

MANIFIESTO POR LA PRESERVACIÓN Y GESTIÓN DE LOS ESPACIOS COSTEROS

En mayo de 2006, en pleno auge inmobiliario, se dio a conocer el manifiesto *Por una nueva cultura del territorio*. En el texto, que recibió el apoyo del Colegio de Geógrafos y de la Asociación de Geógrafos Españoles, del Consejo General de los Colegios de Arquitectos y de numerosas personas a título individual, se advertía de los riesgos ambientales, económicos y sociales que entrañaba la depredación del territorio, el abuso de los recursos naturales, la ocupación acelerada del suelo y la degradación del paisaje. Ante esta deriva, el manifiesto propugnaba una mayor sensibilización y movilización ciudadana que llevara a los poderes públicos a impulsar una ordenación del territorio acorde con criterios de sostenibilidad ambiental, respeto a los valores del paisaje, contención en la ocupación de suelo, racionalidad en la provisión de infraestructuras, ahorro en el uso de los recursos naturales y cohesión social.

Desgraciadamente, buena parte de los riesgos enunciados en 2006 son hoy evidentes. Así, la sociedad española debe hacer frente ahora a una crisis económica gravísima, cuyo origen se encuentra en buena medida en el desaforado desarrollo urbanístico y, en particular, en la expansión del sector inmobiliario en el período 1996-2007. Dicha expansión, después de producir cantidades ingentes de edificaciones y de consumir suelo a razón de 30.000 ha/año, ha dejado un stock muy grande de viviendas vacías, que diversas estimaciones evalúan entre dos y seis millones, un nivel de endeudamiento familiar sin precedentes, y la paradoja de que el acceso a la vivienda resulta ahora aún más difícil para sectores amplísimos de la población. Además, se han generado millones de metros cuadrados de suelo industrial sin ocupar, paisajes urbanos desolados y costosos equipamientos e infraestructuras de muy dudosa utilidad. Los efectos muy negativos que todo ello está teniendo en la evolución del empleo, la estabilidad de la economía española y la solvencia de las administraciones públicas son incuestionables. Sus secuelas ambientales, urbanísticas, paisajísticas y sociales pesarán durante décadas sobre la sociedad española.

Ahora bien, la crisis actual pone sobre la mesa la necesidad perentoria de reconsiderar, desde el punto de vista científico, ciudadano y político algunas de las prácticas en el uso del territorio que se han ido asentando en nuestro país durante el último medio siglo. Así, la crisis puede considerarse también una oportunidad para repensar, de manera prudente y sosegada, asuntos como el uso del suelo, la gestión del agua, la preservación del paisaje, la provisión de infraestructuras y, en concreto, la ordenación de los espacios litorales. Los mismos promotores del manifiesto *Por una nueva cultura del territorio* difundieron en febrero de 2009 un nuevo escrito dirigido a la opinión pública con el título *Territorio, urbanismo y crisis*, en el que se señalaba que así como de la crisis de 1929 habían surgido las políticas keynesianas y con ellas el Estado del Bienestar, de la presente debe resultar el compromiso por un Planeta más solidario y sostenible, basado en los *Objetivos del Milenio* (julio de 2002), enunciados por Naciones Unidas y recientemente reforzados en el documento de la misma organización, *Gente resiliente en un planeta resiliente* (enero de 2012).

En este contexto, como profesionales dedicados al estudio y la gestión del territorio, consideramos una obligación reaccionar ante los anuncios del Gobierno de España de cambiar radicalmente lo establecido por la Ley de Costas de 1988. Nuestro objetivo es promover un

debate público sobre esta cuestión y aportar argumentos desde nuestra condición de expertos. En este sentido, consideramos que la propuesta gubernamental, lejos de introducir mayor racionalidad en la gestión de los espacios litorales reincidirá, según nuestro criterio, en muchos de los errores ya cometidos. En caso de prosperar, afectaría muy negativamente al conjunto del litoral español y en especial a las áreas costeras que aún conservan valores naturales destacados. Ante esta perspectiva, que produciría una significativa pérdida en términos económicos y de calidad ambiental para residentes y visitantes, deseamos destacar varios aspectos a tener en cuenta cuando se debata y decida sobre la modificación de la Ley de Costas de 1988.

