

El litoral español: más de un cuarto de siglo a la deriva

The Spanish coast: more than a quarter of a century adrift

MIRIAM GARCÍA GARCÍA

Resumen

Aún bajo los efectos de la resaca de la más intensa crisis financiera e inmobiliaria sufrida en España, que ha dejado en las costas españolas un paisaje malherido, se bucea en sus raíces. Para ello se hace necesario remontarse a los orígenes y la posterior evolución del marco legal que regula en la protección del litoral y la planificación urbanística. Todo ello en un contexto político y socio económico que, como se verá, ha encontrado en la legislación urbanística y en la esquelética ordenación territorial la necesaria complicidad para la devastación de una gran parte del sistema litoral. Y es que a pesar de que en nuestros días la práctica totalidad de las regiones litorales de España cuentan con alguna figura de protección y ordenación de sus costas, su alcance es claramente insuficiente e incoherente con el contexto global del cambio climático y la demanda social creciente de un paisaje que tenga sentido desde el punto de vista de su funcionalidad ecológica y capacidad de uso social.

Palabras clave

Litoral, costa, planificación territorial, cambio climático, paisaje.

Abstract

Still under the effects of the hangover of the most intense financial and real estate crisis suffered in Spain, which has left on the Spanish coast a badly damaged landscape, its roots are investigated. For this, it is necessary to go back to the origins and the subsequent evolution of the legal framework that regulates in the country the protection of the coast and urban planning. All this in a political and socio-economic context that, as will be seen, has found in urban planning legislation and in the skeletal territorial planning of the coast the necessary complicity for the devastation of a large part of the coastal system. Despite the fact that, in our time, practically all the coastal regions of Spain have some instrument of protection and management of their coasts, their scope is insufficient and inconsistent with the global context of climate change and the growing social demand for a landscape that makes sense from the point of view of its ecological functionality and capacity for social use.

Keywords

Coastline, coast, territorial planning, climate change, landscape.

Miriam García García. Arquitecta y paisajista con experiencia en diferentes puestos de responsabilidad en la administración pública, dirige desde 2007: LANDLAB, laboratorio de paisajes. Sus trabajos apuestan por la integración de los procesos socio-ecológicos con la tecnología y cuentan con un amplio reconocimiento nacional e internacional. Combina su actividad profesional con la investigación y la docencia siendo en la actualidad directora del Grado de Paisajismo de la Escuela de Tecnología y Arquitectura de la Universidad Camilo José Cela en Madrid y profesora asociada en la Escuela de Ingeniería y Arquitectura de la Universidad de Zaragoza. miriamgarcia@landlab.es



[Fig. 1] Carteles turísticos.

Fuente: Fondos documentales en materia turística del Centro de Documentación Turística de España (CTDE), del Instituto de Estudios Turísticos.

El contexto

Es necesario reconocer que el litoral español ha experimentado una fuerte transformación gracias a haberse convertido en un exitoso reclamo turístico y financiero. Su diversidad, climatología suave y un rico patrimonio cultural y etnográfico han servido de punto de partida, pero el hecho determinante ha sido una decidida apuesta política y económica por la explotación de sus recursos, en especial el paisaje.

La invasión pacífica

En efecto, desde finales de los años 60 del siglo pasado el desarrollo residencial y de infraestructuras al servicio de un turismo de sol y playa llamado a ser el motor y el icono de una economía moderna y floreciente, ha sido creciente. El régimen franquista apostó por el turismo como forma de obtener los ingresos necesarios para equilibrar la balanza de pagos. La promulgación de la Ley 197/1963, de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, supuso vincular por primera vez los objetivos de desarrollo económico al desarrollo turístico mediante una pretendida,

MIRIAM GARCÍA GARCÍAEl litoral español: más
de un cuarto de siglo a la derivaThe Spanish coast: More than
a quarter of a century adrift

aunque vacía de contenido, política de ordenación del territorio. La realidad es que este ambicioso plan quedó reducido a amparar y promocionar determinados enclaves litorales¹. Esta estrategia, desde la única perspectiva de la explotación turística, sentaría las bases de la urbanización del litoral que llegaría con mayor virulencia años más tarde. Al mismo tiempo, y como complemento a esta política, se promueve una conciencia turística nacional que explotaba la imagen más tradicional y cañí del país de la mano de slogans como *Spain is different* (60's) o *Pase usted sin llamar* (70's). Invitando a los inversores extranjeros a unir negocios con placer y a entrar en el país, casi sin ningún requerimiento, mientras que otros educaban a los españoles a ser amables con los turistas.

Así, en 1970 el saldo turístico español era el mayor del mundo en volumen absoluto y por habitante, mientras que en ingresos totales ocupaba el primer lugar en Europa, superando a destinos tradicionales como Italia o Francia, y el segundo en el mundo tras los Estados Unidos (OCDE, 1972, 9). Para entonces España se había convertido en el balneario de una Europa industrializada que inundaba las playas mediterráneas y los archipiélagos, gracias a las vacaciones pagadas de los nuevos estados de bienestar. Pero si bien es justo reconocer que el turismo colaboró a moldear la dinámica económica del país y ayudó a modernizar sus costumbres europeizándolas: ¿cuál ha sido el precio? Sin duda, esta política supuso grandes costes ambientales, provocó el desequilibrio del modelo productivo del país y la privatización y urbanización de amplias zonas del litoral. Se abandonaron las tradicionales actividades productivas primarias para dejar paso a otras vinculadas a la prestación de servicios, pasando así a ser más dependientes de los inversores internacionales al mismo tiempo que se producía una concentración de la población y los recursos económicos en las áreas costeras. Estábamos ante una primera *litoralización*, denominada por algunos autores como *la invasión pacífica* (Pack, 2009).

El tsunami litoral

Desde entonces esta tendencia ha seguido en aumento, no obstante, no ha sido hasta el periodo de la denominada *burbuja inmobiliaria* (1997-2007) cuando se produce además una instrumentalización inmobiliaria del turismo provocando las mayores perturbaciones ambientales conocidas y ocasionando un auténtico *tsunami litoral*. Durante este periodo, conocido como la *década prodigiosa* (Burriel, 2008), España experimentó un impresionante incremento de la actividad urbanística, con una intensidad y una duración anteriormente desconocidas, colocando el urbanismo en el punto de mira de la preocupación social internacional alertada por la destrucción de espacios naturales o el aumento de la corrupción. Pero la cuestión es mucho más amplia. Aunque es cierto que el auge inmobiliario de este periodo era extensivo a muchos de los países desarrollados y que el alcance de la denominada burbuja inmobiliaria era global, ya que los grandes inversores son operadores internacionales, su intensidad en nuestro país superó todas las expectativas.

