

# INFORME<sup>1</sup>

## Una nueva figura en la planificación territorial de Andalucía: el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía

### I. INTRODUCCIÓN: EL PLAN DE PROTECCIÓN DEL CORREDOR LITORAL EN EL CONJUNTO DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL DE ANDALUCÍA.

Sin duda una de las novedades más relevantes en el panorama legislativo de nuestra Comunidad Autónoma en 2012, año electoral y, por tanto, de producción legislativa inferior a la normal, ha sido el *Decreto-Ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía*, publicado en el boletín número 233, de 28/11/2012, convalidado por el Pleno del Parlamento, el 12 de diciembre. En dicha sesión la mayoría rechazó la solicitud de tramitación como proyecto de ley instada por el Grupo Parlamentario Popular. Sin perjuicio de la importancia de lo demás, en este comentario me voy a ceñir a la regulación de esa nueva figura de planeamiento territorial que es el plan de protección del corredor litoral de Andalucía. Antes que nada, es importante felicitar por este hecho, cuyo acierto no debe quedar menoscabado por una crítica evidente: no parece que sea absolutamente necesario. Si así fuera, no se comprende que se haya demorado treinta años desde que se inició el periodo de autogobierno. En efecto, ¿Cómo es posible que ante mil kilómetros de litoral de Andalucía, sometidos a continua agresión y erosión –al margen, naturalmente, de la geológica– este instrumento no haga su aparición en nuestro ordenamiento sino hasta seis años después del Plan de Ordenación Territorial de Andalucía que no ha sido una realidad hasta 2006, es decir, doce años después de la publicación de la ley de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma en 1994? Que es difícil poner en pie este ti-

---

<sup>1</sup> Esta Sección ha sido elaborada bajo la dirección de JOSÉ IGNACIO MORILLO-VELARDE PÉREZ.

po de planes lo entiende cualquiera, pero, en términos absolutos al menos, los plazos que acabo de mencionar son casi terroríficos. Pero nunca es tarde, si la dicha es buena y no hay duda de que es una buena noticia que se pueda contar con un instrumento que ponga en valor y proteja una riqueza tan sensible como la que se ubica en las zonas litorales. Que después vaya o no a ser así depende de qué plan se haga. Sentado esto, la cuestión que cualquier persona residente en Andalucía y con un mínimo de información se pregunta es ¿Por qué ahora y de esta manera? Nuestra Comunidad Autónoma tiene los mismos kilómetros de costa que hace treinta años y en este periodo se ha aprobado una ley de ordenación del territorio, un plan de ordenación territorial de Andalucía, varios planes de ordenación de ámbito subregional y algunos de ellos expresamente centrados en el litoral y en otro orden de cosas, desde que se inició el régimen autonómico con mayor o menor comodidad viene siendo gobernada por la misma formación política, sin perjuicio de ayudas o coaliciones. Obviamente, la atención al litoral no ha faltado, otra cosa puede ser –no es mi intención juzgarlo– cual haya sido la calidad de esa atención y, en consecuencia, su resultado.

Que el instrumento de planeamiento que se crea ahora no es impertinente lo demuestra el que la preocupación por el litoral ha sido una constante del Gobierno de Andalucía, pues desde 1990 existen unas *Directrices Regionales del Litoral en Andalucía*, con independencia de cual haya sido su aplicación real, que no podía estar ausente a la hora de llevar a cabo el planeamiento previsto en la Ley 1/1994, de 11 de enero, de ordenación del territorio de Andalucía (LOTA). Forzosamente el litoral está también presente en el plan de ordenación territorial de nuestra Comunidad Autónoma, el POTA, en cuyo desarrollo se prevé el programa regional de ordenación del litoral, que no he visto cumplimentado, y planes subregionales en cuyo contenido no ha podido faltar la protección del litoral. Llama poderosamente la atención que ni en la exposición de motivos del decreto-ley ni en el debate parlamentario acerca de la convalidación del mismo, se haya aludido a estos instrumentos para poner de manifiesto las carencias o insuficiencias de los mismos, que justifiquen o hagan aconsejable la innovación que se realiza, sobre todo si se comparan los contenidos del que se crea y el mencionado programa de ordenación del litoral, así como la urgencia de su tramitación y que se cerrasen las puertas a una eventual mejora mediante la tramitación del decreto ley como proyecto de ley<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup>Puede verse un amplio listado de documentos de ordenación territorial de Andalucía lógicamente ya superado [http://www.magrama.gob.es/es/desarrollo-rural/planes-y-estrategias/informacion-territorial/09047122800d250b\\_tcm7-25287.pdf](http://www.magrama.gob.es/es/desarrollo-rural/planes-y-estrategias/informacion-territorial/09047122800d250b_tcm7-25287.pdf) (15 de enero de 2013).

