

1. La Gestión del Litoral en España

LA GESTIÓN INTEGRAL DE LA COSTA: HACIA UNA NUEVA ESTRATEGIA TERRITORIAL

José Fernández Pérez

Subdirector General de Actuaciones en la Costa
Dirección General de Costas
Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (MOPTMA) Paseo de
la Castellana 67
28071 MADRID
Teléfono: (91) 5 97 80 75 Fax: (91) 5 97 85 10

RESUMEN:

La costa es un espacio de gran valor ambiental, que juega un importante papel socioeconómico como lugar de ocio por excelencia. Por ello merece la máxima protección, y su gestión debe asegurar su integridad física y su libre acceso y uso público por todos.

De acuerdo con diversas recomendaciones internacionales, el litoral debe ser objeto de una gestión integral, realizada desde políticas estatales de alto nivel. Esta gestión debe integrar las distintas políticas sectoriales, y su ámbito debe tener en cuenta la realidad física del litoral, sin detenerse en la división administrativa o política del territorio.

Los retos que plantea la erosión general de la costa en el mundo, exigen una nueva estrategia territorial en el litoral, que debe fundamentarse en dos aspectos.

Primero, se trata de establecer mecanismos urbanísticos, financieros y fiscales, para favorecer que las inversiones a realizar en la costa se canalicen hacia la reubicación de edificaciones en terrenos situados más al interior.

Y segundo, se trata de que las actuaciones para combatir la regresión de la costa, o para mantener la integridad de las playas y de otros espacios litorales, se realicen mediante técnicas de bajo impacto y costes de mantenimiento moderados.

LA GESTIÓN INTEGRAL DE LA COSTA

Algunas referencias internacionales

Los indudables valores ambientales que posee la franja costera, y la gran sensibilidad de estos espacios frente a las acciones humanas que se ejercen sobre ella o en su entorno, han determinado que todos los países del mundo reconozcan la necesidad de su gestión integral

en el marco de un modelo de desarrollo sostenible.

En todos los congresos y conferencias internacionales sobre la costa se han realizado llamamientos a todos los países como respuesta necesaria para su protección ambiental frente a los diversos factores que amenazan su integridad.

Muchas organizaciones internacionales han realizado también todo tipo de pronunciamientos sobre la necesidad de aplicar políticas integrales en torno al

litoral, pues muchas de las actividades que se dan en ese espacio influyen directamente sobre la franja más sensible: el borde marítimo-terrestre.

Cuando en las reuniones y conferencias internacionales se habla de la “costa”, y concretamente de la “*gestión integral de la costa*” (*Integrated Coastal Management-ÍCM*), es importante tener presente de qué ámbito se está hablando.

En España es frecuente que al hablar de la “costa” nos estemos refiriendo, como mucho, al “dominio público marítimo-terrestre”, o a la “ribera del mar”, según las denominaciones y definiciones más habituales en nuestra cultura jurídica y legislación actual.

Sin embargo, cuando en la literatura especializada internacional aparece la expresión “*Coastal Management*”, se está haciendo referencia a un ámbito territorial más amplio, tanto por el lado interior, hacia tierra, como exterior, hacia el mar.

En general, puede decirse que el vocablo “*coast*” se refiere a la franja litoral en la que se producen acciones o actividades que tienen influencia directa sobre la integridad del borde costero.

Realizadas las precisiones anteriores, basta reproducir algunos párrafos de la Sección 11.17 del PROGRAMA 21 DE LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO (RÍO 92), firmada por España entre otros numerosos países de todo el mundo, para situar el carácter de los pronunciamientos, recomendaciones y compromisos internacionales en relación con la gestión en la franja litoral:

“....

17.5.- Los Estados ribereños se comprometen a proceder a una ordenación integrada y a un desarrollo sostenible de las zonas costeras y del medio marino sujetos a su jurisdicción nacional. Para tal fin es necesario, entre otras cosas:

a) Crear un proceso integrado de formulación de políticas y adopción de decisiones, en que participen todos los sectores interesados, para fomentar la compatibilidad y el equilibrio entre los distintos usos.

...

f) Dar a las personas, los grupos y las organizaciones interesados, en la medida de lo posible, acceso a la información pertinente y oportunidades de que sean consultados y participen en la planificación y en la adopción de decisiones en los planos apropiados.

17.6.- Cada Estado ribereño debería considerar la posibilidad de establecer, o cuando sea necesario reforzar, los mecanismos de coordinación apropiados (tales como un organismo de planificación de política de alto nivel) para la ordenación integrada y el desarrollo sostenible de las zonas costeras y las zonas marinas y de sus recursos, tanto en el plano local como en el nacional. Tales mecanismos deberían incluir la consulta, según proceda, con el sector académico y el sector privado, las organizaciones no gubernamentales, las comunidades locales, los grupos de usuarios de los recursos y las poblaciones indígenas....

...”

Es evidente, pues, que en todos los países del mundo se considera a la costa como un territorio especial, cuya gestión debe reservarse a altas instancias, que puedan tener una visión muy amplia de su problemática, y puedan desarrollar una serie de estrategias de gestión integrada.

Marco general de la política de costas en España

Así como en pocos países del mundo ha existido una titularidad o propiedad estatal en la costa, en España la “ribera del mar” ha sido históricamente “dominio público”, cuya titularidad estatal ha sido recogida por la Constitución Española.

La calificación de una buena parte de la costa como “dominio público” en la legislación española equivale a someterla al régimen jurídico de mayor protección posible, pues se la sustrae de toda posibilidad de tráfico mercantil.

