

Criterios para la gestión de la Zona de Servidumbre de Protección del Dominio Público Marítimo Terrestre

Informe II

FASE DE DOCUMENTACIÓN:

RECOPILACIÓN Y ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA DEL PROCESO DE GESTIÓN DE LA ZSP DEL DPMT

Convenio UCA-EGMASA

Grupo de Investigación de

Planificación y Gestión de Áreas Litorales

Facultad de Ciencias del Mar y Ambientales.

INDICE:

1.- La gestión de la ZSP del DPMT en España y Andalucía	4
<u>1.a- Normativa estatal para la gestión de la ZSP del DPMT.....</u>	<u>4</u>
<u>1.b-La gestión de la ZSP en las diferentes CCAA del Estado Español</u>	<u>6</u>
<u>1.c- La gestión de la ZSP del DPMT en la Comunidad Autónoma de</u> <u>Andalucía.</u>	<u>11</u>
2.- La gestión de la ZSP del DPMT en la provincia de Cádiz	15
<u>2.a- El litoral y la ZSP en la provincia de Cádiz.....</u>	<u>15</u>
<u>2.b- La disciplina ambiental: información y análisis de los resultados.....</u>	<u>19</u>
<u>2.c-Conclusiones generales</u>	<u>30</u>

INDICE DE CUADROS:

Cuadro 1.- Artículos del Reglamento de Costas referidos a las Zonas de Protección del DPMT

Cuadro 2.- Usos y actividades en la ZSP del DPMT

Cuadro 3.- Normativa de interés para la Gestión de la ZSP

Cuadro 4.- Adscripción de la gestión de la ZSP a unidades administrativas

Cuadro 5.- Normativa del procedimiento administrativo en las CC.AA

INDICE DE FIGURAS:

Figura 1.- Asignación de la competencia en la Gestión de los usos en la ZSP en las CC.AA

Figura 2.- Instrumentos específicos del litoral para la gestión de los usos en la ZSP en las CC.AA

Figura 3.- Solicitud de Autorización de Uso

Figura 4.- Longitud de DPMT deslindado en los municipios de la provincia de Cádiz a 1 de enero de 2004

Figura 5.- Evolución anual del número de expedientes de solicitud de autorización de uso en ZSP en la provincia de Cádiz. (1994-2003)

Figura 6.- Número de expedientes de solicitud de autorización de uso en la ZSP por municipio. 1994-2003

Figura 7.- Evolución anual del número de expedientes de solicitud de autorización de uso en ZSP en La Janda-Bahía de Cádiz

Figura 8.- Evolución anual del número de expedientes de solicitud de autorización de uso en ZSP de la Costa Noroeste y Bahía de Cádiz

Figura 9.- Tipología de los expedientes de solicitud de autorización de uso en ZSP (1994-2004)

Figura 10.- Tipología de los usos solicitados en los expedientes de autorización por municipio. 1994-2003

Figura 11.- Resolución de los expedientes de autorización de uso en la provincia de Cádiz (2003)

Figura 12.- Tipo de solicitante de la autorización de uso en los expedientes seleccionados. (2001-2003)

Figura 13.- Tipo de suelo en el que se solicitan los usos en los municipios seleccionados (2001-2003)

Figura 14.- Evolución anual del número total de expedientes sancionadores en la ZSP en la provincia de Cádiz (1995-2003)

Figura 15.- Evolución anual de los expedientes sancionadores en los municipios costeros de la provincia de Cádiz (2000-2003)

Figura 16.- Tipología de los expedientes sancionadores de los municipios costeros de la provincia de Cádiz

Figura 17.- Tipo de sancionado en los municipios seleccionados de la provincia de Cádiz en el año 2003

Figura 18.- Denunciante en los expedientes sancionadores de la provincia de Cádiz. (2003)

LISTADO DE ACRÓNIMOS:

CAA: Comunidad Autónoma de Andalucía

CC.AA: Comunidades Autónomas

CMA: Consejería de Medio Ambiente

DCAA: Demarcación de Costas Andalucía-Atlántico

DP-CMA: Delegación Provincial de Medio Ambiente

PMAA: Plan de Medio Ambiente de Andalucía

DPMT: Dominio Público Marítimo Terrestre

LPAC: Ley de Procedimiento Administrativo Común

LOUA: Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía

SEPRONA: Servicio de Protección de la Naturaleza

ZI- SNU: Zona de Influencia- Suelo No Urbanizable

ZSP: Zona de Servidumbre de Protección

Recopilación y análisis de la información administrativa del proceso de gestión de la ZSP del DPMT¹

1.- La gestión de la ZSP del DPMT en España y Andalucía

1.a- Normativa estatal para la gestión de la ZSP del DPMT

La Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, es la principal referencia normativa para la gestión del DPMT y su correspondiente ZSP. De la lectura del articulado del Reglamento General para el desarrollo y ejecución de la ley (Cuadro 1²) se desprenden algunas ideas elementales:

- a) En primer lugar, hay que subrayar el hecho de que la creación de esta zona en terrenos colindantes al DPMT, y que son de dominio privado, obedece al deseo del legislador de proteger las características y elementos naturales de ese mismo dominio público, así como sus fines de uso. De forma expresa (R-39) señala “la prevención de las perjudiciales consecuencias de obras e instalaciones”.
- b) Para la finalidad descrita, dichos terrenos estarán sujetos a una serie de limitaciones y servidumbres que, en la normativa estatal, aparecen como regulación mínima. No obstante, tales disposiciones se consideran complementarias de las que puedan dictar las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias (R-40.3).
- c) La extensión de la ZSP se establece en 100 metros contados a partir del límite interior de la ribera del mar (R-43.1). Pero en realidad esta anchura es variable ya que puede ampliarse otros 100 metros, de acuerdo con la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento correspondiente, o reducirse a tan sólo 20 metros, en caso de que sea suelo urbano o exista un Plan Parcial aprobado antes del 29/7/88, como señalan las Disposiciones Transitorias octava y novena del Reglamento.
- d) Dentro de la ZSP aparece incluida la Zona de Tránsito (6 metros ampliables hasta un máximo de 20) que siempre debe quedar expedita al paso de público peatonal y vehículos de vigilancia y salvamento, con la excepción de los espacios protegidos.
- e) Siguiendo la lógica anteriormente señalada la normativa estatal dispone que, con carácter ordinario, las obras, instalaciones y actividades permitidos en esta zona serán aquellos que, por su naturaleza, “no

Idea Clave: 1

La creación de esta zona en terrenos colindantes al DPMT, y que son de dominio privado, obedece al deseo del legislador de proteger las características y elementos naturales de ese mismo dominio público, así como sus fines de uso.

¹ Este informe ha contado con la imprescindible ayuda de los técnicos responsables de la gestión de la ZSP en la Delegación Provincial de la Consejería de Medio Ambiente en Cádiz: J. M. Fornell, Lola Larios, Regla Miranda. Ellos nos han facilitado información y acompañado en la mayoría de las salidas de campo. También hemos tenido el apoyo de J. M. Abarca del Servicio de Dominio Público de la Demarcación de Costas, y la orientación de Inmaculada Cea de la Oficina del Litoral de la Provincia de Cádiz (Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes).

² En el BOE de 31 de diciembre de 2002, donde se publica la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, se modifican varios artículos de la Ley de Costas. En concreto, para la ZSP interesa la nueva redacción de la DT Tercera .3, que eleva a Ley buena parte del Reglamento de desarrollo referido a “fachadas marítimas” (RDT-9^a) en cuanto a desarrollo urbanístico se refiere.

puedan tener otra ubicación o presten servicios necesarios o convenientes para el uso DPMT” (R-46.1).

- f) Pero no puede olvidarse que, incluso la hipotética excepcionalidad recogida en la legislación, justificada por razones de utilidad pública para ciertas instalaciones, construcciones o edificaciones generalmente prohibidas en ZSP (R-47), queda anulada si dicha zona corresponde a tramos de costa especialmente protegidos o son sensibles desde el punto ecológico o geomorfológico (marismas y playas).

Cuadro 1.- Artículos del Reglamento de Costas referidos a las Zonas de Protección del DPMT

	Zona de Servidumbre de Protección	Zona de Servidumbre de Tránsito	Zona de Influencia
Objetivos y disposiciones generales	39, 40, 41, 42		
Anchura	43, DT.8, DT.9	51	58
Obras y usos permitidos	44, 45, 46, 47, 48, DT.8, DT.9, DT.12, DT.13	51, DT9, DT12, DT13	58
Obras y usos prohibidos	44, 45, 46, 47, DT.12, DT.13	51, DT9, DT12, DT13	58
Autorizaciones y su tramitación	48, 49, DT.18		58
Infracciones, sanciones y multas	174- 191	174- 191	
Procedimientos sancionadores	192- 202	192- 202	
Competencias de la comunidad autónoma	43, 48, 49, 50, 174- 202, 189, 203.5	49, 51.4, 174-202	58

Fuente: Elaboración propia

- g) Sobre la Comunidad Autónoma recae la responsabilidad de autorizar los usos permitidos en la ZSP (R-48 y 49). La respuesta a las solicitudes se resuelve conforme a lo establecido en la propia Ley de Costas y su Reglamento. Pero también ésta añade que se pueden establecer las “condiciones que se estimen necesarias para la protección del dominio público”. En cualquier caso el órgano competente de la Comunidad Autónoma debe solicitar antes de su resolución informe del Servicio Periférico de Costas (R-49). Evidentemente, ello debería implicar una adecuada coordinación entre ambos entes administrativos.
- h) Como idea general, y en relación al objetivo de nuestro trabajo, resulta obvia, por un lado, la competencia de cada Comunidad Autónoma en la gestión de la ZSP en cuanto a defensa y fines del DPMT se refiere. Pero, por otro, parece claro que dicha salvaguarda no tiene que entrar forzosamente en colisión con los objetivos que el propio ente regional proponga en este espacio dentro del marco de sus competencias.

Idea Clave: 2
 Resulta obvio, por un lado, la competencia de cada Comunidad Autónoma en la gestión de la ZSP en cuanto a defensa y fines del DPMT se refiere. Pero, por otro, parece claro que dicha salvaguarda no tiene que entrar forzosamente en colisión con los objetivos que el propio ente regional proponga en este

- i) De esta forma, cualquier iniciativa que desarrolle y precise los criterios de gestión de la ZSP debe, no solo, ser escrupulosa con los objetivos explicitados en la Ley y Reglamento de Costas referidos al DPMT. También queda obligada a integrar en los mismos el legítimo interés de la Comunidad Autónoma por desarrollar determinadas políticas ambientales, urbanísticas y territoriales.

Cuadro 2.- Usos y actividades en la ZSP del DPMT

Prohibidos	Prohibición en < 20 metros	Permitidos	Autorización especial o temporal
Edificación residencial, vías interurbanas, actividades que impliquen destrucción de yacimientos de áridos, tendidos aéreos de líneas eléctricas de alta tensión, vertidos de residuos sólidos y líquidos sin depurar, publicidad en carteles o vallas...	Servicios de playa de hasta 150 m ² , cerramientos opacos de más de 1 metro de altura, estaciones depuradoras de aguas residuales, colectores paralelos a la costa...	Con carácter genérico: usos que por su naturaleza no puedan tener otra ubicación, así como servicios necesarios para el DPMT. Cultivos y plantaciones, operaciones de salvamento marítimo, instalaciones deportivas descubiertas, industrias marítimas, zonas verdes, aparcamientos, viales, paseos marítimos, campamentos...	Talas autorizadas, desmontes y terraplenes de más de 3 metros, depósito de objetos o materiales arrojados por el mar, campamentos autorizados con instalaciones desmontables,

Fuente: *Elaboración propia*

Idea Clave: 3
Cuatro de las diez CCAA costeras están tramitando algún instrumento específico para la protección y ordenación del litoral (País Vasco, Cantabria, Asturias, Murcia), y otras dos han adquirido el compromiso político de hacerlo (Galicia y Canarias).

1.b-La gestión de la ZSP en las diferentes CCAA del Estado Español

En el apartado precedente se ha señalado que la competencia para la autorización de los usos permitidos en la ZSP recae sobre cada Comunidad Autónoma. Por otra parte, conviene insistir en el hecho de que las limitaciones y servidumbres que aparecen descritas o enumeradas en la legislación estatal constituyen la regulación mínima que facilita pautas generales para una ulterior gestión. En consecuencia, resulta necesario conocer cuál ha sido el trabajo desarrollado, en las diferentes CCAA del Estado, en relación con esa normativa complementaria que debe canalizar las competencias y aspiraciones en la ZSP.

