

JOSÉ ROMERO-PADILLA^a

YOLANDA ROMERO-PADILLA^b

EL PAPEL DE LOS PLANES TERRITORIALES EN EL ENFRENTAMIENTO DE DOS MODELOS TERRITORIALES YUXTAPUESTOS: EL CONFLICTO JURÍDICO DE MARO (NERJA, MÁLAGA)

RESUMEN

El municipio de Nerja ha sido escenario en los últimos años de un enfrentamiento entre dos modelos de desarrollo territoriales diferentes, cuyo último capítulo exhibe el convenio urbanístico presentado en 2020 entre el Ayuntamiento de Nerja y la Sociedad Azucarera Larios Inmobiliaria S. L., con un proyecto de desarrollo urbanístico para el ámbito de Maro. El presente estudio trata de analizar las posibles implicaciones socioeconómicas y ambientales de su aprobación. Para ello, se ha procedido a analizar tanto el convenio urbanístico presentado como las alegaciones realizadas a este y el protagonismo ejercido de los planes territoriales implicados en el asunto. Se llega finalmente a la conclusión de que su aprobación podría ocasionar prejuicios sociales y económicos a la población residente, además de una merma del grado de protección de los valores medioambientales y paisajísticos del ámbito de Maro, debido a la excesiva fragilidad de los planes territoriales frente a las anulaciones de los tribunales.

PALABRAS CLAVE: Axarquía; Larios; Nerja; ordenación del territorio; urbanización; Costa del Sol oriental.

a Universidad de Málaga. Bulevar Louis Pasteur 26, 29071 Málaga. romeropadilla12@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-0916-1850>

b Departamento de Organización de Empresas, Facultad de Comercio y Turismo, Universidad Complutense de Madrid. Av. de Filipinas, 3, 28003 Madrid. yromerop@ucm.es, <https://orcid.org/0000-0001-9753-5113>

Fecha de recepción: 27-03-2022. Fecha de aceptación: 08-05-2023.

THE ROLE OF TERRITORIAL PLANS IN THE CONFRONTATION
OF TWO JUXTAPOSED TERRITORIAL MODELS:
THE LEGAL CONFLICT OF MARO (NERJA, MALAGA)

ABSTRACT

The municipality of Nerja has been the scene in recent years of a confrontation between two different territorial development models, the last chapter of which is exhibited by the urban planning agreement presented in 2020 between the Nerja City Council and the Sociedad Azucarera Larios Inmobiliaria S. L., with a project for urban development for the area of Maro. The present study tries to analyze the possible socioeconomic and environmental implications of its approval. For this purpose, we have proceeded to analyze both the urban planning agreement presented and the allegations made to it as well as the role played by the territorial plans involved in this matter. Finally, the conclusion is reached that its approval could cause social and economic prejudice to the resident population, in addition to a decrease in the degree of preservation of the environmental and landscape values of the Maro area, due to the excessive fragility of the territorial plans versus their cancellations by the courts.

KEYWORDS: Axarquía; Larios; Nerja; spatial planning; urbanization; east of Costa del Sol.

INTRODUCCIÓN

Desde los años sesenta hasta nuestros días se ha podido observar una gran expansión de núcleos turísticos, especialmente a lo largo de la costa mediterránea, hasta convertirse en verdaderas ciudades de servicio. Estos espacios urbanos, cuyo origen no es industrial, tienen un carácter plenamente turístico y vacacional que han ido evolucionando hacia ciudades residenciales (Martínez-Medina y Oliva-Meyer, 2012).

A partir de finales de la década de los ochenta del siglo pasado, con el establecimiento de la democracia en España, se favoreció un aumento de la inversión extranjera en nuestro país y un gran incremento del capital nacional, que en mayor medida se orientó hacia el sector inmobiliario (Fernández Durán, 1993).

Esta gran inyección de liquidez en el sector inmobiliario otorgó mayor protagonismo a los propietarios del suelo, que se convirtieron en agentes de desarrollo urbano. En esa línea, las posteriores leyes del suelo –de la aprobada en 1990 en adelante– se enfocaron en la separación entre propietarios y urbanizadores, más acordes con un sistema urbano que no se cerrara a la inversión privada (Rullan, 1999).

La Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (en adelante LS98), vino a instaurar en su plenitud los principios liberalizadores del suelo que ya se estaban dando en pequeñas pinceladas en las anteriores LS56 y LS75. Uno de los objetivos que pretendía, en principio, era el abaratamiento del coste de acceso a la vivienda. Para ello, se incrementó enormemente la oferta de suelo disponible para urbanizar, la llamada “liberalización del suelo”. Sin embargo, esto no fue suficiente para satisfacer la elevada demanda de suelo, que originó un alza de precios continuo durante el periodo

1998-2005, lo que culminó en una gran burbuja inmobiliaria que la Administración pública no supo o no quiso detener (Bernardos Domínguez, 2009).

En la primera década del siglo actual, la mayoría de las comunidades autónomas (en adelante, CC. AA.) que elaboraron sus propias leyes del suelo lo hicieron bajo las directrices de las leyes 6/1998 y 8/2007. En consecuencia, durante el corto periodo que abarcó la década 1997-2007, aumentaron enormemente el suelo para construir y el *stock* de viviendas vacías, así como la incertidumbre en la interpretación de las diferentes normas urbanísticas. Una situación, en parte, corregida más tarde por un buen número de sentencias judiciales que acotaron los deseos expansivos de muchos municipios (Calderón y García, 2017).

Así pues, la LS98 supuso un cambio fundamental en el que todo suelo pasó a ser susceptible de ser urbanizado si no estaba estrictamente protegido (Rullan, 1999). Ello provocó una avalancha urbanizadora entre finales del siglo xx hasta el estallido de la crisis económica de 2008.

El vertiginoso crecimiento urbano acaecido desde la década de los noventa motivó que algunas CC. AA., entre 1999 y 2006, implementaran medidas regularizadoras para, en principio, contener la expansión urbanística. Andalucía fue una de ellas, con el artículo 45 del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) como principal herramienta normativa. No obstante, estas mismas medidas fueron acotadas por las propias CC. AA. durante el posterior periodo de crisis económica, con modificaciones o la supresión de estas (Rullan, 2011).

Dicho crecimiento urbano, impulsado por un acuerdo tácito entre agentes promotores (políticos, inversión privada, profesionales, técnicos y medios de comunicación), conforma una gran máquina de crecimiento urbano (Navarro-Jurado et al., 2019). Uno de los instrumentos de la máquina de crecimiento urbano lo constituyen los macroproyectos que generan con frecuencia oposición a estos (Romero-Padilla et al., 2019; Navarro-Jurado et al. 2020), como el caso que concierne al presente estudio. Cuando no se alcanza el consenso entre los actores políticos y sociales, pueden surgir movimientos sociales beligerantes como los ya ocurridos en otras ciudades como Valencia y Barcelona. Unos conflictos que las instituciones pueden gestionar de mejor forma abriendo la acción de gobierno (Del Romero y Valera, 2015).

El municipio de Nerja, situado en la comarca de la Axarquía (Málaga), y concretamente la pedanía de Maro, ha sido escenario de tensiones territoriales desde el siglo xx entre la población que vivía del campo y los empresarios propietarios de las tierras. Ello se sigue manifestando actualmente con el reciente convenio urbanístico formulado en 2020 y aprobado en 2021 entre el Ayuntamiento de Nerja y la Sociedad Azucarera Larios Inmobiliaria S. L. Es el último capítulo hasta el momento de un conflicto que va más allá de la propuesta del proyecto urbanístico en cuestión, que conduce al planteamiento sobre el modelo de desarrollo más apropiado para el progreso social y económico del municipio.

