

# Ataque a los comunes: el caso de la costa

*El modelo de ocupación de nuestro espacio litoral es insostenible desde el punto de vista ambiental, económico y social. Amenaza no solo la conservación del conjunto de ecosistemas, los recursos naturales costeros y la dinámica litoral sino la continuidad de las actividades económicas, como el turismo, todavía primera industria nacional, que tienen el litoral como ámbito de actuación. A pesar de ello, ningún grupo o agente social significativo ha explicitado una demanda que pudiera incorporarse a la agenda política de los Gobiernos. Al contrario, existen poderosos grupos económicos y sociales e intereses políticos que presionan desde la promulgación de la Ley de Costas para posibilitar una interpretación más laxa, cuando no la derogación pura y simple, de algunos de sus preceptos.*

**A**ntes de adentrarnos en los datos que explican la actual situación del litoral español y el estado de conservación general de sus ecosistemas así como el marco institucional que lo regula, abordaremos brevemente los principales elementos del contexto socioeconómico que enmarcan la actual situación y sin los cuales resulta difícil comprenderla. Los procesos de deslocalización industrial derivados de la globalización de las últimas décadas, han configurado las economías del litoral como economías de servicios, con elevados índices de densidad demográfica, de ocupación del suelo y de demanda creciente de servicios de metabolismo urbano.

El litoral español viene a representar el 4,2% del territorio nacional y en él habita el 44% del total de la población, a la que se une el 80% del total de turistas que viajan a España. Todo ello resulta en un índice de ocupación y densidad demográfica muy elevados, especialmente en los meses de estío.

Son dos los sectores que determinan la problemática principal del litoral: el peso del sector turístico y la expansión del sector inmobiliario (el 80% de los casi 60 millones de turistas extranjeros eligen la costa para sus vacaciones) y la importancia del transporte marítimo (el 85% de las importaciones y el 70% de las exportaciones).

José Antonio Errejón y Fernando Prieto han trabajado en la evaluación de políticas de costas, Agencia Estatal para la Evaluación de Políticas Públicas

Las actividades económicas que se localizan en el litoral (sector inmobiliario, turismo, pesca, agricultura de regadío, infraestructuras portuarias generales y deportivas, depuradoras, desaladoras, plantas de generación de energía eléctrica, etc.) están caracterizadas, en general, por su alto consumo de agua, energía y recursos naturales lo que además de contribuir a encarecer el precio del suelo en el litoral, comporta complejos procesos de mantenimiento de los ecosistemas litorales que alimentan la espiral de costes y precios para la prestación de los servicios a las administraciones territoriales.

Se ha producido una disminución del peso del sector “extractivo” (pesca y agricultura) –con excepción de la acuicultura–, por efecto de los procesos de reestructuración de las Políticas Agraria y Pesquera Común y del sector industrial –muy localizado en el litoral– por efecto de los procesos de reconversión industrial derivados del ingreso en la UE, la expansión del desarrollo urbanístico y del sector inmobiliario y el incremento de las infraestructuras portuarias derivadas del aumento de las demandas de abastecimiento de energía y materias primas por transporte marítimo.

Por otra parte, las finanzas locales están sometidas a fuertes tensiones para hacer frente a los gastos corrientes y de inversión precisos para la dotación de una demanda creciente de servicios, factor este que ha contribuido a favorecer procesos de expansión urbanística tendentes, entre otros objetivos, a encontrar medios seguros y rápidos de financiación. Dicha expansión urbanística ha alimentado, a su vez, la espiral de demandas de servicios al tiempo que ha inducido procesos de endeudamiento sostenidos con los ingresos corrientes derivados de la propia expansión que, cuando se ha frenado, ha colocado a estas Administraciones ante situaciones de auténticas crisis fiscales.

En lo que respecta al ordenamiento jurídico vigente, este no tiene definido y acotado el concepto de litoral si no es para atribuir, en los EEAA, la competencia exclusiva sobre su ordenación a las CCAA. La ausencia de competencia del Estado en la materia no puede ser óbice para su intervención en defensa de los bienes públicos que alberga y los servicios ambientales que presta. No obstante conviene aclarar que la complejidad de las actuaciones en el litoral viene determinada por la complejidad de los agentes, intereses y administraciones involucradas; los más de 400 municipios en una franja de 500 metros o los 571 en la franja de 5 km, las 22 provincias o las 10 Comunidades Autónomas.