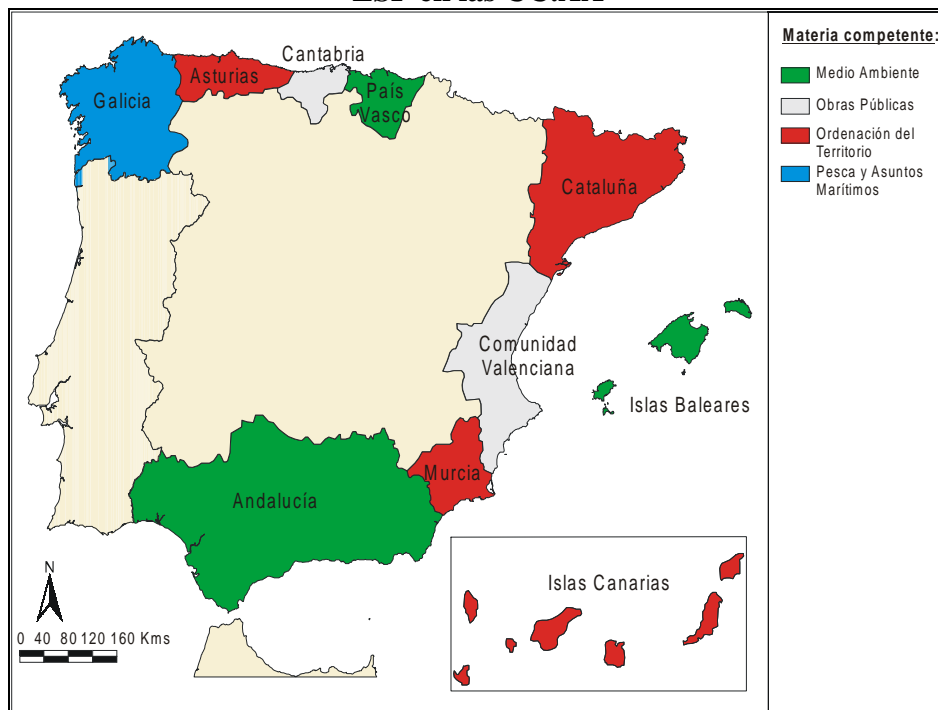
Para acceder a dicho conocimiento se acude a dos fuentes de información:

- La que suministra la normativa y los instrumentos publicados por las distintas CCAA.
- La que facilitan los Servicios u Órganos competentes de las CCAA responsables de la gestión de la ZSP que respondieron a nuestras llamadas o escritos (Asturias, Baleares, País Vasco, Cantabria, Galicia, Valencia).

Del análisis de la información obtenida surgen algunas ideas generales:

- A lo largo de la primera mitad de la década anterior se aprueba, para la mayoría de las CCAA, la normativa que establece el traspaso de competencias sobre autorización de usos en la ZSP.
- En la primera etapa de gestión de las CCAA, que podría establecerse entre 1995 y la actualidad, la administración de la ZSP ha recaído en gran medida sobre organismos autonómicos vinculados al urbanismo, a la ordenación del territorio y a las obras públicas. (Figura 1.)

Figura 1.- Asignación de la competencia en la Gestión de los usos en la ZSP en las CC.AA



Fuente: Elaboración propia a partir de diversas fuentes, 2004

- Los instrumentos que suelen utilizarse (salvo en Andalucía y Asturias) no son específicos para el litoral sino más bien genéricos del Urbanismo y de la Ordenación del Territorio; en los que, a menudo, la ZSP se interpreta como un Suelo No Urbanizable bastante singular.
- Resulta imprescindible resaltar el hecho de que en la actualidad (Cuadro 3) cuatro de las diez CCAA costeras están tramitando algún instrumento específico para la protección y ordenación del litoral (País Vasco, Cantabria, Asturias, Murcia), y otras dos han adquirido el compromiso político de hacerlo (Galicia y Canarias).

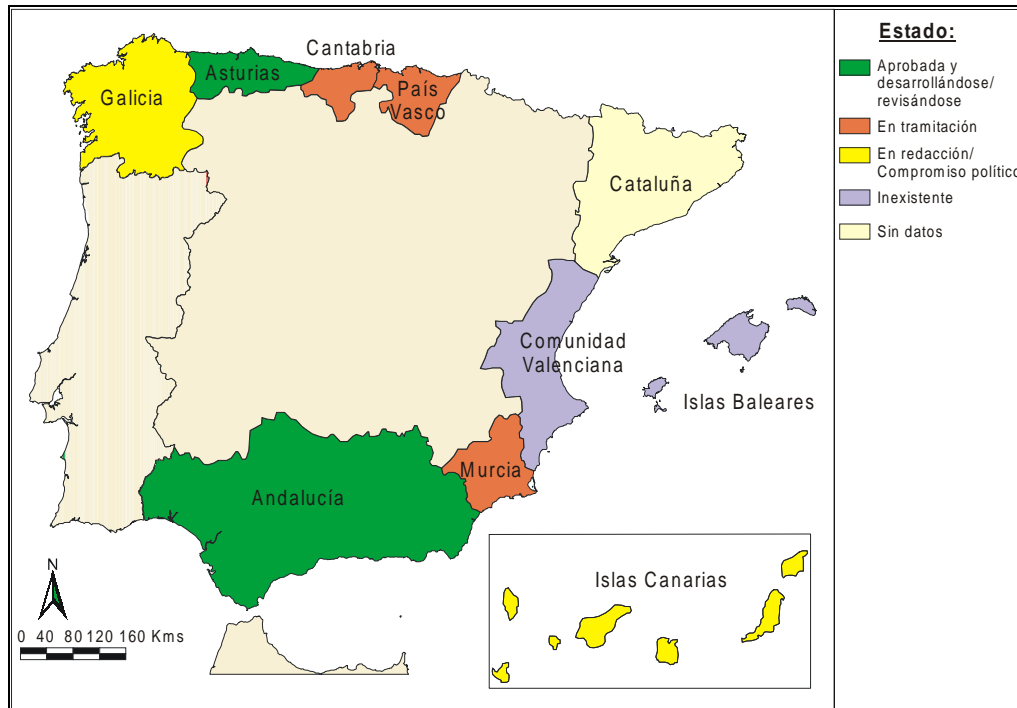
Cuadro 3.- Normativa de interés para la Gestión de la ZSP

Comunidad Autónoma	Materia	Ordenamiento
Galicia	Específico para el Litoral	
	OT/Urbanismo	Ley 9/2002 de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia
Principado de Asturias	Específico para el Litoral	Directrices Subregionales de Ordenación del Territorio para la Franja Costera. 1994 Plan de Ordenación del Litoral Asturiano (POLA). En tramitación
	OT/Urbanismo	Ley 3/2002, de 19 de abril, de régimen del suelo y ordenación urbanística
Cantabria	Específico para el Litoral	Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria (POL). En tramitación
	OT/Urbanismo	Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria
País Vasco	Específico para el Litoral	Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco. En tramitación
	OT/Urbanismo	Ley 5/1998, de 6 de marzo, de medidas urgentes en materia de régimen del suelo y protección. Decreto 28/199
Cataluña	Específico para el Litoral	
	OT/Urbanismo	Ley 2/2002, de 14 de marzo, de urbanismo.
Comunidad Valenciana	Específico para el Litoral	
	OT/Urbanismo	Ley 4/1992, de 5 de junio de la Generalitat Valenciana, sobre suelo no urbanizable
Región de Murcia	Específico para el Litoral	Directrices y Plan de Ordenación del Litoral de la Región de Murcia. En tramitación
	OT/Urbanismo	Ley 1/ 2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia
Islas Baleares	Específico para el Litoral	
	OT/Urbanismo	Ley 2/2001 de 7 de marzo de atribución de competencias a los consejos insulares en materia de ordenación del territorio. Plan territorial insular de Mallorca
Islas Canarias	Específico para el Litoral	
	OT/Urbanismo	Decreto 35/1995, de 24 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de contenido ambiental de los instrumentos de planeamiento Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias
Andalucía	Específico para el Litoral	Decreto 118/1990, por el que se aprueban las directrices regionales del litoral andaluz
	OT/Urbanismo	Ley 6-02, de 19 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía

Fuente: Elaboración propia

- Los instrumentos que aspiran a obtener rango legal se manifiestan en forma de Planes de Ordenación del Litoral o Planes Territoriales Sectoriales, y siguen participando de una naturaleza común vinculada al Urbanismo y a la Ordenación del Territorio (que tiene en cuenta o considera criterios y valores naturales). (Figura 2.)

Figura 2.- Instrumentos específicos del litoral para la gestión de los usos en la ZSP en las CC.AA



Fuente: Elaboración propia a partir de diversas fuentes, 2004

- En consecuencia, parece que en las diferentes CCAA de España se afianza un modelo de gestión para las áreas litorales en general, y las Zonas de Servidumbre de Protección en particular, que utilizan instrumentos relacionados con los usos del suelo.
- La responsabilidad de la gestión de la ZSP recae sobre Consejerías vinculadas a la Política Territorial, Infraestructuras, Transportes y Obras Públicas (7 de las 10 CCAA costeras). Aunque a veces el departamento de Medio Ambiente queda integrado en dichas Consejerías (al menos en 3 de ellas).
- Como puede observarse en el Cuadro 4 la mitad de las CCAA (Galicia, Murcia, Valencia, Cataluña, Islas Baleares) han creado unidades administrativas especializadas en la gestión del litoral. Dentro de estas unidades suelen estar adscritos los servicios que gestionan los usos de la ZSP del DPMT.

Idea Clave: 4

La mitad de las CCAA (Galicia, Murcia, Valencia, Cataluña, Islas Baleares) han creado unidades administrativas especializadas en la gestión del litoral. Dentro de estas unidades suelen estar adscritos los servicios que

Idea Clave: 5

El punto de vista que atañe estrictamente a la calidad ambiental de la ZSP ha sido desarrollado en bastante menor medida

Cuadro 4.- Adscripción de la gestión de la ZSP a unidades administrativas

Comunidad Autónoma	Órgano superior	Escala intermedia	Unidad gestora
Galicia	Consejería de Pesca y Asuntos Marítimos	Subdirección General de Gestión Administrativa y de usos del litoral de la Dirección General de Recursos Marinos	Servicio de Usos del litoral
Principado de Asturias	Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras	Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo	Servicio de Gestión y Disciplina Urbanística
Cantabria	Consejería de Obras Públicas y Vivienda	Secretaría General de Obras Públicas y Vivienda	Asesoría Jurídica
País Vasco	Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente	Dirección de Aguas	Oficina Territorial de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente
Cataluña	Departamento de Política Territorial y Obras Públicas	Subdirección de Acción Territorial de la Dirección General de Arquitectura y Paisaje	Servicio de Costas
Comunidad Valenciana	Consejería de infraestructuras y transportes	Dirección General de Puertos y Costas	Servicio de Costas
Región de Murcia	Consejería de Turismo y Ordenación del Territorio	Subdirección General de Ordenación del Territorio y Costas	Servicio de Costas
Islas Baleares	Consejería de Medio Ambiente	Dirección General de Calidad Ambiental Y del Litoral	Servicio de Costas y Litoral
Islas Canarias	Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial	Dirección General de Ordenación del Territorio	-
Andalucía	Consejería de Medio Ambiente	Dirección General de Prevención y Calidad Ambiental	-

Fuente: Elaboración propia

- Casi todos los entes territoriales tienen resuelto el procedimiento administrativo para la tramitación de las autorizaciones de uso en la ZSP (Cuadro 5).
- No obstante todo lo anterior, el punto de vista que atañe estrictamente a la calidad ambiental de la ZSP ha sido desarrollado en bastante menor medida. Es incluso probable que el sesgo urbano y territorial señalado se explique, precisamente, por la evolución del proceso social y económico seguido en la mayoría de las CCAA: los años noventa constituyen una etapa de desarrollo urbanístico y turístico sin precedentes en España. Por lo tanto, buena parte de los problemas existentes en el litoral y en la ZSP se asocian a las actividades inmobiliarias y al aprovechamiento, a veces excesivo, de los recursos del DPMT.

