

Galicia ten unha costa moi extensa se a comparamos coa e superficie total do seu territorio. Unha relevancia xeográfica tan determinante do litoral trae como resultado que moita poboación galega teña relación directa ou indirecta con él. Asentamentos de poboación, actividades económicas, espazos simbólicos, en definitiva, todo o entramado socio-económico e cultural do que representa ser galego está en boa medida definida pola relación co mar. Esta relación tense incrementado nas últimas décadas polas mudanzas acontecidas na dinámica territorial. Todos estos factores teñen importancia porque estamos falando dun terroito moi fraxil, cheo de valores, particularmente ambientais, e no que confluen actividades moi diversas, en moitos casos contradictorias entre sí e, polo tanto, xeradoras de conflitos.

Axudar a entender os procesos e conflitos en curso, e a resolvelos a favor dos intereses da sociedade galega no seu conxunto, é a pretensión deste libro. O feito de acoller aportacións moi diversas e puntos de vista contrastados, pensamos que pode contribuir a cumprir ese obxectivo.

A XESTIÓN DO LITORAL

A XESTIÓN DO LITORAL



Carlos Vales Vázquez
COORDINADOR

Serie **Documentos para a Educación Ambiental do CEIDA**

Titulos publicados nesta serie:

- nº 1: Guía dos equipamentos para a Educación Ambiental na Galiza e doutras instalacións para a divulgación do patrimonio.
Araceli Serantes Pazos
- nº 2: Investigación e Formación en Educación Ambiental. Novos escenarios e enfoques para un tempo de cambios.
Pablo Ángel Meira Cartea y Marilia Andrade Torales (Coords.)
- nº 3: A xestión do litoral. Desafíos, problemas e oportunidades.
Carlos Vales Vázquez (Dir.)



A XESTIÓN DO LITORAL



“A xestión do litoral”

Edita

CEIDA. Centro de Extensión Universitaria e Divulgación Ambiental de Galicia.
Castelo de Santa Cruz. Oleiros (A Coruña)

Imprime

Rodi Artes Gráficas

Deseño e maquetación

Fátima Leal Bolado

Depósito Legal

C 4137-2009

ISBN

978-84-613-7264-5



A XESTIÓN DO LITORAL

ÍNDICE

<i>A xestión do litoral: desafíos, problemas e oportunidades.</i> Carlos Vales	7
--	---

Parte I

<i>O litoral: fonte de oportunidades e conflitos.</i> Xosé Luis Barreiro Rivas	11
<i>A ordenación do litoral en España.</i> Ángel Muñoz Cubillo,	33
<i>Destrución a toda costa.</i> Juan López de Uralde,	47
<i>El litoral asturiano y su ordenación.</i> Manuel Carrero de Roa.	61

Parte II

O papel das administracións na xestión do litoral

Antonio García Elorriaga	79
Xosé Benito Reza	83
Ramón Saúl Lueje Espina	91

A visión dos expertos

- Carlos Nárdiz Ortiz	97
- Juan Freire	103





PARTE I



O LITORAL: DESAFIOS, PROBLEMAS E OPORTUNIDADES.

Carlos Vales Vázquez, Director do CEIDA

O litoral é probablemente o territorio que mellor sintetiza os conflitos ambientais que a sociedade galega ten que resolver na súa relación co territorio. E isto é así por unha serie de motivos que, cando menos en algún dos seus aspectos, aparentan ser moi evidentes. O primeiro é a extraordinaria extensión do litoral galego, extraordinaria en relación co conxunto da superficie territorial do espazo que historicamente ocupa a nosa comunidade. Poucos países poden presumir dunha relación tan alta de lonxitude litoral con respecto á súa superficie total, inclusivamente se falamos de territorios insulares. A consecuencia é que unha porcentaxe moi alta da poboación do país vive próxima ou ten unha relación directa co litoral. O segundo motivo é un resultado lóxico do primeiro, porque unha relevancia xeográfica tan determinante do litoral trae como resultado que moita poboación galega teña relación directa ou indirecta con él. Asentamentos de poboación, actividades económicas, espazos simbólicos, en definitiva, todo o entramado socio-económico e cultural do que representa ser galego está en boa medida definida pola relación co mar, que loxicamente se establece en primeira instancia a través do litoral. Un terceiro motivo, quizais menos evidente pero, como quedará patente ao longo deste libro, portador dunha enorme carga de efectos para o noso futuro, é o que está asociado ás mudanzas recentes que están a acontecer no noso litoral e nas relacións que a sociedade galega establece con él. Efectivamente, o litoral galego está a sufrir transformacións a unha escada vertixinosa en termos históricos. De ter os galegos un territorio densamente ocupado, pero cunha ocupación equilibrada desde unha perspectiva espacial, as tendencias actuais levan a unha ocupación intensiva da franxa litoral, con todas as presións asociadas a ese proceso. Como consecuencia, no litoral aparecen actividades socio-económicas novas, mentres outras esmorecen. Estas transformacións, xa de por sí relevante en

canto á súa velocidade e envergadura, levan asociado o factor tecnolóxico, é dicir, o impacto dos novos medios, técnicas e instrumentos de enorme poder transformador que caracterizan ao noso período histórico. Sinalarei, por fin, un cuarto motivo polo cal o litoral é relevante. Porque os feitos anteriores deben de ser analisados á luz dunha conciencia ambiental emerxente, coa aparición dunha cultura ambientalista, que nace como reacción aos procesos de degradación do ambiente que acontecen de moi diferentes maneiras e con intensidades moi diversas en diferentes contextos socio-históricos concretos, pero que tamén se manifestan na historia galega recente e, en particular, no tema que agora nos ocupa.

Saber o que acontece e que queremos que aconteza no noso litoral é tema relevante para o noso futuro colectivo. Con esa idea na mente, desde o CEIDA organizamos no ano 2007 unhas Xornadas de Reflexión e Debate que sob o título A Xestión do Litoral, pretendían traer os feitos e preocupacións anteriormente sinalados á área pública. As xornadas foron organizadas coa idea de facer confluír e poñer enriba da mesa puntos de vista e perspectivas de diferentes actores que teñen cousas interesantes que dicir sobre o litoral. Así, convidamos a expertos, a organizacións ambientalistas e ás diferentes administracións a aportar os seus coñecementos e experiencias. E quixemos mostrar algún caso, como o asturiano, que é moi próximo a Galicia e que ademais constitúe un exemplo exitoso de xestión e conservación de todo o valor patrimonial que o litoral dun país ou dun territorio concreto representa.

O libro está dividido en dúas partes. Unha primeira que analiza experiencias autonómicas ou estatais, e que se abre cunha aportación do profesor Xosé Luis Barreiro Rivas que enmarca as aportacións das reflexións dos autores posteriores na relevancia que teñen para o contexto galego. Na segunda parte, recóllense as intervencións que nunha mesa redonda celebrada nas Xornadas antes citadas tiveron tres dos Directores Xerais da Xunta de Galicia que máis vínculo directo teñen coa xestión do litoral, ao que seguen as reflexións de dous expertos da Universidade da Coruña que proveñen de ámbitos profesionais tan diferentes como a enxeñería de camiños e a bioloxía mariña, o que, coidamos, axuda a enriquecer as perspectivas e, por tanto, o interese do libro. Facendo unha aproximación máis detallada ás aportacións que neste libro se conteñen, Xosé Luis Barreiro ofrécenos unha ampla reflexión sobre a relevancia de acometer a ordenación do territorio, poñendo de manifesto a perda de capital social, económico, cultural e ambiental que o fracaso da ordenación territorial supón para o país, indagando onde están os responsables últimos. Pon de manifesto a nosa incapacidade colectiva, a incapacidade das nosas elites intelectuais, técnicas e políticas de interpretar e dirixir axeitadamente os procesos de cambio acelerado en curso que afectan con especial contundencia á franxa litoral, e non só á ordenación territorial, senón tamén

á estrutura organizativo administrativa do territorio. Angel Muñoz Cubillo, do Ministerio de Medio Ambiente, aclara os conceptos principais que permiten definir o litoral, a súa importancia e as ameazas ás que está sometido, e explica de forma detallada a lexislación estatal que posibilita usar, protexer e conservar ese territorio, mentres que Juan López de Uralde, de Greenpeace, analiza a irracionalidade do modelo español de usos do territorio, poñendo de manifesto o enorme impacto ambiental dese modelo, así como a súa insustentabilidade e ineficiencia. Exemplos como a construción de novas urbanizacións, estruturas viarias ou infraestruturas portuarias conviven coa presión degradadora dos espazos naturais, a erosión costeira e a contaminación mariña. Eses exemplos céntranse con frecuencia no mediterráneo español, pero son analisados tamén casos galegos e, en conxunto, poñen de manifesto a insustentabilidade do noso modelo de crecemento. O texto de Manuel Carrero, técnico do goberno de Asturias, amosa o por qué do interese da súa presenza nas xornadas celebradas no CEIDA, na medida en que describe un exemplo exitoso de conservación especialmente interesante para nós, pola súa proximidade e similitudes territoriais, e polo seu éxito, ate o extremo de que Asturias conseguiu que o seu litoral sexa un dos menos degradados de Europa. No seu texto explica, despois de facer unha breve descripción do litoral asturiano e das súas características, así como das transformacións que ten sufrido ao longo do tempo, explica, dicíamnos, como as políticas de planeamento e de ordenación territorial acometidas en Asturias posibilitaron que esta comunidade teña no seu litoral unha reserva estratéxica de patrimonio ambiental.

Na segunda parte do libro, o Director Xeral de Conservación da Natureza, Xosé Benito Reza, sinala cales son os espazos naturais protexidos no litoral, así como as diferentes figuras administrativas que garanten a súa protección, así como os desafíos que a súa conservación plantexa para o futuro, mentres que Antonio García Elorriaga fai unha revisión da lexislación pesqueira existente aplicable ao litoral de Galicia, á xestión e explotación dos recursos mariños, sinalando a necesidade dunha xestión conxunta pesca-medio ambiente, mentres que Ramón Lueje reflexiona sobre a importancia da ordenación e da planificación territorial para xestionar axeitadamente a complicada rede de presións e intereses aos que se ve sometido o litoral. Pola súa parte, Carlos Nardiz fai un repaso á evolución dos criterios de planificación territorial, pon de manifesto a insuficiencia do planeamento tanto no ámbito municipal como no autonómico, apostando por impulsar a coordinación entre as distintas administracións e pola valoración do territorio como un elemento de identidade e de oportunidade territorial, mentres que Juan Freire sinala a complexidade da zona costeira, na que conviven diversidade de usos e sectores sociais, a veces con intereses contradictorios, o que conleva a inevitable aparición de conflitos. Sinala asimesmo como as accións sobre o litoral son difíciles de identificar

nos seus efectos espazo-temporais porque a orixe dos problemas pode estar moi lonxe de onde estes se manifestan, centrándose despois nun aspecto de tanta importancia como o dos servizos que nos prestan os ecosistemas, os servizos ambientais. Plantexa interesantes reflexións de por onde deben vir as solucións, sobre os efectos perversos dos subsidios, da necesaria xestión integrada dos espazos ambientais –de maneira que se preserven os servizos ambientais ou, no caso contrario, se teñan alternativas aos mesmos-, e aposta por un modelo adaptativo, no que as comunidades locais costeiras asuman os condicionantes dun modelo socio-económico globalizado.

Como se pode observar, un conxunto de aproximacións amplo e variado, pensamos que suficientemente atractivo e valioso para servir como instrumento de apoio ao debate sobre como a nosa sociedade debe de ordenar, xestionar, conservar e aproveitar a súa franxa máis fráxil e complexa de territorio.

O LITORAL: FONTE DE OPORTUNIDADES E CONFLICTOS

Xosé Luis Barreiro Rivas, Director do Departamento de Ciencia Política
e da Administración. Universidade de Santiago

*“Os pobos presinten instintivamente aquilo que
necesitan para cumprir a súa misión”*

Heinrich Heine

INTRODUCCIÓN

Agradezo moito a invitación que me fixo o CEIDA para impartir a conferencia inaugural deste curso sobre “A xestión do litoral”, que se celebra nun marco - o Castelo de Santa Cruz - e nun contexto - o concello de Oleiros- que invitan a reflexionar con rigor e esperanza. Pero tamén debo confesar que, a pesar de asumir con moito gusto a posibilidade de falar diante de todos vostedes, considero un difícil compromiso a abordaxe deste tema tan de actualidade e con tanta incidencia na política e na economía de Galicia, tendo en conta a alta especialización destas xornadas e o elenco de técnicos e expertos que van a intervir despois de min, dos que cabe esperar maior concreción e maiores avances dos que eu poida facer.

Tamén debo de explicar que a opción que eu tomei é consciente, e que non me equivoquei de conferencia cando, no entanto de falar do litoral, ampliei as miñas reflexións cara un espazo máis amplo e complexo ao que denomino a *Galicia costeira*. É posible que as conferencias posteriores queden cinguidas non só á franxa litoral, senón tamén aos problemas de distinta natureza que xera a crecente presión urbanística que se exerce sobre a costa -1659 km de litoral, dos que case 300 corresponden a praias e máis de 500 a franxas non acantiladas-. Pero eu non creo que os condicionantes e problemas desa franxa litoral sexan illables do hábitat inmediato no que se asenta a maior parte da poboación e das infraestruturas de comunicación e produción, e onde se conforma o modelo social máis complexo e diverso da Península Ibérica: a Galicia costeira.

PARTE PRIMEIRA

É evidente que a Galicia costeira está toda ela próxima ao litoral, pero non se pode dicir que a Galicia costeira sexa toda litoral. Porque a mellor descrición da Galicia costeira –ou *atlántica* para mellor dicir- é a dunha franxa de terra que se estende a ámbalas dúas marxes da N-550 –ou da autopista AP-9- entre Ferrol e Tui, sobre a que se vertebran os grandes espazos urbanos do Occidente galaico e onde se tece a rede de comunicacións e actividades industriais e mesmo agrícolas -zonas vitivinícolas en Pontevedra e gandeiras na Coruña- que debuxan a Galicia do futuro.

Neste corredor atlántico –que sigue puntualmente a antiga *Via per loca maritima*- aséntanse cinco das sete cidades de Galicia, sobre as que gravita a presión urbanística e a presión de todo o conxunto dos usos do solo que se dan nunca sociedade avanzada como é a nosa, sen que sexa posible disociar o que sucede nese territorio do que sucede de forma máis concreta no litoral. Por eso eu vou facer a reflexión sobre esta realidade costeira que poida servir de contexto ás seguintes conferencias, das que cabe esperar unha estrita suxeción ao programa proposta polos organizadores destas interesantísimas xornadas.

Nun ensaio que publiquei recentemente *A terra quere pobo*¹- facía un capítulo dedicado especificamente a pensar sobre a ordenación do territorio en Galicia, sobre o uso que os galegos lle damos ó noso terreo, e sobre necesidade que temos os galegos de gañar a conciencia de que o territorio é un ben esgotable. Non parece que nos teñamos percatado xa de que, cada vez que intervimos sobre o territorio, estamos usando –e as veces esgotando de xeito non sustentable- unha parte das posibilidades que ten o país, xa que só así se explican o martirio e o despilfarro aos que estamos sometendo a nosa paisaxe, as nosas reservas e os nosos recursos naturais:

“Vinte e cinco anos de poder autonómico non serviron aínda para que os problemas da ordenación e da organización territorial se afrontasen en serio, e para que, sobre un diagnóstico realizado con amplo consenso social, se establecese unha pauta lexislativa e inversora que, lonxe de seguir alimentando o vello modelo da Galicia invertebrada, permitise o difícil agromar dun novo espazo social galego, equilibrado e vertebrado, no que fora posible reinterpretar os instrumentos básicos do noso vivir colectivo, dende os usos e valores da terra, deica a realización dos valores sociais da postmodernidade. Neste senso cabe dicir que, se este feito descualifica por completo ás forzas políticas estatais que dominaron sen contrapesos o noso panorama político, tamén pon en evidencia a todo o universo intelectual e político do nacionalismo, que, in-

1 Barreiro Rivas, X. L. (3ª ed. 2005): *A terra quere pobo*. Vigo: Editorial Galaxia.

capaz de afastar a súa vista das estratexias orientadas á conquista do poder, esquece a necesidade de redefinir o espazo no que ese poder tería senso, ou no que a súa proposta conqueriría a racionalidade que a grande maioría dos galegos se resiste a atribuir”.²

Neste capítulo do libro facía unha relectura do coñecido refrán de que “a cara é o espello da alma”, para significar que a faciana dun país é a ordenación do seu territorio, e que, por tanto, a ordenación do territorio non é un elemento dado, ou de xeración espontánea, positivo ou negativo, susceptible de ser analizado ó marxe dos contextos económicos, sociais, culturais e históricos do país, senón que é o froito de todos. Cada vez que falamos dunha área marabillosamente ordenada, exemplarmente utilizada, estamos falando dun país avanzado e eficientemente gobernado e culto, e cunha cidadanía educada, activa e consciente. Se non se dan todas esas circunstancias, ou se o proceso de organización non ten un percorrido histórico longo que sexa garantía da súa estabilidade e respecto, é imposible que sexa efectivamente bo. E ao facer estas afirmacións estamos dicindo dúas cousas importantes:

- Que o que se transloce no proceso de ordenación territorial é a realidade social, económica, histórica e cultural de Galicia, e que ao referírmonos á ordenación do territorio non estamos falando dunha cuestión illada, que sexa tratable e resoluble por si mesma.
- Que as políticas territoriais son sumamente complexas porque teñen que arrastrar tras de si todas esas cuestións que estamos implicando co concepto avanzado de territorio ordenado.

A conclusión máis obvia é que para cambia-la face hai que cambia-la alma, e que o proceso de cambia-la alma - léase a cultura, os hábitos sociais, as concepcións estéticas e os criterios de medición do benestar - é moito máis complicado, moito máis difícil e moito máis prolongado que o de cambia-lo corpo.

Partindo deste enfoque, vou facer agora unha serie de reflexións que comentarei brevemente:

En primeiro lugar imos falar das claves xenéricas do problema de ordenación territorial que temos en Galicia. Porque hai unha coincidencia xeral no feito de que a ordenación do territorio, entendida como o uso correcto dun solo que como poder social e económico é limitado e esgotable, ven constituíndo nas últimas décadas un fracaso de enormes proporcións e graves consecuencias.

Diremos ademais que ese problema non só non se arranxa aproveitando os intres de maior crecemento económico do país, ou o cambio da ditadura á democracia, ou co achegamento das políticas municipais ao control dos cida-

2 *A terra quere pobo, op. cit., p.151-152.*

dáns, ou co notable incremento do nivel cultura da poboación en xeral, senón que, alomenos polo de agora, estamos facendo as cousas cada vez peor, provocando un problema máis grave e máis ubicuo, e implicando maior complicidade social no desastre.

É moi frecuente estes días ver o debate sobre a ordenación territorial vinculado e á idea de *pelotazo*, como si todo o problema viñera da existencia de depredadores que actúan en contra do interese xeral e da vontade maioritaria dos cidadáns, ou coma se os culpables –unha especie de demos– viñeran de fora para roubarnos e para facer o contrario do que nós quixéramos que fose o noso litoral, privándonos, xa que logo, dos espazos máis sensibles e mellores do noso solo. Pero esta idea é un erro endiañado ou un autoengano voluntario. Porque o proceso de desorganización e mal uso do noso solo tivo complicidades en tódolos ordes. Na cidadanía en primeiro lugar, porque é a que actúa en maior medida sobre o territorio e a que, valéndose da presión democrática, fixo viable o incumprimento das normas urbanísticas e de xestión do territorio. E dos poderes locais despois, na medida en que trasladaron ao planeamento xeral a práctica dun urbanismo insostible cada vez máis agravado pola presión demográfica e os intereses económicos que pesan sobre o territorio en xeral e sobre o litoral en particular. Xa que logo, se seguimos plantexando o problema da ordenación do territorio como unha loita entre bos e malos, e buscando o malo fora das nosas casas e das nosas leiras, é case seguro que endexamais cheguemos a encontrar a causa da situación actual. Por iso, parafraseando a célebre expresión de frei Marcos da Portela, temos que empezar recoñecendo que, ao falarmos do mandamento que prohíbe malgastar o territorio común en beneficio propio, todos puxemos a man nel, xa sexa como cidadáns, como poder, ou como técnicos.

Os técnicos, especialmente, adoitan falar das desfeitas nas que participan con unha distancia moral e profesional que non lles cabe recoñecer, coma se tódolos acertos foran cousa deles e tódalas desfeitas trouxeran causa da corrupción ou do clientelismo que aniña no poder. Porque, aínda que esta é unha fórmula moi doada para saírse das responsabilidades propias da súa profesión, como se o exercicio das profesións facultativas estivese sometido ao criterio da obediencia debida, non resulta posible nin ético supoñer que o técnico cualificado fica capacitado para firmar calquera cousa con tal de que lla ordenen. Todas as profesións temos unha limitación deontolóxica no noso exercicio, que ás veces nos obriga a asumir grandes custes e incomodidades, e todos temos familias que manter, que non nos eximen do cumprimento profesional estrito nin dos inconvenientes que poidan derivarse do noso traballo. O técnico é aquel que está disposto e capacitado para a dar solucións razoables dentro dun conxunto de circunstancias e normas. E para cando non hai solucións razoables, ou estas son impeditas, o técnico é aquel profesional que

ten que negarse a convalidar coa súa sinatura o que detesta ou di detestar na súa cabeza.

Non busquemos, pois, unha visión maniquea da ordenación do territorio galego, e asumamos dunha vez por todas que o que hoxe temos é o resultado dun xeito de entender o país, dunha forma de consumir capital territorial que non se alixeirou nos últimos anos, senón que se agravou, e seguramente se está agravando aínda. Porque cando a presión sobre o territorio era só interna, e non externa, cando aínda non chegara a presión dos grandes promotores e dos grandes xestores de solo que parece que agora –esgotados outros paraísos- empeza a roldarnos, xa tiñamos desfeitas abondo para entoar o *mea culpa* e non chamarnos a andainas.

A segunda cuestión da que quero ocuparme é unha referencia ao marco legal. A normativa que regula o ordenamento territorial en España e en Galicia é cada vez máis profusa e minuciosa, pero non é estable. Estámola cambiando ou matizando constantemente, sen lograr que goce dos consensos básicos que a fagan eficiente e perdurable. En termos de cultura política nin sequera fomos capaces de convencer á cidadanía, á grande maioría, de que hai un límite razoable no uso e no consumo do solo. E por eso pode dicirse que, en termos xerais, o único que está proporcionando a normativa é a certeza de que o problema está tutelado, incluso obsesivamente, pero non a sensación de que o problema está gobernado.

Cando falamos de gobernar estamos falando dun resultado, de obter, como consecuencia de todo o proceso no que se implican a normativa vixente e a autoridade que a aplica e sanciona, un resultado positivo. Pero nós, os galegos, ficamos moi lonxe desa sensación de bo goberno nos asuntos urbanísticos, e temos, pola contra, a sensación de que, por máis normativa que se aplique, por máis vixilancia que haxa, e por máis dominante que sexa o debate sobre o solo nos parlamentos, nos concellos e nos medios de comunicación, de que non fomos capaces de arrombar ningún dos malos hábitos urbanísticos que nos definen e caracterizan. Nin sequera témo-la sensación de que a sanción sexa eficiente unha vez cometidas as faltas, senón a de que a infracción urbanística é subsanable, ou sinxelamente diluible, dentro do proceso político e do proceso da opinión pública en xeral. E por eso teríamos que concluír que a abundancia de normativa, e a minuciosidade desa normativa, non só non está servindo para minorar o problema urbanístico da nosa Comunidade, senón que tampouco serven para dáno-la sensación de gober nación sobre o conxunto dos problemas da ordenación do territorio que se perciben principalmente na zona litoral, pero tamén nas actividades económicas da Galicia atlántica.

Para entrar no terceiro problema direilles a modo de anécdota que, cando lles explico aos meus alumnos en qué consiste o proceso administrativo

sempre lles poño como exemplo a administración universitaria e a súa curiosísima virtude. Como pode observar calquera que se achegue a administración universitaria, xa sexa para matricularse nun curso de doutoramento ou para formar parte dunha investigación, a administración universitaria susténtase sobre unha normativa farragosa e chea de prazos perentorios. Para esto ten oito días, para aquilo ten dez días, para o de máis alá ten 22 días... Isto ten que facerse antes do 18 de outubro, e aquilo despois do 6 de novembro. Pero todo este procedemento ten unha peculiaridade moi específica, xa que se o administrado non cumpre ningún deses prazos ou non entrega a documentación esixida, non lle pasa absolutamente nada, non ten sanción que lle impida as súas pretensións, e sempre encontra un camiño alternativo que, dende unha filosofía de máxima permisividade, lle permite realizar a matrícula e acabar facendo todo canto lle convén. E ben pode dicirse que un director de departamento -como son eu neste intre- ten a súa tarefa principal e máis acaída -seguindo instrucións da superioridade- na procura e ratificación de excepcións á norma que ten que aplicar.

Nesta mesma clave, tamén teño a sensación de que a normativa relativa á ordenación do territorio é algo exactamente igual, que con toda a súa minucia, e con toda a súa proliferación, sempre deixa aberto un camiño para que o administrado poida facer o que lle pete a pesar, ou mesmo en contra, desa normativa tan taxativa. Eu diría así que, fronte a unha aparencia de rigor, que se desprende da multiplicidade de normas, do seu tecnicismo, e da tutela do solo -a veces apremiante- dos poderes públicos, todos temos a sensación de que en materia de urbanismo, dos usos do solo e dos cambios permanentes dese uso, todo é posible, e que o feito de ver coartada en algunhas ocasións a nosa iniciativa soamente se explica porque non fomos suficientemente espelidos ou non demos co técnico ou o asesor oportuno. E tamén hai que dicir que a experiencia apuntala esta negativa impresión, xa que cando un se rende no seu empeño, sempre aparece outro que logra aquilo ao que nós renunciámos..

Aí está a base dun dos negocios fundamentais en materia urbanística: o que a intervención que un cidadán corrente non pode levar a cabo sobre un territorio teoricamente defendido, acaba por facelo unha empresa con boa asesoría que previamente mercou aquel territorio rebaixado de valor. E por eso coido que tamén teríamos que analizar con sinceridade a natureza deste modelo administrativo que parece que está máis feito para cubrirse as consciencias institucionais e para aliviar as vixancias institucionais sobre o proceso de ordenación territorial que para acadar un resultado eficiente e ben determinado sobre os usos do solo e sobre as dotacións comunitarias do mesmo. Se collemos como exemplo o momento no que se conforman as grandes vilas históricas de Galicia -Pontevedra, Santiago, centro da Coruña, etc.-, e sobre todo algunhas delas, como Pontevedra e Santiago, que teñen un urbanismo

excepcional, poderíamos comprobar que se trata de un urbanismo de altísima calidade estética e habitacional que se acada con unha escasa panoplia normativa e con unha definición moi clara do obxectivo que se desexa alcanzar.

O que hoxe sucede, con unha abundancia extraordinaria de normas que se amosan meticulosas en todos e cada un dos pasos do complexo proceso urbanístico, pero que carecen dun obxectivo ben definido, o resultado é, certamente desalentador. Máis dunha vez lle teño proposto ao arquitecto Xerardo Estévez, cando era alcalde de Santiago, un exercicio, a modo de concurso, que os arquitectos non se atreven a facer. Porque estou convencido de que se colleramos a expansión dalgunhas cidades e vilas galegas entre os anos 1950 e 1980, as estudiáramos minuciosamente e fixéramos un concurso universal de arquitectos a ver quen era capaz de empeoralo, ou se hai a posibilidade de que esa expansión fora peor, máis fea, con menos servicios, máis atascada e con máis imposibilidade de resolvelo, non sería posible. E por iso coido que, se seguimos basicamente instalados no mesmo modelo xurídico e administrativo que pode dar, e da, algúns resultados clasificables entre os peores, deberíamos seguir analizando o problema do solo no seu conxunto, á procura dun modelo máis sinxelo de administrar e máis dependente da intencionalidade política asumida polos concellos e o pobo como un ideal case utópico e inalcanzable.

A sensación de enorme labilidade legal na que vivimos sería, xa que logo, a cuarta reflexión. Porque a labilidade legal é condición que fica na base dos fabulosos negocios -con frecuencia ilícitos ou eticamente reprobables- que enturbia o proceso de urbanismo das cidades e do espacio litoral. E por eso, lonxe de multiplicar os textos legais que conforman unha nebulosa imposible de executar, conviría pensar na simplificación dun modelo que chegase a ser cada vez máis realista e máis eficiente, menos extenso e menos minucioso. Creo que estamos nun camiño radicalmente trabucado na perspectiva normativa, na medida en que seguimos crendo que a base de concretar e de atender ó detalle podemos acabar perfilando un resultado final e conxunto que raras veces se analiza e debate como tal.

O que eu propoño é ir exactamente ao revés: diminuír a presión da norma, aumentar a flexibilidade do convenio e fiarnos de que a cidadanía non desexa os malos resultados da incomodidade, da destrución da paisaxe e do urbanismo insostible, senón o bo resultado que se concreta nun hábitat de calidade. Deste xeito, igual que acontece noutros aspectos, contribuiríamos, a través das nosas posibilidades, a encontrar un equilibrio adecuado entre os usos sociais e individuais do solo. Penso, xa que logo, que o gobernante debería de ter máis posibilidades de flexibilizar algunhas normas, para deixar un certo oco para que a educación cívica dos cidadáns e o interese que todos temos en acadar hábitats de calidade que manteñan o seu valor ao longo do

tempo, puidera engadirlle imaxinación, vixiancia e rendibilidade e uso e acondicionamento do solo.

Como en tódalas cousas, en expresión redundante sobre o que acabo de dicir, o gusto polo bo urbanismo non xurde por xeración espontánea, senón por unha combinación de riqueza, cultura, información paradigmática e variedade de oportunidades. E por eso cabe pensar que a combinación de normas máis flexibles con maiores niveis de cultura e benestar podería dar mellor resultado que esa rixidez composta de liñas e alturas que nos levou a onde estamos. Para iso - despois farei unha reflexión completa sobre este punto - o debate sobre urbanismo tiña que ser máis popular, e tiña que ser menos técnico.

Na arquitectura clásica a cidadanía considerábase con capacidade de opinar, porque igual que o fai cando fala de viño, opinaba sobre o feito de vivir e usar os edificios coa mesma naturalidade coa que valora o pracer de beber o viño que outros expertos elaboran. Cando digo que un viño é bo non estou dicindo se está feito con técnicas internacionais absolutamente innovadoras, ou que o enólogo é capaz de sorprenden aos seus colegas con técnicas novidosas e complexas. Só estou dicindo que me gusta e que acompaña ben os pratos que como e a compañía que me fai grato o xantar. E para eso non fai falta ser un enólogo, senón, simplemente, ter educado o gusto, ter algunha experiencia na degustación dese produto, e trasladar sinxelamente as sensacións que, nunha circunstancia determinada, produce o viño. A arquitectura foi sempre igual: o cidadán non necesitaba saber de modas, nin de estilos, nin de técnicas para dicir se lle gustaba, se non lle gustaba, e si cumpría ou non cumpría a súa función.

Agora, en cambio, é moi frecuente o debate sobre ese edificio que non lle gusta a ninguén, pero que os arquitectos ou as revistas de arquitectura se empeñan en dicir que é extraordinario. Tamén se poden ler moitos artigos gabando a literatos que non foron lidos ou músicos que non foron escoitados, coma se na loita imaxinaria entre os expertos e a xente do común foran estas que se tiveran trabucado. E eso non é realista. Dificilmente se poden conectar esas dúas ideas. O que ninguén leu non pode ser extraordinario, o que non gusta non pode ser bo e si non gusta non é boa, e o que resulta inadecuado para a función para a que foi pensado, construído e pagado non pode reputarse de obra mestra.

Nos nosos días apréciase unha disociación crecente entre percepción social e técnica en case que tódolos campos científicos, aínda que eu, por razón da materia desta conversa, e porque creo que é un exemplo paradigmático desta crise, refírome especialmente a arquitectura en tódalas súas expresións: constructiva, decorativa e de ordenación do solo e dos espazos urbanos. Case se nos ben a dicir que só pode opinar quen “entende”, como se a cultura e o

feito de vivir e pagar impostos non foran títulos suficientes para entrar a opinar no ámbito do común. E por eso quero insistir en que o debate do urbanismo ten que deixar de ser un arcano técnico para converterse nun debate sociolóxico, no que todo o mundo –non só os sociólogos– ten o dereito, a obriga e a capacidade de entrar. Se construímos un edificio extraordinario que despois ten, por exemplo, un uso moi custoso e complicado, a cidadanía ten dereito a criticar e cuestionar ese edificio. Se nos venden desmesura por beleza, como sucede agora a cotío, temos dereito a dicir que nos están vendendo desmesura por beleza. Se cando miramos cara o monte Gaiás vemos asomar unha obra desmesurada, non estamos obrigados a admirala, como papanatas, polo feito de que sexa grande ou estea deseñada –a medias– por un arquitecto neoiorquino. E se nos vemos obrigados a opinar daquelo que nos sorprende, non sempre teremos que dicir que se esa obra está alí, ou custou tantos cartos, ou se lle encargou a ese arquitecto “por algo será”.

