

# LA COSTA Y EL MITO DE SÍSIFO

## LA REITERADA DESTRUCCIÓN DE LA COSTA

Joaquín Farinós Dasí

Hace un par de números, el 74, la revista *MÉTODO* dedicaba algunas de sus páginas a la costa mediterránea como espacio físico. Las presentes líneas se interesan por el mismo espacio, aunque cambiando el foco de atención: desde la perspectiva física y natural a otra complementaria y también indisolublemente interconectada, pero menos estructurada y más conflictiva, como es la de gobernanza y gestión territorial y sostenible de los espacios litorales.

Coincide en el tiempo con la aprobación efectuada por el Gobierno español del Decreto «de protección y uso sostenible del litoral». En efecto, el Consejo de Ministros del viernes 6 de octubre de 2012 daba luz verde a la tramitación parlamentaria del anteproyecto de Ley de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. La ley fue aprobada definitivamente el pasado 16 de mayo y publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales serie A nº 29-6, el 21 de mayo. El texto representa un viraje de ciento ochenta grados, de nuevo, en la forma en que la política quiere entender y considerar el aprovechamiento, la gestión y la sostenibilidad de los espacios litorales.

### EL LITORAL COMO ESPACIO DE VALORES ÚNICOS Y DE CONFLICTOS QUE NEGOCIAR

Sea cual sea la concreción jurídica adoptada o la definición del ámbito que les corresponde, las zonas costeras son un sistema territorial, es decir, una construcción eminentemente social, fruto de las interacciones y transformaciones que las actividades humanas han ido produciendo sobre el medio físico (la naturaleza y los ecosistemas naturales) a fin de generar espacios de vida, adaptados para que sean habitados por los grupos.

Como consecuencia, más que en cualquier otro sistema territorial, dado su carácter más complejo (más población, más actividades, más demandas) y mixto (lugar de interacción entre el espacio continental

y el marítimo), se presentan conflictos; tanto entre usos como entre actores (*users*). Si los dejáramos libremente a su evolución tendencial, sin una intervención adecuada (es decir, planificada, siguiendo lo que ahora se denomina gestión basada en ecosistemas o mediante las nuevas formas de gobernanza que promulga la gestión integrada de zonas costeras), los sistemas territoriales

«EN LA ERA DE LA  
GLOBALIZACIÓN  
ECONÓMICA, VAMOS EN  
UNA DIRECCIÓN ERRÓNEA,  
PRIMAMOS EL INTERÉS  
PRIVADO SOBRE EL  
GENERAL, LA CALIDAD DE  
VIDA Y LA SOSTENIBILIDAD»





© Paco Tortosa



En tiempos del desarrollismo, algunos territorios encontraron en el turismo de sol y playa la vía del desarrollo y practicaron un crecimiento basado en el aprovechamiento simple y poco sostenible de las costas, sin tener en cuenta su conservación.

pueden tender, como de hecho sucede, hacia una situación indeseable e insostenible. Una cuestión de primer orden, de la que nos debemos ocupar, dado que en el conjunto del territorio español la zona costera es el patrimonio natural que más riqueza aporta a la economía (se estima que un 11% del PIB).

De manera simplificada podemos reconocer tres grandes causas de alteración y destrucción de la costa (continental): primero la gestión de los ríos (tema que inesperadamente parece haber pasado a un segundo plano –mutis sobre la transposición de la Directiva Marco del Agua de 2000); en segundo lugar, la política de puertos y de construcción de instalaciones y transformación regulada de suelos adyacentes a estos para facilitar un uso eficiente y competitivo (tal y como demuestran las declaraciones de intenciones y políticas de afán competitivo en limitada clave de juego de suma cero entre los puertos españoles de la costa mediterránea, y como se recoge de manera destacada en la reciente Estrategia territorial de la Comunidad Valenciana). Y, sobre todo, la actividad urbanística, particularmente desbocada en algunos momentos de nuestra historia reciente, reiterando formas y modelos a lo largo de más de cincuenta años (y parece que quieren hacerlos durar) que, eludiendo el planteamiento, ha invadido y situado sobre playas, dunas y zonas húmedas complejos residenciales, infraestructuras, equipamientos y paseos de dudosa necesidad.

