

TRANSFORMACIONES DEL LITORAL DESDE MEDIADOS DEL SIGLO XX

Guadalupe de la Hera Díaz de Liaño

Geógrafa. Técnico urbanista

El litoral andaluz constituye uno de los elementos geográficos más significativos y definitorios de la estructura y organización territorial de la región. La configuración actual de este espacio se debe tanto a los efectos de las relaciones de los elementos bióticos y abióticos que lo componen, y de los procesos enormemente dinámicos que ellos generan, como a las tendencias, más o menos recientes (económicas, culturales, políticas, etc.) que han impulsado esta estrecha franja del territorio de Andalucía, revalorizándola hasta convertirla en el espacio, junto con las aglomeraciones urbanas, más dinámico, desde el punto de vista demográfico y económico.

EL PUNTO DE PARTIDA FÍSICO COMO SOPORTE TERRITORIAL

El litoral, entendido en sentido amplio, desde las sierras prelitorales hasta la plataforma marina (continental), constituye una unidad compleja pero singular en su vinculación al hecho marítimo, a la influencia del mar en sus múltiples facetas (vientos, brisas, suavidad térmica, dinámica costera, singularidad de sus recursos, ...). En Andalucía el carácter lineal del litoral, se ve remarcado por la presencia de relieves litorales, por la disposición de infraestructuras viarias y por la organización del sistema litoral de ciudades, en la mayor parte de la costa.

La Comunidad Autónoma cuenta con 812 kms. de litoral, lo que supone casi el 21% del total peninsular, con 2281 km² de aguas interiores y 49.026 km² de Zona Económica Exclusiva. Está compuesta en un 20% por acantilados y en un 65% por playas. De forma añadida a la diversidad propia del litoral, por definición, cualquier aproximación que se haga al caso de Andalucía pasa por la diferenciación entre litoral atlántico y mediterráneo.

El primero está formado por costas fundamentalmente bajas y arenosas, y los tramos acantilados existentes presentan, también, una litología arenosa, muy frágil ante los proce-

Los erosivos. Estas formaciones eólicas, de playas, dunas y arenales costeros, se encuentran a menudo, interrumpidas por estuarios y espacios marismos asociados a los principales ríos que drenan esta fachada litoral, y que se erigen en agentes de distribución de nutrientes y materiales en el conjunto de los ecosistemas marinos. La apertura de la costa al océano, hace que sea el sector más dinámico desde el punto de vista físico, como lo evidencian las numerosas flechas y barras arenosas que se forman y desplazan en el sentido de la deriva litoral.

Por el contrario, en el litoral mediterráneo, la proximidad de los relieves al mar y la dureza de los materiales, hace que la dinámica costera sea menos influyente en la morfología litoral. Sin embargo la cercanía de las sierras litorales y prelitorales al mar es la responsable de los accidentes topográficos que caracterizan esta vertiente costera, e inciden en las zonas de transición ocupadas por plataformas, de erosión o de acumulación, que se generan entre estos relieves y la ribera marina. La continentalidad y aridez climática de la Andalucía mediterránea, origina una red de drenaje con funcionamiento hídrico ocasional (ramblas), con una gran singularidad morfogenética y un importante nivel de aprovechamiento en las vegas y deltas, aunque en la mayoría de los casos no están exentas de riesgos naturales difícilmente previsibles ni controlables.

Este espacio, configurado como frontera y definido por la interfase tierra-mar, ha adquirido un destacado valor estratégico en el complejo y dinámico sistema de relaciones e intercambios de economías y sociedades, de tal manera que sólo los indicadores de desarrollo socioeconómico de esta franja, además de los correspondientes a las aglomeraciones urbanas, superan los valores medios regionales.

EVOLUCIÓN DE LOS USOS Y DEL MODELO DE OCUPACIÓN DEL LITORAL

El litoral andaluz se manifiesta como el espacio más complejo de la región, tanto por la intensidad de los procesos de crecimiento económico, como por los conflictos que tales procesos plantean de cara a una correcta funcionalidad del territorio. En este espacio se concentra el 30% de la población andaluza, habiéndose incrementado su participación en un 10% en los últimos treinta años, y su densidad (230 hab/km²) supera en tres veces la media regional.