Cuadro 5.- Normativa del procedimiento administrativo en las CC.AA

Comunidad Autónoma	Decreto
Galicia	Decreto 151/1995 do 18 de maio (DOG de 01/06/95)
Principado de Asturias	Decreto 77/1992, de 29 de Octubre (BOPA de 30/11/92)
Cantabria	Decreto 60/1993, de 24 de agosto
País Vasco	Decreto 196/1997, de 29 de agosto (BOPV de 23/09/97)
Cataluña	Decreto 55/1992 de 10 de febrero
Comunidad Valenciana	-
Región de Murcia	Decreto 75/1992, de 30 de julio de 1992 (BORM de 08/08/92)
Islas Baleares	Decreto 73/1994, de 26 de mayo (BOCAIB de 23/06/1994)
Islas Canarias	-
Andalucía	Decreto 334/94, de 4 de octubre (BOJA de 04/11/1994)

Fuente: Elaboración propia

- Dentro de ese mismo apartado de la calidad ambiental, el control de los vertidos ha centrado buena parte de los esfuerzos en las diferentes CCAA.
- Se constata, por las conversaciones telefónicas y los escritos de respuesta, el interés que suscita cualquier iniciativa tendente a dotar de criterios más específicos, desde el punto de vista de la calidad ambiental, la respuesta razonada de la Administración Autonómica ante las solicitudes de uso en la ZSP.

Idea Clave: 6

Dentro de ese mismo apartado de la calidad ambiental, el control de los vertidos ha centrado buena parte de los esfuerzos en las diferentes CCAA.

1.c- La gestión de la ZSP del DPMT en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En Andalucía, igual que en las CCAA del Mediterráneo, se constata el fenómeno de “litoralización”. Es decir, población, equipamientos, infraestructuras y actividades económicas se concentran, de manera progresiva, en las áreas del territorio más cercano al borde costero. El dinamismo de buena parte de los municipios litorales frente al retroceso, o estancamiento, de muchos de los interiores es el resultado de este proceso.

En 1950, por ejemplo, los municipios costeros concentraban el 22% de la población total de la Comunidad Autónoma de Andalucía (CAA). Según las cifras obtenidas para el año 2000 (CMA, 2001) tal cantidad ha aumentado hasta el 35%. En ese medio siglo los municipios litorales andaluces han más que duplicado su población, pasando de 1.150.000 habitantes a cerca de 2.400.000 habitantes. Incluso hay provincias, como Málaga y Almería, donde este crecimiento ronda o supera el 225%.

Eso se traduce en una densidad, tan elevada, que hace que más de la tercera parte de los andaluces viva en sólo un 10% de su territorio. Lo cual explica la que exista una densidad muy diferente para el conjunto regional y para los municipios costeros, 80 y 267 hab./Km² respectivamente. Además, este modelo

Idea Clave: 7

En Andalucía, igual que en las CCAA del Mediterráneo, se constata el fenómeno de “litoralización”. Es decir, población, equipamientos, infraestructuras y actividades económicas se concentran, de manera progresiva, en las áreas del territorio más cercano al borde costero

de poblamiento litoral se manifiesta en otros hechos sociales y económicos. Así, el 70% de la población ocupada se inscribe en la construcción o el sector terciario, porcentaje muy parecido, por cierto, a las plazas de alojamiento disponibles en el litoral en comparación con el total andaluz.

Todo lo anterior implica la desaparición de miles de hectáreas de paisajes rurales o naturales. El impacto de la urbanización de las áreas litorales de Andalucía conlleva la pérdida de importantes valores ambientales: paisajísticos, disminución de hábitat de interés, alteración de los procesos naturales, etc. Por otro lado, resulta interesante observar que mientras el DPMT se ha defendido razonablemente durante este período, no ha sucedido lo mismo con la ZSP y la ZI. A menudo las ocupaciones ilegales y desordenadas se imponen a la disciplina urbanística por las dimensiones tan importantes que el fenómeno adquiere.

La CAA ha ensayado instrumentos estratégicos y operativos sectoriales que han sido diseñados de forma específica para intervenir en el litoral. Desgraciadamente, su considerable número contrasta con la ineficacia que han tenido. Entre otros, pueden citarse los siguientes: Programa de Planeamiento Litoral, de naturaleza urbanística y territorial, Planes Turísticos del Litoral, Directrices Regionales del Litoral, Plan de Playas de Andalucía, etc. El comentario que merecen estas iniciativas debe hacer referencia forzosa a su necesidad y conveniencia. Entre otras razones porque la presión que la construcción ilegal, y por supuesto la legal, vinculada a los usos del turismo y ocio de segunda residencia principalmente, está ejerciendo sobre esta franja litoral es casi incontenible.

Por otra parte, hay una gran duda que planea al respecto: la escasa eficacia que hasta la fecha han tenido los instrumentos mencionados (con la excepción, quizás, de los avances logrados en la depuración y control de vertidos). Eficacia que también es puesta en duda en un Informe de la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz de 1995³. Y es que la presión urbanística a la que se alude existe incluso antes de que se configuraran las administraciones regionales pero es posible que la fuerza que ha alcanzado el fenómeno desde hace diez o quince años haya sido desconocida hasta la fecha.

A lo largo de los últimos años la Junta de Andalucía ha demostrado su preocupación por el deterioro que sufre el litoral. Ha declarado nuevos espacios naturales protegidos en el litoral y medio marino: en el Estrecho de Gibraltar, en Alborán; ha declarado monumentos naturales estrictamente costeros (en la provincia de Cádiz: Corrales de Rota, Punta del Boquerón, Tómbolo de Trafalgar, Duna de Bolonia). Ha creado, primero para las provincias de Cádiz y Málaga, la denominada Oficina del Litoral (que no se trata de un ente nuevo sino más bien del reforzamiento de los medios técnicos disponibles para ejercer el control de la policía urbanística, especialmente en la Zona de Servidumbre de Protección). También la Consejería de Turismo y Deporte ha prohibido la ubicación de campamentos en la ZSP.

Idea Clave: 8

Por otro lado, resulta interesante observar que mientras el DPMT se ha defendido razonablemente durante este período, no ha sucedido lo mismo con la ZSP y la ZI

Idea Clave: 9

Por otra parte, hay una gran duda que planea al respecto: la escasa eficacia que hasta la fecha han tenido los instrumentos mencionados (con la excepción, quizás, de los avances logrados en la depuración y control de vertidos)

³ Es crítico con la aplicación de los instrumentos del Estado y de los Municipios pero especial énfasis en dicha crítica pone de manifiesto con relación al cumplimiento de las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía.

El anterior Plan de Medio Ambiente de Andalucía (PMAA) 1997-2002 recogía un “Plan de Mejora Ambiental del Litoral”. Dicho Plan, establecía dentro del “Subprograma de Ordenación del Litoral”, una medida concreta para **“el establecimiento de un sistema de vigilancia, inspección y gestión ambiental sobre la Zona de Servidumbre de Protección”**. En la propuesta del futuro PMAA 2004-2010, la “Gestión ambiental integrada del medio litoral” constituye una de las seis áreas prioritarias de actuación. Asimismo, se está planteando la posibilidad de revisar las Directrices Regionales del Litoral.

Otro hito de notable repercusión en la ZSP es la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA). En su exposición de motivos, concretamente en el apartado II dedicado a los objetivos de la ley, reza el siguiente texto:

“El uso racional y sostenible de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y del paisaje y específicamente la protección y adecuada utilización del litoral constituyen fines específicos, también, de esta Ley... En el litoral, junto a otras determinaciones, se garantiza el uso público de los terrenos de la Zona de Servidumbre de Protección cuando estén incluidos en ámbitos que se pretendan urbanizar.”

El artículo 17.6. tampoco deja lugar a dudas:

“En los terrenos afectados por la Servidumbre de Protección del Litoral que aún no se encuentren en curso de ejecución, el instrumento de planeamiento que los ordene los destinará a espacios libres de uso y disfrute público; hasta tanto, sólo se permitirán actuaciones o usos que no comprometan el futuro uso y disfrute público a que el plan correspondiente habrá de destinarlos. Asimismo, en la Zona de Influencia del Litoral se evitará la urbanización continua y las pantallas de edificación, procurando la localización de las zonas de uso público en los terrenos adyacentes a la Zona de Servidumbre de Protección.”

También el artículo 10Ai contempla la ampliación de la Zona de Influencia “en razón de las características del territorio”. Y el 185.2.B.a advierte de que las limitaciones temporales, en relación a los plazos para el ejercicio de la potestad de la legalidad urbanística, no rigen en terrenos incluidos en Zona de Influencia del Litoral.

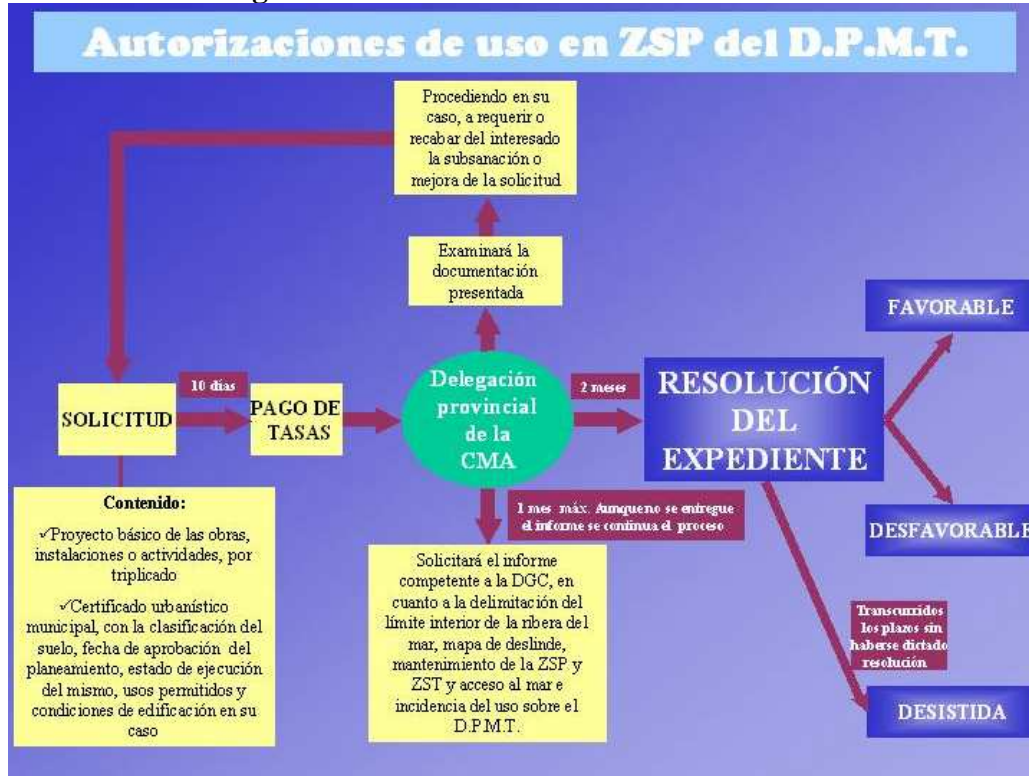
En estricta referencia a los usos y actividades a desarrollar en la ZSP la normativa andaluza se rige por el Decreto 334/1994, de 4 de octubre, por el que

Idea Clave: 10

A lo largo de los últimos años la Junta de Andalucía ha demostrado su preocupación por el deterioro que sufre el litoral

se regula el procedimiento para la tramitación de autorizaciones de vertido al DPMT y de uso en ZSP (Boja 175/1994, de 4 de noviembre). Y, en efecto, el contenido de este decreto se ciñe estrictamente a los aspectos del procedimiento administrativo, tanto en lo referido al uso de la ZSP (Figura 3) como a las autorizaciones de vertido al DPMT.

Figura 3.- Solicitud de Autorización de Uso



Fuente: Elaboración propia

Idea Clave: 11
La gestión de la ZSP cuenta en la CAA con poco más que los criterios generales del Reglamento de Costas

Como síntesis de las páginas precedentes cristaliza una idea fundamental: la gestión de la ZSP cuenta en la CAA con poco más que los criterios generales del Reglamento de Costas. La primera conclusión, por tanto, es la necesidad de contar con criterios algo más específicos y adaptados a las necesidades y políticas públicas de Andalucía.