De nuevo, el contexto político diseñó un marco legislativo urbanístico que posibilitó un *urbanismo a la carta*, preocupado únicamente por satisfacer la demanda, para el que el valor del suelo como recurso o los modelos de planificación no suponían freno alguno². Con el pretexto de abaratar el precio de la vivienda, todo el país pasó a ser susceptible de convertirse en suelo urbanizable, cuestión que supuso un drástico cambio de paradigma en la concepción urbanística del suelo en España desde la primera ley del suelo de 1956. Cientos de recalificaciones de terrenos se llevaron a cabo sin ningún marco de referencia con el que poder evaluar sus implicaciones territoriales. Además, esta coyuntura se vio alimentada por una política económica global y un régimen financiero que favoreció una burbuja especulativa de bienes inmuebles sin precedentes.

1 De los 80 llevados a cabo, 55 se situaron en el litoral.

2 Ley 6/1998, del Régimen del Suelo y Valoraciones.



[Fig. 2] Construcción eliminando pinares litorales y ocupando el dominio público marítimo-terrestre en Altea, Alicante.

Fuente: Greenpeace.

Las reacciones

A pesar de la embriagadora atmósfera de crecimiento económico y bienestar han sido significativas las voces que nos convocan a reflexionar sobre estos escenarios por insostenibles, banales, desarticulados y desalmados³. En este contexto y durante más de 14 años Greenpeace ha venido denunciando la destrucción del litoral con su informe anual: *Destrucción a toda costa*: En julio de 2010 el informe hacía un balance demoledor de la situación de las costas españolas tras los efectos de la burbuja inmobiliaria⁴. Existe también un cierto consenso en reconocer lo que esto supuso desde el punto de vista de sus implicaciones territoriales (Mata, 2007):

- La consolidación de los dos primeros kilómetros desde la ribera del mar con un claro carácter turístico, incluso en tramos del litoral, tanto peninsular como insular, hasta entonces escasamente urbanizados.
- Una rápida transformación de lo que se podría denominar como segunda franja litoral (entre 2 y 10 km) en los tramos del litoral más apreciados y previamente ocupados.
- La expansión de este modelo y de sus tipologías por territorios alejados de la línea de costa, con propuestas basadas en segunda residencia o casas rurales y complejos residenciales vinculados generalmente a campos de golf. Lo que se puede denominar como el litoral interior.

Estos *paraísos perdidos* (Bator, 2009) resultado del *tsunami urbanizador*, no sólo han despertado la conciencia ambiental de un sector de la sociedad, sino que incluso operadores turísticos han mostrado su insatisfacción (Exceltur, 2005, 6). También numerosas entidades locales han manifestado su preocupación ante la falta de recursos para atender a los gastos demandados por el modelo de urbanización dispersa que aumenta de manera ineficiente el coste de la prestación de servicios (EESUL, 2011). Por último, desde otros sectores se ha puesto de manifiesto la necesidad de afrontar la recualificación de un tejido residencial inacabado que se muestra como una *ruina moderna* (Schulz-Dornburg, 2012).

La planificación nacional

La protección, planificación y gestión de nuestro litoral tiene sus antecedentes en nuestro país en la legislación de costas de 1988. Una ley que avanza sustancialmente en el alcance y contenidos de su predecesora, la ley de Costas de 1969,

3 Son numerosos los artistas, como Juan Pedro Bator, *Paraísos Perdidos*; Hans Haacke, *Castillos en el aire*; Julia Schulz-Dornburg, *Ruinas modernas, una topografía de lucro*; Miguel G. Morales, *Taro. El eco de Manrique*; Robert Harding Pittman, *Costa de Cemento*, Simona Rota, *Instant Village*, y muchos otros los que han llamado la atención sobre este paisaje banal y desolador.

4 El 44% de la población española vivía en la costa, aunque ésta apenas representa el 7% del territorio. El 80% de los casi 60 millones de personas que visitaban España al año eligen como destino la costa. En algunas regiones más del 75% de los terrenos colindantes al mar son urbanos o urbanizables y casi el 25% del litoral es costa artificial. El 59% del litoral andaluz y el 46,5% de la costa catalana se encontraban urbanizados. Solo durante el 2008 la venta de pisos en la costa descendió un 30% y en 2009 había ya un millón de viviendas sin vender, casi la mitad en la costa mediterránea. La superficie recalificada para su urbanización triplicaba a lo ya construido en la franja costera andaluza y mediterránea.

MIRIAM GARCÍA GARCÍAEl litoral español: más
de un cuarto de siglo a la derivaThe Spanish coast: More than
a quarter of a century adrift

[Fig. 3] Gandía, cuyo término se declara territorio de preferente uso turístico (Real Decreto 1077/1977, de 28 de Marzo), imagen 1950 y 2007.

Fuente: BATOR J.P (2009) Paraísos perdidos, Crónica de la transformación de la costa española. Saga editorial. España.

introduciendo novedades al servicio de la protección del dominio público marítimo-terrestre y su garantía de uso público. Sin embargo, hay que reconocer que, si bien la ley supuso un logro político, ambiental y ético por reivindicar el litoral como un espacio de planificación estratégica unitario y con identidad propia, su alcance y sesgada aplicación, han quedado limitados a la protección del dominio público marítimo-terrestre y sus zonas de servidumbre. Este enfoque miope, basado en la lucha por la ocupación de la costa, ha dejado de lado la imprescindible reflexión y planificación sobre el espacio y las dinámicas vinculadas al litoral en su sentido más amplio. Así, y puesto que el núcleo duro del conflicto parecía ser urbanístico, la planificación del litoral se equiparó a la ordenación del territorio, competencia atribuida en la Constitución Española a las distintas Comunidades Autónomas. Esta decisión a penas ha sido cuestionada desde entonces y, al concebirse como una reacción frente a la acción urbanizadora, ha sido desafectada de su auténtica naturaleza: la de la gestión de los recursos, sistemas y procesos desde una perspectiva sostenible. ¿Cómo es posible que la política hidráulica no esté estrechamente relacionada con la del litoral, o que la política portuaria, de ordenación del medio marino, de conservación de la naturaleza, de defensa costera o de mitiga-



[Fig. 4] Performance contra la ley de Costas.
Fuente: Greenpeace.

ción de los efectos del cambio climático no guarde relación con la planificación del litoral? ¿Se puede reducir la planificación del litoral a la preservación del proceso urbanizador de un conjunto limitado de enclaves (marismas, playas, o acantilados) o se trata por el contrario de una empresa mucho más amplia? Sin duda alguna, y a la vista de las políticas internacionales en materia de planificación del litoral, especialmente las llevadas a cabo en países como Holanda, Reino Unido y Estados Unidos, los retos son mucho mayores.