La Ley de Costas encomienda a la Administración del Estado la gestión y tutela de todo el dominio público marítimo-terrestre, que comprende una franja más amplia que la estricta “ribera del mar”, tanto hacia tierra como, sobre todo, hacia el mar.

Ante la inexistencia de organismos de competencia estatal que pudieran llevar a cabo las políticas necesarias para la protección de la costa, en otros países, en los últimos años, se ha creado organismos o instituciones estatales especializados en el tratamiento del litoral. Es lo que ocurre en Francia con el “Conservatorio del Litoral”, o en el Reino Unido con el “National Trust”, mediante los que el Estado puede hacerse con terrenos de singular valor en la costa para someterlos a un régimen de especial protección y desarrollo sostenible.

Es decir, en España se da la circunstancia de que en la mayor parte de esa franja que genéricamente se denomina “costa”, el Estado no sólo posee la

competencia de la gestión de la mayor parte de ese territorio, sino que además ostenta su titularidad demanial.

En la Ley de Costas se establece también la competencia de la Administración del Estado para realizar las obras necesarias para garantizar la protección y restauración de la costa (que incluye la creación, recuperación y regeneración de playas), así como su libre uso público y gratuito (Artículo 111).

Este tipo de obras tienen la calificación de “interés general”, y muchas veces afectan a más de una Comunidad Autónoma.

Además, las competencias que tiene la Administración del Estado sobre la costa son ejercidas a través de una estructura administrativa con presencia en todo el litoral español, como son los 23 Servicios Periféricos de la Dirección General de Costas, encuadrada en el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.

Hacia la gestión integral de la costa

Los aspectos antes señalados permiten que en España se pueda diseñar con relativa facilidad una auténtica “política estatal de costas”, liderada por el Estado, de acuerdo con los compromisos asumidos en la Conferencia de Río.

La gran variedad de factores que pueden explicar la acelerada degradación y regresión de la costa, no se circunscriben al estricto ámbito en donde se manifiestan estos fenómenos. Así pues, la prevención y solución a este tipo de problemas no puede encontrarse siempre (más bien casi nunca) en actuaciones directas en el propio punto afectado.

Efectivamente, los grandes avances en la comprensión de los fenómenos y leyes que gobiernan la dinámica litoral y los procesos naturales que modelan la morfología costera (en los que España ha contribuido de forma destacada), exigen la contemplación de “la costa” como un espacio amplio y complejo, cuyos límites se extienden tierra adentro a lo largo de los cauces, en donde nacen la mayor parte de los materiales sueltos que integran la costa; y mar adentro, en donde se generan las olas, que constituyen uno de los más importantes agentes modeladores de la costa.

Asimismo, a lo largo del litoral, son los sectores morfológicos costeros, y las unidades fisiográficas que se agrupan en los mismos, los que establecen los tramos en los que cualquier actuación puede afectar a la estabilidad del sistema.

Además, desde hace ya algunos años es obligado tener en cuenta los efectos de la subida del nivel medio del mar, puesto que es un fenómeno incuestionable que está siendo decisivo a la hora de plantearse cualquier tipo de actuación en la costa, así como para la ordenación del territorio litoral.

Por todo ello, no es posible una política eficaz para la protección y mejora de la costa, si está limitada por la artificiosidad con la que la división administrativa del territorio fragmenta lo que la Naturaleza entiende como una sola unidad.

Para dar una respuesta eficaz, consistente y homogénea a los problemas de regresión de la costa española, es necesario desarrollar una serie de estrategias de actuación que sobrepasan ampliamente el ámbito de una provincia o de una Comunidad Autónoma, y por lo tanto cualquier política limitada por una división más administrativa que física del litoral, siempre será parcial, ineficaz e incapaz de dar respuesta a las serias amenazas que existen sobre la costa.

Las competencias que el Estado posee en materia de costas son ejercidas por el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (MOPTMA), a través de la Dirección General de Costas, y, en las materias de su competencia específica, por Puertos del Estado, Marina Mercante, Ministerio de Industria, Ministerio de Agricultura y Pesca, etc...

Desde hace ya más de diez años, estas competencias se ejercen mediante una política de costas que se desarrolla en torno a dos grandes ejes:

- * Garantizar el libre acceso y uso público de la costa por todos los ciudadanos.
- * Trabajar por el mantenimiento, la mejora y la recuperación de la integridad física y paisajística de la costa, especialmente de sus espacios más valiosos: las playas y sistemas dunares litorales, las zonas húmedas bajas del litoral, y los acantilados litorales.

Estos objetivos, aparentemente tan sencillos, llevan aparejados una serie de actuaciones administrativas, jurídicas y físicas, realmente complejas, pues tienen que enmarcarse en un contexto y en un espacio en el que las distintas Administraciones concurren con competencias diferentes, y en el que existen poderosos intereses privados que, hasta hace poco, han impuesto sus criterios de ordenación, determinando la configuración de la costa que tantas veces se ha deplorado.

Ante este panorama, resulta evidente que los mecanismos de coordinación entre Administraciones que la Ley de Costas establece, así como las estrictas limitaciones legales que impone sobre las zonas de servidumbre, constituyen unos mínimos, es decir, son una condición necesaria, pero no suficiente, para que en la costa se materialice una ordenación urbanística realmente racional y respetuosa con el destino natural del borde costero: su libre acceso y uso público, y el mantenimiento de su integridad física, o su recuperación en caso necesario.