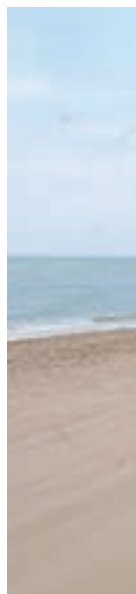
Todas estas agresiones se manifiestan en hechos como la erosión y alteración de la línea de costa, la contaminación del suelo y de las aguas y la alteración –cuando no destrucción– de los ecosistemas y espacios naturales litorales y marítimos próximos. A esta situación se llega por activa (la presión de los *users*) o por pasiva (omisión

o dejación del cumplimiento de las obligaciones de las administraciones –locales, autonómicas y generales del Estado– que tienen o comparten competencias en la costa). La mencionada revisión de la Ley de Costas de 1988 parece ligar los dos extremos de manera proactiva.

#### ■ MODELOS DE DESARROLLO TRADICIONALES PERO POCO INTELIGENTES

Mucho antes de llegar la globalización, en tiempo del desarrollismo, gran parte del territorio español que no disponía de potencial endógeno para una industrialización de primor encontró en el turismo de sol y playa la vía de desarrollo; especialmente en la costa mediterránea y las islas. Un crecimiento basado en el aprovechamiento –simple (sin los deseados efectos de retroalimentación como verdadero sector propulsor de las economías regionales, salvo que se asociara al urbanismo) y poco sostenible– de los recursos territoriales existentes como si fueran inagotables. La prioridad no era la conservación y uso prudente de estos recursos sino afrontar la estacionalidad y volatilidad de la demanda.

Curiosamente, el camino para que esta demanda pudiera arraigar fue ponerse en manos de los grandes operadores foráneos y banalizar y homogeneizar la oferta, en lugar de hacerla bien diferenciada y de calidad. Pasado el tiempo, ya entrados de lleno en la globalización económica y en la hegemonía de los recursos genéricos sobre los propios y específicos, la segunda cuestión no ha hecho sino apuntalarse en esta misma y errónea dirección, sin posibilidad de evitar algunas externalizaciones que afectan al uso o abuso del patrimonio y de los bienes públicos; primando el interés privado y el de



© Paco Tortosa





© Peco Tortosa

actores poderosos sobre el general, sobre la calidad de vida y sobre la sostenibilidad de las iniciativas a medio y largo plazo.

Parece, sin embargo, que en cambio sí que se ha revisado la primera, con una gestión más endógena de la oferta. Hay que advertir que eso ha provocado alguna fortísima reacción, como la del Informe Auken del Parlamento Europeo. No solo de interés por el toque de advertencia dado por el incumplimiento de las normativas europeas en materia de protección ambiental y la sospecha sobre el dudoso aprovechamiento que se había hecho de los recursos comunitarios, sino porque también iba bien para defender los propios intereses de quien veía escapar hacia España las rentas nacionales progresivamente acumuladas por parte de sus ciudadanos sin poder apropiarse de una porción de los beneficios de estas inversiones inmobiliarias en las costas españolas; un negocio al que se habían entregado sin miramiento un amplio inventario de actores económicos españoles. Entre estos destaca el sector financiero, y más particularmente las cajas de ahorro, muchas de ellas hoy absorbidas, concentradas o rescatadas. Propietarias de la mayor parte de los llamados «activos tóxicos» en forma de hipotecas, viviendas y promociones por colocar

**«LAS COSTAS SON  
UNA CONSTRUCCIÓN  
EMINENTEMENTE  
SOCIAL, FRUTO DE  
LAS INTERACCIONES Y  
TRANSFORMACIONES QUE  
LAS ACTIVIDADES HUMANAS  
HAN PRODUCIDO SOBRE  
EL MEDIO FÍSICO PARA  
GENERAR ESPACIOS  
DE VIDA»**

y, lo que es peor, propietarias también de kilómetros cuadrados de suelo adquirido a precios elevados; un (in)activo sin posibilidad de ser movilizado y puesto en valor (distinto a aquel para el que se había pensado).