Aunque se echa de menos la justificación a que aludo, no dudo en que con este nuevo instrumento se mejora el texto de la ley de ordenación del territorio, se le da complitud al mencionar expresamente un instrumento ya implícito en el POTA y ¿que duda cabe? se subraya y realza la importancia del litoral. Conviene destacar a este respecto que la reforma se cuida de ubicar jerárquicamente la nueva figura por encima de los planes de ordenación territoriales de ámbito subregional: *El Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía será vinculante para los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional* (art. 22. 1 LOTA) a los que, por otra parte, se equipara en cuanto a documentación y efectos. Esta identificación de efectos hace que sea aplicable el art. 23. 1 LOTA por lo que su vinculación se extiende también a los planes con incidencia territorial y al planeamiento urbanístico.

De esta manera, se obvia un efecto colateral no querido que automáticamente habría de producirse en el momento en que las normas de planeamiento litoral ubicadas hasta ahora en el POTA a través del programa regional de ordenación del litoral, instrumento para el desarrollo coordinado de aquél, adquiriesen consistencia propia en una nueva figura de planeamiento: perderían la supremacía jerárquica que les proporcionaba su inclusión en aquél y devenirían del mismo rango que los restantes planes territoriales. En ese aspecto conviene advertir que la previsión contenida en el art. 43.2 introducido en la LOTA por el decreto-ley puede generar alguna confusión. Dice al respecto que el plan de que tratamos debe contener las *determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, de los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio y del planeamiento urbanístico que deban ser objeto de adaptación, justificando las alteraciones propuestas para los mismos* (art. 43.2).

No hay duda de que el contenido de la determinación es en si razonable y, dado que existen algunos planes que afectan al litoral, será útil determinar que contenidos de los actualmente vigentes se van modificar. Sin embargo, puede convertirse en arma de doble filo, pues ese efecto modificativo lo posee el plan de protección del litoral respecto de todos los planes anteriores que se hayan aprobado por decreto, se diga o no expresamente, siempre que exista incompatibilidad o contradicción entre el contenido del antiguo y el del posterior. Con más razón si se añade la superioridad jerárquica que he destacado respecto de los demás planes subregionales o con incidencia territorial. A partir de ahí cabe plantear ¿que ocurre con las contradicciones o incompatibilidades no previstas? Parece que la solución mas correcta es la prevalencia del plan de protección del corredor, pero en ese caso, el propio plan estaría vulnerando la ley en la determinación señalada, ya que se introduciría una modificación sin la preceptiva motivación, requisito que, por lo de-

más no se exige para la modificación de una norma por otra posterior del mismo rango o superior.

Es oportuno también señalar que la ubicación jerárquica del plan de protección del corredor litoral supraordenado a los planes de ordenación de territorio subregionales y las consecuencias derivadas de la equiparación de sus efectos a que he hecho alusión con anterioridad, debería traducirse desde la perspectiva formal de alguna manera, pues así nos encontramos con el inusual fenómeno de un decreto de contenido normativo que no puede ser modificado por norma del mismo rango. Esta situación puede expresar un deseo conservacionista y proteccionista muy laudable, pero parece poco práctico que el Consejo de Gobierno no pueda modificar un decreto propio (plan de protección del corredor litoral) mediante otro decreto posterior dictado por el mismo que apruebe un plan de ordenación del territorio de ámbito subregional, al tiempo que se afirma que *contendrá la documentación y producirá los demás efectos establecidos en esta Ley para dichos planes*.