2.- La gestión de la ZSP del DPMT en la provincia de Cádiz

2.a- El litoral y la ZSP en la provincia de Cádiz

La provincia de Cádiz, igual que las del resto de la Andalucía marítima, participa del fenómeno de “litoralización” mencionado. Durante el Siglo XX el proceso de ocupación humana se hace más intenso y rápido. En la actualidad existe una auténtica red urbana costera que responde a una evidente concentración de la población. Algunas cifras muy elementales lo demuestran: los municipios litorales tienen casi el 70% de la población provincial y apenas la tercera parte del territorio.

Esto, a su vez, justifica la concentración de infraestructuras productivas (portuarias y viarias en las dos bahías, de distribución energética, etc.), y la construcción de equipamientos (sanitarios y de depuración). Además, la tradicional función defensiva del litoral se ha hiperdesarrollado y soporta, tanto en tierra como en el mar, una de las mayores servidumbres militares de España: base naval de grandes dimensiones (Rota), numerosos acuartelamientos, campos de tiro y astilleros (San Fernando y Cádiz), campo de adiestramiento (El Retín en Barbate), baterías de costa repartidas en torno al Estrecho de Gibraltar, etc.

Este complejo cuadro se completa cuando se enumeran las actividades económicas realizadas. Así, la pesca extractiva de la amplia plataforma litoral de la provincia tiene tanto arraigo, como vocación marinera sus pueblos. Los diferentes tipos de pesca artesanal se suceden desde Trebujena (riacheros), en pleno estuario del Guadalquivir, hasta La Línea de la Concepción, ya en aguas mediterráneas. Se observan modalidades muy sofisticadas, como las almadrabas (de Barbate, Conil, Tarifa o La Línea). Y también más sencillas, como el trasmallo de muchos pescadores de la costa atlántica.

Otras actividades económicas han contribuido a cambiar bastante la faz de nuestro litoral. La producción de sal y la acuicultura tradicionales, por ejemplo, convivieron sin grandes dificultades con la conservación del paisaje y los valores naturales de la desembocadura del Guadalquivir y de la Bahía de Cádiz. En la actualidad, el modelo tan intensivo de producción de sal y de pescado explica grandes transformaciones en ese mismo paisaje. De igual modo, la agricultura que utiliza plástico para homogeneizar o forzar los ciclos vegetativos (Sanlúcar y Chipiona), ha incorporado importantes cambios en el medio rural. Además, en los últimos años aparecen nuevos cultivos (arroz en la antigua laguna de La Janda), o se intensifica aún más la tradicional horticultura (Conil).

También el litoral gaditano se caracteriza por concentrar buena parte de la capacidad industrial de la provincia, especialmente en sus dos bahías. La construcción de buques y de artefactos marinos, las grandes industrias químicas y petroquímicas, las automovilísticas y aeronáuticas, las de producción energética y metalúrgica, etc. encuentran aquí las condiciones necesarias para su implantación (materias primas, mano de obra cualificada o facilidades de transporte). Las décadas de los años setenta y ochenta del siglo

Idea Clave: 12

La provincia de Cádiz, igual que las del resto de la Andalucía marítima, participa del fenómeno de “litoralización”

Idea Clave: 13

Los municipios litorales tienen casi el 70% de la población provincial y apenas la tercera parte del territorio

anterior, constituyen el marco cronológico que afianza un determinado modelo industrial: también costero y concentrado.

Por último, han sido las actividades relacionadas con el ocio y el turismo las que han mostrado mayor capacidad para ocupar y transformar el espacio litoral. Este proceso ha sido especialmente intenso en los últimos veinte años. El espectacular aumento en la demanda de segundas residencias y complejos hoteleros, explica ritmos de desarrollo inéditos en la industria de la construcción. Municipios como El Puerto de Santa María o Chiclana de la Frontera, por ejemplo, han urbanizado casi todo el borde costero disponible.

El efecto conjunto producido por las actividades humanas mencionadas tiene varias consecuencias. Una de ellas es que acentúa el contraste entre el interior de la provincia y el litoral en cuanto a nivel de renta y dotación de servicios se refiere. Desde el punto de vista estrictamente ambiental hay que destacar el colosal deterioro que ha sufrido buena parte del borde costero. Algunas elocuentes muestras gráficas pueden observarse en los fotogramas del montaje de los vuelos de 1956; 1974-79; 1989-90; 2001.

Idea Clave: 14

Por último, han sido las actividades relacionadas con el ocio y el turismo las que han mostrado mayor capacidad para ocupar y transformar el espacio litoral. Este proceso ha sido especialmente intenso en los últimos veinte años. El espectacular aumento en la demanda de segundas residencias y complejos hoteleros, explica ritmos de desarrollo inéditos en la industria de la construcción



Punta Montijo (Chipiona)2001



Punta Montijo (Chipiona)1989



Punta Montijo (Chipiona)1979



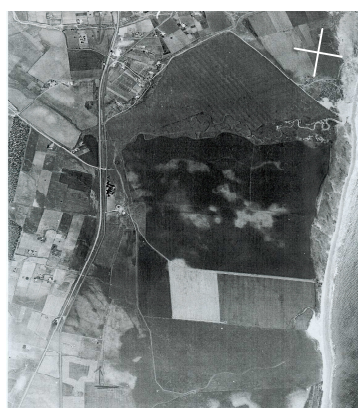
Punta Montijo (Chipiona)1956



Costa Ballena (Rota)2001



Costa Ballena (Rota)1990



Costa Ballena (Rota)1974



Costa Ballena (Rota)1956

Debe subrayarse el hecho de que estas muestras constituyen apenas ejemplos de una realidad que afecta a buena parte del litoral de la provincia de Cádiz, ya que prácticamente todos los municipios han sido afectados por procesos de industrialización y/o urbanización. Incluso podría afirmarse que, en bastantes de estos municipios, el proceso se ha caracterizado por sortear la disciplina urbanística de manera sistemática.

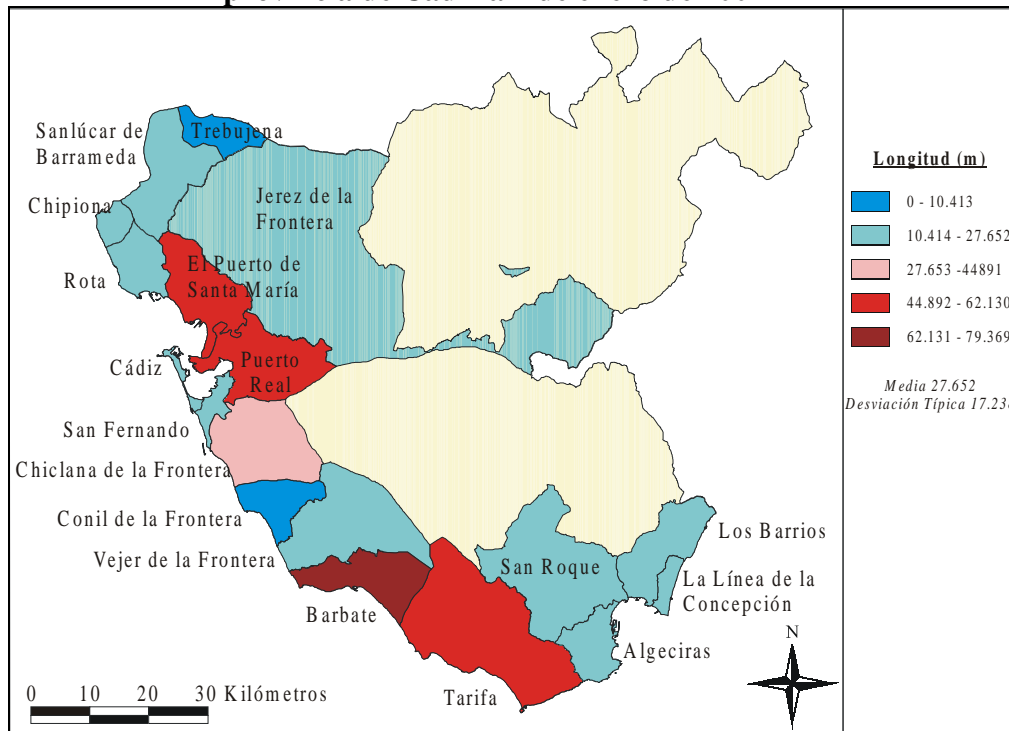
La Zona de Servidumbre de Protección de la provincia de Cádiz depende del deslinde del DPMT. Éste último tiene, según el Servicio de Dominio Público de la Demarcación de Costas de Cádiz, 493 kilómetros de longitud (Figura 4). Un cálculo aproximado de la superficie de la ZSP arroja una cifra orientativa en torno a las 1922,21 has.

Los recursos naturales que alberga la ZSP alcanzan en la actualidad un extraordinario valor ambiental: por su naturalidad (buena parte del litoral está humanizado), por la existencia de especies vegetales singulares o amenazadas (sabina, camarina, retama blanca, enebro marítimo), de formaciones arbóreas que conforman un paisaje natural muy atractivo (pinos costeros), de áreas endorreicas (que albergan estacionalmente cuerpos de agua de interés para la avifauna), de llanuras litorales (que confieren calidad paisajística a un litoral cada vez más urbanizado), de sierras costeras (que caracterizan desde el punto de vista topográfico el brusco contacto tierra-mar), de coronaciones de acantilados y cárcavas (que rematan perfiles típicamente costeros), etc

Idea Clave: 15

Los recursos naturales que alberga la ZSP alcanzan en la actualidad un extraordinario valor ambiental: por su naturalidad (buena parte del litoral está humanizado), por la existencia de especies vegetales singulares o amenazadas (sabina, camarina, retama blanca, enebro marítimo), de formaciones arbóreas que conforman un paisaje natural muy atractivo (pinos costeros), de áreas endorreicas (que albergan estacionalmente cuerpos de agua de interés para la avifauna), de llanuras litorales (que confieren calidad paisajística a un litoral cada vez más urbanizado), de sierras costeras (que caracterizan desde el punto de vista topográfico el brusco contacto tierra-mar), de coronaciones de acantilados y cárcavas (que rematan perfiles típicamente costeros), etc.

Figura 4.- Longitud de DPMT deslindado en los municipios de la provincia de Cádiz a 1 de enero de 2004



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DP-CMA, 2004

Pero al mismo tiempo la ZSP contiene importantísimos elementos de nuestro patrimonio cultural: yacimientos arqueológicos, construcciones singulares (torres de almenara), fortificaciones, edificios notables, etc. Además de los valores naturales y culturales, en no pocas ocasiones la ZSP posibilita la utilización y disfrute del DPMT. En efecto, así se explica la localización, en esta parte del borde costero, de accesos, establecimientos, paseos marítimos, aparcamientos y otro tipo de equipamientos públicos.

El vector que ha provocado de forma decisiva el deterioro de la ZSP, tanto en lo que a sus características intrínsecas se refiere como a su función protectora del DPMT, ha sido el desarrollo urbanístico. Unas veces debido a que el modelo de ocupación diseñado era poco respetuoso con los atributos de una franja muy singular de la costa. En otras ocasiones la pérdida de la calidad ambiental de este espacio es consecuencia de los asentamientos ilegales, muchas veces derivado de la construcción irregular de segundas residencias.

Con objeto de frenar un proceso de larga data, que casi ha cristalizado en una especie de cultura popular pues afecta a miles de personas, se crea la Oficina de Disciplina del Litoral, adscrita al Servicio de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la COPT de la Junta de Andalucía en Cádiz. Bastantes de las acciones prioritarias se centran en ámbitos coincidentes con la ZSP de los municipios de la Costa Noroeste y La Janda Litoral.

Idea Clave: 16
El vector que ha provocado de forma decisiva el deterioro de la ZSP, tanto en lo que a sus características intrínsecas se refiere como a su función protectora del DPMT, ha sido el desarrollo urbanístico. Unas veces debido a que el modelo de ocupación diseñado era poco respetuoso con los atributos de una franja muy singular de la costa. En otras ocasiones la pérdida de la calidad ambiental de este espacio es consecuencia de los asentamientos ilegales, muchas veces derivado de la construcción irregular de segundas residencias

2.b- La disciplina ambiental: información y análisis de los resultados

También la Delegación Provincial de la Consejería de Medio Ambiente (DP-CMA) de la Junta de Andalucía en Cádiz ha mostrado interés por el litoral. Concretamente, y en lo que a la ZSP respecta, dicha Delegación se ha esforzado por un mayor control de la disciplina ambiental. Eso es fácilmente observable por el significativo aumento de los expedientes de solicitud de autorización y sancionadores que ha producido desde el año 2000 hasta hoy. Pero también es harto elocuente el hecho de que se haya elegido el litoral de la provincia de Cádiz en la búsqueda de criterios específicos para la gestión de la ZSP. Y no sólo eso. El Proyecto LIFE concedido en 2003 por la Comisión Europea para la “Conservación de hábitats litorales en la provincia de Cádiz”, conlleva entre sus actuaciones la implantación de un **“Plan de Gestión de los hábitat litorales de la Zona de Servidumbre del DPMT de la provincia de Cádiz”**.