El principal objetivo de este estudio es analizar las principales implicaciones que puede tener la aprobación del convenio urbanístico entre el Ayuntamiento de Nerja y la Sociedad Azucarera Larios Inmobiliaria S. L. para el municipio de Nerja, y especialmente para el ámbito de Maro. Para ello, se definen dos objetivos específicos: 1) evaluar los aspectos conflictivos del convenio desde el punto de vista social, económico y ambiental; y 2) analizar la legislación ambiental aplicable y el papel que tiene la legislación de los planes de ordenación y protección territoriales en todo este proceso.

A pesar de tratarse de un modelo agotado, esta mentalidad de suelo al servicio del mercado sigue perdurando aún hasta nuestros días (Bellet, 2020). Desde la escala estatal a la local, resulta necesaria la participación ciudadana y de expertos que ayude a promover un desarrollo territorial que concilie los distintos elementos del territorio como su historia, su identidad y su cultura. Para ello, se hace necesario un correcto enfoque en las estrategias territoriales, más allá de tomarlo como un simple recurso y soporte de asentamiento de actividades (Romero, 2010).

Así pues, seguir con el modelo de privatización de la acción urbana para continuar recogiendo las plusvalías que produce empeora la situación a la que se enfrentan las ciudades en la actualidad: la desigualdad, las exclusiones sociales, el menoscabo patrimonial, etc. Se hace necesaria una verdadera alternativa a estos desafíos, que debe ser un urbanismo que tenga en cuenta la perspectiva social y ecológica (Gaja Díaz, 2015).

METODOLOGÍA Y ESTRUCTURA

Tras realizar el planteamiento del problema y el establecimiento de los objetivos del presente estudio, se ha procedido a analizar los diferentes elementos que componen la cuestión.

Primeramente, se ha revisado la evolución histórica del conflicto existente. Para ello, se ha servido principalmente de Éric Toussaint, historiador y doctor en ciencias políticas, en varias publicaciones aportadas en medios digitales como la revista *El Observador* (Toussaint, 2021).

A continuación, se ha procedido a analizar y resumir la propuesta de desarrollo del convenio urbanístico de la Sociedad Azucarera Larios Inmobiliaria S. L. y el Ayuntamiento de Nerja, documento disponible en la propia página web de este último, y las diferentes alegaciones presentadas por parte de asociaciones y grupos ecologistas. Para esto último, los distintos elementos que denuncian se han agrupado en tres apartados: acciones contra la ordenación del territorio, a favor del patrimonio natural e industriales y socioeconómicas. Seguidamente, se presenta un breve análisis de la respuesta del propio Ayuntamiento de Nerja a las alegaciones formuladas.

En siguiente instancia, se ha analizado la legislación medioambiental aplicable al proyecto previsto, así como el papel que han tenido los planes territoriales en este conflicto, estudiando las causas y los principales efectos de la nulidad de varios planes que han repercutido de manera directa en el conflicto territorial de Nerja. Para ello, se han examinado las diferentes sentencias judiciales que han motivado dichas nulidades y los cuerpos normativos de los planes anulados. Por último, se ha realizado un breve análisis del papel que puede tener la recientemente aprobada Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA) con respecto a la certidumbre jurídica y el ámbito de Maro.

Para finalizar, se exponen las conclusiones generales de este trabajo, así como las líneas futuras de investigación.

EVOLUCIÓN DEL CONFLICTO. LA PROPUESTA DE DESARROLLO PARA EL ÁMBITO DE MARO

Breve historia del conflicto

Tal como describe Toussaint (2021), el conflicto territorial que se vive en la zona tiene un largo recorrido histórico. A lo largo del siglo xx se sucedieron una serie de infortunios que acrecentaron el carácter beligerante de los ciudadanos que vivían del campo.

El municipio de Nerja se caracterizaba por el monocultivo de la caña de azúcar, aunque la crisis acaecida a principios de siglo fue devastadora para el sector. Ello motivó un reajuste en el salario que pagaban los empresarios dueños de las tierras a los campesinos. Este hecho desembocó en revueltas del campesinado, cuya situación empeoró con la pérdida de cosechas tras las fuertes inclemencias climáticas. Todo ello favoreció un mayor desencanto y conflictividad de la clase obrera (Toussaint, 2021).

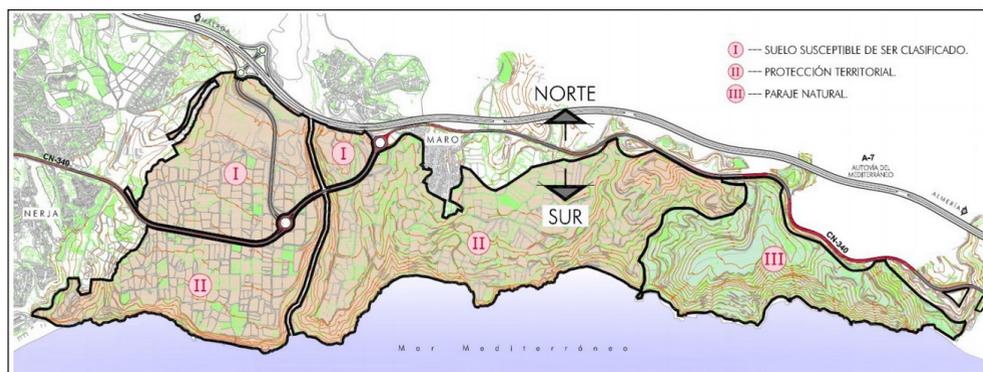
Ya desde 1930 el marquesado Larios ha influido significativamente no solo en Nerja, sino en buena parte del territorio de la comarca de la Axarquía, debido al vasto patrimonio de tierras e inmuebles que ha ido adquiriendo a lo largo del tiempo. Esto le confería libertad a la hora de negociar los precios a pagar por las cosechas de los cultivos de los que también eran propietarios, lo que, sumado a la escasa inversión en estos, provocaba unas condiciones laborales poco óptimas, y aún más desencanto entre los trabajadores del campo.

Actualmente, la Sociedad Azucarera Larios Inmobiliaria S. L., en adelante SALISL, propietaria de gran parte de estos terrenos agrícolas, ni realiza mejoras ni invierte de otros modos en sus terrenos, lo que va provocando un progresivo deterioro y una sensación de dejadez de toda la zona en la que se encuentran los cultivos.

La propuesta de la SALISL y el Ayuntamiento de Nerja: el Plan Larios

Según SALISL y el Ayuntamiento de Nerja, entre los principales motivos que se encuentran para sacar adelante este proyecto tenemos el de mejorar la imagen de abandono y revitalizar la economía de la zona. En la actualidad, el problema de las explotaciones irregulares y la sobreexplotación del acuífero de Maro para usos agrícolas propicia esta imagen de degradación. Además, el proyecto favorecería la creación de puestos de trabajos directos e indirectos para el municipio en su conjunto (Comarca 31, 15 de abril de 2020). La inversión, que el propio Ayuntamiento estima en 311 millones de euros y que contará con una extensión superior a las 200 hectáreas, contendrá un campo de golf de 18 hoyos, 680 viviendas y varios complejos hoteleros. Según se constata en la redacción del propio convenio urbanístico (Ayuntamiento de Nerja, 2020), el proyecto se encuentra dividido en tres zonas diferenciadas (figura 1), y se prevé que las obras sean ejecutadas en el plazo de una década.

Figura 1. Mapa de emplazamiento del proyecto planteado por el convenio SALISL-Ayuntamiento de Nerja



Fuente: Ayuntamiento de Nerja (2020).

En la Zona I, La Fábrica, se pretende delimitar una nueva área de reparto de suelo urbanizable sectorizado, cuyo uso sea residencial y turístico de alto nivel, y donde se emplazarán las 680 viviendas de baja densidad.

