la revisión de la legislación sectorial que más influencia ha tenido sobre este ámbito (Ley 28/1969, de 26 de abril, sobre Costas; la compleja legislación sobre puertos...). En consecuencia, perduran conceptos y mecanismos de intervención que han dado lugar a una extensa doctrina y jurisprudencia sobre las conexiones entre la ordenación urbanística (y territorial) y determinadas competencias sectoriales, como la de costas.

Entre otros instrumentos de intervención, la legislación de costas de 1969 prevé los *planes de ordenación de playas*, muy posiblemente el referente instrumental que ha dado lugar a la singularización de la "ordenación del litoral" como materia transferible a las autonomías. Sin embargo estos planes de ordenación de playa, y su evolución, son un claro exponente de la ruptura espacial que se ha producido en la planificación y gestión del territorio. Siempre limitados a la Zona Marítimo-Terrestre, los primeros planes eran meras cartas de concesión en los que la administración definía el espacio y el tiempo de cada uso, desde una perspectiva esencialmente contractual (las concesiones de usos). La segunda generación se da en los frentes urbanos y urbanizados, resolviendo en la práctica el encuentro de la playa con la ciudad a través de una actuación tan paradigmática como son los paseos marítimos, cuyo objetivo principal es la definición del borde edificado en relación con el espacio de dominio público. La última generación de planes, verificables ya las innumerables alteraciones en el litoral, se plantean como anteproyectos de obra costera, frecuentemente de defensa y regeneración de playas.

En todo caso, el planeamiento urbanístico raramente ha actuado como marco de referencia para la ordenación de la costa, pese a que haya podido entender la evidente relación con el interior (urbano y territorial), cayendo, por otra parte, en la tentación de incorporar este recurso a la lógica urbanística, cuando no para aprovecharlo directamente con determinados usos y actividades que justifican la urbanización del litoral.

De tal manera, que la ordenación del espacio litoral tiene ante sí como uno de sus retos más importantes superar la ruptura física del espacio costero (el dominio público litoral) con su interior, integrándolo en el modelo territorial y resolviendo su conexión funcional (ecológica, paisajística, urbanística, relacional...), con independencia de las afecciones jurídicas y administrativas que, en todo caso, deben quedar a salvo.

En este punto conviene referirse a las funciones y competencias que, para el desarrollo del Estatuto de Autonomía, se contienen en el R.D. 2803/1983 citado, del que merecen destacarse las siguientes:

- La ordenación del litoral se vincula a una función planificadora, a la que se incorporan las playas y la zona marítima-terrestre, utilizando para ello los instrumentos de

² La primera ley que define la costa como un elemento singular, en los términos de autonomía que aún persiste en la actualidad, es la Ley de Aguas de 1866.

planeamiento general que sean adecuados o bien ordenarse de forma aislada con instrumentos específicos.

- Se establece un régimen de informes entre las administraciones Autonómica, Local y del Estado, como expresión de la concurrencia competencial (incluida la de formulación de planes sectoriales de playas por parte de la administración estatal) en el espacio litoral.
- Las funciones autonómicas llegan a la autorización de instalaciones de las obras e instalaciones de vertidos al mar, sin perjuicio de la facultad de concesión de la administración estatal.

El planteamiento que subyace, por parte de la Junta de Andalucía, como después veremos, es que deben ser los instrumentos de ordenación integral del territorio definidos en la Ley del Suelo (planes generales municipales, y en su caso los instrumentos de ordenación territorial) los adecuados para la planificación de los usos en el espacio litoral, incluido el dominio público. Consecuentemente con ello se disponen las medidas necesarias³ para hacer efectiva esta competencia, que por otra parte, es una necesidad evidente dados los procesos de transformación que se constatan en el ámbito litoral.

Este planteamiento se vio confirmado, en primer lugar, con la promulgación de la vigente Ley de Costas (Ley 22/1988, de 28 de julio), en la que se suprimen los *planes de ordenación de playa*, y -aunque no exento de problemas- se resuelve la conexión entre la gestión estatal del dominio público y el planeamiento urbanístico. Posteriormente, la STC citada refrenda este entendimiento, y que por el interés de sus consideraciones merece la pena subrayar.

El argumento central de los recursos promovidos por varias CC.AA., es la invasión de competencias por parte del Estado sobre ordenación del territorio y urbanismo, e incluso en la autonomía municipal. Ante ello, la STC realiza en su primer fundamento jurídicamente interesantísimas consideraciones sobre estos conceptos, que por tratarse de tan alto órgano adquieren una especial naturaleza. De esta forma deja zanjada la cuestión relativa a la diferenciación estatutaria entre ordenación del territorio y ordenación del litoral: "*...el litoral forma parte del territorio de las CC.AA. costeras, de manera que su ordenación puede ser asumida por éstas como competencia propia desde el momento mismo de su constitución y sea cual hubiera sido la vía seguida para lograrlo*".