La fuente de información institucional a la que se acude para conocer la situación administrativa de las autorizaciones de uso en ZSP es el departamento responsable de su tramitación, adscrito al Servicio de Calidad Ambiental de la DP-CMA. Nuestro interés se ha centrado en los expedientes de solicitud de autorización y sancionadores⁴. En la actualidad el registro y control de todos los expedientes han sido archivados en soporte electrónico⁵ hasta el 2000. Los años 2001 a 2003 fueron tratados por nuestro equipo de trabajo.

La información referente a los expedientes de solicitudes de autorización, grabados por la DP-CMA en formato electrónico incluía, junto al número de expediente, el uso pormenorizado para el que se solicitaba la autorización, la resolución y el término municipal⁶. Una vez exportadas desde Word de MS a formato Access y Excel, para su análisis y explotación, le hemos añadido por nuestra parte, aquella información adicional que se estimó de utilidad⁷.

⁴ El estudio se ciñe a los usos y actividades de la ZSP. Los vertidos líquidos, por la especial atención que han recibido en los últimos años, quedan excluidos del análisis.

⁵ Situación que ha mejorado ostensiblemente desde hace unos pocos años a esta parte. En 2001 nuestro Grupo de Investigación diseñó, para la Dirección General de Costas, un proyecto piloto de gestión integrada en la costa de la provincia de Cádiz y encontró serias dificultades en cuanto a detalle y organización de la información acerca de la ZSP.

⁶ Ni en Trebujena ni en Jerez consta expediente alguno relacionado con la gestión de la ZSP.

⁷ El Decreto 97/1994, en su artículo 8, indica que las solicitudes deben acompañarse de un proyecto básico de las obras, instalaciones o actividades, y por un certificado urbanístico municipal, con la clasificación del suelo, fecha de la aprobación del planeamiento, estado de ejecución del mismo, usos permitidos y condiciones de edificación en su caso. No obstante, es bastante común que las solicitudes no lleven toda esta documentación adjunta. El artículo 9 del Decreto concede al solicitante 10 días para subsanar errores, pero la DMA suele ser flexible con los plazos (los Ayuntamientos suelen tardar más en expedir el certificado). En la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC) se indica que prudencialmente este plazo puede ampliarse 5 días, aunque esta ampliación discrecional suele ser mayor. Así pues en el expediente nos encontramos las notificaciones solicitando esta documentación, llamadas actas sucintas. Si pasado el plazo no se aporta la documentación, el expediente se considera archivado, caducado o desistido. Estas son las formas de cerrar un expediente consideradas en la LPAC. Antes, el procedimiento más habitual era esperar la caducidad de las solicitudes, pero ahora se prefiere darlas por desistidas al ser un procedimiento más flexible (se pasa de una espera de 3 meses a otra de 10 días). En estos expedientes suele faltar información: a veces sólo se encuentra la solicitud y no los planos o la certificación municipal. Una vez pagadas las tasas, cuyo justificante se incluye en el expediente, es la propia DP-CMA la que debe solicitar un informe a la Demarcación de Costas en cuanto a la delimitación del límite interior de la ribera del mar, línea de deslinde, mantenimiento de las servidumbres de tránsito y acceso al mar e

Idea Clave: 17

La Delegación Provincial de la Consejería de Medio Ambiente (DP-CMA) de la Junta de Andalucía en Cádiz ha mostrado interés por el litoral. Concretamente, y en lo que a la ZSP se respecta, dicha Delegación se ha esforzado por un mayor control de la disciplina ambiental. Eso es fácilmente observable por el significativo aumento de los expedientes de solicitud de autorización y sancionadores que ha producido desde el año 2000 hasta hoy

En los expedientes de solicitud de autorización de los años 2001, 2002 y 2003 nuestro trabajo se centró en recoger la información más relevante para nuestro objetivo:

- **Tipo de iniciativa:** particular o de la Administración Pública.
- **Clasificación de suelo:** obtenido de la certificación urbanística.
- **Identificación del deslinde,** naturaleza del DPMT, localización en la ZSP: obtenido del informe de la Demarcación de Costas y del plano que lo acompaña.
- **Plano de deslinde** si el expediente reviste suficiente interés como para ser incorporado en los “Escenarios de Gestión” incluidos en el trabajo de campo. Los criterios de selección se basaron en aspectos relacionados con su localización dentro de la ZSP, el interés social del uso, el tipo de DPMT asociado, etc.
- **Observaciones.** En estas observaciones se advertía de la falta de documentación (por estar pendiente, caducado o desistido) o de cualquier otra incidencia de interés.

Los resultados del análisis de esta información se han estructurado en 2 niveles:

- **Información que se puede integrar con los resultados de trabajos anteriores y así obtener la serie histórica completa 1994-2003.** Incluye datos sobre el número de expedientes, su tipología, y la resolución. En cuanto a esta última nos hemos encontrado 12 situaciones diferentes de tramitación, que se han agrupado de la siguiente manera:
 - ✓ **Aprobados:** Autorización parcial⁸ y Autorizados.
 - ✓ **Denegados:** Con Autorización Parcial, Demolidos, Es DPMT y por lo tanto no se autorizan.
 - ✓ **Cerrados antes de la resolución:** Anulados, Archivados, Caducados y Desistidos.

incidencia del uso a autorizar sobre la integridad del DPMT (1 mes). Y en el plazo de 2 a 3 meses se resuelve, considerándose el silencio administrativo desestimatorio. Cuando se resuelve, el acta consiste en un resumen donde se da cuenta del expediente, y si se concede la autorización, en la imposición de unas condiciones generales, que suelen ser comunes en todos los expedientes, y otras particulares. Estas condiciones son revisadas, por lo que también puede acompañar al expediente la notificación de un Agente de la DP-CMA indicando si estas se cumplen o no. Finalmente, cuando existe una cañada u otro elemento singular se acompañan informes sectoriales sobre su posible afectación.

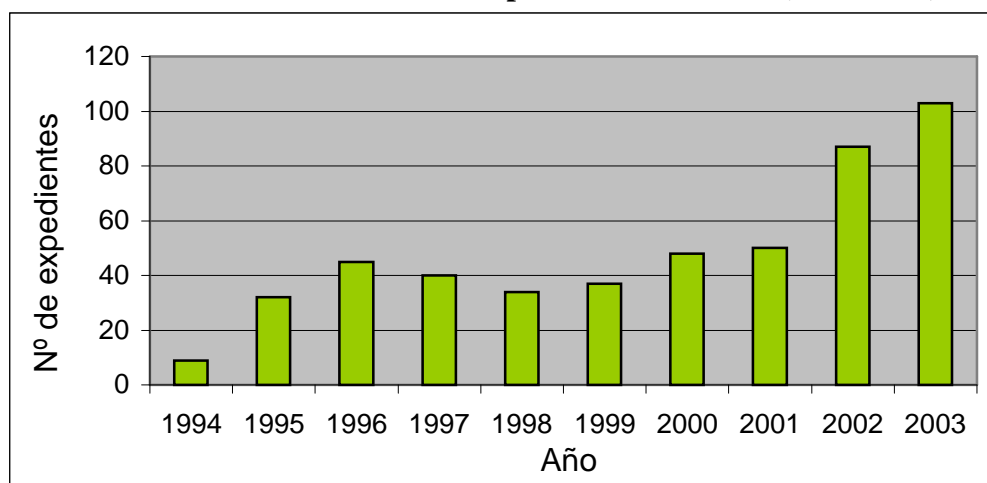
⁸ Sólo a efectos estadísticos, a las resoluciones que implican autorización parcial, tanto si son aprobadas como denegadas, se les ha asignado un valor de 0,5.

✓ **Sin determinar:** Pendientes, Recurridos, etc.

- **Información adicional (sólo disponible para el período 2001-2003).** Se recogió para los municipios seleccionados en el trabajo. De esta forma se analizaron 177 de las 239 solicitudes totales, es decir el 74,05% de los expedientes. De los municipios no incluidos sólo Tarifa es relevante, con sus 35 expedientes⁹. La información extraída considera: el tipo de iniciativa, la naturaleza del DPMT, el deslinde afectado, etc. El problema que surge para el correspondiente tratamiento estadístico es la ausencia de información, bien porque el expediente estuviera tramitándose todavía, bien porque hubiese sido cerrado sin resolverse al desistir el solicitante. De esta forma, el número de registros analizado es diferente según exista, o no, documentación administrativa. Así, el tipo de solicitante, público o privado, se obtuvo en 150 de los expedientes, el tipo de suelo en 118, el deslinde en 112, el tipo de DPMT en 114, etc.

Del análisis de la información anterior (Figuras 5-13) resultan algunas ideas:

Figura 5.- Evolución anual del número de expedientes de solicitud de autorización de uso en ZSP en la provincia de Cádiz. (1994-2003)



Fuente: Elaboración propia a partir de diversas fuentes

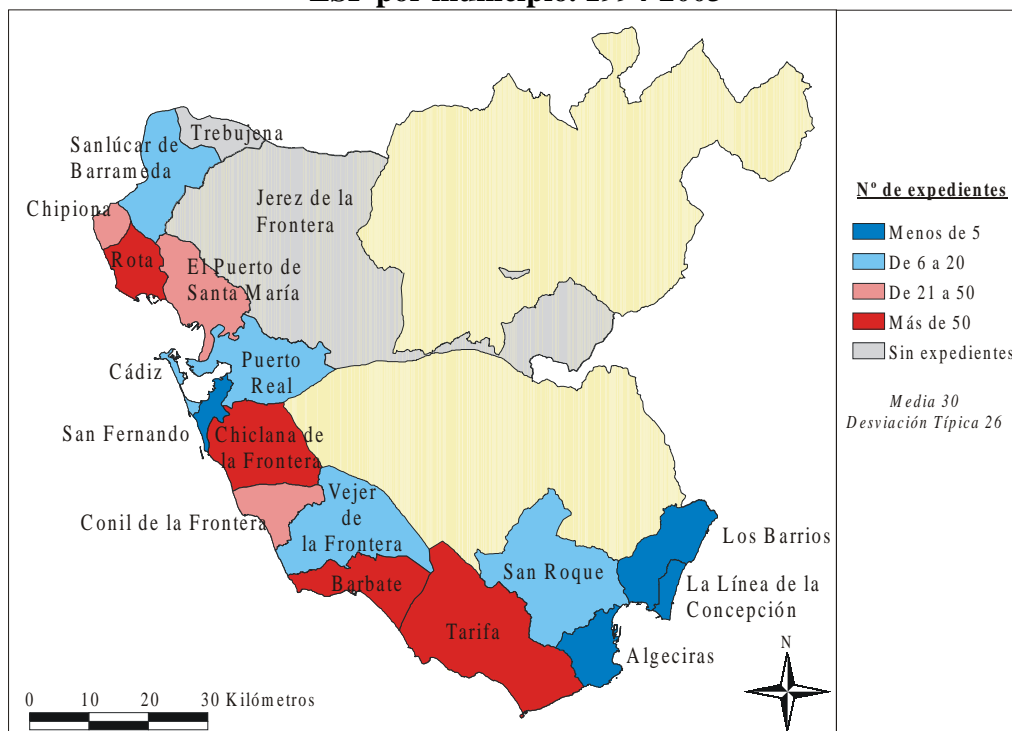
Idea Clave: 18

En la serie estadística (1995-2003) la tramitación de solicitudes se ha multiplicado por cuatro, llegando en la actualidad a más de 100 expedientes

- a) En la serie estadística (1995-2003) se refleja el progresivo grado de asunción de competencias en la gestión de la ZSP por parte de la CAA. En ese lapso de tiempo la tramitación de solicitudes se ha multiplicado por cuatro, llegando en la actualidad a más de 100 expedientes.

⁹ Una de las razones por las que no se ha considerado Tarifa es que casi todo su término municipal está protegido por la reciente declaración del Parque Natural del Estrecho.