■ ENTRE ESPACIOS PROTEGIDOS E INTERESES DE PROPIETARIOS, INMOBILIARIOS Y SALINERAS

Estas parecen ser algunas, que no todas, de las poderosas razones que se esconden tras la reforma de la Ley de Costas de 1988. Para dar otra vuelta de tuerca, esta reforma parece querer afianzar las bondades del modelo que explica la evolución histórica reciente de los espacios costeros, dejando muy claro el predominio de determinados intereses (algunos actores económicos metidos en política se otorgan públicamente y sin ningún pudor la influencia que han tenido que ejercer para promover la iniciativa) por encima de criterios de ordenación coherente y beneficiosa para todos, y no para unos pocos, y a medio y largo plazo en lugar de pensada a corto.

Este espacio complejo y frágil (dada la interacción que se produce entre dos ecosistemas muy distintos como el continental y el marino, de agua dulce y salada) que es el litoral, y a pesar de sucumbir en materia de ordenación

territorial y urbanística, por lo menos ha estado sujeto a una legislación medioambiental intervencionista, con la declaración de un amplio catálogo de espacios protegidos (de diferente tipo y nivel de protección) en la línea de costa. Pese a ello, y también a pesar de que la legislación ambiental supedita la territorial y condiciona la urbanística, la legislación de espacios naturales protegidos no es la herramienta más adecuada para gestionar correctamente el complejo entramado ecológico y multifuncional que representa el conjunto del litoral (protegido o no). La gestión integrada de zonas costeras (GIZC) ha ido consolidándose (formalmente ya se ha constituido con motivo de la ratificación y entrada en vigor del Protocolo de GZIC del Mediterráneo el pasado marzo de 2011) y se convertirá en el instrumento adecuado. Así lo espera la futura directiva que sobre GIZC prepara la UE, cuyo borrador se prevé que se haya terminado a lo largo de 2013. También en este sentido la propuesta de reforma de la Ley de Costas de 1988 camina en dirección contraria; pero sin dejar de ganar tiempo para algunos.



En España, la zona costera es el patrimonio natural que más riqueza aporta a la economía (alrededor de un 11% del PIB).

■ LA INCÓMODA LEY 22/1988 DE COSTAS; UNA MOLESTIA QUE AHORA, EN SITUACIÓN DE CRISIS EDIFICATORIA (Y ECONÓMICA Y FINANCIERA COMO CONSECUENCIA), HAY QUE RESOLVER

Dentro del marco temporal a que nos hemos referido a lo largo del artículo, ya una primera Ley de Costas de 1969 trataba de regular, sin mucho éxito, el uso de los bienes de dominio público marítimo. Años después, la Ley de Protección de las Costas Españolas de 1980 buscaba reforzar el carácter proteccionista, concentrándose exclusivamente en los bienes de dominio público. La original Ley 22/1988 de Costas fue el marco normativo básico vigente para determinar el dominio público marítimo-terrestre (DPMT) y la garantía de su integridad y conservación; para garantizar el uso público; para regular el uso racional de sus bienes (de acuerdo con su carácter y finalidades y respetando el paisaje, el medio ambiente y el patrimonio histórico) y para poder mantener un adecuado nivel de calidad de las aguas y de la orilla del mar.