Respecto al concepto de ordenación del territorio -en sus elocuentes palabras- se entiende como "*...más una política que una concreta técnica, y una política, además, de gran amplitud... Esa enorme amplitud evidencia que quien asume, como competencia propia, la ordenación del territorio, ha de tomar en cuenta, para llevarla a cabo, la incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes públicos, a fin de garantizar de ese modo el mejor usos de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire y del agua y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo... La idea de ordenación del territorio nació justamente de la necesidad de coordinar o armonizar, desde el punto de vista de su proyección territorial, los planes de actuación de distintas Administraciones. Cuando la función ordenadora se atribuye... a entes*

³ Era muy frecuente que el planeamiento urbanístico ni siquiera reflejara en su cartografía el dominio público litoral; el municipio, y sus responsabilidades, llegaba hasta la ZMT. De ahí que una de las medidas de las Directrices del Litoral fuera explícita en este sentido: «*Los instrumentos de planeamiento urbanístico tomarán como límite exterior del ámbito sujeto a ordenación la línea batimétrica que define la bajamar viva equinoccial*» (art1 12.3 DRLA).

dotados de autonomía política constitucionalmente garantizada, esa atribución no puede entenderse en términos tan absolutos que elimine o destruya las competencias (del Estado)...".

Por tanto, el litoral debe considerarse como objeto de planificación, pero no segregado del resto del ámbito territorial de referencia adecuado, y dada la gran acumulación de administraciones competentes, dicha planificación debe establecer los necesarios mecanismos de coordinación y cooperación. Esta orientación fue la adoptada de forma anticipada por la estrategia de planificación adoptada.

2. PLANES Y PROGRAMAS DE ORDENACIÓN DEL LITORAL REGIONAL.

Esta orientación, la integración del espacio litoral en el conjunto territorial, no está en contradicción con identificar el litoral como un ámbito apropiado para la aplicación de una estrategia específica de intervención pública. Así se reconoce también en numerosos documentos estratégicos desde 1983 con la Carta Europea de Ordenación del Litoral. Por el contrario, sobre el litoral se verifica una serie de circunstancias y fenómenos de gran complejidad que, junto a sus propias características, por sí solos justifican una línea de actuación específica.

No será necesario extenderse, precisamente en este foro, sobre la caracterización del litoral andaluz, pero conviene dejar, al menos, apuntados la posición de partida con que se abordó el programa de planificación litoral.

- En primer lugar, la valoración del litoral como un recurso escaso, espacialmente limitado, pero de gran valor por su riqueza productiva y biológica, que al ser esencialmente dinámico y variable -desde todos los puntos de vista- lo hacen especialmente frágil y vulnerable.
- La verificación de procesos y tendencias en el espacio litoral que apuntan hacia la exclusividad e intensidad en la ocupación del suelo, y al aprovechamiento ilimitado de los recursos, incluidos los de situación (accesibilidad, primera línea de costa, paisajes de calidad...), que conducen a ciertos desequilibrios en la dinámica litoral, en las relaciones ecológicas primarias, y al agotamiento del recurso suelo.
- La concentración de actividades y población en la franja litoral está dando lugar a la urbanización lineal y continua de buena parte del espacio costero, un modelo de ocupación cuyos efectos directos e indirectos se dejan sentir en la mayoría de nuestro litoral, y en algunos tramos con evidentes rasgos de "crisis".
- Crecientes problemas de impacto sobre el medio y los recursos naturales, en especial las alteraciones sobre la dinámica litoral, la contaminación del mar, la desaparición de formaciones costeras de especial valor ecológico y paisajístico, y la sobreexplotación de recursos (agua, pesca, áridos...); impactos cuyo origen, por otra parte, no siempre se generan en el litoral.
- Entre los problemas asociados a las profundas transformaciones socioeconómicas del litoral hay que tener presentes la regresión de actividades básicas y tradicionales frente a operaciones no ligadas al contexto local (social, productivo, ecológico). Ello está suponiendo -además de un desplazamiento de los intereses de la comunidad local- conflictos (relaciones disfuncionales entre los usos y las aptitudes) y competencias (usos concurrentes e incompatibles en mayor o menor medida).

- La continuidad física del litoral contrasta con la discontinuidad administrativa, segmentada a su vez por divisiones competenciales. En esta compleja trama jurídico-administrativa predominan, consecuentemente, las visiones parciales y sectoriales, contribuyendo a acentuar los problemas de desorganización del litoral y de su gestión. Las dificultades inherente a ello justifica aun más la necesidad de armonizar las diferentes responsabilidades y actuaciones a partir de la definición conjunta de un marco compartido de objetivos, criterios y procedimientos de coordinación y cooperación interadministrativa.

Desde la perspectiva conceptual antes señalada y el cuadro de problemas que prefiguran los enunciados anteriores, la COPT diseñó una estrategia para la planificación y gestión del espacio litoral, orientada hacia la ordenada inserción de las actividades sobre el territorio, con los siguientes componentes, que fueron desarrollados a un mismo tiempo durante el periodo 1985-92:

- Por una parte, la formulación de las **Directrices Regionales del Litoral de Andalucía**, concebidas como marco de referencia interadministrativa y la finalidad de orientar y coordinar las diferentes líneas de trabajo que concurren en el litoral. Formuladas por el Consejo de Gobierno en 1985 (Decreto 76/1985, de 3 de abril), no fueron aprobadas hasta 1990 (Decreto 118/1990, de 17 de abril).
- Por otra parte, se instrumentó un **Programa de Planeamiento Litoral**, de carácter supramunicipal, que, partiendo del estado de planeamiento municipal vigente y los procesos de nuevas formulaciones, revisiones o adaptaciones, tenía como objetivo ofrecer un marco de coherencia territorial aplicando criterios de ordenación específicos para el espacio litoral. La operatividad del mismo descansaba sobre los efectos administrativos derivados de su formulación como Avances de Planeamiento de los previstos en el artº. 115 del Reglamento de Planeamiento, que permiten un desarrollo flexible y adaptado a las diferentes situaciones y circunstancias del planeamiento municipal.
- Finalmente, esta programación se completaba con un conjunto de iniciativas (estudios monográficos y locales, bases de datos, obras de divulgación, etc.) con el fin de mejorar el conocimiento, y contribuir a la sensibilización social e institucional de las especiales características y problemas del espacio litoral.