Limitaciones de la actual estructura administrativa

La puesta en marcha de una política de costas avanzada requiere una estructura administrativa capaz de superar las limitaciones con las que ahora la Dirección General de Costas ejerce las competencias que la Ley le atribuye al Estado en materia de costas.

Estas limitaciones se manifiestan en la necesidad de que exista una cierta Autoridad que pueda “tomar decisiones efectivas” cuando existen competencias sectoriales diferentes sobre un mismo espacio, e intereses públicos importantes que dependen de una decisión acertada.

Por otra parte, es evidente que la política que inspira a la Ley de Costas, y que el Gobierno practica desde hace más de diez años, se desarrolla en un ambiente de alta e inmediata rentabilidad de las inversiones que se realizan en el litoral, que es un espacio en donde los agentes turísticos, inmobiliarios, etc..., se mueven con una agilidad y rapidez sorprendentes.

Ante esta situación, parece necesario que la Administración del Estado pueda moverse y operar en todo el territorio litoral (incluso más allá del dominio público) con la misma rapidez, agilidad y posibilidades que la iniciativa privada, pues tiene la obligación legal de ejercer las acciones necesarias para conservar, proteger y mejorar la costa; y ostenta además la titularidad de la mayor parte (la más valiosa) del litoral.

En algunas ocasiones, por ejemplo, el encuadre administrativo actual ha sido obstáculo para adquirir, con la agilidad suficiente, terrenos para la protección efectiva de la costa, o para la creación de reservas terrestres de sedimentos adecuados para la alimentación artificial de las playas.

Otras veces puede resultar conveniente adquirir terrenos y realizar actuaciones sobre ellos, con el objeto de promover y desarrollar una ocupación del suelo que sea compatible con los criterios que alimentan la actual política de costas del MOPTMA,

así como para la reubicación de asentamientos que necesitan ser desplazados de la primera línea de costa. Esto ocurre con muchas actuaciones conjuntas de regeneración de playas y rehabilitación del borde marítimo en núcleos urbanos. Y lo mismo ocurre en otros muchos puntos de la costa española, en los que las Administraciones Local y Autónoma se ven desbordadas para tomar la iniciativa en operaciones tan específicamente costeras. Su papel más apropiado es el de proporcionar el marco jurídico-urbanístico en el que deben insertarse las actuaciones integrales más propias de la Administración Estatal de Costas.

Es difícil que este tipo de actuaciones sean desarrolladas por la iniciativa privada, que buscará siempre una rentabilidad más alta e inmediata, aunque sea a costa de un cierto sacrificio ambiental. En el mejor de los casos, lo más que puede esperarse muchas veces es que se cumpla estrictamente la legislación urbanística y la de costas, y ya se expuso que eso es siempre una condición necesaria, pero puede no ser suficiente para garantizar una adecuada calidad y el mantenimiento de la integridad ambiental de la costa.

Hacia un nuevo marco organizativo para la gestión integral de la costa

El planteamiento de la necesidad de un nuevo marco organizativo para la gestión integral de la costa se sustenta, pues, en los siguientes puntos de partida:

- * Necesidad de una política integral en la costa.
- * Titularidad estatal de la mayor parte del litoral: mar territorial y aguas interiores (incluso lecho y subsuelo), recursos económicos de la zona económica y plataforma continental, islotes, ribera del mar, zonas húmedas bajas, acantilados litorales, etc...
- * Competencia para ejercer la gestión y tutela de estos bienes.

Y los objetivos que una nueva estructura organizativa podría cubrir serían los siguientes:

- * *Liderar la planificación y gestión integral en el litoral*, incluyendo en este concepto los ámbitos territoriales y sectoriales que tienen incidencia o interrelación directa con la integridad y el uso público de la costa.
- * *Coordinar las distintas actuaciones que inciden directamente sobre la costa.*

* *Dotarse de los elementos necesarios para poder ejercer eficazmente las competencias atribuidas por la Ley al Estado en materia de costas, incidiendo en la planificación y ordenación en el litoral:*

- Adquirir terrenos para constituir un *Patrimonio Litoral*, con criterios de protección y desarrollo similares al del Patrimonio Forestal.
- Promover, con plena capacidad de actuación, determinadas actuaciones respecto a la ordenación y usos de la franja costera, con el objetivo de dotarla de los servicios y equipamientos necesarios para los usuarios de la costa, y propiciar en la práctica el desarrollo de los esquemas de ordenación y usos de la costa que inspira la Ley de Costas.

Todo ello mediante los instrumentos previstos en la Ley del Suelo, y con absoluto respeto de las competencias de los Ayuntamientos y Comunidades Autónomas, de forma similar a cómo actúan otros organismos y entes públicos, como GESTUR o SEPES, o la iniciativa privada.

No se trata, en ningún caso, de introducir modificaciones en el reparto de competencias actual, sino de que la Administración del Estado pueda jugar un papel más activo, de liderazgo, en la planificación, coordinación y gestión de todas las actividades que se desarrollan en el litoral, y que puedan afectar directamente a la integridad o al libre acceso y uso público del borde costero.

