

PURIFICACIÓN DÍAZ AMENEIRO^a

TURISMO Y ORDENACIÓN DEL LITORAL, ¿UNA RELACIÓN POSIBLE? ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN LITORAL DE LA COSTA ESPAÑOLA

RESUMEN

El presente artículo hace un análisis comparativo de los planes de ordenación del litoral aprobados y vigentes en cada una de las comunidades autónomas costeras. Se trata con ello de ver como se está entendiendo la ordenación de este espacio tan sensible y amenazado, que constituye el lugar de desarrollo preferido de las actividades turísticas masivas, y como esta actividad aparece considerada y tratada, o no, en cada uno de los casos.

PALABRAS CLAVE: litoral, ordenación del litoral, turismo, urbanismo.

TOURISM AND COASTAL MANAGEMENT, A POSSIBLE RELATIONSHIP? A COMPARATIVE ANALYSIS OF COASTAL MANAGEMENT PLANS ON THE SPANISH COAST

ABSTRACT

This article makes a comparative analysis of the coastal management proposals approved in each of the Autonomous communities of the Spanish coast. The aim is to know the regulatory framework for the management of this sensitive and threatened space. It also makes a specific analysis of the consideration given to tourism, seeing the measures taken, or not, for the control and management of this activity, which finds its place for massive development on the coast.

KEYWORDS: coast, coastal planing, litoral, tourism, town and regional planing.

INTRODUCCIÓN

La costa española es en la actualidad un territorio altamente poblado. Desde la segunda mitad del siglo xx la urbanización del litoral ha sido un proceso imparable debido sobre todo a la irrupción de la actividad turística que ha encontrado en las áreas costeras, en especial las situadas en las zonas cálidas,

^a Instituto Habitat, Turismo i Territori, Universitat Politècnica de Catalunya. purificacion.diaz@upc.edu

Fecha de recepción: 21/10/19. Fecha de aceptación: 11/6/20.

el lugar propicio para su desarrollo masivo. Todo ello ha implicado un consumo de suelo sin precedentes que ha llevado a la ocupación de la mayor parte de los frentes litorales aptos para urbanizar.

Según datos del año 2007, contenidos en la síntesis del documento de inicio de la Estrategia para la sostenibilidad de la costa, el 44% de la población española vivía en los municipios costeros, localizados sobre una superficie que apenas representan el 7 % del territorio, y el 80 % de los casi 60 millones de turistas anuales, se iban a la costa. En el último censo del año 2011, la población de las provincias costeras españolas era de 27.848.313; la densidad de población media de todas ellas, 194 habitantes/km², algo más del doble de la media nacional, 93 habitantes/km². En una superficie que representa el 30,77 % del territorio se concentra el 59,48 % de la población.

Cuando se analiza el fenómeno de densificación de las provincias costeras durante el siglo xx, se constata una relación directa con el crecimiento de la actividad turística y su localización. En el caso español, la actividad turística ha actuado como catalizador de los procesos de litoralización de la población en las costas mediterránea y suratlántica peninsular y en las insulares, aquellas que reúnen las condiciones climáticas para dar lugar al desarrollo del turismo de sol y playa. La irrupción del turismo, como fenómeno masivo en las costas cálidas españolas a finales de la década de los cincuenta del pasado siglo, acelera el fenómeno de concentración de la población sobre ellas, lo que no ocurre en las costas frías del norte, que quedan al margen de la afluencia turística masiva, y en las que el crecimiento poblacional tanto en términos absolutos como relativos se ralentiza (Díaz, 2013, 2015).

El análisis de los cambios territoriales derivados de este proceso de ocupación, permite entender la actual configuración urbana del litoral. La geomorfología del territorio litoral impone sus reglas en la disposición del poblamiento y determina sus patrones de implantación. En el ámbito mediterráneo y suratlántico peninsular se identifican dos cotas de referencia, la 100 y la 20, que marcan el ámbito del poblamiento litoral histórico de este territorio (Díaz, 2015). En el entorno de estas dos cotas, se establece un límite de altitud hacia arriba en los asentamientos en las áreas de mayor pendiente que presentan una vinculación con el litoral y otro inferior para la localización de los núcleos más próximos al borde de mar. La actividad turística cambia la interpretación de las reglas impuestas por la geomorfología y modifican con ello las condiciones de implantación del modelo de asentamientos posterior.

La irrupción del turismo como agente urbanizador del litoral deriva en el cambio de modelo de ocupación de este territorio, propiciando el paso de un sistema nodal de ciudades portuarias y un punteado de pequeños asentamientos marineros, interconectadas entre si por mar y por una red vial y ferroviaria litoral, no siempre continua, a otro modelo lineal difuso articulado sobre el frente de mar y las vías que le dan acceso, en el que los límites entre sistemas urbanos se diluyen y la única línea precisa es la que define el contacto tierra-mar (Díaz, 2015).

El turismo es una actividad generadora de urbanidad que tiene una característica que la diferencia de cualquier otra con la que comparta esta peculiaridad y es que, en ella, el territorio no es solo el soporte físico sobre el que se desarrolla, sino que constituye además el recurso básico sobre el que se apoya (Barba, 1990; Pié, 1990). El turismo transforma el territorio sobre el que se implanta y utiliza sus recursos para potenciar y recrear el producto que vende. El turismo de masas se desarrolla en el litoral español cálido en base a una oferta de sol y playa, siendo el recurso básico la presencia del mar

y el acceso al mismo. Esto determina un valor de posición para el desarrollo de unos territorios frente a otros y condiciona las tipologías y formas de la implantación territorial de la actividad (Díaz, 2015).

Las características de la actividad turística y la configuración territorial de partida del litoral dan lugar a formas de crecimiento y agregaciones características que se producen fundamentalmente en base a dos factores: el paisaje, entendiéndolo como tal el que resulta característico de la posición litoral, esto es la vista al mar y las condiciones de accesibilidad (Díaz, 2015).

La ocupación masiva de la mayor parte de los frentes costeros y el continuo afán de desarrollo urbano de las áreas en contacto físico o visual con el mar, son una de las mayores amenazas de este territorio por lo que su regulación es clave para su conservación. No hay duda sobre la conciencia generalizada que existe del problema desde hace años: muestra de ello es que está entre los motivos de todos los documentos cuyo cometido es la protección y/o ordenación del litoral, lo que en todo caso plantea dudas en que medida se están abordando realmente los problemas desde la comprensión y tratamiento de la actividad que en buena parte de los casos ha dado lugar a esta ocupación, esta es el turismo.

En el presente artículo se analizan de forma comparada los planes de ordenación litoral aprobados en las diferentes comunidades autónomas, en un intento de conocer hasta que punto se están tratando las cuestiones relacionadas con el turismo. En primer lugar desde la propia definición del ámbito, pues el turismo como actividad establece unas reglas de uso del territorio que se relacionan directamente con la distancia y visualización del mar. En segundo desde las disposiciones reglamentarias, en la medida de que se puedan establecer o no medidas que puedan incidir en cualquier modo en la gestión y desarrollo de la actividad.

La realización de este análisis se sustenta en su mayoría en una parte de los trabajos de documentación e investigación realizados para la elaboración de la tesis doctoral de la autora, presentada en 2015. Uno de los ámbitos buscaba conocer el estado del planeamiento del ámbito litoral, partiendo de texto básico de referencia, la ley de Costas de 1988, modificada en mayo de 2013, y de los instrumentos de ordenación territorial del litoral iniciados por los gobiernos autonómicos. Para ello se consultaron las *web* de las Comunidades Autónomas con litoral, recopilando una importante cantidad de documentos de diferente orden, alcance y en diferentes fases de tramitación. A partir de la recopilación y revisión inicial de todo el material, se establecieron dos criterios básicos de selección de los documentos a comparar: considerar documentos aprobados definitivamente que estuviesen vigentes y que tuviesen como finalidad específica la ordenación del territorio litoral. Este segundo criterio plantea algunas dudas en su consideración pues en algunas ocasiones existían planes territoriales referidos al territorio litoral, como era el caso de los Planes Subregionales de Andalucía, y otros, como los planes territoriales de Baleares y Canarias, cuya condición territorial tratándose de islas está ligada de forma indisoluble a este territorio. La primera intuición era que la metodología y formulación de estos planes no se realiza desde una enfoque litoral por lo que no se ajustaban a lo que era el objetivo del análisis de la tesis. La lectura de estos documentos confirmó esa intuición de partida y añadió la dificultad de la diferencia escalar, de precisión y orden de sus determinaciones en cuanto a su introducción en un estudio comparado.

