

# **Perspectiva Regional de la Ordenación, Planificación y Gestión del Espacio Litoral. El Caso Andaluz<sup>1</sup>.**

**Juan M. Barragán Muñoz**  
**Universidad de Cádiz.**

---

## INTRODUCCION.

---

Las líneas que se suceden a continuación tienen por objeto adelantar algunas ideas sobre lo que podría ser el resultado de la política territorial de la Comunidad Autónoma Andaluza (CAA) respecto al espacio litoral. En consecuencia, y al ser necesario ceñirse a las iniciativas llevadas a cabo desde la Administración Regional, estarán ausentes las actuaciones rubricadas desde el Ministerio de Obras Públicas y Transportes de la Administración Central<sup>2</sup>.

El interés que el litoral pudiera tener en nuestra región queda resaltado al tener presente las tensiones que siguen provocando las numerosas actividades que buscan su emplazamiento en alguno de los tramos costeros de Andalucía. La concurrencia de iniciativas de distinta naturaleza, el carácter de dominio público de una determinada franja del espacio litoral así como el elevado número de usuarios que aquí convergen explican y justifican la intervención de la Administración Pública en tan singular parcela del espacio. Dicha intervención puede ser expresada de diferentes maneras. En cualquier caso, la Ordenación, Planificación y Gestión del litoral constituye una manifestación explícita de la necesidad de su regulación y control.

El aspecto fundamental que interesa al cuerpo central de este trabajo se relaciona, por un lado, con una hipotética voluntad política de la Administración

1. El presente trabajo pertenece a un estudio más amplio que pretende ser una puesta al día genérica sobre la Ordenación, Planificación y Gestión del Espacio Litoral. Es parte fundamental de la Comunicación presentada al XIII Congreso Nacional de Geografía (Sevilla, 1993).
2. En otras palabras, quedarán excluidas de nuestros comentarios intervenciones capitales para nuestro litoral: deslindes, regeneraciones de playas, construcción de paseos marítimos, gestión y tutela del Dominio Público Marítimo-Terrestre, etc.

Regional para intervenir en un espacio tan concreto. Por otro, con una capacidad ejecutiva que es necesario demostrar a través de las distintas iniciativas desarrolladas. Estas últimas vienen limitadas por las competencias compartidas con la Administración Central y Local.

A pesar de lo anteriormente expuesto, es conveniente recordar que las posibilidades del aparato administrativo regional son estatutariamente considerables. Las competencias relacionadas con el espacio litoral aparecen detalladas en los artículos 13.8 y 17.6 del Estatuto de Autonomía para Andalucía. El primero especifica la responsabilidad sobre "Política territorial: ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda", mientras que el segundo hace referencia a los "vertidos industriales y contaminantes en las aguas territoriales correspondientes al litoral andaluz".

Entre las competencias exclusivas, o las compartidas dentro del marco de la regulación general del Estado, y relacionadas con el litoral podrían citarse las siguientes: pesca, marisqueo, acuicultura, salvamento marítimo, puertos deportivos y pesqueros, medio ambiente, marismas, promoción y ordenación del turismo, etc. La intervención de la Administración Regional en el espacio litoral no se realiza, como ocurre en la Administración Central con la Dirección General de Costas (DGC), a través de un organismo específico creado a tal efecto. Las iniciativas<sup>3</sup> o actuaciones ordenadoras suelen producirse desde la Dirección General de Urbanismo o desde la Dirección General de Ordenación del Territorio de la Consejería de Obras Públicas y Transportes.

También hay que reconocer que son, sobre todo, actuaciones sectoriales dispersas, y no siempre muy bien coordinadas, las que intervienen más o menos ordenadamente en el litoral desde las Agencias, Servicios o Direcciones Generales responsables del Medio Ambiente, Sanidad, Pesca o Turismo, por poner sólo algunos ejemplos.

El modo de exposición elegido para ordenar la información es bien sencillo; se ha procedido a seleccionar aquellas iniciativas o actuaciones más importantes nacidas en el seno de la Junta de Andalucía en los últimos diez años. A continuación han sido agrupadas atendiendo a su naturaleza o características sectoriales. Los tres grandes apartados en los que se ha creído

3. En tal sentido entendemos aquellas acciones encaminadas a la realización de estudios, proyectos, planes o iniciativas normativo-legales.

conveniente dividir el bloque analítico son los siguientes: a) iniciativas normativo-legales, b) trabajos de índole proyectual o planificadora y c) actuaciones de tipo divulgativo, educativo o investigador.