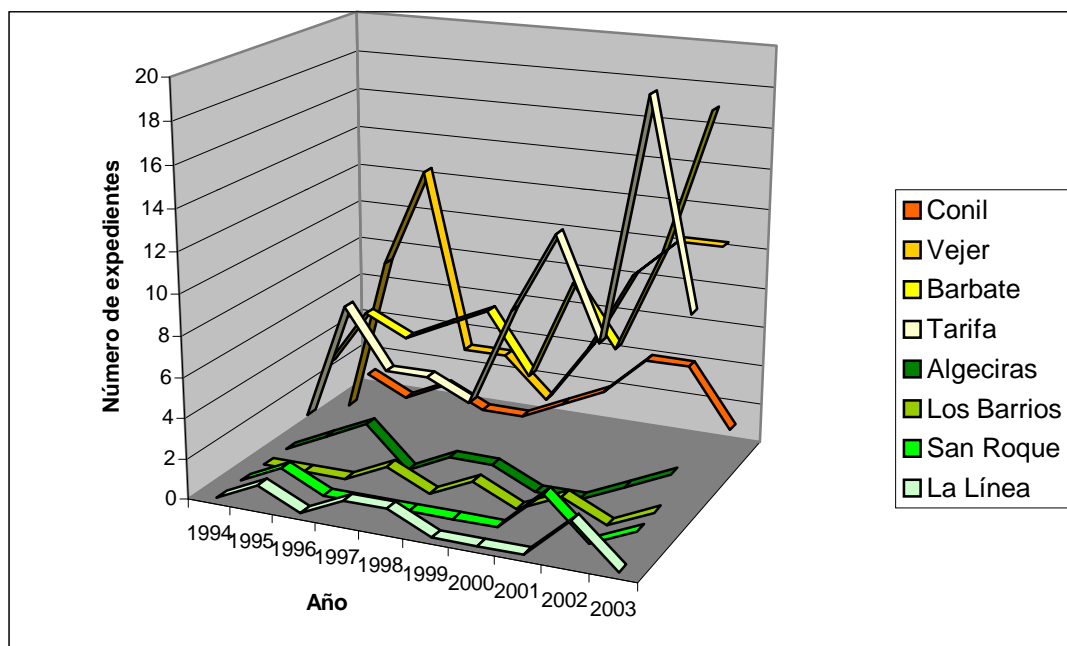
Figura 6.- Número de expedientes de solicitud de autorización de uso en la ZSP por municipio. 1994-2003



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DP-CMA

- b) Especialmente intensos ha sido los tres últimos años. Ello podría interpretarse como la evolución hacia situaciones de normalidad: por un lado, la Administración Pública Autónoma ejerce la tutela real sobre la ZSP y, por otro, los usuarios son conscientes de sus obligaciones legales.

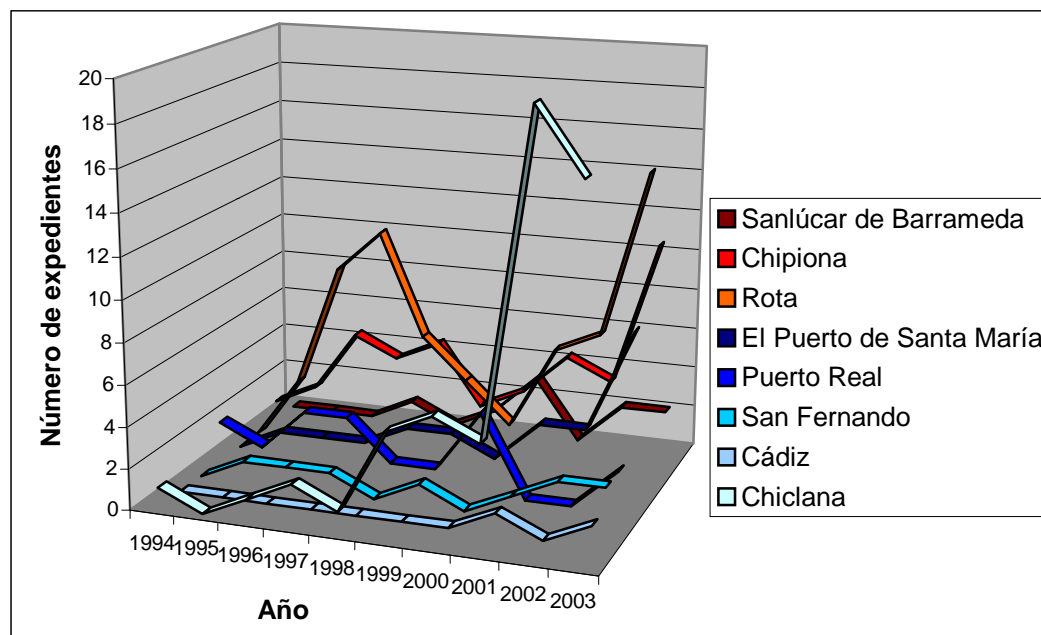
Figura 7. - Evolución anual del número de expedientes de solicitud de autorización de uso en ZSP en La Janda-Bahía de Cádiz



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DP-CMA

c) Los municipios de las comarcas de La Janda litoral y la Costa Noroeste de la provincia de Cádiz concentran la mayoría de los expedientes de solicitud de usos. Además de costas relativamente rectilíneas y arenosas, se identifican con ámbitos de marcado carácter rural. No es casualidad que los valores estadísticos se reduzcan ostensiblemente en las aglomeraciones urbanas de las dos bahías gaditanas. Estas últimas constituyen ámbitos muy antropizados (20 metros o menos de ZSP) y, por tanto, carentes de buena parte sus características naturales.

Figura 8.- Evolución anual del número de expedientes de solicitud de autorización de uso en ZSP de la Costa Noroeste y Bahía de Cádiz

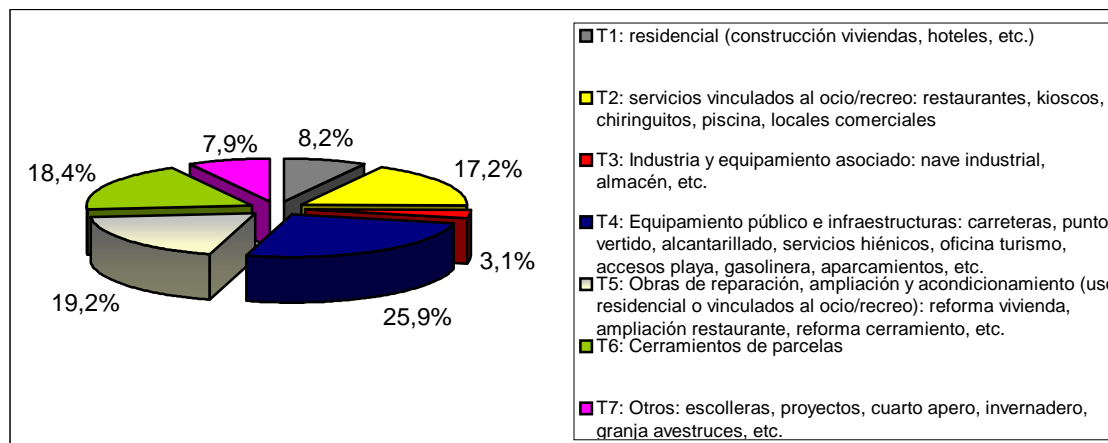


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DP-CMA

Idea Clave: 19
 Los municipios de las comarcas de La Janda litoral y la Costa Noroeste de la provincia de Cádiz concentran la mayoría de los expedientes de solicitud de usos. Además de costas relativamente rectilíneas y arenosas, se identifican con ámbitos de marcado carácter rural. No es casualidad que valores estadísticos se reduzcan ostensiblemente en las aglomeraciones urbanas de las dos bahías gaditanas

d) La ZSP de los municipios de Barbate, Tarifa, Vejer, Rota, Chiclana y Chipiona, acumula más del 80% de las solicitudes totales. El crecimiento de la demanda de utilización es, a menudo, creciente.

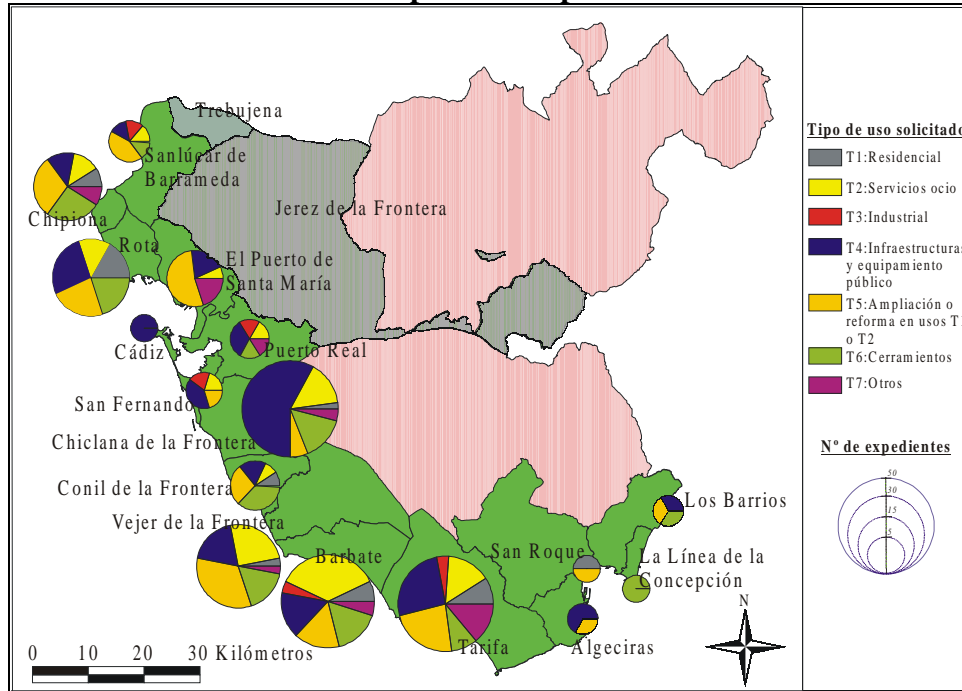
Figura 9.- Tipología de los expedientes de solicitud de autorización de uso en ZSP (1994-2004)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DP-CMA

- e) Los cuatro grandes apartados a los que se dirigen las solicitudes de autorización a lo largo del proceso completo (1995-2003) son: equipamientos e infraestructuras públicas (25%), obras de reparación y acondicionamiento de edificaciones (19%), cerramiento de parcelas (18%) y obras relacionadas con los servicios de turismo y ocio.

Figura 10.- Tipología de los usos solicitados en los expedientes de autorización por municipio. 1994-2003

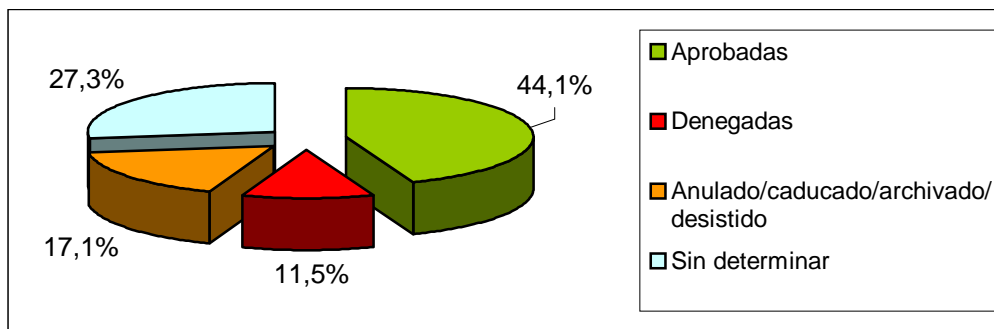


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DP-CMA

- f) Del análisis del último período estudiado (2001-2003) se desprenden varias observaciones:
- Se consolida, de forma bastante aproximada, la distribución entre los cuatro apartados anteriormente descritos.
 - La resolución de las solicitudes es la siguiente: 44% aprobadas, 12% denegadas, 17% anuladas o caducadas (el resto está en tramitación).