- **La riqueza y fragilidad del litoral.** El medio litoral constituye un espacio caracterizado por una muy alta fragilidad y un elevado dinamismo natural al tratarse de la interfase donde confluyen procesos que tienen su origen en la atmósfera, litosfera, hidrosfera y biosfera. Estas circunstancias explican su elevada productividad biológica y su alto valor ecológico. Sus potencialidades para la localización de infraestructuras, así como su atractivo paisajístico, como espacio residencial y como base territorial del turismo, ha hecho que este espacio se encuentre sometido a notables presiones que ha comportado la artificialización y privatización de extensas franjas costeras. La Ley de Costas de 1988, al margen de su desigual aplicación, ha supuesto un nuevo enfoque que persigue restituir el equilibrio ecológico del medio litoral al deslindar un Dominio Público Marítimo Terrestre (DPMT) ampliado a dunas y acantilados, lo que ha garantizado, con las lógicas cautelas de protección, el acceso público y el disfrute de todos los ciudadanos ¿Podríamos imaginar la situación de nuestras costas tras el proceso urbanizador de las últimas décadas sin este instrumento normativo?
- **La necesidad de firmeza en la protección de las costas.** La Ley de Costas fue innovadora en muchos aspectos, pero quizás el de mayor trascendencia derive de otorgarle el valor de acto aprobatorio al deslinde que declara la titularidad demanial a favor del Estado. Se invierte así la regla consagrada de prevalencia de la posesión particular amparada por el Registro de la Propiedad, que obligaba al Estado a reivindicar los terrenos afectados, por la contraria, que prima el carácter público del llamado dominio natural. En la actualidad se ha procedido al deslinde del DPMT en el 95% de la costa española. Aunque ha supuesto un elevado número de litigios, la ampliación del DPMT, con la incorporación de dunas de origen litoral y acantilados en contacto con la ribera del mar, ha constituido una apuesta decidida a favor del equilibrio ecológico y sedimentario de la costa, especialmente de las playas y, de facto, una cautela importante ante posibles riesgos naturales (erosión, inundación, desplomes, etc.) y una efectiva protección de amplios sectores costeros que disfrutamos todos los ciudadanos.

- **El refuerzo de la protección de riesgos en las áreas costeras.** La localización de edificaciones, infraestructuras y actividades económicas con carácter permanente en buena parte de los espacios costeros supone exponer a personas y bienes a riesgos naturales crecientes. En efecto, la ocupación de la costa ha comportado ya en el pasado agudos problemas a la hora de garantizar la seguridad de los bienes ubicados en ella a causa de la urbanización indebida de áreas vulnerables por variaciones de la línea de costa, procesos de regresión deltaica o exposición a fenómenos meteorológicos adversos extremos. Las proyecciones a medio y largo plazo subrayan el incremento de los riesgos de inundación costera, debido a las variaciones en la dinámica marina, (con fenómenos extremos recurrentes y agudos), así como al ascenso del nivel medio del mar asociado al proceso de cambio climático. Las administraciones públicas no pueden ignorar esta realidad y estos escenarios científicos sin incurrir en graves responsabilidades de carácter económico, social y moral.
- **La exigencia de la calidad del litoral como factor de competitividad económica.** A todo ello hay que añadir que un litoral bien gestionado, de acuerdo con lo expuesto hasta aquí, además de salvaguardar y potenciar elementos, procesos y paisajes de notable valor e interés estratégico, y evitar o prevenir riesgos ambientales, incorpora un valor añadido cada vez más demandado a los productos y servicios de las áreas costeras, en particular a los turísticos, muy importantes para la economía española y cuya competitividad radica de forma cada vez más clara en aspectos cualitativos como la calidad paisajística y la identidad del lugar. La gestión sostenible del territorio costero es ciertamente una obligación social y ambiental, pero resulta también un apremiante imperativo económico, porque conservación y sostenibilidad económica no son dos asuntos complementarios sino dos caras de la misma realidad. No conservar constituye una agresión social, que finalmente se paga con recortes o más presión fiscal una vez que se derrumba el modelo de crecimiento basado en la depredación de los recursos.
- **La privatización de la costa es una pérdida colectiva.** La vigente Ley de Costas excluye la posibilidad de propiedad privada en el DPMT, aunque posibilite usos más o menos privativos por un tiempo limitado bajo el amparo de autorizaciones y concesiones. Esta es una tradición administrativa y legislativa que ha prevalecido en España frente a otras más privatistas que rompen de lleno con la usanza de uso y dominio público, abierto y en el que actividades como pasear, bañarse o contemplar el paisaje, son esenciales y no presuponen necesariamente actividad económica alguna. Privatizar el DPMT es perderlo de forma irreversible para la colectividad.
- **La degradación del DPMT compromete su condición de bien común.** Cuando desde el Gobierno se habla de “fomento de la desafectación de espacios del dominio público