2.1. Directrices Regionales de Ordenación del Litoral

Como ya se ha dicho, su formulación data de 1985 pero su aprobación no se realizó hasta 1990. Durante ese periodo se promulgaron importantes leyes que afectan muy directamente al espacio litoral; además de la Ley de Costas, la Ley de Aguas (1985), la Ley 4/89 de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, y las autonómicas Ley 8/1988, de Puertos Deportivos, la Ley 2/1989, sobre Inventario de espacios Naturales Protegidos en Andalucía. Pese a que ya se trabajaba en un borrador de ley de ordenación del territorio de Andalucía, la importancia de los problemas y transformaciones que afectaban al litoral aconsejaron "segregar" el litoral del proceso lógico de la futura legislación de ordenación territorial, para disponer de un documento que fuera un marco de referencia útil.

Sobre su alcance y contenido, no parece que a estas alturas sea conveniente una descripción detallada, pero sí conviene destacar algunos rasgos, con el fin de evaluar su posterior desarrollo:

- Pretendía orientar y coordinar las diferentes políticas sectoriales que inciden en el litoral, para lo cual se creó un órgano de redacción (artº. 4 Dº 76/85) que en la práctica funcionó como un magnífico foro en el que se pusieron en común criterios y perspectivas diversas y complementarias (urbanísticas, ambientales, pesqueras, infraestructurales, sanitaria...). En este caso hay que reconocer que el proceso de redacción fue tan importante como la producción final del documento.

C- Contiene una aproximación al espacio litoral a partir del reconocimiento y valoración de sus características fisiográficas (la identificación de 9 unidades territoriales cuya naturaleza, comportamiento y funcionalidad en las dinámicas y procesos naturales, requieren pautas de intervención diferenciadas), sin que ello comportara una "zonificación" estricta e inmediatamente operativa en cuanto a determinaciones.

- Sus disposiciones normativas presentan una estructura flexible, poniendo el acento en los objetivos a conseguir, más que en la aplicación directa e inmediata de normas. Es decir, una aplicación que requeriría la intervención mediadora de los instrumentos propios de cada política sectorial. El planeamiento urbanístico, lógicamente, se nos aparece como el más potente, pero también otros relacionados con el aprovechamiento de recursos naturales, las infraestructuras, o las actividades turísticas.

- El entendimiento de que, para un espacio de la complejidad no sólo físico-natural, sino de la trama jurídico-administrativa que en él opera, es muy importante desarrollar procedimientos de coordinación en la gestión, el seguimiento y la evaluación permanente del litoral.

¿Qué ha sucedido durante este tiempo con las Directrices del Litoral?. Sencillamente, que, pese a estar muy bien valoradas en diversos ámbitos, no se ha incorporado de forma efectiva a la gestión y desarrollo de las diferentes políticas, al menos no mediante los procedimientos previstos. Un caso paradigmático del divorcio entre la planificación y la gestión; divorcio, por otra parte, no demasiado infrecuente. En fin, una política "entre el deseo y la realidad"⁴. El interés de analizar este caso radica, precisamente, en la necesidad de superar las debilidades y contradicciones de "meritorias" iniciativas y su utilidad para la gestión del territorio. Ahora que estamos en un intenso proceso de elaboración de planes territoriales, la reflexión sobre la gestión de este tipo de planes se hace imprescindible.

Curiosamente ha sido desde una institución externa a la propia Junta de Andalucía, El Defensor del Pueblo Andaluz -cuya misión es la supervisión y control de las actuaciones de las distintas Administraciones Públicas para dar cuenta al Parlamento de Andalucía-, la que en la práctica ha realizado un interesantísimo informe sobre la observancia y cumplimiento de las Directrices del Litoral. La acumulación de quejas centradas en este ámbito motivó que El Defensor del Pueblo abordara desde una perspectiva global las iniciativas, actuaciones y compromisos de los poderes públicos en el litoral, optando -con buen criterio que es justo reconocer por realizar un análisis intersectorial y sistemático desde la perspectiva integrada que propor-

⁴ JM Barragán. Ordenación, Planificación y gestión del espacio litoral. 1993

ciona la ordenación del territorio. Y ello era factible desde el momento en que el que el Consejo de Gobierno se dota de un instrumento propio (las Directrices del Litoral), y que por otra parte prevé mecanismos internos de seguimiento y evaluación.

Resultan muy interesantes las afirmaciones de esta institución para justificar esta perspectiva al acometer su labor. Así, dice que "*...la ordenación del territorio en nuestra Comunidad (y en lo que aquí concierne en lo afectante al litoral) es, si no el mayor desafío (tal vez no sea prudente establecer una jerarquía entre los grandes objetivos que se tiene que trazar el poder público), sí constituye, sin lugar a dudas, uno de los grandes temas que tiene que acometer la Junta de Andalucía*". Muy sugerente es también la siguiente afirmación: "*Sin ordenación del territorio se podrá realizar una acción administrativa más o menos eficaz (si bien sólo a corto plazo), pero no puede existir autonomía por cuanto ésta se vertebra, en gran medida, desde una voluntad política expresada en términos de organización territorial*".