---

## 1. INICIATIVAS NORMATIVO-LEGALES.

---

### 1.1. *Específicamente litorales o territoriales.*

(1986) Desde la Consejería de Política Territorial se perfilan las características técnicas del Programa de Planeamiento Litoral. Estamos ante una de esas escasas oportunidades que el litoral ha tenido de ser ordenado planificadamente. La utilización de los recursos legales disponibles por la Ley del Suelo hizo concebir, en los denominados Avances de Ordenación del Litoral, ciertas esperanzas ante lo que aparecía como una feliz iniciativa que probablemente culminaría, desde el punto de vista normativo, en la aprobación de una serie de Planes Especiales.

Desgraciadamente, por ahora y casi siete años más tarde, los Avances de todos los tramos litorales supramunicipales sólo se han quedado en eso, en avances. Desconocemos las causas que explican el estancamiento de lo que en su día se ofreció como uno de los proyectos planificadores más importantes desde el punto de vista territorial de esta Consejería. Probablemente, la escala de los ámbitos seleccionados y sus dificultades de gestión puedan considerarse argumentos explicativos, aunque no justificativos, de tal abandono.

(1990) Se publica el Decreto 118/90 de 17 de abril sobre las Directrices Regionales del Litoral. Es otro de los afortunados alumbramientos ordenadores de la Administración Autónoma de Andalucía. Su principal objetivo es poder constituir un marco de referencia obligado para la coordinación de las diferentes políticas sectoriales y urbanísticas. La flexibilidad inherente al cumplimiento de un contenido basado en Directrices, Líneas de Actuación o Recomendaciones, contrasta con el potencial regulador de la vigente Ley del Suelo. De ello se desprende una dificultad manifiesta para su correcta aplicación.

(1990) Acuerdo de 27 de marzo por el que se aprueban las Bases para la Ordenación del Territorio en Andalucía. Aunque no es un instrumento político específicamente referido al litoral, resulta obvia la singularización territorial de

dicha franja. En consecuencia, y como respuesta dialéctica a características diferenciadoras<sup>4</sup> también se perfilan objetivos, estrategias y actuaciones singulares en dicho espacio.

(1994) Aprobación de la Ley 1/1994 de 11 de enero de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Aunque tampoco es una ley que afecte exclusivamente al litoral pretende "coordinar mejor los aspectos territoriales de la Administración Autonómica, las acciones urbanísticas de los Ayuntamientos, y permitir la incidencia en decisiones de otras Administraciones".

### 1.2. *De carácter sanitario, portuario y ambiental.*

(1984) Se hace público el Decreto 178/84 sobre Vigilancia Sanitaria y Ambiental de las Playas de Andalucía. Como consecuencia lógica de la anterior resolución normativa, años más tarde, se abordará el Programa homónimo.

(1986) Aprobación definitiva de los Planes Especiales de Protección del Medio Físico y Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos de las Provincias de Cádiz, Huelva, etc. Tal inventario supone, también para los espacios litorales andaluces que tienen un cierto valor ecológico, un paso decisivo y un avance considerable en su conservación. A pesar de tal afirmación hay que reconocer, igualmente, que su intención protectora queda en entredicho ante algunas actitudes de la Administración Local y Regional en relación con proyectos turísticos o residenciales.

(1987) Creación, por Decreto de 23 de diciembre, del Parque Natural Marítimo-Terrestre de Cabo de Gata-Níjar. Su importancia estriba en que es una de las experiencias protectoras pioneras por lo que al espacio marítimo regional se refiere. La ordenación y planificación de una banda paralela a la costa de una milla marina a lo largo de 40 km. justifican su trascendencia.

(1988) Ley de Puertos Deportivos de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Consciente de los impactos tan negativos en el medio ambiente litoral y de

4. En todo lo que respecta a las características de la población y del poblamiento, pautas organizativas del sistema urbano-relacional, tensiones y conflictos en los usos del suelo, procesos más relevantes de crecimiento económico y funciones económicas del sistema urbano. Para mayor detalle véase, entre otros, el Diagnóstico del Subsistema Productivo.

la relación de los puertos deportivos con la especulación inmobiliaria, esta ley establece y concede prioridad a la diferente tipología de la oferta náutico-deportiva: 1) zonas con dicho uso en puertos existentes, 2) instalaciones ligeras náutico-deportivas, 3) puertos deportivos con abrigo natural y 4) puertos deportivos con abrigo artificial.