La consecución de los objetivos señalados requiere la constitución de un nuevo órgano, cuya denominación podría ser *“AGENCIA ESTATAL DEL LITORAL”*, *“INSTITUTO NACIONAL DEL LITORAL”*, u otras similares, que debería caracterizarse por los aspectos siguientes:

- 1) *Encuadramiento en la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda, del MOPTMA.*
- 2) *Ejercicio de la potestad administrativa en materia de costas, reconocida por las leyes, y determinadas sentencias del Tribunal Constitucional, en favor de la Administración del Estado.*
- 3) *Carácter de Organismo Autónomo de la Administración del Estado, con personalidad jurídica, patrimonio y presupuesto propios,*

que debe gozar de autonomía y responsabilidad plenas en su gestión y en el

cumplimiento de sus objetivos, o bien cualquier otro modelo de organización adecuado.

4) Financiación:

Con respecto a la financiación, es importante situarse entre dos extremos poco deseables:

- a) Alejamiento de la responsabilidad en la gestión mediante una financiación con base en “subvenciones”.
- b) Alejamiento del cumplimiento de los objetivos de tipo social y proteccionista del medio natural de una política de costas avanzada y progresista, al vincular en exceso la gestión a la alta e inmediata rentabilidad de las operaciones a desarrollar en el litoral.

Por eso se considera que un modelo de financiación adecuado podría ser el de los *“CONTRATOS PROGRAMA”*, que vinculan la financiación estatal al cumplimiento estricto de determinados estándares y objetivos previamente fijados, con plena responsabilidad en su consecución.

De esta manera, los objetivos trazados podrían conseguirse mediante la movilización de los siguientes recursos:

- * Presupuestos del Estado (CONTRATOS PROGRAMA), en una cuantía en principio equivalente al actual Programa de Actuación en la Costa.
- * Convenios con otras Administraciones, o con Entidades Públicas y Privadas.
- * Enajenaciones.
- * Operaciones crediticias.
- * Ingresos por actividades.
- * Subvenciones, auxilios, donaciones.
- * Ingresos derivados de la gestión del dominio público marítimo-terrestre: cánones, tasas, sanciones, indemnizaciones, etc...

5) *Estructura territorial con presencia en todas las provincias costeras de España.*

Las funciones de coordinación y liderazgo en la planificación y gestión integral en el litoral, podrían ejercerse mediante la constitución de unos *“CONSEJOS*

ASESORES”.

Las funciones de estos “Consejos” no deberían limitar las competencias existentes en las diversas materias, sino que se constituirían en los foros de discusión colectiva de los distintos planes y actuaciones sectoriales que pueden afectar a la costa, y que permitirán tomar a las distintas Administraciones sus decisiones de una forma más coordinada y acertada, al tener en cuenta las diferentes competencias y aficciones de las acciones que se plantean en el litoral.

Incluso podrían proponer soluciones a situaciones conflictivas para que por parte de los órganos responsables de dictar Resoluciones, se dictaran éstas de forma coordinada. Al mismo tiempo, podrían proponer y fomentar usos diferentes y compatibles en tramos concretos del litoral, así como concretar los estándares para los que, en su caso, las normas legales dejen un margen para su fijación precisa.

En esta línea, podría constituirse un “CONSEJO ESTATAL DEL LITORAL”, y unos “CONSEJOS PROVINCIALES DEL LITORAL”, en los que pueden discutirse, entre otras cuestiones, los propios programas de obras y actuaciones del Órgano del Litoral, sus presupuestos, expropiaciones, adquisiciones, enajenaciones, etc...

El “Consejo Estatal” podría estar integrado, entre otros, por los organismos e instituciones: que tengan o puedan tener una estrecha relación con la costa, tal como las diversas Direcciones Generales del MOPTMA, Puertos del Estado, otros ministerios (Turismo, Pesca, etc...), las Comunidades Autónomas, FEMP, ONG, etc...

En los “Consejos Provinciales” deberían estar representados las Consejerías de Medio Ambiente, Política Territorial, Obras Públicas, Pesca y Turismo, de las Comunidades Autónomas litorales, municipios costeros, ONG, representación periférica de los Ministerios afectados, etc...

HACIA UNA NUEVA ESTRATEGIA TERRITORIAL PARA LA COSTA

Programa de actuaciones en la costa del MOPTMA: El Plan de Costas 93-97

El Programa de Actuaciones en la Costa, de la Dirección General de Costas, es el programa presupuestario anual mediante el que se ejecutan las previsiones del Plan de Costas.

El Plan de Costas tiene, a grandes rasgos, los siguientes objetivos inmediatos:

- *Corregir* aquellas situaciones que están *impidiendo o limitando una utilización racional y pública del litoral*.
- *Regenerar o rehabilitar* aquellos *espacios que han sido degradados*, principalmente las playas.
- *Promover actuaciones que mejoren la calidad ambiental de la costa*, tanto desde el punto de vista cualitativo como cuantitativo, con el objeto de aumentar y mejorar la oferta de estos espacios tan apetecidos.
- *Desarrollar actuaciones preventivas y protectoras* para controlar los procesos de erosión y degradación de la costa, tanto los debidos a causas naturales o no controlables (entre los que hay que empezar a contar con la subida del nivel del mar), como los originados por la acción directa del hombre.

La consecución de dichos objetivos se estructura mediante tres subprogramas de actuación:

Mejora, ampliación y regeneración de playas y otros espacios litorales.

Se persigue el objetivo de ampliar y mejorar la superficie disponible de las playas existentes, realizando las obras adecuadas, preferentemente mediante soluciones de “tecnología blanda” o de bajo impacto, como la aportación de arena y la construcción, en su caso, de diques semisumergidos.

También se contempla la creación de nuevas playas y la regeneración de aquellas que se han visto sometidas a un proceso de degradación o regresión debido a causas naturales o inducidas directamente por el hombre.