En este tipo de procedimiento El Defensor del Pueblo Andaluz elabora unos extensos cuestionarios dirigidos a las dos grandes administraciones protagonistas del cumplimiento de las Directrices: "ayuntamientos (61, de los que respondieron 59), y Junta de Andalucía (Consejerías de Obras Públicas y Transportes; Economía y Hacienda; y Agricultura y Pesca). Tras el análisis de las respuestas recibidas elaboró un extenso informe (posteriormente publicado) en el que se realiza una valoración general y formula (a la vista del tono crítico que le merece la inobservancia generalizada de las Directrices del Litoral) un amplio catálogo de sugerencias y recomendaciones de gran interés.

- De las respuestas recibidas de los diferentes Ayuntamientos, El Defensor del Pueblo deduce que "*la mayoría de los municipios ni siquiera conocían la existencia de la normativa en cuestión, o conociendo la publicación del Decreto, han ignorado el contenido de las Directrices*". De 59 respuestas, 40 no responden a la valoración global de las DRLA, y sólo 13 lo hace de una forma positiva.
- Consecuentemente se interroga sobre si las respuestas positivas, en mayor o menor medida, dadas a los diferentes aspectos (planeamiento, impactos, saneamiento, uso público, coordinación interadministrativa...) no son debidas a una coincidencia en los objetivos y tratamientos, más que a la efectiva incidencia y aplicación de las Directrices.
- Respecto al exhaustivo cuestionario a la COPT, la conclusión es rotunda. En primer lugar por cuanto encuentra inexplicable y "*al menos controvertida*" la no publicación de las disposiciones normativas, tal como se establece en el artículo único del Decreto 118/90, por el que se aprueban las Directrices.
- Para la institución, que valora como "*oportunas, ...convenientes, ... necesarias...*" las Directrices, "*...es lamentable que primero se manifieste una voluntad decidida de ordenar el territorio y que luego, en orden a la ejecución y seguimiento de las Directrices, se ignore el resultado*", en relación con la labor de seguimiento y aplicación de sus disposiciones. "*De la redacción del articulado no cabe la menor duda, el instrumento para conocer la virtualidad real y efectiva que han tenido las Directrices, no sólo como metodología de comprobación de la eficacia de las mismas, sino también de sus disfunciones y de las modificaciones que exigen en su redacción y previsiones... el informe de seguimiento sencillamente no se ha hecho. Ésta es la realidad por dura que parezca*".

- Entre las recomendaciones sugiere el informe numerosas medidas, en su mayoría, para la aplicación de normas ya existentes en las propias Directrices, es decir, casi un recordatorio de lo que debía ser un proceso ordinario de gestión y desarrollo de las DRLA. Empezando por la "*urgente publicación de su texto íntegro*", o "*que se establezca un plazo máximo para que los ayuntamientos recojan, adaptando si fuera necesario su planeamiento, el contenido de las Directrices en sus propias normativas de planeamiento...*", o bien "*...que por las Comisiones de Ordenación del Territorio, se contemple con especial el cumplimiento...*", y que "*...a la mayor urgencia (se realice) el informe de seguimiento... que se considera ineludible e imprescindible...(y) en cualquier caso, con carácter previo a la aprobación del Plan de Ordenación del Territorio Andaluz...*". etc.
- En otro orden de cosas, recomiende también "*...que se estudie la posibilidad de tramitar una Ley de Ordenación y Protección del Litoral Andaluz que sea realmente el marco normativo...*", así como, en el marco de la Ley 1/94, "*...la elaboración urgente... de un Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional...*".

En síntesis, un extenso informe que merece, sin duda, la pena conocer tanto por su rigor en el análisis de la propia norma, como por la valoración crítica sobre el grado de cumplimiento y observancia, en particular, de la Administración que las ha promovido y aprobado.

2.2. Programa de Planeamiento Litoral

Es el segundo nivel de actuación que corre paralelo al de las Directrices del Litoral durante el periodo 1985-92. Se compone de una serie de iniciativas específicas que tiene por finalidad definir la ordenación física del litoral a través de instrumentos de planeamiento urbanístico, tanto de carácter general como especial. Se trata en definitiva de una programación que intentó aportar una estrategia de coherencia territorial para la ordenación del litoral, desde una perspectiva amplia en cuanto a escala de referencia, pero al mismo tiempo atenta a las especificidades del medio litoral, y formulando propuestas de ordenación en espacios litorales concretos.

El componente más destacado de esta programación fueron los denominados *Avances de Ordenación del Litoral* para un total de 19 ámbitos de planeamiento sensiblemente coincidentes con espacios litorales homogéneos en cuanto a características naturales y territoriales. Dichos Avances desarrollarían a partir de los objetivos y criterios de las Directrices del Litoral y de los Planes Especiales de Protección del Medio Físico y Catálogo de ámbito provincial⁵.

Al tratarse de Avances de los previstos en el artº. 115 RP, no se presuponía la naturaleza jurídica de los documentos de planeamiento que hubieran de resultar, concibiéndose, por tanto, con gran flexibilidad y adaptables a la variada casuística y al diferente estado de planeamiento municipal. Estaba previsto que estos *Avances* fueran tramitados por las Comisiones Provincia-

⁵ Los PEPMF.C, aprobados en 1986-87, ya contenían disposiciones normativas referentes al litoral en general, y a sus formaciones más características y relevantes (70 espacios catalogados, en sus diferentes categorías, con una extensión de 110.000 has. que representan el 13,5 % de los municipios costeros).

les de Urbanismo y ser sometidos a información pública y audiencia a las diferentes ayuntamientos y administraciones sectoriales, para, finalizado este periodo, decidir sobre sus efectos -con arreglo a lo dispuesto en el citado artº. 115 RP- y proceder a su oportuna instrumentación.