## La situación del litoral español

Los 8.000 km de longitud del litoral, de los cuales unos 3.000 están en las islas, delimitan hasta los primeros 5 km, una franja escasa, del orden del 4,2% de la superficie del país pero que concentra el 44% de la población. Sobre este espacio se implantan varios sectores eco-

nómicos clave de la economía de los cuales el principal es el turismo, pero también sectores como la pesca, la acuicultura, el uso recreativo, determinada agricultura, energías renovables, etc.

Además, esta franja tiene valiosos espacios protegidos (Doñana, el Delta del Ebro, Cabo de Gata, etc.) que constituyen valiosos recursos estratégicos del país.

### Cuadro 1: Superficie de cada franja litoral respecto al total de España

500m	1km	2km	5km	10km
277.082	541.796	990.965	2.151.297	3.635.865
0,55%	1,07%	1,96%	4,26%	7,21%

Datos en % y en hectáreas. Fuente: Elaboración propia a partir de datos CLC 1990, 2000 y 2006. Dirección General del Instituto Geográfico Nacional. Unidad de Observación del Territorio. Servicio de Ocupación del Suelo. MFOM.

Se observa la escasez del recurso y la necesidad estratégica de su conservación a largo plazo para las generaciones futuras.

Entre 1987 y 2005, la superficie artificializada en los primeros kilómetros del litoral creció de manera significativa en la práctica totalidad de la costa española (entre 23-37% según la franja) y especialmente en el Mediterráneo (hasta el 43%), trasladándose a franjas interiores cada vez más lejanas de la costa. Este crecimiento se ha desplazado hacia las franjas del interior, así la artificialización del suelo pasa de los 26% en los primeros 500m, al 18% en la franja de 2 kilómetros y al 9% en la franja de 10 km.

### Cuadro 2: Evolución de la superficie artificial por franjas en España

	1987	2000	2005	Incremento absoluto	Incremento %
500m	58.550	67.727	71.849	13.299	23%
1km	93.645	110.514	118.952	25.308	27%
2km	135.807	161.918	176.775	40.968	30%
5km	199.311	242.985	267.542	68.231	34%
10km	246.582	306.794	338.717	92.134	37%

Datos en % y en hectáreas.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos CLC 1990, 2000 y 2006. Dirección General del Instituto Geográfico Nacional. Unidad de Observación del Territorio. Servicio de Ocupación del Suelo. MFOM.

**Cuadro 3: Relación entre superficie artificial y total en el año 2005 por franjas de litoral y por vertientes en España**

	500m	1km	2km	5km	10km
<b>TOTAL</b>	26%	22%	18%	12%	9%
<b>total Mediterráneo</b>	43%	33%	27%	18%	13%
<b>total Atlántico</b>	27%	25%	19%	11%	8%
<b>total Cantábrico</b>	12%	12%	10%	8%	5%
<b>total Islas</b>	20%	17%	13%	9%	7%
<b>total Mediterráneo + Baleares</b>	36%	29%	23%	16%	12%
<b>total Atlántico + Cantábrico</b>	16%	14%	12%	8%	6%

Fuente: Elaboración propia partir de datos CLC 1990, 2000 y 2006. Dirección General del Instituto Geográfico Nacional. Unidad de Observación del Territorio. Servicio de Ocupación del Suelo. MFOM.

Un buen ejemplo es la franja de 500m en el Mediterráneo que con el 43% de la superficie artificializada es la más sensible a los efectos meteorológicos extremos, como tormentas, temporales (por ejemplo como la situación del 26 de diciembre de 2008 en el Mediterráneo occidental) grandes olas, fuertes vientos, gotas frías, etc., sometido a procesos de erosión costera y con mayor probabilidad de riesgos. Sería lógico, sobre todo en un escenario de cambio climático con subida previsible del nivel de agua y cambios en frecuencia e intensidad de temporales y direcciones en las líneas de oleaje, dejar estas zonas sin edificar.