En efecto, los sectores más dinámicos de la economía regional (turismo y nuevas agriculturas) se basan en el aprovechamiento de los recursos naturales y de las singulares condiciones ambientales del litoral, y esas mismas actividades son la causa de la degradación progresiva de los mismos recursos que valorizan el espacio. En cualquier caso, el deterioro

Provincia (Municipios litorales)	Almería	Cádiz	Granada	Huelva	Málaga	Andalucía (litoral)
Pob. Derecho 1950	144.918	437.709	61.384	126.006	379.027	1.149.044
Pob. Derecho 1996	325.904	750.994	94.120	252.818	902.002	2.325.838
Crecimiento 1950-96 (%)	224,9	171,6	153,3	200,6	238	202,4

Fuente: INE.

ambiental no depende exclusivamente de las actividades en sí, sino de la forma en que se desarrollan y de la actitud de los agentes socioeconómicos.

Pero esto no ha sido siempre así. Tradicionalmente, el litoral, o más concretamente la costa, con matizaciones en función de sus distintas morfologías, se ha considerado como un espacio inhóspito, inseguro, en cierta medida marginal, desde el punto de vista de la ocupación urbana, a excepción de las concretas localizaciones relacionadas con la defensa en puntos estratégicos y con la pesca, en períodos y sociedades con una actividad productiva poco diversificada y dependiente.

Si bien esta valoración ha sufrido cambios y oscilaciones a lo largo de la historia, en el sistema de poblamiento actual, en Andalucía, se reconoce la localización de los núcleos cabeceras, núcleos históricos, con cierta complejidad urbana y productiva, retranqueados respecto a la costa, salvo los emplazados en bahías o al abrigo de una accesibilidad directa, al resguardo bien de poblaciones foráneas, bien de los propios elementos de la naturaleza, a veces convertidos en riesgos para la sociedad.

Este es el orden y el modelo de ocupación, que podemos llamar preindustrial, con el que este frágil espacio se enfrentó a los grandes procesos de crecimiento urbano que afectaron a la sociedad española y andaluza, a partir de mediados de siglo, y en especial a partir de la década de los 60.

La transformación hasta la situación actual, ha sido, lógicamente, paulatina, vinculada a cambios sociales, políticos y económicos, no ya a nivel regional, sino en ámbitos superiores, imprimiendo en las últimas décadas un replanteamiento drástico de la funcionalidad del territorio, una reasignación y homogeneización de usos potente y forzada, y una modificación absoluta del paisaje. También ha participado en estos procesos los avances técnicos que han permitido la implantación de edificaciones e infraestructuras en lugares y con medios antes inimaginables: terrenos ganados al mar, obras de defensa de costas, técnicas constructivas avanzadas, etc.

La intervención pública ha sido determinante en la configuración de la estructura y actividad productiva del litoral desde los años 50. Tanto la Ley de Zonas y Centros de Interés Turístico Nacional como la Colonización agraria del Instituto Nacional de Colonización, y después del Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario, y la política de Polos de Desarrollo, reconocieron unas potencialidades en el espacio litoral que se han ido evidenciando de forma espectacular y cuyo alcance puede entenderse como desencadenante de todo el ciclo de transformaciones que nos presenta un espacio con unas características singulares, en cuanto a problemas y oportunidades, marcado por la capacidad de insertarse en los mercados actuales de las distintas actividades dominantes.

En efecto, los resultados de los procesos iniciados en la etapa de crecimiento generada por el Plan de Estabilización, se vieron limitados, y arrastran una problemática hasta la actualidad, por dos motivos fundamentales. Por un lado, la carencia de estructuras urbanas capaces de articular funcional y materialmente el crecimiento; y, por otro, que este crecimiento organizado fundamentalmente en grandes intervenciones, en principio públicas, después también privadas, se hicieran al margen de cualquier planificación física o de ordenación del territorial.

Si bien este fenómeno tuvo una incidencia generalizada (promociones de vivienda pública, polos de desarrollo industrial, actuaciones turísticas,...), en el litoral ha tenido una mayor repercusión relativa. Por una parte, la política de los Polos de Desarrollo (Huelva y

Campo de Gibraltar), la actividad industrial polarizada en Cádiz y Málaga, y las grandes infraestructuras portuarias y aeroportuarias vinculadas a estos centros, propiciaron los primeros pasos para los fenómenos de aglomeración de estos espacios, al repercutir, normalmente, sobre ámbitos supramunicipales.