En la Zona II, Maro Golf, se pretende instalar un campo de golf —principal símbolo del proyecto urbanístico—, hoteles y otros usos turísticos relacionados. Una actuación que, aseguran, mejorará los valores paisajísticos, al eliminar los invernaderos y explotaciones agrarias, que, según los promotores, se encuentran en estado de degradación.

La Zona III, Paraje Natural, incluida en el convenio presentado en 2020, antes de la respuesta a las alegaciones, indicó la “preservación del Parque Natural Maro-Cerro Gordo, desarrollando en él exclusivamente las actividades previstas por la Ley de Espacios Naturales”, sin especificar mucho más. Como se explica en el siguiente apartado, esto constituyó una gran controversia, de manera que, tras concluir el trámite de información pública y la actualización del convenio en abril de 2021, el Ayuntamiento de Nerja indicó claramente que dicha zona queda excluida del proyecto, y dejó en manos del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) y del Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) correspondientes el establecimiento de las compatibilidades con cualquier actuación relacionada con el turismo activo y el ecoturismo.

Todo ello implicaría, de igual modo, una modificación sustancial del planeamiento general municipal en vigor. Esta propuesta se publicó en 2020, pero hubo un primer intento de aprobación en 2015 (Romero-Martínez, Romero-Padilla, Blázquez-Salom, 2022). A partir de este hito, en 2017, se constituye la plataforma ciudadana Otro Maro y Nerja Es Posible, que mostró su oposición a la propuesta. El proyecto quedó, sin embargo, paralizado al cambiar el Gobierno municipal tras las elecciones, y no se retomaría hasta 2020, cuando se publica oficialmente, comienza el trámite de información pública y se reciben las alegaciones correspondientes (tabla 1).

Tabla 1. Resumen de los principales hitos del proceso

Período	Hechos destacados
2015	Se intenta aprobar un convenio entre Larios y el Ayto. de Nerja, que tuvo alegaciones en contra y quedó paralizado.
2017	Creación de la plataforma ciudadana Otro Maro y Nerja Es Posible, portal web <i>No al Plan Larios en Maro</i> .
2020	Se relanza el convenio urbanístico Plan Larios. Propuesta de la SALISL y el Ayuntamiento de Nerja: 200 hectáreas, contendrá un campo de golf de 18 hoyos, 680 viviendas y varios complejos hoteleros.
2020	Trámite de información pública. Alegaciones de diferentes asociaciones, entre ellas: Gabinete de Estudios de la Naturaleza de la Axarquía (GENA), Ecologistas en Acción, Fundación Rizoma y diferentes entidades en representación de la protección del patrimonio industrial, así como la plataforma ciudadana Otro Maro y Nerja Es Posible, creada en 2017.
2021	Actualización del convenio: exclusión de actuaciones en la Zona III, Paraje Natural, modificación de los objetivos del convenio. Se suprime toda referencia a cambios de aprovechamientos (cesiones del suelo y compensaciones de aprovechamientos), sustituyéndola por “promover el desarrollo turístico”.

Fuente: elaboración propia.

Puntos de fricción. Análisis de las alegaciones presentadas

Durante el trámite de información pública (TIP) se presentaron una serie de alegaciones de diferentes asociaciones, entre las que destacan las del Gabinete de Estudios de la Naturaleza de la Axarquía (GENA), de Ecologistas en Acción, de Fundación Rizoma y de diferentes entidades en representación de la protección del patrimonio industrial, todas ellas agrupadas en el portal web *No al Plan Larios en Maro* por la plataforma ciudadana Otro Maro y Nerja Es Posible.

Así pues, tras analizar las diferentes alegaciones publicadas, se pueden resumir básicamente en tres apartados: las discrepancias del convenio con respecto a la propia ordenación del territorio, la desprotección del patrimonio natural e industrial y su impacto socioeconómico.

Acciones contra la ordenación del territorio

En referencia a la ordenación del territorio, el principal punto candente, y la espina dorsal de todo lo concerniente a este polémico proyecto, sería que se efectuaría la reclasificación y recalificación de suelos catalogados como no urbanizables (SNU) por el propio Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Nerja, una actuación de gran calado y polémica, dado que este tipo de actuaciones sobre SNU en el planeamiento urbano ha estado muy ligado a actuaciones poco éticas a lo largo de las últimas décadas en España (Jiménez Sánchez, 2008).

De las tres zonas que proyecta el Plan de SALISL, sin duda el más controvertido es la Zona III, el cual abarca buena parte del espacio protegido Paraje Natural de los Acanilados de Maro-Cerro Gordo, ya que los terrenos son propiedad de Larios y este *a priori* obvia su obligación de respetar el Plan de

Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) de este espacio, al que sin duda debe ajustarse, ya que su normativa es superior al del propio PGOU.

A pesar de que el proyecto ofrece la conservación del área de los acantilados, GENA-Ecologistas en Acción lo ve como una contradicción con respecto a la implementación del campo de golf en la Zona II, junto a los propios acantilados y los accesos previstos hacia la playa de Maro, ya que actualmente las leyes estatales 22/1988 de Costas y 2/2013 de Protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988 de Costas y el propio PGOU de Nerja lo protegen (Protección Especial Agrícola). Además, el propio convenio pretende obtener el respaldo de la Junta de Andalucía al abrigo de la declaración de dicho campo de golf como una actuación de Interés Turístico para la Comunidad Autónoma, según el Decreto 43/2008. Sin embargo, hay que recordar que el posterior Decreto Ley 2/2020 suprimió este precepto, por lo que esta asociación ecologista considera que el proyecto se encuentra desfasado. Sin olvidar, además, la protección que le confiere el Plan Especial de Protección del Medio Físico (PEPMF), vigente en la actualidad, tras la anulación parcial del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Oriental-Axarquía (POTAX).

Por último, dentro de este apartado, desde las alegaciones se indica que puede ir en contra de las disposiciones de la Norma 45 del POTA, que aboga por la ciudad compacta, y evitar, así, desarrollos dispersos menos eficientes y sostenibles como el que, según las asociaciones discrepantes, plantea el proyecto.

Afecciones contra el patrimonio natural e industrial

Debido a que gran parte de las normativas territoriales que se pretende, *a priori*, vulnerar están vinculadas a la protección de los espacios naturales, el principal efecto negativo de este convenio sería la repercusión sobre el Paraje Natural de los Acantilados de Maro-Cerro Gordo y la influencia negativa que puede ocasionar al Parque Natural de Sierra Tejeda, Almijara y Alhama, por su cercanía (figura 1).

Entrando en detalle, se encuentra, por un lado, la propia declaración como Bien de Interés Cultural (BIC), figura de protección de la Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico Español, de la cueva de Nerja y los alrededores de Maro (Decreto 191/2006, de 31 de octubre). Su finalidad es proteger también el entorno que rodea a la cueva de Nerja, y desde GENA-Ecologistas en Acción denuncian la ausencia de mención expresa de esta circunstancia, al igual que el propio Ayuntamiento de Nerja, que intentó en el pasado protegerlo también a través de un Plan de Protección del Sitio Histórico, que quedó finalmente anulado por defectos de forma.

Según las alegaciones, esta gran transformación podría suponer un daño irreparable a la flora y fauna de la zona, además de cortar el nexo que une los espacios naturales del Paraje Natural de los Acantilados y del Parque Natural de Sierra Tejeda, Almijara y Alhama, un hecho que puede acarrear graves consecuencias a medio y largo plazo, al romper el corredor biológico, fundamental para conservar la biodiversidad (Del Carmen Iraneh, 2018; Morera et al., 2008). Una cuestión, la medioambiental, que se debe preservar para aminorar los graves desequilibrios naturales y territoriales que ha venido sufriendo la costa mediterránea a raíz de la profunda transformación sufrida en las últimas décadas (Gallegos Reina, 2019).