Para la realización de este artículo se ha ampliado la selección de documentos, realizada para la elaboración de la tesis doctoral, incluyendo los planes aprobados con posterioridad, el Plan de Protección

del corredor litoral de Andalucía y el Plan de acción territorial de la infraestructura verde del litoral de la Comunidad Valenciana. En aplicación del primer criterio, relativo a la vigencia de los planes, el Plan de Andalucía no se ha incorporado al análisis comparado, al no tratarse de un plan vigente, pues ha sido anulado por sentencia judicial de 2017.

Los contenidos que aquí se presentan se basan fundamentalmente en la lectura y análisis en profundidad de las memorias y normativas de los propios documentos, a partir de las cuales se procede a la comparación en tres aspectos básicos: el tipo de documento, como se define y delimita el ámbito litoral y al tipo de regulaciones que contienen. En cuanto a la delimitación y regulaciones se ha analizado si existe una perspectiva que incorpore el turismo como elemento básico y generador de urbanidad.

LA PROTECCIÓN Y ORDENACIÓN DEL LITORAL: UNA COMPETENCIA COMPARTIDA

La ordenación y protección del litoral es un problema complejo desde diversos puntos de vista empezando por el ámbito físico que abarca, al tratarse de un espacio sin una definición precisa y acotada, tanto desde el punto de vista geográfico como jurídico (Aguirre, 2014) y continuando por la distribución de competencias entre administraciones respecto a su ordenación y gestión, un tema conflictivo que ha generado diversos procesos jurídicos entre la el Estado y las Comunidades Autónomas (Aguirre, 2014; Blasco, 2010; Sanz, 2011). Cuando nos referimos al Dominio Público, la conservación de su integridad, garantizando el uso público y sus valores paisajísticos, son competencias atribuidas al Estado, aunque en ello incidan otras funciones, como el urbanismo y ordenación del territorio, cuya competencia pertenece a la administración autonómica e incluso al ámbito municipal, competente este en la clasificación y calificación del suelo (Aguirre, 2014; Blasco, 2010; Sanz, 2011).

La Ley de Costas constituye, en el caso español, el marco de referencia para la protección del Dominio Público Marítimo Terrestre y para ello establece instrumentos como las servidumbres y protecciones, que deben ser respetadas en los planes que afectan al espacio litoral, cuya ordenación es competencia de las Comunidades Autónomas litorales (Aguirre, 2014; Blasco, 2010; Sanz, 2011). La protección y ordenación del litoral resulta de este modo una competencia en la que concurren las diferentes administraciones, siendo la colaboración entre ellas indispensables para asegurar la conservación y puesta en valor de un territorio tan sensible y amenazado.

Marco legislativo general. La Ley de Costas

En julio de 1988, se aprobó la Ley de Costas. Esta ha sido, hasta su modificación de 2013, el instrumento de referencia para la defensa y salvaguarda del Dominio Público Marítimo Terrestre (en adelante DPMT). Se trata de una ley que, en cumplimiento del mandato constitucional, determina la protección, utilización y policía de este espacio, estableciendo de forma precisa los bienes que lo conforman. Para ello, tal y como se nos dice en el preámbulo de la misma, se vuelve “a los orígenes de nuestra tradición, recogida en el Derecho romano y medieval, al reafirmar la calificación del mar y su ribera como patrimonio colectivo”.

En el derecho medieval parecen diversas referencias a la ribera de mar, en la cuales se mantiene la constante de considerar este espacio como una propiedad común. En la referencia medieval más conocida, las Siete Partidas del Rey Don Alfonso X el Sabio, el mar y su ribera se encontraban entre aquellas cosas “que comunalmente pertenescen á todas las criaturas que viven en este mundo”. En esta legislación medieval se establecía ya como “ribera de la mar quanto se cubre del agua della quando mas cresce en todo el año, quier en tiempo de invierno ó de verano”. Las legislaciones decimonónicas de aguas y puertos, mantenían este concepto de pertenencia colectiva de los espacios de ribera asociados al movimiento del mar y determinaban además unas servidumbres de vigilancia litoral continua. El concepto de ribera de mar se fue concretando y desarrollando en las legislaciones de puertos y costas del siglo xx y culminó en la definición del DPMT de la ley de 1988 (Aguirre, 2014), definición ajustada en algunos aspectos en la modificación de 2013.

A fin de garantizar la salvaguarda y protección, la ley de costas establece limitaciones de uso y tres servidumbres en los terrenos colindantes al DPMT: la de protección, la de tránsito y la de acceso al mar. Aparece además una nueva zona, respecto a los conceptos contenidos en legislaciones previas, denominada zona de influencia, una franja “cuya anchura se determinará en los instrumentos correspondientes y que será como mínimo de 500 metros a partir del límite interior de la ribera del mar.¹ Para esta zona, con la finalidad de proteger el DPMT, la ley establece dos criterios a respetar por la ordenación urbanística y territorial: la previsión de reservas de aparcamiento suficientes fuera de la servidumbre de tránsito en tramos con playa y acceso rodado y, evitar que se formen pantallas arquitectónicas o acumulación de volúmenes, por lo que la densidad de edificación en ella no puede ser superior a la media del suelo urbanizable del término municipal (Aguirre, 2014).

La Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, aunque heredera de las legislaciones anteriores en lo que a la definición del dominio público se refiere, supone un importante cambio de perspectiva respecto a ellas. Este es el resultado de la toma de conciencia de la importancia y necesidad de proteger, conservar la integridad y garantizar el uso público de esa estrecha franja de contacto tierra mar. La ley introduce en ese sentido toda una serie de medidas que amplían y precisan los conceptos anteriores de lo que era el dominio público, establece un régimen de protección y sanción dentro del mismo y unas limitaciones de uso en los terrenos colindantes que van más allá de lo que se había establecido hasta ese momento (Socías, 2001).

El estado del planeamiento territorial del litoral

El espacio regulado por la Ley de Costas es no obstante una franja muy pequeña dentro de lo que es el territorio litoral. La propia Ley de Costas, y la lectura de su preámbulo así lo indica, entendía que la protección, ordenación y gestión del territorio litoral en su conjunto, es una competencia compartida y que más allá del ámbito estricto que corresponde al DPMT y al de las servidumbres legales establecidas

1 Artículo 30.1 de la Ley de Costas de 1988. Este artículo no se modificó en el 2013

como mínimas, es una cuestión que corresponde a las Comunidades Autónomas que son las competentes en materia de ordenación territorial.

Tabla 1.

Documentos de ordenación del litoral desarrollados en las comunidades autónomas.