Por otra parte, la Ley de Zonas y Centros de Interés Turístico Nacional, permitió la urbanización de amplias superficies, aisladas e inconexas (Isla Canela, Matalascañas, Marbella, Aguadulce, Almerimar, entre otras) del litoral andaluz, en un modelo que consolidaba la intervención sectorial y fragmentaria de la iniciativa privada y pública, mediante planes parciales, sin marco de referencia de ordenación.

A pesar de esto, y al margen de las grandes intervenciones de la época del desarrollismo, cuya incidencia fue más o menos focalizada, las grandes transformaciones acaecidas en el litoral de Andalucía, se localizan de forma más extensiva y generalizada sobre el territorio, y más próximas en el tiempo, vinculándose de forma casi exclusiva al turismo y a la nueva agricultura litoral, y todo lo que ambas actividades conllevan.

Las condiciones naturales del litoral, fundamentalmente el binomio sol y playa, erigidas en factor de atracción para el **turismo** de masas, se han ido convirtiendo en un elemento también importante respecto a la demanda de segunda residencia y, por tanto, como factor inicial, y permanente, del proceso urbanístico de la costa. Los mismos elementos que en periodos anteriores actuaban como repeledores para la implantación de la población, actúan en sentido contrario en la actualidad, y con un carácter escasamente selectivo. Una vez ocupada, comprometida o difícilmente asequible, desde el punto de vista económico, la primera línea de costa el proceso se extiende por las áreas interiores e, incluso, topográficamente difíciles. El factor de atracción (medio físico) se convierte, como decíamos, en sumamente vulnerable.

La evolución de la Costa del Sol es el caso más ejemplificador de estos procesos, aunque quizás no totalmente extrapolable, al menos en la secuencia temporal, al conjunto del litoral andaluz. No por ello deja de ser ilustrativo: a partir de los años 50 hasta la crisis económica de 1974, en el paisaje agrario de la Costa del Sol irrumpe de manera repentina el turismo nacional e internacional. Las iniciativas privadas o públicas impactarán rápidamente provocando una cadena de efectos inducidos: el espacio agrario se verá transformado vertiginosamente y convertido en espacio urbanizado, y se producen los principales cambios estructurales de la economía con el trasvase de la población activa de la agricultura a la industria y los servicios. Por ejemplo, en Marbella en 1950, el sector primario soportaba el 75% de la población activa, en 1975 sólo el 6,5%, en 1986 el 2,4% (en general, a tiempo parcial), mientras el sector servicios alcanzaba en esta fecha el 71,9%, y en el 91 el 78,9%, a lo que hay que añadir un 14,8% de la población ocupada en la construcción.

Además del denominado turismo de masas, concentrado fundamentalmente en el ámbito malagueño citado, una característica singular del modelo turístico de ocupación del litoral andaluz es la significación, especialmente en las dos últimas décadas, del turismo residencial o de segunda residencia. En efecto en los tramos más dinámicos, la segunda residencia como hábitat turístico compite con fuerza con otros tipos de alojamientos. No sólo los núcleos urbanos son ocupados por edificaciones con esta finalidad, sino que, fundamentalmente el espacio rural y natural pasa a ser espacio turístico, sin control en muchos casos. Este proceso dotado de una gran dinamicidad, lleva consigo una demanda y presión sobre los mismos recursos naturales y soporte físico que sirven de sustento a la actividad económica.

Así pues, independientemente de las agresiones al paisaje y de la, a menudo, baja calidad de la urbanización y del planeamiento, se va produciendo una implantación caótica sobre una poco definida estructura del territorio resumiéndose el proceso en una densificación de los núcleos urbanos y un desorden territorial.

Con carácter general, la secuencia de la ocupación turística del litoral andaluz, se puede resumir en las siguientes etapas:

- Años 50: inicio del desarrollo turístico, con un proceso de urbanización rápida, pero concentrada en determinados municipios y puntos de los espacios más inmediatos a las playas.
- Años 60: comercialización y especulación más intensiva. Aparecen los grandes inversores extranjeros que buscan grandes superficies, surgiendo nuevas zonas, pero dependientes, aún, del núcleo principal.
- Finales de los 70: diversificación de la oferta, y proliferación de apartamentos y urbanizaciones de viviendas unifamiliares.
- Desde la década de los 80, hasta ahora: progresiva saturación de la franja costera y expansión de las instalaciones turísticas, en todas sus facetas, sobre los espacios pre-litorales.