De este modo, en el periodo citado se cubrió la totalidad del litoral andaluz con una serie de documentos que -incluso con las lógicas diferencias entre ellos-, aportaron un riquísimo conocimiento del estado del litoral, y de propuestas indicativas de ordenación relativas a usos y actividades, infraestructuras, medidas de protección y restauración del medio litoral, etc. Es decir, contribuyeron a definir una estrategia para la ordenación del litoral, aportando métodos de información y análisis específicos para el medio litoral del que hasta entonces carecían los planes municipales.

Sólo tres de estos Avances fueron tramitados ante la CPU, quedando como meros estudios a disposición de quienes quisieran consultarlos. En 1992 se elaboró un documento de síntesis, en el marco del desarrollo y aplicación de los criterios contenidos en las Directrices del Litoral, con la finalidad de sistematizar y valorar la vigencia y oportunidad de las diferentes aportaciones y propuestas de actuaciones: un total de 329 clasificadas en varios subprogramas: modelo territorial; espacios y elementos protegidos; parques litorales y operaciones de suelo; accesibilidad y movilidad; mejora medio urbano; fachadas marítimas y puertos; dominio público; ordenación y regeneración de playas; patrimonio cultural.

A pesar de este balance, determinadas actuaciones de planeamiento previstas en los diferentes Avances fueron llevadas a cabo, especialmente a partir de la incorporación de estas sugerencias por el planeamiento general entonces en redacción; en algunos casos, incluso, con la intervención directa de la COPT. Por ejemplo los PE de Bolonia (Tarifa), El Palmar (Vejer F.), Pinar de Algaida (Sanlúcar B.), o el Parque Litoral de Isla Cristina.

Formaba parte también de este programa un conjunto de iniciativas de estudios sectoriales (frente portuario y áreas de influencia; demandas de puertos deportivos; paisaje litoral; etc), bases de datos informativos, cartografía (Mapa Fisiográfico del Litoral e. 1:50.000), y obras de divulgación general. Una apreciable aportación bibliográfica tan necesaria para los objetivos de una adecuada gestión del litoral.

3. EL LITORAL EN EL CONTEXTO DE LA POLÍTICA TERRITORIAL REGIONAL

Con la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (Decreto 83/95, de 23 de marzo) se abre un proceso en el que se pueden consolidar muchas de las iniciativas y propuestas elaboradas hasta entonces, pero que nacieron con una cierta debilidad en su capacidad operativa y alcance jurídico. Es un buen momento, por otra parte, porque muchas de las iniciativas de planificación comentadas han podido madurar lo suficiente como para establecer un marco territorial coherente y bien definido, así como estrategias de desarrollo territorial que sepa nutrirse de las diferentes políticas sectoriales, por su parte, cada vez más maduras y atentas a su dimensión territorial. Al presente, el Plan está concluyendo su fase de "*Bases y Estrategias*", similar a un avance de plan. Y aunque todavía debemos considerar los documentos elaborados como provisionales, es posible avanzar las referencias más significativas en relación al litoral.

El documento contendrá un bloque de diagnóstico territorial, la formulación de los objetivos de ordenación territorial, la definición de un "modelo territorial de referencia", y un conjunto de estrategias que deben posibilitar el desarrollo equilibrado y sostenible de la región andaluza.

En un diagnóstico territorial de la región resulta pertinente diferenciar ámbitos en los que se constatan desiguales procesos de transformación hacia lo que podríamos denominar «economías urbanas» (núcleos o territorios donde la mayor parte de la población ocupada y la renta generada proviene de actividades industriales y terciarias). En el conjunto regional estos ámbitos coinciden básicamente con las aglomeraciones urbanas y la franja litoral, en la que se asientan cinco de ellas.

En el litoral andaluz se han ido implantando en los últimos 30-40 años algunas de las funciones y actividades principales del actual sistema productivo: puertos y complejos energéticos e industriales básicos, turismo, nuevas agriculturas, o de sectores de investigación y desarrollo tecnológico.

Este proceso ha venido favorecido por la potenciación de su posición en los sistemas de transportes y comunicaciones internacionales -como encrucijada entre dos mares y dos continentes-, y por una nueva valoración de sus condiciones físico-naturales para el turismo masivo de sol y playa y las agriculturas intensivas -mayor número de horas de sol de Europa, ausencia de riesgo de heladas, etc-.

Ello ha supuesto una radical transformación del soporte físico (paisajes o usos del suelo), una creciente intensificación del grado de presión sobre los recursos naturales (agua, suelos), y la conformación de un nuevo sistema urbano (fuerte crecimiento de núcleos tradicionales, creación de nuevos asentamientos, tendencia a la conurbación en la franja costera).

El litoral, en tanto que es el espacio más reciente e intensamente transformado de la región, es asimismo el que presenta mayores tensiones entre usos y actividades en competencia por un territorio de limitada extensión, con lo cual es el que mayores problemas afrontan en cuanto a su correcta articulación y ordenación espacial.

La estructura de la población ocupada y las potencialidades del territorio permiten realizar la siguiente distinción:

- **Las aglomeraciones urbanas** se consolidan en las últimas décadas como resultado de la intensificación de la concentración de población y actividades económicas industriales y terciarias; proceso similar a la tendencia observable en otras regiones industrializadas europeas, aunque con un cierto desfase temporal y un ritmo menos intenso.