En este crecimiento de las superficies urbanizadas, el sector de la vivienda y el turismo han tenido un papel protagonista con cifras que en este periodo son escandalosas, por ejemplo, en 1991 se visaban 161.066 viviendas y en 2007 se llegó a 664.923, lo que supone un incremento del 18% anual; dos años más tarde en 2009 tan solo se visaban 63.090. Este “boom” de la construcción se ha debido, según Rullan (2008) a la caída de cuatro barreras que frenaban la urbanización: la accesibilidad de los territorios, la política urbanística, la propiedad del suelo y la disponibilidad financiera. El resultado paradójico es que España es el país de la UE con más viviendas por habitante en la costa, el que más construye y donde más difícil era acceder a una vivienda. Por tanto la costa se urbaniza a ritmo del mercado y no a partir del crecimiento de una demanda real, con unos constructores y políticos de escasas miras futuras y con la excusa turística por bandera, pese a que no hay un incremento tan fuerte en la demanda turística real. Incluso el sector turístico más específico, el hotelero, lleva denunciando la pérdida de competitividad y grave riesgo que padece el propio sector, porque la demanda empieza a ver la masificación como un problema y huye (o deja de venir) a favor de destinos menos transformados y menos degradados.

Este proceso viene acompañado de una basculación paulatina de la población española hacia el litoral, lo que se ha denominado la litoralización de la población española.

La ley de costas de 1988 determinaba una zona común desde la ribera del mar hasta 100 ó 500 metros que ha significado una protección de este bien común, si bien todavía no ha sido delimitado todo este espacio (en Alicante, por ejemplo, solo está deslindado el 70%). Esta ley está siendo cuestionada hoy día a pesar de haber demostrado su utilidad, si bien parcial, hasta este momento.

## Estado de conservación general de los ecosistemas del litoral

A continuación veremos la evaluación global del estado de los servicios de los ecosistemas litorales en España a partir del proyecto Evaluación de los Ecosistemas del Milenio en España.

**Cuadro 4. Evaluación global del estado de los servicios de los ecosistemas litorales en España**

Tipo de servicio	Servicios	Casos	Situación
ABASTECIMIENTO	Alimentación	Pesca extractiva	↓
		Marisqueo	↓
		Acuicultura	↑
		Cultivos agrícolas	↑
	Tejidos, fibras y materiales bióticos	Algas de arribazón	↓
	Materiales origen geótico	Arena	↓
		Sal marina	±
	Energía	Viento energías renovables	±
Reserva genética	Especies endémicas y autóctonas	↓	
REGULACIÓN	Regulación climática local y regional	Disminución amplitud térmica	±
	Regulación del aire	Flujos de energía tierra mar	±
	Regulación hídrica y depuración agua	Depuración natural	↓
	Regulación morfosedimentaria.	Control erosión	↓
	Amortiguación de perturbaciones	Absorción energía medio marino	↓
	Control biológico	Servicios de “nursery”	↓
	Conocimiento científico	Investigación y formación	↑
	Actividades recreativas	Turismo, ocio y recreo	↑
	Paisaje-Servicio estético	Contemplación del mar y el borde costero	↓
CULTURALES	Disfrute espiritual	Espacio para el relax y la reflexión	↓
	Conocimiento ecológico local	Usos tradicionales de recursos costero marinos	±
	Identidad cultural, sentido pertenencia	Tradiciones locales ligadas a espacios y recursos	↓
	Educación ambiental	Programas especializados sobre costa y el mar	↑

Fuente: J.M. Barragán (2011).  
Evaluación de los ecosistemas en España.

Como se aprecia, han disminuido fuertemente los servicios de regulación, que son los más clave (y cuyo impacto supone pérdida de biodiversidad, control de erosión, depuración, etc.), si bien aumentan los de abastecimiento, sobre todo en relación a la acuicultura y al turismo.