En los tramos rocosos o escarpados, el objetivo es mejorar sus condiciones de uso mediante el acondicionamiento de zonas de reposo y esparcimiento, y facilitar el contacto con el agua a los usuarios de la costa.

Por otra parte, se trata también de la regeneración de otros tramos de costa en proceso de regresión, así como de la recuperación de espacios litorales de cierto valor ambiental que se hayan visto degradados, como pueden ser sistemas dunares, marismas, saladares, y otras zonas húmedas bajas, acantilados, rasas costeras, etc...

Rehabilitación del borde marítimo y defensa de costas.

El objetivo es la rehabilitación del borde marítimo en los tramos urbanizados de la costa, lo que normalmente se alcanza a través de la realización de paseos marítimos, parques litorales y otras actuaciones similares de acondicionamiento del borde costero, con las que se persigue lo siguiente:

- Contención de la presión urbanística.
- Eliminación de edificaciones o usos abusivos o perjudiciales sobre el dominio público y sus zonas de servidumbre, sustituyéndolos, en su caso, por usos e instalaciones articulados alrededor del paseo marítimo y en condiciones acordes con la legislación de costas.
- Hacer efectivas las servidumbres de tránsito y de acceso al mar, y, en su caso, recuperarlas si no lo fueran.
- Proporcionar un tratamiento adecuado al borde marítimo, de modo que no provoque efectos perjudiciales sobre las playas.
- Rehabilitación de la fachada marítima de las poblaciones costeras, con objeto de mejorar la calidad de vida de los habitantes de su entorno.

La consecución de estos objetivos requiere, en muchos casos, una actuación urbanística simultánea de los órganos competentes.

Por otra parte, en aquellos tramos que puedan estar sometidos en el futuro a la acción directa del mar, el objetivo también incluye la ejecución de las obras de defensa necesarias.

Accesibilidad a las playas y a la ribera del mar.

Se trata de la realización de aquellas actuaciones en los tramos no urbanizados del litoral, que hagan efectiva la servidumbre de acceso al mar, así como para el equipamiento y acondicionamiento del entorno de la ribera del mar con vistas al usuario de la costa.

Las actuaciones en la costa como solución transitoria

Es importante resaltar que la política actual de actuaciones en la costa no puede dejar de considerarse como un conjunto de acciones puntuales cuyo objetivo

se limita a poner un remedio circunstancial al grave deterioro sufrido por la costa, bien debido a la agresión de las acciones humanas que sobre el litoral se han desarrollado, o bien por los fenómenos de regresión costera originados por la disminución de aportes sedimentarios a la costa, y por la subida del nivel medio del mar en todo el planeta.

Este conjunto de actuaciones pretende que la costa pueda recuperar, en parte, su primitiva naturaleza, y mejorar sus condiciones para que pueda ser disfrutada por todos.

Estos objetivos serán difícilmente alcanzados si sólo se realizaran "obras", por adecuadas que estas fueran, pues lo más importante es desarrollar una serie de actuaciones territoriales que vayan configurando una ordenación más racional de la costa, acorde con la intensa demanda de uso que padece, y con las exigencias que los procesos erosivos del mar le imponen.

Por eso es necesario que la política de actuaciones en la costa vaya íntimamente unida a una política de gestión urbanística, o sea, territorial, dirigida hacia un horizonte más lejano en el que amplias zonas litorales de España va a estar sometida a la acción destructora del mar.