Estos procesos tienen, lógicamente, efectos positivos y negativos. Entre los primeros destaca la considerable significación como fuente de ingresos y actividad económica, que se acompaña de efectos indirectos sobre otras actividades e industrias. Entre los segundos, un cierto desequilibrio y descontrol entre oferta y demanda turística, oscilación de precios, deficiencia en la promoción y los servicios que impiden el buen desenvolvimiento de la actividad, una importante estacionalidad (minorada por el turismo social y de tercera edad) con su incidencia en las dotaciones, y, por último, la vulnerabilidad del sector a las oscilaciones económicas exteriores.

Como efectos de carácter espacial, la extensión de la urbanización y de los fenómenos urbanos sobre áreas anteriormente insertas en un orden rural o medioambiental. Estas transformaciones son generalizadas e irrevocables, provocando una desestructuración del territorio y del sistema de asentamientos, afectando a los recursos naturales, y ocasionando la aparición de nuevos usos difíciles de controlar.

Claro ejemplo de esto, es la aparición de campos de golf (76 en la actualidad en la costa andaluza) y, quizás con mayor incidencia en la unidad litoral, de infraestructuras portuarias. Los puertos principales constituyen elementos determinantes para la estructura productiva, pero su colaboración a la economía andaluza ha sido muy dispar e irregular, con una cierta incapacidad para apropiarse recursos de su área de influencia y manifestando una serie de conflictos de integración territorial que limitan los efectos positivos de la considerable actividad desarrollada por algunos de ellos (Algeciras, Cádiz, Huelva, Málaga, Almería, Sevilla).

Sin embargo, no son los puertos mayores los que más repercusión tienen en las transformaciones territoriales del litoral andaluz en los últimos años. La promoción de usos turísticos de calidad ha hecho aumentar vertiginosamente el número de puertos deportivos y recreativos (32, en el año 1998), cuya aparición no responde a una lógica de la propia explotación de las instalaciones, sino a la lógica de la promoción inmobiliaria que se apoya en

ellos como estrategia comercial. Desde el punto de vista físico, suponen una importante afectación sobre la dinámica litoral, a veces no suficientemente evaluada, por lo que se plantea la conveniencia de diversificar la oferta recurriendo a instalaciones ligeras que sin interrumpir los flujos litorales, puedan resolver demandas locales.

El otro factor que citábamos como determinante en las transformaciones recientes en la franja costera andaluza es la denominada **nueva agricultura litoral**, intensiva, en sus modalidades de cultivos forzados, protegidos, enarenados, extratemprana, de primor, o simplemente en regadío, que entra en franca competencia con la actividad turística por los recursos de los que ambas dependen: fundamentalmente agua y suelo, en su concepción espacial, no edáfica.

La agricultura litoral ha estado históricamente determinada por la disponibilidad (física o técnica) de recursos hídricos. La escasez de los mismos propició ya en el período musulmán el desarrollo por esta sociedad de una interesante cultura del agua que permitió incrementar la superficie regada, y la productividad, en especial en las vegas y llanuras litorales del litoral mediterráneo, y fijar las bases de una estructura agraria que serviría para apoyar los desarrollos y crecimientos futuros.

En los años 50, las actuaciones del Instituto Nacional de Colonización mediante la declaración de Zonas de Interés Nacional (hay que destacar por su significación las zonas de las marismas del Guadalquivir y del Guadalete, costa noroeste de Cádiz, la vega del Guadalhorce y el Campo de Dalías), creando las infraestructuras necesarias para la irrigación, y el saneamiento y desalinización en el caso de las marismas, edificando asentamientos de nueva planta, y repartiendo tierras a colonos, tuvo consecuencias diferentes según los espacios, pero sobretudo según la disponibilidad de agua para la preparación de las tierras y el riego posterior.

Consecuencia de ello es el éxito productivo, aunque no total, de las marismas del Guadalquivir (con los aportes desde Sierra Morena), el fracaso de las del Guadalete (por el déficit estructural de esta cuenca y la priorización de los recursos hacia otros ámbitos más productivos) o la reorientación del Campo de Dalías hacia el enarenado, con un éxito espectacular que ha motivado el crecimiento continuo de esta agricultura hasta la actualidad, gracias a la economía del recurso que ha posibilitado la instauración del riego por goteo.