Es conveniente advertir, por lo que afecta al litoral andaluz, que es la primera vez en la historia de la legislación sobre infraestructuras portuarias que se tienen en cuenta aspectos tales como: "el uso racional de los recursos naturales, la conservación de los ecosistemas costeros, la integración de las obras e instalaciones en el medio físico, la armonización del paisaje, la compatibilidad con los sistemas generales y demás determinaciones urbanísticas". También es preciso destacar que, desde su entrada en vigor, no ha prosperado ningún proyecto portuario de iniciativa privada.

(1988) Decreto 181/88 de 3 de mayo sobre aprobación definitiva del Plan Director Territorial de Coordinación de Doñana y su Entorno<sup>5</sup>. La realización del primer PDTTC en España así como el valor natural de dicho espacio hacen de dicho Plan un hito sobresaliente en la corta historia de la planificación regional.

(1989) Ley de 18 de julio donde se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía. Es obvia su relevancia habida cuenta de que se protege, gracias a las distintas figuras previstas en la Ley, más del 16% del territorio andaluz.

---

## 2. TRABAJOS DE INDOLE PROYECTUAL O PLANIFICADORA DESDE LOS PUNTOS DE VISTA SOCIOECONOMICO Y AMBIENTAL.

---

(1985) Redacción de los distintos Planes de Promoción Turística del Litoral andaluz por encargo de la Dirección General de Ordenación y Promoción de Turismo de la Consejería de Fomento y Turismo. Los distintos segmentos litorales son estudiados en función de sus posibilidades turísticas. Evidentemente, la mayoría de las propuestas no concebían, a diferencia de lo ocurrido en otras épocas, el litoral como mero soporte físico de las intervenciones sino como un recurso natural de primera magnitud a ordenar, proteger y conservar. En consecuencia, uno de los puntales básicos de la batería de propuestas para

5. En diciembre de 1992 se dictó una sentencia judicial desfavorable contra el PDTTC de Doñana aduciendo defectos formales.

la oferta turística se plantea desde la mejora de las infraestructuras y equipamientos existentes. Pocos años más tarde pierden vigencia en favor de una planificación alternativa.

(1985) La Dirección General de Pesca y Acuicultura emprende un Programa de Acondicionamiento de la Franja Costera instalando arrecifes artificiales para proteger el medio marino y las pesquerías de técnicas esquilmanes. Las costas de Conil de la Frontera, Sanlúcar de Barrameda, Chipiona, Isla Cristina y las desembocaduras del Guadalquivir y del Río Piedras han sido las más beneficiadas por dicha actuación. En una fase posterior el Programa completará su intencionalidad protectora con la estrictamente productiva.

(1986) La Consejería de Salud y Consumo inicia, a través del Servicio Andaluz de Salud, el Programa de Vigilancia Sanitaria y Ambiental de Playas. Su importancia rebasa la incidencia que la calidad de las aguas de nuestro litoral pueda tener en la salud humana para interesar, al mismo tiempo, a una de las actividades económicas más dinámicas: el turismo costero. Los parámetros indicadores, establecidos a partir de los utilizados por la CEE, no sólo estudian las características microbiológicas de las aguas de baño, también la calidad sanitaria de la arena, los posibles vertidos de aguas residuales, los planes municipales de limpieza, el equipamiento higiénico-sanitario, señalización, etc. intervienen en la catalogación de las playas<sup>6</sup>.

(1996) Inicio del Plan Extraordinario de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas Residuales de Población de la Dirección General de Obras Hidráulicas. En lo que respecta al saneamiento, el citado Plan estimaba una inversión necesaria de 64.000 millones de pesetas de forma urgente; alcanzando su financiación total el doble de dicha cantidad. Todas las grandes aglomeraciones urbanas litorales andaluzas, así como otras interiores con evidente relación en la contaminación de los ejes fluviales básicos (Córdoba, Sevilla, Jerez de la Frontera, etc.), estaban incluidas en dicho Plan.