Idea Clave: 20
La ZSP de los municipios de Barbate, Tarifa, Vejer de la Fra., Rota, Chiclana de la Fra. Y Chipiona, acumulan más del 80% de las solicitudes totales

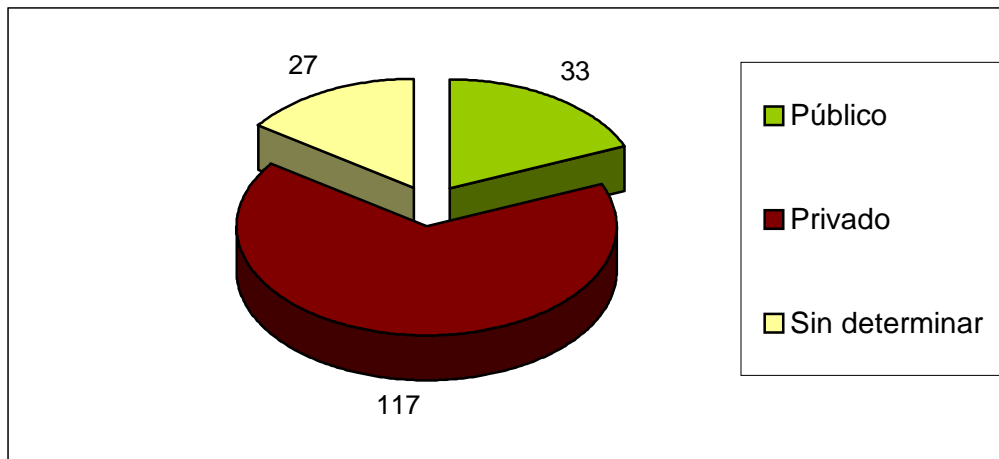
Figura 11.- Resolución de los expedientes de autorización de uso en la provincia de Cádiz (2003)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de DP-CMA

- c. El mayor número de solicitudes corresponde a la iniciativa privada (117 frente a 33).

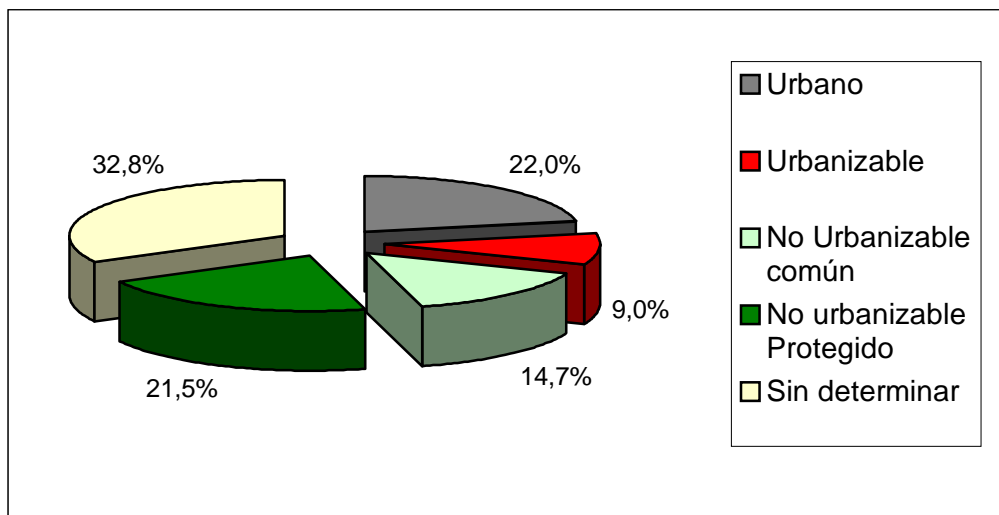
Figura 12.- Tipo de solicitante de la autorización de uso en los expedientes seleccionados. (2001-2003)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DP-CMA

- d. Teniendo en cuenta que en casi un tercio de las solicitudes no se pudo identificar el tipo de suelo en el que se iban a desarrollar los usos o actividades, la trascendencia de los No Urbanizables, tanto Protegido (22%), como Común (15%) es más que notable.

Figura 13.- Tipo de suelo en el que se solicitan los usos en los municipios seleccionados (2001-2003)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DP-CMA

El segundo gran apartado de este epígrafe que hace referencia a la disciplina ambiental, se interesa por los expedientes sancionadores de la ZSP. Se ha procedido al análisis de la información de los expedientes que constan en la DP-CMA. En nuestro trabajo de investigación ya mencionado para la

Demarcación de Costas obtuvimos datos del período 1995 a 1999. A estos se añaden, igual que para el caso de los expedientes de solicitud, los archivados en soporte electrónico por los técnicos de la Delegación para 2000-2003.

Cada registro cuenta con el número de expediente, el municipio y tipo de acción sancionada. Esta tipología ha cambiado con respecto a la de los años anteriores. Desaparece el tipo “obras”, que se desglosa en 3 nuevas categorías: “piscina”, “chiringuito” y “ampliación/reforma”. Este cambio se ha traducido en un incremento notable de los expedientes clasificados como “otros” ya que las “obras” que no se incluyen en ninguno de los tres tipos anteriores pasan a engrosar dicho apartado.

La información anterior se ha exportado de los formatos “Word” y “Excel” de MS a “Excel” y “Access” de MS para su explotación.

En cuanto a nuestra consulta de los expedientes sancionadores, una vez realizada la selección de los municipios reseñados, el número pasó de 142 a 110, es decir, se trató el 77,46% de los expedientes del año 2003. El acceso a la información ha estado condicionado por las garantías obligadas a la confidencialidad administrativa.

Así pues, no podemos hacer un resumen pormenorizado del contenido de los expedientes, pero si repasar sus características principales. Las sanciones se pueden encuadrar en 2 grandes bloques: vertidos (ZSP y DPMT) y urbanísticas. Para estas últimas, además de tramitar el expediente la DP-CMA, en el que se sanciona por la legislación ambiental, se pasa denuncia a la Fiscalía y ésta inicia trámite por un delito contra la Ordenación del Territorio.

El procedimiento administrativo está regulado por la LPAC, y se inicia dando trámite a la denuncia, ya sea de un Agente de la DP-CMA, un vigilante de costas, un particular, o el SEPRONA. Una vez informado el infractor, tiene 15 días para presentar las alegaciones que considere oportunas y se le concede audiencia al interesado. Después de lo cual se inicia el periodo de prueba. Éstas pueden ser testificales (ratificación de la denuncia) y periciales (evaluación económica de la obra o de los daños, que sirve para fijar el importe de la sanción).

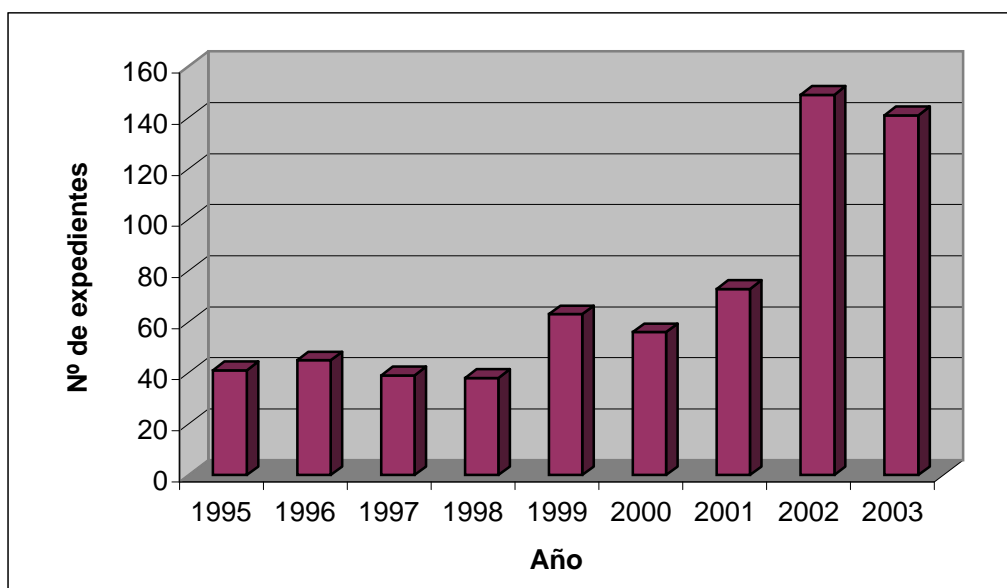
Después de un nuevo período de alegaciones, se resuelve el acto administrativo. Ante esta resolución cabe recurso de alzada, presentada a los Servicios Centrales, que es el superior jerárquico de la DP-CMA. Suele tardar 1 año por término medio, a lo que se le puede añadir lo que dure el posible recurso contencioso administrativo por vía judicial. La nueva Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía ha mejorado el procedimiento para la disciplina urbanística, facilitando la demolición, y acelerando la respuesta administrativa.

En varias ocasiones nos hemos encontrado que existe una relación íntima entre el procedimiento sancionador y las autorizaciones: cuando se trata de un uso autorizable que se sanciona por carecer de autorización, esta comienza a tramitarse a la vez, y en función de su resultado, el importe de la sanción puede atenuarse. El criterio para juzgar la legalidad de las edificaciones consiste en la existencia de licencia municipal; no basta la inscripción en el Registro, y se solicita a los Servicios centrales.

En los expedientes sancionadores de 2003 nos pareció interesante añadir otro tipo de información que interesa a la calidad ambiental: la localización en la ZSP, el grado de naturalidad del ámbito, recursos afectados, unidad ambiental a la que pertenece el DPMT, tipo de suelo, interés para nuestro trabajo de campo y algunas observaciones de interés. En realidad, nos encontramos que el único dato del expediente que se podía extraer con certeza era la localización, y las observaciones en las que incluimos datos adicionales de interés, y que han consistido generalmente en los hechos sancionados, y si el sancionado era un particular o una administración.

A esto hay que añadir que, en algunos casos, la denuncia del Agente de Medio Ambiente incluye fotografías, y sobre esta información se han hecho suposiciones sobre el grado de naturalidad. También en el expediente figura una referencia sobre quién denuncia los hechos (p.ej. CA/2003/0077/AG.MA/COS). En los planos de deslinde a veces podía deducirse el tipo de DPMT que se relaciona con la ZSP. Pero en los expedientes no está regulada la presencia de planos como estos, por lo que no suelen incluirse, ni de certificación urbanística, con lo que el tipo de suelo tampoco suele aparecer. Así pues, varias cuestiones quedan pendientes de resolver en el trabajo de campo.

Figura 14. - Evolución anual del número total de expedientes sancionadores en la ZSP en la provincia de Cádiz (1995-2003)



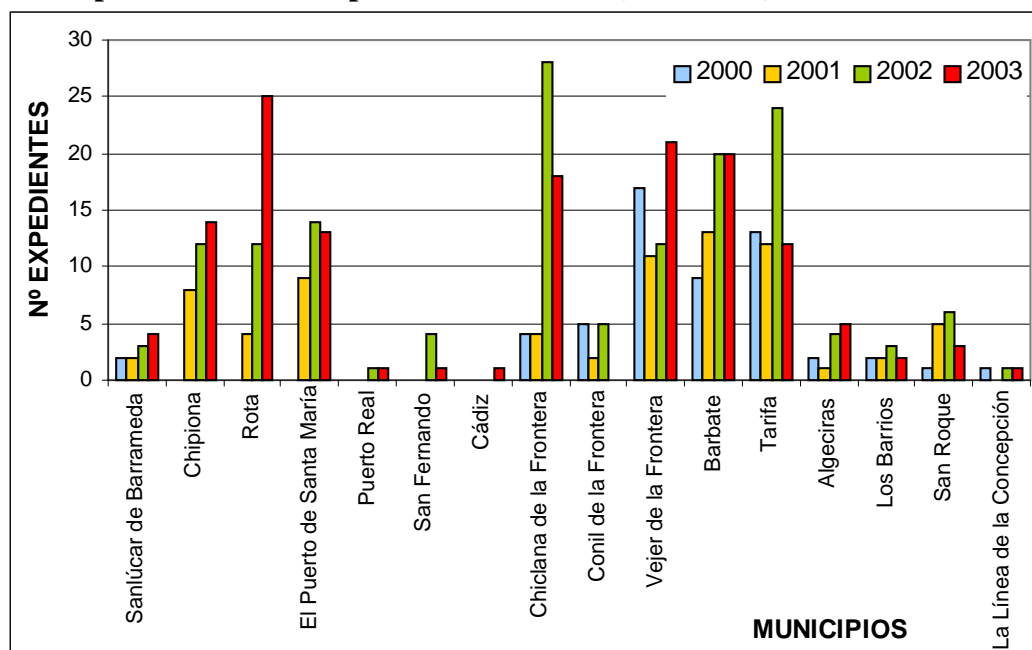
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DP-CMA

Idea Clave: 21
La evolución anual del número de expedientes sancionadores (1995-2003) se incrementa de manera notable, pasando de 40 a 140. Los últimos ejercicios muestran una especial preocupación de la Administración Ambiental Autonómica por disciplina en la ZSP

Las ideas generales que surgen de la información tratada (Figuras 14 a 18) son las siguientes:

- a) La evolución anual del número de expedientes sancionadores (1995-2003) se incrementa de manera notable, pasando de 40 a 140. Los últimos ejercicios muestran una especial preocupación de la Administración Ambiental Autonómica por la disciplina en la ZSP.