Si bien la agricultura tradicional sigue teniendo presencia en algunos municipios litorales, en especial en la zona vitivinícola de Sanlúcar de Barrameda, el desarrollo de la «nueva agricultura litoral» en las últimas décadas incorpora unas técnicas de cultivo que posibilitan grandes rendimientos en zonas donde los recursos son limitados. A partir de la combinación de la disponibilidad de agua (en cantidades reducidas), soporte físico (no tiene que ser suelo fértil) y un clima suave, que carezca de riesgos de heladas, la nueva agricultura se extiende por amplias zonas del litoral almeriense y granadino, donde llega a ocupar posiciones topográficas desfavorables, y en zonas de la provincia de Huelva (fundamentalmente, comarca del fresón). A esto hay que añadir los crecientes regadíos (frutales) del litoral onubense y la agricultura subtropical del sector occidental de la costa granadina y oriental de la malagueña.

La importancia de la agricultura litoral en los distintos tramos de la costa andaluza queda claramente reflejada en la distribución de la actividad económica en los mismos: las áreas donde los cultivos bajo plástico tienen una mayor extensión (Poniente almeriense, Costa occidental de Huelva y Costa noroeste de Cádiz) coinciden con las comarcas donde el por-

centaje de población ocupada en la agricultura es superior a la media. En el extremo opuesto está la Costa del Sol occidental, por su especialización turística, y en situación intermedia el resto de la franja litoral dedicada a aprovechamientos mixtos.

Por otra parte hay que destacar la significación del litoral dentro de la agricultura protegida de la región (60.330 has.), ya que llega a suponer el 75% de la misma (45.160 has.) estando localizada casi el 50% en la costa de Almería. La tecnificación de las prácticas agrícolas desarrolladas las convierte en actividades casi industriales, expandiendo el ámbito de mercado, excesivamente dependiente del exterior y modificando las pautas de localización al no depender del suelo fértil como elemento determinante, y generando espacios especializados dado el protagonismo de la actividad allí donde se implanta.

El caso más significativo es el del Poniente almeriense por la rápida expansión de la superficie cultivada: en los años 70 pasa el umbral de las 6.000 has.; en los 80, pese a los intentos de la Administración para frenar la expansión, por los problemas derivados de la escasez de recursos hídricos, la utilización del riego por goteo propició un ritmo de crecimiento de entre 400 y 500 has./año, ritmo que decayó a unas 200-300 has./año en los noventa, hasta alcanzar la superficie actual de aproximadamente 17.000 has.

Los conflictos generados devienen inevitables: competencia por los recursos hídricos y locacionales con las aglomeraciones urbanas y turísticas, y necesidades infraestructurales para canalizar los flujos comerciales. A ello hay que añadir los impactos generados sobre los propios recursos básicos: intrusión salina por sobreexplotación de los acuíferos litorales, contaminación de suelo y subsuelo, sobrecarga en las infraestructuras de uso compartido, etc.

La rentabilidad de esta singular agricultura, que ha hecho prosperar a zonas de economía tradicional con pautas de marginalidad, es lo que asegura su propia pervivencia, ya que le permite salir triunfadora en la competencia por los recursos básicos, y gozar de gran significación en la estructura socioeconómica al presentar una estructura de explotaciones de pequeño tamaño y carácter familiar, y requerir un importante volumen de mano de obra.

LA CAPACIDAD DE INTERVENCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA RESTAURACIÓN DE UN ORDEN LITORAL

Estos procesos y transformaciones, desencadenados en origen por intervenciones de la Administración, tienen a lo largo de estas últimas décadas un conjunto de efectos no deseados que van requiriendo un nuevo ciclo de intervención de la Administración, fundada en el diagnóstico de una utilización no sostenible de los recursos naturales, inadecuación de la estructura territorial configurada para solventar los problemas y las necesidades existentes, déficits importantes del medio urbano, y la existencia de una demanda de criterios de ordenación por la fuerte competencia por los recursos territoriales productivos.

En el análisis de la problemática generada por las intensas y rápidas transformaciones acaecidas, hay que tener en cuenta dos entradas principales: por un lado la evolución conceptual y jurídica del litoral, en las últimas décadas, desde la legislación sectorial y, derivado de ello, de los distintos instrumentos de planificación; y por otro, los modelos de ocupación del espacio que han ido ocupando el litoral de forma intensa y desconsiderada con el sustrato físico, al carecer, en general, de las referencias normativas adecuadas y de otros intereses que los puramente económicos a corto plazo.