De lo apuntado se desprende que al margen de la urgencia para justificar el decreto-ley, se ha incurrido en cierta precipitación. No hay duda de que estamos ante una excelente idea, un plan de protección, supongo que integral, del litoral —sinceramente, lo del corredor, no se a que viene, pues entiendo que de lo que se trata es de proteger el litoral mismo, expresión que alude a franja de terreno— aunque no debe pasarse por alto que, como todo, puede tener también sus inconvenientes, pues introduce un nuevo elemento que, aunque subordinado al POTA, es susceptible de producir incoherencias en cuanto tenga una cierta sustantividad respecto de aquél, por muy subordinado que le esté. Entiendo que ha sido un error prescindir del sosiego y la calma del procedimiento legislativo que hubiera permitido limar estos detalles y otros que, sin duda, puede contener el decreto-ley, sobre todo teniendo en cuenta que con ello no se afectaba a su vigencia inmediata.

## II. CONSIDERACIÓN DE ALGUNOS ASPECTOS DEL PLAN DE PROTECCIÓN DEL CORREDOR DEL LITORAL: CONTENIDO Y PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN.

El decreto-ley añade un nuevo título, el VII, a la LOTA, que regula el plan de que tratamos. Sustancialmente este título se refiere al contenido del plan y al procedimiento de aprobación. En relación con lo primero se asigna al nuevo instrumento de planeamiento los siguientes contenidos:

a) *Los objetivos territoriales a alcanzar y las propuestas a desarrollar durante la vigencia del Plan.*

b) *La delimitación concreta del ámbito territorial del Plan y de la Zona de Influencia del Litoral.*

c) *La indicación de zonas que por motivos territoriales o de protección deben ser preservadas del desarrollo urbanístico.*

d) *Las determinaciones precisas para garantizar un régimen homogéneo para las diferentes categorías de suelo no urbanizable de todo el ámbito del Plan.*

e) *El establecimiento de corredores o ámbitos de conexión del sistema costero con el interior territorial.*

f) *Las determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, de los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio y del planeamiento urbanístico que deban ser objeto de adaptación, justificando las alteraciones propuestas para los mismos.*

g) *Las previsiones para el desarrollo, seguimiento y ejecución del Plan.*

No creo exagerar si afirmo que son determinaciones en blanco en las que la ley no impone ningún condicionamiento a la libertad del planificador. En este sentido cabe destacar que, salvo en lo referente a la extensión mínima del denominado corredor —*incluirá al menos los primeros 500 m de la Zona de Influencia del Litoral, y aquellas otras zonas necesarias para alcanzar los objetivos de protección y accesibilidad del sistema costero, de los municipios que se relacionan en el Anexo I-*, no se establece ningún tipo de estándar o pauta para la labor ordenadora del plan. Quizá desde la perspectiva de la seguridad jurídica y teniendo en cuenta la experiencia adquirida en estos años de desarrollo del POTA y de los planes subregionales afectantes al litoral hubiera sido aconsejable desde el momento legislativo establecer algunas de las pautas o estándares a que me refiero, que se consideren necesarios. Tal como se ha redactado la norma y dado su carácter de decreto-ley, es lógico que haya despertado recelos, que más allá de la exageración derivada de la dinámica política se hubieran podido disipar o minimizar. Sobre todo si tenemos en cuenta que el plan puede tener contenidos de aplicación directa como se desprende de la equiparación de sus efectos a los de los planes subregionales en conexión con lo previsto en el art.23. 4 LOTA (*Las determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional que sean de aplicación directa prevalecerán desde su entrada en vigor sobre las determinaciones de los pla-*

nes citados en el apartado 1 de este artículo anteriormente aprobados), es decir los planes con incidencia territorial y la planificación urbanística.

Por otro lado, si se compara este precepto con el art. 11 de la LOTA, que regula el contenido de los planes de ámbito subregional se advierte una clara similitud solo explicable porque el nuevo plan en el fondo no es sino una variedad de aquellos, como efectivamente es el litoral –o el corredor litoral, si se prefiere– respecto del territorio andaluz, una parte, obviamente con peculiaridades, aunque no demasiado diferentes de otras de otros ámbitos territoriales que también son objeto de protección especial.