Fuente: Elaboración propia a partir de la documentación contenida en los diferentes documentos referidos en la tabla

Comunidad Autónoma	Documento	Tipo de plan	Estado de tramitación	Fecha
Andalucía	Plan de Protección del corredor litoral de Andalucía	Plan de protección y ordenación territorial	Anulado por sentencia judicial	7/9/2017 (BOJA 23/04/2018)
Asturias	Plan territorial especial de ordenación del litoral asturiano (POLA)	Plan de ordenación territorial sectorial	aprobado definitivamente	5/23/05
Baleares	Decreto 72/1994, de 26 de mayo, sobre los planes de ordenación litoral	Decreto legislativo, que regula la formulación de planes de ordenación del litoral	aprobado definitivamente	5/26/94
Canarias	Directrices de ordenación del litoral canario	Directrices sectoriales	Avance, información pública	11/27/09
Cantabria	Plan de ordenación del litoral	Plan de ordenación sectorial	aprobado definitivamente	9/27/04
Cataluña	Plan director urbanístico del sistema costero (PDUSC)	Plan director	aprobado definitivamente	6/16/05
Galicia	Plan de ordenación del litoral de Galicia	Plan de ordenación sectorial	aprobado definitivamente	2/10/11
Murcia	Directrices y plan de ordenación territorial del litoral de la Región de Murcia	Directrices y plan de ordenación sectoriales	aprobado definitivamente	6/18/04
País Vasco	Plan territorial sectorial de protección y ordenación del litoral de la comunidad autónoma del País Vasco	Plan de ordenación territorial sectorial	aprobado definitivamente	3/13/07
C. Valenciana	Plan de acción territorial de la infraestructura verde del litoral de la Comunidad Valenciana	Plan de acción territorial sectorial	aprobado definitivamente*	5/4/18

Nota del editor: en febrero de 2021 hay una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana que lo anula.

Aunque desde principios de la década de los 90 del siglo pasado, algunas comunidades ya iniciaron instrumentos encaminados a la ordenación del litoral,² en la mayoría de los casos, no es sin embargo hasta iniciado el siglo xx que los gobiernos autonómicos han procedido a la ordenación de este ámbito, mediante documentos diversos como planes o directrices referidos de manera específica a su litoral (Sanz, 2011).

En la tabla 1 se recogen los instrumentos de ordenación territorial y/o urbanística referidos al ámbito litoral de las comunidades autónomas costeras, especificando la situación de su tramitación y el tipo de documento del que en cada caso se dispone en julio de 2019. En algunas comunidades se desarrollaron otros documentos previos. Es el caso de Andalucía, comunidad que en 1990 aprobó unas directrices regionales del litoral, estas eran el marco de referencia para las políticas sectoriales y el planeamiento urbanístico del ámbito, para que estos pudiesen “asegurar la compatibilización del uso y aprovechamiento de las potencialidades del litoral con la preservación y renovación de los recursos”. En 1993 el principado de Asturias aprobó las Directrices Subregionales para la Ordenación del territorio de la Franja Costera, que sirvieron de base y experiencia para el Plan Territorial aprobado en 2005.

Teniendo en cuenta que algunos de los documentos aprobados son relativamente recientes, su impacto real sobre el territorio es difícil de evaluar y cuantificar de forma comparada con otros de más recorrido, por lo que la comparación que aquí se hace se refiere al tipo de documento aprobado, a como se establece y define lo que es su ámbito de aplicación, el litoral, y al tipo de determinaciones de protección, gestión, ordenación y actuación que se establecen. Se trata con ello de tener una imagen global del marco actual que define la ordenación y gestión del litoral, por lo que sólo se analizan los planes vigentes, y de ver en que medida se están planteando, o no, las cuestiones relativas a la actividad turística, claves para entender la configuración actual del litoral y probablemente, viendo la evolución del sector, determinantes en su futuro.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN APROBADOS PARA LA ORDENACIÓN DEL LITORAL

Tipos de documentos de ordenación del litoral

El tipo de documento urbanístico con el que se ha abordado la ordenación del litoral y la forma en la cual se tramita presenta una diversidad que responde a la forma en que las Comunidades Autónomas han desarrollado las competencias de ordenación del territorio y el urbanismo propias. En la tabla 1 podemos ver como los instrumentos más frecuentes son los planes de ordenación territoriales, que en en ocasiones se denominan además sectoriales.

2 Andalucía y Asturias que aprobaron directrices, respectivamente en 1990 y 1993; Baleares aprobó un decreto para regular la tramitación de Planes Litorales.

En la Comunidad de Murcia el instrumento es doble ya que se trata también de directrices, el mismo tipo de instrumento que se inició en Canarias y que también se desarrolló en Andalucía antes de la aprobación del Plan de Protección.³ La mayoría de los planes establecen determinaciones de este tipo aunque no se les haya denominado como tales.

Cataluña dispone de un plan director urbanístico. Una figura contemplada por la legislación catalana a la que corresponde entre otros cometidos: establecer determinaciones sobre el desarrollo urbanístico sostenible, así como medidas de protección del suelo no urbanizable y los criterios para su estructuración orgánica. El Plan Catalán es un instrumento de ordenación urbanística, que no territorial, por lo que de acuerdo con las disposiciones de la legislación catalana debe estar en conformidad con lo que establece el planeamiento territorial.

Todos los instrumentos aprobados tienen un rango jerárquico superior al del planeamiento municipal y, por tanto, sus determinaciones deben ser respetadas por estos. Aún así, la mayoría de las disposiciones que contienen se refieren únicamente al suelo no urbanizable. La competencia en la ordenación del suelo urbano y urbanizable recae en los municipios y sobre estas categorías de suelo, los planes litorales que dicen algo, normalmente solo establecen recomendaciones y o pequeños ajustes de clasificación. El Plan Director Urbanístico del Sistema Costero Catalán (PDUSC) es la excepción en este apartado, pues en sus dos versiones descalifica suelos urbanizables incorporándolos al no urbanizable.

La definición del ámbito litoral

La definición del ámbito de aplicación es probablemente el primer problema que se plantea al abordar cualquier instrumento de ordenación territorial. En el caso del litoral se trata además de un aspecto complejo y no siempre fácil de delimitar, en la medida que en él concurren gran cantidad de factores físicos, humanos y administrativos, que interactúan entre sí. Muestra de ello son las diferencias en cuanto a la consideración de su ámbito en la mayoría de los documentos analizados. Pese a ello es posible encontrar elementos comunes que nos permiten establecer una cierta clasificación que se esquematiza en la tabla 2.

En tres de los siete documentos analizados, los correspondientes a Cantabria, Galicia y Murcia, el ámbito está formado por los municipios costeros de la comunidad e incorporan criterios complementarios que en unos casos reducen y en otros amplían el ámbito municipal estricto. En el caso de Murcia, además de los municipios litorales, se incorporan dos municipios y tres pedanías sin costa, lo que se justifica en la necesidad de establecer estrategias de ordenación para el área litoral en las que este territorio se debe considerar.

El plan gallego incorpora dentro del ámbito únicamente el suelo de los municipios costeros “incluido dentro de las cuencas vertientes definidas conforme a la metodología recogida en la memoria y reflejada en las series cartográficas”. Para la definición de estas “cuencas vertientes” se utilizan fundamentalmente criterios de reconocimiento de un paisaje litoral.

³ Este plan ha sido anulado por sentencia judicial de 2018.

Tabla 2.

Cuadro resumen de los criterios para definir el ámbito en los instrumentos de ordenación litoral autonómicos aprobados.

Fuente: Elaboración propia a partir de la documentación contenida en los diferentes documentos referidos en la tabla

Comunidad Autónoma	Instrumento	Criterio básico para definir el ámbito			
		Zona de influencia definida por la ley de costas	Municipios costeros	Otros criterios complementarios referidos al ámbito terrestre	Otros criterios complementarios referidos al ámbito marino
Asturias	POLA	x		x	
Cantabria	POLC		x	x	
Cataluña	PDUSC	x		x	
Galicia	POLG		x	x	
Murcia	DPOTLM		x		
País Vasco	POLPV	x			x
C. Valenciana	PATIVEL	x		x	

En el caso de Cantabria, si bien el ámbito de aplicación definido en su normativa son los municipios costeros, se establece una distinción entre lo que serán las áreas litorales y las no litorales, siendo las primeras la parte del municipio costero afectado por fenómenos físicos relacionados con la dinámica litoral. Esta delimitación de las áreas litorales queda recogida en las series cartográficas del plan y se deriva de la aplicación de tres criterios básicos: la inclusión de todas las unidades directamente ligadas a la dinámica litoral o costera; la consideración del relieve que define el área que mira hacia el mar y la que se ve desde la costa y la identificación de hitos paisajísticos referentes del paisaje litoral.