Relacionando ambos temas nos encontramos, globalmente, con tres momentos o etapas:

1. Situación existente hasta hace un par de décadas, en que el litoral/costa respondía exclusivamente, a una situación demanial concreta (dominio público) desde la Administración del Estado, con el único fin de su deslinde para salvaguardar esta condición. En esta fase, tuvieron lugar la serie de procesos que hemos citado en los apartados anteriores, vinculados a la intervención pública, fundamentalmente, y con una fuerte incidencia territorial que, en cierto modo han facilitado una inercia hasta nuestros días. Se puede afirmar que estos procesos han marcado la configuración de la costa andaluza en su estado actual.

Es un período marcado por la legislación sectorial con competencia. La Ley de Costas del año 69 incluye en el dominio público: zona marítimo terrestre, mar territorial, playa seca, y lecho y subsuelo del mar territorial y del adyacente hasta donde sea posible la explotación de los recursos. La intervención del Estado se limitaba a la ordenación de los servicios y aprovechamientos del dominio público, más concretamente de las playas. La línea del deslinde marcaba la libertad en la forma y modelo de ocupación del «espacio prelitoral».

Esta limitación conceptual, jurídica y administrativa, unida a la especial situación de la España de los años 50-70, nos ha dejado en herencia un litoral con grandes problemas urbanísticos, ambientales y territoriales.

2. A partir de los años 70, empieza a tener lugar una toma de conciencia de los fuertes problemas ecológicos y ambientales existentes, de la necesidad de conservar los hábitats más sensibles y frágiles (de los cuales el litoral es un caso paradigmático), y de la fuerza e intensidad de los procesos. No son, ni mucho menos, procesos ni planteamientos exclusivos de Andalucía ni de España, sino que constituyen una preocupación a nivel europeo, en especial relacionada con la situación del Mediterráneo.

En general, apoyados sobre las Conferencias europeas de Ordenación del Territorio y la Carta Europea del Litoral, la puesta en marcha del V Programa de actuaciones en materia de Medio Ambiente, el documento Europa 2000+, y el Esquema de Desarrollo del Espacio Comunitario, reflejan ya un entendimiento de la dinamicidad del medio y de la necesidad de un planteamiento para estos ámbitos, a escalas superiores.

Esta fase coincide con el surgimiento del Estado de las Autonomías y, con ello, con las dificultades derivadas de una inexperiencia de «colaboración interadministrativa» en la concurrencia de agentes públicos actuando, o con competencias, sobre un mismo espacio. A esto se une una flexibilización del concepto de litoral, más amplio espacialmente y entendido en sus relaciones físicas y dinámicas, y de la inexistencia de un marco normativo que pudiese respaldar a una incipiente ordenación territorial, ya más avanzada en Europa.

El Real Decreto 2803/83, de Transferencia de Competencias, establece que lo es de la Comunidad Autónoma la ordenación del litoral, y que éste puede ordenarse, como parte integrada del territorio, mediante planes generales o planeamiento específico. De este modo se están superponiendo en el espacio los tres niveles competenciales: Estado, Comunidad Autónoma y Municipios.

Andalucía, en el ejercicio de sus competencias, empieza a plantear la ordenación territorial del litoral, sin un marco legal que lo respalde específicamente como tal,

desde los instrumentos y recursos urbanísticos provenientes de la Ley del Suelo. Hasta este momento se había evidenciado la incapacidad o inadaptación del planeamiento urbanístico y de la escala municipal para la definición de modelos territoriales de ocupación del litoral, que fuesen en coherencia con criterios cada vez más asentados en los países y regiones vecinos.

Con esta situación la Comunidad Autónoma procede, por un lado, a proteger Espacios Naturales (Planes Especiales de Protección del Medio Físico y Ley 2/89 de Inventario de Espacios Naturales Protegidos) en una actitud defensiva para salvar el momento e intentar frenar los procesos y, por otro lado, para avanzar en la línea de ordenación territorial iniciada.

Simultáneamente, aparece la Ley de Costas del año 88 como hito determinante por la ampliación del dominio público marítimo terrestre hacia el interior, incorporando la dinámica física a la delimitación del mismo, y el establecimiento de las servidumbres legales, en un intento de proteger el dominio público y evitar el acoso sobre éste que se venía produciendo. Sin embargo, a la vez plantea una serie de conflictos competenciales que se resuelven con la Sentencia del Tribunal Supremo que ratifica la ordenación del territorio para las Comunidades Autónomas.