Se non volvemos a comportarnos con liberdade crítica podemos chegar á paradoxal situación de posuír maravillosas urbanizacións que non acepta ningún, fastosos edificios que non lle gustan a ninguén, extraordinarios centros administrativos nos que despois non se pode traballar, e centros educativos cheos de ruído e faltos de luz, nos que case se pode facer de todo menos ensinar e aprender. E por tanto, desde esa perspectiva, compre xogar coa hipótese de que podemos estar chegando a un punto crítico, de non retorno, no uso do solo e dos instrumentos que, a modo de equipamentos ou servizos se asentan sobre el. Porque xa empezamos a carecer dos consensos básicos sobre o que significa facelo ben ou facelo mal, polo que estamos moi lonxe de poder atallar os problemas nos que aínda hai quen considera progreso o que outros describen como deterioro ou como simple catástrofe.

A base de partida sería darnos conta de por qué fixemos cada cousa, ou puxemos en marcha tal proceso, e de cales foron as causas que definiron o mal resultado. Pero se nós neste momento témo-la sensación de que o fixemos mal, non temos en cambio un acordo sobre onde está o problema, nin onde poden atoparse as posibles solucións. Cando vemos o que está pasando na costa norte, por exemplo, xeramos unha sensación contradictoria según se mire dende Santiago ou dende os municipios implicados. E eso significa sinxelamente que hai falta de cultura e falta de debate. Sobre todo de debate. Porque se fomos capaces de chegar a unha convicción xeneralizada do desastre, pero non somos capaces de describir por qué lle chamamos desastre, é porque temos pouco debate, e porque aplicamos pouco a nosa visión intelectual á análise desa cuestión.

A planificación do proxecto urbanístico, encomendada case en exclusiva aos arquitectos, non ten conta da complexidade cultural, económica, social

e histórica dos procesos de ordenación territorial, polo que se están xerando idoneidades teóricas, e maravillosas ordenacións que non convencen a ninguén, xulgadas en círculos profesionais pechados que non responden de xeito realista ás necesidades dunha programación urbana. O urbanismo ten que ser debatido polos cidadáns, non só nos aspectos económicos que del se derivan –instrumentados xeralmente a través das exposicións públicas que non serven para máis que para que cada un expoña alí o seu interés e a forma en que pensa defendelo– senón tamén nos seus aspectos estéticos e antropolóxicos, e na proxección das actividades económicas e sociais que impliquen.

Por exemplo, non pode dicirse que o urbanismo restrictivo de Santiago entre os anos 85 e 2000 fose finalmente un acerto, xa que, a cambio dunha teórica protección dos entornos da cidade monumental fronte a presión urbanística, espallou o problema a toda a comarca, aumentou a irracionalidade da solución final, e deveu finalmente nunha solución de infraestructuras que, ademais de ser moi custosas dende o punto de vista económico, paisaxístico e ecolóxico, só resolve parcialmente o problema social e económico xerado. Cando se está pensando unha realidade non cabe circunscribila en si mesma, senón que hai que pensar nos efectos que a nosa intervención produce sobre o conxunto. Porque trasladar un problema dun lugar para outro non é solución. Solucionar un problema a base de xerar un problema maior non é solución. Pensar que un problema que eu traslado un quilómetro, ou que traslado ao concello do lado, xa non afecta ós meus cidadáns é unha equivocación. E o caso en Santiago sería nese sentido paradigmático, porque so conseguen poñer orden na circunscripción municipal estrictamente dita a cambio de enturbar o entorno completo desa circunscripción municipal. E agora cando a cidade empeza a contemplarse no seu conxunto, na súa condición de conurbación difusa, e en tódalas súas relacións económicas e sociais, o disparate que se aprecia é de enormes proporcións.

A práctica, adaptada coas miñas reflexións, adoita a darlle a razón ós que pensan que o control urbanístico é, en realidade, unha fonte de oportunidades non sempre claras. Porque, na medida en que hai unha normativa que pesa sobre a actividade de ordenación do territorio e dos usos do solo con unha aparencia restrictiva e de minucioso control, poténcianse os resortes para que os xestores especializados encontren extraordinarias oportunidades de negocio, e para que os beneficios logrados a través de esa busca das vetas segredas polas que se lle da canle á actividade urbanizadora, non sexan despois socializables e distribuíbles con xustiza no derradeiro tramo dos procesos emprendidos.

Trátase, pois, dunha cuestión enormemente complexa, pero que hai que abordala con toda claridade, e por eso vou exemplificala nunha metáfora arris-

cada. Seguindo neste exemplo os clásicos enunciados de Pedrol Rius, é evidente que se hai narcotraficantes é porque o narcotráfico produce un enorme beneficio. E que o narcotráfico produce un enorme beneficio porque está perseguido. Se o narcotráfico non estivera perseguido, a droga sería un produto baratísimo, e non habería ningún tipo de mafia nin banda armada que controlase territorios xerase entornos de criminalidade coma os que agora se están xerando. Tamén poño ás veces este outro exemplo en termos positivos: se chegara ao goberno un tolo que prohibira as sinfonías de Beethoven, habería moita xente que seguiríamos comprando a música de Beethoven no mercado negro, e eso xeraría unha banda especializada en gravar e vender novas versións de Beethoven que acadarían altísimos prezos. E esas bandas acabarían loitando e matando polos mercados, de tal maneira que unha actividade absolutamente inocente e positiva, na que se introduce un control enorme que finalmente non chega a evitar os resultados, acabaría por xerar entornos ilícitos e abrir campo para as actividades criminais.

Se os controis sobre os estupefacientes deran resultado non tería sentido esto que estou dicindo. Pero se o resultado é que tódolos mercados ilícitos están abastecidos, identificados e frecuentados, parece evidente que a opción de legalizar ou ordenar os mercados e menos negativa que a do mercado controlado. Pois algo parecido sucede, aínda que a comparanza sexa desmesurada en moitos aspectos, na actividade urbanística. Porque se o control solo sirve para que determinadas organizacións especializadas e de alta capacidade poidan facer o que o mercado normal non pode facer, o único que estamos facendo é crear un camiño no que non poden penetrar a sociedade no seu conxunto nin as relacións de mercado pero no que si penetran determinados profesionais e organizacións especializadas en actuar ao borde da legalidade. E entón é cando se xeran os beneficios extraordinarios que están na base dos procesos de corrupción que explican unha parte –non o total, pero si nunha parte importante- dos efectos que estamos vendo e sufrindo no conxunto das actividades de ordenación territorial.

Como derradeiro punto de reflexión nesta primeira parte diríamos que non é posible facer unha revisión do que acontece hasta hoxe, -feísmo, dispersión, falta de servizos, invasión das áreas sensibles, etcétera, etcétera- mediante a acostumada remisión aos cidadáns das responsabilidades últimas, coma se o problema de Galicia fosen os cidadáns que adoptan criterios estéticos dubiosos, que manteñen obras inacabadas, ou que rompen coas normas para resolver problemas individuais ou familiares perentorios. Cada vez que vemos a polémica mediática xerada en torno ó feísmo, por exemplo, todo o problema queda referido aos cidadáns, coma se ningún técnico nin ningunha administración tivera nada que dicir nin nada do que responder. E isto non é posible. Detrás de cada desfeita hai sempre unha decisión política e unha

intervención técnica, describible como dicía o catecismo do padre Astete “por acción ou omisión”. E non creo que poida mellorarse o urbanismo se non se crean paradigmas mellores nas intervencións dos edificios oficiais, na xeración doutro tipo de espazos –os industriais, por exemplo- e na súa ubicación, que lle dean aos cidadáns a convicción e a pauta para pensar que as cousas se poden facer doutra maneira.

PARTE SEGUNDA

Voltamos agora coa primeira idea exposta, lembrando que, aínda que vos ides falar do litoral, eu estou falando da Galicia costeira. Aínda hai moita xente que pensa, ou que soña, cunha Galicia demograficamente equilibrada, na que se poida asentar unha parte importante da poboación no mundo rural, onde se poida manter ese mundo rural sen agricultura –agricultura case non queda–, e onde poida haber un modelo idílico de poboamento disperso e minoritario no que se establezan e manteñan servizos modernos e eficientes sen mirar sequera para os seus custes exorbitados.

Tódolos días oímos falar das políticas que van resolver o problema dos incendios forestais, a destrución da paisaxe humana de Galicia -que está desaparecendo a favor do bosque-, a proliferación de determinado tipo de animais salvaxes –xabarís, lobos, raposos- que traen causa, según se di, do despoamento do medio rural e do crecente abandono das terras de cultivo. O que se ven a dicir e que temos un territorio dividido en dúas partes: unha interior, cada vez máis despoboadada, na que se desdebuxan as pegadas da civilización e da cultura agraria, e na que aínda se seguen a facer serodios planes de electrificación, infraestruturas viarias e presuntos avances tecnolóxicos que non teñen garantida ningunha demanda no futuro, e outra costeira, moi poboada, na que se exerce unha inesperada presión urbanizadora, que non sempre parece sostible nin adecuada ás condicións da sociedade de benestar e na que se aprecian crecentes déficits de infraestruturas que teñen xa unha demanda extraordinaria.

Tamén eu lles adoito dicir aos meus alumnos que teñen unha idade suficientemente baixa para ver como as administracións públicas van implementar políticas moi custosas que teñan como obxecto desfacer unha parte importante do que agora estamos facendo. A xente que sexa nova vai ver como en Galicia se van a deshabilitar camiños asfaltados, a quitar tendidos eléctricos, a volver á situación natural espazos que neste momento estamos intentando remozar só porque quedan alí tres parellas por encima dos 70 anos que están

vivindo da súa pensión e non queren marchar para Lugo cos seus fillos porque naceron alí e queren morrer alí.

Pero a Galicia desequilibrada é un feito inescusable e irreversible, que hai que empezar a recoñecer e administrar con realismo. Primeiro porque non hai grandes exemplos mundiais de reequilibrios exitosos, e porque non hai ningún exemplo de reequilibrio que non pasase primeiro polo desequilibrio, é dicir, por alcanzar os recursos necesarios e suficientes para abordar un moi custoso reequilibrio que xa ben definido con outros parámetros e outras finalidades, algo que revive en parte a vella teoría –moi lamentable pero bastante certa– de que só están limpos os ríos que antes enriqueceron ás poboacións ribeiregas coa súa contaminación industrial. Porque a riqueza permitiu limpar os ríos, e a pobreza, en cambio, non permite non ensucialos. E por eso empezo a poñer esta teoría, pesimista e probablemente pouco académica, como a acusadora referencia do que está pasando no territorio de Galicia.

A realidade é que, salvando as illas poboacionais de Lugo e Ourense, as capitais e as tres vilas que hai en cada unha das provincias, a Galicia moderna estase construíndo nunha franxa de pouco máis de 20 ou 30 quilómetros de ancho que se estende ás dúas beiras da estrada nacional 550 ou da autoestrada A-9 que practicamente seguen o mesmo camiño que xa seguira a *Vía per loca marítima* dos romanos, na que se concentran non só a maior parte das actividades pesqueiras, industriais, turísticas e de servicios, senón tamén, compre lembralo, a maior parte da actividade agrícola que neste momento é rendible en Galicia. Sectores tan importantes como o vitivinícola, os cultivos da horta e case toda a agricultura intensiva, que medra nas zonas costeiras e non nas zonas do interior. O 60% da poboación de Galicia vive xa nesta estreita franxa e a tendencia a concentrar poboación nela vense confirmando en tódolos estudos estatísticos con un progreso que é cando menos preocupante.

A consecuencia desta situación é que, lonxe de seguir vendo o litoral segundo as claves do vello centralismo, que sempre veu no litoral galego pura paisaxe, ou unha paisaxe apenas entreverada por actividades económicas que ofrecían unha visión bastante típica, como era a pesca e o marisqueo, ou que formaban parte do tipismo co que estaban descritas as rías galegas, moi especialmente as baixas. Pero agora, con independencia desa visión, estamos obrigados a construír a nosa cidade máis extensa sobre a área máis sensible do litoral. E dicir, o espacio litoral ten que acoller nos próximos anos a dous millóns de galegos. E por eso non nos queda máis remedio que aprender a mesturar esa cidade difusa coas paisaxes naturais históricas, nas que teñen que medrar enormes infraestruturas, autovías e ferrocarrís, e nas que hai que dar cabida a un pulo da construción e das intervencións urbanizadoras, ás áreas industriais, ás infraestruturas turísticas máis competitivas, e a todo o

amplio conxunto de redes de comunicacións e abastecementos que definen as sociedades modernas.

Pero os galegos seguimos sen aceptar esta situación. E, lonxe de programar para ela, conscientes de que esa é a nosa cidade inexorable, estamos deixando que a construción da Galicia urbana do futuro se faga mediante a permanente degradación dos espazos urbanos anteriores a 1960, que seguen descritos xuridicamente e politicamente da mesma maneira que entón, mediante a desfiguración dun sistema que vai arrombando os vellos espazos agrarios sen dar lugar á aparición de espazos urbanos acaídos, e que vai producindo un ámbito “rururbano”, mestura de cidades e de campo, enormemente caótico, mal servido e carente de infraestruturas básicas, que só con enormes e imposibles inversións poderá ser reacondicionado. Pero todo este proceso ten outra visión que é aínda máis problemática, porque ese “rururbano” rompe a vida das parroquias e das comunidades que estaban asentadas alí, sen que esas rebabas da poboación urbana –os *urbanitas*, adoitamos dicir- sexan capaces de soerguer unha nova sociedade, e sen que poidamos moderar o conflito cultural, de esencia destructiva, que está afectando ao noso medio rural tradicional.

Moitas veces, cando miramos para Galicia, chegamos á conclusión de que estamos ante un desastre, porque estamos vendo, na nosa imaxinación, un espazo rural invadido. Pero en cambio, cando miramos para Río de Xaneiro, vemos unha marabillosa orde urbana, porque estamos vendo unha cidade asentada sobre unhas baías extraordinariamente fermosas. A diferenza é soamente conceptual. Porque se nós dicimos que Vigo, Cangas, Moaña, Bueu, Marín e Pontevedra conforman unha soa cidade, e que temos que construír as estruturas viarias para vertebrala e darlle coherencia, e tamén as estruturas xurídicas e económicas para gobernala, seguramente empezariamos a ver o debuxo incipiente dun marabilloso entorno urbano que agora negamos expresamente. Pero, dado que aínda queremos ver cinco cidades distintas, que compiten entre elas e están invadindo de forma caótica e destructiva un entorno rural, e como a ninguén se lle ocorre que as obras que se están a facer vertebran ese espazo no seu conxunto e xeran servizos comúns, temos unha penosa sensación de impotencia fronte ao caos que non sabemos aínda por onde atallar.

Non fai moitos meses que Marín foi escenario dunha tremenda manifestación –tremenda no seu senso literal- coa que se trataba de dividir a autoridade portuaria da Ría de Pontevedra en dúas institucións, e na que o único argumento “técnico” que se manexaba era que Marín non é Pontevedra. É como facer o camiño ao revés, e que, en vez de afrontar a coordinación dos portos para competir en Europa, desexamos volver ao minifundio estrutural que só

nos permite traballar coas chalanas. O localismo que afoga a racionalidade do noso desenvolvemento segue sendo visto pola xente coma unha oportunidade de conseguir recursos e subvencións externas que se consideran inesgotables. E por eso podería dicirse que mentres morre unha vella Galicia por pura degradación, non somos capaces de estar agromando outra, ou non a estamos facendo agromar ao ritmo e co xeito que necesitamos e que nos sería posible. E todo indica que a presión incontible e total sobre o territorio vai aumentar de feito extraordinario os trebóns que entre todos estamos sementando.

PARTE TERCEIRA

Cales son –preguntémonos agora- as razóns desta situación? En primeiro lugar eu diría que a xa mencionada incapacidade intelectual e política para asumir o feito dun país cada vez máis costeiro, e o feito de seguir mantendo a utopía dunha Galicia demograficamente equilibrada que contradí as sinerxías económicas e sociais das últimas décadas. Dispoñámonos, por tanto, a crear a cidade atlántica; porque se non nos dispoñemos a facela vainos saír unha “favela” atlántica. Porque xa non podemos impedir que sobre este espazo atlántico se estea envorcando non soamente a poboación galega, senón o conxunto das actividades que xera a poboación galega, que atrae moitos elementos externos que aumentan a presión urbana.

Cando falamos de que a Galicia veñen –poñamos unha cifra calquera, porque aquí as cifras de estatísticas son difíciles de consensuar- dous millóns de turistas, ¿qué estamos dicindo? Que viñeron un millón novecentos mil españois e europeos á franxa costeira e só cen mil ao interior. E eso é tanto como dicir que cando estamos falando das industrias, das novas áreas comerciais, de crear novos parques industriais ou de xerar novas infraestruturas, estamos falando das actividades irrenunciáveis que premen case en exclusiva sobre a franxa litoral. Porque cando se ven os efectos que xeraron as autovías sobre as provincias do interior, pode comprobarse sen lugar a dúbidas que a posición de vantaxe da franxa litoral (A Coruña e Vigo especialmente) ten aumentado na última década, ata xerar unha crecente tendencia a centralización dos servizos, da poboación e da actividade económica.

Poñendo un exemplo banal, ben podería dicirse que se ningún coruñés foi nunca a Lugo a comprar un traxe de noiva, as noivas de Lugo veñen comprar á Coruña cada vez máis. Porque as autovías xeraron oportunidades cara os extremos a costa de aumentar os baleiros económicos que se xeran nos espazos intermedios. Podería non haber sucedido eso, pero para evitalo había que ter xerado políticas que previnieran ese feito. Políticas moi custosas e de

baixa rendibilidade, que Galicia non está en condicións de facer. Polo tanto, a primeira das razóns é esa: que somos incapaces de asumir intelectualmente o que xa estamos facendo e está sucedendo en termos reais. E por tanto, a base de querer negar o que está sucedendo, o que estamos facendo, con descontrol e sen horizontes preestablecidos, estámolo facendo mal.

O segundo motivo que nos mantén apegados a unha situación problemática é o intento de manter o sistema de organización territorial, as circunscricións territoriais do poder, en aberta contradición coas necesidades do mundo actual, e a total negativa a traducir os feitos urbanos emerxentes en circunscricións acaídas: áreas metropolitanas, novo mapa municipal, asunción dos feitos urbanos pluriprovinciais e un longo etcétera que agora temos que abordar, e a supeditación dos procesos de implementación de infraestruturas e servicios ás sinerxías e intereses dun modelo de organización territorial obsoleto e contraproducente. Direi sobre isto dúas palabras porque é unha das claves para poder entender todo o que esta a miña charla quere dicir.

No tratamento amplo desta cuestión solemos distinguir claramente entre *ordenación* territorial e *organización* territorial, na medida en que son dúas actividades que están enormemente implicadas, intricadas entre si, pero son nidiamente diferentes. Chamámoslle ordenación territorial, como dicíamos ao principio, aos usos do solo. Cando falamos de ordenación territorial estamos falando dos usos do solo. E cando falamos de organización territorial estamos falando da forma en que o poder se asenta sobre o territorio, é dicir, da existencia de circunscricións conformadas como Comunidade Autónoma, provincias, comarcas, municipios e parroquias. É evidente que a organización territorial ten que ter unha coherencia coa realidade xeográfica do país, e ten que ser, por tanto, un reflexo dos procesos de ordenación territorial. E por eso ten que recoñecer os tipos de territorio que temos, o modelo no que está asentada a poboación, os tipos de comunicacións que temos, as actividades que se desenvolven en cada un deses sitios, e xerar, en función deso, unhas circunscricións de poder que sexan eficiente á hora de administrar as competencias que lle entregamos.

Eso é o que se quixo facer. O que se fixo, con razoable éxito, no século XIX, entre 1830 e 1840, cando se establece e legisla o actual modelo de organización territorial. Pero os cambios que se produciron en canto á demografía, os cambios estruturais no transporte e na comunicación, e os enormes traslados e baleiramentos de poboación que se produciron nos últimos setenta anos non tiveron un acaído reflexo no que debería ser unha organización territorial acaidamente modernizada. Cando se deseñou a organización territorial aínda vixente, Vigo debía de ter sobre 10.000 habitantes. A cidade máis importante de Galicia debía ser A Coruña, con cerca de 18.000 habitantes, seguida des-

pois por Santiago e Pontevedra. E moitos dos concellos que hoxe están practicamente a punto de cerrar a porta –pensemos na Fonsagrada, por exemplo– eran concellos importantes con núcleos de poboación moi significativos e con actividades económicas importantes.

Pero pronto xurden a nova visión económica da costa, as concentracións de poboación que esa visión económica xera, as infraestruturas que van transformando o territorio (a creación de pontes como a de Rande, etc.), e as cidades vanse modificando, ata facer unha estrutura territorial radicalmente distinta. Esta transformación tamén trae causa dos termos nos que os cidadáns se relacionan: xa non temos que ir andando ao concello, xa podemos facer a vida sen pisar en todo o ano nin o banco no que temos os nosos cartos, nin o concello que nos administra a nosa facenda. E por tanto, o modelo de administración é radicalmente distinto e non está adecuado con toda evidencia aos actuais intereses da poboación.

Ao poñer unha cousa sobre a outra, é dicir, unha ordenación do territorio que asumiu dinámicas e dimensións extraordinariamente diferentes das que había hai cen anos, e unha organización territorial que mantén exactamente as mesmas estruturas e que sigue pensando que entre Oleiros e A Coruña hai unha diferenza radical porque son concellos distintos –e incluso entre A Coruña e Culleredo, ou entre Vigo e Redondela, ou entre Vigo e Nigrán, ou entre Marín e Pontevedra, ou entre Marín e Poio–, pois estanse negando os feitos que temos que gobernar. De tal maneira que cando nós estamos falando de problemas gravísimos que ten Galicia –como son, por exemplo, os abastecementos de enerxía, de auga, e os problemas de saneamento, ou o problema da conexión de transporte interurbano que garanta a mobilidade dentro da área urbana conxunta que é a zona costeira–, estamos falando de problemas que se agravan en extremo pola simple razón de que o sistema de organización territorial e o modelo no que deveu o territorio son radicalmente diferentes, e porque se as cousas se manteñen como están, a organización do territorio deixa de ser un aliado da ordenación do territorio para converterse nun acelerador de tódalas dificultades.

En Santiago quíxose facer, nestes últimos tempos, un sistema de transporte urbano que conectase con esas áreas dispersas onde vive practicamente a terceira parte da poboación de Santiago. Eu creo que se levan tres anos neste propósito –neste último intento– sen a penas obter resultados. ¿E de onde ven esa situación? Pois de que o transporte urbano de Santiago debería atender unha área que inclúe núcleos como Bertamiráns, Milladoiro, Teo e Oroso sen que exista un concello –poderíamos dicir un empresario– que estea preparado xuridicamente para resolver este problema.

Os lentos avances que se están producindo na organización territorial son desoladores. O sistema de comarcalización foi un despropósito impresionante que, ademais de ser custoso e non valer absolutamente para nada, matou o principio estatutario sobre o que estaba asentado. Porque, en vez de proceder primeiro a unha reordenación do mapa municipal e despois a unha comarcalización, o que se fixo foi unha especie de acordo de adhesión a unha figura que só busca canalizar subvencións ao marxe da vía institucional. Cando nos achegamos ao centro comarcal comprobamos que só serve para demostrar que todas as comarcas de Galicia teñen o mellor mel e o mellor queixo do mundo, e quizais para nada máis. Cada vez que se fala de reconverter este modelo, sempre se pon como traba que a comarca non pode invadir as competencias dos concellos, e que tampouco pode, por tanto, recabar determinado tipo de competencias que neste momento xa non se poden exercer pola inmensa maior parte dos concellos de Galicia. E se a comarca non pode ter presupostos e competencias propias, nin un modelo directo de lexitimación do poder, a novidade da organización comarcal non serve para nada.

O mesmo está pasando cando falamos das áreas metropolitanas, onde todo se limita a unha coordinación sen base competencial e económica, esencial entre os municipios grandes e pequenos do entorno coruñés ou vigués, e onde é absolutamente imposible que funcionen ben uns servizos cuxa titularidade non é nin de quen os administra nin das áreas territoriais as que pretenden servir. E por tanto pode dicirse que, ou somos capaces de modificar profunda e radicalmente a organización territorial, o asentamento do poder sobre o territorio, ou será imposible que o modelo de organización territorial supere os problemas que ten e que se centran fundamentalmente nas áreas de urbanización insuficiente. Pero esa interdependencia non está recoñecida nos procesos que levan á ordenación. E por tanto seguimos fragmentando un espazo que realmente as necesidades e a actividade económica e social están a unificar. Dito doutra maneira: o noso modelo territorial está desgobernado, porque non se adecúa ás competencias e aos intereses das institucións que o teñen que gobernar. O que lle interesa moitas veces a un concello é o contrario do que lle interesa á área na que ese concello está establecido. E por eso é imposible que o resultado xeral da área sexa o correcto.

A idea de que o municipio segue sendo unha demarcación racional próxima e suficiente para afrontar os novos retos urbanísticos, aínda que estea baixo o control e supervisión das autoridades autonómicas, é unha radical equivocación a día de hoxe, alomenos hasta que se faga unha reestruturación moderna do mapa municipal que cree municipios viables e homologables.

CONCLUSIÓNS

E agora vou a rematar -porque xa me estendín moito- degrañando as medidas que a min se me ocorren para empezar a solucionar esto, aínda que son consciente de que tampouco eu teño a pedra filosofal:

Primeira: As unidades de xestión do urbanismo -clave esencial da ordenación do territorio- son irracionais e insuficientes, unhas veces porque teñen dimensións inadecuadas (sempre por defecto), e outras porque non poden ter en conta as necesidades propias dos feitos urbanos actuais. Esta inadecuación entre a organización territorial e a ordenación territorial non é imposible de superar, pero mentres existe, lonxe de ser neutra nos seus efectos, prexudica gravemente á causa xeral da problemática da que estamos falando.

Segunda: A redistribución de competencias entre administracións débese facer de tal xeito que faga posible a súa xestión en termos de custe e eficiencia. Neste momento é imposible transferir certas competencias e instrumentos financeiros a determinadas áreas territoriais que despois sería imposible xestionar, e que poden devolvelas, por vía indirecta, a quen previamente llas distribuíra. Hai que pensar neste momento, por exemplo, no servizo de abastecemento de augas ou de saneamento. Días pasados víamos unha noticia que se facía eco de que a Xunta se ía facer cargo das depuradoras paradas. E eu penso que eso é unha inxustiza enorme: porque ou se fai cargo de tódalas depuradoras -incluídas as que funcionan correctamente a cargo de concellos ben xestionados- ou non se fai cargo de ningunha. O que non pode é ter unha ficción de administración, crear un montón de depuradoras que realmente se poderían reducir á metade, e poñelas en funcionamento a cargo dos concellos titulares, para despois premiar a ineficiencia mediante o absurdo procedemento de facerse cargo das que non funcionan.

Terceira: Para que a redistribución de competencias e recursos sexa factible é necesario recorrer a novas circunscricións territoriais. É dicir, debe de haber institucións viables, que sexan elixidas polo pobo, e que respondan directamente ante el, porque se son soamente organizacións de coordinación non servirán para nada. Nas áreas de forte presión hai que aceptar a existencia de cidades no sentido clásico, concibidas como tales, e non como híbridos xa imposibles entre o seu carácter vilego e as súas demandas urbanas, con todo o que esto conleva de bo e de malo, se é que se quere evitar a dispersión dos problemas polo territorio en vez de solucionarlos. Este sería o caso, por exemplo, de Sanxenxo ou de Baiona, que son de feito cidades turísticas, que queren manter un carácter que xa non lles corresponde, e que o están facendo a base de enturbar o funcionamento do entorno territorial dunhas áreas de gran potencial, ás que non chegan cos seus servizos, pero si con todos os seus defectos, espallando realmente a súa irracionalidade. Un problema esencial de

todo este proceso é o da mobilidade interurbana, que mediante sistemas de transporte debidamente interconectados permitan no soamente o desprazamento da poboación, senón a programación adecuada de servizos, e a programación de inversións e das infraestruturas urbanas.

Cuarta: Algunhas das inversións que se están afrontando neste momento en Galicia non están tendo en conta esta visión dos problemas. Así, por exemplo, cando se está facendo un novo corredor ferroviario atlántico, este corredor ferroviario debía estar pensado para que tivera subáreas nas cidades da costa, e para que conectara con servizos especiais como son os aeroportos. Non se fixo así, e por eso estamos perdendo oportunidades importantes que se poderían conseguir cun baixo custe se houbera decisión e un diagnóstico adecuado do que se quere facer. Non é posible a existencia dun sistema urbano adecuado se non se da unha certa especialización e xerarquización das cidades, e esa xerarquización non sempre se logra polo simple cómputo dos habitantes. Persoalmente penso que as cidades de Santiago e Vigo están subestimadas na súa condición estruturadora dos espazos urbanos de Galicia. Pero en todo caso penso que tódalas cidades teñen que facer un exercicio de reflexión sobre a súa vocación, as súas posibilidades, os seus obxectivos e a súa conexión co conxunto da rede urbana en xeneral.

A quinta conclusión é que, diante das dúbidas que presenta a imposible reconversión do xa feito, deberíamos afrontar un modelo urbano vertebrador e xerarquizado que supoña unha ruptura co vello modelo e un incentivo para a urbanización dunha área que xa non pode ser concibida nin como rural nin como “rururbana” e ten que ser tratada como urbana. Direi desto dúas palabras e con elo remato.

Hai un gran problema, dende o meu punto de vista, na actual concepción dos servizos públicos, xa que, en vez de pensarmos nas necesidades de futuro, e investir nelas, estamos gastando tódolos recursos en emendar as vellas estruturas. Cando nos conectamos a unha rede de comunicación, por exemplo, ou cando se fala dos famosos metros lixeiros como equipamentos a implantar na modernización das cidades, empézase a pensar en como ese tranvía ten que ir buscando á poboación nos seus asentamentos actuais. Xa que logo, se tales asentamentos están irracionalmente distribuídos, e se investimos unha parte importante dos custos infraestruturais para darlle certa racionalidade ó que é irracional, nunca encontraremos-lo momento adecuado para empezar a construción racional do noso espazo urbano. Dito doutra maneira, ten que haber un intre no que haxa unha ruptura, no que o modelo de dotación de infraestruturas e de servizos non estea pensado en función do xa feito, senón en función do que hai que facer. Ao mellor ten que haber un momento no que un alcalde dunha cidade constrúa unha vía dun tranvía recta e perfectamente

ordenada que non vaia por ningunha urbanización. ¿E por que? Pois para que as urbanizacións vaian ó tranvía e non o tranvía ás urbanizacións. E para que algún día, como sucede nas cidades do centro de Europa, os tranvías sexan organizadores da cidade e non elementos que incrementen o caos no que está organizada a cidade.

Eu creo que Galicia, que pasa dunha realidade histórica a outra moderna que é radicalmente diferente, se o que intenta é modificar, arranxar e paliar os efectos da situación anterior, nunca entrará na nova. E polo tanto terá que haber un intre no que se diga “hasta aquí chegamos” e xa teremos que afacernos a ver a xestión dividida entre un razoable sostemento do que hai e a creación dos novos espazos urbanos que necesitamos e que se presentan xa como inexorables.

Se non se da esta ruptura no modelo de programación das inversións eu creo que nunca sairemos deste enfeitizo que nos leva a unha situación cada vez peor. O panorama que eu describín non é especialmente bo, pero mentres un describe panoramas con unha intención de diagnóstico está pensando que teñen algunha solución. Eu non falei de todos, solo os apuntei, porque é moito máis fácil falar das solucións xenéricas que das prácticas. Pero o das prácticas é un programa extraordinario que seguramente se ha de ir cumprimentando ao longo desta xornada.