Merece la pena también recordar que desde 1996 la Comisión Europea ha estado trabajando para identificar y promover medidas destinadas a detener y remediar el deterioro de los recursos medioambientales, socio-económicos y culturales de las zonas costeras. Esfuerzos que fructificaron en la puesta en marcha de un programa de Gestión integrada de las zonas costeras (GIZC) centrado en promover la gestión de los ecosistemas costeros más valiosos en complementariedad con las políticas marítimas. Sin embargo, la política urbanística y económica de nuestro país unida a la atomización competencial han debilitado la coordinación y la eficacia de las acciones llevadas a cabo (García; García y Barragán, 2011, 14).

También, el Parlamento Europeo decidió realizar visitas a España en varias ocasiones para comprobar los excesos denunciados sobre la destrucción de la costa en España⁵. Los informes resultantes, centrados especialmente en el arco mediterráneo y el levante español, criticaban que todas las administraciones (central, autonómica y local) eran responsables de haber puesto en marcha un modelo de desarrollo insostenible, con graves consecuencias medioambientales, sociales y económicas. Se mostraba como la falta de una visión global, unida a la ausencia de criterios de sostenibilidad, había cedido a la mera satisfacción de intereses locales. En este contexto el Ministerio de Medio Ambiente elabora el informe titulado *Hacia una gestión sostenible del litoral español*, en el año 2005, en un fallido intento de poner encima de la mesa la necesidad de integrar el análisis multidisciplinar del

5 Diciembre de 2005, junio de 2007 y marzo de 2009.

MIRIAM GARCÍA GARCÍAEl litoral español: más
de un cuarto de siglo a la derivaThe Spanish coast: More than
a quarter of a century adrift

litoral con los distintos niveles de planificación y su gestión. Se llegó a proponer un Plan Director para la Gestión Sostenible de la Costa (PDGSC) y se presentó el *Documento de Inicio de ese Plan* en el año 2007⁶. Ambos resultaron un compromiso inasumible para una nación como la española que basa el equilibrio de su balanza de pagos en el sector turístico y residencial. Quizás el destino de la costa española hoy hubiera sido otro ya que este cambio de paradigma suponía colocar la planificación del litoral (y por extensión la planificación urbanística y el paisaje) en el centro del debate social, político y económico. Diez años después la situación es si cabe aún peor, ante los interrogantes que abren los previsibles efectos del cambio climático sobre los entornos litorales y los cantos de sirena de la recuperación del sector inmobiliario en el país. Los intereses puestos en juego en el litoral han sido y siguen siendo muy fuertes, tanto como para arrinconar en un cajón la política litoral emprendida y modificar la legislación de Costas de 1988 debilitando aún más su alcance⁷. Sus graves consecuencias privatizadoras nos retrotraen a la legislación de 1969 y al slogan *Spain is different*. En efecto y desgraciadamente España es diferente. Mientras el resto de los países desarrollados se afanan en establecer una planificación estratégica, integrada, concertada y comprometida con la sostenibilidad y resiliencia del litoral ante los escenarios futuros de incertidumbre económica y los efectos del cambio climático, nuestro litoral continúa, hoy más que nunca, a la deriva.

La planificación regional

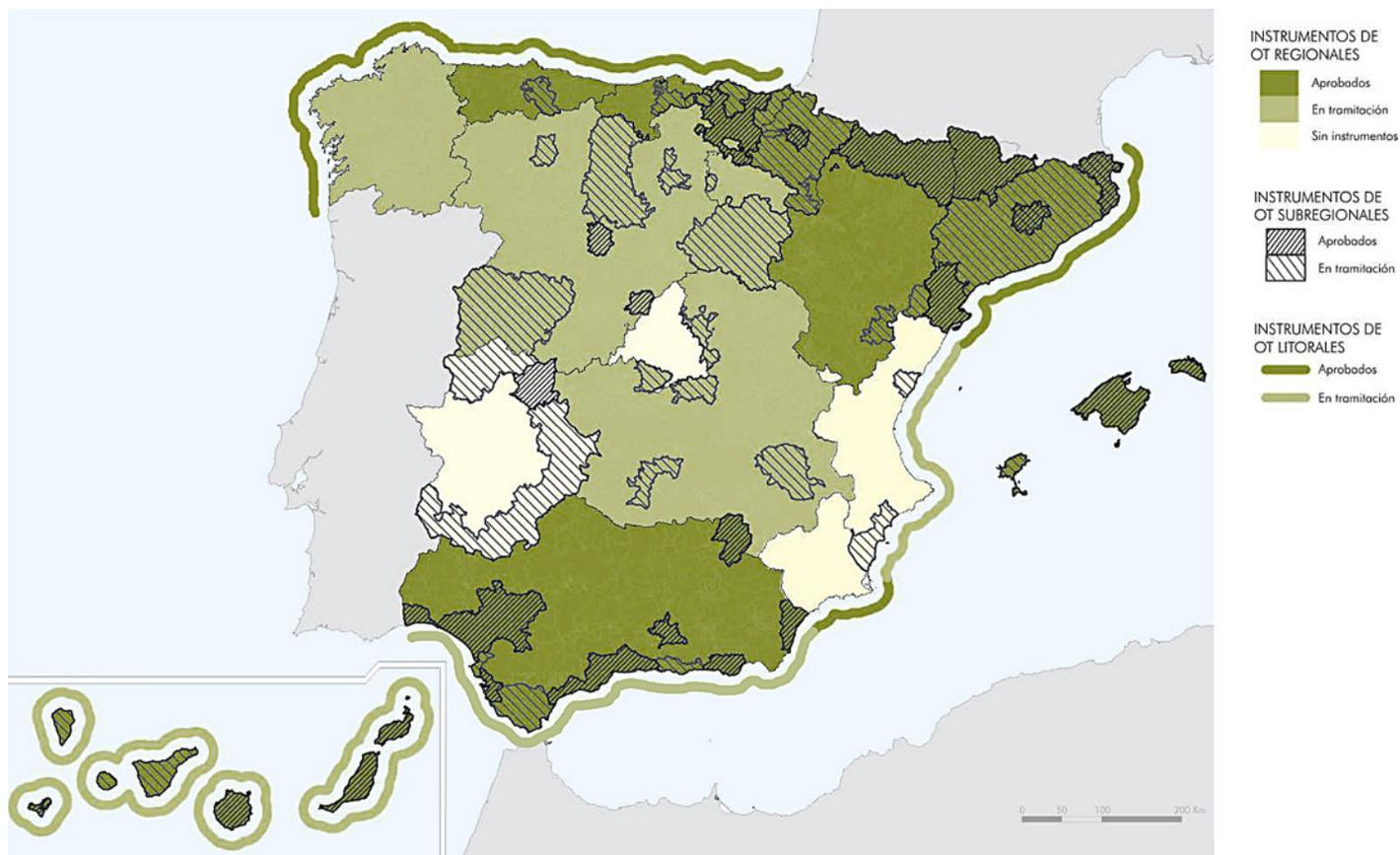
En este marco y básicamente desde 2004, algunas comunidades autónomas se lanzan a promover instrumentos de planificación regional del litoral, los únicos que podían dialogar de tú a tú con el fuerte desarrollismo inmobiliario y los intereses locales. Pero lo visto en los apartados anteriores permite contextualizar la auténtica naturaleza de la planificación del litoral llevada a cabo en nuestro país, que no persigue prácticamente otro fin más que la *racionalización* de la urbanización. Además, la urgencia y la necesidad de frenar algunos de los desarrollos ecológicamente más perturbadores, dificultaron afrontar la cuestión desde documentos más complejos, de mayor alcance y más participados. No obstante, algunos de los documentos de planificación territorial intentan superar las limitaciones coyunturales y avanzar nuevas posibilidades. Por eso y de manera muy simplificada, se presenta a continuación el marco general desarrollado por la planificación territorial en las distintas comunidades litorales de nuestro país. El orden escogido para su presentación ha unido los criterios geográficos y cronológicos, pues esto hace más fácil su comprensión dentro del contexto político y económico anteriormente apuntado.