Las aglomeraciones andaluzas se conforman sobre la base de distintos procesos. Entre las que se asientan en el litoral, las de Huelva, Bahía de Algeciras y Bahía de Cádiz tienen su reciente origen en concentraciones industriales de iniciativa estatal; mientras que las de Málaga y Almería, junto a funciones directivas de las economías de sus respectivos ámbitos, han desarrollado funciones específicas como las turísticas.

- **Áreas turísticas especializadas**, con distinto grado de consolidación. El modelo más acabado es el de la Costa del Sol Occidental (de Torremolinos a Estepona), donde el peso del sector construcción y la diversificación de actividades del sector servicios llega a ser similar al de algunas aglomeraciones urbanas, existiendo también un sector manufactu-

tero menos consolidado, orientado a estos grandes mercados de consumo. En el resto del litoral se detecta la aparición como sectores emergentes de las actividades antes mencionadas, hacia las que se produce un paulatino trasvase de la población ocupada en actividades tradicionales (pesca, agricultura, etc.).

- **Áreas de agriculturas intensivas.** El modelo más avanzado de esta tipología es el del Campo de Dalías o Poniente de Almería, donde a la vez que se ha multiplicado la superficie de cultivo bajo invernadero lo ha hecho la población ocupada en el sector primario y se han desarrollado sectores emergentes tanto para actividades manufactureras (agroindustrias, suministros a explotaciones agrarias, residuos, etc) como de servicios (fuerte especialización en los ramos de comercio mayorista y transportes y comunicaciones). En el resto de estas áreas se prevé una evolución semejante en las próximas décadas.

Desde el punto de vista de la utilización económica de los recursos naturales, las áreas litorales han de ser consideradas desde una doble perspectiva:

- Las características singulares de riqueza y fragilidad ecológica de la franja costera, superior al resto de ecosistemas de Andalucía.
- La existencia de determinados ritmos de explotación de los recursos naturales que cuestionan seriamente la perdurabilidad del modelo de desarrollo económico a medio-largo plazo.

En este sentido hay que tener en consideración las siguientes cuestiones:

- La presión que se ejerce en determinadas zonas sobre los recursos hídricos subterráneos (acuíferos sobreexplotados o con peligro de salinización) y/o mediante la detracción de recursos superficiales a territorios limítrofes, que dificultará hacer frente a las nuevas demandas agrícolas y urbanas.
- La tendencia a la modificación del paisaje natural y agrario por la compacta urbanización del territorio.
- Los repetidos impactos sobre la dinámica natural de la costa (regresión y/o destrucción de playas, etc.) de determinadas infraestructuras y usos urbanos.
- Los episodios de contaminación de las aguas litorales y marinas por vertidos urbanos e industriales.

De acuerdo con los términos generales del diagnóstico sobre los procesos de transformaciones territoriales, conviene establecer un marco de las principales tendencias y escenarios previsibles, a fin de que sean tenidos en cuenta en la perspectiva de la política territorial futura. La certidumbre sobre estos escenarios es muy variable según las diversas situaciones de partida y dinámicas observadas, pero podría formularse algunas hipótesis para estas áreas más dinámicas de la región:

- a) - La consolidación de las aglomeraciones urbanas y grandes ciudades regionales, y la expansión de su influencia en el espacio físico y económico inmediato.
- b) - La cualificación del litoral turístico especializado.
- c) - La consolidación de las áreas litorales de base económica mixta: urbana-turística-agrícola intensiva.

a) Respecto a la primera hipótesis **-la consolidación de las áreas urbanas-** no cabe duda que el papel de la política territorial y la ordenación del territorio debe ser decisivo, especialmente mediante aproximaciones de escala subregional.

b) **La cualificación del litoral turístico especializado** es un escenario claramente reconocible, al menos en sus términos más generales. Territorialmente afecta a la Costa del Sol occidental entre Manilva y Málaga, aunque cabe hacerse extensivas a otros tramos litorales. Sus componentes básicos, como espacio turístico fuertemente especializado, se mantendrán a medio y largo plazo. El problema relevante, desde una perspectiva económica, territorial y ambiental, es la posibilidad y capacidad de actuación en términos de cualificación del espacio turístico actual. En cierto modo, puede hablarse de un espacio de reconversión compleja, similar al de los espacios urbanos resultantes de la industrialización de enclave en los años sesenta. Se trata, al igual que estos, de una herencia territorial, producto de un momento histórico y cuya supervivencia, en términos económicos y ambientales, está supeditada a una profunda reestructuración.

Como es obvio en un espacio densamente ocupado por la urbanización, la política territorial y, en especial, la política urbanística, tiene un papel decisivo en el diseño de las estrategias de reconversión-recualificación, especialmente en dos direcciones:

- Una, hacia la reordenación del espacio construido con el objetivo de lograr una reducción de la densidad de edificación y una mejora de la calidad de los espacios edificados y la urbanización.