En este contexto surge en la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, el Programa de Planeamiento Litoral en el que destaca una ingente base de información de múltiples aspectos que tienen lugar en el litoral pero sobre todo los Avances de Ordenación del Litoral, efectuados por tramos, y las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía. Éstas, se formularon por el Decreto 76/85, y se aprobaron por Decreto del Consejo de Gobierno (D. 118/90), ante la preocupación por la situación del litoral y con la vocación de servir de marco de referencia para las políticas sectoriales y para el planeamiento a desarrollar sobre este espacio.

Aportan el entendimiento de la necesidad de la referencia física a la hora de entender los procesos territoriales y de establecer pautas y criterios de ordenación, y la constatación de que las diferentes características físicas condicionan el modelo de ocupación, debiendo diferir éste en relación, fundamentalmente, a la fragilidad del medio. Así mismo, la delimitación del ámbito de aplicación ya conjuga criterios físicos y administrativos: por tierra, los límites internos de los términos municipales ribereños o el de la unidad territorial identificada (sierras litorales y prelitorales, acantilados, dunas y arenales costeros, ramblas, lagunas litorales, playas, estuarios y marismas, y provincia nerítica y plataforma continental) cuando ésta rebasa el término municipal y, por el mar, la línea que delimita el mar territorial en su borde exterior, es decir, 12 millas medidas desde las líneas de base recta.

Sus determinaciones se organizan en función de la capacidad de intervención de la Comunidad Autónoma sobre el litoral: líneas de actuación, a tener en cuenta por la Administración Autonómica, sin obligaciones específicas; directrices, algo más concretas, marcan objetivos dejando libertad en el modo de conseguirlos; medidas, referidas especialmente al planeamiento urbanístico y a la utilización de los instrumentos específicos sobre los que la Administración Autonómica tiene mayor capacidad de control; y, recomendaciones, o propuestas de actuación a otras Administraciones, especialmente la del Estado, y que sirven para marcar las pautas de la intervención pública en su conjunto.

Hasta este momento, las Directrices Regionales del Litoral Andaluz, constituyen el único instrumento, aprobado definitivamente, de la política de la Comunidad Autónoma sobre el litoral, tratando de invertir las tendencias y los efectos negativos del modelo de ocupación mediante dos mecanismos: la defensa del dominio público y de sus zonas de servidumbre y la mejora de la administración de los recursos territoriales en este complejo espacio.

3. El tercer momento o etapa, es en el que la Comunidad Autónoma dispone de una cobertura legal (Ley 1/94 de Ordenación del Territorio de Andalucía) por la que se afianza la necesidad de una colaboración intersectorial para lograr una construcción adecuada del territorio, coherente con el medio y la sociedad, y que además se establece como un compromiso obligado desde Europa. Con esta Ley se respaldan las iniciativas existentes y se establecen los procedimientos e instrumentos para la ordenación del territorio en Andalucía.

El sistema de planes establecidos por la Ley 1/94, tiene su eje en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, que se erige en el referente básico de los restantes instrumentos de ordenación del territorio (planes de ámbito subregional, planes con incidencia), de las políticas sectoriales, y del conjunto de decisiones que inciden en la organización del espacio regional.

Los diagnósticos territoriales se ratifican en la identificación del litoral como espacio más reciente e intensamente transformado de la región, y con mayores expectativas de transformación futura, a la vez que como el más conflictivo, con lo que se constituye en el ámbito subregional que mayores problemas plantea de cara a una correcta articulación y ordenación espacial, y con ello, como ámbito específico, en uno de los principales objetivos para la política territorial de Andalucía.

En este sentido, el litoral, como todas las grandes unidades físicas de la región, se convierte en un referente ineludible en la construcción de los procesos y modelos territoriales. En él se asiste a un agotamiento prematuro de los recursos, más por el modo en que se ha realizado la apropiación de los mismos, que por la intensidad de los procesos. El carácter extenso y limitado, a la vez, de los recursos que sirven de base al modelo de crecimiento obliga a plantearse qué características ha de tener éste (ya sea agrícola, turístico, mixto,...) para ser sostenible a más largo plazo.