A ORDENACIÓN DO LITORAL EN ESPAÑA

Ángel Muñoz Cubillo, Subdirector General para la Gestión Integrada del
Dominio Público Marítimo Terrestre. Ministerio de Medio Ambiente

Vamos a hablar del litoral, de la costa. La idea de la charla es contar primero cuales son los valores del litoral y pasar después a analizar las determinaciones establecidas en la Ley de Costas para explicar los conceptos de dominio público marítimo-terrestre, el concepto de servidumbre que define la ley para proteger el dominio público, que es la ribera del mar, y comentar cuales son las situaciones que se producen en relación con los terrenos que quedan afectados por la delimitación del dominio público, por el deslinde del dominio público marítimo-terrestre.

En primer lugar, lo que tenemos que hacer es definir qué es la costa. La costa sería una franja de territorio que linda con el mar en la que son sensibles los efectos de los agentes que gobiernan los procesos litorales actuales, como son el oleaje, las mareas, las corrientes y el viento. La costa, con esta definición, no coincide con lo que define la Ley de Costas como dominio público marítimo-terrestre. El dominio público es un territorio que tiene unas determinadas características físicas y la costa es algo más que ese dominio público. La definición de dominio público marítimo-terrestre es una definición relativamente corta. La costa es algo más amplio que lo que es el dominio público marítimo-terrestre.

La costa es la zona donde se deja sentir la influencia social y económica que el atractivo del mar genera en su entorno; las industrias, los asentamientos urbanos, la pesca, el ocio, el turismo, etc. Tiene unos elevados valores de flora y fauna y tiene, al mismo tiempo, un potencial económico social y cultural importante. La costa es un espacio amenazado, las comunidades costeras están amenazadas por los efectos del cambio climático y por los desastres naturales con largos periodos de recurrencia. Estamos afectados por la subida del nivel medio del mar, en un proceso cíclico que también interviene en la elevación del nivel del mar y nos encontramos en una situación, en un país, en el cual tiene la costa una importancia muy alta con zonas que están seriamente amenazadas. Vamos a pensar, por ejemplo, en el Mediterráneo, la zona donde ha habido un mayor

desarrollo urbanístico, La Manga del Mar Menor, por ejemplo, con unas flechas litorales, unos cordones litorales, que se han urbanizado y que se encuentran en un serio peligro con los efectos de la subida del nivel medio del mar.

El incremento de la población (es otra de las características importantes del litoral) amenaza, cada vez más, el equilibrio social de las zonas costeras. La población mundial se ha doblado en los últimos cincuenta años y se estima que entre el 50 y el 70% vive en zonas costeras. En España mismo, la densidad de población en el litoral es muy superior a la del interior. El desarrollo de actividades económicas está amenazando crecientemente el equilibrio ambiental de la costa. Es necesario dar solución a los problemas que existen en el litoral, aplicar técnicas adaptativas para facilitar el ajuste de los problemas al desarrollo del conocimiento.

Ante un problema, por ejemplo, como el que puede representar para una vivienda la subida del nivel medio del mar, podemos actuar de cuatro formas distintas:

- La primera manera de actuar sería la opción cero, el no hacer nada, dejar que la situación evolucione libremente y esto llevará, probablemente, a una caída de la vivienda.
- La segunda manera de actuar sería mediante la retirada. Un proceso de retirada en el que se trataría de reubicar la vivienda que se encuentra mal situada, bien porque se construyó en un lugar inadecuado o porque la evolución de ese tramo de costa (no podemos olvidar que la costa es algo vivo, es algo que está en constante evolución, y que además es extremadamente sensible) la coloque en una situación de riesgo.
- La tercera manera de actuar sería mediante la acomodación. Tenemos un problema de afección del mar a una determinada instalación y lo que podemos hacer es adoptar unas medidas que hagan que la instalación no se vea afectada por el efecto del mar. La acomodación podría consistir, por ejemplo, en cimentar como un palafito la vivienda.
- Y la cuarta opción sería la protección. La protección mediante una obra rígida, como un dique, para dar estabilidad y seguridad a lo que tiene detrás del; o una actuación de protección mediante la aportación de arenas, devolviendo a la playa sus características naturales, entendiendo que la playa es la mejor defensa que podemos tener frente al litoral.

Todas estas medidas tienen, lógicamente, sus ventajas y sus inconvenientes. La retirada o la opción cero, suelen ser medidas que tienen un grave impacto social. Por otro lado, la medida de protección conlleva la realización de actuaciones con un alto coste, financiado por todos para proteger determinados bienes debiendo tenerse igualmente en cuenta la escasez de alguno de los elementos

necesarios para la protección como puede ser la arena. La arena es un bien escaso y solamente la arena de cierta calidad sirve para dar estabilidad a una determinada playa, necesitamos una arena con un diámetro establecido para que sea estable frente a unas condiciones de temporales; por tanto, la disponibilidad de arena no es algo infinito, no es un recurso del que siempre disponemos para solucionar una situación de riesgo. Es necesario, en cualquier actuación, que se desarrolle en el litoral, realizar una evaluación ambiental y económica de carácter estratégico para asegurar la sostenibilidad a largo plazo.

La costa es una porción más del territorio. Está sujeta, por tanto, a los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico ordinarios y está sometida, además, a las determinaciones protectoras establecidas en la Ley de Costas. La Ley de Costas es una legislación publicada en el año 1.988. Es una legislación ambiental básica de ámbito estatal que fija los mínimos exigibles en la costa. Las administraciones competentes en materia de ordenación territorial y medio ambiente, pueden ampliar sus determinaciones protectoras. Estamos, por tanto, ante una legislación que marca unos mínimos en cuanto a las medidas de protección del litoral.

La Constitución española declara expresamente el dominio público estatal de la zona marítimo-terrestre, de las playas y del mar territorial. Es la primera vez que, al máximo rango legislativo, se clasifican determinados bienes como dominio público.

Con la definición que dimos anteriormente, al decir que la costa es la zona donde hay una interacción entre lo que pasa en la tierra y lo que pasa en el mar, la costa estará formada por terrenos de dominio público y terrenos privados, es decir, la costa es algo más que el dominio público marítimo terrestre, es más amplia que aquel.

El dominio público marítimo-terrestre constituye la franja de la costa más frágil, sensible y apetecida, resultando además relativamente estrecha, por lo que merece un grado de protección especial. El destino natural de estos bienes es su uso libre, público y gratuito por todas las personas para los usos comunes que se desarrollan en el litoral. Los bienes integrados en el dominio público son inalienables, imprescriptibles e inembargables, es decir, no pueden ser objeto de apropiación ni de tráfico comercial alguno, ni siquiera por el Estado. En la legislación española se ha utilizado la calificación del dominio público marítimo-terrestre al servicio de una finalidad protectora, pues se pretende que su destino natural de uso común por todos, sea compatible con el respeto a su integridad física y paisajística.

Como bienes de dominio público marítimo-terrestre, la ley define, en primer lugar, la ribera del mar.

La ribera del mar está formada por dos tipos de bienes. Por un lado, la zona marítimo-terrestre o zona bañada por el mar comprendida entre la pleamar y la bajamar, y, por otro lado, las playas.

La zona marítimo-terrestre es el espacio comprendido entre la línea de bajamar máxima viva equinoccial y el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos. En la definición del dominio público, es donde, en primer lugar, la Ley de Costas de 1.988 introduce una modificación sustancial en relación con la legislación anterior. Con anterioridad a la ley del 88 la ley por la que se gestionaba el litoral era la Ley de Costas de 1.969. Dicha legislación presentaba muchos defectos, siendo uno de los fundamentales el que se limitaba a distribuir competencias entre distintos organismos para la gestión del litoral pero no daba instrumentos para la gestión. Por otra parte la definición del dominio público era todavía más escasa que la ofrecida por la ley actual. La ley del 69 hablaba también de zona marítimo terrestre pero en vez de incluir en su definición el concepto de mayores temporales conocidos, recogía el de los temporales medios. Por otra parte en relación con la playa, también se produce un cambio de definición con la ley del 88 en relación con la legislación del 69 ampliando la definición de playa, incorporando a la misma las cadenas de dunas.

Dentro de la zona marítimo-terrestre se incluyen las marismas, albuferas, manjares, esteros y, en general, los terrenos bajos que se inundan como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas, de las olas o de la filtración del agua del mar.

En segundo lugar, constituye la ribera del mar la playa. La playa viene definida en la ley como una zona de depósitos de materiales sueltos, tales como arenas y gravas incluyendo escarpes, bermas y dunas. Todas las dunas pertenecen al dominio público marítimo-terrestre. Existen sentencias del Tribunal Supremo que lo que vienen a decir es que no hay que justificar que una cadena de dunas, tenga el grado de estabilización que tenga debido a la vegetación, pertenece al dominio público, sino que lo que habría que justificar es lo contrario, el dejar una cadena de dunas fuera del dominio público es lo que precisaría justificación. Las dunas, en principio todas ellas, pertenecen al dominio público marítimo-terrestre, tengan o no tengan vegetación. Ésta es una definición que introduce la ley de 1988 mientras que la ley de 1969 hablaba de que la playa estaba constituida por una zona plana o casi plana, con vegetación escasa o nula. La ley de 1988 define claramente las dunas como parte del dominio público marítimo terrestre, con independencia del grado de vegetación que tengan y también con independencia de cómo se han formado ya que se considera playa la acumulación de materiales sueltos “formada por la acción del mar o del viento marino u otras causas naturales o artificiales”. Una playa artificial, construida por depósitos de áridos colocados en unos terrenos que no eran playa con anterioridad, pasa a formar parte del dominio público ma-

rítmico-terrestre. Por tanto, la playa se caracteriza por su composición (estará formada por materiales sueltos) y por su carácter vivo (el cordón litoral es algo que está en constante evolución).

En verano, cuando el mar está en calma, la playa tiene la mayor parte de la arena en la zona seca y en las dunas. Cuando llega el invierno, el mar está más agitado, aumenta la energía y el periodo de oleaje que incide sobre la costa y el oleaje arrastra la arena de la zona seca hacia el mar. La arena que arrastra el mar forma un cordón delante de la playa, se forma una barra. La línea de agua avanza y la percepción que tiene un observador que estuviera en la playa es que se ha perdido arena porque tiene la línea de orilla más cerca y no percibe que ha habido un cambio del fondo del mar. La formación de la barra constituye una defensa de la playa frente al oleaje que incide sobre ella. La zona seca se hace más estrecha y se tiene la sensación de que parte de la playa ha desaparecido. Cuando llega de nuevo la época de calma, la arena que estaba formando la barra empieza a emigrar hacia la playa seca, recuperándose el perfil de verano. En cualquier playa tenemos un perfil de verano que será un perfil más vertical y el perfil de invierno que es un perfil más horizontal, adecuado cada uno a la energía del oleaje que percibe en cada momento y con una percepción distinta de la anchura de playa que tenemos en invierno y en verano.

En invierno un observador diría que tenemos menos playa y en verano, sin embargo, volvemos a recuperar la misma playa. La playa se auto defiende de la energía del oleaje modificando su inclinación, modificando su perfil. Sin embargo, si lo que nosotros hemos hecho es construir encima de una playa, cuando el temporal llega y empieza a arrastrar arena de la playa para formar la barra, choca contra las estructuras rígidas construidas. Ese choque de la energía del oleaje contra una estructura rígida provoca unas reflexiones de oleaje que impiden la formación de la barra, por lo que la arena se desplaza mar adentro y en verano no podrá recuperar la totalidad de la arena que arrastró en invierno debido a esa reflexión en la energía del oleaje; con lo cual tendremos una pérdida neta de la cantidad de arena en la playa y eso es lo que provoca la pérdida de material en unas circunstancias como estas.

Si los cordones litorales están libres, el sistema litoral y las playas cuentan con la reserva de arenas necesarias para defenderse de los temporales. La recuperación del perfil de la playa tras los temporales no se ve impedida y se puede producir en un plazo más o menos amplio. Esto es independiente, lógicamente, del transporte longitudinal en esa playa; es únicamente el transporte transversal. Por otro lado la playa, debido al ángulo de inclinación que presenta en relación con el oleaje incidente, tendrá un transporte litoral a lo largo de ella.

Si la actuación humana ha consistido en construir encima de los cordones litorales, las reservas de arena se inmovilizan al quedar, su mayor parte, bajo

la urbanización y la recuperación del perfil de playa tras los temporales se ve impedida por el carácter reflejante de las edificaciones contra las que chocará la energía del oleaje. Estas estructuras, nos dan una sensación de rigidez y de protección de los bienes que se encuentran tras ellas, pero es una sensación falsa. Un escollerado para intentar protegernos de los temporales lo único que hace es retrasar en el tiempo lo que, inevitablemente, va a suceder. El escollerado es una estructura rígida, el mar chocará contra ella, lo que provocará arrastres de arena mar adentro, la playa no va a recuperar la arena que vaya perdiendo y, tarde o temprano, el escollerado se descalzará y caerá. La única estructura que realmente funciona frente a la energía del oleaje es una playa.

Una parte fundamental del dominio público es la ribera del mar, es el bien que la ley considera que debe protegerse, es el bien sensible a lo que ocurre en los terrenos colindantes, por ese motivo las servidumbres se miden desde el límite de la ribera del mar.

Pertenecen igualmente al dominio público las aguas interiores, el mar territorial y los bienes de la plataforma continental. El conjunto de zona marítimo-terrestre más playa es lo que forma la ribera del mar. Además hay otros bienes, tanto aguas adentro (mar territorial) como hacia tierra que pueden pertenecer al dominio público marítimo-terrestre. Por ejemplo, pertenecerán al dominio público los acantilados. Establece la ley que pertenecen al dominio público marítimo-terrestre los acantilados verticales que estén en contacto con dicho dominio público y los define como aquellos que son asimilables a un plano inclinado que forma un ángulo de sesenta grados con la horizontal. Forma parte del dominio público el acantilado hasta su coronación.

Los islotes pertenecen al dominio público siempre que no fueran de propiedad particular a la entrada en vigor de la Ley, en cuyo caso, sólo su contorno pertenecería al dominio público marítimo-terrestre.

Como otros bienes de dominio público tendríamos las accesiones a la ribera del mar por depósito de materiales o por la retirada del mar, cualquiera que sea su causa, los terrenos ganados al mar como consecuencia directa o indirecta de obras y los terrenos desecados en su ribera, los terrenos invadidos por el mar que pasen a formar parte de su lecho por cualquier causa etc...

El dominio público es algo vivo, Todo aquel terreno que hoy no forme parte del dominio público pero, por ejemplo, sea invadido por la acción del mar, pasa a formar parte del dominio público marítimo-terrestre. Lo que nunca pasará es al contrario: el dominio público siempre aumenta, nunca disminuye. Un terreno que se declaró dominio público porque reunía determinadas características físicas, si pierde esas características físicas por cualquier motivo, no deja de formar parte del dominio público.

Igualmente forman parte del dominio público los terrenos deslindados como dominio público que, por cualquier causa, hayan perdido sus características naturales al igual que las obras e instalaciones construidas por el Estado en el dominio público.

También pertenecen al dominio público las obras e instalaciones de ayudas a la navegación: los faros (que gestiona el Ministerio de Fomento, a través del Ente Público Puertos del Estado), los puertos e instalaciones portuarias de titularidad estatal y los bienes adscritos a las Comunidades Autónomas o los puertos transferidos que son de su competencia.

Los terrenos aportados por los concesionarios para el desarrollo de una concesión, también pertenecen al dominio público una vez que acaba el plazo concesional. Los terrenos colindantes con la ribera del mar que se adquieran por el Estado para su incorporación al dominio marítimo-terrestre se incorporan a éste. El Ministerio de Medio Ambiente tiene en marcha un programa de adquisición de fincas cuyo objetivo es ampliar la defensa del dominio público. Se entiende desde la Dirección General de Costas que ni la definición del dominio público ni las de sus zonas de servidumbre son suficientes para proteger determinadas zonas y que es necesario, sobre todo en determinados tramos de la costa que están sometidos a una presión urbanística muy elevada o tienen unas características ambientales que hace falta preservar, el comprar terrenos para su incorporación al dominio público marítimo-terrestre, aumentando de esta manera su protección. Estamos hablando lógicamente de terrenos que no tienen características de dominio público.

Las servidumbres consisten en limitaciones a la propiedad particular por motivos de protección y uso del dominio público marítimo terrestre. La servidumbre recae lógicamente en terrenos particulares. La Ley define tres bandas longitudinales a lo largo de la costa en las que establece limitaciones a la propiedad. Son las denominadas zonas de servidumbre de tránsito y de protección y la zona de influencia. Esta técnica de la legislación de costas no es novedad en el derecho español sino que a fin de asegurar la funcionalidad del dominio público, el mantenimiento de su destino normal y en definitiva garantizar las finalidades para las que merecieron tal calificación jurídica, siempre se han establecido en las leyes territoriales españolas ciertas limitaciones con las propiedades colindantes con el dominio público marítimo-terrestre. Son, por tanto, limitaciones en los terrenos privados, en los terrenos que lindan con el dominio público.

La primera de ellas sería la zona de servidumbre de tránsito. La servidumbre de tránsito tiene una anchura de 6 metros medidos desde el límite interior de la ribera del mar. Dichos terrenos deben dejarse libres para el paso público peatonal. Esta servidumbre existía ya en la ley anterior, en la ley de 1969, era la servidumbre de paso. Es la banda en la cual deberían ubicarse los paseos marítimos, los senderos litorales.

Además, establece la ley una zona de servidumbre de protección que tiene una anchura de 100 m. ampliable otros 100 más por acuerdo con la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento. Recae sobre los terrenos colindantes con la ribera del mar y en la legislación se prevén, dentro de su régimen transitorio las situaciones preexistentes a su entrada en vigor.

En los terrenos clasificados como suelo urbano a la entrada en vigor de la ley, la anchura de la zona de servidumbre de protección se rebaja de 100 a 20 m., que es la misma anchura que para la servidumbre de salvamento establecía la ley del 69. En los terrenos que estuvieran clasificados como suelo urbanizable programado y tuvieran plan parcial aprobado antes de enero del 1988, año de publicación de la ley, la anchura de la zona de servidumbre de protección también se reduce a 20 m. En aquellos terrenos que tuvieran la clasificación urbanística de suelo urbanizable programado pero en los que su plan parcial se aprobara con posterioridad al 1 de enero y antes del 28 de julio de 1988 lo que habría que hacer es revisar el planeamiento para intentar ajustarlo a las determinaciones de la ley, y solamente se reduciría la anchura, manteniendo la máxima posible, cuando la revisión diera lugar a indemnización. Las edificaciones situadas en la zona de servidumbre de protección quedan en situación de ilegales o de fuera de ordenación urbanística si no se ajustan a los usos admisibles en dicha zona según la vigente legislación de costas.

Además de las servidumbres de tránsito y protección, la ley establece una zona de influencia. Se plantea es una imagen de desarrollo urbanístico intentando que la edificabilidad aumente conforme vamos introduciéndonos en el territorio dada la afección que ésta produce. En la Zona de Influencia, que tiene una anchura de 500 m. medidos desde el límite interior de la ribera del mar, se establecen una serie de limitaciones. En dicha zona debe reservarse espacio para aparcamientos y para accesos al mar necesarios para el uso del dominio público y la densidad media de edificación en esta zona, debe ser menor que la media del suelo urbanizable programado del municipio. Se trata de evitar la concentración de la urbanización y las construcciones junto a la orilla del mar dejando la parte posterior casi vacía y sin embargo con unas edificaciones de gran altura junto a la playa, produciendo sombras sobre ella.

Lo que pretende la ley es propiciar un modelo que permita mantener la orilla del mar libre de edificación para garantizar su protección y poder dedicarla al uso común del dominio público marítimo-terrestre. Una ordenación con la playa y sus cordones dunares libres, un paseo marítimo que discurra por la zona de servidumbre de tránsito, y un desarrollo urbanístico que recoja dentro de los primeros 100 m. las instalaciones deportivas descubiertas. A partir de ese punto empezará a desarrollarse la edificación con la limitación que habíamos de la zona de influencia de que la densidad de edificación sea menor de la media del suelo urbanizable programado del municipio.

Como otras limitaciones a la propiedad en los terrenos colindantes con el dominio público establecidas en la Ley de Costas tendríamos la extracción de áridos en los yacimientos situados en los tramos finales de los cauces. Se precisa un informe vinculante de la administración general del Estado en cuanto a su incidencia en el dominio público marítimo-terrestre. Por otra parte existe derecho de tanteo y retracto a favor de la administración general del Estado en las operaciones de venta, cesión o explotación de los mismos para su aportación artificial a las playas, dentro de la zona de influencia y se declaran dichos yacimientos de utilidad pública a efectos de expropiación.

En lo que respecta a los usos en el dominio público, hay que recordar que la utilización del dominio público debe ser libre, pública y gratuita para los usos comunes y acordes con su naturaleza como pasear, bañarse, navegar, etc.. Otros usos admisibles requieren títulos administrativos definidos por la ley. Existen cuatro tipos de títulos: autorizaciones, concesiones, reserva, que está destinada a la administración del Estado, y la adscripción, destinada a la Comunidad Autónoma.

Únicamente se puede permitir la ocupación del dominio público marítimo-terrestre para aquellas actividades o instalaciones que por su naturaleza no puedan tener otra ubicación. Esta es la limitación que establece el artículo 32 de la ley, tanto para el dominio público como para la zona de servidumbre de protección. La ley es muy estricta en cuanto a la posibilidad de ocupación del dominio público. En todo caso, habla la ley de que la ocupación debe ser la mínima posible y establece una serie de usos prohibidos, de los cuales los fundamentales serían las edificaciones destinadas a residencia o habitación, incluyendo las hoteleras cualquiera que sea su régimen de explotación y la construcción o modificación de vías de transporte interurbanas y de intensidad de tráfico superior a 500 vehículos/día de media anual, salvo que hayan sido declaradas de utilidad pública por Consejo de Ministros. Lo que pretende la legislación es que las infraestructuras con una determinada intensidad, estén fuera del dominio público marítimo-terrestre y de sus servidumbres. Las actividades que impliquen la destrucción de yacimientos de áridos, salvo su aprovechamiento para la alimentación artificial de playas, también es un uso prohibido por la ley, como el vertido de residuos sólidos, escombros y aguas residuales sin depuración. Las instalaciones de tratamiento de aguas residuales y la instalación de colectores paralelos a la costa deben ubicarse fuera del dominio público y de sus primeros 20 metros de servidumbre. Por otra parte, los paseos marítimos deben ser preferentemente peatonales y se localizarán fuera de la ribera del mar.

En cuanto al régimen de utilización de playas, la ley establece que no serán de uso privado, salvo que exista una reserva demanial. La reserva, es la figura

por la cual la administración del Estado se reserva, valga la redundancia, el uso de un determinado bien de dominio público para el cumplimiento de sus fines.

Las instalaciones que se permitan en las playas serán de libre acceso público, salvo que por razones de interés público debidamente justificadas se autoricen otras modalidades de uso. En las playas se prohíbe el estacionamiento y la circulación no autorizada de vehículos, así como los campamentos y acampadas. No se permiten tampoco los tendidos aéreos paralelos a la costa salvo imposibilidad material debidamente justificada.

En cuanto a la ordenación de los servicios de temporada, cabe indicar que deben quedar libre una banda de 6 m. colindante con la orilla del mar, Esta banda no debe confundirse con la zona de servidumbre de tránsito que, como hemos visto, se mide desde el límite interior de la ribera del mar. Las instalaciones de servicio de playa desmontables deben ser menores de 20 m² –los chiringuitos- y prevé la ley la posibilidad de ubicar en las playas instalaciones fijas en aquellos tramos de costa en los cuales son necesarias realmente. No tendría sentido una instalación fija en una playa que tenga un apoyo urbanístico detrás. Se pueden autorizar en playas que no tienen carácter urbano y en las que la anchura del dominio público hace aconsejable que haya una instalación de este tipo dentro del mismo para dar servicio al usuario de la playa. En cualquier tendrán una superficie máxima de 150 m² de ocupación, de los cuales 100 m² como máximo pueden ser cerrados. Las instalaciones fijas se colocarán con separaciones mínimas de 200 m. entre ellas y de 100 m. con las instalaciones desmontables.

Y en cuanto a ocupaciones en la ordenación de la playa con hamacas, con tumbonas, etc. los tramos máximos ocupados deben ser de 100 m., debiendo quedar entre ellos separaciones de como mínimo la misma longitud. No podemos ordenar una playa ocupando todo su frente con hamacas y dejando libre la parte posterior. La ley establece que debe haber una distribución homogénea de las superficies ocupadas y las superficies libres.

En la zona de servidumbre de tránsito no cabe otro uso que el del sendero, porque es una zona que debe dejarse permanentemente expedita para el paso público peatonal y los vehículos de vigilancia y salvamento, salvo en tramos de costa especialmente protegidos, pudiendo ser ocupada excepcionalmente por obras a realizar en el dominio público marítimo-terrestre, en cuyo caso debe sustituirse la servidumbre por otra análoga. Puede ser ocupada para la ejecución de paseos y senderos marítimos, el objetivo es que se pueda andar, a lo largo de todo el litoral, por fuera del dominio público marítimo-terrestre. Debemos insistir en que estos terrenos afectados por la servidumbre de tránsito, son terrenos privados.

En la zona de servidumbre de protección se podrán realizar obras, actividades o instalaciones que por su naturaleza no puedan tener otra ubicación. o

aquellas instalaciones que presten servicios necesarios o convenientes para el uso del dominio público marítimo-terrestre, así como las instalaciones deportivas descubiertas. Como principales usos prohibidos en zonas de servidumbre de protección, lo mismo que ya hemos comentado para el dominio público marítimo-terrestre, encontramos: las edificaciones destinadas a residencia o habitación, las infraestructuras (salvo que sean autorizadas por el Consejo de Ministros), las líneas aéreas eléctricas de alta tensión, en definitiva, las mismas prohibiciones que en dominio público marítimo terrestre. La construcción o modificación de vías de transporte interurbanas y las intensidades de tráfico superiores a 500 vehículos de media, salvo que sean autorizadas por el Consejo de Ministros, como veíamos, para dominio público, y en los primeros 20 metros de la zona de protección están prohibidas las instalaciones de tratamiento de aguas residuales y la instalación de colectores paralelos a la costa. Esto es lo que literalmente dice la ley, pero uniéndolo con el artículo 25, la conclusión a la que llegaríamos es que las instalaciones de tratamiento de aguas residuales deberían estar fuera de la zona de servidumbre de protección y, solamente si se puede justificar la imposibilidad de ubicarla fuera de la servidumbre de protección, se podrían ubicar dentro de ella dejando libres, en cualquier caso, los primeros 20 metros de servidumbre.

Quedan excluidos de estas prohibiciones los campamentos con instalaciones desmontables debidamente autorizados.

Se declara de utilidad pública la expropiación de los terrenos de la zona de protección para destinarlos a dotar a la costa de accesos suficientes y espacios para aparcamientos. Esta declaración de utilidad pública y las posibilidades que da la disposición adicional tercera de la ley es lo que apoya el programa de adquisición de fincas que está llevando a cabo el Ministerio para, como comentábamos antes, con objeto de dar una mayor protección a la costa a base de adquirir terrenos colindantes con el dominio público para su incorporación al mismo.

En lo que respecta a la zona de influencia, la Ley de Costas da recomendaciones al planificador; fundamentalmente la previsión de suelo para aparcamientos públicos y la limitación de la densidad de edificación que, como indicábamos, no debe de superar a la media de suelo urbanizable programado del municipio que se trate.

El uso del dominio público es libre para los usos comunes, cualquier obra o actividad en la zona costera está sujeta a idénticas formalidades que las que se realizan en otros lugares del territorio de acuerdo con el planeamiento vigente, licencia de obra, etc., pero, además, necesita unos títulos adicionales para la realización de actividades admisibles en el dominio público marítimo-terrestre y sus zonas de servidumbre. Estos títulos son las concesiones y las autorizaciones.

Además de la concesión y la autorización, como figuras para ocupar el dominio público, la Ley prevé la reserva y la adscripción.

La concesión administrativa es un título a otorgar por la Administración General del Estado para cualquier obra o instalación que no sea desmontable, así como para actividades que tengan especiales circunstancias de intensidad, peligrosidad o rentabilidad sobre el dominio público marítimo-terrestre y con duración superior a un año. Deben ser lógicamente conformes con el planeamiento urbanístico y territorial. El plazo máximo de las concesiones es de treinta años. El Reglamento que desarrolla la Ley de Costas distingue a las que se puede otorgar una concesión de dominio público:

Las que, por su naturaleza, tienen que ocupar el dominio público; por ejemplo, una toma de agua, cuyo plazo podría ser de hasta treinta años.

O aquellas que se otorgan porque son convenientes para el uso del dominio público marítimo terrestre, por ejemplo un chiringuito en una playa virgen. Esa instalación, que por su naturaleza no tiene por qué ocupar el dominio público, estaría limitada a quince años.

Las concesiones devengan un canon a favor del Ministerio de Hacienda por ocupación y aprovechamiento de los bienes de dominio público.

Las autorizaciones son los títulos que se otorgan para las instalaciones desmontables; es decir, si la instalación es fija o va estar ocupando el dominio público durante más de un año necesita una concesión administrativa, si la instalación es desmontable y el plazo por el que se solicita es inferior a un año le bastaría con una autorización. La autorización, lógicamente, también debe de ser conforme con el planeamiento urbanístico y territorial. Su plazo máximo será un año, devengan canon por la ocupación y aprovechamiento de los bienes de dominio público y pueden ser revocadas unilateralmente por la Administración por causa justificada, en cualquier momento y sin derecho a indemnización.

Las autorizaciones en zona de servidumbre de protección, a raíz de la sentencia del Tribunal Constitucional en relación con la Ley de Costas, las otorga la Comunidad Autónoma. Deben ser, también, acordes con el planeamiento y precisan informe preceptivo del servicio de Costas que será vinculante sobre la delimitación del límite interior de la ribera del mar, la línea de deslinde, el mantenimiento de la servidumbre de tránsito y de acceso al mar y la incidencia de las construcciones y de las actividades que las mismas generan sobre la integridad del dominio público marítimo-terrestre.

Además de estos títulos, la Ley prevé la reserva y la adscripción. La reserva se otorga a favor de departamentos de la Administración General del Estado para los fines de su competencia, por ejemplo, el Ministerio de Fomento si quiere hacer una carretera que pasa sobre el dominio público, necesita una

reserva de uso. Los usos y actividades deben de ser compatibles con la Ley de Costas y será declarada por el Consejo de Ministros. Prevalece sobre cualquier otro título en el dominio público marítimo-terrestre y requiere informes de la Comunidad Autónoma y del Ayuntamiento.

Como cuarto título para ocupar el dominio público, tendríamos la adscripción. La adscripción se otorga a favor de la Comunidad Autónoma, está prevista para el desarrollo de un puerto o para el desarrollo de una vía de comunicación de competencia autonómica. El terreno conserva su titularidad de dominio público marítimo-terrestre estatal y la Comunidad Autónoma se encarga de su gestión y utilización en los términos de la adscripción. Requieren informes favorables de la Administración General del Estado en cuanto a la delimitación del dominio público marítimo-terrestre, a los usos previstos y las medidas necesarias para la protección de este dominio público. La adscripción se formaliza mediante un acta, que se firma con la Comunidad Autónoma. No devenga canon a favor de la Administración General del Estado a no ser que se otorgue una concesión administrativa sobre esos terrenos adscritos; la concesión administrativa que se otorgue por parte de la Comunidad Autónoma sobre esos terrenos adscritos sí que devenga canon a favor de la Administración del Estado, además de que sea exigible por la Comunidad Autónoma. Quedan exceptuadas de canon las concesiones que se otorguen sobre los puertos transferidos por los decretos de transferencia con la creación de las autonomías. Las concesiones administrativas que se otorguen en esos puertos transferidos no devengan canon a favor de la Administración del Estado. El plazo de las concesiones que se otorguen por parte de la Comunidad Autónoma está limitado, igual que las concesiones otorgadas con la Ley de Costas, a 30 años.

Las obras e instalaciones que existen en la costa, en zonas de dominio público y los primeros 20 metros de la zona de servidumbre de protección que fueron construidas con anterioridad a la vigente legislación, sin contar con el título administrativo que entonces era exigible, deben ser demolidas si no procede su legalización por razones de interés público. Estas razones de interés público deben de estar acordadas por las tres administraciones: la Administración Autonómica, el Ayuntamiento y la Administración del Estado.