Por otro lado, varias alegaciones hacen referencia al abandono y desprotección del patrimonio industrial, paisajístico y cultural, ligado al histórico cultivo de la caña de azúcar, una de las señas de identidad de la comarca de la Axarquía, y del municipio nerjeño en particular, a pesar de ser BIC. Es por ello por lo que demandan su protección, conservación y difusión, al amparo de lo dispuesto en el artículo 46 de la Constitución española (CE), que hace referencia al deber de las administraciones públicas en este sentido, y en el artículo 67 de la Ley 14/2007 de Patrimonio Histórico de Andalucía. Este último indica expresamente que:

Serán especialmente protegidos aquellos conocimientos o actividades de carácter técnico, fabril o de ingeniería que estén en peligro de desaparición, auspiciando su estudio y difusión, como parte integrante de la cultura tecnológica andaluza. (Ley 14/2007 de Patrimonio Histórico de Andalucía, artículo 67)

Además, desde la oposición a este plan, se demanda su inclusión en el Catálogo General del Patrimonio Histórico como Lugar de Interés Industrial, y así hacer efectiva las correspondientes protecciones para estas figuras a las que hace referencia el propio artículo 68 de la misma ley.

Afecciones socioeconómicas

A pesar de que los propios promotores del proyecto resaltan los grandes beneficios económicos que puede dar al municipio con la creación de empleo, este se basa exclusivamente en el sector turístico y de la construcción, por lo que puede favorecer el carácter temporal de estos y la probable precariedad laboral (Pou, 2012). Induce a pensar, por tanto, que realmente no existe una aspiración real por dinamizar la economía, con nuevas propuestas, por parte de la Administración local, sin más ideas que la misma tipología de turismo de sol y playa, con más hoteles y campos de golf.

Desde las alegaciones se hace también hincapié en el gran impacto social que supondría el desmantelamiento de la actividad agrícola, sustento de numerosas familias, y su única forma de ganarse la vida. Así lo indica expresamente la presentada por GENA-Ecologistas en Acción. Además, también denuncian la tergiversación que se hace del término *equipamiento* desde el convenio, que se aleja de la definición que se confiere desde la LOUA y que debe atender a la “integración y cohesión social en la ciudad”. La realidad es que los “equipamientos turísticos” como el campo de golf o los establecimientos hoteleros no se conciben para su uso por parte de la población local de Nerja, lo que podría dar lugar a un fenómeno de gentrificación importante (Sequera, 2020).

Otros aspectos que considerar

Desde la alegación presentada por Rizoma Fundación también se denuncia el abuso, en general, de la figura del convenio urbanístico, que creen que debería seguir siendo una excepcionalidad, por su carácter contractual.

Además, también indican el tono que confiere el propio convenio, de carácter exigente, y en el cual SALISL se guarda las espaldas en caso de retraso –incluso si es por causa judicial, ajeno al Ayuntamiento– o anulación del proyecto, con compensaciones económicas a costa del erario local, lo que

induce a pensar que el promotor privado siempre gana, y aparenta tener mayor poder de decisión sobre el territorio que la propia entidad pública.

La respuesta del Ayuntamiento tras el trámite de información pública (TIP)

Tras estudiar cada una de las alegaciones presentadas, el consistorio ofrece desde su portal de transparencia una modificación importante en la nueva versión del convenio (Ayuntamiento de Nerja, 2021), con la modificación de los objetivos de este, suprimiendo toda referencia a cambios de aprovechamientos –cesiones del suelo y compensaciones de aprovechamientos–, sustituyéndolo por “promover el desarrollo turístico”. De este modo, los objetivos referentes a la compensación de las deudas con la promotora SALISL por los suelos cedidos al Ayuntamiento, con respecto a los metros cuadrados edificables y las plusvalías en la recalificación de los suelos, quedan presuntamente excluidos, y dejando como objetivo único el desarrollo económico de la zona.

Con respecto a cualquier actuación que pudiera producir una afección al paisaje o a algún recurso patrimonial natural o industrial-cultural, simplemente deja en manos de las valoraciones que realicen los expedientes territoriales y ambientales, lo cual deja entrever que su intención es hacer las valoraciones de forma individualizada, sin tener en cuenta que la propia Ley 21/2013 de Evaluación Ambiental (LEA) indica expresamente en su artículo 7.1 apartado *a* que serán objeto de evaluación de impacto ambiental ordinaria:

Los proyectos que, presentándose fraccionados, alcancen los umbrales del anexo I mediante la acumulación de las magnitudes o dimensiones de cada uno de los proyectos considerados. (Ley 21/2013 LEA, artículo 7.1)

Dicho criterio se cumple según lo establecido en el anexo I de la misma ley, en el grupo 9, apartado *b*, que apunta a “cualquier proyecto que suponga un cambio de uso del suelo en una superficie igual o superior a 100 hectáreas”. El proyecto del convenio supera claramente ese límite, ya que lo proyectado supera las 200 ha. El convenio, además, insiste en el refuerzo de los valores ambientales y paisajísticos con la eliminación de los invernaderos y las explotaciones agrícolas.

Por lo que se refiere a los acantilados, el documento actualizado indica “la supresión de actuaciones propuestas para dicho ámbito”. Sin embargo, resulta llamativo que en el punto IV del convenio modificado, que trata del desarrollo de la Zona II –correspondiente al campo de golf–, vincule este espacio dentro de la acepción “uso turístico”, junto al propio campo de golf.

Por lo que respecta al campo de golf, principal seña de identidad del proyecto, los promotores insisten en sus bondades, asegurando incluso que mejoraría el paisaje, al dismantelar los invernaderos y construcciones auxiliares. De este modo, para defender dicha actuación alegan que los artículos 49 y 50 del POTAX indican que son “instalaciones recreativas de interés territorial” y abren la puerta a implantar edificaciones vinculadas al sector turístico en SNU, respectivamente. Unos artículos bastante polémicos por el alcance que pueden tener en suelos no urbanizables, cuya naturaleza es precisamente limitar el establecimiento de edificaciones. De igual modo, recurren al artículo 38 de la Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio de Andalucía (LOTA) como respaldo para acoger dicha actuación como de

interés autonómico. Sin embargo, la mención expresa a los campos de golf dentro de dicha actuación quedó derogada en la misma ley, en el ya extinto artículo 40. Además, no hay que olvidar el carácter de excepcionalidad que tiene esta figura.

Para apoyarse en el compromiso de protección medioambiental, además de dejarlo en manos de los correspondientes expedientes ambientales, se encomienda a la obtención de un certificado de sostenibilidad y bienestar ambiental, el BREEAM o LEED, algo claramente insuficiente, ya que son certificaciones ligadas a edificaciones, de carácter individualizado y privadas. Es imperativo el cumplimiento de la ley con la realización de un estudio de impacto ambiental (EIA) de todo el proyecto en su conjunto, además del correspondiente estudio ambiental estratégico (EAE), ligado a la actualización del PGOU que se tiene planeado aprobar, debido a las sustanciales modificaciones que se pretenden realizar en el planeamiento general del municipio para llevar a cabo el proyecto, según lo establecido en el artículo 6.1 de la LEA y 36.1 de la Ley 7/2007 de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (GICA), sin olvidar pasar por el correspondiente TIP.

Por último, el Ayuntamiento de Nerja rechaza las alegaciones que hacen referencia a la contradicción con la norma 45 del POTA, ya que a su juicio no creen que atenten contra la ciudad compacta, por su cercanía a los núcleos principales, según la disposición de estos emplazamientos, en la Zona I del proyecto mostrado anteriormente.

LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL ANTE EL PROYECTO URBANÍSTICO DE MARO-NERJA

Queda patente la importancia de la preservación del medio ambiente en el ámbito legislativo. La Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad lo clarifica en los numerosos principios que la inspiran, descritos en su artículo 2, en el que hace referencia a la prevención, conservación y restauración de los ecosistemas naturales, la diversidad geológica y el paisaje. Todo ello tiene repercusión en el ámbito donde se quiere llevar a cabo la transformación del territorio. En dicho artículo, además de los principios de preservación del patrimonio natural, se especifica en el apartado f la “prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística y los supuestos básicos de dicha prevalencia”. De igual modo, en el apartado g pone la atención en “la precaución en las intervenciones que puedan afectar a espacios naturales o especies silvestres”. Una clara referencia extrapolable al presente caso de Maro, debido a las influencias perjudiciales que puede ocasionar la intervención urbanística sobre el territorio de Maro, que limita con el Paraje Natural de los Acanilados y puede ejercer una mayor presión antrópica sobre el Parque Natural de Sierra Tejeda, Almijara y Alhama, por su cercanía. Es indudable el papel de los entes públicos a la hora de velar por la prevención, protección y conservación del patrimonio natural, y ello lo evidencia el artículo 5.1 de la misma ley, en el que “todos los poderes públicos [...] velarán por la conservación y la utilización racional del patrimonio natural en todo el territorio nacional”, artículo que también especifica la inclusión de su “medio marino así como en la zona económica exclusiva y en la plataforma continental”, independientemente de su régimen jurídico o titularidad.

Una protección que se debe implementar tanto antes (prevención) como durante (control) y después (reparación) de cualquier tipo de actividad sobre el territorio que pueda suponer un agravio para el medio ambiente, tal como indica la Ley 26/2007 de Responsabilidad Ambiental, en su artículo 1.

En lo que respecta a los mecanismos de prevención del daño medioambiental, y tal como ya se ha indicado en apartados anteriores, el convenio urbanístico deja entrever que los expedientes ambientales se harían de manera individualizada dependiendo de la actuación que se lleve a cabo en cada momento, un hecho que no debe plantearse de este modo, sino que todas las actuaciones previstas se han de llevar a cabo bajo una misma evaluación de impacto ambiental (EIA), por las dimensiones del proyecto que resulta de la suma fraccionada de las actuaciones, según el artículo 7.1 apartado a de la LEA. En este sentido, el convenio urbanístico debería aclarar mejor este punto. Concretamente, según la legislación andaluza en materia medioambiental, le correspondería una autorización ambiental unificada (AAU), según se indica en el artículo 27 de la GICA, que trata de su ámbito de aplicación. Así pues, en el artículo 27.1 apartado a, nos remite al listado del anexo I, el cual queda enmarcado, para este proyecto, en la categoría 7.14:

Proyectos de urbanizaciones, así como los de establecimientos hoteleros, apartamentos turísticos y construcciones asociadas a éstos así definidos por la normativa sectorial en materia de turismo, incluida la construcción de establecimientos comerciales y aparcamientos. (Ley 7/2007 GICA, Anexo I)

Al superar claramente las 10 hectáreas, que es una de las condiciones, entra dentro de dicho parámetro. De igual modo, en la categoría 13.6, “campos de golf”, también se indica que procede la realización de una AAU.

Por último, hay que recordar, como se ha indicado en el punto 3.4, la conveniencia de la realización de una evaluación ambiental estratégica (EAE), junto con la modificación prevista del PGOU –en el cual deberán quedar especificadas las determinaciones de la posterior ordenación pormenorizada–, ya que dichos cambios son bastantes significativos en el planeamiento general, tal como establece el artículo 6.1 de la LEA y 36.1 de la GICA. Concretamente, bastaría con una EAE simplificada, según lo estipulado en el artículo 40.3 de la GICA.

EL PAPEL DE LOS PLANES TERRITORIALES EN EL ÁMBITO DE MARO-NERJA

Planes “de cristal”

Queda patente la fragilidad que tienen los planes de ordenación territorial y urbanísticos en las últimas décadas en Andalucía, con nulidades de pleno derecho por defectos de fondo y, sobre todo, de forma, como el sufrido por el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental en 2015 (STS 4382/2015, de 6 de octubre de 2015) o los Planes Generales de Ordenación Urbana como el de Marbella (STS 5015/2015, de 3 de octubre de 2015) y Jaén (STSJA 1405/2018, de 25 de enero de 2015), entre otros.

En el caso del ámbito de Maro y Nerja, llama especialmente la atención la nulidad de varios planes que afectan directamente a su ámbito de protección, en el plazo de cuatro años. Es el caso de la nulidad

parcial del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Oriental-Axarquía, en adelante POT de la Axarquía (STS 6621/2013, de 19 de diciembre de 2013), del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía (STSJ AND 7921/2017, de 7 de septiembre de 2017) y del Plan Especial de Protección del Sitio Histórico Paraje Pintoresco de Maro (STSJ AND 15715/2017, de 18 de diciembre de 2017).

Las causas de estas nulidades fueron, según el fallo de las diferentes sentencias anteriormente mencionadas:

- Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía: por haberlo aprobado un Gobierno en funciones (no tenía competencias para ello).
- Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Oriental-Axarquía: en este caso parcial, ya que solamente se declararon nulas todas aquellas determinaciones del Plan que afectaran al municipio de Nerja, que incluye tanto el plano de ordenación “relativas a las zonas de interés territorial (artículos 61.3 y 62)”, como todas aquellas *áreas* libres asociadas al litoral (artículo 38), “así como a los artículos 32, apartados 3 y 4, 44 y 57.3.b del propio Plan”, tal como se expresa en el fallo de la propia Sentencia del Tribunal Supremo 6621/2013. El motivo fue la ausencia de precisión en la argumentación que justificara las nuevas áreas de especial protección que afectaban al municipio de Nerja, introducidas tras el TIP del propio Plan.
- Plan Especial de Protección del Sitio Histórico Paraje Pintoresco de Maro: por falta de informes económicos y de evaluación ambiental estratégica.

Las entidades que llevaron ante los tribunales las diferentes discrepancias que propiciaron la nulidad de los planes fueron, en el caso del POT de la Axarquía, el Ayuntamiento de Nerja, y en el del Plan Especial de Protección del Sitio Histórico Paraje Pintoresco de Maro, la empresa SALISL. Con ello se puede deducir que ambas entidades tienen como objetivo allanar el camino al desarrollo turístico, de campo de golf y hoteles generalmente, por el que batallan desde largo tiempo atrás, y por el que acuden a la justicia con tal de lograr los objetivos que los diferentes planes territoriales han estado frenando.

Principales efectos de la nulidad de estos planes territoriales

Los objetivos generales del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía eran, por un lado, proteger de la urbanización aquellas áreas con valores ambientales, paisajísticos, naturales, culturales, forestales y agrícolas de las áreas litorales; impedir el establecimiento de barreras urbanas que eviten las conexiones entre los biomas del interior y la costa, por otro; y la conciliación del SNU (Burgos, 2018). Cada uno de estos preceptos incidían de forma directa con el proyecto planteado por el convenio, por lo que parece evidente el riesgo para la conservación de la zona de los acantilados, además del cercamiento de las actuaciones antrópicas que supone para el Parque Natural de Sierra Tejeda, Almirajara y Alhama, si tenemos en cuenta el carácter de barrera protectora que le confiere el Paraje Natural de los Acantilados de Maro. Una cuestión que tendría, *a priori*, una clara contradicción con el objetivo de “preservación del área de los acantilados” que indica el mismo proyecto del convenio urbanístico.