(1987) Puesta en marcha, desde la Agencia del Medio Ambiente, de los Planes Correctores de Vertidos Industriales. Con el inicio de los correspondientes a la Bahía de Algeciras y Huelva se aborda uno de los problemas ambien-

6. Las posibles categorías son las siguientes: a) Playas en muy buenas condiciones higiénicas y alto valor ecológico; b) Playas en muy buenas condiciones higiénicas; c) Playas en buenas condiciones higiénicas; d) Playas en regulares condiciones higiénicas; e) Playas en malas condiciones higiénicas.

tales más graves del litoral: su contaminación a partir de focos químicos, petroquímicos e industriales en general. Posteriormente, en 1990, se acomete el Plan Corrector de Vertidos Industriales de la Bahía de Cádiz. También en 1991 es presentado el diagnóstico del homónimo para Granada y Almería. En consecuencia, y con la única excepción de la provincia malagueña, puede decirse que prácticamente todo el litoral andaluz está inserto en un proceso de mejora sanitaria integral (vertidos urbanos e industriales) y de adaptación a las normas comunitarias.

(1990) Plan Especial del Parque Litoral de Isla Cristina. Se constituirá en el primer Parque Litoral de la región y tendrá el acierto de proteger ocho kilómetros de playas en perfecto estado natural y distintos ecosistemas asociados. Se inscribe dentro del PGOU de Isla Cristina.

(1991) Redacción del Proyecto de Regeneración de la Margen Oeste de las marismas del Río Tinto. La degradada situación de esta zona de marisma, provocada por los vertidos de residuos de fosfoyesos de algunas industrias químicas del Polo Industrial de Huelva, hace que dicha iniciativa tenga carácter de ejemplo a seguir para otros tramos del litoral deteriorados.

---

### 3. ACTUACIONES DE TIPO DIVULGATIVO, EDUCATIVO O INVESTIGADOR.

---

(1985) Inicio, por parte de la Agencia del Medio Ambiente y el Centro de Estudios Territoriales y Urbanos, de los Mapas Fisiográficos del Litoral. A escala 1: 50.000, constituyen el mejor exponente del conocimiento cartográfico de la situación del espacio litoral regional hasta el presente.

(1986) Estudios para la determinación del Area de Influencia de los Puertos de Interés General ubicados en Andalucía. Aunque la gestión de tales puertos es responsabilidad de la Administración Central el conocimiento de su incidencia era considerado de trascendental importancia en la ordenación territorial y planificación de los sistemas de transporte terrestre<sup>7</sup>.

(1986) Programa de Desarrollo de la Bahía de Algeciras. Lo realizó la Bechtel Civil Inc. con un elevadísimo presupuesto, a instancias del Gobierno Andaluz después de un viaje a EE.UU. del entonces presidente de la Junta de

7. Todos los estudios se refunden en la publicación titulada "Los puertos andaluces y la Ordenación del Territorio", (1990).

Andalucía. Su única función real puso de manifiesto la inutilidad del ejercicio de exportar modelos económico-territoriales de desarrollo litoral de un país desarrollado a una región que no lo es.

(1987) Estudios sobre los puertos deportivos en Andalucía. Las características de la oferta y demanda de estas instalaciones tan singulares, así como los problemas asociados y unos criterios básicos para resolver la futura demanda justifican, holgadamente, la realización de tales estudios.

(1988) Edición de los folletos divulgativos "El Litoral" y "Paseo estadístico por las costas de Andalucía desde Sevilla a Granada". El primero de ellos es una serie de ocho sencillos libretos que abordan las unidades ambientales que han sido seleccionadas para caracterizar el litoral andaluz. El segundo lo constituyen dos pequeños tomos dedicados, uno de ellos, a la reedición del texto homónimo original escrito en 1821 por González y Montoya. El otro se aprovecha para desarrollar a la vez unas breves notas sobre "El pensamiento viajero a comienzos del XIX" y sobre los "Programas de Ordenación Territorial y Planeamiento en el Litoral Andaluz".

(1988) Creación de los Estudios de Ciencias del Mar y posterior ubicación (1992) en el nuevo Centro de Ciencia y Tecnología Marinas de la Universidad andaluza. De esta manera la Consejería de Educación y Ciencia da luz verde a un proyecto innovador<sup>8</sup> que consiste en vincular todos los estudios relacionados con el medio marítimo y litoral a un Centro de Ciencia y Tecnología Marinas (Acuicultura, Ictiología, Construcción Naval, Transporte Marítimo, Oceanografía Ambiental, Planificación y Gestión del Espacio Marítimo y Litoral, etc.). Con un presupuesto cercano a los 3.000 millones de pesetas, es el mayor Centro Universitario andaluz de sus características al que en breve plazo se le añadirá el Instituto Andaluz de Ciencias Marinas.