Las obras e instalaciones construidas legalmente en su momento situadas en terrenos que hoy constituyen dominio público marítimo-terrestre, pero no anteriormente, (ya hemos hablado de que la ley del 88 introduce una diferente definición del dominio público con relación a la ley del 69 por lo que puede ocurrir que una determinada instalación esté fuera del dominio público con la definición que daba la ley del 69 y esté dentro del dominio público con la definición que da la ley del 88), tendrán derecho a una concesión administrativa de 30 años prorrogables por otros 30, sin obligación de abonar canon, manteniendo los usos y

los aprovechamientos existentes. Es decir, la aprobación del deslinde cambia el derecho de propiedad por un derecho de concesión, se pierde la propiedad sobre aquella instalación o aquella parcela que queda dentro del dominio público y esa propiedad se convierte en un derecho de concesión de 30 años renovables a otros 30 si cumple determinadas condiciones:

- En tramos de costa que estuvieran calificados como suelo urbanizable programado o apto para urbanizar a 28 de julio del 88, que es la fecha en que se aprobó la ley, se mantiene el aprovechamiento urbanístico que tenga atribuido con las siguientes reglas:
- Si no existe plan parcial aprobado debería respetar las determinaciones de la Ley de Costas, siempre que ello no de lugar a derechos de indemnización.
- Si existe plan parcial aprobado, se ejecutará según sus determinaciones, siempre que se garantice la efectividad de la servidumbre de tránsito y protección a través de instrumentos urbanísticos adecuados.
- Y las otras instalaciones que ya existieran a 28 de julio del 88 y no se ajusten a los usos admisibles en estas zonas, quedan en situación de fuera de ordenación urbanística.

La ley pretende dar un tratamiento homogéneo a las fachadas marítimas que ya estaban consolidadas a su entrada en vigor. Por ello, se pueden desarrollar nuevas edificaciones dentro de esa zona de servidumbre siempre que lo que se pretenda sea dar un tratamiento homogéneo a esa fachada marítima. Previo a la autorización que se otorgue, deberá aprobarse un instrumento urbanístico adecuado, cuyo objetivo principal sea el de proporcionar ese tratamiento urbanístico homogéneo al conjunto de la fachada marítima. Las nuevas construcciones deberán mantener la misma alineación, siempre que se trate de construcción cerrada. Únicamente es válido este planteamiento para construcción cerrada y si la longitud de los solares susceptibles de construir no excede la cuarta parte de la longitud total de la fachada marítima que pretendemos homogenizar. Lo que pretende la ley es un progresivo traslado de las edificaciones hacia el interior del territorio, primar la reubicación sobre la inversión en reposición y mantenimiento y detener el proceso de construcción en los espacios no urbanizados junto al borde del mar, así como una progresiva liberación de las áreas edificadas, al menos en el dominio público y en sus zonas de servidumbre y la recuperación de la funcionalidad de los sistemas litorales naturales a medio y largo plazo.

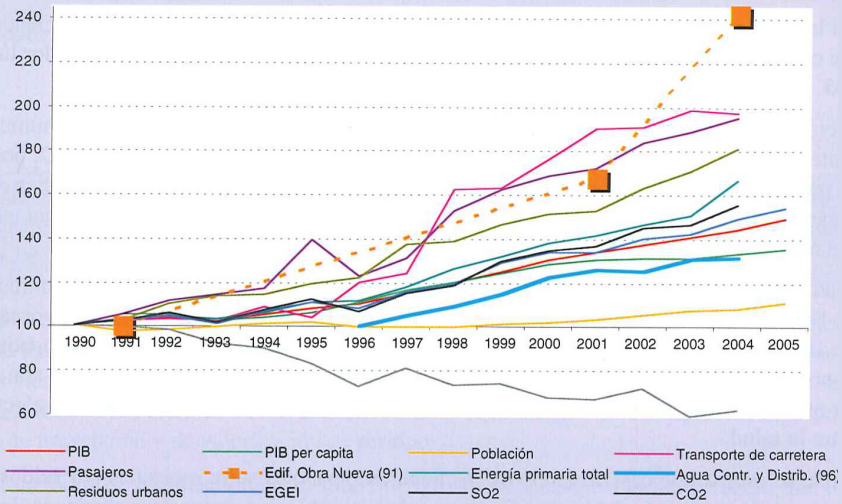
DESTRUCCIÓN A TODA COSTA. O LITORAL: FONTE DE OPORTUNIDADES E CONFLICTOS

Juan López de Uralde, Director Ejecutivo de Greenpeace

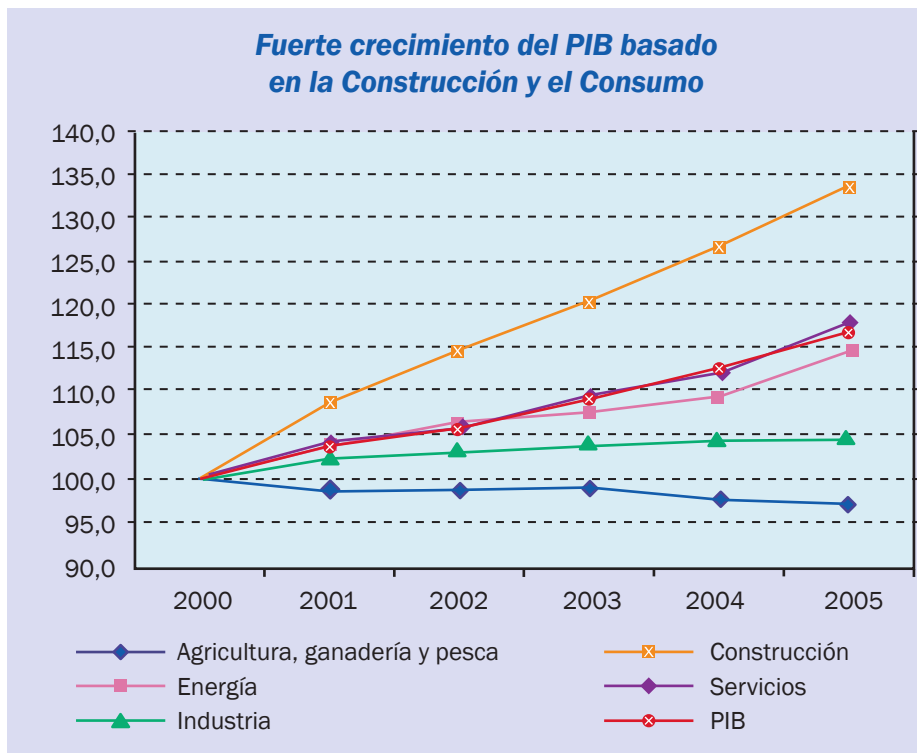
Quiero empezar agradeciendo a la dirección del CEIDA la invitación y también animándoos en vuestro esfuerzo porque yo soy de la opinión que el tema medioambiental necesita de reflexión, necesita de discusión, necesita de debate y por eso creo que necesita de centros como éste y otros que promuevan y generen ese debate. **La gravedad de la crisis a la que estamos sometiendo a nuestro planeta hace que los debates sean más necesarios que nunca y es un tema dentro de nuestra sociedad que está especialmente desatendido** o que ha estado especialmente desatendido y a mi me parece muy relevante especialmente en un contexto en el que estamos ahora, de elecciones municipales, etc.

Bueno, yo voy a intentar dar un análisis por parte de nuestra organización. En primer lugar quiero centrarme un poco en las fuerzas económicas que están detrás de lo que está ocurriendo en el litoral y luego hablar un poco del análisis que nosotros hacemos de la situación. Pero sí que me parece relevante comenzar analizando algunos datos de la economía. Estos datos son de la economía española, no específicamente de la gallega, pero yo creo que la situación no es especialmente diferente, creo que hay muchos elementos comunes. Los datos son del Observatorio de la Sostenibilidad, un organismo que está ubicado en la Universidad de Alcalá de Henares, y que hace un seguimiento de los datos estadísticos pero desde un punto de vista ambiental. Lo digo porque, si en la charla introductoria se ha hablado mucho de la organización política del territorio, yo creo que también es interesante ver por dónde se mueven las fuerzas económicas, que creo que tienen mucho que ver con lo que está ocurriendo. Así pues voy a dedicar unos minutos a esto antes de ver más concretamente los proyectos que hay sobre el litoral.

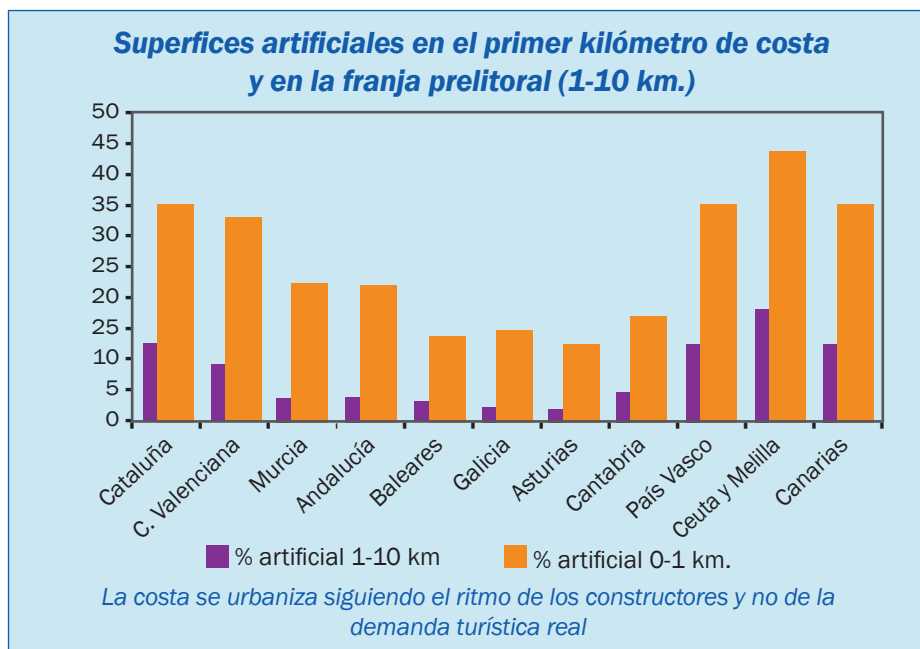
Panorámica de una economía pujante con baja ecoeficiencia y costes socio-ambientales



Este cuadro es una panorámica sobre algunos elementos económicos, por ejemplo vemos en rojo el PIB español, por debajo vemos la población que vemos que aumenta, bueno vemos que estaba prácticamente estabilizada hasta el año 2000 donde se produce un ligero crecimiento debido fundamentalmente a las corrientes de inmigración, vemos algunos indicadores ambientales como las emisiones de CO₂, pero vemos una curva que sube especialmente que es ese punteado amarillo, que es el que más crece, y que refleja los datos de obra nueva, la edificación nueva en España crece por encima del resto de los indicadores hasta alcanzar prácticamente un récord en el año 2006, en el cual se produce lo que todos pensábamos que no podía ocurrir. Los analistas llevaban tiempo diciendo que cada año se alcanzaba el récord de vivienda nueva pero en el año 2006 se produce la construcción de más de 800.000 viviendas nuevas, lo cual hace batir todos los récords y está muy por encima de cualquier otro indicador. Creo que tiene una relación muy directa con lo que está ocurriendo en el litoral.



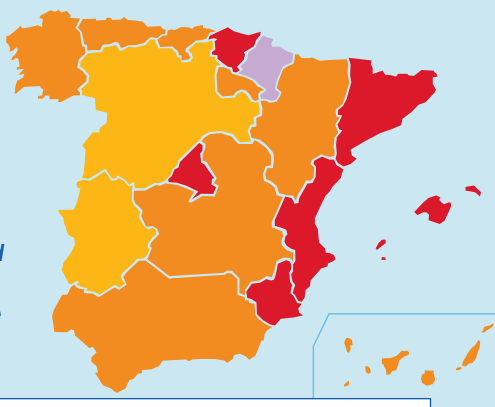
En este cuadro vemos cómo se comparan diferentes sectores. Esta línea roja es la del PIB, y vemos diferentes sectores. La azul es la agricultura, la ganadería y la pesca que está previamente estabilizada a la baja. Vemos la energía, la industria también prácticamente estabilizada aunque con un crecimiento muy ligero. Y la curva que más crece nuevamente en España es la construcción. Es decir, los análisis confirman lo que ya todos sabemos o intuimos y es que la economía española está basada fundamentalmente, de manera creciente desde el año 2000, en el sector de la construcción que, desde un punto de vista medioambiental, es un sector especialmente preocupante por su insostenibilidad, por lo que supone la ocupación del territorio, lo que supone el incremento de los consumos de materiales, de los consumos energéticos, etc. Hasta el punto de que en la última década se ha construido el 25 % de lo que se ha construido en España desde los tiempos de los romanos. Es decir hemos construido prácticamente en diez años una cuarta parte de todo lo que se había construido en 2.000. Esto, desde el punto de vista ambiental, es una salvajada.



Cuando analizamos dónde se está construyendo se ve con claridad cómo gran parte de esta construcción se produce en el primer kilómetro de costa, poniendo de manifiesto que la Ley de Costas no ha sido un instrumento suficientemente efectivo para paralizar la construcción, ni siquiera del primer kilómetro del litoral. Y vemos cómo la artificialización del suelo sigue un ritmo bastante intenso en ese primer kilómetro del litoral, pero vemos también, que sería el gráfico marrón oscuro, que se está produciendo un incremento progresivo de la urbanización, especialmente en las zonas más urbanizadas del litoral mediterráneo, de la llamada segunda línea de playa, esto es, del kilómetro uno al diez del litoral. Esto lo estamos viendo con un modelo muy estandarizado de urbanización con chalés adosados alrededor de un campo de golf. Es decir, no hablamos ya de la primera línea, que está prácticamente saturada en gran parte del litoral mediterráneo, sino de la segunda. Este modelo es muy visible, por ejemplo, en el campo de Cartagena y, en general, con un objetivo puramente especulativo. Este es otro aspecto del urbanismo español que es especialmente relevante, es decir, que no es un urbanismo que se esté produciendo para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos sino que se está haciendo a costa de la calidad de vida de los ciudadanos, porque hay unas pocas personas que se enriquecen con este urbanismo a costa de que los demás nos endeudemos en hipotecas que estamos pagando toda nuestra vida. Por lo tanto es un urbanismo que no beneficia especialmente al conjunto de la población.

Construcción y consumo desenfrenado de territorio

- Uno de los elementos más críticos de insostenibilidad del modelo español es el mal uso del capital territorial
- Proceso de **litoralización** de la actividad humana, impulsado en las últimas décadas por la actividad turística (residencial y de servicios) y por la extensión de las redes de infraestructuras.

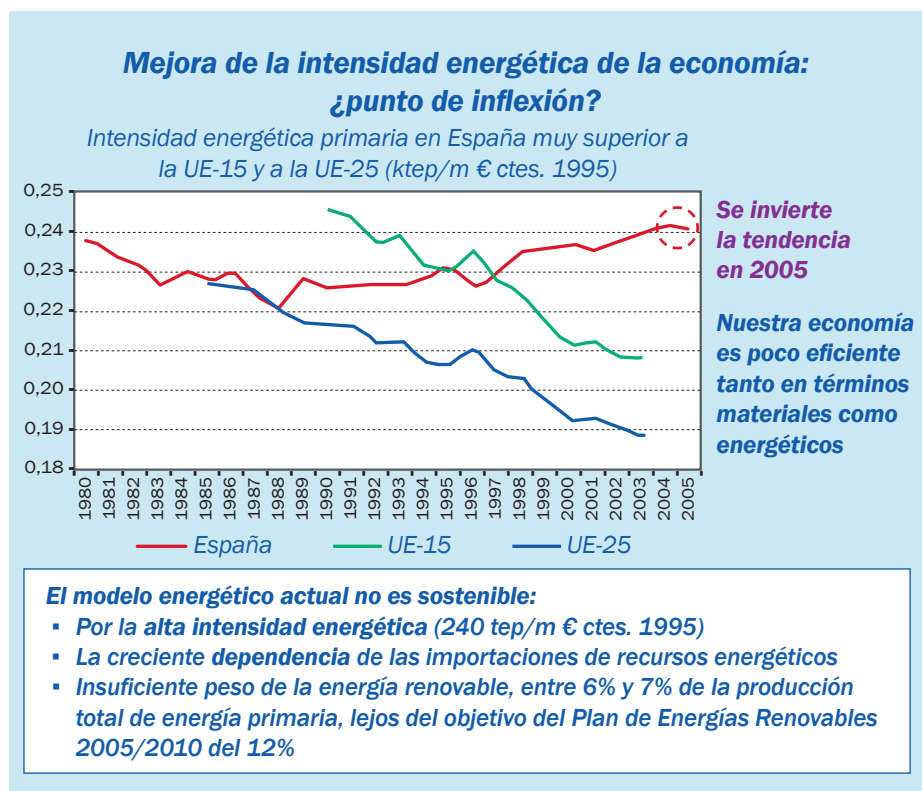


- Fuerte crecimiento de áreas artificiales y desaparición de áreas agrícolas y naturales
- Moderado crecimiento de áreas artificiales y desaparición de áreas agrícolas y naturales
- Crecimiento de suelo agrícola
- Crecimiento de turismo

- **Un 60% de la población vive en las zonas costeras e insulares**

Aquí vemos cómo lo que se comentaba antes que está ocurriendo en Galicia es similar a lo que está ocurriendo en el resto del estado, y es que la población se está desplazando cada vez más hacia las zonas litorales. Es decir, lo que está ocurriendo en Galicia, de despoblamiento del interior para venir a las zonas litorales, es exactamente el mismo proceso que ocurre globalmente y que en España se concreta en que el 60% de la población esté en zonas costeras especialmente en el Mediterráneo, y prácticamente en el interior el único territorio que crece de manera importante es el entorno urbano de Madrid. Lo que está pasando en la Comunidad Autónoma de Madrid algunos, desde el punto de vista ecológico y medioambiental, lo consideramos una aberración porque está suponiendo que, por esta distribución política fruto de la historia, se está produciendo en un espacio relativamente pequeño un crecimiento muy acelerado y, sin embargo, territorios grandes como son las dos Castillas están prácticamente despobladas y se convierten simplemente en zonas de paso. También me ha parecido muy interesante el análisis sobre las infraestructuras porque eso es algo que algunos ya veníamos diciendo, que estas infraestructuras de transporte de gran calado no sirven para articular el territorio sino que, por el contrario, lo que hacen es acentuar esa desarticulación y ese trasvase de personas entre Madrid y las zonas costeras y las zonas más litorales dejando el interior como simples zonas de paso. Por lo tanto, desde el punto de vista ambiental, estamos en un modelo que es absolutamente insostenible en el que la mayor parte del territorio está prácticamente inutilizado. Pero, **ade-**

más, ahora estamos observando una tendencia, también preocupante, y es que en el interior curiosamente las zonas que sufren más presión urbanística son las zonas de mayor valor natural, por ejemplo en el entorno de los parques naturales o en zonas de montaña, donde se planifican grandes centros o nuevas estaciones de esquí. Es decir, que el desarrollo urbanístico se produce sobre todo haciendo presión sobre los espacios naturales.



Éste que veis es un dato que simplemente lo he metido por poner un poco de esperanza. No sabemos todavía, es un poco pronto, si supone algún índice de cambio o si simplemente puede ser una cuestión ocasional, lo cierto es que en el último año estamos observando como hay un cambio de tendencia en la intensidad energética. La intensidad energética es la cantidad de energía que necesitamos para crecer una unidad de PIB y, por primera vez, se está produciendo un cierto estancamiento de este dato. Lo cierto es que en la Unión Europea la intensidad energética viene bajando, es decir, que cada vez se necesita menos energía por lo tanto es más eficiente energéticamente, mientras que en España venía subiendo, lo cual demuestra la ineficiencia de nuestro modelo económico precisamente porque está basado en la construc-

ción que, desde el punto de vista energético, es un sector muy consumidor de energía. Hay un parón de este crecimiento, hay una pequeña tendencia a la baja; no sabemos si se debe a que hay un punto de inflexión de verdad o a otras cuestiones coyunturales como puede ser el hecho de que este año haya sido un año climáticamente más benigno y que eso haya supuesto una reducción del consumo de energía.

Con este análisis nosotros, como decía al principio, afrontamos cada año la enorme tarea, la difícil tarea de dar una visión sobre lo que está ocurriendo en nuestro litoral en este informe que llamamos “*Destrucción a toda costa*” en el que analizamos esos 8.000 kilómetros de costa que hay en España y tratamos de hacer este diagnóstico. Desgraciadamente el diagnóstico se describe con la foto de la portada. Hablaba yo de la incapacidad o ineficacia de la Ley de Costas, que se aprobó en el año 1989, y en su momento la consideramos como una ley que había servido o serviría para frenar la degradación del litoral.

Desgraciadamente esta foto, tomada en Águilas, Murcia, este año pasado, pues viene a demostrar que efectivamente no se ha conseguido frenar ni siquiera en zonas que están prácticamente encima de la propia línea de mar. El truco en este caso es que la interpretación de los 100 metros de dominio público contados, no desde la línea de arriba del acantilado sino como la vertical del acantilado, con lo cual se dice que los 100 metros son la parte que sube, con lo cual se empieza a construir ahí. Luego, además, hay infinidad de trampas, de trucos, de planes aprobados con anterioridad a la ley, etcétera, que han limitado su eficacia a la hora de afrontar una revisión de muchos proyectos.

Y para el caso de Galicia, ¿cuál es la situación? Por irnos centrando en lo que hemos visto aquí, pues es especialmente significativo porque Galicia es tal vez la expresión más clara del desplazamiento de un modelo que se había quedado en un principio en el Mediterráneo, hacia las costas del norte de la península. **El proceso de destrucción urbanístico del litoral se ceñía básicamente al litoral mediterráneo especialmente en algunas zonas como la costa del sol, algunas zonas de las islas Baleares, las costas de Levante. Pero vemos como se mueve hacia Galicia a gran velocidad, como podemos ver aquí.** Los datos para el 2006, tuvimos datos de 283.000 viviendas proyectadas. Según



otras fontes se habla de 600.000, en todo caso es una cifra enorme. 17 campos de golf, 24 puertos deportivos de los que nosotros tuviéramos información. Las fotos de fondo son de Cangas, del proyecto de Cangas del Morrazo que algunos conoceréis. Y por supuesto el tema de los vertidos que continúan prácticamente impunes.

Globalmente, en todo el estado vemos que el número de proyectos aprobados en el año 2006 fueron de 1.500.000 viviendas, por lo cual el de 600.000 viviendas en Galicia es muy significativo. En todo caso es absolutamente demencial lo que continúa ocurriendo porque uno tiene la impresión (o tal vez antes de

analizarlo tenía la impresión) de que la construcción en el litoral fue algo que ocurrió en los años 70 pero que ya se había puesto un freno con la nueva legislación. Sin embargo, lo cierto es que se está construyendo más de lo que se construyó en aquella época. De algunas zonas como la Manga del Mar Menor, quien no las conozca de cerca pensará que aquello se urbanizó en los años 70 y ya se destruyó entonces. Sin embargo esto es una verdad a medias porque buena parte de la Manga estaba virgen y sin embargo ha sido construida con enormes bloques de pisos en los últimos años, es decir, que todavía se sigue construyendo a un ritmo y con un falta de cuidado o de atención al medio ambiente que es verdaderamente preocupante cuando uno piensa que ese tema

está perfectamente asumido por la opinión pública. Es verdad que en el caso del Mediterráneo se da además un factor específico y es que hay un número muy significativo de personas del centro y norte de Europa que quieren venir a España a jubilarse, lo que hace que no sólo haya una presión nacional de segundas residencias, sino que hay distintas cifras (hay quien habla de 8 millones) de europeos que quie-



6. Via a Galicia
Hemeroteca
Loyalegotea.es

EL TIEMPO
Predicción para 8 días
Consultar el tiempo en tu ciudad

NOTICIAS
NOTICIAS GALICIAS
Noticias RSS
Suscripción a RSS

AMBIENTE POR PALANCIAS
Controla aquí los incendios

LA INFORMACIÓN DEL LITORAL GALLEGO

Galicia proyecta más viviendas que las previstas en toda la Costa del Sol

La edificabilidad de los 1.700 kilómetros de franja marítima aumentará un 75% con los nuevos planes.

Los ayuntamientos costeros gallegos programan 600.000 pisos

La Xunta recibirá un aluvión de 65 PXOM en pocos meses

Más de 20 ayuntamientos duplicarán la densidad de edificación en su costa

La quipilón de tres alcaldes costeros: Tenio Martín, Sarmiento | Alfredo Rodríguez, Ilegán | Ángel García, Ourens

(Manuel V. Sala | Vigo)

Los ayuntamientos costeros gallegos prevén edificar entre los próximos 5 y 10 años un total de 600.000 nuevas viviendas, un 75% más de las existentes en la actualidad y por encima incluso de las 540.000 planificadas por los municipios de la Costa del Sol. La cifra está contenida en los nuevos planes generales que han presentado o elaboran los concejales, todos con importantes recalificaciones para incrementar la edificabilidad.

En este momento ya hay en marcha 45 grandes urbanizaciones, la mayoría de ellas negociadas bilateralmente bajo la fórmula de convenio urbanístico, y a la espera de una recalificación definitiva en los nuevos planes municipales. Las negociaciones entre inmobiliarias y alcaldes incluyen la construcción en la costa gallega de 17 nuevos campos de golf de 18 hoyos (ahora hay 4) y de 24 nuevos puertos deportivos (ahora hay 43).

Los PXOM (Plan General de Ordenación Municipal) que ya están redactados y pendientes de aprobación incluyen 573.518 nuevas viviendas; las previsiones municipales de los que aún no

Galicia tiene 2.762.198 habitantes.

Los municipios costeros planean 600.000 nuevas viviendas (± 1.500.000 habitantes).

En Galicia hay 283.000 casas vacías; 50.000 de ellas construidas después de 1990

La Voz de Galicia
15 de enero de 2006

ren tener una segunda residencia en España. Que, por cierto, de confirmarse las tendencias del cambio climático algunos a lo mejor optan por Galicia como opción.

Esta es una noticia que va en la línea de lo que nosotros venimos diciendo y es que los análisis en cuanto a la cantidad de viviendas comparados con la evolución de la población en Galicia, llevan a concluir que todo esto no responde a una necesidad de crecimiento de la población gallega sino que corresponde a un modelo especulativo que, desde el punto de vista del beneficio que vaya a dejar para la población de Galicia, es más que cuestionable.

Antes hablaba del modelo urbano que se quiere para el litoral gallego, desde luego el modelo que ahora mismo está desarrollándose de verdad en el territorio no es un modelo que responda a ninguna planificación, ni a las necesidades, ni a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos sino que, desde nuestro punto de vista, responde a un modelo que se desarrolla puramente en función de los intereses de aquellos que se benefician de la construcción y no directamente para mejorar la calidad de vida. Yo creo que ahí, si se hace un debate, el modelo que se ha de seguir debe ser para mejorar como viven los ciudadanos y no para que se beneficien unos cuantos de ellos.

Una de cada tres parejas gallegas no tiene hijos

Más del 80% de los menores se quedan bajo la custodia de la madre en las familias monoparentales. Las familias numerosas siguen en minoría



Hoy empieza a funcionar la nueva bolsa de alquiler

Una nueva bolsa de alquiler de viviendas en Galicia se pone en marcha este lunes. La iniciativa, impulsada por el Gobierno autonómico, tiene como objetivo facilitar el acceso a la vivienda para las familias con menos recursos económicos. La bolsa de alquiler se compone de viviendas de diferentes tipos y precios, y se gestionará a través de una plataforma online.

La familia numerosa

1. Las parejas numerosas son aquellas que tienen tres o más hijos. En Galicia, estas familias representan el 15% del total de la población. 2. Las parejas numerosas tienen más dificultades para acceder a la vivienda, ya que necesitan más espacio y recursos económicos. 3. Las parejas numerosas tienen más dificultades para acceder a la educación, ya que necesitan más recursos económicos para pagar los gastos de los hijos.

¿Para quién son las viviendas?
¿Son todas para el turismo?

En Galicia hay 270.821 parejas que tienen un solo hijo y 210.638 que no tienen ninguno.

El ejemplo de Vigo: menos de 300.000 habitantes
17.846 viviendas vacías
Proyectos para 144.000 viviendas

20 minutos. Vigo
22 de mayo de 2006



¿A qué se enfrenta el litoral?

- Falta de acción política para su conservación
- Ausencia de políticas reales de Ordenación del Territorio
- Legislaciones urbanísticas ilegales o abusivas
- Corrupción urbanística generalizada y aceptada.
- Desarrollo turístico sin planificación y con un horizonte infinito de ocupación
- Graves problemas de erosión costera.
- Planificación de las vías de transporte y de las infraestructuras portuarias basada en la expansión ilimitada
- Desprotección y destrucción de espacios naturales (protegidos o no)
- Incumplimiento de la legislación por la propia administración ambiental
- Falta de acción frente a la contaminación del litoral

Esto también es interesante porque va un poco en la misma línea, si analizamos el escaso crecimiento de la población vemos que los datos de construcción de viviendas no cuadran con la evolución de la población en Galicia. Yo creo que esto es muy importante tenerlo en consideración porque desde el punto de vista medioambiental nosotros pensamos que el urbanismo es de esos temas donde la acción del ciudadano, lo que el ciudadano puede hacer, está muy limitado; es algo que directamente tiene que estar gestionado por las administraciones públicas.



Aquí vemos un ejemplo concreto, el de Cangas del Morrazo al que me he referido antes. Eso es el puerto deportivo, la zona que está en color rojo, y la zona amarilla es un espacio natural protegido. Esto lo que viene a demostrar es que ese tipo de proyectos no se detienen ni ante espacios naturales protegidos ni ante nada, sino que se ubican encima de estos espacios.

¿Cuál es el diagnóstico que nosotros hacemos de la situación? Pues este es un resumen del diagnóstico global, no específico de Galicia, aunque yo creo que podríamos extrapolarlo también a Galicia. En primer lugar vemos que no hay una acción política para la conservación del litoral. El litoral es un elemento políticamente dividido por las competencias entre el Ministerio de Medio Ambiente, que gestiona la franja pública del litoral, los municipios y las comunidades autónomas y hay una falta de acción para su conservación evidente, especialmente a nivel municipal donde hay una constante búsqueda de caminos para eludir la legislación más que la búsqueda de elementos para garantizar la conservación del litoral. Desde luego de ordenación del territorio es algo de lo que se habla mucho pero nosotros entendemos que se hace muy poco, es decir, el territorio no se ordena sino que las políticas urbanísticas responden más a elementos puramente del beneficio inmediato y son muy escasos aquellos municipios que hacen una ordenación de su territorio. Sobre legislación me ha parecido muy interesante lo que ha comentado el ponente anterior que aunque existan legislaciones urbanísticas lo cierto es que se van buscando sus agujeros. El ejemplo más evidente que nosotros hemos encontrado es el del hotel de El Algarrobo, en el Cabo de Gata, donde sabéis que hicimos una

acción de protesta bastante contundente. Finalmente el Ministerio de Medio Ambiente decidió su paralización, la paralización de esas obras y esperemos que su demolición. Pero realmente el hecho es que en un espacio protegido, un parque natural en el litoral y en la zona protegida por la Ley de Costas se estaba construyendo un hotel de más de 400 habitaciones, de 20 pisos. Es decir que, aunque exista una legislación aparentemente y sobre el papel bastante restrictiva, sin embargo nos encontramos con hechos como éste.

El tema de la corrupción es evidente y desgraciadamente está aceptado. Solamente en el último año parece que empieza a surgir un movimiento de denuncia de la corrupción, pero lo cierto es que la corrupción urbanística en nuestro país es un hecho generalizado y aceptado.

El desarrollo urbanístico se desarrolla sin planificación, es decir se responde más a la demanda que a una planificación concreta.

Tenemos graves problemas de erosión costera como consecuencia de la gran cantidad de infraestructuras que se están construyendo en las costas. Hay que decir que el conocimiento que tenemos de los movimientos sedimentarios en el litoral es bastante limitado y solo después de la construcción de determinadas infraestructuras nos damos cuenta de que esas infraestructuras están reteniendo los sedimentos y están haciendo desaparecer las playas, por ejemplo. Es algo que ha ocurrido en la costa mediterránea con el puerto de Castellón especialmente, puesto que el movimiento de sedimentos digamos que recorre la costa hacia el sur y son esas infraestructuras las que retienen muchos sedimentos que luego no llegan a las playas, y las playas desaparecen, son arrastradas. La construcción en dunas es otro elemento generalizado, desgraciadamente en nuestras costas y que incide en el agravamiento de la erosión de la dinámica eólica sedimentaria, etc. **Si ahí añadimos las expectativas del cambio climático, con la subida del nivel del mar, nos podemos encontrar con que amplias zonas del litoral español tendrán que ser simplemente evacuadas puesto que no serán habitables**, entre ellas, por cierto, la Manga del Mar Menor a la que me he referido.