Con respecto a los artículos anulados del POT de la Axarquía, el 61.3, que tenía carácter de norma, solo permitía la autorización de planes o proyectos de los que se certificara “su no afección a los hábitats naturales y las especies”. El artículo 62 delimitaba como SNU de especial protección las zonas de interés territorial delimitadas en el plano de ordenación, recomendaba específicamente al Ayuntamiento de Nerja integrar el barranco de la Coladilla en el parque natural –este punto en especial daba al traste con los proyectos de desarrollo hotelero, de viviendas de lujo y campo de golf que los promotores tenían proyectados–. Además, recomendaba que solo se permitieran edificaciones ligadas a explotaciones agrarias y “compatibles con los valores naturales y rurales” y ordenar en el Plan General el ámbito rural diseminado. En el artículo 38 se especifica que aquellos espacios libres vinculados al litoral deberían quedar como SNU de especial protección en el PGOU del municipio en cuestión, directriz que chocaba nuevamente con las pretensiones de desarrollo urbanístico en la Coladilla. Igualmente ocurre con las directrices emanadas en el artículo 32.3:

Los PGOU reubicarán los usos, edificaciones e instalaciones existentes no acordes con lo establecido por la legislación de Costas y por la LOUA para el dominio público y sus zonas de servidumbre e influencia. (Artículo 32.3 anulado del POT de la Axarquía)

También en el artículo 32.4, el cual establecía que la servidumbre de tránsito se ampliaba “hasta 20 metros desde el límite interior de la ribera del mar en los suelos no urbanos o urbanizables”, artículos en clara referencia a la protección de las zonas costeras, que también suponían un claro obstáculo al desarrollo urbanístico en estas áreas. El artículo 44 determinaba que las nuevas clasificaciones de suelo en los PGOU para uso vacacional turístico debían tener en cuenta la capacidad de carga del municipio, por lo que establecía una serie de condiciones que cumplir para ello, entre las que se incluían: a) la incidencia en los ecosistemas, el paisaje y los recursos naturales; b) la incidencia para la población, el mercado de trabajo y los servicios básicos; y c) la capacidad de absorción de los servicios e infraestructuras disponibles. Todo orientado a la sostenibilidad y la búsqueda del equilibrio territorial en línea con lo marcado por la Estrategia Territorial Europea (Comisión Europea, 1999). Sin embargo, con la anulación de este artículo, se dificulta enormemente cualquier pretensión de sostenibilidad territorial, en espacios especialmente castigados como son la costa malagueña, y en general el litoral mediterráneo. Y finalmente, en el artículo 57.3b del mismo POT de la Axarquía, el cual indicaba que no se podía fragmentar la unidad parcelaria catastral “a efectos de su posible edificación, ni alterar las condiciones de flora y fauna” existentes cuando concurriera la intervención, en otra alusión a la preservación de los valores naturales imperantes de la zona, y que se desvanecen con su anulación.

Por lo general, los artículos anulados del POT de la Axarquía hacen referencia a la protección litoral y del territorio en general, de los valores naturales, culturales y paisajísticos, así como la búsqueda de un equilibrio y sostenibilidad para las nuevas edificaciones y, en general, proyectos de urbanización. Unos parámetros en claro contraste con el proyecto propuesto en el convenio urbanístico acordado entre el Ayuntamiento de Nerja y SALISL para todo el entorno de Maro. Llama la atención, no obstante, la instrumentalización del POT de la Axarquía que el propio Ayuntamiento de Nerja ejerce para conseguir sacar adelante este proyecto de desarrollo urbanístico. Por una parte, ha promovido la nulidad de los

artículos anteriormente citados, que significaban claramente una barrera para ello. Por otra parte, ha utilizado los artículos 49 y 50 del mismo Plan, que recordemos, invoca la figura de “instalación recreativa de interés territorial” y la posibilidad de urbanizar en suelos no urbanizables con fines turísticos, para amparar las actuaciones sobre el territorio que pretende con el convenio urbanístico. Se modelan así las normativas territoriales conforme a los objetivos perseguidos con el proyecto del convenio, promovido por una entidad privada.

Por último, con la nulidad del Plan Especial de Protección del Sitio Histórico Paraje Pintoresco de Maro (PEP-M), se hacía desaparecer otra “barrera” de protección del paisaje para cualquier actuación sobre esta zona territorial. En el Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía solo aparecen la cueva de Nerja y los entornos de Maro, una delimitación escueta que se centra en el entorno inmediato de la propia cueva. Los valores paisajísticos y patrimoniales –natural, industrial y cultural– del ámbito de Maro quedan sin protección, ya que es un requisito estar incluido en dicho catálogo para que quede amparado por la Ley 14/2007 del Patrimonio Histórico de Andalucía. En esta ley se indica expresamente la obligación por parte de los municipios de proteger este tipo de zonas incluidas en el Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía (artículo 30.1).

A pesar de estas nulidades, hay que recordar el carácter de protección básica que el Plan Especial del Protección del Medio Físico (PEPMF) otorga a los elementos naturales presentes en el ámbito. En él ya indica el riesgo que supone la presión tanto urbanística y turística como la expansión de las zonas agrícolas para el espacio de los acantilados de Maro, que cataloga como *protección especial integral*, al igual que la cueva de Nerja, y advierte de la necesidad de una estricta protección por la presencia de elementos vegetales de gran valor científico y de especies animales relevantes, como el águila pescadora.

El Plan Especial del Protección del Medio Físico también ofrece una *protección especial compatible* con las huertas de Nerja, bajo la categoría de *paisajes agrarios singulares*, y valora el interés productivo y paisajístico de estas.

Desde hace años, queda de manifiesto que los planes de ordenación territorial vienen sufriendo un segundo “filtro” tras el largo y complejo recorrido que supone su aprobación definitiva, y es el de pasar por los tribunales de justicia. Siendo la principal causa de la nulidad las cuestiones formales, impide analizar el contenido de fondo de estos, por lo que, en caso de aprobarse de nuevo el Plan, se tendría que pasar de nuevo por el proceso judicial para analizar su contenido –modelo, normas, directrices y objetivos–, un componente que sin duda eterniza el proceso de aprobación de planes, si además sumamos a ello el tiempo de elaboración de estos, y lo que desemboca en una situación de incertidumbre jurídica, tanto para la Administración pública como para la población en general (Burgos, 2018).

El futuro papel de la Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía

A finales de 2021 se aprobó la nueva Ley 7/2021 de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA), que viene a sustituir la LOUA, la LOTA y todo el conjunto de decretos y modificaciones lanzados *a posteriori*. Pretende ser, en general, una ley para adaptarla al nuevo escenario, con nuevas necesidades de lucha contra el cambio climático, protección del litoral y del medio natural.

No obstante, no está exenta de polémica, como ya sucedió con el mantenimiento de los criterios del Decreto Ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Por otro lado, el proyecto de ley hace una mención escueta a la cuestión litoral, a la que dedica tan solo los artículos 35 y 36. En ellos se especifica que es labor del planeamiento subregional la ordenación y protección de este ámbito, estableciendo una serie de determinaciones específicas que cumplir, y que, en caso de aquellos territorios con ausencia de Plan Subregional, o no incluidos en ellos dichas determinaciones, debe seguir los criterios establecidos en el POTA. Esto resulta una protección insuficiente en todo caso, por lo que son necesarias la redacción y la aprobación de una ley específica de protección del litoral andaluz. En el caso que se está tratando, el ámbito territorial de Nerja y el entorno de Maro, a pesar de estar en vigor el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Oriental-Axarquía, se anularon una serie de artículos, como se ha descrito antes, que precisamente velaban por una mayor protección del litoral y los valores naturales, lo que deja la zona a expensas de una legislación menos estricta en este sentido.