En este sentido la política territorial juega un papel primordial en la definición global de los límites ecológicos y territoriales de las actividades que hoy sustentan la economía y el dinamismo del litoral, y en aportar un modelo general de integración de los usos del suelo en conflicto, desde una perspectiva subregional y una ordenación adecuada de las zonas de actividad específica.

Con estos criterios el Plan de OT de Andalucía, en fase de Avance con el Documento de Bases y Estrategias, establece una serie de objetivos y estrategias singulares para este ámbito que de forma global se pueden resumir en:

Respecto al sistema urbano:

- Disminución de la presión del crecimiento urbano y económico sobre los recursos naturales, los ecosistemas y el paisaje. Mediante el esbozo de la redefinición de los límites (tanto ecológicos como territoriales) de las actividades productivas existentes,

en relación a la capacidad de carga o acogida del territorio, contribuir a la definición del modelo territorial del litoral, y a la delimitación de ámbitos con requerimientos específicos de cara a su ordenación.

- Potenciación de funciones urbanas de rango superior para cada una de las estructuras urbanas intermedias reconocidas en los distintos tramos del litoral.
- Adaptación de la planificación, diseño y gestión de equipamientos y servicios públicos a los fenómenos de conurbación física y funcional de los tramos densamente urbanizados y a la fuerte estacionalidad de la demanda.

Respecto a los sistemas de infraestructuras básicas:

- Establecimiento de un modelo de gestión del agua, con especial incidencia en las características ecológicas de este ámbito y en los balances, a veces críticos, entre recursos disponibles y demandas. Este modelo ha de estar basado en criterios de racionalización del uso, ahorro y eficiencia, y mejora de la calidad del recurso.
- Desarrollo de un modelo energético basado en el aprovechamiento del potencial urbano y productivo, y, en especial, de los recursos renovables (energía eólica y solar) del conjunto de la franja litoral.
- Establecimiento de un modelo de gestión del transporte que fomente la intermodalidad y el transporte colectivo, y que potencie las oportunidades territoriales del transporte portuario.

Respecto al paisaje y los recursos naturales:

- Planteamiento de una política de mejora ambiental y paisajística que, con carácter global, ha de incidir en la reordenación de la línea de costa y en el tratamiento de las fachadas costeras de las sierras y relieves litorales. Reorientación del modelo de desarrollo urbano y económico hacia ofertas de mayor calidad ambiental, más avanzadas tecnológicamente y más diversificadas.
- Identificación de los espacios naturales y paisajísticos de valor (aportados ya por la Ley 2/89, las Directrices Regionales del Litoral Andaluz y los Planes Especiales de Protección del Medio Físico) y significación y definición de los vacíos intersticiales, con o sin valores naturales, que, por su escasez presentan, a través de un adecuado tratamiento positivo, una magnífica oportunidad para la mejora ambiental y paisajística, eliminando esa potencialidad implícita a ser urbanizados que se les atribuye en la actualidad.

Respecto a la integración con el exterior:

- Desarrollo de las potencialidades que el sistema urbano y productivo del litoral ofrece para la cooperación e integración de Andalucía en Europa, a través de los Arcos atlántico y mediterráneo, y para la integración con los países del sur del Mediterráneo.

En la línea de las consideraciones expuestas anteriormente, la identificación de problemas y oportunidades específicos en los ámbitos más dinámicos del litoral ha llevado a que

en los inicios de la puesta en marcha de la planificación territorial en la Comunidad Autónoma, de los nueve planes de ordenación del territorio de ámbito subregional en tramitación, seis corresponden a la franja litoral (Entorno de Doñana, Costa noroeste de Cádiz, Bahía de Cádiz, Campo de Gibraltar, Aglomeración urbana de Málaga y Poniente almeriense), además de tener prevista su formulación los ámbitos de la Costa occidental de Huelva y la Costa granadina.

El marco litoral es conflictivo por la propia naturaleza del soporte físico, por la necesidad de definir los umbrales razonables de desarrollo de las distintas actividades y por la dificultad de coordinar las actuaciones de las distintas administraciones en el mismo ámbito. En relación a ello, la ordenación del territorio se enfrenta en este ámbito a problemas prioritarios a escala regional, y las perspectivas de evolución que ofrece el litoral, están condicionadas por la capacidad de las Administraciones Públicas de establecer y gestionar un modelo territorial que compatibilice la dinámica de los desarrollos urbanos y productivos con la conservación de los valores naturales y paisajísticos propios del espacio y los ecosistemas litorales.