que ya no requieren una protección especial por haber perdido sus características naturales” (medida 50 de las 66 presentadas por el Ministro de Agricultura y Medio Ambiente en el Congreso de los Diputados), se podría estar fomentando la degradación de los espacios costeros en pos de su privatización. En particular, se está abriendo la puerta a que infraestructuras ubicadas en dominio público, y que deberían ser plenamente revertidas a éste una vez acabada la correspondiente concesión, no sólo no lo hagan sino que el camino se recorra en sentido inverso, incorporando el dominio público que acoge la infraestructura al dominio plenamente privado. Si se desafecta el DPMT sobre el que se ubican las actuales infraestructuras, éstas ya no podrán ser devueltas al dominio público cuando finalice la concesión; por el contrario, podrán ser totalmente privatizadas. Es el caso, entre otros, de los puertos deportivos que concluyan sus concesiones. La privatización por desafectación del dominio público conducirá, inexorablemente, al disfrute del mismo por una pequeña parte privilegiada de la sociedad, pues la iniciativa privada buscará, con toda lógica, la máxima rentabilidad de sus negocios sin atender al interés social que el dominio público presupone. La propuesta no tiene en cuenta ni la fórmula que se ha dado a las zonas de monte incendiadas (prohibición de reclasificación y calificación urbanísticas por un amplio período de tiempo), ni tampoco a la (conforme al Derecho europeo) alteración o desclasificación de espacios naturales protegidos, que requiere la acreditación (para evitar las acciones espurias) de que la degradación se ha producido por evolución natural (acreditación mediante estudios científicos).

- **La indeclinable responsabilidad del Estado en la preservación de la Costa.** Desde hace tiempo la Unión Europea viene reclamando a los Estados-miembro una más ambiciosa y coherente política de gestión integrada de las zonas costeras. La Administración General del Estado dispone de amplias competencias y capacidades para impulsar iniciativas que den contenido a los principios de coordinación, cooperación y coherencia de las políticas de ordenación y gestión de la costa. Concretamente, tiene en su mano la posibilidad de hacer efectivo el principio de coordinación, tal y como lo entiende la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, y de impulsar también todo tipo de figuras de cooperación con Comunidades Autónomas y gobiernos locales. De esa manera, se podría actuar considerando la franja costera como una unidad geográfica de gestión, atendiendo así las directrices de la Unión Europea en materia de Gestión Integrada de Zonas Costeras. Sin embargo, los anuncios de los máximos responsables ministeriales no sólo no expresan la voluntad política de seguir progresando en la gestión integrada y la coherencia territorial de las políticas, sino que muestran la determinación de desandar gran parte del recorrido realizado. De ese modo, se contravienen las orientaciones de la propia Unión Europea y se desoyen las opiniones de los expertos, sentándose las bases de una regresión sin precedentes en la gestión sostenible de la costa.