La planificación de las medidas de transporte se hace en función de esos intereses urbanísticos. Hay ahora, por poner un ejemplo emblemático, una autopista construida entre Cartagena y Vera, en Almería. Esta autopista une dos puntos que hasta ahora se habían preservado. Es decir, la costa mediterránea mejor conservada que quedaba era el espacio entre Cartagena y la costa de Almería, por dos razones fundamentales: por la dificultad de llegar a ella y por la falta de agua. Entonces por un lado se ha construido una macrodesaladora en la Central Térmica de Carboneras. Y por otro lado se ha analizado esta gran estructura, esta gran autovía que tiene como único elemento de interés el facilitar el acceso a estas zonas que hasta ahora se habían mantenido más o menos libres de la

presión urbanística, con lo cual ya sabemos dónde va a ser el próximo boom urbanístico, donde está ocurriendo ya.

En cuanto a las infraestructuras portuarias también antes hemos hablado de manera rápida del tema del puerto exterior de Ferrol y el puerto exterior de A Coruña como ejemplo de dos infraestructuras en zonas muy cercanas. Dos infraestructuras similares, con gran impacto medioambiental, con un gran coste económico, difícilmente cuestionables porque tienen un apoyo muy amplio de los medios de comunicación, por lo tanto cuando los cuestionas es una opinión muy poco recogida por los medios. Esto no sólo ocurre en Galicia sino que en el País Vasco tenemos una situación similar donde se hizo el puerto exterior de Bilbao y ahora en Pasajes se pretende también hacer otro puerto exterior a una distancia muy escasa y por lo tanto lo que hay detrás es el interés más de la construcción en sí misma del espacio portuario y por supuesto la revalorización de los terrenos que quedan libres en los puertos antiguos, que es lo que hay realmente de interés en estos casos. Son, nuevamente, ejercicios bastante especulativos que fueron facilitados por una modificación, que se realizó en la época de Álvarez Cascos, de la Ley de Puertos que permite la privatización de un espacio que hasta ahora era público, que es el espacio portuario. Por lo tanto nuevamente vemos un interés meramente especulativo en la construcción de estos puertos.

En la protección de los espacios naturales se ha llegado a una situación muy peligrosa en la cual los espacios naturales sirven como elemento de propaganda política, mientras sirven, y cuando dejan de interesar porque hay que construir ahí se buscan las vías para desprotegerlo. Esto es algo que estamos empezando a ver, nos preocupa enormemente. Lo estamos viendo en Murcia donde, por ejemplo, un espacio protegido como Cabo Cope corre el riesgo de ser desprotegido para la construcción de miles de viviendas. Es decir lo muy poquito que queda por construir en el litoral, o una parte de ello son espacios protegidos y, por lo tanto, una vez que el resto va siendo construido, también se ponen en el punto de mira de las constructoras. En algunos casos, como en Torrevieja, el ayuntamiento ha construido el 100% de su suelo, no le queda nada más que la laguna, más que la salina. Entonces ya el único espacio en este caso es una laguna, por tanto es difícilmente construible. Pero es lo único que va quedando en muchos sitios y en la medida que esto es una máquina voraz pues si hay que desproteger espacios simplemente se desprotegen, lo cual es escandaloso pero es así.

Por supuesto la administración local no es ajena en el cumplimiento de la legislación.

Y por último el incumplimiento de la directiva de depuración de aguas residuales. Desgraciadamente nos encontramos con ciudades grandes, muy grandes que todavía no tienen su sistema de depuración.

Bueno, este es el cuadro de la situación de nuestro litoral, de este espacio tan valioso, tan importante, tanto para muchas actividades medioambientales, como la pesca por ejemplo, también para el turismo que supone el 12% del PIB español, y que sin embargo estamos destruyendo de una manera bastante acelerada. Y lo que nos alarma más es ver que no aprendemos las lecciones de lo que hemos hecho en otros territorios, en otras partes del litoral y lo estamos repitiendo, en este caso en el litoral gallego, cuando hay muchas lecciones que se pueden aprender. Por ejemplo la falta de análisis económico de lo que supone para los municipios la construcción de estas grandes urbanizaciones. Hay municipios pequeños que se plantean urbanizaciones para cientos o miles de personas y eso, desde el punto de vista económico, supone una hipoteca para los habitantes de ese municipio que solamente algunos empiezan a cuantificar ahora. En el Mediterráneo se está empezando a hacer y está siendo una herramienta que está siendo muy útil para frenar urbanizaciones. Hablando antes con otras personas, ponía el ejemplo de Gandía, y puedo poner éste como otros muchos ejemplos. Allí unas empresas construyen en la playa de Gandía una gran urbanización mientras que el núcleo histórico de Gandía está más hacia el interior. El resultado es una enorme infraestructura construida que está prácticamente cerrada once meses al año, pero que aunque esté cerrada tiene necesidades de la zona ajardinadas, de limpieza, tiene necesidades de iluminación pública, basura, etc. El diseño de las plantas depuradoras que requieren unas determinadas dimensiones, solamente para una época del año muy concreta y el resto del año infrautilizado, etc. Todo esto supone un coste para los habitantes de esos municipios que realmente es ahora cuando empieza a quedar en evidencia, pero en el caso de lugares donde esto no se ha producido todavía, pues este coste debería analizarse a priori, es decir antes de diseñar estas grandes urbanizaciones habría que ver lo que aportan al municipio, y lo que cuestan al municipio antes de tomar una decisión. Sin embargo esto no se está haciendo, insisto en que estas urbanizaciones se hacen en función de otros intereses que nada tienen que ver con los de los ciudadanos y eso es algo que habría que repensar. En definitiva nosotros, y con esto termino, invitamos a repensar este modelo y especialmente allí donde todavía estamos a tiempo de reflexionar y evitar que se destruya un espacio tan valioso e importante como es el litoral

EL LITORAL ASTURIANO Y SU ORDENACIÓN

Manuel Carrero de Roa. Jefe del Servicio de Ordenación Territorial y
Planeamiento del Principado de Asturias

RESUMEN

El litoral es un paisaje frágil, complejo y dinámico, y la conservación de sus recursos naturales y culturales requiere políticas públicas a medio y largo plazo. En el Principado de Asturias la protección de la costa se remonta a los años ochenta, lo que ha permitido abrir una nueva etapa denominada de conservación activa del litoral, y resolver así la dialéctica utilización-preservación. El resultado es que no sólo el Gobierno Regional, sino también los agentes económicos consideran el litoral asturiano como una reserva estratégica de futuro, un factor de identidad y diferencia de nuestra región en el contexto nacional y europeo.

Buenas tardes. Quisiera en primer lugar agradecer al CEIDA su amable invitación para estar aquí esta tarde. Siempre es un placer para mí venir a Galicia y a Coruña. Tengo muchísimos buenos recuerdos de aquí y muchas amistades y también quisiera disculpar la ausencia de mi Director General, Javier Izquierdo Roncero. Estaba previsto que interviniera, pero no ha sido posible por razones de agenda. En todo caso, muchas gracias por la invitación y por poder participar en estas jornadas para intercambiar experiencias sobre la gestión costera.

Voy a dividir esta intervención en tres grandes apartados: en primer lugar voy a hacer una breve descripción geográfica del litoral asturiano, sus rasgos característicos; y algunos de los procesos de transformación que se están produciendo en la franja costera; seguidamente explicaré cuál ha sido la respuesta desde la Ordenación del Territorio del Principado de Asturias a esa situación y a esos procesos de cambio, y finalmente analizaré el contenido y las determinaciones del Plan de Ordenación del Litoral de Asturias (POLA).

CARACTERIZACIÓN DEL LITORAL ASTURIANO



FIGURA 01:
Rasa costera en el cabo Vidío



FIGURA 02:
Estuario del río Barayo (Valdés y Navia)

Lo primero que hay que decir cuando hablamos de la costa en Asturias es que se trata de un paisaje acantilado. Desde el punto de vista geomorfológico, es una plataforma de abrasión marina, lo que allí llamamos “rasas” o “planas costeras” (figura 1). Esas llanuras litorales rematan abruptamente en esos acantilados contra el mar, son lechos de abrasión marina emergidos sucesivamente a lo largo del tiempo y que dan lugar a un paisaje bastante antropizado, en el sentido de que ha sido objeto de una transformación relativamente intensa a lo largo de los años. Esa dominante de rasas en pocas ocasiones está interrumpida por pequeños estuarios, zonas de marisma que forman enclaves de un gran interés desde el punto de vista ambiental, como puede ser la playa de Barayo, incluida en la Red de Espacios Protegidos de Asturias (figura 2). En otras ocasiones, esos pequeños accidentes de la costa acantilada se han utilizado para tradicionalmente instalar en ellas pequeños puertos, refugios o abrigos que han dado lugar a las villas marineras tradicionales asturianas.

Como decía, una costa objeto de ocupación y, por tanto, de construcción del territorio desde muy antiguo, como atestiguan los restos de los asentamientos pertenecientes a la cultura castreña que jalonan nuestro litoral, y que dan idea de la importancia de este paisaje no sólo desde el punto de vista natural, sino también cultural. Después de siglos de gestión agraria del territorio, que explica en gran manera la forma de nuestro paisaje, ¿qué procesos recientes han introducido cambios en el litoral? Yo creo que se pueden clasificar en dos categorías. Por un lado, actuaciones de urbanización en base a sectores de suelo urbanizable, incluso antes o en paralelo a la Ley del Suelo del 76, que delimitan un ámbito y provocan una ocupación urbana en un entorno absolutamente rural. No son muchos ejemplos, son bastante contados, puesto que la costa asturiana no ha sido objeto de una transformación o de una demanda demasiado intensa. La segunda categoría se presenta sobre todo en aquellas partes del litoral más próximas a los grandes núcleos de población, (Gijón, Oviedo, Avilés), con características de ocupación desor-

denada, a base de pequenas actuacións máis ou menos legais, de promoción individual que intentan utilizar os lugares máis espectaculares ou os emplazamentos máis apetecidos, y pueden llegar a tener un alto impacto paisajístico.

UNA COMUNIDAD AUTÓNOMA PIONERA EN LA PROTECCIÓN DEL LITORAL

Según los datos de la Agencia Europea de Medio Ambiente, el asturiano es uno de los litorales menos alterados de Europa. La cuestión que interesa no es constatar ese hecho, sino es preguntarnos por qué ha llegado este paisaje a tener este nivel de conservación, relativo por supuesto, si lo comparamos con otros de nuestro entorno. Yo creo que la respuesta es doble. Por un lado, es evidente que el aislamiento en materia de comunicaciones que Asturias ha venido sufriendo hasta la actualidad la ha mantenido alejada de los grandes centros emisores de la demanda turística. Pero tampoco hay que olvidar, y me interesa hacer hincapié en esto, las medidas y las políticas de conservación que se han venido desarrollando sobre este territorio, que son ya bastante antiguas, si adoptamos una cierta perspectiva. La primera regulación sobre el suelo no urbanizable en Asturias es ya del año 1983, las Normas Urbanísticas Regionales en el Medio Rural, donde ya se empieza a pormenorizar, por así decir, la ordenación de ese gran desconocido para el urbanismo estatal que era el suelo rústico. Pues bien, ya en estas Normas Urbanísticas se reconoce el suelo de costas como una categoría del suelo no urbanizable de Asturias. En 1993, las Directrices Subregionales de Ordenación de la Franja Litoral avanzan un paso más respecto de la legislación de costas de 1988, y se protege de la urbanización la banda de los primeros 500 metros. Yo creo que esta precocidad protectora es básica para entender la situación actual del litoral asturiano. No sabría decir cuál de los dos es más decisivo, si el aislamiento o las políticas de protección, pero cuando se completen las redes de autovías y el territorio en Asturias entre en carga en el mercado turístico y de la segunda residencia, en igualdad de condiciones con sus competidores, podremos observar cómo reacciona el sistema de ordenación territorial a esas nuevas demandas.

La figura 3 ilustra sobre los cambios de los usos del suelo en las comunidades autónomas del litoral. Son datos de CORINE, elaborados por el Observatorio de la Sostenibilidad en España, muy útiles para poner magnitudes a las cosas y saber de qué estamos hablando, saber cómo de intensos pueden ser los procesos de cambio. Por ejemplo, cómo una comunidad autónoma puede aumentar la superficie de suelo urbano en un 40% en 13 años, y cómo otros cambios se van produciendo de manera más pausada. Y cuando hablamos de número de viviendas, yo creo que también hay que poner números a los fenómenos y comparar,

y la figura 4 ilustra la situación en ese sentido: analizar en qué ratio de viviendas nuevas por cada 1.000 habitantes nos estamos moviendo, cuáles son las comunidades autónomas más dinámicas en este sentido. Destaca Murcia, una auténtica explosión, y a nosotros nos interesa la comparación con Murcia porque somos muy similares en términos de superficie y de población.

Cambios en los usos del suelo en las Comunidades Autónomas Litorales 1987-2000

Comunidad autónoma	Superficie (Ha)	Población 1987	Población 2000	Variación 1987-2000 %	Variación 1987-2000 (%)			
					Tejido urbano continuo	Estructura urbana laxa	Urbanizaciones exenta y/o ajardinadas	Total zonas urbanas
Andalucía	8.762.606	6.842.464	7.340.052	7,27	5,90	282,40	19,40	10,70
Principado de Asturias	1.060.777	1.115.016	1.076.567	-3,45	5,30	6,30	68,40	7,70
Islas Baleares	501.922	700.307	845.630	20,75	4,10	10,80	68,20	40,20
Canarias	743.504	1.479.549	1.716.276	16,00	10,40	4,60	5,00	8,80
Cantabria	534.421	524.844	531.159	1,20	5,20	8,90	36,80	9,90
Cataluña	3.222.231	6.000.522	6.261.999	4,36	2,80	16,20	3,10	3,40
Comunidad Valenciana	2.327.241	3.754.225	4.120.729	9,76	8,50	103,50	48,60	30,30
Galicia	2.971.397	2.858.130	2.731.900	-4,42	8,90	1,00	42,20	2,50
Murcia	1.144.698	1.013.806	1.149.38	13,37	7,50	83,00	17,70	18,80
País Vasco	724.246	2.142.631	2.098.596	-2,06	2,10	13,40	30,00	5,90
TOTALES	21.993.043	26.431.494	27.872.236	5,45	6,07	53,01	33,94	13,82

FIGURA 03. Fuente: Observatorio de la Sostenibilidad en España. Cambios de ocupación del suelo en España: implicaciones para la sostenibilidad (2006).

Actividad edificatoria en las Comunidades Autónomas Litorales 2003-2004

Comunidad autónoma	Población		Nº de viviendas de nueva planta		Viviendas nuevas/1.000 habitantes	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004
Andalucía	7.606.848	7.687.518	92.053	90.665	12,10	11,79
Principado de Asturias	1.075.381	1.073.761	9.569	9.35	8,90	8,71
Islas Baleares	947.361	955.045	5.874	9.244	6,20	9,68
Canarias	1.894.868	1.915.540	24.262	21.298	12,80	11,12
Cantabria	549.690	554.784	6.371	9.920	11,59	17,88
Cataluña	6.704.146	6.813.319	72.731	97.718	10,85	14,34
Comunidad Valenciana	4.470.885	4.543.304	77.973	83.111	17,44	18,29
Galicia	2.751.094	2.750.985	25.550	32.505	9,29	11,82
Murcia	1.269.230	1.294.694	23.372	51.802	18,41	40,01
País Vasco	2.112.204	2.115.279	9.549	10.066	4,52	4,76
TOTALES	29.381.707	29.704.229	347.304	415.682	11,82	13,99

FIGURA 04. Fuente: Observatorio de la Sostenibilidad en España: Cambios de ocupación del suelo en España: implicaciones para la sostenibilidad (2006).

En esta parte quisiera enseñar la respuesta que desde el Gobierno del Principado, como decía ya al poco de asumir las competencias exclusivas en materia de Ordenación del Territorio, en el año 1983, se ha articulado para ordenar este paisaje singular, en el que ejercen sus competencias muchas administraciones públicas y cuya gobernanza es extraordinariamente compleja. El enfoque se muestra en la figura 5, y está basado en un planeamiento territorial “en cascada” y en el concepto de jerarquía del planeamiento territorial. En primer lugar, las Directrices de Ordenación del Territorio, aprobadas en el año 1991; unas Directrices Subregionales de Ordenación del Territorio para la Franja Costera, que protegen la denominada por la Ley de Costas “Zona de Influencia” o franja de 500 m del litoral. Esas Directrices eran de obligado cumplimiento para los planeamientos municipales que, en el año 1993 estaban en plena fase de redacción. A mediados de los años noventa, todos los concejos del litoral disponen de planeamiento general adaptado y coherente con las Directrices Subregionales, y con suelo no urbanizable de costas ya delimitado. En el año 2002, por primera vez Asturias tiene una legislación propia en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, en la que se recoge el régimen de protección de la costa establecido por la Directrices y también la prescripción de redactar un denominado *Plan Especial del Litoral Asturiano*, el actual POLA, que se aprobó definitivamente en mayo del año 2005. Intentaré analizar el contenido y determinaciones del POLA.



EL POLA, UN INSTRUMENTO DE CONSERVACIÓN ACTIVA

Lo primero que interesa destacar es la forma legal que adopta este plan de ordenación del litoral. Se trata de un Plan Territorial Especial, una figura de ordenación territorial nueva que introduce nuestra legislación autonómica con dos objetivos: establecer preceptos urbanísticos directamente aplicables y desarrollar las directrices de Ordenación del Territorio, de rango superior. La efectividad de estos planes territoriales especiales consiste en que son directamente aplicables y prevalecen sobre el planeamiento municipal. Quiere decir que los planeamientos municipales tienen que respetar sus determinaciones y adaptar su normativa en lo que contradiga a los planes territoriales especiales. Se trata, por tanto, de documentos muy poderosos, y sobre todo en el caso del POLA, ya que su ámbito territorial se extiende sobre 21 concejos costeros, donde se concentra la mayor parte de la población asturiana.

¿Cuál es el objeto general del POLA, la filosofía que inspira la redacción de este documento allá por el año 1998, cuando se empieza a redactar? Esa filosofía está orientada a un doble objetivo: por un lado, continuar la conservación del litoral, pero al mismo tiempo hacerla compatible con su disfrute por parte de los ciudadanos. Hemos tenido una etapa estrictamente protectora desde el año 1993, como decíamos, y es posible ahora plantearse una nueva etapa en la que esa dialéctica entre la utilización y la conservación se resolviera de otra manera, haciendo ambas compatibles, en la idea de que la valoración por los ciudadanos de los recursos naturales y culturales del litoral es la mejor garantía de su conservación. Por supuesto que, en los casos en que este equilibrio amenaza o pone en riesgo los valores naturales, la disyuntiva se resuelve del lado de la conservación, por la prevalencia de la legislación sobre protección del ambiente sobre la de Ordenación del Territorio.

Otra faceta de ese nuevo concepto de preservación activa del litoral sería la cooperación y la coordinación entre administraciones en el ámbito de sus respectivas competencias. Como dije antes, el litoral se caracteriza por ser escenario de la actuación de distintas administraciones públicas: la Dirección General de Costas, la Comunidad Autónoma, los ayuntamientos... El POLA establece las reglas del juego para la intervención de todos esos agentes públicos, y también para los agentes privados, que en todo momento saben a qué atenerse y cuáles son, de una manera transparente y democrática, las normas para participar en él.

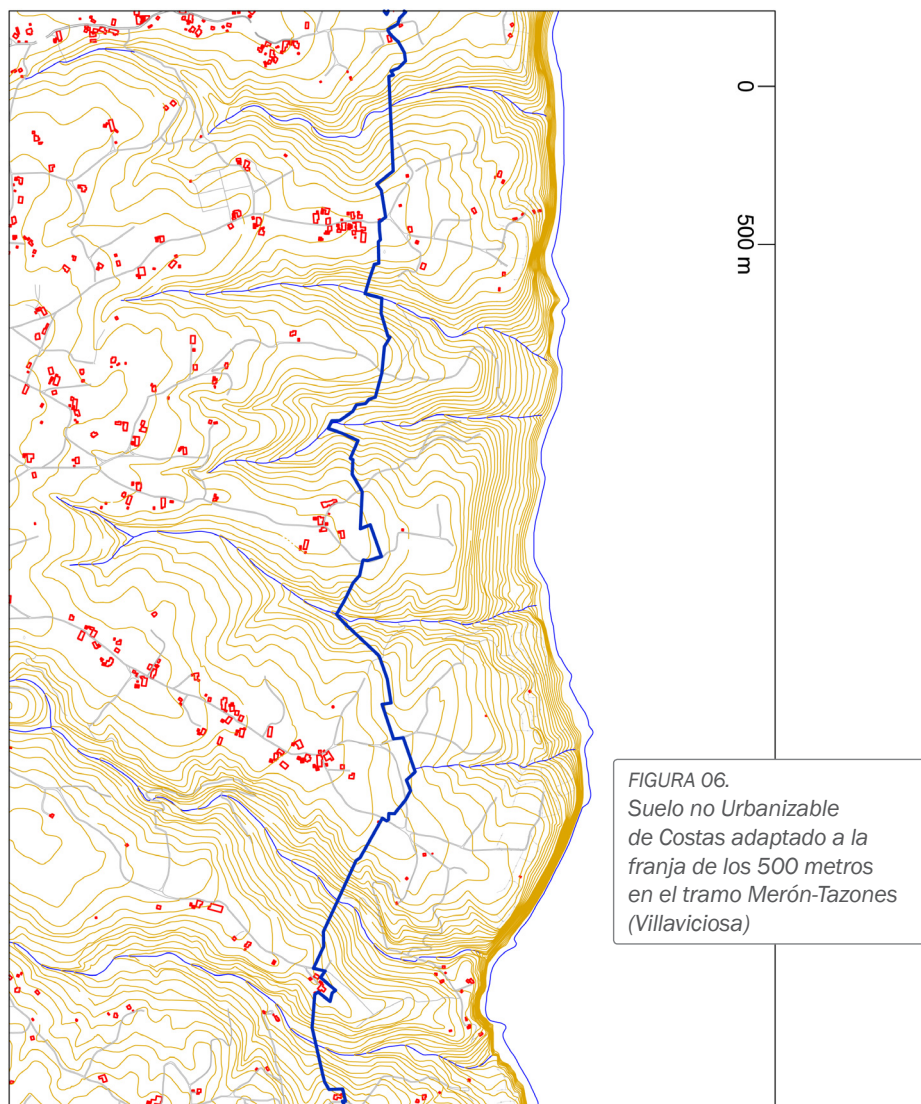
Las herramientas que despliega este Plan Territorial Especial para la preservación activa de la costa asturiana son básicamente tres: la más potente y la que puede provocar mayor interés o mayor polémica, por lo que tiene de

normativa, es la delimitación de suelo no urbanizable de costas; en segundo lugar tenemos las propuestas de conservación activa, actuaciones para poner en valor ese litoral sin perjudicar sus recursos o sus valores naturales o culturales; y en tercer lugar, una serie de planeamientos de desarrollo. El POLA, como tantos documentos en el planeamiento español es una especie de muñeca rusa, que contiene dentro de sí otros pequeños planes para concretar sus determinaciones a escala territorial más pequeña.

EL SUELO NO URBANIZABLE DE COSTAS

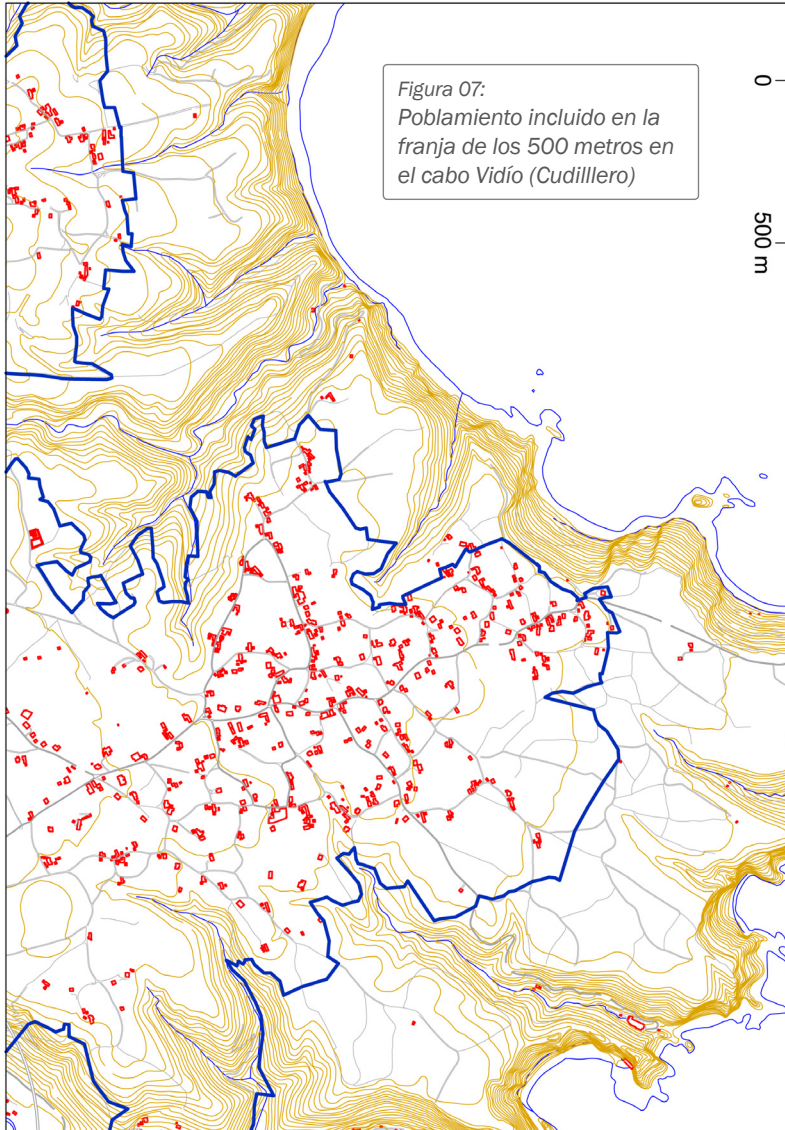
Vamos a hablar del suelo no urbanizable de costas y qué criterios se han empleado en su delimitación. En primer lugar, hay que señalar que no ha sido una cuestión demasiado traumática ya que, como les adelantaba antes, a mediados de la década de los noventa casi todos los concejos litorales asturianos tenían ya un suelo no urbanizable de costas delimitado, con mayor o menor amplitud. El POLA establece unos criterios homogéneos como instrumento de rango supramunicipal, y por tanto no sujeto a las revisiones y a las modificaciones puntuales.

Cuatro criterios han orientado el trazado del suelo no urbanizable de costas. El primero, casi obligado, viene de la Ley de Costas y de nuestras Directrices Subregionales, la Zona de Influencia o franja de 500 metros medida desde la ribera del mar, un procedimiento en exceso geométrico pero que el POLA va adecuando y va adaptando a las distintas características y peculiaridades de cada uno de los ámbitos costeros (figura 6).

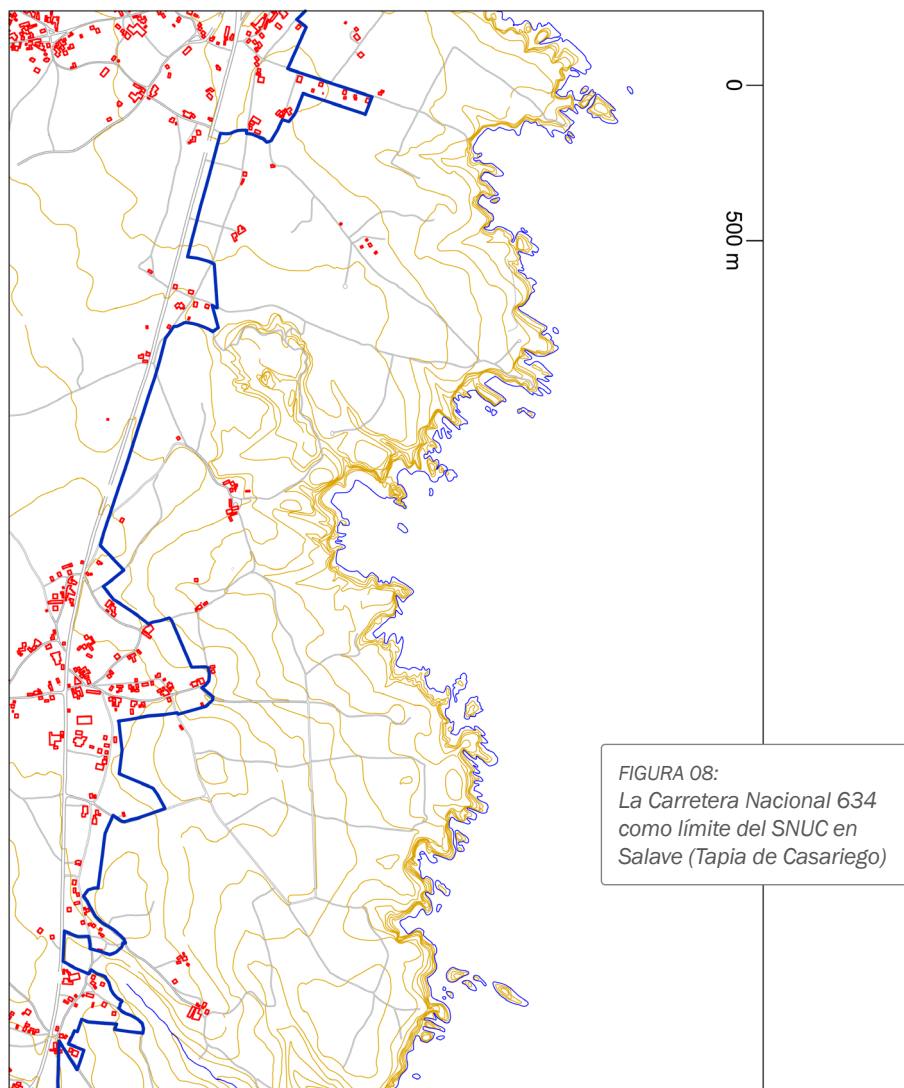


El segundo criterio ha sido la consideración del poblamiento litoral tradicional. Los núcleos que tenemos en la rasa son de una estructura muy laxa,

con grandes vacíos en su interior, pero siempre mantienen una distancia respetuosa del mismo borde del mar. Se separaban del acantilado para no sufrir directamente los efectos de la salinidad, del viento, etc. Teniendo en cuenta ese patrón de poblamiento que solamente se rompe en casos puntuales, la línea de suelo no urbanizable se ha diseñado respetando los núcleos rurales existentes. Como criterio general, los núcleos rurales no pueden crecer en dirección al mar, el único crecimiento posible es hacia el sur (figura 7).

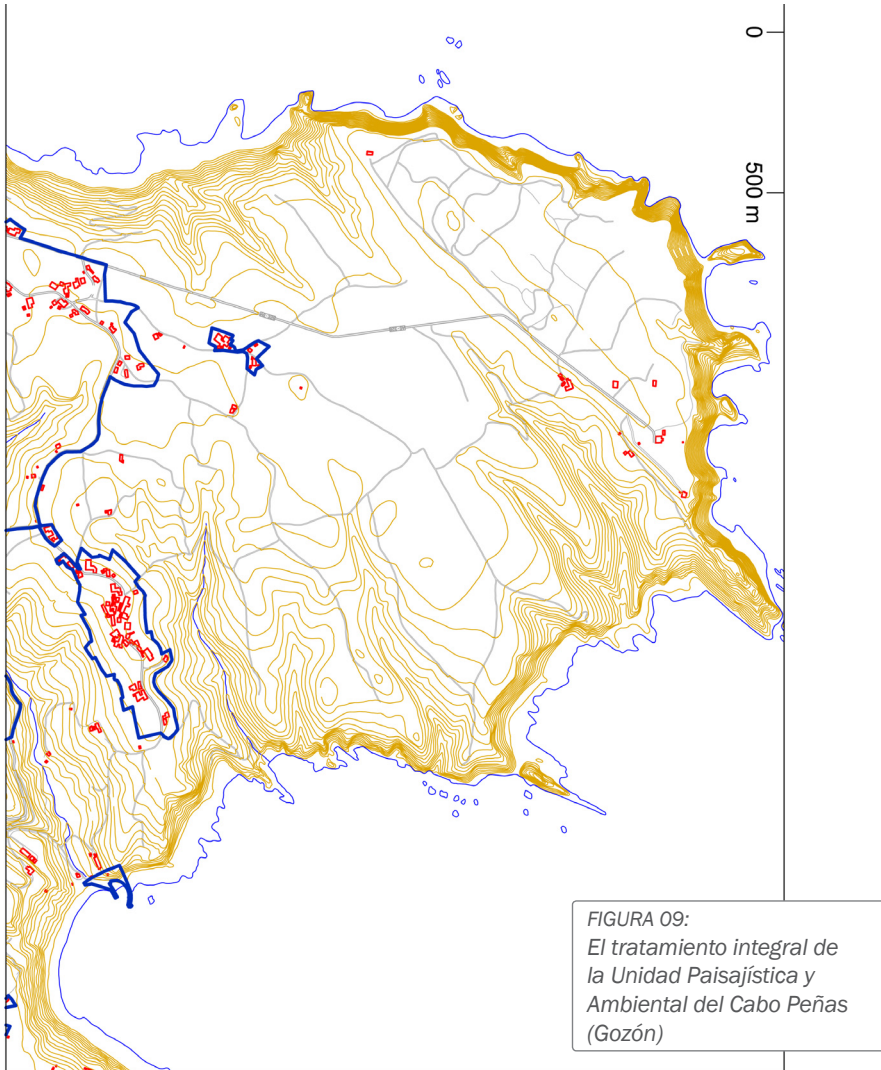


El tercer criterio son las barreras físicas que nos encontramos con mucha frecuencia en el paisaje (carreteras, líneas de ferrocarril...) Aunque dividen un paisaje bastante homogéneo a ambos lados, constituyen una ruptura de ese paisaje; en esos casos, la línea de suelo no urbanizable de Costas se ha adaptado a la presencia de esa barrera física (figura 8).