La Ley se ha ido enfrentando reiteradamente a trabas y conflictos (sobrevenidos o forzados) tanto con los particulares como con otras administraciones del Estado (locales y autonómicas); valgan como ejemplo los tortuosos procesos de deslindamiento (especialmente en la provincia de Alicante). Eso la ha mantenido a raya y ha permitido ganar el tiempo necesario hasta ahora, llegado ya el momento en que se quieren recuperar viejas filosofías, usos y formas (hay quien ha encontrado paralelismos entre los planteamientos que se esconden tras el anteproyecto de reforma y los que guiaron la llamada Ley Cambó, ¡de 1918!). La espada de Damocles, tanto tiempo oscilando amenazadora, acababa por caer y trataba de atajar, de golpe, todos los esfuerzos que la anterior administración general del Estado había ido haciendo. Un nuevo y muy ilustrativo ejemplo para ver cómo el tan deseado sentido de estado brilla por su ausencia.

El texto del anteproyecto reconoce, literalmente, la necesidad de revisar la Ley de 1988 «desde una visión integradora que garantice la protección del litoral y dote de verdadera seguridad jurídica las relaciones en que se desarrollan». Cuestiones como el prolongamiento del período de las concesiones dentro del DPMT (75 años más); la actualización y revisión de los deslindes; la posible reducción de la zona de servidumbre de paso (ZSP) de los 100 a los 20 m desde la línea de costa (por ejemplo en suelos de algunos núcleos que aun no siendo urbanos presentan características urbanas

**«CUANTO PEOR, MEJOR. ESTE PARECE SER EL LEMA PARA DEVOLVER LAS COSAS A SU SITIO, SIN QUERER ESCAPAR, SINO MÁS BIEN TODO LO CONTRARIO, DE UN PENSAMIENTO ÚNICO SOBRE CÓMO TIENE QUE SER Y PRODUCIRSE NUESTRA REALIDAD»**



–legalizando así lo que está fuera del planeamiento legal); la revisión de criterios temporales y de períodos de recurrencia de los grandes oleajes limitándolos únicamente a tan solo diez años y a una frecuencia de por lo menos cuatro episodios en este microperíodo; así como la amnistía o exención en algunos puntos específicos del litoral (un total de entre diez y siete en la costa mediterránea y de tres en la de la provincia de Huelva) sin criterio aparente excepto el de constituir una primera serie de troyanos con los que justificar, por analogía, la ampliación de la serie de casos exentos en el futuro. Todas estas son cuestiones que plantean una nueva situación de hecho, y se puede pensar también de derechos, en la relación entre el interés público y los intereses privados.

Una lectura atenta del texto del anteproyecto deja muy clara la intención de proteger los derechos de propiedad de los titulares. Reducir a la mínima expresión el DPMT y la ZSP; pero no tanto por hacerlo todo de carácter privado, lo que podría facilitar la posibilidad de que la seguridad y restauración de los daños de una mala ubicación tuvieran que ser sufragados exclusivamente por los beneficiarios (o sus aseguradoras), y que así, por contra, sea el Estado (también como alquilador y concesionario, poniendo en valor de mercado el dominio y los recursos públicos) quien continúe siendo el responsable (todo apunta que externalizándolas) de las obras de protección, mantenimiento y, en su caso, restauración. Es así como la reforma parece entender la sostenibilidad.



© Paco Tortosa



La política de puertos tiene serias consecuencias, como la erosión y alteración de la línea de costa, la contaminación de las aguas o la alteración de los ecosistemas y espacios marítimos.

### ■ HACIA UNA NUEVA CULTURA POLÍTICA Y TERRITORIAL: LAS INNOVACIONES SOCIOTERRITORIALES DEBERÁN IR DE BAJO HACIA ARRIBA

Poco parecen importar los esfuerzos y los avances producidos hasta ahora; ni desde el punto de vista de las inversiones y transformaciones materiales, ni del coste económico ni personal de los equipos y responsables locales, autonómicos, nacionales e incluso internacionales (en forma de convenios, protocolos, directivas o fondos de inversión procedentes de iniciativas, programas y proyectos de instituciones como la UE o la propia ONU en su programa para el Mediterráneo).