- **El cumplimiento de los compromisos internacionales relativos al litoral.** El gobierno debe mantener los compromisos internacionales suscritos por España y en vigor, como el reciente Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras (elaborado en Madrid en enero de 2008 y ratificado en marzo de 2011), en el que se establece que estas constituyen un recurso ecológico, económico y social irremplazable”; el Convenio Europeo para la protección, gestión y ordenación del Paisaje (firmado en Florencia en octubre de 2000 y en vigor desde mayo de 2008) y de aplicación a “las zonas terrestres, marítimas y a las aguas interiores”; la Carta Europea de Ordenación del Territorio, aprobada en Torremolinos en 1983, que entre sus “objetivos particulares” exige una política específica para las áreas costeras de modo que se asegure su desarrollo equilibrado y la protección del medio ambiente ; así como la Carta Europea del Litoral, aprobada en Creta en 1981, que en su apartado primero considera que esta parte del territorio “juega un papel esencial para la vida humana”. Actuar en sentido contrario supondría aislarnos de las mejores iniciativas que han sido impulsadas desde el contexto europeo en el que estamos insertos.
- **La situación de la costa no admite involución normativa.** Las consideraciones anteriores permiten valorar la iniciativa del Gobierno Español relativa a la modificación de la Ley de Costas de 1988 como una actuación involucionista y como un verdadero retroceso en la protección de la naturaleza y en los objetivos de sostenibilidad universalmente compartidos. Frente a dicho propósito resulta imprescindible recordar que el Parlamento Europeo ha aprobado el 29 de septiembre de 2011 una resolución de “posición común” relativa a la Conferencia de Naciones Unidas “Rio +20” (junio de 2012) donde se destaca que “el desarrollo sostenible debe ponerse en primer término en todos los procesos y políticas de la UE” y se pide la aplicación del “reconocimiento del principio de no regresión en el contexto de la protección del medio ambiente y de los derechos fundamentales“. Actuar en sentido contrario, aparte de una enorme temeridad, sería incongruente y opuesto a los acuerdos explícitos con los que se ha comprometido los europeos a través de su Parlamento.
- **La protección del litoral es una obligación moral.** No es moralmente defendible favorecer intereses privados a costa de los bienes públicos. No es políticamente sostenible la defensa de intereses particulares en detrimento del interés general. Quienes tienen la obligación constitucional de proteger, preservar e impulsar políticas que respondan a una nueva cultura del territorio, hoy indiscutible en países desarrollados y en sociedades cultas, anuncian iniciativas que van a acentuar la degradación, la fragmentación sectorial, la desregulación y prácticas tan insostenibles como indefendibles en foros cívicos o políticos de cualquier país desarrollado. Avanzar en la línea de la privatización, de hecho o de derecho, es apostar por una política de tierra quemada que, una vez agotada, implicará enormes costes de reparación que recaerán sobre las espaldas de todos. Los bienes comunes, como el DPMT, no pueden quedar a merced de los derechos privados pues su gestión es estratégica y su reparación costosísima.

Relación de profesores promotores del Manifiesto

Salvador Antón, Catedrático de Análisis Geográfico Regional y director de la Escuela Universitaria de Turismo y Ocio de la Universidad Rovira i Virgili.

Eugenio Burriel, Catedrático de Geografía Humana de la Universitat de València

Carmen Delgado, profesora Titular de Análisis Geográfico Regional de la Universidad de Cantabria.

Dr. Josep-Maria Gili, Profesor de Investigación. Dept. Biología Marina y Oceanografía, Institut de Ciències del Mar (CSIC)

Javier Martín-Vide, Catedrático de Geografía Física y presidente de la Asociación de Geógrafos Españoles.

Rafael Mata, Catedrático de Análisis Geográfico Regional de la Universidad Autónoma de Madrid.

Ángel Menéndez Rexach, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid.

Guillermo Morales, Catedrático de Análisis Geográfico Regional de la Universidad Carlos III.

Oriol Nel·lo, profesor Titular de Geografía Humana de la Universidad Autònoma de Barcelona.

José Ojeda, Catedrático de Geografía Física de la Universidad de Sevilla.

Luciano Parejo, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III

Joan Romero, Catedrático de Geografía Humana de la Universitat de València.

Onofre Rullan, Catedrático de Análisis Geográfico Regional y presidente del Grupo de Geografía Urbana de la AGE. Universitat de les Illes Balears

Joan Subirats, Catedrático de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Barcelona

Fernando Vera, Catedrático de Análisis Geográfico Regional y director de la Escuela de Turismo de la Universidad de Alicante.

Florencio Zoido, Catedrático de Análisis Geográfico Regional y director del Centro de Estudios Paisaje y Territorio. Universidad de Sevilla