Del procedimiento de elaboración y aprobación del plan se ocupa el art. 44 LOTA:

*1. El Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía se formulará por Acuerdo del Consejo de Gobierno a propuesta de la persona titular de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio.*

*2. Redactado el Plan se someterá, por un plazo no inferior a dos meses, a información pública y audiencia a las Administraciones y Entidades Públicas afectadas en razón de su competencia así como a las Corporaciones Locales que tengan todo o parte de su territorio incluido en el ámbito del Plan.*

*3. El Plan será aprobado por Decreto del Consejo de Gobierno, dando cuenta al Parlamento de Andalucía y publicándose en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía para su efectividad.*

*4. La revisión y modificación del Plan se adecuará a lo establecido al efecto en esta Ley para los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional. En todo caso, procederá la revisión cuando se alteren los objetivos del Plan y en los supuestos previstos por el mismo.»*

El paralelismo con el diseño del procedimiento regulado en el art. 13 LOTA es obvio, si acaso es observable una debilitación del papel que se le asigna a las Corporaciones locales. Cabe destacar como detalle que llama la atención que, al referirse a la publicación en el BOJA, se indique que esta publicación es *para su efectividad*, la del plan. Es cierto que con ello no se hace sino seguir la corriente a otros artículos (8.5 y 13.6 LOTA) que utilizan esa misma expresión *efectividad*. Lo mismo con ello no se pretende otra cosa que introducir un cierto grado de indeterminación para no pronunciarse sobre el carácter normativo o ejecutivo de estos planes, optándose por una incorrección técnica claramente

ambigua: efectividad, esto es, ni validez que sería lo correcto, si consideramos normas a los planes, ni eficacia, si optamos por su calificación como simples actos administrativos generales. Desde luego, la palabra *efectividad*, de legítimo uso por el legislador y en este caso por el Gobierno, en su lugar, no tiene un significado técnico preciso en el ámbito del Derecho administrativo y señaladamente en materia de régimen de los reglamentos ni de los actos administrativos, pero mantiene la indeterminación. Desde mi humilde punto de vista de profesor de Derecho administrativo, asumo el riesgo de error y, con las matizaciones y peculiaridades que se quiera, me atrevo a calificar estos planes de normas de carácter reglamentario. Pero si no se comparte mi opinión, cosa perfectamente razonable, sugiero que se hable de eficacia y se evite el horrible término *efectividad*, pues posiblemente para ello sería preferible que se publicaran en cualquier periódico de mediana tirada, si los admiten.

A la vista de lo que venimos diciendo, no hay que ser muy sagaz para comprender que la urgencia del decreto-ley se justifica, al menos en parte, con lo previsto en el art. 2: *Adopción de medidas cautelares urgentes en el ámbito del litoral.*

En efecto, su apartado primero es contundente y despliega un efecto clarísimo:

*Desde la entrada en vigor del presente Decreto-ley y hasta tanto se apruebe el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, en los municipios costeros que se relacionan en el Anexo, cuyo planeamiento general ha sido aprobado con anterioridad a la entrada en vigor del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, se suspende el procedimiento para la aprobación de los planes de sectorización y de los planes parciales en suelo urbanizable en los ámbitos que incluyan terrenos situados a una distancia inferior a 500 metros medidos en proyección horizontal tierra adentro, desde el límite interior de la ribera del mar.*

Esta medida se restringe en cuanto a su ámbito objetivo: *Desde el inicio de la información pública del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, la suspensión a que hace referencia el apartado 1 solo será de aplicación a los sectores afectados por las determinaciones de dicho Plan que se identifiquen expresamente en el documento sometido a dicho trámite.*

Para terminar con el establecimiento de unos límites máximos: *Las medidas de suspensión a que se refiere el apartado primero tendrán una vigencia máxima de dos años desde la entrada en vigor de este Decreto-ley y quedarán sin efecto si dentro de dicho plazo se produce la adaptación del respectivo Plan General de Ordenación Urbanística a las determinaciones del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Esta suspensión se extingue, en todo caso, con la entrada en vigor del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía.*

Por lo que respecta al régimen del plan de protección del litoral el decreto ley concluye con algunas concreciones de relevancia en relación con sus efectos suspensivos fundamentalmente:

*El Consejo de Gobierno deberá aprobar el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de este Decreto-ley. Excepcionalmente, el referido plazo será ampliable por Acuerdo del Consejo de Gobierno sin que ello afecte a lo establecido en el artículo 2.3. Dicho Plan se someterá a información pública en un plazo no superior a seis meses desde su formulación.*