«*Stop and go*», o al revés, parece ser el modo de hacer en que nuestro país continúa inmerso. Desgastando y desgastándose, sin importar ni tan siquiera si estamos en crisis, en la peor crisis o en una nueva y rutinaria crisis, como históricamente ha sucedido al final de cada ciclo de crecimiento. Cuanto peor, mejor; este parece ser el lema para devolver las cosas a su sitio, al modo tradicional de hacer y de hacer entender; sin querer escapar, sino más bien todo lo contrario, de un pensamiento único sobre cómo tiene que ser y producirse nuestra realidad. En cualquiera de sus dimensiones: desde la política a la económica, desde la justicia a la sostenibilidad natural, desde la sociedad a la forma en que opera la democracia.

En materia de gestión de la costa, así como en otras cuestiones como las del agua y del modelo de Estado, por citar algunas muy cruciales, la (in)cultura política del corto plazo y la estrategia política de la polarización y del conflicto han primado sobre la del consenso, el pacto y el sentido de estado. Como bien señala un viejo proverbio chino, si no somos capaces de cambiar la dirección, probablemente nos conduciremos allá adonde vamos encaminados. ¿Y hacia dónde vamos? La actual

situación en que nos encontramos inmersos ha empezado ya a dar muestras suficientes de violencia estructural: pérdida progresiva de derechos y de valores y crisis de la democracia. Violencia frente a la cual la ciudadanía ha empezado a manifestarse, a organizarse y a oponerse. ¿Hasta cuándo y hasta dónde? Esta debería ser la cuestión prioritaria en la agenda y en la tarea de los tomadores de decisiones y de los verdaderos *policy makers*; pero también aquí vuelven a asaltarnos las sospechas.

Los sistemas territoriales, incluidos los litorales, son de todos, son nuestros, y podemos hacer uso de ellos; pero un buen uso, «prudente y creativo» dice el documento de la Estrategia Territorial Europea (marco de toda actuación que aspire a contar con fondos de la UE). Hay que continuar despertando conciencias entre la ciudadanía, y estimular (si no directamente exigir) a los actores económicos más poderosos que hacen uso de los bienes y recursos de todos que garanticen su responsabilidad corporativa (ya no solo social ni reducida a la fase de gestión, sino también territorial y medioambiental, extendida a los efectos e impactos territoriales de cada iniciativa), que acabe teniendo el adecuado efecto de demostración sobre el resto de actores y usos presentes en el territorio (justo lo contrario de lo que sucede en estos momentos, cuando la lección que se enseña es la contraria).

Por último, y más importante, hay que cumplir la ley, especialmente las administraciones. En caso contrario se tendrán que enfrentar –en definitiva todos lo tendremos que hacer– a denuncias por incumplir directivas comunitarias como la Directiva Marco del Agua, o protocolos como el de Gestión Integrada de Zonas Costeras del Mediterráneo (que en su artículo 8.2 establece no menos de 100 m de protección y limita el inventario de usos); ambos vinculantes y de obligado cumplimiento en el territorio español. Y todos (mediante la socialización de las pérdidas mientras se continúan concentrando las ganancias, como de costumbre) deberemos continuar pagando las consecuencias de no seguir las recomendaciones para incluir la adaptación al cambio climático en los instrumentos de ordenación territorial local y regional, y poder hacer así frente a los riesgos –tanto naturales como antrópicos– con unas garantías mínimas.

Tiempo y aguas revueltas y turbias no pueden ser la excusa para hacernos perder la perspectiva; más bien justo todo lo contrario, para afinar alternativas y asegurar que los pasos se den en la dirección adecuada. Más que nunca hay que estar vigilante, comprometido y participar activamente para hacer política e informar políticas. Si estamos de acuerdo, adelante; si no, enfrente. ☺

**Joaquín Farinós Dasí.** Catedrático de Análisis Geográfico Regional de la Universitat de València. Miembro fundador de la Red Española de Gestión Integrada de Áreas Litorales (REGIAL).