Una nueva política territorial

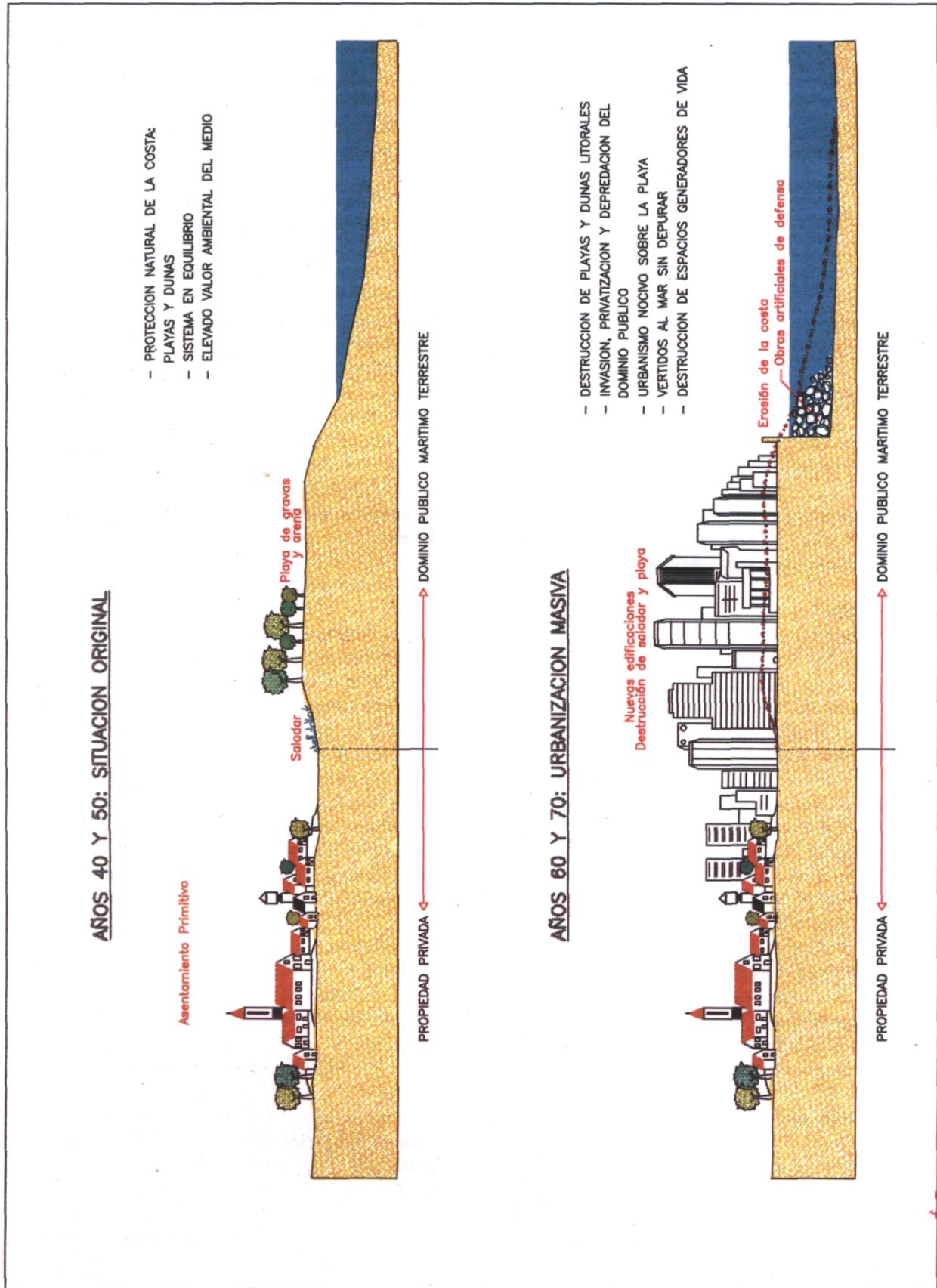
En este sentido, nuestra sociedad debe interiorizar que la única solución a medio y largo plazo para la costa española sólo puede encontrarse a través de una auténtica política territorial con respecto a la franja litoral, que debe empezar a sentar sus bases desde ahora mismo, si se pretende realmente tener una costa en las condiciones adecuadas dentro de unas décadas.

Si se pudiera realizar una reconstrucción del proceso que llevó a la degradación de una buena parte de la costa española, la secuencia podría ser la que ilustran los siguientes gráficos esquemáticos.

En la situación original, los primitivos núcleos urbanos estaban suficientemente alejados del borde del mar, de modo que la costa conservaba sus "estructuras" naturales de defensa, principalmente las playas y zonas de dunas.

Durante los años 60 y 70, se destruyeron muchas zonas de playa, especialmente los cordones dunares, y la urbanización se extendió sobre dichas zonas hasta el mismo borde del mar.

Paradójicamente, a pesar de que el foco de atracción de este proceso urbanizador fueron las playas, son estas las que primero sufrieron los efectos devastadores de este modelo de ocupación del suelo litoral.

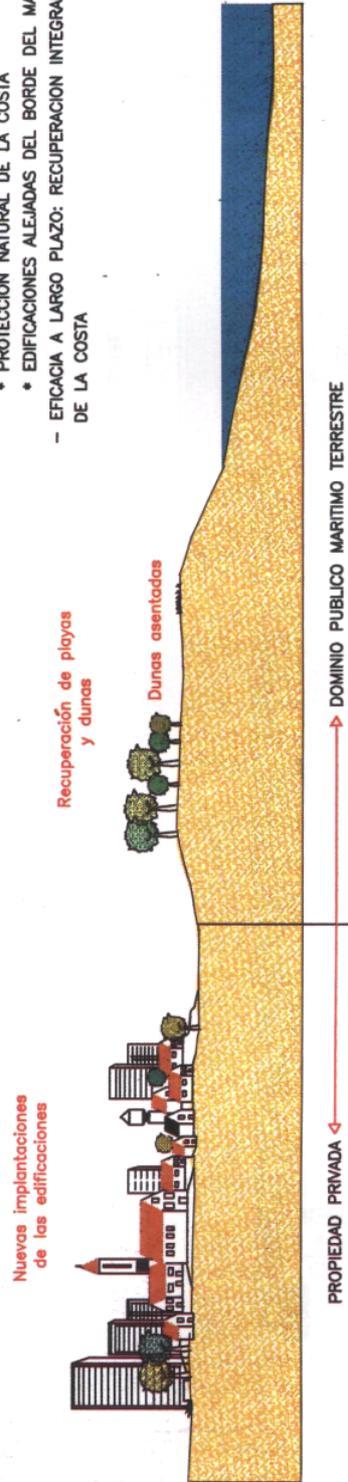


Figuras 1 y 2

OPCION 3: HACIA UNA NUEVA ESTRATEGIA TERRITORIAL

Políticas urbanísticas, crediticias, financieras y de inversión pública, que incentiven la reubicación de edificaciones en terrenos del interior a medio y largo plazo

- RECUPERACION DE PLAYAS Y DUNAS
- REUBICACION DE EDIFICACIONES
- DEFENSA NATURAL DE LA COSTA
- REGENERACION DEL ESPACIO NATURAL PARA DISFRUTE DE TODOS
- BAJOS COSTES DE MANTENIMIENTO Y REPARACION:
 - * PROTECCION NATURAL DE LA COSTA
 - * EDIFICACIONES ALEJADAS DEL BORDE DEL MAR
- EFICACIA A LARGO PLAZO: RECUPERACION INTEGRAL DE LA COSTA