- La segunda, el apoyo para la definición de los elementos de oferta turística que marcan la recualificación funcional del sector. El papel de la política territorial y urbanística tiene, en este sentido, los siguientes campos de acción:

- La indicación de dotaciones e infraestructuras necesarias a partir de un análisis sectorial y territorial de las oportunidades, competitividad y especializaciones de este tramo del litoral en el espacio turístico mediterráneo, y de las tendencias globales del sector.
- La definición de las reformas urbanas necesarias, en el marco del planeamiento subregional y general municipal, en busca de un espacio menos denso y de mayor calidad urbana.
- El dimensionamiento de usos y actividades en términos de sostenibilidad, especialmente en relación con el aprovisionamiento de recursos naturales (sobre todo recursos hídricos) y su impacto sobre el conjunto del territorio regional (en especial las sierras prelitorales y sus sistemas de asentamientos).
- La protección y conservación de los vacíos urbanos, de los escasos suelos no ocupados y que, por ello mismo, dado el contexto de densificación constructiva, cobran un valor singular de oportunidad, con independencia de que, adicionalmente, contengan valores naturales.
- Las propuestas de proyectos paisajísticos concretos que revaloricen y regeneren áreas especialmente impactadas. El tratamiento minucioso de las vertientes de las sierras prelitorales es, a este respecto, un asunto prioritario.

c) **Las áreas litorales de base económica mixta** son, probablemente, las más complejas desde el punto de vista de la ordenación territorial. El escenario a medio plazo no difiere, en gran medida, del dibujado en el diagnóstico de la situación actual; es decir, el mantenimiento de tensiones por el uso del suelo entre diferentes opciones caracterizadas en principio por un gran dinamismo relativo.

A su vez, el conjunto de estos espacios mantienen una relación también tensionada respecto a otros ámbitos desde los que extraen recursos naturales básicos, sobre los que amplían sus actividades (sierras prelitorales) o sobre los que vierten los residuos del sistema urbano y productivo (aguas litorales).

La política territorial se enfrenta, así, a problemas de escalas muy diferentes pero, a la vez, relacionadas entre sí. Se distinguen estos tres niveles de intervención sobre los escenarios futuros.

- La relación del conjunto de estas áreas litorales con el resto del territorio, a través especialmente de la ordenación de los recursos naturales básicos que aseguran el desenvolvimiento de las actividades productivas del litoral. Sin duda, el agua es el recurso básico en el que mejor se materializa esa relación.

Los recursos hídricos, en estos territorios litorales, tienen algunos componentes relativamente diferenciadores a tener en cuenta respecto al resto de la región: por un lado, por su elevado consumo, en comparación con otras áreas de la región; por otro lado, es aquí donde se pone de relieve el valor estratégico del agua, tanto desde el territorio como de las actividades económicas: el efecto multiplicador de la aplicación del agua, generador de valores añadidos, es decisiva para el mantenimiento a largo plazo de la agricultura intensiva, del desarrollo turístico y de la consolidación de las economías urbanas.

Hasta el momento, esa tensión entre el desarrollo del litoral y la gestión de los recursos hídricos se ha resuelto mediante una política de oferta de recursos y de planes y proyectos de obras en las cuencas mediterráneas, tanto en cabecera de valles como en los acuíferos litorales.

Los límites, de proseguir indefinidamente esa política de oferta, se empezaron a sentir desde hace tiempo (por ejemplo la salinización de acuíferos); los últimos periodos de sequía no ha hecho más que poner de manifiesto, agravándolo, un problema estructural.

El agua se convierte, pues, en un elemento decisivo para el futuro de estos espacios y de sus actividades económicas más dinámicas. Por otro lado, el énfasis en una estrategia basada en la aportación creciente de nuevos recursos empieza a hacer ver sus límites físicos y sociales (la resistencia de las comunidades serranas interiores, las guerras del agua, etc...).

En este contexto, el escenario futuro más deseable tiene como base la progresiva sustitución de una estrategia basada en la ampliación de la oferta, por otra en la cual el énfasis se pone en la reorganización de la demanda y los usos consuntivos.

Es en este escenario en el que el papel de la ordenación del territorio deviene esencial para la definición futura de estos espacios y de sus actividades. El punto de vista de la ordenación territorial debe plasmarse a esta escala en los siguientes aspectos:

- La ordenación global de los usos del suelo en conflicto y competencia entre ellos mismos y con relación a los recursos naturales. Esta ordenación global tiene que tener en cuenta la diversidad y complejidad de los usos y potencialidades del litoral, no sólo los más significativos en términos económicos, sino también otro tipo de usos emergentes íntimamente ligados al litoral y su medio físico y ecológico: energías renovables, acuicultura y pesca, etc...

Instrumentalmente esa ordenación global del litoral debe tener como referencia el documento de Directrices (revisado o actualizado en su caso) y los futuros planes subregionales.

- En el marco de esa ordenación global, la política territorial debe cooperar en la redefinición de límites a las actividades productivas actualmente existentes, aportando un aná-

lisis específico sobre la capacidad de carga de los territorios para acoger o mantener los diferentes usos. Es decir, en la definición de los términos de sostenibilidad del modelo actual.

- La definición de una política sobre el paisaje es otro elemento esencial en la ordenación de estos espacios, y en la cual la política territorial tienen un papel importante. Además de las actuaciones concretas en el campo del tratamiento interno de cada una de las piezas del espacio litoral (a las que nos referimos más abajo), desde una escala subregional la política territorial puede aportar un marco de intervención director sobre los grandes elementos físicos del litoral, especialmente la reordenación paisajística de la línea de costa y el tratamiento paisajístico de las vertientes de las sierras prelitorales (lo que hay que asociar a su vez con la política forestal, ambiental y de previsión de riesgos naturales).