Esta ley también le confiere gran importancia al concepto de paisaje, al que se refieren los artículos 37 y 38, y del que específicamente el artículo 37.3 indica que debe ser integrado tanto en los instrumentos de ordenación del territorio como urbanístico y, generalmente, “ser tenido en cuenta en todas las políticas sectoriales en aras de la consecución de los objetivos de calidad paisajística”, incorporando, así, un diagnóstico del paisaje, con una serie de contenidos mínimos por cumplir.

Así pues, con carácter general, los tres elementos de esta ley que pueden ser de gran transcendencia no solamente para el ámbito territorial de Maro y Nerja, sino para todo el conjunto territorial andaluz son:

- la aspiración de dar mayor protección a los planes de ordenación territorial y urbanísticos frente a los riesgos de nulidad y supresión ante los tribunales de justicia por cuestiones formales y de fondo, y, por ende, una mayor seguridad jurídica, una cuestión de imperante necesidad, sobre todo a lo largo de la costa malagueña y andaluza en general, y del que el ámbito de Maro se ha visto muy afectado en este sentido en la última década;
- la agilidad que promete para el desarrollo y aprobación de dichos planes, simplificando la burocracia;
- el enfoque sostenible que le confiere, socioeconómica y medioambientalmente, una pretensión de la que quedará por ver su aplicación efectiva, pero de la que resulta innegable su necesidad en la ordenación y desarrollo de nuevos proyectos urbanísticos.

CONCLUSIONES

El conflicto vivido en Maro no es exclusivo de Nerja, en lo que respecta a la relación entre la Administración pública gobernante y la ciudadanía residente. Habitualmente, estos conflictos proceden de una falta de consenso político y social ante un proyecto de importancia territorial y urbanística. En este sentido, se debería reforzar el consenso social, teniendo en cuenta los perjuicios sociales, económicos y

ambientales que pueden acarrear, como es el caso que ocupa el presente estudio: el convenio urbanístico entre el Ayuntamiento de Nerja y la Sociedad Azucarera Larios S. L.

Por un lado, el empleo que puede generar en el ámbito de Maro en detrimento de las actividades agrícolas presentes es frágil, debido al carácter temporal y precario de los empleos del sector terciario vinculados a la actividad turística (Pou, 2012). Se hace necesario buscar una solución acordada sobre la base del diálogo social con los damnificados. Para ello, sería aconsejable la realización de una consulta popular por parte del Ayuntamiento de Nerja en el que dispusiera de manera pedagógica y objetiva las ventajas e inconvenientes del proyecto. De esta manera ayudaría a aclarar la posición de la ciudadanía al respecto. Se ha de tener en cuenta la gran repercusión de la actuación sobre el territorio que se quiere llevar a cabo, según establece el artículo 2.1 de la Ley 2/2001 de Regulación de las Consultas Populares Locales en Andalucía y los artículos 1, 3.1 y 3.2 de la Ley 27/2006 por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Por otro lado, en lo que respecta al componente medioambiental, la nulidad de los planes territoriales y de protección con incidencia en el ámbito de estudio ha supuesto una merma del grado de protección de los valores naturales y paisajísticos en el ámbito de Maro, más vulnerable a la presión urbanística y desarrollista del municipio de Nerja. Ello puede suponer un grave peligro para la preservación de los espacios naturales presentes y una mayor presión urbanística para el Parque Natural de Sierra Tejada, Alhama y Almijara.

Así pues, se hace patente el componente frágil que ostentan dichos planes, expuestos a ser tumbados por los tribunales de justicia por defectos de fondo o de forma. Unas barreras que se suman al largo proceso de desarrollo y aprobación de estos. Esto implica que su función de ordenación territorial y preservación medioambientales de forma efectiva sean tareas realmente arduas. En este sentido, la futura Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio en Andalucía pretende dar solución a esta problemática.

De este modo, el plan que ha sobrevivido a la nulidad total, el subregional Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Oriental-Axarquía, debe realizar una reforma integral que incorpore los elementos de protección litoral, natural y paisajístico que fueron anulados. Además, también se hace necesaria una actualización de las determinaciones, normas y directrices a las necesidades actuales de preservación ambiental y lucha contra el cambio climático, así como la realidad económica y social actual de la comarca de la Axarquía. De igual modo, es especialmente necesaria la reforma de los artículos 49 y 50. En ellos se posibilita la implantación de edificaciones de carácter turístico en suelo no urbanizable bajo el pretexto de “instalaciones recreativas de interés territorial”, una cuestión que debería acotar su enfoque, que avala construcciones sobre suelo no urbanizable. Este tipo de suelo tiene precisamente como pretensión prevenir la construcción de edificaciones y el correspondiente sellado de suelo y demás perjuicios medioambientales.

El conflicto tiene, no obstante, un componente más de fondo, y es el modelo de desarrollo para el municipio nerjeño. Nuevamente la propuesta de actuación planteada va en dirección del desarrollo urbano-turístico clásico de depredación territorial, basado en la construcción de más hoteles, restauración, campos de golf y en la especulación del sector inmobiliario. Dichos componentes se encuentran ya monopolizados a lo largo del litoral andaluz y español en general (Navarro-Jurado et al., 2020).

En contraposición, se propone desde plataformas como Otro Maro y Nerja Es Posible un desarrollo diversificado que pueda coexistir con el turístico ya presente en gran parte del municipio, pero que otorgue más importancia a la agricultura local y los valores ambientales presentes en el ámbito. Este último modelo sería el más apropiado para Nerja, si se tiene en cuenta la situación actual y a medio o largo plazo que está provocando las últimas crisis económicas de 2008 y 2020, así como el asedio del urbanismo expansivo al que suelen estar expuestos los espacios naturales protegidos (Delgado Viñas, 2008).

A la vista de los resultados obtenidos en el presente estudio, se considera necesario seguir investigando en el análisis de conflictos territoriales en otros ámbitos territoriales de nuestro país y, especialmente, en el litoral mediterráneo, debido a su importante dinámica de transformación de usos del suelo en los últimos años.

REFERENCIAS

- Andalucía. Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. *BOJA*, 8, de 22/01/1994; *BOE*, 34, de 09/02/1994.
- Andalucía. Ley 2/2001, de 3 de mayo, de Regulación de las Consultas Populares Locales en Andalucía. *BOJA*, 59, de 24/05/2001; *BOE*, 134, de 05/06/2001.
- Andalucía. Ley 7/2007, de 9 de julio de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental. *BOJA*, 143, de 20/07/2007; *BOE*, 190, de 09/08/2007.
- Andalucía. Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía. *BOJA*, 248, de 19/12/2007; *BOE*, 38, de 13/02/2008.
- Andalucía. Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía. *BOJA*, 233, de 03/12/2021; *BOE*, 303, de 20/12/2021.
- Andalucía. Decreto Ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía. *BOJA*, 23, de 25/09/2019.
- Andalucía. Decreto Ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía. *BOJA*, 4, de 12/03/2020, 2-95.
- Andalucía. Decreto 191/2006, de 31 de octubre, por el que se declara Bien de Interés Cultural, con la categoría de Zona Arqueológica, la Cueva de Nerja (Málaga). *BOJA*, 228, del 24/11/2006, 49.
- Ayuntamiento de Nerja (2020). *Convenio urbanístico entre el ayuntamiento de Nerja y Sociedad Azucarera Larios Inmobiliaria, S.L. para la regularización de anteriores convenios, ocupaciones de suelo y desarrollo urbanístico de Maro*. <https://transparencia.nerja.es/wp-content/uploads/2020/03/200313-CONVENIO-AYUNTAMIENTO-DE-NERJA-SALSA.pdf>
- Ayuntamiento de Nerja (2021). *Aprobación texto definitivo del convenio urbanístico de planeamiento para el desarrollo urbanístico de maro desde el barranco de Burriana al río De la miel, de oeste a este, y del deslinde del dominio público marítimo-terrestre a la AP-7, de norte a sur*. <https://transparencia.nerja.es/wp-content/uploads/2021/09/210930-PUBLICACION-EN-BOP-TEXTO-DE-11-08-2021-TEXTO-DEFINITIVO-CONVENIO-PLANEAMIENTO-DESARROLLO-MARO.pdf>