La vertiente cantábrica

De carácter rectilíneo en el que dominan las fuertes mareas y el oleaje ralentizando la erosión y favoreciendo un perfil costero en el que escasean las playas y predominan los acantilados con pequeñas rías de boca estrecha. En general estas condiciones geomorfológicas unidas a un clima templado pero con abundantes precipitaciones, ha evitado su masificación. No obstante, esta costa manifiesta una mayor tensión antrópica en su parte oriental próxima al País Vasco, que en la occidental. En esta costa la Comunidad autónoma de Cantabria aunque no se ha dotado todavía de un instrumento de planificación regional, dispone de un instrumento de planificación del litoral aprobado por ley y denominado *Plan de Ordenación del Litoral (POL, 2004)*. El plan articula un modelo territorial en el que se contemplan normas de protección, criterios de ordenación y actuaciones estratégicas. Pero lo más significativo es el hecho de que define su propia área litoral,

6 Ver documento: http://campusdomar.es/observatorio/_documentos/ordenacion_del_litoral/documentacion/estatal/espana/dn04.pdf.

7 Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.



[Fig. 5] La planificación del litoral.

Fuente: Elaboración propia a partir del OSE (2009).

ligada principalmente a la existencia de fenómenos físicos relacionados con la dinámica marina y a la configuración de un territorio asociado a la presencia del mar. Es decir, no se apoya en las consideraciones de los ámbitos de afección predefinidos en la legislación de Costas (20, 100 o 500m), sino que va más allá ampliando el concepto de costa al del litoral. A pesar de la voluntad integradora del plan y de su carácter innovador en nuestro país⁸, la política hidráulica, de puertos, de aprovechamiento de los recursos marinos, así como la de riesgos por inundaciones o subida del nivel del mar no aparecen de manera clara vinculadas a la del litoral. Desafortunadamente el plan no integra la política de conservación de la naturaleza, aspecto cercenado por la legislación en la que se enmarca, impidiendo así la consecución de una infraestructura verde y de paisaje litoral. Algo similar ocurre en la comunidad occidental vecina, Asturias, que cuenta desde 1993 con unas *Directrices Subregionales para la Franja Costera (DSOTFC)* que definieron como suelo no urbanizable de costas una franja de 500 metros desde la ribera del mar y lo preservaron del fuerte desarrollismo inmobiliario de épocas posteriores. Esta franja se regula, desde mayo de 2005, mediante el *Plan Territorial Especial de Ordenación del Litoral Asturiano (POLA)*⁹. Un plan que va más allá de la estricta conservación prevista en las Directrices para introducir iniciativas de conservación activa, tales como las redes de sendas peatonales o los parques-playa. En la actualidad y como complemento del plan, se está desarrollando una *Estrategia Integrada para la Gestión Portuario-Litoral* con el objetivo de promover un nuevo enfoque basado en la noción de GIZC, incorporando los efectos del cambio climático e integrando tanto las aguas interiores como las parroquias incluidas total o parcialmente en el litoral. Sin embargo, la parte oriental de la vertiente cantábrica, el País Vasco, que cuenta con un instrumento de ordenación regional desde 1997, las Directrices de Ordenación Territorial actualmente en proceso de revisión, afronta la gestión del litoral mediante un *Plan Territorial Sectorial (PTS Litoral, 2007)*. El plan complementa los *PTS de Zonas Húmedas y de Ordenación de Márgenes de Ríos y Arroyos* en su ámbito de ordenación que se circunscribe a la franja de 500 metros a partir del límite interior de la ribera del mar. En esa área de ordenación establece, de un lado,

8 Su carácter innovador unido a su singularidad al tratarse de un documento con rango legal le hizo merecedor del V Premio nacional de urbanismo de la Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente (RDU, 2006).

9 Plan que mereció en el año 2005 el Premio del Consejo Europeo de Urbanistas.

los criterios de protección, mejora y conservación de los recursos naturales y, de otro, las directrices para regular el uso público en el litoral, además de proponer diversas actuaciones de recuperación y regeneración ambiental junto a otras de uso lúdico, regeneración de playas y zonas costeras o el equipamiento de sendas. Sin embargo, el plan es pionero en reconocer algunas áreas marinas de protección estableciendo para ellas una regulación específica.