Y el último criterio ha sido el mantenimiento de áreas geográficas homogéneas con un paisaje costero propio. El ejemplo más elocuente es el del Cabo Peñas (figura 9) La consideración de todo este ámbito como una unidad paisajística evita

la partición que produciría la aplicación del criterio de los 500 metros y garantiza su protección integral como suelo no urbanizable de Costas.



Hasta aquí las medidas legales de conservación estricta, de exclusión del desarrollo urbanístico en todos los terrenos incluidos dentro de ese suelo no urbanizable de Costas, donde sólo son posibles las actividades agrarias tradicionales. Pero, como decía, no se trata sólo de preservación sino también de poner en valor los recursos litorales y facilitar, o acaso, ordenar el disfrute de los mismos. Voy a comentar dos programas de actuaciones en este sentido: por un lado, los parques-playa y, por otro, las redes de sendas peatonales litorales.

LOS PROGRAMAS DE ACTUACIÓN

Parques-playa es un programa que intenta formalizar y poner orden en un uso tradicional del que han sido objeto las playas en Asturias desde hace muchos años. Las playas asturianas son, por regla general, muy pequeñas, tienen muy poca extensión y en marea alta muchas de ellas se quedan sin superficie de arena. En las tardes de verano, al subir la marea, los prados colindantes son ocupados por los bañistas como zonas recreativas, de descanso o de ocio. Ahora nos damos cuenta de que la terminación de las infraestructuras de comunicación están produciendo graves problemas de afluencia de público en estos arenales, de uso generalizado, y este aumento de la accesibilidad en vehículo privado está ocasionando disfunciones graves en este modo de utilizar las playas que, en algunos casos, son ecosistemas de gran valor.

El primer objetivo de los parques-playa es conseguir un uso racional y adecuado a la fragilidad de los ecosistemas costeros, con los humedales y los sistemas dunares como elementos más destacados. Para ello es necesario liberar los espacios inmediatos a la playa de la ocupación y el impacto visual que suponen los vehículos privados y disponerlos en zonas protegidas de las vistas y a una distancia razonable que pueda ser recorrida a pie por los usuarios. En segundo lugar, dotar la playa con una zona recreativa de apoyo próxima a la playa, con una dotación mínima de servicios (aseos, venta de bebidas, botiquín, duchas...)

La máxima integración paisajística requiere el mayor ajuste de las instalaciones a una demanda que es claramente estacional. Por ello, tanto en las



FIGURA 10:
*Regeneración paisajística y ambiental de la
playa de Penarronda (Castropol y Tapia de
Casariego) Arquitecto: Ángel Noriega Vázquez.*

áreas de aparcamiento como en las recreativas se distinguen dos zonas, la de parque-playa permanente, para ser utilizados todo el año, y el parque-playa de temporada, destinado a acoger las puntas de visitantes que se producen en los fines de semana soleados en época estival. La primera requiere una actuación más intensa de urbanización y, por tanto, la propiedad pública. Pero en la segunda la urbanización es innecesaria y puede evitarse la expropiación llegando a acuerdos de arrendamiento con sus propietarios.

La figura 10 muestra la regeneración ambiental y paisajística de la playa de Penarronda, entre los concejos de Castropol y Tapia de Casariego, muy cerca de Galicia. Sobre la base de un Plan Especial previamente aprobado, el proyecto de ejecución tenía como objeto principal la supresión del aparcamiento sobre las dunas y su recuperación mediante la eliminación de un tramo de carretera que las atravesaba. Los automóviles fueron acomodados en áreas de aparcamiento diseñadas con criterios paisajísticos (pavimento de hierba y arbolado) muy próximas a la playa y apoyadas por un edificio de servicios, y se ejecutó un trazado alternativo a la carretera, que se convirtió en una pasarela peatonal de madera sobre las dunas.

El otro gran programa de disfrute público del litoral es el de sendas peatonales. Frente a un recorrido lineal de la costa asturiana desde Unquera hasta Vegadeo, el POLA apuesta por el tejido de un sistema de sendas peatonales que tome ventaja de la extensa y tupida red de caminos vecinales existentes. Una gran variedad de itinerarios que permitan al paseante componer su propio recorrido por los elementos de interés: acantilados, playas, elementos geomorfológicos sobresalientes, pero también pequeñas poblaciones, iglesias, zonas arqueológicas y otras piezas señaladas del patrimonio cultural. Los tramos de nueva apertura sólo son admisibles allí donde sea estrictamente necesario. Las obras se reducen al mantenimiento, drenaje y mejora del firme en tierras de los caminos existentes; la señalización de las posibles rutas y la dotación de pequeños miradores en puntos destacados. El afán por la máxima integración puede llevar a la utilización de servidumbres de paso, como se ilustra en la figura 11, perteneciente a la senda costera peatonal Arenal de Morís de La Espasa, en el Concejo de Caravia.



Hay otros programas de conservación activa, como la red de sendas cicloturistas, que vamos a iniciar este año con carácter experimental en la senda cicloturista del Cabo Peñas, y otros que todavía no han sido desarrollados, como la regeneración de cubiertas vegetales, experiencias piloto para sustituir masas de eucaliptos por arbolado autóctono.

FIGURA 11:
Servidumbre de paso en la senda costera
peatonal La Espasa-Arenal de Morís (Caravia)
Arquitecto: Ignacio García de Muñón Sánchez.

EL PLANEAMIENTO DE DESARROLLO DEL POLA

El POLA no es un documento que se agote en sí mismo; la complejidad de la ordenación litoral requiere la redacción de otros planeamientos derivados, diseñados en función de los problemas específicos a abordar: los Planes Especiales del Suelo No Urbanizable de Costas, de Áreas Degradadas por la Edificación, de Soterramiento de Líneas Aéreas de Alta Tensión, de Campamentos de Turismo y de Áreas Arqueológicas. Nos detendremos en el contenido de los dos primeros.

El objeto del Plan Especial del Suelo No Urbanizable de Costas es el tratamiento con el nivel de detalle adecuado de todas las edificaciones preexistentes a la entrada en vigor del POLA, en función de la intensidad del impacto que producen, desde su mantenimiento con determinadas condiciones hasta su expropiación en aquellos casos en que el coste económico y social de esa operación, siempre traumática, es ampliamente compensado por la mejora de una extensa área costera, pasando por actuaciones correctoras mínimas, como la eliminación de elementos disonantes o la sustitución de muros de fábrica por cierres vegetales.



FIGURA 12:: Área degradada por la edificación en el Cabo Negro (Gozón)

Con el Plan Especial de Áreas Degradadas por la Edificación se pretende la ordenación de aquellos ámbitos en los que se ha concentrado la promoción individual espontánea de viviendas unifamiliares a la que nos hemos referido en otro apartado, y con ella sus impactos paisajísticos (figura 12). El POLA identifica un total de trece zonas que ocupan en conjunto una superficie aproximada de 191 hectáreas, caracterizadas por un desorden y una falta de servicios urbanísticos incompatibles con el gran valor paisajístico de los lugares en que están enclavadas. El tratamiento en estos casos exige un mayor nivel de detalle que el POLA y las técnicas a utilizar serían muy similares a las propias de los Planes Especiales de Reforma Interior.

LA GESTIÓN DEL POLA

El coste total estimado de la implementación del POLA asciende a unos 82,5 millones de euros y medio. Hasta el momento se han invertido algo más de 13 millones.

Para la gestión de todas estas actuaciones se ha firmado un convenio con el Ministerio de Medio Ambiente, en la que éste se compromete a la financiación y el Principado a la tramitación del planeamiento y de las expropiaciones de suelo necesarias. Se han firmado convenios también con ayuntamientos mediante una figura denominada “actuación urbanística integrada” que, por así decir, articula la colaboración entre el Principado y ayuntamientos y agiliza el trámite para aprobar del planeamiento especial. En este caso, el Principado corre a cargo de toda la financiación, pues los ayuntamientos no tienen todavía recursos suficientes.

No obstante, el mejor resultado en mi opinión de los casi veinticinco años de políticas activas de ordenación de la costa en nuestra región es el reconocimiento social cada vez más extendido (incluso entre el sector empresarial) de que Asturias tiene en su litoral una auténtica reserva estratégica de futuro, y un factor esencial de competitividad e identidad de su territorio respecto de otras regiones de nuestro contexto.

Muchas gracias por su atención.



PARTE II



O PAPEL DAS ADMINISTRACIÓNS NA XESTIÓN DO LITORAL

Antonio García Elorriaga, Director Xeral de Recursos Mariños.
Consellería de Pesca e Asuntos Marítimos.

Xosé Benito Reza, Director Xeral de Conservación da Natureza da Consellería de
Medio Ambiente e Desenvolvemento Sostible da Xunta de Galicia

Ramón Saúl Lueje Espina. Director Xeral de Urbanismo. Consellería de
Política Territorial, Obras Públicas e Transportes

I. INTERVENCIÓN DE ANTONIO GARCÍA ELORRIAGA.

Vou a facer un pequeno resumen da xestión do litoral dende o punto de vista da Consellería de Pesca.

No que se refire á regulación, a norma principal en vigor é a Lei 6 de 1993, de Pesca de Galicia que está en proceso de revisión, porque xa leva 15 anos de vixencia e pódese dicir que está obsoleta polo que é necesario actualizala.

Tamén existe o Decreto 424/93, Regulamento de artes e aparellos de Pesca, que adolece do mesmo, e polo tanto, tamén está en proceso de revisión.

A finalidade da Lei de Pesca, é a regulación da pesca, o marisqueo e a acuicultura.

O ámbito competencial no que se refire a pesca marítima son as augas interiores, en canto ao marisqueo e a acuicultura, o mar territorial e a zona económica exclusiva de Galicia.

A ordenación pesqueira en materia de conservación e xestión dos recursos pesqueiros comprende o establecemento de vedas zonais e temporais, a fixación de fondos mínimos, o establecemento de arrecifes artificiais, o establecemento de zonas de interés pesqueiro, marisqueiro e de acuicultura e regulamentación de artes e aparellos.

En canto aos establecementos de cultivos mariños situados en zonas de dominio público ou privado temos varias figuras:

- **Os parques de cultivos mariños**, que poden estar na zona marítima ou na zona marítimo-terrestre.

- **Os viveiros**, que son os artefactos flotantes como as bateas de mexillón e de ostra. A produción de mexillón é do orden das 300.000 toneladas anuais. A de ostra de aproximadamente 3.000 toneladas.
- Outra figura son as **granxas mariñas**. Temos aproximadamente 20 granxas mariñas en funcionamento, e, principalmente estase cultivando rodaballo pero temos novas especies que prometen moito de cara ao futuro, como poden ser o besugo e os peixes planos.
- Entre os **establecementos auxiliares** de cultivos mariños podemos citar: as depuradoras, que depuran fundamentalmente moluscos, as cetáreas, os depósitos reguladores e os centros de expedición.

Os títulos administrativos que contempla a regulamentación son as concesións que se refiren principalmente a uso privativo de dominio público nas zonas marítimo-terrestres e implican un dereito de ocupación en réximen temporal e están adicadas a establecementos de cultivo ou a establecemento auxiliares.

Estas concesións teñen unha vixencia de dez anos que se van prorrogando ata os trinta anos.

Existen tamén as autorizacións para o uso privativo do dominio público, a título precario e fundamentalmente para o aproveitamento ou semicultivo de especies nos bancos naturais. Estas autorizacións actualmente danse por cinco anos e tamén son prorrogables ata os trinta anos.

- Existen asímesmo permisos de actividade, para a posta en funcionamento de establecementos de cultivos mariños, e permisos de explotación.

No que se refire á xestión dos recursos, a política pesqueira galega pretende manter o equilibrio entre os recursos e a capacidade de pesca, regular por unha parte o esforzo pesqueiro e por outra adoptar medidas técnicas de conservación, tales como as tallas mínimas das especies, as mallas das redes, o tamaño dos anzós e a xestión, incidindo no tempo de pesca, no número de artes, e na capacidade de pesca das artes e embarcacións.

- No que se refire a espazos protexidos, podemos falar dos bancos naturais, das zonas de libre marisqueo e as zonas declaradas de interés especial, xa sexa marisqueiro ou pesqueiro. Os permisos de explotación, que se dan para pesca e marisqueo, tanto aos buques como ás persoas no caso de marisqueo a pé, están tamén en proceso de revisión.

Outra figura que contempla a normativa galega son os plans de explotación marisqueira dos que existen dous tipos: un para autorizacións, e, para zonas de libre marisqueo.

Os obxectivos dos plans son determinar, especies obxectivo, regular os topes de capturas, regular os días de marisqueo, establecer as zonas autorizadas e facer un seguimento e control do desenvolvemento do plan.

Estes plans teñen carácter anual. Están regulados tamén os plans experimentais que teñen carácter temporal, e normalmente utilízanse para artes non reguladas ou para usos diferentes.

- Outra figura citable relacionada coa xestión do litoral son as reservas mariñas.

En España, a primeira reserva mariña estableceuse na Illa de Tabarca no ano 1986.

No Mediterráneo e nas Illas Canarias contan cun número significativo de reservas mariñas.

Aquí en Galicia, encontrase a reserva mariña dos Miñarzos, en Lira, que é a primeira experiencia deste tipo en Galicia.

En xeral, a política de reservas mariñas nun principio ten certas reticencias por parte do sector pesqueiro, pero, según a experiencia, cando levan en funcionamento varias anos son aceptadas perfectamente polo sector pesqueiro porque ve os bos resultados que se poden obter do establecemento de reservas mariñas e tamén polo potencial turístico que as acompaña.

- Asímesmo podemos citar os arrecifes artificiais, que, polo momento non existen en Galicia.
- No Mediterráneo e no Golfo de Cádiz están moi extendidos. Os arrecifes son de tres clases: de produción, para rexeneración de especies. Artefactos con cavidades para que se poidan refuxiar os peixes.
- Arrecifes de protección, son bloques de cemento con barras en aspa para producir enganches, sobre todo nas redes de arrastre, e de cerco. Hoxe en día esta figura está un pouco máis devaluada debido a que os arrastreiros levan sistemas de posicionamento satélite e a caixa azul e poden estar controlados en todo momento. Finalmente os arrecifes artificiais mixtos, que van combinando as medidas de produción coas medidas de protección.

Para terminar quixera facer unha breve reflexión sobre a relación Pesca-Medio Ambiente.

O medio incide na pesca en temas de vertidos, contaminación, mareas negras das que desgraciadamente sabemos tanto aquí en Galicia. E a pesca incide tamén no medio ambiente, por exemplo na sobreexplotación dos recursos, os descartes, e as incidencias de determinadas artes no fondo mariño. Parece polo tanto necesario facer unha xestión conxunta que combine os intereses da pesca cos do medio ambiente.

CONCLUSIÓNS

Necesidade dunha nova Lei de Pesca en Galicia, que regule a pesca profesional, a recreativa, o marisqueo e a acuicultura.

Xestión de litoral. Deben establecer áreas marítimas protexidas nos puntos sensibles da costa, no obxectivo de preservar e rexenerar as especies pesqueiras.

As figuras de protección son: os arrecifes artificiais, as reservas mariñas e as áreas de repoboación.

É necesaria unha xestión conxunta pesca-medioambiente.

II. INTERVENCIÓN DE XOSÉ BENITO REZA

Bos días, e gracias Carlos pola invitación a estas Xornadas sobre o Litoral. Vou comentar brevemente, porque se trata dunha mesa redonda para falar e discutir entre todos e coa xente presente o tema da protección do litoral, e tamén aquilo que vostedes vexan interesante. Significar brevemente a importancia da protección da natureza e dos espazos naturais que existen na costa galega.

Dicir, por exemplo, que o 52% da costa galega está protexida baixo a tutela da Rede Natura 2000, o cal xa é un indicador moi importante do grado de protección tan significativo que ten a costa en Galicia. Galicia ten 1.502 kilómetros de costa, e dentro da Rede Natura hai 782 kilómetros. Por porcentaxes, a Coruña e Lugo teñen practicamente o 60% da súa costa dentro da Rede Natura, e na costa de Pontevedra o 33.6% está protexida. Por tanto, xa hai un indicador importante do grado de protección, da tutela e cautela que deben ter as Administracións Públicas respecto a uns lugares moi senlleiros e emblemáticos, dentro do que é o conxunto do territorio de Galicia. E pensar, ademais, que a Rede Natura 2000, é un proxecto da Unión Europea. Un proxecto que vén da Directiva 92/43, a Directiva Hábitats que pretende a creación e consolidación dunha gran rede ecolóxica e coherente, europea, onde participen todos os estados membros da Unión. Por tanto non se trata dunha norma de carácter rexional ou de carácter autonómico ou local, senón que transcende moito máis alá das nosas fronteiras, tanto autonómicas como nacionais. É algo que hai que significar, de moita importancia.

A Rede Natura 2000 na actualidade ten 59 Lugares de Importancia Comunitaria, ou LICs, con 374.000 hectáreas, das cales 29.000 hectáreas se

corresponden a áreas mariñas. Dicar que, destes 59 Lugares de Interés Comunitario, 19 zonas, 19 Lugares de Interés Comunitario, conforman o que é a Rede Natura 2000 litoral. Ben como LICs ou ben como Zonas de Especial Protección para as Aves, as chamadas ZEPAs, que tamén forman parte da Rede Natura 2000 dado que foron creadas ao amparo doutra Directiva Comunitaria, a Directiva Aves.

Estes espacios, de moi alto valor, son As Catedrais, a costa de Foz, a Mariña Occidental, Estaca de Bares, Costa Ártabra, Costa de Dexo, Costa da Morte, Carnota e Monte Pindo, Monte e Lagoa de Louro, todo o Complexo Húmido de Corrubedo, todo o Complexo Húmido de Ons e o Grove, Cabo Udra, Costa da Vela, as illas Cíes dentro do Parque Nacional, a ensenada de San Simón, as illas Estelas, a Ramallosa, a Ría de Ortigueira, a Ría de Betanzos e o esteiro do Tambre.

Sonlles de aplicación a Directiva Aves, a Directiva Hábitats, e tamén unha cousa moi importante e que non se dá practicamente en ningunha outra comunidade autónoma: que os Lugares de Interés Comunitario da Rede Natura 2000 foron declarados por Decreto da Xunta de Galicia 72/2004, como zonas de especial protección dos valores naturais. Isto quere dicir que os espazos da Rede Natura 2000 pasaron a formar parte tamén da Rede de Espazos Naturais Protexidos de Galicia conforme á nosa lexislación autonómica. E este asunto ten unha importancia moi significativa porque aínda hoxe está en debate entre as autonomías e o estado central se a Rede Natura se pode considerar realmente un espacio natural protexido ou non tal e como os entendemos nós. E isto é así porque a Rede Natura é un proxecto de creación dunha rede ecolóxica onde deben estar ben representados determinados hábitats considerados de interese comunitario, e a Directiva Hábitats di que a obriga dos estados membros é a de conservar eses hábitats, esas manchas que hai dentro dos LICs para asegurar un bo estado de conservación das teselas onde se atopan eses hábitats de interese, pero non obstante hai un debate importante sobre si en verdade os LICs, en toda a súa extensión deben considerarse espazos naturais protexidos no senso que nós entendemos un parque natural, un monumento natural ou unha reserva natural con protección integral.

Nós xa non temos ese debate debido como dixeran ao Decreto do 2004, coas implicacións que supón, unhas positivas e outras negativas. Porque este Decreto declarou zonas de especial protección dos valores naturais todos os LICs da Rede Natura 2000 desde o ano 2004. A lista atlántica foi aprobada en decembro do ano 2005 e agora remata de se aprobar a lista mediterránea. Por tanto todos os nosos LICs teñen hoxe como digo a consideración de espazos naturais protexidos. Agora ben, moitas veces o debate xurde no senso de “se pode facer isto aquí, non se pode facer, hai que pedir permiso...”. A Directiva

Hábitats di, pero o di dunha forma moi xeneralista e moi sinxela, demasiado sinxela, que hai que manter nun estado de conservación favorable os hábitats e os taxóns sinalados no Anexo I e no Anexo II da Directiva, hábitats polos que ese lugar se integrou na Rede Natura 2000. De xeito que pode acontecer que as actividades que se desenvolvan dentro dun LIC, e que non afecten especialmente a eses hábitats, en concreto a esas poboacións de flora e fauna, serían perfectamente compatibles coa conservación.

Como dicía as ZEPAs tamén forman parte da Rede Natura 2000. Temos varias ZEPAs na costa: a ría de Ortigueira, a costa de Valdoviño, a Costa da Morte, Corrubedo, e o complexo Umia-Grove, e tamén a illa de Ons e as illas Cíes e o esteiro do Miño que tamén son LICs. Incluso algunhas delas tamén son humidais protexidos. Temos logo algunhas zonas da Rede Natura 2000 que a parte de ser LICs, Lugares de Interés Comunitario, polos hábitats e as poboacións de fauna importantes que teñen, tamén son Zonas de Especial Protección para as Aves, e xa o eran hai tempo porque a Directiva Aves é a máis antiga que temos en conservación da natureza en Europa, vén desde o ano 1979, moi vella, e se tivo en conta no 92 a efectos da creación da Rede Natura 2000.

Algunhas destas ZEPAs e lugares de interés comunitario gozan tamén da categoría de humidal protexido conforme a lei de conservación da natureza galega, e a maior parte destes humidais protexidos tamén son humidais de importancia internacional de acordo coa Convención Ramsar asinada en Irán no 1973. Por isto hai algunhas zonas en Galicia, dentro da costa, do litoral, que son verdadeiras xoias desde o punto de vista ambiental, caso por exemplo de Corrubedo. Corrubedo é LIC da Rede Natura 2000, Zona de Especial Protección para as Aves, humedal de importancia internacional Ramsar e humidal protexido pola Lei de Conservación da Natureza galega e ademais, o que non é pouco, tamén é parque natural.

A parte de todo isto destacar algunhas cuestións importantes dentro dos espazos naturais do litoral e sinaladamente respecto da Rede Natura 2000 e a importancia dos seus hábitats. Son estes, lugares de transición entre a terra e o mar, baixo a influencia oceánica, os ecosistemas terrestres enfrontados aos ecosistemas mariños, e sabemos que todos estes lugares son os lugares do planeta que albergan a maior biodiversidade. Precisamente por iso hai moitísimos hábitats de interese comunitario e de interese prioritario presentes nestas zonas. En concreto e para a área litoral de Galicia aparecen 49 tipos distintos de hábitats de interese comunitario e 14 de eles son hábitats prioritarios, o que significa unha porcentaxe moito máis elevada que nas terras da Galicia interior. Particularmente os máis importantes, os que máis valor teñen desde o punto de vista da conservación son a Costa Ártabra que ten 47 tipos

distintos de hábitats, a Costa da Morte ten 40, e Carnota-Monte Pindo ten 39 tipos de hábitats diferentes. Van baixando despois en escala e en número de hábitats, hasta chegar, por exemplo, á ensenada de San Simón que ten 16 tipos de hábitats.

A parte dos hábitats de interés comunitario, hai unha presenza moi ampla de hábitats prioritarios, hábitats para os que a Unión Europea esixe unha especial conservación, para este tipo de comunidades vexetais tan especiais. Uns hábitats prioritarios dos que pouco a pouco a sociedade galega vai escoitando falar, precisamente polo choque de intereses que estamos padecendo, dos que se está a escribir constantemente nos medios de comunicación. Dos hábitats prioritarios se ten falado bastante ultimamente debido a varios proxectos que se pretenden executar na costa de Galicia. Destacar, por exemplo, en canto á presenza deses hábitats prioritarios que tamén a Costa Artabra é a máis rica, con 13 hábitats prioritarios, e a Costa da Morte con 11 hábitats prioritarios. Hai que sinalar que a Rede Natura 2000 está baseada fundamentalmente no tema florístico, no tema botánico, nas asociacións e comunidades vexetais que aparecen dentro destes territorios, aínda que tamén se fai constar a presenza de poboacións e taxóns de determinadas especies de fauna, pero basicamente a Rede Natura se fundamenta nas comunidades vexetais e nas asociacións fitosociolóxicas presentes. Así por exemplo destacar na Rede Natura litoral a presenza dos hábitats costeiros e vexetación halofítica, as lagoas costeiras, como pode pasar en Corrubedo, e en algunhas outras zonas temos bancos de area, brezais húmidos atlánticos, dunas con varios tipos de hábitats prioritarios e de interese comunitario, o paradigma é, por suposto, a gran duna de Corrubedo, e contamos tamén coa presenza de augas eutróficas ou oligotróficas. Non son zonas destacadas polos seus bosques pero si existen cursos continuos de auga nunha gran parte destas zonas do litoral onde aparecen bosques de ribeira, bosques fluviais de galería. Os brezais e zonas de matogueiras tamén teñen a súa importancia, principalmente os brezais secos costeiros e os de *Erica vagans*, que conforma unha comunidade escasa, cunha presenza moi localizada en zonas moi concretas do territorio europeo, e aquí se restrinxe ás áreas do norte no arco Ártabro, á zona do cantábrico. Tamén aparecen formacións herbosas naturais e seminaturais de importancia, e incluso pequenas zonas con hábitats de turbeira, pequenas cubetas no alto dos relevos que aparecen nas nosas costas onde é frecuente a contrastada orografía.

En canto ás especies de fauna aparecen 33 especies da Directiva Aves como especies nidificantes dentro destas zonas de litoral. As zonas de litoral son riquísimas en cuanto á fauna e sobre todo en cuanto á presenza de aves, é dicir, que dentro dos hábitats dos que falamos e das zonas de protección do litoral pertencentes á Rede Natura o 73% das especies detectadas en Galicia

como especies nidificantes aparecen dentro destas áreas protexidas do litoral. Tamén temos un gran número de especies catalogadas pertencentes ao catálogo nacional de especies ameazadas, en concreto 92 especies, tanto de flora como de fauna. Unha está en perigo, a *Centaurea borjae*, 5 están como vulnerables, e o resto, 83 especies, aparecen como de interese especial dentro destas áreas. Destacar que tamén a Costa Ártabra é a máis rica en canto á presenza de aves e de fauna en xeral, particularmente hai 16 especies de interese para a conservación, o que supón o 89% das especies presentes nos espazos do litoral galego.

Despois deste percorrido rápido sobre o que é a existencia de zonas protexidas da nosa costa, ese 52% da costa de Galicia, e os valores naturais que atesouran, eu creo e penso, humilde e modestamente, que estamos creando dalgún xeito unha nova conciencia ambiental en Galicia. E cando estamos como agora falando do litoral, máis que nunca, tamén poderíamos estar falando das montañas de Ancares, do Courel, da serra do Xurés, do Macizo Central, ou dos ríos e cursos fluviais que atravesan Galicia. Pero creo que o tema do litoral é en efecto un tema que está hoxe á orde do día. Existe unha preocupación social pola conservación destes lugares do litoral. E no despertar da conciencia da cidadanía, e nese despertar dunha nova sensibilidade social polos temas do medio ambiente, penso que o actual goberno da Xunta algo ten que ver, nesa mudanza nos ritmos cardíacos do país cara aos temas ambientais. E o entendo porque creo que se teñen dado pasos importantes hacia unha conciencia crítica. Por exemplo, a decisión das minicentrais, de non autorizar máis minicentraís, a decisión de revisar todo o Plan Eólico de Galicia, e ver que novos criterios se deben de establecer na implantación de todos estes aeroxeneradores, tantos que xa hai por ahí.

Ou o tema da acuicultura marina, coa paralización e revisión de todo o plan de acuicultura mariña chamado Plan Sectorial de tecnoloxía alimentaria. Ou novos plantexamentos cara ao control de verquidos no país, tanto no mar como nos ríos, e facer un esforzo de cara ás empresas, aos concellos, para buscar solucións entre todos, para mellorar a calidade das nosas augas. Veño logo a dicir que creo que nun ano e algo abrimos, cando menos, un gran debate, importante sobre o xeito de preservar o patrimonio natural galego e sobre cómo asegurar a calidade de vida dos galegos, sobre cómo afrontar os problemas, e enfocar doutro xeito os problemas que temos. Está tamén todo o tema de urbanismo e da ordenación do territorio. A valoración de impactos. Facer as cousas dunha forma máis ordenada e serea, e calibrar, na súa xusta medida, se merece a pena estragar e ata qué nivel o patrimonio e o medio natural galego en aras dunha produtividade e dun desenvolvemento socio-económico que todos en efecto queremos. O feito de tomar decisións que foron para nós moi duras... Rexeitar proxectos como o de Cabo Touriñán etc, etc.

Penso que evidentemente estamos abrindo un camiño. Pero cando digo abrir o debate e entrar en todas estas cuestións tamén falo de que queda aínda un longo camiño por percorrer. Queda un longo camiño en cuanto a facer un estudo, control e seguemento do estado de conservación dos lugares de interese comunitario, dos lugares da Rede Natura 2000. Ogallá tiveramos a moita máis xente, máis persoal cualificado, máis fondos para avaliar o que está a pasar neses 79 Lugares de Interés Comunitario da Rede Natura. Para analizar as ameazas de todo tipo e procurar alternativas óptimas que poidan servir aos promotores dos proxectos para levar a cabo os seus proxectos e que non sexan lesivos para o medio natural. Todo un novo mundo que se abre coa ordenación do territorio e a necesidade de adaptar os planeamentos urbanísticos, os PXOM, e todas as normas subsidiarias da práctica totalidade dos concellos á Lei do Solo, que é unha lei xa do ano 2002, a Lei 9/2002. E cousas como por exemplo o Plan Director de Conservación da Rede Natura 2000. A Rede Natura 2000 non ten un plan xeral e é absolutamente necesario que saquemos adiante ese plan. A miña intención é sacar a información pública o Plan Director de Conservación da Rede Natura 2000. Vai a ser un plan onde analizar e estudar cada LIC por separado, e conta cun gran estudo sobre os valores naturais que contén cada LIC, cada lugar de interese comunitario. Vai ter tamén unha zonificación en cinco niveis de protección, en cinco gradentes, desde a zona de reserva ata a zona de uso xeral. Divídese en tres grandes grupos, os da Rede Natura galega nos LICs do litoral, nos LICs de montaña e o resto dos LICs do país. E o máis importante, vai contar cunhas directrices de uso e unha normativa específica para as actividades na Rede Natura 2000 segundo zonas, está practicamente terminado e en xuño o presentaremos.

Máis accións tamén no que é avanzar na planificación, para facer unha boa xestión consonte cos valores naturais a protexer, como pode ser o Plan de Ordenación dos Recursos Naturais de Corrubedo que se está facendo. Os Planes Rectores de Uso e Xestión están practicamente elaborados sobre as Fragas do Eume, da Serra da Lastra, do Parque do Xurés, o do Invernadeiro, e o do Monte Aloia. Deste xeito teremos rematado todo o proceso de planeamento dos nosos espazos máis senlleiros, os parques naturais. E nun prazo breve e a petición do Ministerio de Medio Ambiente en Madrid, para tramitar ante Bruse-las, imos enviar a nova proposta de ampliación da Rede Natura 2000. A Rede Natura vaise ampliar sustancialmente, estamos hoxe a falar dun 13% escaso, e pretendemos aumentar un 3-4% a superficie a nivel de Galicia da Rede e pasar a un 17% en superficie terrestre, con un horizonte a medio prazo do 20% da superficie de Galicia. Hai que pensar que a superficie media protexida en España é do 24%, nós estamos no 12.6%.