Figura 15.- Evolución anual de los expedientes sancionadores en los municipios costeros de la provincia de Cádiz (2000-2003)



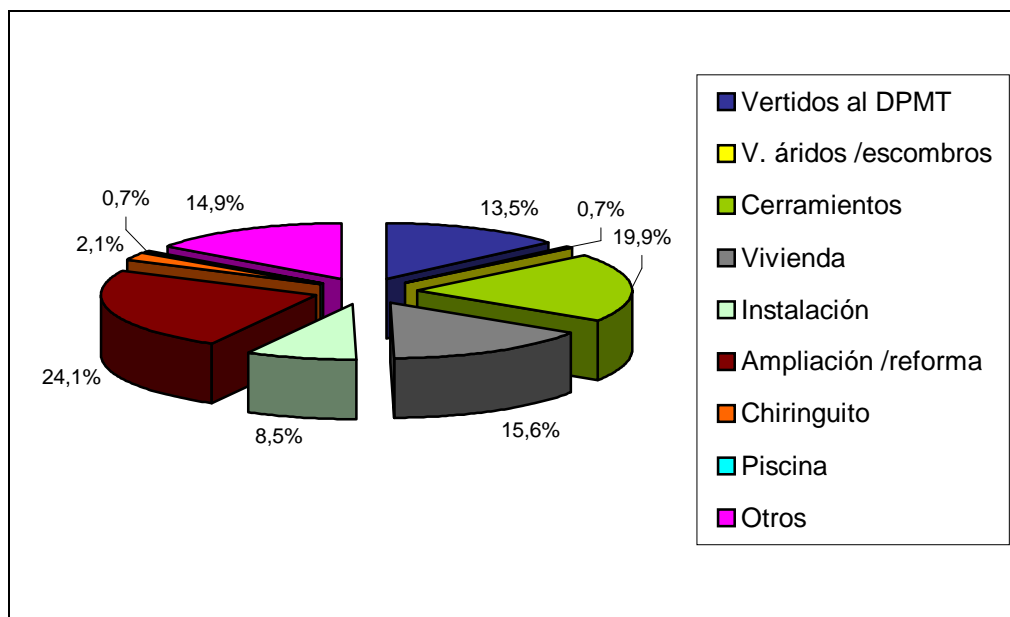
Idea Clave: 22

El tramo litoral de la Janda- Tarifa concentra el mayor número de casos. Chipiona, Rota, El Puerto de Santa María y Chiclana de la Fra. Son los municipios que se ven envueltos en un mayor número de situaciones de indisciplina ambiental. Especialmente preocupante es la evolución creciente de este tipo de expedientes en Chipiona, Rota, Vejer de la Fra. Y Barbate

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DP-CMA

- b) El tramo litoral de La Janda-Tarifa concentra el mayor número de casos. Chipiona, Rota, El Puerto de Santa María y Chiclana son los municipios que se ven envueltos en un mayor número de situaciones de indisciplina ambiental. Especialmente preocupante es la evolución creciente de este tipo de expedientes en Chipiona, Rota, Vejer y Barbate.
- c) La estadística preparada con datos que abarcan casi una década (1995-2003), y engloba todo tipo de expedientes sancionadores que afectan a la ZSP, ofrece el siguiente reparto: 19,1% para los vertidos, 39,8% para obras, 15,7% reparación y ampliación de viviendas 15,7%, construcción de viviendas, restaurantes, etc. 22,1%.

Figura 16.- Tipología de los expedientes sancionadores de los municipios costeros de la provincia de Cádiz

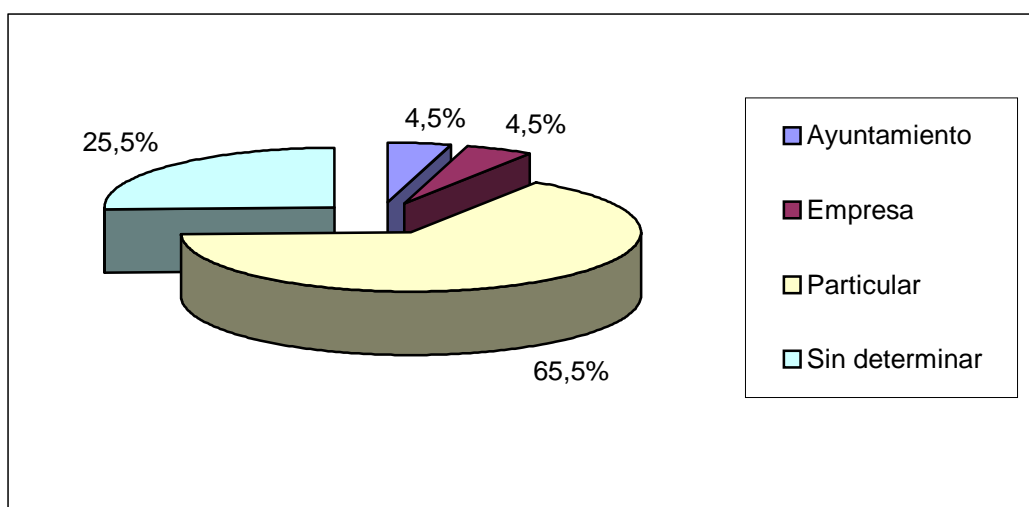


Idea Clave: 23
 La Administración Ambiental Autonómica se enfrenta a una demanda formal creciente que, sobre todo en Suelos No Urbanizables de determinados municipios de la Costa Noroeste y La Janda –Tarifa, se vinculan a instalaciones y construcciones relacionadas con el ocio, turismo y recreo

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DP-CMA

d) El detalle de 2003 destaca un descenso de los expedientes relacionados con vertidos (se reduce al 13,5%), pero también se observa que casi un 20% de los casos aparece vinculado a cerramientos de fincas y parcelas, el 15,6% a obras en viviendas, y el 24,15% a ampliaciones o reformas. Por otra parte, también resulta significativo el hecho de que el 65,5% hayan sido incoados a particulares frente a sólo un 4,5% de empresas y un porcentaje idéntico a Ayuntamientos.

Figura 17.- Tipo de sancionado en los municipios seleccionados de la provincia de Cádiz en el año 2003

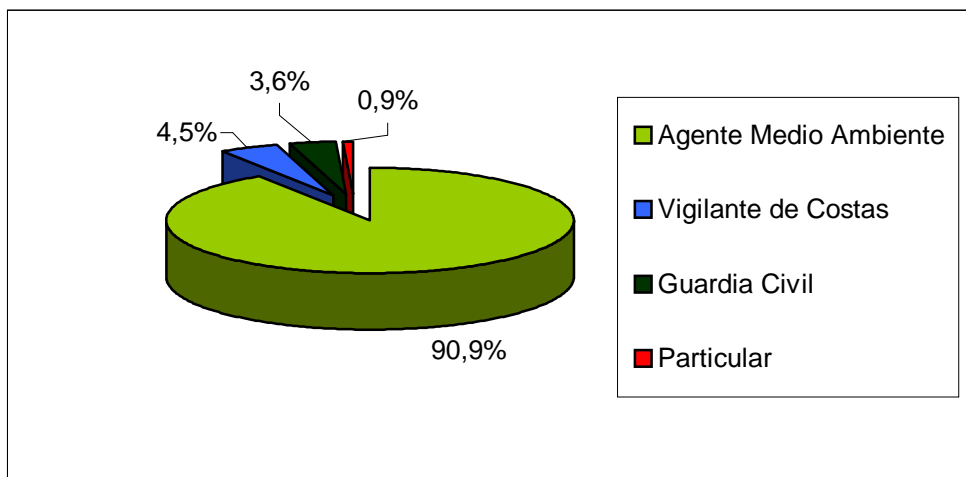


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DP-CMA

e) Otro dato de interés para la gestión de la ZSP es que cerca del 91% de las denuncias provienen del cuerpo de Agentes de Medio

Ambiente, un 4,5% de los Vigilantes de Costas y el 3,6% de la Guardia Civil. Dicho dato se explica por el aumento de la coordinación entre la DP-CMA y la DCAA: cuando los vigilantes de Costas detectan una infracción se pasa el aviso a la DP-CMA y son los Agentes de Medio Ambiente quienes levantan el acta de denuncia.

Figura 18.- Denunciante en los expedientes sancionadores de la provincia de Cádiz. (2003)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DP-CMA

- f) Los tramos de deslinde del DPMT que registran un mayor número expedientes sancionadores son, con diferencia, los de La Ballena-Arroyo Paniagua en Rota (16), y el de Caños de Meca-Puerto de Barbate (10).

2.c-Conclusiones generales

Con las lógicas cautelas de las conclusiones extraídas de cualquier análisis estadístico, la situación de las solicitudes de uso en la ZSP en la provincia de Cádiz se podría abstraer con el siguiente relato: la Administración Ambiental Autónoma se enfrenta a una demanda formal creciente que, sobre todo en Suelos No Urbanizables de determinados municipios de la Costa Noroeste y La Janda-Tarifa, se vinculan a instalaciones y construcciones relacionadas con el ocio, turismo y recreo.

También el número de expedientes sancionadores crece en la última década de forma considerable; concentrándose en tramos costeros caracterizados por un DPMT con interesantes posibilidades para las actividades turísticas y de ocio. Algunos de estos municipios muestran una tendencia preocupante en su evolución reciente. El modelo de expediente, que suele ser incoado a personas particulares, y en bastante menor medida a empresas y Ayuntamientos, resulta como consecuencia de la realización de ciertas obras, ampliaciones y reformas de segundas residencias o instalaciones hosteleras. Los Agentes de Medio Ambiente constituyen la cadena de transmisión entre estos usos no permitidos

Idea Clave: 24

También el número de expedientes sancionadores crece en la última década de forma considerable; concentrándose en tramos costeros caracterizados por un DPMT con interesantes posibilidades para las actividades turísticas y de ocio. Algunos de estos municipios muestran una tendencia preocupante en su evolución reciente

y la formalización de las correspondientes denuncias ante la Administración Ambiental Autonómica.

Algunas de las conclusiones más relevantes derivadas del contenido de las páginas precedentes podrían ser:

- Que la presión antrópica que soporta la ZSP del DPMT es formidable. Incluso podría afirmarse que la tendencia es preocupante en algunos de los municipios con mayor calidad ambiental del litoral de la provincia de Cádiz.



Perspectiva visual ZSP, Torre del Puerco (Chiclana)

- Que el proceso de ocupación aparece ligado indefectiblemente al potencial turístico y de ocio de la costa, y éste no siempre se realiza de una forma ordenada y de acuerdo con la normativa vigente. Incluso el hecho de que miles de personas y hectáreas estén afectadas por un proceso de esta naturaleza, debe mover a la reflexión de cuáles han sido las condiciones que han propiciado y mantenido durante décadas un auténtico fenómeno social de resultados perversos para el hábitat natural y social.



Ocupación de la ZSP en Punta Montijo, (Chipiona)

- Que en los últimos años la CAA está asumiendo sus competencias en la ZSP del DPMT. No obstante, este proceso aún no está en su etapa de plena madurez.



Vista del DPMT desde ZSP. Fuente del Gallo (Conil)

Idea Clave: 25
Que en los últimos años la CAA está asumiendo sus competencias en la ZSP del DPMT. No obstante, este proceso aún no está en su etapa de plena madurez

- Que la tipología de los expedientes de solicitud de autorización de uso y sancionadores se aprecia cuales son los dos ejes de la gestión de la ZSP, por un lado los vertidos y por otro el control urbanístico y no existe una gestión integrada ambiental.



Enebro Marítimo, Acantilado- Calas de Roche, (Conil)

- Que para desarrollar dicha función pública debe contar con criterios de gestión mejor definidos. Ello implica evaluar la información disponible, los recursos naturales y culturales existentes, la eficacia de los procedimientos administrativos, los mecanismos de coordinación y control, los recursos humanos necesarios, establecer prioridades, etc.