En los otros cuatro planes, los de Asturias, Cataluña, Comunidad Valenciana y País Vasco, el ámbito de aplicación se establece a partir de la zona de influencia definida por la ley de costas, que en muchos casos se amplía. En el plan del País Vasco, el criterio aplicado por la parte terrestre se limita a la aplicación literal de los 500 m, medidos respecto a la ribera de mar, que la ley de costas establece como mínimo. La excepción se hace en las rías donde el ámbito queda fijado por la cota de 5 metros.

En el caso de Cataluña, a la franja de 500 metros se añaden las superficies exteriores que se consideran imprescindibles para garantizar la conexión de los espacios costeros que aún no han sido transformados urbanísticamente. La delimitación queda recogida en las series cartográficas mediante la delimitación de las unidades territoriales de regulación del suelo costero.

En el caso asturiano el mínimo de 500 m de la zona de influencia son el punto de partida para determinar lo que el plan denomina el “ámbito reducido” del suelo no urbanizable de costas. La delimitación de esta categoría de suelo, que se recoge en el plan, es resultado de la aplicación de cuatro criterios básicos que se han ido ensayando en la aplicación de las directrices de 1993 anteriormente aludidas. El

primero de estos criterios es la distancia mínima de 500 m al límite de la ribera de mar, pero utilizando para su trazado referencias territorial y urbanísticamente reconocibles. El segundo se utiliza cuando existe una sucesión de pueblos litorales, en cuyo caso el límite se constituye como una traza que une entre sí los núcleos rurales más próximos al borde costero, siguiendo líneas adaptadas a los caminos y límites parcelarios. El tercer criterio es la existencia de barreras formadas por las infraestructuras, que se sitúan a una distancia no muy elevada de la costa o, aún cuando siendo la distancia relativamente elevada, los terrenos situados entre ella y el litoral son geográficamente uniformes y vacíos de edificación. El cuarto se usa cuando se pueden definir áreas geográficamente homogéneas dotadas de un carácter propio vinculado a la costa de manera evidente.

En el Plan asturiano se emplea también un criterio complementario, basado en lo que se denomina terreno útil. Se considera como tal el que tiene una pendiente adecuada para su uso por las personas y se recomienda que, como mínimo $2/3$ de los 500 m mínimos sean útiles. Al igual que se hace en el País Vasco, en Asturias se admite la reducción del ámbito en las rías y entrantes costeros. En estos casos el criterio aplicado es el de la delimitación del ámbito paisajístico, que teniendo en cuenta la configuración del territorio de estas formas geográficas en Asturias suele dar lugar a áreas de profundidad inferior a los 500 m.

En el caso de la Comunidad Valenciana, se establecen tres ámbitos, que se definen por distancia medida en proyección horizontal tierra adentro desde el límite interior de la ribera de mar. El ámbito estricto, correspondientes con la franja de 500 que la ley de costas establece como mínimo para la zona de influencia. El ámbito ampliado, que comprende los terrenos entre los 500 y los 1.000 m, que actúa como refuerzo y da continuidad a la anterior. El ámbito de conexión, entre los 1.000 y 2.000 m. Estos tres ámbitos territoriales, pueden ampliarse o reducirse de forma justificada para adaptarse a límites reconocibles, por ser contiguos a un espacio natural protegido o por que sus tener características homogéneas, físicas, ambientales o paisajísticas.

Únicamente en el documento del País Vasco se incorpora parte del medio marino dentro del ámbito,⁴ incorporando la zona hasta la isobata de 50 m, un criterio relacionado con los procesos marinos fijado en relación a la profundidad del fondo.

Vemos pues como en los planes analizados las definiciones del ámbito litoral no parecen contemplar, o al menos no lo hacen de forma explícita, las cuestiones relativas al actividad turística o a la existencia de áreas o agregados continuos o dependientes entre sí respecto a la organización de esta actividad. Únicamente podríamos entender que en los casos en los que el paisaje se ha utilizado como uno de los elementos para definir los límites del ámbito, se establece una vinculación indirecta con las actividades turísticas, en la medida de que, tal como se ha expuesto en la introducción, este es uno de los factores que acaban definiendo los patrones de implantación de la actividad.

4 En las Directrices Andaluzas anteriores al Plan de Protección del Corredor litoral, también se establecía como límite marino “la línea que delimita el límite exterior del mar territorial”, que es la que “transcurre a una distancia de 12 millas”. En este caso se trataba de un criterio de tipo administrativo fijado en base a la distancia a la tierra.

El tipo de regulaciones

Tabla 3.

Cuadro resumen de los tipos de regulaciones generales establecidos en los instrumentos de ordenación litoral autonómicos aprobados.

Leyenda: D:determinaciones de aplicación inmediata;

DP: determinaciones a desarrollar e implantar por otros instrumentos;

R: recomendaciones o sugerencias; DD: determina que se desarrollen medidas y mecanismos para ello.

Fuente: Elaboración propia a partir de la documentación contenida en los diferentes documentos referidos en la tabla.

Comunidad Autónoma	Instrumento	Tipo de regulaciones			
		Sobre el medio terrestre	Sobre el medio marino	Sobre la actividad turística	Relativas a actuaciones a desarrollar
Asturias	POLA	D, DP, y R			D y R
Cantabria	POLC	D, DP, y R			D y DP
Cataluña	PDUSC	D, DP, y R			
Galicia	POLG	D, DP, y R		R y DP	D, R y DD
Murcia	DPOTLM	D, DP, y R			D, R y DD
País Vasco	POLPV	D, DP, y R	DP y R		D y R
C. Valenciana	PATIVEL	D			D y DP

* se refieren únicamente al suelo urbanizable

Al igual que ocurre con la delimitación del ámbito, es posible reconocer aspectos comunes respecto al tipo de regulaciones y determinaciones que se establecen en cada documento, a pesar del diferente carácter de cada uno de ellos. Para facilitar la comparación y al igual que se ha hecho en los apartados anteriores se ha establecido unos cuadros sintéticos (Tablas 3, 4 y 5) en el que se han clasificado los tipos y ámbitos a que se refieren las diferentes determinaciones normativas contenidas en los instrumentos de planeamiento analizados.

En cuanto al carácter de las determinaciones de los planes y el tipo de vinculación que se establece sobre el resto de instrumentos de ordenación, podemos distinguir básicamente aquellas que son de obligado cumplimiento y aquellas que son recomendaciones o propuestas. Dentro de las determinaciones de obligado cumplimiento se pueden distinguir tres tipos: las de aplicación directa e inmediata; las que para su desarrollo e implementación requieren otros instrumentos, como puede ser la clasificación del suelo en el planeamiento urbanístico municipal y las que establecen el desarrollo de medidas y mecanismos para un fin determinado, tales como la creación de mecanismos para la coordinación administrativa. En el caso de las recomendaciones y propuestas, aunque su cumplimiento no es obli-

gado, en la mayoría de los instrumentos se establece la necesidad de justificar de forma conveniente su incumplimiento.

Determinaciones sobre el medio terrestre

Todos los instrumentos establecen determinaciones directas para la protección de la totalidad o de partes del suelo comprendido dentro de su ámbito, si bien los niveles de protección son diferentes en función de la naturaleza y fragilidad del mismo y de los objetivos planteados.