El litoral atlántico peninsular

Conformado por la costa gallega y la vertiente atlántica del litoral andaluz. La gallega es una costa en proceso de hundimiento, en la que destacan las rías, antiguos valles fluviales invadidos por el mar. Se trata de una costa muy recortada fruto de la intensa actividad erosiva de las mareas y temporales mientras que el litoral atlántico andaluz presenta características de una costa baja y arenosa, con amplias playas y numerosas marismas, con procesos antrópicos dependientes de las dinámicas específicas del mediterráneo, cuestión por la que se ha creído conveniente vincularlo a esta vertiente. En el caso de Galicia cuenta con un *Plan de Ordenación del Litoral*, 2011¹⁰. Este plan persigue integrar las políticas de protección, ordenación y gestión del territorio y del paisaje. Es precisamente el estudio del paisaje el que sirve de base para la definición del ámbito de afección del plan que, como en el caso del Plan del litoral cántabro, va más allá de los 500 m de la ribera de mar extendiéndose a las unidades de paisaje litorales y recogiendo las primeras cuencas vertientes. En ese ámbito, los diferentes elementos del modelo territorial propuesto conforman una estructura en la que se superponen y complementan, para poder recoger toda la riqueza y particularidades de cada espacio costero y al mismo tiempo asegurar la preservación y conectividad ecológica del sistema litoral. De este modo el plan, aunque todavía de forma débil, da un primer paso para el establecimiento de una infraestructura verde litoral a escala regional en la que se integran también los aspectos históricos y culturales.

La vertiente mediterránea

Condicionada por las cadenas montañosas transversales a la costa que dan lugar a ejes o alineaciones que se introducen en el litoral moldeándolo y dando lugar a numerosos cabos entre los que se forman arcos, alternan las costas altas y rocosas con costas bajas y arenosas y le proporcionan gran diversidad, que unida a sus excepcionales condiciones climáticas, la han convertido en un atractivo turístico internacional. En este contexto, la costa de Murcia ha experimentado una tardía incorporación a la actividad turística en comparación a las vecinas comunidades valenciana y andaluza, con la excepción del enclave de la Manga del Mar Menor. Sorprende por ello que esta Comunidad Autónoma fuera la primera en promulgar unas *Directrices y un Plan de Ordenación Territorial del Litoral* en junio de 2004. Sin embargo, más que un plan de protección y gestión del litoral es un plan principalmente urbanístico, que promulga evolucionar el tradicional modelo centrado en la agricultura en un modelo de desarrollo turístico que denomina *sostenible* apostando por un urbanismo extensivo, de baja edificabilidad, viviendas unifamiliares, campos de golf, lagos artificiales y equipamientos. El caso de Cataluña es casi el opuesto, ya que en esta comunidad el proceso de urbanización ha sido sostenido a lo largo del tiempo siendo en la actualidad uno de los más urbanizados. Racionalizar y frenar su alto grado de urbanización, es lo que perseguía el *Plan Director Urbanístico del Sistema Costero (PDUSC 2005)*. Sus objetivos principales fueron identificar, proteger y dar valor a los espacios costeros libres de ocupación para contribuir a un desarrollo urbanístico que evitara la consolidación del continuo edificado. Partiendo de estos objetivos se desarrolló un primer plan, el *PDUSC-1*, que preserva la práctica totalidad de suelo no urbanizable y del suelo urbanizable no

10 Plan que ha recibido el Primer Premio XII Bienal Española de Arquitectura y Urbanismo (2013) y ha sido reconocido como Good Practice (2012) por el Comité Un- Hábitat.

delimitado situado a 500 metros de la línea de la costa. Tan solo en algunos municipios, por su interés, el Plan protegía espacios más allá de los 500 m. En diciembre del mismo año, se aprueba el *PDUSC-2*, que va más allá y preserva sectores de suelo urbanizable delimitado sin plan parcial aprobado, incompatibles con la preservación de espacios costeros de valor. Además, los 27 municipios costeros que forman el Área Metropolitana de Barcelona impulsaron (2004-2006) el *Plan Estratégico del litoral (PEL)*. El objetivo del Plan era identificar los principales problemas y potencialidades de desarrollo del litoral metropolitano y definir una serie de propuestas estratégicas, en el marco de una visión de conjunto fundamentada en los principios y criterios de la gestión integrada del litoral. Continuando con la costa de la Comunidad Valenciana ésta está aún por ofrecer alternativas a su protección y gestión, a pesar de presentar en el 2002 la *Estrategia Valenciana para la Gestión Integrada de la Costa y el Plan de Acción Territorial del Litoral*, cuya tramitación se encuentra estancada desde el año 2006. Ambos documentos reconocen el enorme valor de los espacios y ecosistemas de este litoral, su alto grado de transformación, la existencia de riesgos de inundación y erosión costera, la pérdida de calidad del paisaje y la vulnerabilidad de los recursos hídricos. Casi el mismo camino llevaba Andalucía hasta la aprobación del Decreto-Ley 5/2012 de Medidas Urgentes en Materia Urbanística y para la Protección del Litoral, el que crea una nueva figura de planeamiento territorial: el *Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía*, aprobado en 2015 y al que se le encomienda la protección, conservación y puesta en valor del litoral andaluz, lastrado por las dinámicas precedentes.

Los archipiélagos

En el caso del archipiélago balear y canario la falta de coordinación entre la planificación regional y la insular se hace más evidente por las particulares y procesos intrínsecos de cada una de ellas. Mientras que en el archipiélago balear desde 1973 a 1999 el *Plan Provincial* era el marco territorial que moldeaba la creciente demanda turística, era la *ley 1991 de Espacios Naturales y de Régimen Urbanístico de las Aéreas de Especial Protección de las Islas Baleares* la que posibilitó proteger de la urbanización una tercera parte del territorio, desclasificando suelos urbanizables y estableciendo niveles de protección del suelo no urbanizable. En la década de los 90 es la aprobación de los *Planes de Ordenación de la Oferta Turística (POOTs)* para Mallorca (1995) y para Ibiza y Formentera (1997) la herramienta de planificación más determinante. El ámbito de los POOTs se circunscribe a las zonas turísticas litorales delimitadas a partir de las líneas exteriores de los suelos urbanos y urbanizables según los planes municipales vigentes protegiéndolas de futuras expansiones mediante las llamadas Zonas Limitrofes de Protección Costera (ZLPC) y Posterior (APP). Fijan además mecanismos de reconversión entre zonas turísticas de cada una de las islas. En 1999 se aprueban la *Ley General Turística y las Directrices de Ordenación Territorial (DOT)*. Las DOT, entre otras cosas, prohíben la creación de nuevos núcleos aislados, la construcción en los primeros 500 metros desde la ribera de mar y suspenden la tramitación de suelos urbanizables contrarios a su modelo territorial. Tan solo un año más tarde se aprueba la nueva *Ley de Ordenación Territorial que define la figura los Planes Territoriales Insulares (PTIs)* auténticos instrumentos de planificación de las islas y en los que se inserta la planificación litoral. Se realizan los PTIs de Menorca (2003), Mallorca (2004) e Ibiza-Formentera (2005). El archipiélago canario, sin embargo, ha sido más rezagado en cuanto a la planificación del litoral, contando con un documento de *Avance de las Directrices de Ordenación del Litoral* desde 2009 que desafortunadamente no ha continuado su tramitación. Este plan tiene un planteamiento holístico e integrador e incluye las cuencas hidrográficas, el ámbito marino, la dinámica litoral y el patrimonio costero desde una perspectiva paisajística. Ante la