(1989) Se realiza el estudio denominado "Extracción de áridos. Informe de situación y criterios para su ordenación en el litoral andaluz". Las conclusiones del diagnóstico de dicho estudio pueden sintetizarse de la manera siguiente: más del 60% de los municipios litorales cuentan con este tipo de actividad; un buen número de ellas son ilegales; otras están abandonadas y son utilizadas como vertederos; existe una carencia de control administrativo más que preocupante.

8. Junto a Cádiz, las únicas Universidades que cuentan inicialmente en España con este tipo de estudios son Vigo y Las Palmas.



(1992) Realización del Estudio "Dictamen sobre estrategias para el desarrollo socioeconómico sostenible del entorno de Doñana". También a instancias de la presidencia de la Junta de Andalucía, fue redactado por una "Comisión Internacional de Expertos sobre el Desarrollo del Entorno de Doñana". De nuevo este espacio húmedo litoral atrajo la atención de la opinión pública no solo española sino también europea. Sus recomendaciones están en línea con las tesis socioeconómicas valedoras del desarrollo autosostenible.

---

## CONCLUSIONES.

---

Como síntesis del papel desempeñado por la Administración Regional Andaluza en la Ordenación, Planificación y Gestión del Espacio Litoral, podríamos concluir valorando su actuación de manera positiva aunque insuficiente. El primer calificativo es avalado por la mayoría de las iniciativas descritas, algunas de ellas en clara concordancia con las recomendaciones de organismos y conferencias internacionales. Al segundo lo respaldan varios argumentos:

- a) Competencias legalmente transferidas pero no siempre adecuadamente compartidas y, mucho menos, asumidas desde un punto de vista funcional o administrativo. El engarce con la Administración Central (Dominio Público Marítimo-Terrestre) y Local (Ordenación Urbana) no está bien resuelto. Tampoco ha desarrollado ninguna de las posibilidades que la Ley de Costas (art. 23.2 por ejemplo) ofrece para ampliar la servidumbre de protección.
- b) No ha sido capaz de sacar adelante ni un sólo Plan de Ordenación del Litoral de ámbito supralocal.
- c) Escasa capacidad de coordinación ante las diferentes intervenciones sectoriales y escalas administrativas y territoriales (las segundas residencias o los "acuaproyectos" litorales son unos buenos ejemplos de la afirmación anterior).
- d) Necesidad de complementar los instrumentos existentes para la Ordenación y Planificación del Espacio Litoral.
- e) Penuria de recursos institucionales y técnicos específicos para la Gestión del Espacio Litoral.
- f) Escaso desarrollo de la Ordenación, Planificación y Gestión del Espacio Marítimo de las Aguas Interiores.
- g) Necesidad de "recrear" la casi olvidada en la práctica cotidiana "ordenación en profundidad" de la banda litoral terrestre.

- h) Necesidad de mayor atención al conocimiento, divulgación e investigación de los aspectos relacionados y actividades convergentes en el espacio litoral.
- i) Deficiente protección de la parte marítima de la mayoría de los espacios litorales protegidos.

Como reflexión final es preciso reconocer una discordante convivencia entre una visión conceptual moderna y progresista de lo que debe ser la Ordenación y Planificación del Espacio Litoral respecto a la inadecuada Gestión constatada. Supliendo, con unos resultados muy desiguales, la gestión de un órgano administrativo específicamente litoral, encontramos a una Administración territorial y urbana desbordada por actuaciones sectoriales y urbanísticas<sup>9</sup>. Es urgente abordar de forma planificada la Ordenación Integral del Espacio Litoral de Andalucía para combatir los efectos negativos que puedan provenir de ciertas inercias administrativas, del marco estrictamente "legalista" en el que se amparan algunas iniciativas inmobiliarias o de la potencia de empuje de nuestra economía de mercado.

9. En el momento en que se redactan estas líneas en el litoral de la provincia gaditana, por ejemplo, se produce un claro fenómeno de especulación del suelo a partir de iniciativas de parcelación y urbanización para segundas residencias. En un mercado claramente saturado, donde no se venden las parcelas existentes, donde quiebran empresas cuando apenas han finalizado de parcelar, donde existen municipios que han casi urbanizado completamente su frente litoral, aparecen proyectos a instancias o auspiciados desde la misma Administración Local que insisten en dicho fenómeno. Ello, según nuestra opinión, refuerza la necesidad urgente de un organismo administrativo que, de verdad, tenga una escala superior a la local en su análisis, que posea recursos técnicos para evaluar la viabilidad económica de los proyectos, su interés social, etc.