E por último, dado que estaba Carlos Nardiz aquí tamén, non sabía que viña hoxe, decirvos que dos cinco redactores da Lei de Protección da Paisaxe

de Galicia, tres estamos hoxe aquí: Carlos Nardiz, Ramón Lueje e eu. Levamos tempo traballando, debatindo sobre o que debería ser unha Lei de Protección da Paisaxe de Galicia. E é evidente que o litoral tamén ten moitísima importancia pola calidade paisaxística da nosa costa, das nosas rías e deses ecosistemas únicos no mundo que ninguén pón en dubida. O borrador da Lei xa está elaborado, agora o temos a discusión ao nivel de institucións e organizacións; o borrador galego da protección da paisaxe xa pasou a consulta do Consello Galego de Medioambiente e xa recibimos as alegacións. Dicirvos que xa hai un borrador moi avanzado e a nosa idea é que empeze a tramitarse o antes posible. Vai a ser unha lei pionera, sobretodo en Galicia, e das primeiras de España. Únicamente Valencia e Cataluña dispoñen hoxe dunha lei de protección da paisaxe. E tamén vai a ser un proxecto novo para explorar outras formas de conservación. A Lei de Protección da Paisaxe de Galicia prevé a realización dun gran atlas das paisaxes de Galicia, identificar cantos tipos de paisaxes temos, xerarquizarlos, facer un catálogo das paisaxes de Galicia, elaborar unha directrices ou unhas recomendacións sobre os valores das paisaxes tanto naturais como culturais, e incluso prevemos a posibilidade de esixir estudos de impacto, de integración paisaxística a proxectos que poidan incidir de forma grave en paisaxes que teñan alto valor e que así sexan identificados nos catálogos.

Notas:

A nova Lei estatal 42/2007 aprobada en decembro pasado, Lei do Patrimonio Natural e da Biodiversidade xa diferencia claramente por unha banda o que son os espazos naturais protexidos e os efectos desa declaración, e por outra os espazos pertencentes á Rede Natura 2000.

Por acordo do Consello da Xunta de 28 de decembro pasado iníciase a tramitación do Plan Director da Rede Natura en Galicia, acordouse tramitar este plan, para unha maior eficacia e efectividade, como un Plan de Ordenación do Medio Físico a proposta da consellería de política territorial e consonte coa normativa vixente en materia de ordenación do territorio.

III. INTERVENCIÓN DE RAMÓN SAÚL LUEJE ESPINA

Corren malos tiempos para el urbanismo cuando estamos en la confrontación cotidiana en los medios de comunicación, cuando se utiliza, bajo cualquier pretexto y argumento, que el urbanismo es el culpable de la mayoría de nuestros males. Y la verdad es que después de oír hablar de los aspectos ambientales de la protección de los recursos naturales más especiales, más singulares, los que tienen un alcance de protección derivado de su declaración como Red Natura o de la existencia de hábitats prioritarios, de LICs, de

ZEPAs, o cuando hablamos de la explotación de los recursos pesqueros de nuestras costas, vemos solamente un aspecto parcial de la ordenación de las actividades. Porque al urbanismo y a la ordenación del territorio se les reserva la función de ordenar integralmente los usos y actividades sobre el territorio, no solo el medio ambiente, no solamente la actividad pesquera, porque en los espacios litorales confluye también un espacio para la residencia y habitación, para el turismo, para el ocio, para la implantación de actividades económicas, para las infraestructuras, para las dotaciones y los servicios. Y para todos esos usos y actividades en nuestra legislación se reserva el papel de ordenación a los planes generales de ordenación del territorio y a los demás instrumentos de ordenación del territorio.

Nuestra experiencia en planificación es escasa. Cuando todavía no tenemos unas directrices o planes territoriales más allá de proyectos o planes sectoriales muy específicos, más preocupados en regular la actividad que en vertebrar ese territorio y procurar un reequilibrio territorial tantas veces anunciado, y hacer posibles y factibles las premisas de la estrategia territorial europea que hemos asumido para todos los territorios de la Unión, pues no nos queda nada más remedio que hacer un balance muy negativo. Necesitamos, y toda la sociedad tiene que ser consciente de ello, los agentes económicos, sociales y políticos, necesitamos, insisto, ordenar y definir las orientaciones de la regulación de usos y actividades del territorio. Pero desde la perspectiva de que no es todo crecimiento, por más que constituya una parte muy importante de la actividad económica, del producto interior bruto, del crecimiento derivado de la promoción inmobiliaria. Porque no todo es promoción inmobiliaria.

Las competencias en urbanismo y ordenación del territorio son competencias compartidas entre la Administración Autonómica y la Administración local. Por nuestro Estatuto de Autonomía, las competencias de ordenación del territorio son competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma y compartimos con los ayuntamientos la materia de urbanismo en cuanto a que son los concellos los responsables de la formulación, aprobación y tramitación de los planes generales, mientras que a la Comunidad Autónoma le corresponde la competencia de aprobación definitiva de los planeamientos municipales, limitado ese acto de aprobación definitiva a los controles de legalidad y a las competencias que tienen incidencia supramunicipal. Si ese es el panorama en cuanto a los instrumentos de ordenación y de competencias, el panorama en cuanto a la vigencia de esos instrumentos en el conjunto de los concellos de nuestro litoral es el de obsolescencia de los planes vigentes.

Un territorio que constituye una de nuestras señas más firmes de identidad, un territorio muy frágil desde el punto de vista medioambiental, se ha convertido en un elemento de reclamo, como se ha visto claramente durante

estos últimos años en los que se ha producido una presión inmobiliaria sobre espacios tan singulares como los que constituyen nuestras costas. Quizás además como consecuencia de un desastre tan lamentable como el del Prestige, que ha dado a conocer nuestra costa, y también la mejora de las infraestructuras con lo que supone de acercamiento de nuestro territorio para el resto del estado, a lo que habría que sumar la colonización del levante y mediterráneo español, lo que ha traído a nuestras costas una cierta vorágine de promoción inmobiliaria, que ha dado como resultado la necesidad de adoptar una serie de medidas antes de poder completar los procesos de planificación y de ordenación territorial que hoy están precisamente en sede parlamentaria y que a primeros de mayo esperamos que den como resultado la aprobación de una ley de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral, y que por supuesto en estas fechas preelectorales municipales también son objeto de discusión, de crítica por las voces más agoreras que siempre salen a criticar cualquier formulación que pretenda trasladar cierto rigor y orden a las actuaciones de la Xunta de Galicia.

A mi me sorprende en muchas ocasiones que la Ley de ordenación urbanística y de protección del medio rural, vigente hoy en Galicia desde el 2002, modificada en el 2004, constituya un punto de inflexión en lo que es la utilización racional del territorio. Me llama la atención que lo que supone es que se empieza ahora a utilizar de manera racional, o a exigir que se utilice ahora de manera racional el territorio. Que la regulación de los usos y actividades estén amparados en las normas y que estas se acometan con respecto a la legalidad. Porque los antecedentes de nuestro derecho urbanístico español son los mismos ya desde el lejano año 56. Hace 51 años los planteamientos genéricos que se contienen en la legislación urbanística, tanto estatal como de las comunidades autónomas, descansan en las mismas premisas, e incluso en las mismas técnicas urbanísticas. Y si el Estado tiene la competencia en cuanto al deslinde, regulación y autorización de usos en el dominio público marítimo-terrestre, es a las Comunidades Autónomas a quien compete la ordenación del territorio y la regulación de usos en los espacios de servidumbre de protección en ese dominio, en el resto del territorio que no constituye dominio público marítimo-terrestre. También es verdad que la Ley 9/2002 avanzó más en los aspectos relativos a fijar franjas o bandas de protección de ese dominio público, y frente a los 100 metros de servidumbre de protección del dominio que se establece en la Ley de Costas, la legislación urbanística gallega vigente establece que los suelos situados en una franja de 200 metros, medidos desde la ribera del mar, deberán ser clasificados en los planes generales de ordenación municipal como suelos rústicos de especial protección de costas, admitiéndose, no obstante, una excepcionalidad para reducir esa franja hasta los 100 metros, previo dictamen favorable de la Comisión Superior de Urbanismo. Pero

el ámbito de competencias de interés supramunicipal sobrepasa la franja de 200 metros, y en la legislación de costas estatal la franja se amplía hasta los 500 metros, ámbito de competencia e incidencia supramunicipal y, por tanto, de competencia autonómica en cuanto a las determinaciones y regulaciones de uso que sobre ese ámbito se establecen.

Es ese ámbito de los 500 metros en el que la Consellería de Política Territorial ha regulado y ha impulsado la adopción de medidas cautelares provisionales para poner freno a los desmadres y desmanes que se estaban produciendo en la producción inmobiliaria en determinados territorios de nuestras costas. Se estaban produciendo datos del tenor siguiente: municipio con escasamente poco más de 3.000 habitantes y menos de 3.000 viviendas, en el que en un año se guisan proyectos de construcción para ese concello que supera las 6.000 viviendas. Algo está pasando, y algo hay que hacer. Y si ese mismo concello tiene unas normas subsidiarias de planeamiento que no solo no están adaptadas a la Ley 9/2002, ni a la ley del 97, sino que tiene unas normas que tienen una antigüedad de más de 20 años, algo está pasando.

No es el único caso en el que la promoción inmobiliaria se ha incrementado a unos ritmos y con una aceleración como nunca se había conocido en los años anteriores, y el fenómeno tiene que ver con los procesos que muy brevemente enunciaba antes. ¿Qué hay que hacer entonces? Lo que hay que hacer por supuesto es planificar, lo que hay que hacer es gestionar, lo que hay que hacer por tanto es ordenar. En la Ley 9/2002 se establecía un compromiso para la Xunta de Galicia y una única acción para que en el plazo de 2 años se presentase al parlamento un mal llamado Plan Sectorial del Litoral. Digo mal llamado porque, como es un método de ordenación del territorio, no tendría esa función de acuerdo con la regulación que de los instrumentos de ordenación del territorio se efectúa en la Ley de Ordenación del Territorio de Galicia, en la Ley 10/1995. Pero ese plazo venció, pese a quien le pese, el 1 de enero del 2005. Es urgente y es necesario, por tanto, dotarnos de instrumentos de ordenación y planificación del territorio que, por un lado, determinen cuales son las políticas de la ordenación del territorio de la Administración Autonómica de la Xunta de Galicia, pero que por otro arbitren y articulen directrices y orientaciones para la redacción de los instrumentos de ordenación municipal, para la regulación de los usos y actividades desde los respectivos planeamientos municipales.

Ese es nuestro empeño y también nuestra obligación y compromiso, muchas veces frenado por la necesidad de un día a día bastante perverso, que obliga a otro tipo de actuaciones más inmediatas, que tienen que ver con la restauración del orden alterado, con la reposición de la legalidad urbanística, con intentar poner freno y control a ciertos desaguizados que se están

produciendo, desaguizados que tienen que ver, insisto, con la producción y transformación urbanística al margen de los requerimientos y planeamientos municipales en suelos que no reúnen los requisitos legales de su clasificación para esa transformación urbanística. Y cuando uno se encuentra con edificios residenciales, para vivienda colectiva de más de 50 viviendas, donde la evacuación de aguas residuales se efectúa mediante fosa séptica, uno no piensa que está en los albores del siglo XXI, piensa que está algún siglo por detrás, pero algún siglo muy anterior al siglo XIX. Porque los romanos ya resolvían el saneamiento de sus poblaciones, Roma era una ciudad con saneamiento. Y, cuando en un año, en un ayuntamiento del litoral gallego, se produce el doble de tejido urbano, de edificación (porque decir tejido urbano es un exceso por mi parte), el doble de edificación, eso nunca en un proceso de crecimiento urbano se dio con esa celeridad ni se hizo en tan poco tiempo.

Las ciudades se han construido en tiempos con pausas, con estrategias, con modelos, con dotaciones y eso es lo que queremos. Lo que queremos es que desde la ordenación y planificación del territorio dotemos a nuestras villas, a nuestros pueblos, de las dotaciones, de los servicios, de las infraestructuras necesarias para garantizar la calidad de vida de los residentes, de los ciudadanos. Que no haya discriminación en cuanto al acceso a los equipamientos, ni a los servicios, ni a las infraestructuras, para ningún ciudadano de nuestro territorio, que todos tengamos las mismas condiciones de igualdad.

Y finalmente, porque es lo que está hoy en debate parlamentario, la Ley de Medidas Urgentes de Ordenación del Territorio Litoral. Para matizar y aclarar las falsedades y vaguedades que se están atribuyendo a esa ley, diciendo que va a paralizar la actividad económica de Galicia, confundiendo cual es el objeto de la ley, cual es el alcance de la ley. La tan llamada ley de los 500 metros que, digo, es una medida provisional, cautelar y urgente. Era urgente adoptar una decisión de este tipo, y ha tenido que ser mediante ley, porque no estaba prevista ninguna fórmula para que la Comunidad Autónoma pudiese incidir en la regulación y concesión de otorgamientos de licencias a través de los planeamientos municipales, y lo digo porque, por ejemplo, en Cataluña, en los 40 primeros días del gobierno tripartito de Pascual Maragall, se adoptó una decisión similar, pero su legislación de ordenación del territorio permitía adoptar esa medida. Digo que se adoptó una decisión tan similar como esa, suspender los planeamientos, la tramitación de los instrumentos de planeamiento del desarrollo de los suelos urbanizables en la franja de los 500 metros medidos desde la ribera del mar. Decisión que también tomó el Gobierno de Cantabria, mediante una ley; decisión que también tomó el Gobierno del Principado de Asturias también mediante las directrices de ordenación del territorio, unas subdirectrices regionales de la franja costera y, hoy, las tres comunidades tienen un plan de ordenación del litoral. El POL asturiano, el POL cántabro, el Plan de

Ordenación del Sistema Costero de Cataluña y, hace escasamente veinte días, el Gobierno Vasco acaba de aprobar definitivamente su plan de ordenación del litoral. Quedamos nosotros, al menos en lo que es el territorio del norte del estado español. Insisto en que la ley tiene su objetivo cautelar, tiene fijado un plazo máximo para la vigencia de esas medidas cautelares y afectan al suelo urbanizable en la franja de los 500 metros y al suelo urbano no consolidado de los concellos menores de los 50.000 habitantes. ¿Y por qué al suelo urbano no consolidado? Sencillamente porque se estaban dando, y se están dando por parte de los concellos, licencias de edificación sin someterse a los procedimientos regulados en la ley para la transformación urbanística, a la ejecución sistemática de la edificación previo proceso de reparto equitativo de cargas y beneficios de la ejecución de la obra urbanizadora, edificando en suelos que no reúnen los requisitos por no tener los servicios necesarios suficientes, como si se tratase de solares, concepto atávico confundido en nuestro país en el sentido de que cualquier propiedad, cualquier parcela, cualquier leira, constituye un solar. Este concepto, muy atávico, no se ajusta a derecho, pero tampoco se ajusta a la Ley 9/2002, ni a la Ley del 56, pero ha dado la posibilidad de una mala interpretación de la ejecución urbanística del planeamiento, para posibilitar edificaciones sin la necesaria transformación urbanística que se requiere para ejecutar la edificación. Hoy estamos para hablar de la gestión del litoral. La puesta en marcha del mecanismo de gestión integrada del litoral entre las consellerías de la Xunta y el Ministerio de Medio Ambiente, para la implantación de usos y actividades en los espacios costeros, que van desde las actividades de acuicultura, la protección del medio ambiente o la simple construcción de paseos marítimos, viene a poner calma, con medidas provisionales cautelares para poder ordenar adecuadamente esa franja de 500 metros desde el plan de ordenación del litoral.

Evidentemente, en la Ley aparecen otras medidas complementarias, como la creación del Instituto de Estudios del Territorio como un organismo encargado del análisis de nuestro territorio, de facilitar herramientas, estudios y análisis para la toma de decisiones e, incluso, prestar asesoramiento en materias de planeamiento y gestión urbanística, u otras más puntuales y específicas en cuanto a la regulación e incluso atribución de competencias a la agencia de protección de la legalidad urbanística cuyos estatutos ya están aprobados inicialmente y finalizado el plazo de información pública, y que esperamos esté en funcionamiento a finales de este año, relativas a la competencia precisamente en la servidumbre de protección del dominio público que la Ley de Ordenación Urbanística, cuando regulaba las funciones de la agencia, no le había atribuido.

Y para darnos una idea de cómo era el pensamiento desde la Xunta y cómo es ahora pues, simplemente baste un comentario, y es que hay un Ser-

vicio de Protección del Litoral, así definido, que ha ido jugando al tenis, porque ha ido votando de un sitio a otro desde un primer momento, de la Consellería de Política Territorial (entonces Ordenación del Territorio), pasando a Medio Ambiente, despues a la consellería de Pesca y, ahora nuevamente, a Política Territorial. Este gobierno de la Xunta de Galicia sí tiene especial preocupación por la protección y conservación, pero no por el estancamiento, sino también por el crecimiento ordenado, el crecimiento para mejorar, el crecimiento desde la gestión y la planificación racional de los recursos. Y por la idea de que la coordinación y cooperación interadministrativa es fundamental.

A VISIÓN DOS EXPERTOS

Carlos Nárdiz Ortiz, Decano do Colexio de Enxeñeiros
de Camiños, Canais e Portos de Galicia.

Juan Freire. Departamento de Bioloxía animal, Bioloxía vexetal
e Ecoloxía. Facultade de Ciencias da UDC

I. INTERVENCIÓN DE CARLOS NÁRDIZ ORTIZ

Como Decano del Colegio de Ingenieros de Caminos de Galicia represento a un colectivo que ha tenido históricamente una relación muy directa con los temas del litoral.

Los ingenieros de caminos, canales y puertos nos aproximamos al litoral desde una visión compleja que tiene que ver con los aspectos ambientales, paisajísticos, infraestructurales, que analizamos desde los procesos dinámicos que se están produciendo en torno al litoral. Aunque no sabía muy bien como enfocar mi intervención, a medida que el resto de ponentes de la mesa han ido interviniendo se me ha ocurrido, de forma rápida, plantear una cierta reflexión histórica para dar respuesta a lo que preguntaba Ramón Lueje sobre lo que está pasando.

Porque algo sin duda está pasando. Me gustaría en este sentido comentar que veo las transformaciones que se están produciendo en el urbanismo, aproximadamente desde los años 80, a partir de cuatro etapas. Incluso podría ocurrir que en estos momentos, a partir de los planteamientos que han sugerido Ramón Lueje y Benito Reza, estemos en una quinta etapa. Para mi *la primera etapa* es una etapa optimista respecto al papel del planeamiento urbanístico. La vivimos en los años 80 como reacción al planeamiento urbanístico anterior de los años 60 y 70, y a las agresiones que se estaban produciendo de los entornos urbanos y en los entornos rurales con mayor valor de calidad paisajística, en una etapa en que España estaba saliendo de los planes de desarrollo. Esta etapa del planeamiento urbanístico, tuvo su referencia en los esfuerzos anteriores a los que se refería Ramón Lueje, en donde los ayuntamientos democráticos apoyaron en los años 80 la Ley del Suelo del año 75, y los Reglamentos de Planeamiento, Gestión y Disciplina Urbanística del año 78, en una práctica que fue interiorizándose de forma progresiva, y en la que se creía en la capacidad integradora de ordenación del territorio que tenía el planeamiento urbanístico. Por contarles una experiencia, en el año 1989, redacté

el proyecto del paseo marítimo de Santa Cruz, que, previamente, estuvo condicionado por la redacción de un Plan Especial. El plan general de Oleiros, creo que del año 84, se desarrollaba a través de instrumentos de escala intermedia en aquellos espacios de mayor valor paisajístico, que necesitaban la redacción de planes especiales a los cuales se adaptasen después los proyectos de obra o de urbanización.

Esta etapa fue ampliamente rebasada en los años 90 por los procesos de liberalización del suelo, que no se iniciaron como se ha defendido a partir de la segunda mitad de los 80, sino ya a comienzos de los años 90. En esta *segunda etapa* se plantearon dudas respecto a la capacidad del planeamiento urbanístico para ordenar el suelo, o sobre la capacidad del mismo para hacer frente al incremento de los precios del suelo, defendiendo como propuestas alternativas, las intervenciones apoyadas en el proyecto urbano. El final del proceso fue la ley del año 1998, tremendamente contraproducente, que declaró urbanizable todo aquel suelo que no fuese protegido. Mientras, algunas Comunidades Autónomas que creyeron en el papel de la ordenación del territorio, se fueron dotando de leyes e instrumentos de ordenación del territorio a escala supramunicipal. Aquellas otras Comunidades, que no creyeron, aprobaron como en el caso de Galicia, sus leyes de Ordenación del Territorio de forma tan tardía como el año 95. Pero, de alguna manera, en este proceso se puso de manifiesto la incapacidad de ordenar el territorio desde la escala municipal, circunscrita a unos límites artificiales establecidos en los años 30 del siglo XIX, que nada tenían ya que ver con los procesos de urbanización que se estaban produciendo claramente a la escala supramunicipal y respecto a la protección de espacios, como por ejemplo el litoral, con sus valores paisajísticos, ambientales que no pueden ser reducidos los límites municipales. Por tanto, en los años 90, es donde se produce también de forma clara la aceptación de la insuficiencia del planeamiento municipal, y la asunción por parte de las Comunidades Autónomas de las competencias en la ordenación del territorio a la escala de la Comunidad; pero también, a la asunción de las limitaciones por parte de las Comunidades Autónomas de la capacidad para ordenar el territorio a pesar de las competencias que les atribuye la Constitución. En este sentido, yo no participo del planteamiento que acaba de realizar Ramón Lueje de la capacidad de la administración autonómica para ordenar el territorio, puesto que la ordenación del territorio no se puede realizar exclusivamente desde los instrumentos que manejan las administraciones autonómicas, desde el punto de vista de la planificación, independientemente de que apuesten por la planificación municipal o por la planificación territorial a escala supramunicipal. Por ponerles un ejemplo, la Cornisa Cantábrica en estos momentos se está ordenando o desordenando como consecuencia de la prolongación de la Autovía del Cantábrico, y los efectos que se produjeron en los años 90 en Can-

tabria, y que se están produciendo ahora en Asturias (aunque Asturias ha sido capaz de dotarse en los años 90 de unos instrumentos supramunicipales), o en el litoral de la Mariña lucense y coruñesa en Galicia, tienen que ver con los efectos territoriales de una infraestructura, como es la Autovía del Cantábrico, que se está prolongando hacia el Occidente de la Cornisa Cantábrica. Igual podríamos decir de los efectos que se están produciendo en Galicia por la concentración de la población en torno al eje de la Autopista del Atlántico en torno a los territorios litorales con implicaciones por ejemplo de las nuevas vías del Salnés o Barbanza. Por tanto la ordenación del territorio tiene que ver con las transformaciones que en Galicia se están produciendo también con la construcción de nuevas infraestructuras viarias especializadas, que acercan territorios cada vez más extensos a las áreas urbanas, extendiendo los procesos de urbanización que anteriormente se concentraban en las periferias de las ciudades a áreas cada vez más amplias, con nuevas viviendas y urbanizaciones de primera y segunda residencia, en donde las connotaciones que tienen las decisiones sectoriales, como son aquellas que se relacionan con las infraestructuras viarias, tienen unas implicaciones territoriales tremendas en la transformación del territorio. Se trata de transformaciones, por otra parte, apoyadas en la propia incapacidad del planeamiento urbanístico para hacer frente al trazado y dimensionamiento de las nuevas infraestructuras. Pienso en este sentido que el planeamiento urbanístico que se está realizando es un planeamiento fundamentalmente orientado hacia el campo de la edificación, y que entra en contradicción con esa voluntad integradora a la que antes se refería Ramón Lueje.

Distinguiría una *tercera etapa*, que es la etapa que en Galicia se produce aproximadamente a partir del año 2000. Es una reflexión principalmente canalizada a través de la prensa, en donde se produce un debate, desde mi punto de vista equivocado, respecto a las transformaciones urbanística que se están produciendo en Galicia. Debate orientado fundamentalmente a los efectos de la diseminación de la edificación y hacia la transformación del rural, mirando para otro lado respecto a la agresividad que están teniendo, las transformaciones que se están produciendo en la periferia de las ciudades y en las propias villas, que terminan con todo un patrimonio construido, urbano, arquitectónico, paisajístico, apoyadas por el propio planeamiento urbanístico. Antes decía Ramón Lueje que la Lei do Solo de Galicia del 2002 no es una inflexión respecto a una práctica urbanística, que en España, a diferencia de otros países, tiene sus raíces en la Ley del Suelo del año 56, por las oportunidades que dan las Administraciones Municipales respecto a la transformación del suelo, sin costes por parte de los propietarios del suelo, de tal manera que es uno de los problemas, que parece que la nueva Ley del Suelo intenta enfrentarse con él, estando planeando sobre gran parte de los procesos que se están

produciendo en estos momentos. Pero no hay un debate social, en la sociedad de Galicia respecto a los efectos de cómo se está construyendo el territorio. Debate, que como comentaba, desde mi punto de vista está mal orientado, porque se piensa que a través de un cambio legislativo, orientado fundamentalmente a la ordenación del litoral, la administración autonómica en Galicia, se podrá enfrentar con procesos que rebasan con mucho lo que es la propia capacidad de la propia Administración. Este es el debate que creo estamos viviendo en estos momentos desde esta *cuarta etapa*, con una administración autonómica que a través de la Consellería de Política Territorial y la Dirección Xeral de Urbanismo de la Consellería, está siendo valiente, pero me temo que valorando el esfuerzo, esta valentía es propia de una actitud casi quijotesca contra unos molinos, que sabemos tienen fuertes implicaciones económicas y sociales, y que por tanto, si no planteamos unos escenarios distintos para enfrentarnos con esos molinos, entiendo que iremos fracasando. Porque una de las cosas en la que creo es que tendríamos que empezar a ponernos de acuerdo en que no por el hecho de que la administración autonómica apueste por revisar el planeamiento urbanístico actual y adaptarlo a la Ley del 2002, independientemente del valor que hay que dar a este esfuerzo; y no por el hecho de que apoyándose en instrumentos legislativos, siendo estrictos por ejemplo en la delimitación del suelo consolidado y no consolidado, o en las limitaciones para el crecimiento urbano en función de la población existente, vamos a dar una respuesta a los problemas que se están produciendo en Galicia, ya que se trata de instrumentos de una práctica (independientemente de la apreciación que hacía antes Ramón Lueje de su capacidad integradora) que sigue siendo una práctica sectorial, con todas las limitaciones, entre otras cosas por la incapacidad de coordinar distintas Administraciones, y por los lenguajes de apoyo que desde el punto de vista profesional y técnico se utilizan en el planeamiento urbanístico (o territorial) para enfrentarse a la ordenación urbanística o del territorio a escala municipal y supramunicipal.

¿Cuál desde mi punto de vista sería una *quinta etapa*? Yo creo que tendríamos que hablar de manera sincera, identificando los problemas, sabiendo de las limitaciones, como antes decíamos, de los instrumentos que estamos utilizando desde las prácticas sectoriales, en donde se apueste por la coordinación entre administraciones, no solo a través de la aprobación del planeamiento urbanístico por parte de la Consellería de Política Territorial, ya que por ejemplo las decisiones que afectan a las infraestructuras viarias tomadas por la propia Consellería, pueden ser tremendamente contradictorias respecto a los decisiones que pueda estar tomando la administración urbanística para dirigir el crecimiento urbano. Apostar por la coordinación de las administraciones, tiene que ver con instrumentos que en estos momentos se están poniendo encima de la mesa como los planes territoriales a escala supramunicipal, o

la evaluación ambiental estratégica de los planes, que permiten coordinar la administración local con la autonómica y estatal. Pero para mi tiene también que ver con un tema más profundo, en donde Asturias o Cantabria han dado respuestas diferentes a las que ha dado Galicia en la valoración del territorio, como un elemento de identidad y oportunidad territorial, para competir con otras Comunidades Autónomas. Se trata, en definitiva, de definir previamente aquellos elementos que deben ser protegidos, independientemente del debate político y de la gestión municipal, porque como ha dicho también Ramón Lueje, en estos momentos no hay un consenso en Galicia respecto a aquellos que habría que proteger de los procesos de la urbanización. Cualquier planteamiento de la Red Natura o de protección del paisaje, a los que se ha referido Benito Reza, o cualquier proyecto territorial como el de ordenación del litoral, al que se refería antes Ramón Lueje, si no se quiere hacer de forma sectorial (ligada a una sola administración), necesitan en estos momentos en Galicia que estuviese previamente consensuado. Por tanto, si en el debate político necesario, no se llega a un acuerdo por parte de la sociedad en Galicia, en donde ese acuerdo venga de una reivindicación social, es difícil, con las expectativas que se han creado a través del planeamiento urbanístico anterior (y a través también del planeamiento urbanístico actual) respecto a la revalorización urbana del territorio, creo que si no se cambian las condiciones del mercado inmobiliario seguirán igual. Considero en este sentido que los profesionales no nos podemos desligar de este debate y pensar que es exclusivamente un debate de promotores de suelo, de propietarios de suelo y dejando a la administración urbanística que sea la que se enfrente a esos molinos. Bien, termino con esta duda, de esta *quinta etapa* que rebasa, desde mi punto de vista, la propia voluntad que pueda tener, y la propia valentía que pueda tener la Administración urbanística para enfrentarse con estos problemas, si no se produce al mismo tiempo un consenso social, y político, de que es necesario cambiar la forma en que estamos construyendo el territorio.

II. INTERVENCIÓN DE JUAN FREIRE

Vengo a hablar un poco de mi papel que es ocuparme de las cuestiones ambientales, de lo que es la naturaleza, los recursos naturales. Aunque en mi intervención lo que yo trato de explicar es que en realidad no podemos separar la parte ambiental de la parte social-económica y menos en la zona litoral. Para mi el “problema” en la gestión del litoral es el problema perfecto de la globali-

zación. Es donde se están poniendo de manifiesto todas las oportunidades, todas las amenazas, todos los problemas que está trayendo este cambio que se viene denominando globalización. Por una parte porque tenemos que pensar en una perspectiva global y también en una perspectiva local, como se planteó en las intervenciones anteriores. Primero que los ecosistemas costeros, en realidad el sistema costero y el sistema litoral, es muy limitado en el espacio, ocupa una parte muy reducida del espacio. Segundo porque hay un crecimiento demográfico, pero que es un crecimiento demográfico fundamentalmente urbano y costero. Los datos indican que no es que la población humana cada vez ocupe más espacio, sino que cada vez se concentra más en unos espacios que son claves, que son fundamentalmente las zonas costeras, a nivel mundial y a nivel local. Galicia se está despoblando en términos geográficos, salvo una estrechísima franja donde las densidades de población son muy elevadas... Hay un crecimiento de la población, voy a pasar muy rápidamente sobre esto, aunque las previsiones, por ejemplo de Naciones Unidas, indican que el crecimiento poblacional está realmente llegando a un tope. En el caso gallego lo podríamos plantear con cautela. Realmente no deberíamos preocuparnos tanto por el crecimiento poblacional sino precisamente por todo lo contrario. Lo que está sufriendo, y seguirá sufriendo, este punto de inflexión que marca Naciones Unidas para mediados de este siglo en el entorno mundial, seguramente en Galicia ya está sucediendo. Ya estamos asistiendo al problema contrario. En este contexto ¿Qué le ha pasado al litoral ibérico? Estamos viviendo ejemplos a todos los niveles. En el caso de la Manga, estas imágenes son muy significativas de los cambios drásticos que se han sufrido en los últimos 30-40 años. Hay un estudio de la Universidad de Baleares muy interesante en el caso de Baleares, que analizan los cambios en el uso del territorio desde el año 50 hasta el 2000, y demuestran que lo que hay en realidad es un movimiento de los asentamientos humanos desde el interior hasta la costa, asociado al crecimiento del uso del territorio pero el crecimiento del uso del territorio, en un caso como Baleares es bastante restringido, se estima que un 5 % del territorio está ocupado por usos artificiales, es decir, por suelo urbano. También a veces tenemos que poner en contexto estas cuestiones.

Llegamos al caso de Galicia. El caso de Galicia es paradigmático. Puede que la última ola urbanizadora esté llegando ahora aquí retrasada con respecto al Mediterráneo por razones obvias, sobre todo climatológicas. Pero los usos del territorio en Galicia han sido muy intensos, sobretudo en la zona costera, durante mucho tiempo. Y nos encontramos ahora con un escenario, un problema que muchas veces tristemente se analiza desde un punto de vista estético cuando en realidad es un problema de mucho más calado y yo creo que el análisis que hizo antes Xosé Luis Barreiro fue bastante claro. Digamos que la estética, el feísmo no es más que una consecuencia final de todo un pro-

ceso y tratar de corregir esa estética por sí sola primero es un objetivo bastante irrelevante y segundo es totalmente inviable si no atacamos los problemas fundamentales que subyacen. En la zona costera de Galicia, y esto es importante, no es sólo un uso urbano, sino que es un uso industrial, un uso agrícola, y que todos esos usos, esa matriz de usos que compiten y utilizan los mismos espacios conllevan una dinámica ambiental determinada.