ausencia de planificación general son los distintos *Planes Insulares de Ordenación Territorial (PIOT)*, los que establecen su modelo de organización territorial. Sin embargo hasta la fecha, sus determinaciones son resultado de dar respuesta a la problemática urbanística y turística. Entre todos merece la pena llamar la atención del PIOT de Lanzarote, aprobado en 1991 y actualmente en proceso de revisión (desclasificando el 60 por 100 de las plazas turísticas previstas) que ejemplifica más que ningún otro la eterna pugna entre identidad, turismo y sostenibilidad que caracteriza el archipiélago.

Las Ciudades Autónomas

Las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla tienen un régimen muy particular dentro del ordenamiento urbanístico de nuestro país siendo el alcance de su planificación eminentemente local y estando el Estado facultado para asumir la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana que elaboren y sus revisiones o modificaciones. Por lo tanto, no se puede hablar en este caso de planificación del litoral, sino de estricto cumplimiento de la legislación de costas.

El balance

Lo heterogéneo, sectorial y desconectado de este conjunto de normas y planes arroja un balance desfavorable desde el punto de vista de la sostenibilidad del sistema litoral en su conjunto.

General

Por una parte, es posible identificar un conjunto de efectos en el territorio nacional que se manifiestan con mayor intensidad en el espacio litoral tales como:

Pérdida de biodiversidad y del valor ambiental

Sabemos que la salud de los ecosistemas depende en gran medida de la combinación de factores tan diversos como la calidad, distribución y conectividad de los hábitats que los configuran. En el litoral, prácticamente todos los hábitats han sido fuertemente alterados sin atender a su naturaleza y ritmo evolutivo, pero los que han sufrido regresiones más importantes son los sistemas dunares y las zonas húmedas, de forma que gran cantidad de especies claves en su desarrollo se han visto afectadas. Los motivos son básicamente su transformación (por ocupación, fraccionamiento o modificación de su entorno) y la ausencia de conectividad. Otra fragmentación, la administrativa y competencial, ha dificultado estrategias de planificación integradas. En este sentido ninguna de las comunidades autónomas afronta con decisión la coordinación del litoral con la de conservación de la naturaleza, prevaleciendo el concepto de enclave frente al de sistema; la protección y zonificación frente a la ordenación y el diseño. Por este motivo se carece de una red o infraestructura verde y azul de alcance multiescalar, aunque se puede vislumbrar algunos elementos de conectividad ecológica en propuestas de algunas regiones¹¹.

Pérdida de diversidad productiva

Especialmente en la vertiente mediterránea y en los archipiélagos, se ha producido una brusca transformación de la economía tradicional basada en la agricultura frente al turismo, el desarrollo inmobiliario y los activos financieros. Si a principios de los 70 la agricultura y la pesca suponían un 11% del PIB del país hoy apenas superan el 2,6%, mientras que el sector servicios supone el 72,1%, en los que la aportación del turismo al PIB se sitúa en torno al 11%. La tercerización es un fenómeno común a los países desarrollados, pero la tendencia creciente en nues-

11 Denominación internacional de aquellas redes que, trabajando con la naturaleza, persiguen un marco ecológico y social con el que establecer una planificación sostenible a largo plazo atendiendo a los efectos del cambio climático.

tro país de pérdida de competitividad de la agricultura y la industria, supone una fuente de vulnerabilidad económica con un fuerte impacto territorial y social. Esta situación, si bien puede entenderse en el contexto sociocultural de los años 70-90 del siglo pasado, resulta a todas luces insostenible en nuestros días. Además no debemos olvidar que nuestro país es uno de los más vulnerables al cambio climático en el contexto europeo, lo que conlleva alteraciones en sectores básicos de la economía como la agricultura, la acuicultura o el turismo.

Disponibilidad de recursos

Es innegable el crecimiento económico experimentado, pero si ponemos en la balanza los ingresos (centralizados en un contexto temporal, un marco espacial y de alcance poblacional limitado) con el gasto de necesario para su mantenimiento que afecta a toda la sociedad por tiempo ilimitado (servicios de accesibilidad, abastecimiento, saneamiento, energía y residuos, entre otros), el resultado es ciertamente desequilibrado e insolidario. Esta cuestión adquiere una mayor gravedad al reconocer que muchos de los desarrollos llevados a cabo no han corrido en paralelo a los planes infraestructurales y de servicios necesarios (abastecimiento, saneamiento, residuos, atención social, protección de riesgos, etc.). Es decir, se ha generalizado un modelo basado en la explotación de los denominados *bienes fondo* (suelo, agua, etc.) ampliando la huella ecológica hasta extremos insospechados. Sin embargo, ningún instrumento ha basado su modelo en el reequilibrio territorial y metabólico, y son pocos los que han vinculado la capacidad de desarrollo a la efectiva disponibilidad de recursos (agua y energía).

Pérdida de la calidad del paisaje

Es necesario reconocer la disminución de los valores del paisaje en todo su espectro, tanto de los tangibles (ecológicos, históricos o productivos) como de los intangibles (identitarios, culturales y estéticos). Por ejemplo, la presión ejercida sobre enclaves de alto atractivo turístico ha acabado deteriorando la percepción de los mismos por parte de los visitantes que viajan atraídos por imágenes idealizadas de territorios naturales y se encuentran con paisajes banales y clónicos de otros entornos. Es necesario reivindicar la identidad del paisaje litoral por su gran valor cultural y de uso social. Sin embargo, el paisaje litoral no ha sido, en general, un elemento clave en la elaboración de las políticas de protección del litoral, que han optado por una planificación cuantitativa frente a otra cualitativa. Muchos han caído en la trampa de confundir la protección del paisaje, con la de los enclaves naturales vacantes, en vez de establecer criterios, estrategias y proyectos, que avanzaran en la consecución de un paisaje litoral de calidad.