Sucintamente descrita, la situación de los ecosistemas del litoral la siguiente:

- Los ecosistemas litorales se encuentran entre los más productivos pero también entre los más amenazados de España.
- El 62% de los servicios de los ecosistemas litorales están siendo usados de manera insostenible.
- En los últimos 50 años se han alterado en grados diversos más ecosistemas litorales que en cualquier otro período histórico.
- Los ecosistemas litorales están soportando una presión humana derivada de un modelo de ocupación del territorio (“litoralización”) y de la satisfacción de las demandas que conlleva, comprometiendo la continuidad de algunos servicios esenciales para el bienestar de las personas que viven en el litoral, en general con índices de calidad de vida superiores a los de las áreas interiores.
- Algunos ecosistemas litorales, entre los que se encuentran los más interesantes desde el punto de vista de los servicios que prestan han sido transformados por ciudades, instalaciones industriales y zonas portuarias.
- Las proyecciones acerca del cambio climático y la subida del nivel del mar configuran un panorama de importantes transformaciones en el litoral español.

Este estado de situación puede resumirse en las siguientes tendencias:

- Pérdida de humedales.
- Solo un 20% de los sistemas dunares se conserva en buen estado.
- El 90% del litoral padece problemas de erosión.
- El 70% de las lagunas costeras están alteradas.
- El grado de sobreexplotación alcanzado por los caladeros nacionales ha llevado a la desaparición del 18% de la flota.

## El problema del litoral

El problema a resolver está asociado a la persistencia de un modelo de ocupación del espacio litoral insostenible desde el punto de vista ambiental, económico y social en tanto que amenaza no solo la conservación del conjunto de ecosistemas, los recursos naturales costeros y la dinámica litoral sino la continuidad de las actividades económicas que tienen el litoral como ámbito de actuación, como el turismo, todavía primera industria nacional.

Un problema para el que ningún grupo o agente social significativo ha explicitado una demanda que pudiera incorporarse a la agenda política de los Gobiernos. Al contrario, existen poderosos grupos económicos y sociales e intereses políticos que presionan desde la promulgación de la Ley de Costas para posibilitar una interpretación más laxa, cuando no la derogación pura y simple, de algunos de sus preceptos. En el límite, para un amplio espectro de sectores económicos y sociales, y también políticos, la Ley de Costas es el problema.

Un problema cuya resolución entra en conflicto con el mantenimiento de los intereses hegemónicos de esos grupos de poder que han venido explotando en su exclusivo beneficio los bienes y sistemas naturales litorales. Algunos de esos intereses como los de los afectados en propiedades situados en DPMT (entre ellos los de algún ex ministro socialista), han hecho de punta de lanza de esta coalición y han conseguido la cobertura de la Comisión de la UE para esgrimir sus derechos de propiedad privada frente a la protección de los bienes comunes del conjunto de la ciudadanía.

Como era de esperar y respondiendo a la defensa de esos intereses, el nuevo ministro de Agricultura (lo de medio ambiente vuelve a quedar relegado con la coartada de la crisis, con independencia del valor efectivo de los nombres de los ministerios) se ha apresurado a anunciar la reforma de la Ley de Costas para resolver los “problemas de inseguridad jurídica” –léase los de los intereses afectados por la defensa del Dominio Público–, así como para remover los obstáculos a la inversión derivados de su aplicación –léase suprimir las normas de protección de los sistemas naturales que la ley hace posible.

Todo ello en un cuadro de situación que se caracteriza por:

- Los problemas de carácter físico o natural que afectan al litoral español y a su medio marino no solo no se han reducido sino que se han intensificado como consecuencia, sobre todo, de los efectos ya perceptibles asociados al calentamiento global, especialmente en el litoral mediterráneo y en lo que afecta a algunas ecosistemas y especies marinas.
- El grado de ocupación de la costa, como consecuencia de la expansión del sector inmobiliario y turístico durante el período 1996-2007 ha alcanzado proporciones muy elevadas, configurando un escenario de artificialización del litoral que acentúa algunos de los problemas físicos del mismo, en particular, los relacionados con los procesos de regresión, “rigidización” de la costa y reducción de aportes de sedimentos.
- La crisis económica global está obligando a revisar algunas de las líneas estratégicas de intervención que tienen el litoral como asiento físico. Entre otras, las previsiones de crecimiento de la infraestructura portuaria diseñadas para un escenario de crecimiento económico que, como se preveía en 2005, deben ser revisadas lo que debería tener consecuencias para la conservación del DPMT.