En el caso de Asturias, Cataluña y la Comunidad Valenciana la protección se materializa en la creación de una categoría específica de suelo no urbanizable litoral. En ambos casos dentro de este suelo no urbanizable se establecen subcategorías. En el caso del Plan asturiano un total de 10, que se determinan en función de las características físicas y de ordenación que tienen o se pretenden. En el Plan Director catalán y en el PATIVEL la clasificación responde a su posición en relación al litoral, dando lugar a tres subcategorías en el primero y dos en el segundo. En el resto de los planes las determinaciones de protección se realizan en base a la determinación de áreas, categorías o unidades territoriales.

El principal instrumento para la protección del suelo litoral es el establecimiento de las condiciones para su posible transformación, en caso de que sea admitida, y la determinación de un régimen restrictivo de usos que impide la implantación de aquellos que se consideran incompatibles con su preservación o con el papel que se les ha asignado en el modelo de ordenación propuesto.

En todos los planes se dan determinaciones de aplicación directa en materia de usos sobre el suelo no urbanizable. En el caso asturiano, se determina además la realización de un Plan Especial para el suelo no urbanizable de costas, que entre otras cosas establecerá el régimen definitivo de usos del mismo.

En lo que se refiere a los usos sobre el suelo urbano y urbanizable, más allá del recordatorio de las limitaciones determinadas por la ley de costas, solo se establecen algún tipo de disposición en el caso de Cantabria y Murcia. Son determinaciones concretas relativas al suelo urbanizable que, únicamente afectan a la obligación de vivienda protegida en el caso de Cantabria y a un porcentaje mínimo de usos turísticos en el de Murcia. Esta regulación en el plan de Murcia, supone la excepción en cuanto al reconocimiento de un uso específico como es el turístico que debe contemplarse en los suelos en desarrollo. Sólo los planes catalán y valenciano establecen de manera directa la modificación de la clasificación de suelo de algunos ámbitos.

En el PPDUSC se pasan a la categoría de suelo no urbanizable costero todos los sectores de suelo urbanizable no delimitado o programado en la primera versión y, algunos delimitados o programados en la segunda. En este caso, y atendiendo al alto nivel de ocupación del litoral catalán, el cambio de clasificación es uno de los principales objetivos, entendiéndose que es la única alternativa para preservar la parte del suelo vacante litoral no regulado por instrumentos de protección como los PEIN.

Tabla 4.

Cuadro resumen de los tipos de regulaciones sobre el medio terrestre establecidos en los instrumentos de ordenación litoral autonómicos aprobados.

Leyenda: D: determinaciones de aplicación inmediata; DP: determinaciones a desarrollar e implantar por otros instrumentos; R: recomendaciones o sugerencias;

DD: determina que se desarrollen medidas y mecanismos para ello.

Fuente: Elaboración propia a partir de la documentación contenida en los diferentes documentos referidos en la tabla.

Comunidad Autónoma	Instrumento	Tipo de regulaciones sobre el medio terrestre						
		Modificación sobre la clasificación del suelo	Protección del suelo litoral	Ordenación de playas	Regulación usos		Ordenación	
					SNU	SU y Surble	SNU	SU y Surble
Andalucía	DRLA		D y DP	R, DP y D	R	R	R y DP	R
Asturias	POLA	R	D	R	D y DP		D y DP	R
Cantabria	POLC		D	D y R	D	D*	D y R	R* y DP*
Cataluña	PDUSC	D	D		D			R* y DP*
Galicia	POLG	R	D	D y DP	D		D	R* y DP*
Murcia	DPOTLM		D		D	D*	D	DP*
País Vasco	POLPV		D	D	D		DP	
C. Valenciana	PATIVEL	D	D	D	D		D	

* se refieren únicamente al suelo urbanizable

En el PATIVEL, en función del valor que se le haya dado en la creación de la infraestructura verde, se pasan a rural algunos de los suelos no programados e incluso algunos que teniendo el programa aprobado no se han desarrollado en los plazos establecidos si las causas no son imputables a la administración. A diferencia del plan catalán, en el valenciano no todo el suelo no urbanizable actualmente, situado en su ámbito de actuación, pasa a ser protegido y se bloquea su transformación. Los suelos que el PATIVEL señala como suelo común del litoral se rigen por las disposiciones del planeamiento urbanístico municipal, permitiéndose que se califiquen como urbanizables, aunque para ello se establecen unas condiciones específicas para poder calificarlos y de limitación de usos y edificabilidad.

Los planes de Asturias y Galicia establecen ámbitos concretos en los que se recomienda que el planeamiento urbanístico proceda al cambio de la clasificación, en algunos casos mediante ajustes de delimitación y en otros mediante el cambio de sectores y el traslado del aprovechamiento cuando se hubiesen generado derechos indemnizatorios. Con la excepción de Cataluña, todos los documentos establecen medidas de ordenación para el suelo no urbanizable, son determinaciones directas que, establecen unas categorías en función de las características de partida y del papel que se les asigna en el modelo territorial propuesto.

En el caso de Cantabria también se dan recomendaciones para la ordenación del suelo no urbanizable que, aún estando dentro del ámbito del plan, se ha considerado no litoral por no estar afectado por fenómenos físicos relacionados con la dinámica litoral. El Plan asturiano, como se ha comentado anteriormente, propone desarrollar la ordenación del suelo no urbanizable de costas, mediante un Plan Especial. Esto se justifica en el reconocimiento de que este suelo tiene por su propia ubicación “un metabolismo complejo”, está sometido a múltiples tensiones y sobre él se desarrollan actividades anteriores y posteriores al plan de índole muy diversa y en situaciones de legalidad muy diferentes, por lo que se requiere de un tratamiento detallado y pormenorizado, con un grado de complejidad equivalente al que tiene el suelo no urbanizable en un plan general. Se establece así un proceso en dos estadios para la ordenación del suelo no urbanizable de costas. El primero queda regulado por las determinaciones contenidas en propio Plan de Ordenación Litoral y el segundo por lo que establezca el Plan Especial. El Plan Asturiano también contempla el desarrollo de planes especiales de áreas degradadas por la edificación (PEADE), delimitando directamente trece áreas sometidas a este régimen. Si el Plan especial para ordenar el suelo no urbanizable de costas se asimila a la ordenación del suelo no urbanizable que realiza un plan general, este plan especial para las áreas degradadas se asimila a un PERI en suelo urbano.

Aunque en varios de los de los planes el suelo urbano y el urbanizable se encuentran dentro de su ámbito de aplicación, únicamente en los de Galicia, Cantabria y Comunidad Valenciana se hacen exclusiones expresas, son muy pocas las determinaciones o recomendaciones de ordenación que se hacen. Al igual que ocurre con la regulación de uso en cuestiones de ordenación sobre suelo urbano, más allá de recordar lo establecido por la legislación de costas, son pocos los planes que establecen su ordenación. Únicamente en el plan asturiano se plantean algunas recomendaciones. En este último caso no se trata de recomendaciones de aplicación general, sino que se establecen de forma particular para cada municipio o tramo litoral, tanto en suelo urbano como urbanizable.

Son más comunes las recomendaciones o determinaciones, a implantar por otros documentos urbanísticos, sobre el suelo urbanizable sobre todo para aquellos sin plan parcial aprobado. En estos casos las recomendaciones se refieren sobre todo a la disposición de los espacios libres. Para estos se suele buscar su situación en continuidad con el dominio público garantizando la preservación de aquellos elementos que inciden en el funcionamiento de las dinámicas litorales o a evitar la formación de frentes urbanos continuos.

Las determinaciones que en algunos casos se hacen sobre el suelo urbanizable suelen hacer incidencia en la necesidad de excluir algunas partes del ámbito o que en caso de que no se haga estas pasen necesariamente a formar parte del sistema de espacios libres, incluyéndolas en las cesiones obligatorias.