Específicos

Del mismo modo es posible sintetizar un conjunto de efectos específicos del litoral:

Reducción de la calidad de las masas de agua

Se aprecia un riesgo creciente de contaminación de las aguas litorales (marinas, subterráneas y de transición) procedente de los ríos, las superficies intermareales y del mar por vertidos o transporte de mercancías. Como ya se ha apuntado el vertiginoso desarrollo urbanístico no ha corrido en paralelo a los planes de saneamiento y depuración de aguas residuales de los municipios del litoral. A esta cuestión contribuyen también las desaladoras llevadas a cabo con el único objetivo de ofrecer agua a todos los desarrollos urbanísticos que se concentran especialmente en el litoral mediterráneo. La falta de coordinación de la política litoral con la de aguas impide estrategias y proyectos unitarios. La calidad de las aguas y la pérdida de espacios intermareales de las desembocaduras, rías y estuarios supone

una pérdida irreparable por la condición de filtro depurativo de estos espacios y su capacidad amortiguadora de los efectos de mareas y temporales, además de la pérdida de estos paisajes. La libre circulación de sedimentos y peces, la cantidad y calidad de las aguas, entre otros, implica el reconocimiento de la dependencia de los ecosistemas litorales respecto a los fluviales y por lo tanto la interdependencia de su planificación y gestión.

Alteración de la dinámica litoral

En las últimas décadas la alteración del perfil costero ha sido sorprendente y ha venido provocada por numerosos factores entre los que están la construcción de diques y puertos. Desgraciadamente, los más de los casos, la política de puertos es una política desvinculada de la de planificación del litoral. También han tenido una amplia repercusión en la alteración de sus dinámicas, las actuaciones realizadas en las cuencas fluviales tales como las construcciones de embalses o la explotación de áridos han ocasionado una significativa reducción del material de aporte a la costa. Otras actuaciones realizadas en la propia costa, tales como los dragados, han contribuido también a la modificación de la dinámica litoral. Con todo ello, los espacios más sensibles a los cambios en la dinámica litoral como las playas y marismas, han sido los grandes damnificados de este proceso. Sin embargo, estos espacios tienen un gran valor de uso social y ecológico, pero también como elementos amortiguadores de los efectos del cambio climático.

Riesgo de inundación y erosión costera

El ascenso del nivel del mar junto al incremento de la frecuencia y energía de las tormentas (ambos fenómenos relacionados con el cambio climático) son un factor de riesgo cada vez mayor que amenaza especialmente las zonas de costa baja y las zonas urbanas edificadas en el litoral. Para final de siglo parece razonable esperar un aumento de de entre 50 centímetros y un metro. Según el informe de *Evaluación Preliminar de los impactos en España por efecto del Cambio Climático* del Ministerio de Medio Ambiente de España (2005) un escenario de 0.5 m de máximo ascenso posible en el Cantábrico oriental podría suponer la desaparición del 40 % de las playas siempre y cuando no sean objeto de alimentación de arena. Del mismo, modo un ascenso relativo de 0.50m sin respuesta sedimentaria asociada, conllevaría la desaparición de alrededor del 50% del delta del Ebro. Es decir, que mientras que en las playas esta subida del nivel del mar puede ocasionar su retroceso, incluso desaparición; en las costas bajas (deltas, humedales costeros, estuarios o llanuras aluviales costeras), este ascenso podría implicar su inundación. Aunque como es lógico, el litoral acantilado sufrirá menos los efectos de la subida, está sometido a riesgos de inestabilidad, especialmente los acantilados constituidos por materiales incoherentes (Cendrero; Sánchez-Arcilla y Zazo, 2005). Las implicaciones de estos cambios suponen la reformulación urbanística, paisajística y productiva de estos espacios.

Elevados costes de mantenimiento y reposición

La estacionalidad y la fuerte dependencia de los usos turísticos de los espacios litorales, obligan a un costoso mantenimiento de sus infraestructuras y servicios en una absurda lucha contra la naturaleza¹². Debido a la densidad y concentración de la población, tan solo el valor de los bienes situados en la franja de 500 metros de la ribera de mar, incluidas las viviendas, los terrenos agrícolas y las instalaciones industriales en Europa, superan el billón de euros (Eurosión, 2005). Por lo tanto, la planificación del litoral en el contexto actual de cambio climático ha de incorporar estrategias y proyectos para la recualificación y relocalización de usos y actividades. Frente a esta coyuntura que debería ser clave en el planeamiento, se produce la sistemática consolidación de las actividades existentes. Muestra de ello es la

12 Cada año el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente realiza un Plan Litoral para reparar los daños causados por los temporales. Solo en el 2014 se destinaron 35 millones de euros.

prórroga de 75 años a las concesiones en el dominio público marítimo-terrestre llevada a cabo con la modificación de la ley de Costas de 2013. En definitiva, en nuestro país, priman las miradas cortoplacistas y la perspectiva de los derechos consolidados individuales, frente a la sostenibilidad global.

Conclusiones

¿Es posible una nueva política litoral?

Los esfuerzos realizados constituyen un marco previo de reflexión y de ensayo, pero son manifiestamente insuficientes. Entonces ¿cuál debería ser el punto de partida de una renovada agenda del litoral? Las cuestiones descritas podrían resumirse en la urgente necesidad de un marco legal renovado. No se trata únicamente de una nueva ley de costas, sino de un contexto jurídico global, inscrito en el marco de un pacto político y social por el litoral, que:

Elimine la antigua disociación entre naturaleza y ciudad, entre lo protegido y lo ordenado, estableciendo un marco diferente al del desarrollismo económico: el desarrollismo ecológico. Y es que los mecanismos dedicados solo a la protección y los enfoques sectoriales son insuficientes.

Valore, de una vez por todas, las implicaciones socioeconómicas derivadas de los procesos de desarrollo y colocando la ecología en el centro de dicho balance. Es necesario transformar el enfoque basado únicamente en el desarrollo económico entendido como el aumento continuado de la producción y el consumo de bienes y recursos, por otro que contabilice las funciones ecológicas, sociales y económicas que desempeñan las zonas costeras¹³.

Proponga una planificación desde la idea de cambio y adaptación, frente a la de riesgo y protección desde una dimensión multiescalar (nación, región, municipio; estrategia, plan, proyecto), integradora (aguas, costas, agricultura, energía, etc.) y creativa (investigación, planificación y diseño).

Conciba esta planificación de la mano del diseño de paisajes resilientes, abandonando la rigidez de la práctica regulatoria del urbanismo tradicional para abrirse a la perspectiva del diseño de escenarios futuros ante los efectos del cambio climático.