- Bellet, C. (2020). Las políticas urbanísticas municipales en España: 40 años de ayuntamientos democráticos (1979-2019). *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 85, 1-38.
- Bernardos Domínguez, G. (2009). Creación y destrucción de la burbuja inmobiliaria en España. *Información Comercial Española. Revista de Economía ICE*, 850, 23-40.
- Burgos, E. R. (2018). La anulación del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía: ¿nuevas dificultades en la planificación territorial de Andalucía? *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 109-131.
- Calderón, B. & García, J. L. (2017). Legislación urbanística y planeamiento urbano en España, 1998-2015. Del despilfarro a la sostenibilidad. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 21, 570. <https://doi.org/10.1344/sn2017.21.19429>
- Comarca 31 (2020). Sociedad Azucarera Larios presenta su macroproyecto urbanístico en los acantilados de Maro. *Comarca 31*. <https://www.comarca31.com/video/economia/sociedad-azucarera-larios-presenta-proyecto-maros-golf-nerja-macro-proyecto-urbanistico/20200415155319002675.html>
- Comisión Europea (1999). Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE. Bruselas.
- Del Carmen Iraneh, M. (2018). La importancia de los corredores biológicos para la conservación de los recursos: el caso península. *Conexiones*, 1(4).
- Delgado Viñas, C. (2008). Urbanización sin fronteras: el acoso urbanístico a los espacios naturales protegidos. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 47, 271-310.
- España. Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español. *BOE*, 155, de 29/06/1985.
- España. Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. *BOE*, 181, de 29/07/1988.
- España. Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (Incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE). *BOE*, 171, de 19/07/2006.
- España. Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. *BOE*, 255, de 24/10/2007.
- España. Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. *BOE*, 299, de 14/12/2007.
- España. Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. *BOE*, 129, de 30/05/2013.
- España. Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental. *BOE*, 296, de 11/12/2013.
- Fernández Durán, R. (1993). *La explosión del desorden. La metrópoli como espacio de la crisis global*. Madrid: Fundamentos.
- Gaja Díaz, F. (2015). Urbanismo concesional. Modernización, privatización y cambio de hegemonía en la acción urbana. *Ciudades*, 18, 103-126.
- Gallegos Reina, A. (2019). Litoralización, urbanización difusa y riesgos naturales: análisis y reflexión sobre la evolución del poblamiento en el litoral mediterráneo andaluz entre 1957 y 2016. *IX Congreso Internacional de Ordenación del Territorio* (pp. 250-255).
- Jiménez Sánchez, F. (2008). Boom urbanístico y corrupción política en España. *Mediterráneo Económico*, 14.

- Junta de Andalucía, Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio. *Plan Especial de Protección del Medio Físico*. <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/fomentoinfraestructuras-yordenaciondelterritorio/areas/urbanismo/planeamiento/paginas/planes-especiales-proteccion.html>
- Junta de Andalucía, Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio. *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía*. https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/plan_ordenacion_territorio_andalucia.pdf
- Junta de Andalucía, Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio (2006). *Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Oriental-Axarquía*. <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/fomentoinfraestructuras-yordenaciondelterritorio/areas/ordenacion/planes/paginas/oriental-axarquia-malaga.html>
- Martínez-Medina, A. & Oliva-Meyer, J. (2012). Las “otras” ciudades: planeamiento y arquitectura para el turismo. El caso del Mediterráneo español (1945-1975). *6th Conference of the International Forum on Urbanism (IFoU): TOURBANISM*. Barcelona.
- Morera, C., Pintó, J., & Romero, M. (2008). Procesos de fragmentación y corredores biológicos: una introducción. *Journal of Latin American Geography*, 7(2), 164-166.
- Navarro-Jurado, E., Romero-Padilla, Y., Romero-Martínez, J. M., Serrano-Muñoz, E., Habegger, S., & Mora-Esteban, R. (2019). Growth machines and social movements in mature tourist destinations Costa del Sol-Málaga. *Journal of Sustainable Tourism*, 27(12), 1786-1803.
- Navarro-Jurado, E., Romero-Padilla, Y. & Romero-Martínez J. M. (2020). Destinos turísticos litorales en España: Crecimiento, reacción social y postcrecimiento. El caso de la Costa del Sol-Málaga. En *Sostenibilidad turística: overtourism vs undertourism* (pp. 43-56). Societat d'Història Natural de les Balears.
- Del Romero Renau, L. & Valera Lozano, A. (2016). From NIMBYsm to the 15M: A decade of urban conflicts in Barcelona and Valencia. *Territory, Politics, Governance*, 4(3), 375-395. DOI: 10.1080/21622671.2015.1042025
- Otro Maro y Nerja Es Posible (2017). No al Plan Larios en Maro. *Wixsite*. <https://noalplanlarios.wixsite.com/plataforma>
- Pou, L. (2012). Turismo y empleo: una mirada realista. *P3T, Journal of Public Policies and Territory*, 1(3), 39-44.
- Romero, J. (2010). Construcción residencial y gobierno del territorio en España. De la burbuja especulativa a la recesión. Causas y consecuencias. *Cuadernos Geográficos*, 47(2), 17-46.
- Romero-Martínez, J. M.; Romero-Padilla, Y. & Blázquez-Salom, M. (2022). Somos realistas, pedimos lo imposible. *Alba Sud, investigación y comunicación para el desarrollo*. <https://www.albasud.org/noticia/1477/somos-realistas-pedimos-lo-imposible>
- Romero-Padilla, Y., Cerezo-Medina, A., Navarro-Jurado, E., Romero-Martínez, J. M., & Guevara-Plaza, A. (2019). Conflicts in the tourist city from the perspective of local social movements. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 83.
- Rullan, O. (1999). La nueva Ley del Suelo de 1998 en el contexto del neoliberalismo postmoderno. *Investigaciones Geográficas*, 22, 5-21.

- Rullan, O. (2011). La regulación del crecimiento urbanístico en el litoral mediterráneo español. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 168, 279-297.
- Sentencia del Tribunal Supremo 6621/2013 (Sala de lo Contencioso, Sección 5.ª), de 19 de diciembre de 2013 (recurso 982/2011).
- Sentencia del Tribunal Supremo 5015/2015 (Sala de lo Contencioso, Sección 5.ª), de 3 de octubre de 2015 (recurso 2734/2014).
- Sentencia del Tribunal Supremo 4382/2015 (Sala de lo Contencioso, Sección 5.ª), de 6 de octubre de 2015 (recurso 2676/2012).
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía 1405/2018 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), de 25 de enero de 2015.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía 7921/2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), de 7 de septiembre de 2017 (recurso 721/2015).
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía 15715/2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), de 18 de diciembre de 2017.
- Sequera, J. (2020). *Gentrificación: Capitalismo cool, turismo y control del espacio urbano*. Madrid: Catarata.
- Toussaint, E. (2021). El marquesado de Larios y su chantaje de deuda para construir un campo de golf en tierras de cultivo. *Revista El Observador*. https://revistaelobservador.com/images/stories/envios_21/febrero/toussaint.pdf

Cómo citar este artículo:

Romero-Padilla, J. & Romero-Padilla, Y. (2023). El papel de los planes territoriales en el enfrentamiento de dos modelos territoriales yuxtapuestos: el conflicto jurídico de Maro (Nerja, Málaga). *Cuadernos de Geografía*, 110, 221-241.

<https://doi.org/10.7203/CGUV.110.24184>



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