- El sector turístico es otro sector de actividad sometido a revisión a la luz de las evidencias arrojadas por la crisis económica. Desde medios oficiales se jalean los resultados del buen año turístico. Más allá de matizar el signo de esos resultados, como acaba de hacer el último boletín económico del Banco de España, que señala una moderación en el ritmo de avance en el último trimestre del año respecto a los anteriores, no es posible olvidar la naturaleza coyuntural de esos resultados, fuertemente ligados a los acontecimientos de la primavera árabe, que han desviado hacia el litoral español una parte del turismo que lo viene abandonando desde hace años. Lo cierto es que el sector pasa por una fuerte crisis estructural derivada de la obsolescencia de una oferta muy convencional y –de forma cada vez más importante– de la creciente degradación de los sistemas naturales y los paisajes del litoral, especialmente el mediterráneo.

## El marco institucional y el orden competencial como parte del problema

Es inevitable hablar del marco competencial e institucional como parte del problema del litoral. La inexistencia de título habilitante específico alguno sobre el litoral en los artículos 148 y 149 de la Constitución, en sí misma sorprendente en un país con 8.000 km de costa, ha determinado una dispersión de actuaciones de las tres Administraciones Públicas con competencias sobre la misma, la del Estado sobre el DPMT, las CCAA sobre la ordenación del territorio y del litoral y las CCLL a través del planeamiento urbanístico. Lo que ha dificultado la puesta en marcha de una gestión integrada del litoral similar a la practicada en Estados con gran peso del litoral y estructura compuesta similar al español.

Algunos sectores académicos, económicos y hasta de conservación de la naturaleza lamentan las consecuencias de la falta de competencias del Estado en materia de ordenación del territorio y reclaman una reforma constitucional que solucione tal déficit. Desde ámbitos de opinión ecologistas se destaca que, en línea con la normativa de la UE, la ordenación del litoral a emprender debe orientarse, esencialmente, a la protección de las funciones desempeñadas por los ecosistemas litorales de los que dependen el mantenimiento de los principales activos de la economía litoral, por lo que el instrumento normativo que amparará la gestión integrada del litoral debería estar fuertemente informado por principios de sostenibilidad ecológica como los que pudieran dictarse con carácter de norma básica al amparo de la atribución contenida en el art 149, 1.23.

Como en tantos otros, la distribución de competencias entre el Estado y los territorios diseñada por el poder constituyente para relegar el reconocimiento del derecho a la autodeterminación de los pueblos y encontrar un marco federal de convivencia y solidaridad entre esos territorios, ha generado más problemas de los que ha sido capaz de resolver.

El cualquier caso, las tendencias internacionales y las políticas europeas tienden hacia una dirección marcada por la sostenibilidad. España ha aprobado y ratificado el protocolo del Mediterráneo en el año 2011, lo que implica que deben acometerse, planes, proyectos y programa para tender hacia la gestión integrada de las zonas costeras, lo que debe llevar hacia un modelo del litoral más sostenible.

---

**Hay que decir de forma categórica que no ha existido,  
hasta ahora, política del litoral digna de tal nombre**

---

## **¿Existe algo parecido a una política del litoral?**

Frente a esta apabullante realidad, hay que decir de forma categórica que no ha existido, hasta ahora, política del litoral digna de tal nombre. Ni desde el Gobierno del Estado, excepción de los tímidos y fracasados intentos de la primera legislatura de José Luis Rodríguez Zapatero, ni desde los de las CCAA competentes y, claro está, desde los municipios del litoral, cegados por la obsesión de la expansión inmobiliaria y los ingresos que la misma les proporcionaba, se ha hecho nada serio y consistente para atajar el proceso de expolio de los recursos litorales, primero, y para ordenar sus usos priorizando aquellos dotados de las mayores garantías de sostenibilidad.

La política de litoral ha carecido de relevancia en la agenda política institucional, en la agenda mediática y, desde luego, en la atención de la opinión pública, incluso entre las poblaciones del litoral. La costa “siempre ha estado ahí” y aunque los testimonios más directos aseguran que son perceptibles los efectos de regresión y degradación en los bienes y ecosistemas litorales, tales males públicos no constituyen motivo de preocupación en las consultas de opinión pública. A ello contribuye sin duda la escasa atención que los partidos políticos dedican al problema, incluidos aquellos que tienen su ámbito de actuación en CCAA con un importante espacio litoral. La causa de este fenómeno, que es muestra del debilitamiento de la función de mediación representativa de los partidos entre la sociedad y las instituciones, puede estar relacionada con la complejidad de los conocimientos y la multiplicidad de los intereses que comporta la gestión del litoral.

En ausencia de política formulada por los órganos competentes y por el peso de la inercia administrativa, ha venido operando una política constituida por un conjunto de actuaciones cuyo sentido último e hilo conductor ha sido la propensión a invertir y hacer cartera de proyectos y, en otros casos, la atención a las demandas formuladas por ayuntamientos del litoral deseosos de contar con infraestructuras que mejoraran su oferta turística.

Esta “no-política” de costas ha sido coherente con una cultura y un enfoque que contempla el litoral y los bienes que integra como infraestructura –provista por el sector público y financiada por los impuestos– de las actividades económicas que tiene la costa o el litoral como soporte de las mismas. El enfoque “ecosistémico” que contempla el litoral como un conjunto complejo e interrelacionado de ecosistemas que prestan diversos servicios cuya funcionalidad debe preservarse y conservarse, solo muy lentamente y de forma casi ornamental, se incorpora a la programación de las actuaciones en la costa.

Como no podía ser de otra forma, en la implementación y ejecución de esta política, no se ha dispuesto de ámbitos e instrumentos de participación, de mecanismos que garanticen la transparencia en la adopción y ejecución de las actuaciones, fuera de las que son de aplicación con carácter general a las Administraciones Públicas por imperativo de las normas sobre procedimiento administrativo, contratación, etc. En el mejor estilo del “Estado de Obras”, las decisiones sobre la costa han sido ajenas a la población que más directamente estaba afectada por ellas y, desde luego, por el resto de la población. En la gestión de lo que constituye uno de los patrimonios comunes más importantes de la ciudadanía, esta se encuentra absolutamente ausente y solo en tanto que consumidor puede apreciar los efectos de una gestión movida por intereses minoritarios y espúreos y asistir, pasiva, al anuncio de lo que se perfila como una efectiva desamortización.

## A modo de conclusión

La gestión del litoral y las políticas que con ella se relacionan ponen de manifiesto de forma nítida la concepción dominante entre la clase política y gobernante acerca de este conjunto de bienes comunes para los que el legislador constituyente anticipó la calificación de dominio público. Estas políticas prolongan, por lo demás, el modelo de ocupación del territorio secularmente dominante y en virtud del cual la población se concentra en la fachada litoral mientras que abandona el interior, que sufre así los efectos de un proceso de desvalorización acelerada, envejecimiento demográfico y déficit de servicios.

Si a ese modelo territorial se le añaden los efectos sobre el litoral de la desmesurada expansión inmobiliaria y la enloquecida espiral en la construcción residencial, tenemos el cuadro completo para vaticinar una auténtica tragedia para los ecosistemas del litoral en un breve espacio de tiempo.

Las perspectivas de futuro, desgraciadamente no dejan cabida al optimismo. Las declaraciones del nuevo ministro de medio ambiente de “poner en valor” la costa, suprimiendo las restricciones que supone la vigente Ley de Costas, permitiendo una prolongación de los plazos de 30 años (que finalizan en 2018) previstos por la Ley de Costas para ocupaciones en

el terreno común y una relajación en las concesiones y autorizaciones privadas en el tema de chiringuitos sobre también la zona común, hacen temer lo peor porque mientras existe una base social activa y beligerante contra la Ley y, en general, contra cualquier tipo de restricción al expolio ambiental que pueda amenazar el “curso de los negocios”, al contrario no existe un movimiento ciudadano fuertemente cohesionado que tome sobre sí la defensa de los bienes comunes. De modo que estos humildes comentarios pretenden ser, sobre todo, un grito de alarma y de convocatoria para animar la creación de ese movimiento.

Solo así, sobre el litoral triunfará la inteligencia colectiva y la sostenibilidad frente a la tragedia de los comunes y los intereses privados a muy corto plazo.