En los documentos aprobados en Asturias, Cantabria, Comunidad Valenciana, Galicia y el País Vasco, las playas tienen un tratamiento específico. En el Plan de Ordenación del Litoral Asturiano se establecen de forma particular, y para alguna de las playas, propuestas de actuaciones. Estas pueden tener como finalidad la disminución de la presión de uso desviándola hacia lugares menos sensibles, mantener el carácter natural de la playa proponiendo acciones de peatonalización o crear zonas de aparcamiento fuera de su área.

En los planes de Cantabria y Galicia se establece una clasificación de las playas en función del entorno donde se ubican, distinguiendo entre las urbanas, periurbanas, rurales y semirurales y naturales. Las medidas para su ordenación, accesos, aparcamientos, tipo de instalaciones o intervenciones admitidas, se establecen en atención a esta clasificación. En el PATIVEL se desarrolla un catálogo específico de playas. A partir de la caracterización de los distintos tramos de playa se establecen unas categorías en función de las cuales se determinan los criterios para las autorizaciones y concesiones de obras, instalaciones usos o actividades. Se regulan entre otras cosas el tipo de instalaciones admitidas y la forma en que se deben situar, se establecen espacios mínimos de uso libre, el tipo y la forma en que deben organizarse los accesos. En el Plan vasco las playas urbanas, aparecen reconocidas en una categoría específica denominada zona de uso especial.

Determinaciones sobre el medio marino

En lo que se refiere a las regulaciones del medio marino, solo plan del País Vasco, establecen algún tipo de medida, ya que es el único documento que lo consideran como parte de su ámbito de aplicación. En este ámbito el POLPV establece sectores de planificación, identificados como tales en base a su reconocimiento como soporte de usos preferentes que se consideran pueden influir en la consecución de los objetivos planteados. El Plan de Ordenación del Litoral vasco contiene directrices generales, propuestas y recomendaciones referidas a la clasificación, regulación de usos y ordenación de estos sectores de planificación del medio marino que deberán ser desarrolladas por otro tipo de instrumentos referidos a temáticas específicas.

Aunque no se trata de un plan vigente en la actualidad, cabe señalar por la singularidad que presentan la regulación del medio marino en los planes analizados, que las directrices regionales del litoral andaluz de 1990 también hablaban del medio marino, en este caso se establecían recomendaciones y determinaciones encaminadas a la regulación de los usos, para mejorar su conservación y asegurar la preservación de los recursos. La mayoría de las disposiciones se debían, no obstante, desarrollar e implementar por otros instrumentos.

Determinaciones sobre las actuaciones a desarrollar

En la mayoría de los documentos, la única excepción es el Plan Director catalán, se establecen determinaciones para el desarrollo de actuaciones específicas derivadas del propio instrumento de ordenación litoral. El tipo de actuaciones es diverso, así como el nivel de vinculación que para ellas se establece en cada caso. Para una mejor comprensión estas actuaciones se han clasificado en seis tipos establecidos en función de las distintas actuaciones que se determinaban en cada plan. Se distingue

entre las relativas al planeamiento, a las infraestructuras, a la red de espacios libres, a la creación de patrimonio de suelo litoral, a la gestión y coordinación entre administraciones y al seguimiento de los resultados del documento.

Como se puede ver en la tabla anterior, en cuatro casos, Asturias, Cantabria, Murcia y Galicia se determina la redacción de algún otro instrumento de planeamiento derivado. En los planes asturiano y cántabro se establecen de forma directa la formulación planes especiales para desarrollar las determinaciones del plan de ordenación litoral. En Asturias son dos instrumentos, uno para el suelo no urbanizable de protección costera y otro para las áreas degradadas. En Cantabria uno, para la red de sendas y caminos.

Tabla 5.

Cuadro resumen de los tipos de regulaciones relativas a actuaciones a desarrollar.

Leyenda: D: determinaciones de aplicación inmediata; DP: determinaciones a desarrollar e implantar por otros instrumentos; R: recomendaciones o sugerencias;

DD: determina que se desarrollen medidas y mecanismos para ello.

Fuente: Elaboración propia a partir de la documentación contenida en los diferentes documentos referidos en la tabla.

Comunidad Autónoma	Instrumento	Tipo de regulaciones relativas a actuaciones a desarrollar					
		Planeamiento	Infraestructura	Red de espacios libres y uso público	Creación patrimonio de suelo litoral	Coordinación entre administraciones	Para el seguimiento de los resultados del documento
Asturias	POLA	D	R	R			
Cantabria	POLC	D		DP	D		
Cataluña	PDUSC						
Galicia	POLG	Dy R		R		DD	DD
Murcia	DPOTLM	DD	D y R				
País Vasco	POLPV		R			D	
C. Valenciana	PATIVEL		DP				

En el caso de Murcia se establece que sea la administración regional la que ordene el litoral costero mediante Planes de Ordenación del Litoral que contemplarán actuaciones tales como: paseos marítimos y regeneración de playas, accesos peatonales y rodados, aparcamientos, dotaciones en playas y ordenación de fachadas marítimas. El gallego determina la redacción de un plan o planes especiales para el desarrollo de la Senda de los Faros y también admite el desarrollo planes especiales para el tratamiento de las playas y su entorno.

De los siete documentos analizados tres, los de Asturias, País Vasco y Murcia, establecen alguna determinación en materia de infraestructuras. En el Plan asturiano y en el vasco se formulan como recomendaciones. Las Directrices murcianas establecen acciones estructurantes o estratégicas que implican la ejecución de nuevas infraestructuras, ferroviarias, viarias e incluso aeroportuarias, y también se dan recomendaciones concretas por áreas y subáreas.

Las recomendaciones en materia de infraestructuras del Plan asturiano, se dirigen al soterramiento de las líneas eléctricas y a propuestas concretas de variantes viarias para eliminar el tránsito de la primera línea costera y/o de mejoras en las redes e evacuación. En el Plan vasco se propone la elaboración de planes de saneamiento que se recogen en el estudio económico-financiero y programa de actuación.

Las actuaciones relativas a la creación de espacios libres de uso público aparecen recogidas en los planes de Cantabria, Asturias, Galicia y la Comunidad Valenciana: el concepto de la red de sendas o caminos litorales o el de Vía del litoral. En los planes cántabro y gallego se deberá redactar un plan especial para su regulación. En el caso gallego aparecen como propuestas de recorridos y parques playa asociados que se hacen de manera particularizada para cada tramo concreto del litoral. En el caso valenciano el trazado puede ajustarse en la planificación territorial y urbanística y su diseño se realizará mediante los programas de paisaje o en la planificación municipal.

Únicamente en Cantabria se plantean acciones concretas para la creación de un patrimonio de suelo litoral. A este respecto se debe decir que de la mayoría de planes se derivan actuaciones que suponen la obtención de suelo en el litoral, sea porque se recomienda la cesión de zonas sensibles como consecuencia del desarrollo del planeamiento previsto o porque como en el caso asturiano se determina su obtención por expropiación u otros mecanismos. La diferencia del plan de Cantabria es que se dan propuestas concretas de acciones y políticas directas de compra de terrenos con la finalidad crear un patrimonio público de suelo litoral, entendiendo este como un mecanismo fundamental para garantizar su preservación, algo que también ocurría en las directrices andaluzas de 1990.⁵

El Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria contiene un capítulo normativo relativo al patrimonio público litoral en el que se dan medidas muy concretas para su formación, entre otras el deber de la Comunidad Autónoma de consignar “partidas presupuestarias suficientes para adquisición y posterior mantenimiento” tanto de terrenos protegidos como resultado de del Plan de Ordenación Litoral, como de aquellos por los que discurre la senda litoral. Así mismo se establece la obligación para los municipios de más de 5.000 habitantes de destinar a este fin, al menos 1/5 de la consignación de créditos de los presupuestos municipales para obtener patrimonio municipal de suelo.