Figuras 3 y 4

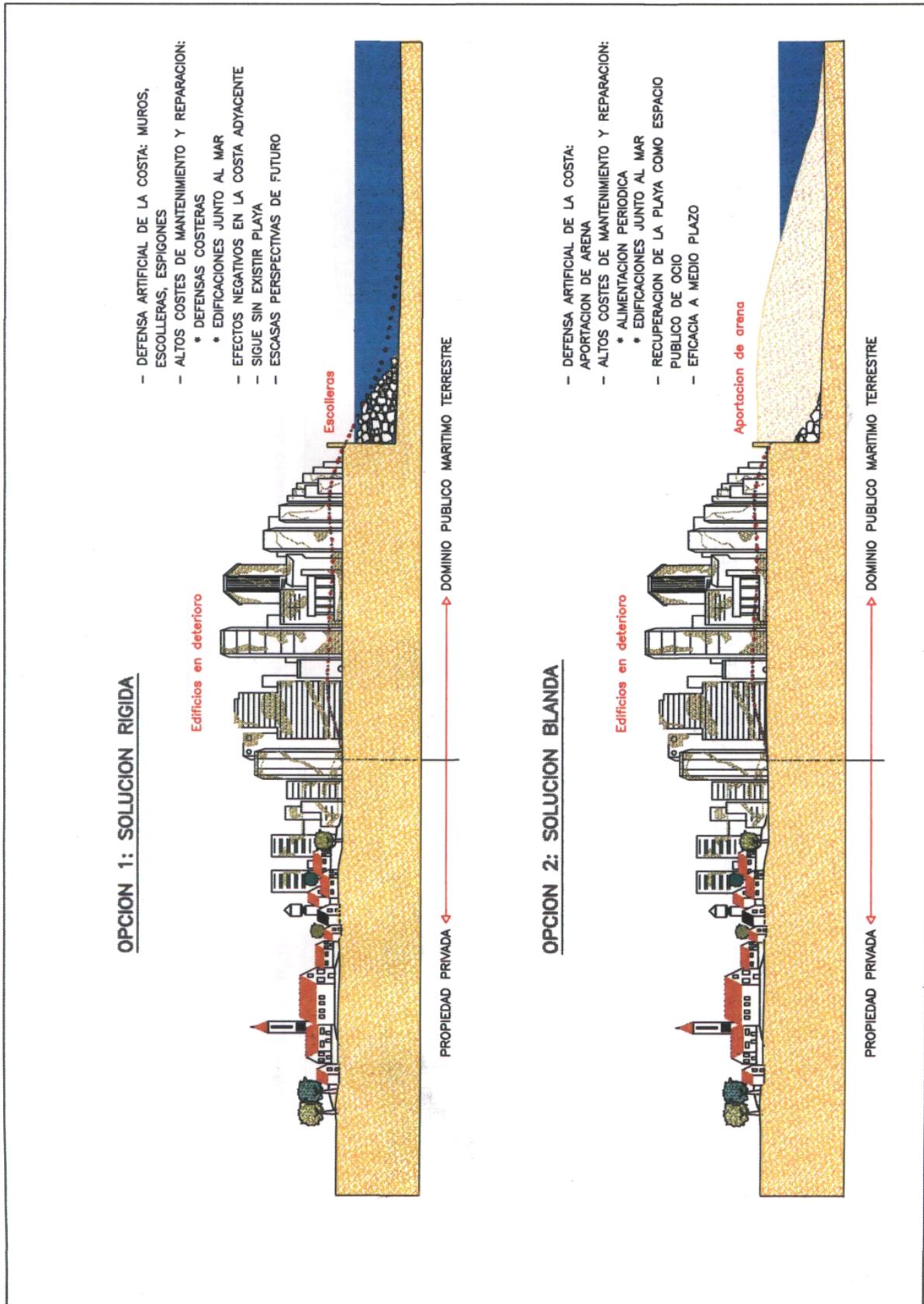


Figura 5

Así, en muchas zonas, todos hemos podido comprobar cómo las playas han ido desapareciendo, y cómo apenas queda ya espacio para que los habitantes de multitud de núcleos costeros puedan disfrutar del contacto físico con el mar por el que se sintieron atraídos.

Muchas veces, la desaparición de las playas ha llegado a tal extremo que el mar daña directamente las propias edificaciones o las infraestructuras situadas en su orilla (aceras, paseos marítimos, calles, carreteras, etc...), por lo que resulta frecuente ver en estas zonas todo tipo de estructuras artificiales de defensa, como diques de protección de escollera, muros de hormigón, etc...

Este tipo de estructuras tuvieron un alto coste de realización, pero ahora exigen también un alto coste de reposición y mantenimiento, pues hay que tener en cuenta que se han tenido que construir precisamente en aquellos tramos de costa sometidos a un fuerte proceso de erosión.

Al mismo tiempo, las edificaciones levantadas (que muchas veces no tienen una adecuada calidad de construcción porque fueron fruto de un feroz proceso especulativo) están en una fase de deterioro apreciable, no sólo porque muchas de ellas están llegando a su período de obsolescencia, sino porque están sometidas a las agresivas condiciones del borde marítimo.

Hay que tener en cuenta que en estos momentos la mayor parte de las edificaciones levantadas de forma inadecuada junto al mismo borde del mar durante los años 60 y 70, están necesitadas de importantes inversiones de mantenimiento, reparación y adaptación para acoger a un público cada más exigente.