- La política territorial tiene, o debe tener, un papel determinante a la hora de proceder a la ordenación interna de cada tipo de espacio característico del litoral. Esta ordenación interna de las piezas litorales se corresponden instrumentalmente con iniciativas de planificación de escala más local (planes generales, especiales, etc.), aun cuando lógicamente deban estar enmarcados en la perspectiva regional y subregional. Al menos pueden distinguirse los siguientes elementos a considerar:

- La ordenación interna de las áreas de invernaderos y de agricultura intensiva es una necesidad sentida desde hace tiempo en el campo de la ordenación territorial.

La introducción de fórmulas de gestión urbanística en estos espacios, en gran parte con características no demasiado diferentes y no menos complejas de los medios urbanos o urbanizados, es una parte esencial en la estrategia general de recuperación de esos espacios, estrategia en la que también está implicada la política agraria y ambiental.

- La ordenación del espacio turístico, cuyos componentes y estrategias son en gran parte similares a los ya expresados al hablar de litoral especializado (Costa del Sol occidental).

- La potenciación de las economías urbanas, del espacio ocupado o influido por ciudades medias, remite a una problemática específica que se trata en un apartado posterior.

- Los componentes del sistema de espacios naturales devienen esenciales en la consolidación de un modelo de usos sostenible. El valor del «vacío», de lo no ocupado es, por su rareza, una clave esencial en la ordenación del conjunto del litoral. La política territorial puede jugar un papel determinante en la preservación de esos elementos y espacios naturales y, aún más, en la definición de funciones y valores concretos para su integración en el territorio y el paisaje litoral. Definición de valores positivos que alejen la actual imagen de esos vacíos como elementos residuales del territorio, como no lugares a la espera de colonización.

En resumen, la política territorial, en el escenario a medio plazo de estas zonas, juega un papel en la definición global de los límites ecológicos y territoriales de las actividades económicas que hoy sustentan el litoral y le conceden su dinamismo demográfico y económico. En la definición de esos límites es esencial valorar el impacto territorial y ecológico de esa dinámica en el resto del territorio y en sus recursos naturales, con especial incidencia en los recursos hídricos. También debe aportar un modelo global de integración de los usos del suelo en conflicto en una perspectiva subregional y una ordenación adecuada de las diferentes zonas de actividad específica (agricultura intensiva, litoral, espacios urbanos, espacios naturales, etc...).

Como es lógico, la materialización de estas tareas debe adaptarse a las situaciones de partida de los diferentes tramos de litoral y a las condiciones específicas de cada uno de ellos en

cuanto estructura del territorio y los condicionantes ecológicos. En este sentido pueden diferenciarse las siguientes situaciones (que deben servir de referencia en el momento de plantear el ámbito de las iniciativas de planificación subregional):

- Áreas litorales con una alta densidad de usos urbano-turísticos y agrícolas y con la existencia de sistemas de ciudades medias relativamente potentes: litoral mediterráneo entre Rincón de la Victoria y Roquetas de Mar (eje Vélez Málaga-Adra, zona de El Ejido, etc...); Costa Noroeste de Cádiz; Costa Occidental de Huelva.

En estos casos, la política territorial, dentro del marco arriba esbozado, debe poner el énfasis en la reordenación y consolidación de litoral con el mantenimiento diversificado y compatible de sus usos.

- Áreas litorales de menor densidad de ocupación y mayor debilidad del sistema de poblamiento (por condicionantes ecológicos, de accesibilidad, etc...): litoral oriental de Almería; costa suroccidental de Cádiz. Dentro del marco de actuación esbozado, la política territorial debe poner el énfasis en la dirección de un proceso de colonización todavía incipiente.

- Tramos litorales de alto valor ecológico y regímenes de protección ambiental y territorial específico: Doñana; Cabo de Gata.

Estas consideraciones y las líneas estratégicas enunciadas se contienen en los diversos documentos de trabajo que habrán de nutrir el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, cuya primera fase, denominada Bases y Estrategias del Plan, está en la actualidad en proceso de redacción.

BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA

DOCUMENTOS DE TRABAJO SOBRE LAS BASES Y ESTRATEGIAS DEL PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA. DG Ordenación del Territorio y Urbanismo-COPT. Junio 1996. (Documento provisional no publicado)

DIRECTRICES REGIONALES DEL LITORAL DE ANDALUCÍA. Consejería de Obras Públicas y Transporte, Junta de Andalucía. Sevilla, 1990.

ORDENACIÓN Y PROTECCIÓN DEL LITORAL ANDALUZ. EL CUMPLIMIENTO DE LAS DIRECTRICES REGIONALES DEL LITORAL DE ANDALUCÍA. Defensor del Pueblo Andaluz. Sevilla, 1995.

ORDENACIÓN, PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DEL ESPACIO LITORAL. Juan Manuel Barragán Muñoz. ED. OIKOS-TAU. Barcelona 1993.

PROBLEMAS Y OPORTUNIDADES DE LA ORDENACIÓN DEL LITORAL DE ANDALUCÍA. BASES DE ACTUACIÓN. DG de Urbanismo. COPT, 1993. (Documento no publicado).

PROGRAMA DE PLANEAMIENTO LITORAL. Documentos de Trabajo 1 y 2. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla, 1986.

«Programas de Ordenación Territorial y Planeamiento en el Litoral Andaluz». Gonzalo Acosta Bono. En PAISEO ESTADÍSTICO POR LAS COSTAS DE ANDALUCÍA DESDE SEVILLA A GRANADA EN 1820. Centro de Estudios Territoriales y Urbanos. COPT, Sevilla 1988.