El litoral es un territorio en cuya gestión y ordenación están implicadas diversas administraciones estando sometido, además, a diversas regulaciones sectoriales, en ocasiones superpuestas (Aguirre, 2014; Blasco, 2010; Sanz, 2011). El éxito de las políticas y acciones que se desarrollen sobre el litoral, dependerá en buena medida de la implicación y grado de participación que las diferentes administra-

5 En la sección dedicada a la actuación y coordinación administrativa de las directrices, se establecía el desarrollo de “una política de adquisición de espacios litorales con la finalidad de asegurar la conservación de aquellas zonas de valor naturalístico y al mismo tiempo contribuir a incrementar el patrimonio natural destinado al uso público”.

ciones puedan tener, por lo que en varios de los planes se contempla la articulación de mecanismos para la coordinación entre administraciones.

En el caso de Cantabria, se alude a los mecanismos habituales, como informes, audiencias o la creación de órganos de coordinación y se insta a la promoción de convenios de colaboración, para la ejecución de proyectos. El plan gallego determina la promoción de convenios de colaboración para la ejecución de proyectos de ordenación y restauración ambiental y paisajística así como otros específicos, con las delegaciones de costas, para la ejecución del proyecto de sendas litorales. En el caso vasco, el plan establece su coordinación con la planificación ambiental y del medio natural y con otros planes territoriales y sectoriales, entre ellos y de manera muy específica en las márgenes de las rías con el Plan Territorial Sectorial de márgenes de ríos y arroyos. Sólo el plan gallego se plantea el seguimiento del documento. El sistema que se propone, no obstante, no queda definido por el plan, sino que se deriva al desarrollo y concreción del sistema de seguimiento de sostenibilidad se desarrolle para las Directrices de Ordenación del Territorio.

Determinaciones específicas en relación al turismo

El turismo aparece en la mayoría de los casos en el diagnóstico de la situación actual del litoral, entendiéndolo en general como una actividad positiva que aporta desarrollo a las áreas litorales, pero a su vez como una de las causas de la excesiva presión que sufren. Pese a ello únicamente en el plan gallego se establecen determinaciones de carácter normativo respecto a él, con un artículo dedicado al turismo en el apartado de criterios generales. En este se dice que el planeamiento debe buscar la diversificación de destinos y tipologías turísticas y su integración paisajística en coherencia con el modelo territorial propuesto. El planeamiento debe así mismo tener en cuenta las propuestas de la Memoria restringiendo los accesos a áreas protegidas, promocionando para ello destinos próximos en el interior y favoreciendo el acceso en transporte público. Se determina así mismo el que el planeamiento tenga que adoptar los criterios recogidos en la Carta Europea de Turismo Sostenible.

En el plan gallego se reconocen y caracterizan los espacios turísticos del litoral planteando una estrategia de integración en el modelo propuesto, que visto el redactado del artículo anteriormente aludido se convierte en una recomendación a seguir en el desarrollo del planeamiento. En el caso de Murcia, se establece que en los nuevos desarrollos de uso global residencial, en suelos urbanizables sin sectorizar, un porcentaje mínimo del 25% del aprovechamiento debe destinarse a usos hoteleros o de apartamentos.

Pese a la importancia del turismo en la configuración actual de las áreas litorales, en el resto de planes no aparece determinaciones específicas respecto al mismo, sino es de forma transversal en la regulación de usos en el suelo protegido. Esto ocurre por ejemplo en el PATIVEL que admite los usos de acampada pública en determinadas condiciones en el suelo no urbanizables de protección litoral y da un mayor margen en el de refuerzo litoral, donde se admiten los usos hoteleros, condicionando la ocupación y altura de la edificación, así como los campamentos de turismo o asimilados, dentro de unas determinadas condiciones.

Que los planes no tengan determinaciones normativas específicas en relación al turismo no quiere decir que el resto que en ellos se da no puedan incidir en el desarrollo de esta actividad. Así, como ejemplo, la protección del desarrollo de nuevos suelos urbanizables en el frente litoral afecta en muchos casos al desarrollo de esta actividad, que justamente tiene en estos terrenos su lugar de ubicación preferente. Esta afectación que en principio podría entenderse como negativa, pues limita su expansión es, sin embargo a la larga positiva, tal como se explica en el PATIVEL, pues la preservación de estos espacios y su puesta en valor pueda actuar como complemento de una oferta turística de mayor calidad. Lo que aquí estamos constatando es que no existen apenas determinaciones de carácter específico destinadas a ordenar y gestionar el sector que mayor presión genera sobre el litoral en su conjunto, y del cual se derivan además formas de agregación y ocupación urbana singulares que le son propias a este territorio.

CONCLUSIONES

El análisis del estado del planeamiento de las áreas litorales españolas pone de manifiesto que la ordenación territorial específica del litoral en España se ha abordado de forma reciente siendo que, aunque la mayoría de las comunidades autónomas disponen de documentos de planeamiento específico para sus litorales, casi la mitad del territorio litoral español carece de ellos. A pesar de lo anterior, podemos decir que sí existe una conciencia común sobre la necesidad de abordar la planificación de esta parte frágil y singular del territorio, lo que se pone de manifiesto en el hecho en que incluso aquellas comunidades que no han aprobado planeamientos, en algún momento han dado pasos para su desarrollo.

El hecho de que estos documentos no hayan progresado en algunas de las comunidades con mayor presión sobre sus áreas litorales o que estos hayan tardado tanto en aprobarse, da muestra de lo complejo y difícil que resulta la planificación y ordenación de este territorio, tanto por su comprensión territorial y urbana como por la gran cantidad de intereses de todo tipo que en él confluyen. Estamos por otra parte ante un campo novedoso en el que todavía no se ha definido la formalización del instrumento a emplear. No hay una tipología de plan o instrumento específico para la ordenación del litoral, tampoco unos criterios de delimitación y definición del ámbito, ni unos principios metodológicos comunes para su elaboración, mas allá de que en algunos de los planes podamos reconocer preocupaciones y formas de abordar la delimitación y protección de este territorio similares.

Esta diversidad responde a las diferentes formas en que las Comunidades Autónomas han desarrollado sus competencias de ordenación territorial, pero también a que no existía, ni parece haberse creado, una cultura de elaboración de planes de este tipo y, hasta el momento, tampoco había una experiencia previa en la aplicación de sus determinaciones que pudiese avalar, o no, la pertinencia de los planteamientos con resultados. Aún así en los últimos planes aprobados, el gallego y el valenciano, en las memorias se hace un análisis de los documentos de carácter similar aprobados en el resto de comunidades autónomas, lo que resulta indicativo de la necesidad de encontrar referentes en las experiencias de otras áreas.

Se puede intuir una cierta evolución en la formulación de estos planes en especial en los han desarrollado las Comunidades del norte manifiestan una mayor preocupación metodológica por entender y

definir cual es el ámbito litoral. El Plan gallego es el que plantea de forma más clara una metodología para abordar la comprensión y planificación del litoral. Este es también el documento que muestra mayor confianza en el paisaje como herramienta a partir de la cual plantear el reconocimiento de este territorio y abordar su planificación y gestión sostenible. En el caso del PATIVEL, el problema se aborda desde la concepción del espacio libre entendido y definido como infraestructura verde, respondiendo así al último paradigma de la ordenación territorial en la que el enfoque ambiental cobra un mayor peso y en los espacios no urbanizables dejan de ser un supuesto vacío para convertir en estructura y eje de las propuestas de ordenación.

En lo que sí hay coincidencia en todos los planes es en dejar al margen de sus determinaciones el suelo urbano y urbanizable, en el que como mucho se dan recomendaciones, tratándose en general de planes más encaminados a la protección del suelo todavía libre, que a la ordenación del conjunto construido. Esta es una característica que tiene mucho que ver con la estructura jerárquica y de competencias del sistema de planeamiento español, siendo que las determinaciones de estas figuras pudiesen vulnerar el principio de autonomía municipal (Aguirre, 2016).