Inste a las ciudades y los asentamientos costeros hacia formas más sostenibles y eficientes, reconstruyendo la habitabilidad y su productividad de una manera más equitativa y en equilibrio con el entorno (Fernández, 2006).

Establezca los mecanismos jurídicos que permitan repensar el suelo clasificado, puesto que el tsunami ha dejado a su paso suelo edificable para 35 o 40 años, a un ritmo medio bajo de unas 150.000 viviendas anuales, según datos del Sistema de Información Urbana, dependiente del Ministerio de Fomento, aproximadamente, 709.577 hectáreas.

Construir con la naturaleza

Al igual que se necesita un nuevo marco legal es imprescindible dotarse de nuevos instrumentos. Como se desprende del sintético recorrido por la planificación del litoral de nuestro país, si existe una tónica general es la de la ausencia de *perspectiva*. Efectivamente los instrumentos y políticas analizadas, salvo contadas excepciones y de manera aún tímida, prefieren los planos cortos, las secuencias rápidas y las miradas sesgadas o sectoriales. Se trata de planes cercanos a la costa y constreñidos por límites legales abstractos que ignoran la complejidad del medio litoral. Al mismo tiempo, no se producen reflexiones que

13 Desde esta perspectiva el análisis económico habitual coste-beneficio está sesgado por un enfoque netamente monetario, obstinado en ensalzar el aumento de ingresos y de la mano de obra, pero que oculta otro lado del proceso que tiene que ver con la creciente dependencia y vulnerabilidad de los territorios costeros y que marca su inviabilidad o insostenibilidad a largo plazo. Se propone, por el contrario, un enfoque abierto y multidimensional, que permita detectar las contradicciones que se observan entre las ratios de rentabilidad y los de eficiencia de las distintas opciones consideradas. De este modo, al menos se podrán descartar las opciones que resulten menos eficientes, menos solidarias, más contaminantes y de peor calidad. Pero no nos engañemos, no se trata de imputar valores monetarios a modo de impuestos, tasas o compensaciones económicas a la explotación de los recursos. Esta cuestión es estéril puesto que no soluciona los problemas de los límites y mucho menos nos conduce a la resiliencia del sistema.

valoren suficientemente los procesos pasados en base a futuros, sino que lo urbanizado, se asume sin más. Es en este contexto donde el paisaje supone un remedio frente al urbanismo convencional gracias a la capacidad que ofrece para analizar y teorizar territorios, ecosistemas, redes e infraestructuras, así como de planificar y diseñar vastas extensiones vacías o urbanizadas. Y es que es urgente definir más allá de planes, proyectos capaces de articular las relaciones entre los ecosistemas, las redes, las infraestructuras, las actividades públicas y privadas y los distintos programas. Capaces de dotar de legibilidad e identidad a la costa, poniendo en valor elementos naturales y antrópicos, incorporando nuevos usos, relacionando funcional, ambiental y visualmente ámbitos y elementos y catalizando procesos, en la búsqueda de una mayor cohesión e integración social y territorial. El paisaje debe regresar al frente del pensamiento contemporáneo como una herramienta adecuada para diseñar ecologías y ciudades. Su naturaleza multisecular lo convierte además en la herramienta idónea para la necesaria armonización de los procesos de arriba abajo (top-down), la mayoría de ellos en la esfera pública de la mano de estrategias de planificación nacional y regional y los procesos de abajo a arriba (bottom-up); iniciativas de alcance local con implicación privada y/o social y que surgen como respuestas concretas de diseño a un contexto determinado.

Bibliografía

- Barragán, L. 2004. Las áreas litorales en España. Del análisis geográfico a la gestión integrada. Ariel. España.
- Bator, J.P. 2009. Paraísos perdidos, Crónica de la transformación de la costa española. Saga editorial. España.
- Buriel, E. L. 2008. "La «década prodigiosa» del urbanismo español (1997-2006)", en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona*, 1 de agosto, vol. XII, 270 (64).
- Cendrero A.; Sánchez-Arcilla, A. y Zazo, C. 2005. "Impactos sobre las Zonas Costeras", en *Evaluación Preliminar de los impactos en España por efecto del Cambio Climático: Ministerio de Medio Ambiente de España*.
- Exceltur. 2005. Impactos sobre el entorno, la economía y el empleo de los distintos modelos de desarrollo turístico del litoral mediterráneo, Baleares y Canarias. Resumen Ejecutivo- Madrid, Septiembre. Elaborado por Deloitte en colaboración con el Área de Estudios e Investigaciones de Exceltur.
- Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local (EESUL). 2011. http://www.ecourbano.es/blog/?page_id=1492.
- Eurosión. 2005. *Vivir con la erosión costera en Europa – Sedimentos y Espacio para la Sostenibilidad*. Luxemburgo: Oficina para las Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. http://www.eurosion.org/project/eurosion_es.pdf.
- Fernandez, R. 2006. El tsunami *urbanizador español y mundial* en *Ciudades para un Futuro más Sostenible*: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n38/arfer.html>.
- García, J.; García, J. y Barragán, J. M. 2011. Las comunidades Autónomas y la gestión integrada de las áreas litorales de España. Materiales para un debate sobre la gobernanza. Grupo de Investigación en gestión Integrada de Áreas Litorales. Universidad de Cádiz.
- Greenpeace. 2010. *Destrucción a toda costa 2010*, <http://www.greenpeace.org/espana/es/reports/100709-04/>.
- IPCC. 2013. Cambio climático 2013: Bases físicas. Resumen para responsables de políticas.
- Mata, R. 2007. *Auge inmobiliario y evolución de los usos del suelo en España. Por una nueva cultura del territorio*, lección inaugural del curso académico 2007-2008 de la Universidad Autónoma de Madrid. http://www.uam.es/personal_pdi/filoyletras/rmata/docs/mata_2007_leccion_inaugural_texto.pdf.

- Muñoz, F. 2008. Urbanización. Paisajes comunes, lugares globales. Gustavo Gili, Barcelona.
- Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE, 2006) Cambios de ocupación del suelo en España. Implicaciones para la sostenibilidad, *Principales resultados a nivel nacional y por Comunidades Autónomas*. Mundi Prensa Libros, Madrid: Ministerio de Medio Ambiente, Fundación Universidad de Alcalá.
- Pack, Shasha D. 2009. La invasión pacífica. Los turistas y la España de Franco. Turner, Madrid.
- Schulz-Dornburg. J. 2012. *Ruinas modernas. Una topografía de lucro*. Ámbit. Barcelona.