



## **A. EXPERIENCIAS, BUEN GOBIERNO Y APORTACIONES A OTRO MODELOS DE DESARROLLO DESDE LA ORDENACIÓN, PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL Y URBANA**

El papel de la ordenación territorial y urbanística en la gestión  
integrada de las zonas costeras

*Raquel Rodríguez Alonso\**

*\*(Arquitecta urbanista y profesora asociada del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, UPM)*

### **1. La complejidad en la gestión del litoral**

Es imposible entender, definir o actuar en el litoral sin tener en cuenta al menos tres puntos de vista y las relaciones e interacciones entre ellos: los procesos físicos del sistema litoral, la complejidad jurídica y competencial que determina el tipo y ámbito de actuación, y la utilización de la costa como un recurso económico, productivo y cultural. (Barragán, 2004)

En este contexto, el sistema administrativo y legal está en el origen de las transformaciones territoriales que ha sufrido el litoral. Como creación socio política, es reflejo, en cada momento histórico, de los hábitos, prioridades y objetivos sobre el territorio, siendo parte fundamental en la construcción del espacio social litoral y en la destrucción del sistema ecológico. Cuanto mayor es la presión económica sobre el territorio, más importante será la capacidad de las herramientas que desarrolla para establecer los límites de actuación de los diversos agentes, siendo determinante la definición del ámbito litoral (ITUR, 1987) y la distribución de competencias entre las distintas administraciones (Rodríguez Alonso, R. 2012).

### **2. Fases en la construcción del litoral**

Tomando como referencia la fecha de aprobación del primer texto legislativo que permite la ordenación completa de municipios y territorios (1956), y aplicando la metodología al municipio de Cartagena, pueden observarse tres fases diferenciadas en la construcción del litoral actual:

- Años 50-Crisis del petróleo. La apuesta por el crecimiento económico se refleja en Cartagena en la implantación de un modelo que fomenta la diversidad de actividades económicas vinculadas al litoral, desarrollado con un marco legal redactado sin ninguna integración, basado en principios

jerárquicos y, en muchas ocasiones, contradictorio. Dos de los puntos negros del Mediterráneo español (Bahía de Portmán y Manga del Mar Menor) tienen su origen en las políticas desarrolladas durante estos años y siguen sin solución a día de hoy, a pesar de los múltiples intentos de gestión por parte de distintas escalas de la administración.

- Las décadas de los 80 y los 90 están marcadas por los esfuerzos para proteger el litoral desde todos los niveles de la administración, manteniendo la apuesta por la diversidad de actividades en el litoral. El valor ambiental del litoral se introduce en el marco legal como reacción al modelo económico y político desarrollado en el periodo anterior, en un contexto de crisis económica y estancamiento de la población. Entre los hitos de dicho periodo cabe destacar la ley de costas de 1988, la declaración del primer parque regional en Murcia (Calblanque) y la aprobación del primer listado regional de espacios naturales protegidos, el primer intento de ordenación del litoral estatal (Plan Indicativo de Usos del Dominio Público Litoral), o los primeros documentos y legislaciones sobre ordenación del territorio que tienen por objeto plantear un nuevo modelo sobre el Mar Menor y la Bahía de Portmán.
- Desde finales de la década de los 90 hasta el estallido de la burbuja inmobiliaria, la revisión del marco legal y los distintos instrumentos estará marcada por el impulso al nuevo desarrollo económico y la divergencia entre los objetivos de las distintas administraciones, especialmente cuando el signo político es diferente. El modelo económico prima el desarrollo de la construcción vinculada al turismo renunciando al fomento del resto de actividades económicas. En 2004, se aprueban las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral (DPOTL) de la Región de Murcia en las que se establece un modelo de protección del suelo estrictamente ajustado al espíritu de la ley de suelo de 1998: la protección geomorfológica solo excluye del desarrollo urbano los terrenos cuya pendiente es superior al 50%; y basta la clasificación como urbano o urbanizable en el planeamiento general para que el suelo no sea protegido. El Plan General de Cartagena, aprobado en 2012 asume la protección incluida en el DPOTL, lo supone la desprotección de 13.000 hectáreas respecto al modelo de 1987, la puesta en carga del 30% del territorio y la previsión de 172.393 nuevas viviendas, lo que supondría multiplicar por 2.5 el parque existente en 2011. Frente a la ordenación propuesta por la administración autonómica y local, la política de costas desarrollada por el Estado entre 2005 y 2011 mantiene la apuesta por la protección del litoral: se retoma la regeneración de la Bahía de Portmán, se pone en marcha el Programa de Acción en el área del Mar Menor; se adquieren varias fincas militares para su incorporación al DPMT; y se inicia la redacción de la Estrategia de Sostenibilidad de la Costa y el Mar, abandonada antes de tiempo por los conflictos competenciales y las propuestas que incluía.

### **3. El papel de la ordenación territorial y urbanística en la gestión integrada de las zonas costeras**

Durante los años de la burbuja, entra en carga el complejo sistema administrativo y competencial en vigor, y formas de gestión divergentes afectan al litoral. La desconfianza entre administraciones está en el origen de la adquisición de fincas rústicas desde la administración estatal para incorporarlas al DPMT. Las herramientas urbanísticas y territoriales, partiendo de un modelo pactado, hubieran permitido una solución definitiva y más barata para su protección. Teniendo en cuenta que la gran mayoría de los problemas de la costa derivan de la existencia de los asentamientos urbanos e infraestructuras, y que gran parte de las inversiones se dedican a salvaguardar dichos elementos, la técnica urbanística podría ser una buena alternativa a medio y largo plazo. El objetivo de la comunicación será poner de manifiesto el papel de la ordenación territorial y urbanística en la gestión integrada de las zonas costeras, señalando aquellos instrumentos y herramientas cuya utilización, en coordinación con la administración estatal, puedan llegar a suponer cambios sustanciales en los criterios actuales de intervención.

#### **BIBLIOGRAFÍA**

AYUNTAMIENTO DE CARTAGENA (2011), Plan General de Ordenación Urbana. Boletín Oficial de la Región de Murcia, 27 de julio de 2012, num. 173, p. 32344.

BARRAGÁN MUÑOZ, J. M. (2004), *Las áreas litorales de España. Del análisis geográfico a la gestión integrada*. Editorial Ariel, Barcelona.

ITUR, (1987) Análisis del litoral español. Diseño de políticas territoriales. MOPU, Madrid.

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS (1977). Plan Indicativo de Usos del Litoral de Murcia. MOPU, Madrid

RODRÍGUEZ ALONSO, R. (2012) “La construcción del espacio litoral. Una aproximación desde el marco legal” *Arquitectura y Crisis. III Congreso Europeo sobre Eficiencia energética y sostenibilidad en la arquitectura y el urbanismo*. 215 177-186.

REGIÓN DE MURCIA. Decreto 57/2004, de 18 de junio, por el que se aprueban las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral (DPOTL) de la Región de Murcia. Boletín Oficial de la Región de Murcia, 25 de junio de 2004, num. 145, p. 14167