Por todo ello, a los costes de reposición de las estructuras marítimas en estas zonas, hay que sumar los correspondientes a las edificaciones que es necesario rehabilitar, reformar, remodelar, o incluso reconstruir, a partir de estos momentos.

Ante la misma situación descrita, una opción más blanda de tratamiento del borde marítimo, puede consistir en intentar recuperar el medio natural en la medida de lo posible (especialmente las playas, pues constituyen el polo de atracción de la urbanización litoral), utilizando para ello las técnicas más avanzadas de la Ingeniería de Costas.

También esta opción presenta unos altos costes de realización, y exigen a su vez unos gastos de reposición y mantenimiento a lo largo del tiempo, que normalmente son sustancialmente inferiores a los que

exigen las defensas de tipo rígido.

La principal ventaja que tiene la reconstrucción de las zonas de playa, aparte de las económicas de las obras en sí, y de las funcionales como sistema de defensa más eficaz frente a la acción del mar, es que se recupera un espacio de gran valor ambiental y socioeconómico, que fue en su día el auténtico polo de atracción del desarrollo urbanístico circundante.

En líneas generales, puede decirse que las actuaciones que ahora está desarrollando el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente en la costa se corresponden con este último esquema, y por eso hay que reconocer que se trata de soluciones eficaces a corto plazo, que tratan de resolver un problema muy grave al que está sometido la costa española, y no sólo un problema físico y ambiental, sino socioeconómico, pues no en vano el litoral constituye un lugar demandado y apetecido por la población española para sus momentos de ocio y descanso y es también el soporte de una de las principales industrias de nuestro país: el turismo.

Por todo ello, es el momento de comenzar a plantearse una opción con mayores perspectivas de futuro, sobre todo si se tiene en cuenta que todas las zonas litorales del mundo se encuentran amenazadas por un proceso de erosión que está permanentemente alimentado por la indudable elevación del nivel medio del mar.

Esta opción debe tener, evidentemente, un contenido más territorial y de gestión, que de infraestructuras, si bien hay que reconocer que su materialización requiere una inteligente puesta en escena de las más avanzadas y novedosas tecnologías de la Ingeniería del Litoral, para dar a cada tramo de costa el tratamiento que su naturaleza requiere, en función de las acciones externas a que está sometido, y al tipo de utilización que se le demanda.

Esta política territorial, cuyo objetivo principal sería intentar recuperar el primitivo perfil natural de la costa, debe estar basada en tres ideas principales:

- 1) Impedir a partir de ahora, e inmediatamente, cualquier tipo de nuevas construcciones (o la reconstrucción de antiguas edificaciones) en la franja litoral que está directamente afectada por los procesos litorales derivados de la previsible subida del nivel medio del mar.
- 2) Promover todo tipo de medidas e incentivos urbanísticos, fiscales y financieros para reconducir las inversiones públicas y privadas en dicha franja hacia terrenos situados más al interior.

Se trata de evitar que en las edificaciones irracionalmente situadas junto al mismo borde del mar, y construidas durante la época dorada del desarrollismo urbanístico en la costa, se realicen nuevas inversiones de reposición, remozamiento, remodelación, conservación o reconstrucción, etc..., cuando hayan llegado a su período de obsolescencia.

En este sentido, habría que considerar la posibilidad de imponer obstáculos disuasorios para dicho tipo de inversiones, que pueden ser de tipo urbanístico, financiero, fiscal, etc..., al tiempo que se prima la reconducción de las inversiones hacia terrenos situados más al interior.

En este supuesto, cualquier actuación costera posterior, destinada a la recuperación o al mantenimiento de la línea de costa, podría tener un valor muy inferior al que tendría si se tratara de una actuación que se adentrara en el mar, pues se trataría de una actuación a desarrollar prácticamente en tierra, cuyos costes de realización son moderados, y los de mantenimiento muy bajos.

- 3) Promover un acondicionamiento y equipamiento de la ribera del mar y su entorno inmediato, para convertirla realmente en un espacio natural de libertad para disfrute de todos los ciudadanos, al tiempo que pueda jugar el papel que le corresponde de cara a contener, o servir de “colchón”, al proceso regresivo que sufre la costa.

En este epígrafe es donde podrían entrar las actuaciones correspondientes al Plan de Costas, que en una primera fase (en la que ahora nos encontramos) tendrían un carácter de remedio ocasional, o de solución transitoria, y luego ya podrían convertirse en actuaciones más estables para garantizar un cierto control de la calidad física de la configuración física de la costa.

Este planteamiento daría lugar a una nueva manera de entender y hacer el urbanismo litoral.

En efecto, no se trata de que el planteamiento vaya consolidando los errores urbanísticos del pasado, sino que con la mirada puesta en el futuro, vaya estableciendo las condiciones objetivas y materiales para que, en un horizonte temporal no muy lejano, la costa tenga una configuración física distinta, más despejada y, por lo tanto, mejor preparada para reaccionar ante los procesos erosivos que sufre, y mejor acondicionada para que pueda ser disfrutada por todos en condiciones adecuadas.

Afortunadamente, la legislación española del suelo ofrece amplias posibilidades para que, junto con la legislación de costas, se pueda desarrollar una nueva estrategia territorial en el litoral, basada sobre todo en medidas urbanísticas, fiscales y financieras, positivas y negativas, que permitan ir reconstruyendo hacia atrás el penoso proceso de ocupación y destrucción sufrido por la costa durante los años del desarrollismo urbanístico salvaje.