En la mayoría de los planes resulta significativa la lectura de las memorias en relación al cuerpo normativo que realmente se aprueba. Las primeras son mucho más ricas, tanto en la diagnosis y la descripción de los problemas como en el apunte de las estrategias a seguir, siendo que las normativas de aplicación, resultan mucho más rígidas y limitadas. Esto puede interpretarse en parte como consecuencia de la capacidad limitada de propuesta para determinados ámbitos, como es el del suelo urbano, pero también podrían entenderse como una manifestación de la dificultad de intervenir en un ámbito donde la confluencia y contraposición de intereses, sobre todo económicos, sociales y ambientales, es tan intensa y variada.

Por último señalar la escasa, o nula, consideración que el turismo como agente urbanizador del litoral tiene en la mayoría de los planes. Las referencias a esta actividad, cuando se hacen, se refieren casi exclusivamente a su identificación como una de las causas del exceso de presión en el litoral, pero no desde la comprensión de la actividad como una de las claves para entender la configuración del espacio físico y urbanizado actual de las áreas litorales. En este sentido tampoco se hacen propuestas o normativas específicas para su control, gestión o dirección. Sólo el plan gallego contiene un reconocimiento y caracterización de los espacios turísticos de su litoral y plantea una estrategia de integración de esta actividad en el modelo territorial propuesto.

Y es justamente en este apartado donde surgen las mayores dudas respecto al planteamiento que se está haciendo en la ordenación del litoral. La mayoría de planes, en especial en el litoral cálido turístico, son planes de emergencia que intentan preservar el escaso espacio libre del frente litoral, algo indispensable, por la que la pertinencia de los mismos no parece cuestionable. Cabe no obstante preguntarse sobre su capacidad para ordenar de forma efectiva este espacio tan sensible y ocupado, las dudas al respecto son diversas pero creo que hay tres cuyo planteamiento es de suma importancia.

La primera y obvia es si esto es suficiente o si en realidad debemos entenderlo solo como un primer paso en una senda por la que se debe continuar avanzando. En ese sentido cabe señalar por ejemplo las discrepancias que surgen cuando se analizan los fenómenos de suburbanización en el suelo rural, un

proceso de parcelación y ocupación del territorio agrícola sin planificación y apoyado en las estructuras agrícolas que en algunas áreas, en especial en el levante, tienen una relevancia y extensión considerables, pero que sin embargo no aparecen apenas reconocidos en la caracterización y regulación de las áreas concretas en los planes litorales, en los que suelen aparecer como suelo no urbanizable, a pesar del altísimo nivel de consolidación por la edificación turística que presentan.

La segunda es si podemos abordar la planificación de un litoral como el español sin tener en cuenta el turismo, no sólo como causante del exceso de presión, sino como agente urbanizador generador de unas formas y agregados característicos que son los que definen el actual modelo de ocupación urbano del litoral.

La tercera es si la necesaria regeneración y articulación con el medio de los tejidos turísticos urbanos puede hacerse únicamente desde el planeamiento municipal, el competente en la regulación del suelo urbano, o, por el contrario, es necesario un planteamiento que los mire desde la perspectiva conjunta del litoral, desde su comprensión dentro de uno sistema que va más allá de los límites municipales, tanto longitudinal como transversalmente, y que sea el instrumento que marque las pautas y directrices a seguir. Ciertamente esta visión topa directamente con la actual distribución de competencias, con las reiteradas sentencias por parte de los tribunales, con la inercia de las administraciones a ceder y compartir responsabilidades e incluso con una cierta ausencia de una cultura de colaboración leal y responsable entre las mismas. Al respecto cabe preguntarse si la importancia de lo que está en juego no merece superar esta visión y realizar para ello los cambios que sean necesarios en aras de conseguir el que debería ser objetivo fundamental y compartido por parte de todas las administraciones y la sociedad en su conjunto, este es la salvaguarda, protección y preservación de nuestro litoral, un aspecto clave para mejorar y cualificar la actividad turística, uno de cuyos recursos fundamentales en, forma de paisaje y disfrute, radica precisamente en la salud de este territorio.

REFERENCIAS

- Aguirre, J.M. (2014): *El régimen jurídico del litoral catalán*, Atelier, Barcelona, 2014.
- Aguirre, J.M. (2016): Los límites del planeamiento urbanístico supramunicipal. En *El derecho de la ciudad y el territorio: estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), p. 294-309.
- Alfonso X El Sabio. *Las Siete Partidas del Rey Don Alfonso el Sabio, cotejadas con varios códigos antiguos por la Real Academia de la Historia*. Madrid: Imprenta Real, 1807, Tomo II, Partida Tercera. Edición digitalizada por el Servicio de Información Bibliográfica de la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla.[en línea]. <http://fama2.us.es/fde/lasSietePartidasEd1807T2.pdf>
- Barba, R. (1990): Les Peces mínimes del turisme. En Corominas, E. y Solà, P. *Debat Urbanístic sobre la Costa Brava*. Girona: Col·legi d'Arquitectes de Catalunya, Demarcació de Girona, 1990, pp. 71-79.
- Barragán, J.M. (dir.) (2011): *Las comunidades autónomas y la gestión integrada de las áreas litorales de España*. Universidad de Cádiz, Cádiz, 2011.

- Blasco, J.L. (2010): La distribución competencial en materia de costas. *Revista d'estudis autonòmics i federals* 10, Catalunya, 2010, p. 245-285.
- Díaz, P. (2013): *Transformación y urbanización del frente costero español*. En Pie Ricard, Rosa Carlos ed. Turismo líquido. Barcelona: Instituto Habitat Turismo Territorio a través de Iniciativa Digital Politècnica (UPC), Universitat Politècnica de Catalunya y Universidad de Málaga, 2013, p.192-201.
- Díaz, P. (2015): *Pateando el litoral: la construcción del territorio del turismo de masas*. Universitat Politècnica de Catalunya, UPC, Barcelona, 2015.
- Nel-lo, O. (2012): *Ordenar el territorio. La experiencia de Barcelona y Cataluña*. Tirant Humanidades, Colección Crónica, València, 2012.
- Riera, P. y Hass, C. (2006): Los planes directores urbanísticos de protección del litoral de Cataluña. En *Gobernanza territorial en España* (dir. Romero, J. y Farinós, J), Publicacions Universitat de València, Valencia, 2006.
- Pié, R. (1990): Els plans Generals de Sant Feliu de Guíxols i Platja d'Aro, una reconversió urbanística inacabada. En Corominas, E. et Solà, P. *Debat Urbanístic sobre la Costa Brava*. Girona: Col·legi d'Arquitectes de Catalunya, Demarcació de Girona, 1990, p. 37-41.
- Rullan, O. (1995): Legislación Balear versus territorio y medio ambiente. En Vila, Arturo et Pujol José Lluís, coordinadores. *Programa de Postgrado de arquitectura y turismo*. Curso I, Turismo y Territorio. Palma de Mallorca: COA Balears 1995.
- Sanz, J. (2011): La ordenación del litoral en Galicia: Bases conceptuales, presupuestos políticos y régimen jurídico vigente. *Revista Gallega de Administración Pública*, núm. 41, Santiago de Compostela 2011, pp. 489-535.
- Sanz, J. (2009): Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible. *Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña*, A Coruña, 2009, p. 343-349.
- Socías, J. M. (2001): *La ordenación de las zonas turísticas litorales*. Madrid: Universidad Carlos III.

Cómo citar este artículo:

Díaz Ameneiro, P. (2021). Turismo y ordenación del litoral, ¿una relación posible? Análisis comparativo de los planes de ordenación litoral de la costa española. *Cuadernos de Geografía*, 106, 9-30.

<https://doi.org/10.7203/cguv.106.15974>



Este obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional.