

# LA COSTA I EL MITE DE SÍSIF

## LA REITERADA DESTRUCCIÓ DE LA COSTA

Joaquín Farinós Dasí

Fa un parell de números, el 74, la revista *MÈTODE* dedicava algunes de les seues pàgines a la costa mediterrània com a espai físic. Les presents línies s'interessen pel mateix espai, tot i canviant, però, el focus d'atenció: des de la perspectiva física i natural a una altra de complementària i també indissolublement interconnectada, però menys estructurada i més conflictiva, com és la de governança i gestió territorial i sostenible dels espais litorals.

Coincideix en el temps amb l'aprovació efectuada pel Govern espanyol del Decret «de protecció i ús sostenible del litoral». En efecte, el Consell de Ministres del divendres 5 d'octubre de 2012 donava llum verda a la tramitació parlamentària de l'avantprojecte de Llei de protecció i ús sostenible del litoral i de modificació de la Llei 22/1988, de 28 de juliol, de costes. La llei va ser aprovada definitivament el passat 16 de maig i publicada al Butlletí Oficial de les Corts Generals Sèrie A núm. 29-6, el 21 de maig. El text representa un canvi de cent vuitanta graus, de nou, en la forma en què la política vol entendre i considerar l'aprofitament, la gestió i la sostenibilitat dels espais litorals.

### EL LITORAL COM A ESPAI DE VALORS ÚNICS I DE CONFLICTES QUE NEGOCIAR

Siga quina siga la concreció jurídica adoptada o la definició de l'àmbit que els correspon, les zones costaneres són un sistema territorial; és a dir, una construcció eminentment social, fruit de les interaccions i transformacions que les activitats humanes han anat produint sobre el medi físic (la natura i els ecosistemes naturals) per tal de generar espais de vida, adaptats perquè siguin habitats pels grups.

Com a conseqüència, més que en qualsevol altre sistema territorial, atès el seu caràcter més complex (més població, més activitats, més demandes, més interessos creuats) i mixt (lloc d'interacció entre l'espai continental i el marítim), es presenten conflictes; tant entre usos com entre actors (*users*). Si els deixàrem lliurement a la seua evolució tendencial, sense una intervenció adequada (val a dir, planificada, seguint el que ara s'anomena gestió basada en ecosistemes o mitjançant les noves

«EN L'ERA DE LA  
GLOBALITZACIÓ  
ECONÒMICA, ANEM EN UNA  
DIRECCIÓ ERRÒNIA, PRIMEM  
L'INTERÈS PRIVAT  
I EL D'ACTORS PODEROSOS  
SOBRE EL GENERAL,  
LA QUALITAT DE VIDA  
I LA SOSTENIBILITAT»





© Paco Tortosa



En temps del *desarrollismo*, alguns territoris van trobar en el turisme de sol i platja la via del desenvolupament i practicaren un creixement basat en l'aprofitament simple i poc sostenible de les costes, sense tenir en compte la seua conservació.

formes de governança que promulga l'actual Protocol, i futura Directiva Europea, de Gestió Integrada de Zones Costaneres), els sistemes territorials poden tendir, com de fet succeeix, cap a una situació indesitjable i insostenible. Una qüestió de primer ordre, de la qual ens hem d'ocupar, posat que al conjunt del territori espanyol la zona costanera és el patrimoni natural que més riquesa aporta a l'economia (s'estima que un 11% del PIB).

De manera simplificada podem reconèixer tres grans causes d'alteració i destrucció de la costa (continental): primerament la gestió dels rius (tema que inesperadament sembla haver passat a un segon pla –mutis sobre la transposició de la Directiva marc de l'aigua de 2000); en segon lloc, la política de ports i de construcció d'instal·lacions i transformació regulada de sòls adjacents a aquests per tal de facilitar-ne un ús eficient i competitiu (tal i com demostren les declaracions d'intencions i polítiques d'afany competitiu en limitada clau de joc de suma zero entre els ports espanyols de la costa mediterrània, i com es recull de manera destacada en la recent Estratègia territorial de la Comunitat Valenciana). I, sobretot, l'activitat urbanística, particularment desbocada en alguns moments de la nostra història recent, reiterant formes i models al llarg de més de cinquanta anys (que pel que sembla volen fer-se perdurar), que, eludint el plantejament, ha envaït i situat sobre platges, dunes i zones humides complexos residencials, infraestructures, equipaments i passejos de dubtosa necessitat.

Totes aquestes agressions es manifesten en fets com ara l'erosió i alteració de la línia de costa, la contaminació del sòl i de les aigües, l'alteració –quan no destrucció– dels ecosistemes i espais naturals litorals

i marítics pròxims. A aquesta situació s'arriba per activa (la pressió dels *users*) o per passiva (omissió o deixament en l'acompliment de les obligacions de les administracions –locals, autonòmiques i generals de l'Estat– que tenen o comparteixen competències a la costa). L'esmentada revisió de la Llei de costes de 1988 sembla lligar els dos extrems de manera proactiva.

#### ■ MODELS DE DESENVOLUPAMENT TRADICIONALS PERÒ POC INTEL·LIGENTS

Molt abans d'arribar la globalització, en temps del *desarrollismo*, gran part del territori espanyol que no disposava de potencial endogen per a impulsar la industrialització va trobar en el turisme de sol i platja la via del desenvolupament; especialment a la costa mediterrània i les illes. Un creixement basat en l'aprofitament –simple (sense els desitjats efectes de retroalimentació com a veritable sector propulsor de les economies regionals, llevat que s'associara a l'urbanisme) i poc sostenible– dels recursos territorials existents com si foren inesgotables. La prioritat no era la conservació i ús prudent d'aquests recursos sinó afrontar l'estacionalitat i volatilitat de la demanda.

Curiosament, el camí perquè aquesta demanda poguera arrelar va ser posar-se en mans dels grans operadors forans i banalitzar i homogeneïtzar l'oferta, en lloc de fer-la ben diferenciada i de qualitat. Passat el temps, ja entrats de ple en la globalització econòmica i en l'hegemonia dels recursos genèrics sobre els propis i específics, la segona qüestió no ha fet sinó apuntalar-se en aquesta mateixa i errònia direcció, sense possibilitat d'evitar algunes externalitzacions que afecten l'ús o abús del patrimoni i dels béns públics; primant



© Paco Tortosa



© Paco Tortosa

l'interès privat i el d'actors poderosos sobre el general, sobre la qualitat de vida i sobre la sostenibilitat de les iniciatives a mitjà i llarg termini.

Sembla, però, que en canvi sí que s'ha revisat la primera, amb una gestió més endògena de l'oferta. Val a dir que això ha provocat alguna fortíssima reacció, com la de l'Informe Auken del Parlament Europeu. No sols d'interès pel toc donat per l'incompliment de les normatives europees en matèria de protecció ambiental i la sospita sobre el dubtós aprofitament que s'havia fet dels fons comunitaris, sinó perquè també anava bé per defensar els propis interessos de qui veia escapar cap a Espanya les rendes nacionals progressivament acumulades per part dels seus ciutadans sense poder apropiarse d'una porció dels beneficis d'aquestes inversions immobiliàries en les costes espanyoles; un negoci al qual s'havien abocat sense mirament un ampli inventari d'actors econòmics espanyols. Entre aquests destaca el sector financer, i més particularment les caixes d'estalvi, moltes de les quals avui absorbides, concentrades o rescatades, com s'està veient i els mitjans de comunicació i les protestes socials ens recorden un dia sí i altre també. Aquestes entitats bancàries són les propietàries de la major part dels anomenats «actius tòxics» en forma d'hipoteques, habitatges i

**«LES COSTES SÓN  
UNA CONSTRUCCIÓ  
EMINENTMENT  
SOCIAL, FRUIT DE  
LES INTERACCIONS I  
TRANSFORMACIONS QUE  
LES ACTIVITATS HUMANES  
HAN PRODUÏT SOBRE EL  
MEDI FÍSIC PER TAL DE  
GENERAR ESPAIS DE VIDA»**

promocions per col·locar i, el que és pitjor, propietàries també de quilòmetres quadrats de sòl adquirit a preus elevats; un (in)actiu sense possibilitat de ser mobilitzat i posat en valor (distint d'aquell per al qual va estar pensat, almenys pel valor d'adquisició).

■ ENTRE ESPAIS PROTEGITS I INTERESSOS DE PROPIETARIS, IMMOBILIARIS I SALINERES

Aquestes semblen ser algunes, que no totes, de les poderoses raons que s'amaguen darrere de la reforma de la Llei de costes de 1988. Per reblar el clau, aquesta reforma sembla voler refermar les bondats del model que explica l'evolució històrica recent dels espais costaners, tot deixant ben clar el predomini de deter-

minats interessos (alguns actors econòmics posats a la política s'atorguen públicament i sense cap pudor la influència que han hagut d'exercir per a promoure la iniciativa) per sobre de criteris d'ordenació coherent i beneficiosa per a tots, i no per a uns pocs, i a mitjà i llarg termini en lloc de pensats a la curta.

Aquest espai complex i fràgil (atesa la interacció que es produeix entre dos ecosistemes ben distints com ara el continental i el marí, d'aigua dolça i salada) que és el litoral, i tot i sucumbir en matèria d'ordenació territorial

i urbanística, almenys ha estat subjecte a una legislació mediambiental intervencionista, amb la declaració d'un ampli catàleg d'espais protegits (de diferents tipus i nivell de protecció) a la línia de costa. Tot i això, i malgrat que la legislació ambiental supedita la territorial i condiona la urbanística, la legislació d'espais naturals protegits no és l'eina més adequada per a gestionar correctament el complex entramat ecològic i multifuncional que representa el conjunt del litoral (protegit i no). La gestió integrada de zones costaneres (GIZC) ha anat consolidant-se (formalment ja s'ha constituït amb motiu de la ratificació i entrada en vigor del Protocol de GZIC del Mediterrani el passat març de 2011) i es convertirà en l'instrument adequat. Així ho espera la futura directiva que sobre GIZC prepara la UE, l'esborrany de la qual es preveu que s'haja enllestit al llarg de 2013. També en aquest sentit la proposta de reforma de la Llei de costes de 1988 camina en direcció contrària, d'igual manera que ho fa l'anunciada reforma de les administracions locals, en detriment d'associacions voluntàries de municipis, malgrat les possibilitats que



A Espanya, la zona costanera és el patrimoni natural que més riquesa aporta a l'economia (al voltant d'un 11% del PIB).

ofereix la figura de les «inversions territorials integrals» de la futura Política Regional Europea 2014-2020; però sense deixar de guanyar temps per a alguns.

■ LA INCÒMODA LLEI 22/1988 DE COSTES;  
UNA MOLÈSTIA QUE ARA, EN SITUACIÓ DE CRISI  
EDIFICATÒRIA (I ECONÒMICA I FINANCERA  
COM A CONSEQÜÈNCIA), CAL RESOLDRE

Dins del marc temporal a què ens hem referit al llarg de l'article, ja una primera Llei de costes de 1969 mirava de regular, sense gaire èxit, l'ús dels béns de domini públic marítim. Anys després, la Llei de protecció de les costes espanyoles de 1980 mirava de reforçar-ne el caràcter proteccionista, concentrant-se exclusivament en els béns de domini públic. L'original Llei 22/1988 de costes va ser el marc normatiu bàsic vigent per a determinar el domini públic marítimoterrestre (DPMT) i la garantia de la seua integritat i conservació; per a garantir-ne l'ús públic; per a regular l'ús racional dels seus béns (d'acord amb el seu caràcter i finalitats i amb respecte al paisatge, al medi ambient i al patrimoni històric) i per a poder mantenir un adequat nivell de qualitat de les aigües i de la riba del mar.

La Llei s'ha anat enfrontant reiteradament a entrebancs i conflictes (sobrevinguts o forçats) tant amb els particulars com amb altres administracions de l'Estat (locals i autonòmiques); valguen com a exemple els tortuosos processos de delimitació (especialment a la província d'Alacant). Això l'ha mantinguda a ratlla i ha permès guanyar el temps necessari fins ara, quan ja és el moment en què es volen recuperar velles filosofies, usos i formes (n'hi ha qui ha trobat paral·lelismes entre els plantejaments que hi ha darrere l'avantprojecte de reforma i els qui guiaren l'anomenada Llei Cambó de 1918!). L'espasa de Dàmocles, tant de temps oscil·lant amenaçadora, acabava per caure i mirava d'esporgar, de colp, tot els esforços que l'anterior Administració General de l'Estat havia anat fent. Un nou i ben il·lustratiu exemple per veure com el tan desitjat sentit d'estat brilla per la seua absència.

El text de l'avantprojecte reconeix, literalment, la necessitat de revisar la Llei de 1988 «des d'una visió integradora que garantezca la protecció del litoral i dote de verdadera seguretat jurídica les relacions que s'hi desenvolupen». Qüestions com ara el perllongament del període de les concessions dins del DPMT (75 anys més); l'actualització i revisió de les delimitacions; la



© Paco Tortosa

**«COM PITJOR, MILLOR.  
AQUEST SEMBLA EL LEMA  
PER TORNAR LES COSES  
AL SEU CAU, SENSE VOLER  
ESCAPAR, SINÓ MÉS AVIAT  
TOT EL CONTRARI, D'UN  
PENSAMENT ÚNIC SOBRE  
COM HA DE SER I DE  
PRODUIR-SE LA NOSTRA  
REALITAT»**

possible reducció de la zona de servitud de pas (ZSP) dels 100 als 20 m des de la línia de costa (per exemple en sòls d'alguns nuclis que tot i no ser urbans presenten característiques urbanes –legalitzant així allò que està fora del planejament legal); la revisió de criteris temporals i de períodes de recurrència dels grans onatges limitant-los únicament a tan sols deu anys i a una freqüència d'almenys quatre episodis en aquest microperíode; així com l'amnistia o exempció en alguns punts específics del litoral (un total entre deu

i set a la costa mediterrània i tres a la de la província de Huelva) sense criteri aparent excepte el de constituir una primera sèrie de troians amb què justificar, per analogia, l'ampliació de la sèrie de casos exempts en el futur. Totes aquestes són qüestions que plantegen una nova situació de fet, i hom pot pensar també de drets, en la relació entre l'interès públic i els interessos privats.

Una lectura atenta del text deixa ben clara la intenció de protegir els drets de propietat dels titulars. Reduir a la mínima expressió el DPMT i la ZSP; però no tant com per fer-ho tot de caràcter privat, cosa que podria facilitar la possibilitat que la seguretat i restauració dels danys d'una mala ubicació hagueren de ser sufragats exclusivament pels beneficiaris (o les seues asseguradores), i que així, per contra, haja de ser l'Estat (també com a llogador i concessionari, posant en valor de mercat el domini i els recursos públics) qui continue sent el responsable (tot



© Paco Tortosa

La política de ports té serioses conseqüències, com ara l'erosió i alteració de la línia de costa, la contaminació de les aigües o l'alteració dels ecosistemes i espais marítims.

apunta que externalitzant-les) de les obres de protecció, manteniment i, en el seu cas, restauració. És així com la reforma sembla entendre la sostenibilitat.

#### ■ CAP A UNA NOVA CULTURA POLÍTICA I TERRITORIAL: LES INNOVACIONS SOCIOTERRITORIALS HAURAN D'ANAR DE BAIX CAP AMUNT

Poc semblen importar els esforços i els avenços produïts fins ara; ni des del punt de vista de les inversions i transformacions materials, ni del cost econòmic ni personal dels equips i responsables locals, autonòmics, nacionals i fins i tot internacionals (en forma de convenis, protocols, directives o fons d'inversió provinents d'iniciatives, programes i projectes d'institucions com ara la UE o la mateixa ONU en el seu programa per al Mediterrani).

«*Stop and go*», o a l'inrevés, sembla ser la manera de fer en què el nostre país continua immers. Desgastant i desgastant-se, sense importar ni tan sols si estem en crisi, en la pitjor crisi o en una nova i rutinària crisi, com històricament s'ha esdevingut al final de cada cicle de creixement. Com pitjor, millor; aquest sembla el lema per tornar les coses al seu cau, a la tradicional manera de fer i de fer entendre; sense voler escapar, sinó més aviat tot el contrari, d'un pensament únic sobre com ha de ser i de produir-se la nostra realitat. En qualsevol de les seues dimensions: des de la política a l'econòmica, des de la justícia a la sostenibilitat natural, des de la societat a la manera com opera la democràcia.

En matèria de gestió de la costa, com també en altres qüestions com ara les de l'aigua i del model d'Estat, per citar-ne algunes de ben crucials, la (in)cultura política del curt termini i l'estratègia política de la polarització i del conflicte han primat sobre la del consens, el pacte

i el sentit d'estat. Com bé assenyala un vell proverbi xinès, si no som capaços de canviar la direcció, probablement ens conduïrem allà on anem encaminats. I cap on anem? L'actual situació en què ens trobem immersos ha començat ja a donar mostres suficients de violència estructural: pèrdua progressiva de drets i de valors i crisi de la democràcia. Violència enfront de la qual la ciutadania ha començat a manifestar-se, a organitzar-se i a oposar-se. Fins quan i fins on? aquesta hauria de ser la qüestió prioritària en l'agenda i en la tasca dels prenedors de decisions i dels veritables *policy makers*; però també aquí tornen a assaltar-nos les sospites.

Els sistemes territorials, inclosos els litorals, són de tots, són nostres, i podem fer-ne ús; però un bon ús, «prudent i creatiu» diu el document de l'Estratègia territorial europea (marc de tota actuació que aspire a comptar amb fons de la UE). Cal continuar despertant consciències entre la ciutadania, i estimular (si no directament exigir) als actors econòmics més poderosos que fan ús dels béns i recursos de tots perquè garanteixen la seua responsabilitat corporativa (ja no tan sols social ni reduïda a la fase de gestió, sinó també territorial i mediambiental, estesa als efectes i impactes territorials de cada iniciativa), que acabe tenint l'adequat efecte de demostració sobre la resta d'actors i usos presents al territori (tot just a l'inrevés del que succeeix a hores d'ara, quan la lliçó que s'ensenya és justament la contrària).

Per últim, i més important, cal acomplir la llei, especialment les administracions. En cas contrari s'hauran d'enfrontar –al remat tots ens hi haurem d'enfrontar– a denúncies per incomplir directives comunitàries com la Directiva marc de l'aigua, o protocols com el de Gestió integrada de zones costaneres del Mediterrani (que en el seu article 8.2 estableix no menys de 100 m de protecció i limita l'inventari d'usos); ambdós vinculants i d'obligat compliment al territori espanyol. I tots (mitjançant la socialització de les pèrdues mentre es continuen concentrant els guanys, com massa d'habitud) haurem de continuar pagant les conseqüències de no seguir les recomanacions per a incloure l'adaptació al canvi climàtic en els instruments d'ordenació territorial local i regional, i poder fer així front als riscos –tant de naturals com d'antròpics– amb unes garanties mínimes.

Temps i aigües rebolicades i tèrboles no poden ser l'excusa per fer-nos perdre la perspectiva; més aviat just tot el contrari, per tal d'afinar alternatives i assegurar que les passes es facen en la direcció adequada. Més que mai cal estar a l'aguait, compromesos i participar activament per fer política i informar polítiques. Si hi estem d'acord, endavant; si no, enfront. ☺

**Joaquín Farinós Dasí.** Catedràtic d'Anàlisi Geogràfica Regional de la Universitat de València. Membre fundador de la Xarxa REGIAL (Red Española de Gestión Integrada de Áreas Litorales).