Aquí quiero entrar en el primer mensaje que quería transmitir. La zona costera es compleja desde el punto de vista de su gestión y es una zona compleja por dos razones fundamentales. Primero porque es la matriz de múltiples usos, segundo porque hay múltiples actores, sociales, económicos que tienen intereses distintos, a veces complementarios y que a veces entran en contradicción. Como consecuencia de estos múltiples usos y múltiples actores se generan múltiples conflictos, que muchas veces no se identifican adecuadamente, o muchas veces no se asume que para resolverlos hay ciertos usos o ciertos actores que tienen que salir ganando o perdiendo. Esa sería la primera parte del problema. La segunda parte, y es especialmente importante desde el punto de vista ambiental, es que muchas causas y consecuencias de acciones, y ahora vamos a ver algunos ejemplos, se encuentran desacopladas en el espacio y en el tiempo. Es decir, la consecuencia de algunas acciones no la vemos aquí ni ahora, las veremos en el futuro y las veremos en otro sitio. Con lo cual son más difíciles de identificar, incluso ya a nivel legal, y es mucho más difícil actuar sobre ellas, hacer una planificación, diseñar una estrategia por esas diferentes escalas en las que nos movemos. Eso siempre pasa en cuestiones ambientales, en cuestiones de sostenibilidad pero en el caso de la zona costera es patente precisamente porque estamos trabajando en una zona muy limitada sometida a una presión muy intensa.

En todo el mundo la gestión costera ha surgido desde un punto de vista sectorial, es decir, hay diferentes actividades que se consideran independientes, ya sea desarrollo urbano, ya sea la pesca, ya sea la agricultura, ya sean actividades industriales y que se han regulado de forma independiente. Y ahora nos encontramos con que en un mismo espacio coexisten distintas regulaciones, distintas gestiones que tienen que trabajar sobre el mismo entorno. Trasladándonos al caso gallego, a mi me gusta un ejemplo muy sencillo, aparentemente muy técnico que a la gente le cae de refilón como es el conflicto de las zonas de marisqueo. Durante los últimos meses estamos asistiendo a un conflicto que, ya digo, salta a la opinión pública cuando se producen conflictos en la calle. Y es que en unas cuantas zonas en la costa gallega se cambió la catalogación de las zonas de marisqueo de zona B a zona C, algo muy problemático. Esto implica una serie de problemas para las organizaciones de productores. Esto que es un conflicto aparentemente técnico, conlleva a historias de este tipo que recogen los medios de comunicación, en el caso de Ferrol fue muy espec-

tacular con cortes de calles, manifestaciones más o menos conflictivas. Y un elemento importante, que quizás pasó muy desapercibido, es el momento en que un grupo de ciudadanos, en este caso mariscadores deciden bloquear los desagües que vierten a los bancos marisqueos. Básicamente el problema es que hay una normativa europea para proteger la seguridad alimentaria, como es lógico establece unos límites de tolerancia en cuanto a concentración de coliformes, en cuanto a contaminación fecal, contaminación urbana en los productos marisqueros. Resulta que en Galicia hay una serie de zonas tradicionalmente muy explotadas y con una rentabilidad muy elevada de la que depende mucha gente que vive allí, que incumplen esta normativa y por tanto o tienen que cerrarse o tiene que someterse a ese producto a un proceso de depuración más o menos prolongado. No voy a entrar en los detalles, no es el caso aquí. Entonces, digamos se aplica una normativa europea y de repente surge un conflicto porque los afectados dicen que no son los culpables, dicen que los culpables son otros, en otro sitio, en otro momento que son los que provocan ese... y deciden realizar una serie de acciones. Esto lleva a un conflicto más o menos prolongado que se resuelve al final, como siempre transitoriamente cuando como fruto de una negociación, en lugar de resolver el problema que nos ocupa, lo que se llega es a un acuerdo por el cual se prolonga el problema. La Xunta cede y los mariscadores aparcen sus protestas en Ferrol. Estos son unos conflictos que suceden constantemente. Tenemos unas zonas costeras que se usan para la explotación de unos recursos naturales y al mismo tiempo tenemos zonas costeras que se utilizan para la depuración de aguas residuales. Son dos usos que entran en contradicción, y que no se pueden mantener al mismo tiempo. Y en lugar de, en un momento dado, decidir que uso damos, y como eliminamos el otro uso, por ejemplo construyendo una depuradora o prohibiendo el marisqueo, pretendemos vivir en la utopía de que todo es compatible, cuando en realidad todo es compatible porque lo estamos sosteniendo por una vía que en realidad es una vía artificial a base de subvenciones, subsidios, etc. Esto es un ejemplo de que el debate está ahí, está pendiente, el debate está surgiendo ahora. Primero surgió esto, ahora se está hablando de la calidad del agua de los ríos que es exactamente lo mismo, y se está hablando de todas estas cuestiones. Es un momento interesante, porque fruto de ese conflicto y ese debate puede que empiecen a cambiar ciertas cosas.

Como decía la zona costera es una zona de interacción entre zonas terrestres y marítimas; otro ejemplo de cosas que pasan en Galicia y que no son percibidas, y utilizo un ejemplo de Mejico, este es el ejemplo de un análisis muy interesante. Es una zona costera de revolución verde, donde el desarrollo agrícola fue brutal durante mucho tiempo, brutal no en sentido peyorativo, sino que fue muy rápido, basado en la aplicación de fertilizantes, de tecnología. Esos fertilizantes llegan al mar, como pasa en cualquier sitio y alteran las condi-

ciones marinas. A posteriori se demostró mediante métodos de teledetección, que el método agrícola, que se utilizaba a muchos kilómetros de distancia de la costa, estaba generando cambios en la producción primaria, un parámetro clave en la dinámica del ecosistema marino y esos cambios en la producción primaria estaban generando cambios en todo el ecosistema marino que afectaban a actividades comerciales que sucedían en el mar, pesca y en este caso sobretodo acuicultura de camarón que era una actividad muy importante en esta zona. Este ejemplo es muy claro porque muestra ese acoplamiento entre actividades aparentemente totalmente dissociadas como son la agricultura que sucede en zonas costeras pero a 50-60 kilómetros de distancia de la costa y la actividad acuícola que sucede en la costa. Y con efectos que son acumulativos, que no suceden de un día para otro, digamos que se identifican y tienen consecuencias en escalas de años y de décadas.

Esto nos lleva al tema de servicios ambientales que quería traer aquí a colación. Naciones Unidas realizó una evaluación del milenio de los ecosistemas que finalizó el año pasado. Fue un esfuerzo grande y puso de manifiesto algo que ya se sabía, pero tuvo la virtud este estudio de integrarlo. Primero que esos servicios ambientales, lo que hablábamos antes, nuestras rías están funcionando como depuradoras de agua, como llevan haciéndolo toda la vida. Pero esos servicios ambientales, no solo la extracción de productos sino los servicios son nuestro soporte vital. La zona costera nos proporciona una serie de servicios que para los que no necesitamos extraer recursos, no los percibimos, no tienen una valoración económica pero son nuestro soporte vital. Pero al mismo tiempo nuestro desarrollo afecta a esos servicios ambientales por lo cual digamos que estamos en un círculo vicioso del que tenemos que ser conscientes para poder gestionarlo adecuadamente.

¿Cómo el hombre altera estos servicios ambientales? Pues de multitud de formas diferentes. Ahora se está hablando mucho de urbanización pero si lo ponemos en una perspectiva histórica, en realidad el hombre ha ido cambiando el medio natural, desde la pesca que lleva siglos sucediendo, la contaminación, la eutrofización por la agricultura y ahora estamos en la fase de urbanización costera, alteración de hábitats y problemas emergentes que estamos empezando a atisbar y comprender como pueden ser las especies invasoras, la acuicultura, los impactos ambientales de la acuicultura, el impacto de las actividades recreativas, del turismo, que también tiene un impacto, y en último término todo ese complejo mundo del cambio climático, del cambio global que tiene multitud de impactos. De tal forma que, si nos fijamos, antes se discutía la pervivencia del medio rural y muchas veces se confunde la conservación del medio rural con la conservación de la naturaleza, cuando en realidad el medio rural es un medio totalmente antropizado, un medio que no es natural, está totalmente alterado por el hombre. En el caso de Galicia, estamos viendo que

cuando el hombre abandona ese medio rural surge un ecosistema totalmente diferente al que preveíamos, y lo que queremos conservar no es el ecosistema natural sino el alterado por el hombre. En el mar puede que sea menos visible, pero ocurre exactamente lo mismo. Vivimos en un medio litoral que está totalmente alterado por el hombre, que tiene poco de natural, de natural sólo algunas zonas pero vivimos en un entorno en el que tiene poco de natural. Y la culpa no es de ningún factor concreto, la culpa no es de la urbanización, etc, sino que la culpa, o la causa, por no plantearlo en términos de culpabilización, la causa es la multitud de factores que durante décadas, siglos, han ido operando y han ido conformando ese sistema peculiar. Mucha gente habla de sistema socio-ecológicos, no son sistemas naturales, el hombre es parte de ese ecosistema.

¿Por donde vienen las soluciones? Que es donde me quería centrar más en la última parte de la charla. Pues para mí, las soluciones no son simples, y ahí sigo la línea del profesor Barreiro. Yo creo que las soluciones son una combinación compleja de, por un lado ciencia y tecnología, y no debemos olvidar que la ciencia y la tecnología pueden aportar muchas soluciones. Muchos servicios ambientales podemos suplirlos con tecnología por eso reclamamos depuradoras. No lo debemos de olvidar, la tecnología no tiene que ser un factor de degradación, bien al contrario. Por otro lado soluciones que tienen que venir del mundo de la economía y de la política, de la gestión. No voy a intentar desde aquí plantearos una solución global ni mucho menos, no está en mi mano. Pero sí quería apuntar algunos ejemplos, algunas buenas prácticas por decirlo de alguna forma, y también algunas malas prácticas.

Primero ¿Por qué sucede todo esto? Porque los ecosistemas, el medio natural, es un recurso común, es un bien común, y es un recurso que en su mayor parte es de acceso abierto y está sometido a un proceso que se llama la tragedia de los comunes. Es decir, el escenario en el que nos movemos es un escenario de recursos comunes, que no necesariamente, pero en muchos casos nos lleva a una tragedia de los comunes. La tragedia de los comunes no es más que una sobreexplotación de los recursos por una serie de usuarios que no tienen ningún incentivo para conservarlos y tienen incentivos a corto plazo para explotarlos hasta su colapso. Partiendo de eso, digamos que la solución tiene que pasar por revertir esa tragedia, pasar de un modelo en el que el acceso es abierto, etc, a un modelo en el que existe una gestión efectiva. Y la gestión efectiva puede venir desde muchos frentes. En ese sentido hay una serie de herramientas, por decirlo de alguna forma, sociales y económicas que nos permitirían abordar ese problema. Los recursos comunes se pueden gestionar bien. Se han gestionado bien en formatos muy distintos. Se han gestionado bien desde el punto de vista comunitario, muchas comunidades han sido capaces de gestionar bien sus recursos sin necesidad de ayuda externa.

Se han gestionado bien, muchas veces, mediante mecanismos de mercado, también dejados a la iniciativa privada, y también se han gestionado mal y en muchas ocasiones bajo un control estatal, digamos burocrático.

Parte de mi trabajo es la gestión pesquera, y la gestión pesquera litoral. Yo creo que la gestión pesquera nos puede dar buenos ejemplos y malos ejemplos de cómo se deben hacer las cosas. Ya no tanto por la visión sectorial de cómo se deben gestionar los recursos pesqueros, si nos fijamos la gestión pesquera es la que lleva preocupándose de la gestión litoral durante décadas, incluso siglos, y podemos aprender mucho de lo que está pasando en la gestión pesquera, tanto para lo bueno como para lo malo. Digamos que esa mezcla de mercados, de mecanismos económicos, de la comunidad, de la gestión local, de la participación de los ciudadanos, de los usuarios activos y de nuevos modelos de gobernanza, no tanto del gobierno de ordeno y mando en el que estamos un poco encasillados, sino una gobernanza que trate de generar contextos, en el que se puedan generar proyectos, yo creo que es por donde debería ir la solución.

Un problema fundamental, que no quiero pasar por alto antes de entrar en todo esto, y un poco ya lo he comentado antes. Un problema fundamental que pervierte todo este sistema, se hablaba antes de los ejemplos de desarrollos turísticos que son insostenibles incluso financieramente, que nadie se explica como puede haber ese desarrollo turístico, por ejemplo la playa de Gandía. Igual que se puede explicar como se mantiene el conflicto del marisqueo, porque en realidad aparece un elemento a nivel internacional que se denominan los subsidios perversos. Por ejemplo el caso de la capacidad pesquera, es un caso canónico, que nos permitiría reflexionar ya que no solo sucede en la gestión pesquera. Sucede en muchos más ámbitos. Es difícil explicar porque aparentemente existe un exceso de capacidad pesquera. ¿Por qué si no existen recursos en el mar se siguen manteniendo flotas en el mar que están sobredimensionadas? Es decir, ¿que incentivos encuentran los pescadores, las grandes flotas para seguir operando en el mar? Un incentivo perverso es la aparición de los subsidios. ¿Cómo opera en el mar? Y opera de forma similar en muchos ámbitos. En primer lugar suele haber un desarrollo no controlado de la flota que explota un recurso renovable, pero que en esa fase no hay ningún mecanismo que asegure la renovación del recurso. Normalmente cuando hay una sobreexplotación se asocia a una sobrecapitalización, hay demasiada inversión. La playa de Gandía puede que ahora sea ineficiente, que el ayuntamiento se eche las manos a la cabeza, pero ya hay una sobrecapitalización, hay unas instalaciones turísticas. Y aparece ese exceso de capacidad turística, exceso de capacidad pesquera. Eso genera una ineficiencia económica, parte de la flota tendría que desaparecer. Parte de la industria turística de muchos sitios tendería a desaparecer, bien por ineficiencia o por demasiado coste. Habría

que cobrarle demasiado a la gente que visita esas zonas, entonces no irían. Ante esta ineficiencia económica, ¿Qué suele suceder? Aparecen los incentivos de formas de lo más variadas. Incentivos fiscales, préstamos, subvenciones directas. En la agricultura sucede exactamente lo mismo. ¿Cuál es la consecuencia de todos estos subsidios? Esos subsidios lo que permiten es mantener ese mayor desarrollo de la capacidad pesquera, en este caso de actividades agrícolas, etc. Con lo cual estamos en un círculo vicioso en el cual estamos constantemente retroalimentando la causa del problema. Por supuesto la alternativa es una alternativa traumática y en eso me apunto a las opiniones que se plantearon antes. Yo creo que no debemos olvidarnos de hacer un análisis objetivo y frío de la situación y después tomar decisiones pero no debemos tomar las decisiones obviando el análisis objetivo y pensando en una solución romántica de las cosas.

Este es el mecanismo por el cual se mantiene el conflicto de las zonas de marisqueo durante mucho tiempo, es exactamente el mismo mecanismo. Hablando en positivo, yo creo que desde la pesca artesanal y del marisqueo en Galicia hay muchos ejemplos positivos de cosas bien hechas. Mi visión no es positiva, digamos que estos ejemplos tienen una entidad muy limitada. Es decir, han sido ejemplos que han surgido, han funcionado bien, pero digamos que no se han extendido bien lo suficiente o suficientemente rápido. Quizás por que el que ha sido responsable no ha desarrollado la estrategia de aprender de las experiencias. En lugar de aprender de la experiencia, esto han sido anomalías que se han permitido pero no se han visualizado correctamente y se han identificado, y se han tratado de interiorizar dentro de otros proyectos de desarrollo.

¿A qué me refiero? En Galicia aparece hace unos 15 años un modelo de gestión de lo que se llaman recursos específicos, de recursos marisqueros, que es un ejemplo a nivel mundial. Y es un modelo porque se pasa a un modelo de cogestión, en el que la comunidad, en este caso las asociaciones de productores, participan activamente, toman decisiones sobre la gestión de sus recursos y esto se asocia a un modelo de derechos territoriales. Por lo tanto se establece una limitación de acceso y se introduce un mecanismo de mercado que es la existencia de derechos territoriales, que en un principio no eran transferibles, incluso ahora empiezan a aparecer algunos mecanismos que permiten su transferencia. Y curiosamente, este que fue un cambio al que no se le prestó demasiada atención, generó un cambio fundamental. Hoy en día, por poner un ejemplo muy claro, hay recursos, como es el percebe, que hace 15 años era la última salida para gente marginal, o bien para la gente de la pesca que cuando no tenía actividad pesquera iba al percebe o gente que no era del mundo de la pesca y era su última vía para conseguir financiación. Hoy en día, en muchos pueblos de Galicia el ser percebeiro es uno de los oficios

más atrayentes, de hecho hay listas de espera; hay una limitación de acceso, hay listas de acceso en ocasiones interminables, para conseguir un puesto para trabajar en eso. Y es un oficio, una profesión atractiva que genera unos buenos rendimientos económicos. ¿Por qué? Se produce un cambio radical de mentalidad. En un momento dado se empodera a las propias organizaciones, se les hace responsables, aunque de una forma imperfecta, de los recursos y en algunos casos, en otros no, toman conciencia de eso, ven una oportunidad económica y desarrollan mecanismos muy sofisticados de gestión que incluye por supuesto la inversión; algo que era totalmente impensable. Entonces es un ejemplo en positivo que ha funcionado bien en algunos casos y en otros no. Lo bueno es que en los sitios en los que ha funcionado bien ha servido de ejemplo para otros, y es un mecanismo que se puede extender.

En el caso del marisqueo que está en manos de mariscadoras, es también un modelo organizativo cooperativo del que yo creo que se puede aprender mucho, de como el pescador no tiene que ser esa figura de depredador del mar, de extractor, sino que pasa a tener una figura de cuidador del mar y un papel totalmente distinto. Se pasa un poco de la mentalidad del pescador a la mentalidad del agricultor, en ese sentido positivo de cuidado de los recursos etc, y esa visión a medio y largo plazo.

Más ejemplos, uno muy conocido en estos días es el de Reservas Marinas. En Galicia no existía ninguna reserva marina hasta el pasado jueves que se aprobó la primera Reserva marina en Galicia, en el ámbito de la cofradía de Lira, en Carnota. Y es una reserva que está diseñada, implementada y propuesta desde el propio sector. Son los pescadores, los que conscientes de los problemas a los que se enfrentan, apuestan por la conservación de una manera inteligente, como un mecanismo de gestión pesquera. Ellos saben que pescando menos en unas zonas pueden pescar más en otras zonas en otros momentos. Y lanzan un proyecto con toda una estrategia detrás, consiguen convencer a la Administración y la Administración apoya esa iniciativa. Veremos lo que sucede, pero ya es positivo ese cambio de mentalidad, en el que el pescador deja de ser el sujeto pasivo que está esperando las órdenes y las subvenciones y pasa a ser el usuario activo, el que dice cómo quiere gobernar sus recursos, el que quiere tomar responsabilidad sobre su futuro. De hecho ya está teniendo dos efectos positivos: uno, que nadie considera positivo, pero yo sí considero positivo, que es el conflicto, la discusión, el debate que hay. Porque hay gente que está a favor y gente que está en contra. A mi me parece un efecto positivo. Yo que he participado en este proyecto he tenido la ocasión de debatir con las partes que están totalmente en contra, y creo que de ese debate están surgiendo ideas, están surgiendo alternativas. Otro efecto positivo es el efecto contagio. La cofradía de Cedeira está trabajando en la misma línea y hay muchas otras organizaciones de pescadores que piensan que es un

ejemplo positivo y están a la expectativa de ver lo que sucede para cambiar el modelo de gestión. Ahora no tenemos tiempo de hablar de esto, pero creo que es un ejemplo en positivo.

Otro ejemplo en positivo y también en pequeñito, es que la ciencia muchas veces se puede utilizar, el I+D como se llama muchas veces, para apoyar todos estos proyectos locales. Y hay toda una línea de trabajo que se está desarrollando en Galicia, de desarrollar métodos, transferir tecnología, transferir conocimiento científico desde los grupos de investigación hasta las organizaciones de pescadores para que sean ellos los que tengan unas herramientas básicas de gestión de sus propios recursos. Lleva mucho tiempo circulando el concepto de “ecólogo de pie descalzo”, de personas que dentro de las comunidades pueden desarrollar una serie de actividades técnicas de una forma descentralizada, distribuida, etc. Ahí también se están dando pasos que yo creo que también son interesantes.

Nuevas ideas positivas, nuevos modelos de comercialización. Un problema grave, que hay en la agricultura y también lo hay en la pesca, es el desajuste entre el proceso de extracción y el proceso de comercialización. Aparece el malo de la película que siempre es el intermediario y eso lo que provoca es una desconexión total entre el mundo productivo y el mundo de la comercialización, que aprovechan otros actores económicos que prestan unos servicios. Más allá de lamentarse en Galicia hay ejemplos, pocos, pero hay ejemplos de organizaciones de pescadores que si quieren mejorar la comercialización ellos tienen que ser los responsables de esa comercialización. Y han decidido hacer el esfuerzo, la inversión, el aprendizaje que precisa ese cambio que es muy fuerte. Lo han hecho en algunos sitios, lo empiezan a hacer en otros y descubren un nuevo mundo, una serie de actividades comerciales y descubren una forma alternativa de gestionar sus recursos. Entonces ese es un elemento positivo.

Proyectos que existen sobre recuperación cultural del mundo de la pesca, también parecen interesantes. Lira lo ha hecho y lo están haciendo las cofradías del sur de Galicia en dos vertientes. El problema de la despoblación costera es un problema de la despoblación del rural costero, porque hay muchas zonas en Galicia que se están despoblando, a Costa da Morte, por ejemplo. Es un problema de incertidumbre ante la falta de recursos. Es un problema cultural. Hay un desprestigio del trabajo en el mar.

Eso se está recuperando en algunos casos mediante la recuperación cultural y la educación. Es muy curioso en Lira, la diferente perspectiva que tienen muchos chavales del propio pueblo sobre el trabajo de sus padres, hermanos, abuelos, etc, cuando realmente descubren qué es la pesca, qué son los ecosistemas marinos. Y aún es más curioso el efecto que tienen esos chavales sobre

sus familiares cuando les empiezan a introducir ellos cuestiones de gestión ambiental, cuestiones de sostenibilidad y aparecen pescadores que nunca en su vida se habían preocupado de eso y por propia iniciativa se empiezan a preocupar ya con cincuenta años o sesenta casi, digamos que porque las siguientes generaciones con las que tienen vínculos afectivos les manifiestan una filosofía diferente. Una segunda vía, mucho más tangible, es la vía del turismo. Hay campo para el desarrollo turístico y un desarrollo turístico que repercuta positivamente en las comunidades locales y digamos que ahí hay un patrimonio intangible que puede ser muy relevante y que yo creo que se está perdiendo, ya no sólo que se esté explotando inadecuadamente sino que se está perdiendo.

Quería acabar con un par de reflexiones. Para mí en la gestión ambiental del litoral, en la que incluyo la gestión urbanística, no podía ser de otra forma, hay un problema fundamental que es la gestión del espacio a dos niveles, a dos escalas. Primero la gestión del espacio socio-económico. Hay una nueva realidad territorial, social, económica, ambiental, cultural y hay una vieja estructura política. Esto es un poco lo que vimos antes. La densidad de población, Galicia es un desierto interior y una ciudad continua en la costa, salvo zonas como Costa da Morte, por ejemplo, o el sur entre Portugal y Vigo. Y sigue habiendo unas barreras administrativas que son barreras a flujos que lo que hacen es devaluar la conectividad social. Si lo que apostamos es por un desarrollo local basado en los actores, necesitamos que esos factores cuenten con las herramientas adecuadas para desarrollarse. En eso tiene un papel importante los flujos económicos, los flujos de información, los flujos de personas. Para mí ese es un elemento fundamental, el espacio socio-económico. Después tenemos la gestión de los espacios ambientales. Me quería quedar con dos ideas muy simples. Primero, las funciones ecológicas y los usos humanos a veces son compatibles y a veces no. Entonces hay usos y funciones que se pueden solapar y hay otros que no se pueden solapar. Entonces eso es un elemento fundamental Y eso nos lleva a una idea fundamental, la gestión integrada de los usos y los espacios. Se habla mucho de gestión integral, gestión integrada, que en el fondo no es más que eso, gestionar el espacio. Gestionar el espacio para que tengamos unos usos humanos y unas funciones ecológicas que funcionen adecuadamente. Y seamos conscientes de las incompatibilidades. De tal forma que si aceptamos prescindir de una determinada función, de un determinado uso lo podamos reemplazar de otra manera... Todas las funciones ecológicas son importantes, pero de algunas tendremos que prescindir en algunos sitios si queremos desarrollar otros usos. Entonces tendremos que tener una alternativa en cartera.

Ya para acabar algunas ideas de futuro. A mí me parece que más que la planificación, yo soy un poco crítico con la planificación, sobre todo con la

planificación que se hace aquí, porque es una planificación muy jerárquica, en la cual unos expertos deciden como va a ser el futuro, y el futuro es casi siempre distinto. Entonces después la población tiene que vivir con ese diseño que planificaron en el pasado y que no es operativo para las condiciones del día de hoy. Yo creo mucho más que sí que tenemos que hacer planificación pero otro tipo de planificación, una planificación basada en escenarios. Yo creo que hay poca reflexión, poco análisis de la situación actual y de lo que va a pasar en el futuro, pero análisis de trabajo, en el que analicemos claramente las opciones que tenemos y cuales van a ser las consecuencias de nuestros actos. Dibujemos distintos escenarios y elijamos después, nosotros o quien sea, el que más nos interesa. Yo creo que ese ejercicio es sumamente importante. Y por desgracia los ejemplos de ese ejercicio no se encuentran desde la Administración Pública, al menos en este país. Por ejemplo, el ejercicio de evaluación del milenio de la ONU planteó cual sería el futuro del planeta en función de tres variables básicas: el papel que van a tener gobiernos y mercados, el papel que va a tener el desarrollo económico, es decir, qué va a pasar en países ricos y países pobres, porque las mismas decisiones no van a tener nada que ver las consecuencias en un sitio que en otro, y lo que va a suceder en ambientes rurales y en ambiente urbanos.

Es una forma de analizar el futuro que a mí me parece que es mucho más relevante que la planificación estricta.

Otro ejemplo que a mí me parece muy interesante y que es una especulación muy provocativa y que ya tiene muchos años, y la traigo aquí precisamente porque es un ejercicio de provocación pura. Es un ejercicio que hicieron unos arquitectos holandeses con gente de Cataluña, de manera muy rápida, no tenían ningún ánimo de una investigación exhaustiva, hicieron un análisis de la costa ibérica. Recorrieron la costa ibérica, recogieron estadísticas y plantearon lo que es una gran verdad. Ellos planteaban que Benidorm es el modelo de sostenibilidad para el Mediterráneo. Fijaros que cuando lo plantearon aún estaba pendiente todo el desarrollo de ciudades difusas que está teniendo lugar en el Mediterráneo y que están modificando radicalmente el paisaje. Ellos lo que planteaban era que se necesitaban ciudades densas y entonces planteaban un modelo futurista para reforzar su provocación, con un Benidorm hiperdenso, con estas torres que a todos nos horrorizarían y no querríamos ir ahí de vacaciones. Pero planteaban una cuestión muy interesante, vivimos en la utopía de que queremos conservar en medio ambiente pero, al mismo tiempo, optamos por un modelo de desarrollo urbano totalmente difuso y totalmente insostenible. Entonces digamos que tenemos que empezar a reflexionar sobre esa cuestión también, y el caso gallego es fundamental. Todo el mundo se organizará ante desarrollos urbanos verticales. Al mismo tiempo, se está demos-

trando que son los más eficientes en términos energéticos, en conservación de los recursos, etc.

Yendo mucho más al terreno local, y ya para acabar. Hace algunos días estuve en Corme, en una mesa redonda que quería plantear un poco el futuro de Corme. Eso me llevó a hacer un ejercicio sobre como veía yo el futuro del rural costero gallego. No de las ciudades, sino del rural costero gallego. Lo que planteaba era que esas zonas rurales costeras tienen una doble razón de ser. Primero porque los recursos naturales de los que dependen están allí. Pero esa no es la única razón de ser. No es necesario que la gente viva en Corme para explotar los recursos marisqueros y pesqueros de Corme. Quien dice Corme, dice la Guardia, Malpica, u otro cualquier sitio. Sino que hay otras comunidades con unas formas culturales y organizativas propias. Hay una entidad local que la gente que vive allí quiere mantener. Es curioso que en las zonas costeras sigue habiendo esa idea, por una parte importante de la población, de pervivencia, de identidad, cosa que en el rural del interior de Galicia creo que se ha perdido bastante más. Y están sometidos a una doble crisis. Primero porque están sometidos a una sobreexplotación de los recursos y hay una globalización de los mercados pesqueros que los llena de incertidumbre. La actividad económica que les da sustento tiene un futuro con unos enormes riesgos. Y segundo porque esa identidad local conlleva una crisis de identidad, y existen cada vez más incentivos para abandonar esa actividad, e irse a las ciudades, irse al exterior. Posiblemente, ellos lo decían, pueblos como Corme, como Muxía, Carnota... tienen tasas de emigración parecidos a los países africanos, y no nos damos cuenta. A pesar de que pervive una comunidad de gente joven que quiere un desarrollo local, y quieren mantenerse allí. Yo les planteaba que en realidad estaban sujetos a un dilema importante. Porque la filosofía de mantener el modo de vida tradicional, que es lo que yo planteaba, era una filosofía que les iba a llevar a una crisis absoluta. Digamos que si ellos pretendían mantener el modo de vida tradicional y es lo que muchas veces se intenta mantener de forma planificada, y el mundo continúa globalizándose, como se está globalizando, el proceso de despoblación va a seguir, su territorio se va a vaciar. Va a haber un efecto que mucha gente no valora y es que una vez que Corme deje de tener población, en realidad el medio ambiente se va a recuperar. Igual que ahora hay bosques en Galicia, que puede que no nos guste, pero digamos que es un sistema más natural que el que había hace doscientos años. Seguro que los ecosistemas marinos se van a recuperar. Y cuando se recuperen aparecerán nuevas formas de explotación de esos recursos. Nuevos actores económicos que explotarán esos recursos y desde un punto de vista ambiental, yo se lo traía a colación, diciéndoles que la sostenibilidad ambiental no necesariamente tenía que ser una sostenibilidad social y económica. Una alternativa es que el sistema global entre en crisis. Si entra en crisis posiblemente perviva la

población en Corme. Pero no es un futuro halagüeño, pervivirá porque hay una situación de pobreza, de degradación ambiental y porque no hay mejores alternativas. Yo decía que la solución era la adaptación al cambio. La adaptación al cambio es compleja, no hay recetas fáciles. Pero creo que la adaptación tiene que venir por un cambio de esas comunidades cerradas costeras que tenemos ahora a redes sociales y la utilización de mecanismos de mercado. En esa adaptación al cambio tiene que haber crisis, tiene que haber cambios sociales. Hay elementos de esa cultura local, de esa jerarquía social, que no se pueden mantener, que lo que hacen ahora es empujar a parte de la población a salirse de esas zonas. Y sin entrar en más detalles, tienen que empezar a utilizar los recursos que tienen localmente y no sólo recursos naturales sino también recursos humanos y tienen que empezar a moverse en un mundo global. Tienen que empezar a darse cuenta de que su actividad está inmersa en un mercado mucho más global de lo que ellos piensan, Tienen que empezar a actuar en ese mercado, tienen que empezar a desarrollar nuevos proyectos, un poco la línea que yo marcaba antes.

Creo que es una vía de acción y que tiene que surgir desde las comunidades locales, no surgir desde arriba. Hemos abusado del modelo del ordeno y mando, del arriba abajo, de la planificación. Y ese modelo del arriba y abajo ha llevado, en muchos casos, a retroalimentaciones negativas, a trampas -es el ejemplo de los subsidios-, y a pocas oportunidades de futuro. Lo que tiene que hacer la población local, si verdaderamente quiere instalarse allí, es trabajar desde abajo, ponderar sus redes sociales en sus aspectos culturales, en sus aspectos financieros y, al mismo tiempo hacer uso de una realidad que en muchos casos no se acaba de reconocer, en el que se vive en un sistema económico en el que hay que jugar de acuerdo con una serie de condiciones, una serie de reglas.

