

comenzó la aventura del dominio de la tierra y del aire, nunca dejó de contemplar con añoranza su ancestral origen a través de la amplia ventana marina que la franja litoral le ofrecía.

7. Y así, desde los primitivos seres dedicados a la pesca y refugiados en seguros estuarios o bahías hasta los fundadores de las grandes ciudades marítimas, desde los osados navegantes de pasadas edades hasta los intrépidos develadores de las profundidades submarinas, nunca el hombre ha dejado de estar presente en el litoral.

8. Pero ha sido recientemente cuando ese asomarse del hombre al líquido elemento ha pasado de ser una presencia dispersa en el espacio y un mero franquear de una frontera en el tiempo a constituir una invasión masiva con carácter de fenómeno permanente de acción en el entorno litoral.

9. Podría parecer a primera vista que es una de tantas penetraciones del medio ambiente realizadas por el hombre en los últimos tiempos, inevitables en su esencia, dado el creciente dominio del hombre sobre la naturaleza, si no fuera porque, en este caso, esa penetración se realiza con una presión humana desbordante y bajo la errónea creencia de que el mar constituye un pozo sin fondo con una capacidad infinita de autodepuración. Cuando la realidad es que se trata de un entorno escaso para tal presión y en cuyo seno se experimentan ya fenómenos acelerados de degradación cuya corrección costará mucho esfuerzo y dinero.

III. *El desarrollo litoral: Coordinación y equilibrio.*

10. Este conjunto natural armónico que hace apenas un siglo era calificado con carácter general de rudo e inhóspito y rehuido por la sociedad humana es objeto actualmente de una verdadera carrera de actividades en procura de su ocupación: agricultura, urbanismo, industria, transporte, turismo se disputan cada kilómetro de costa disponible.

11. Y llevado de un impulso incontenible, el hombre no sólo se asoma al mar, sino que lo penetra, proyecta ciudades flotantes o anfibia, se sumerge en sus profundidades y, avizorando inmensas riquezas minerales, alimentos ingentes y múltiples sensaciones placenteras, se apresta a la conquista de sus profundidades como se enseñoreó de su superficie.

12. Como siempre que el hombre actúa, y más si lo hace en función de un progreso técnico en una fase de aceleración tal que apenas deja tiempo para pensar o percatarse inicialmente de las consecuencias de ese rápido actuar sobre un medio ambiente cuyo equilibrio, a su vez, es poco conocido, se producen reacciones imprevisibles que aún en procesos controlados presentan fases positivas y negativas.

13. Y así, si el hombre mejora el entorno terrestre regularizando ríos o aprovecha sus transportes sólidos, éstos, detenidos o eliminados,

provocar la regresión consiguiente en los deltas y playas del litoral.

14. Si realiza obras en la franja litoral, bien sean en el mar en forma inidente sobre las corrientes litorales, bien sean en tierra en forma incicante sobre el transporte eólico, provoca la ruptura del equilibrio diámico a veces con carácter irreversible, por la trascendencia económica que supone su restitución. Si el hombre crea aglomeraciones industriales o urbanas, congestiona, puluciona y degrada el entorno litoral.

15. Y se está haciendo referencia aquí a actuaciones necesarias y previstas de un porcentaje elevado de consciencia con respecto a su incidencia en el medio ambiente. Pero no podemos por menos de señalar aquellas actuaciones anárquicas, especulativas e irresponsables en que el entorno litoral se constituye en presa inerme de individuos y colectividades que intentan resolver sus necesidades más o menos inducidas a costa del medio ambiente litoral, invadiéndolo, enajenándolo y, lo que es peor, destruyéndolo.

16. Se da así la paradoja de que si colectivamente se solicita una sociedad con lugares vírgenes, con libertad de accesión al mar, aguas limpias y puras, infraestructuras suficientes, la existencia de la propiedad individual motiva al hombre a actuar en contradicción abierta con los principios sociales expuestos.

17. Meditando sobre el hecho de que el hombre de la era atómica se comporta en relación con el mar en forma similar a como el cazador del paleolítico lo hacía con respecto a la tierra, podremos darnos una idea del inmenso campo de posibilidades que a una actuación coordinada y responsable del hombre se ofrece en el entorno litoral.

18. Bajo el moderno concepto de acuicultura debe resolverse la disyuntiva entre expoliar anárquicamente el mar o considerarlo como soporte de inmensas posibilidades y someterlo a una utilización reglada; creando y desarrollando actividades elegidas en función de previos soportes científicos y técnicos, de las posibilidades de infraestructura, clima, tasa admisible de contaminación y del contexto social y económico correspondiente.

19. Dentro de la sociedad del porvenir, basada tanto en el trabajo como en el ocio, el hombre, motivado por un deseo de evasión, deberá aprender a usar ordenada y racionalmente de la terna de valores: ocio, sol y mar, que son los tesoros que el entorno litoral le ofrece, no olvidando que por tratarse de bienes económicos, y por tanto escasos, tienen su precio y, sobre todo, su limitación.

IV. *La demanda del entorno litoral.*

20. La toma de conciencia del problema, fase inicial de todo intento de solución, muestra las graves tensiones provocadas en el litoral por la demanda masiva de su uso, provocada por un proceso

en creciente y acelerada extensión que incide sobre un espacio restringido.

21. Así, el impacto sobre la ecología se extiende, pero no se limita: a la contaminación del aire y del agua, que junto con los cambios morfológicos artificiales inciden sobre la flora y la fauna; al uso indiscriminado de las aguas para procesos industriales, cambiando su natural fluencia y quebrando en su encuentro el equilibrio tierra-agua; cambiando el efecto estético natural del entorno litoral por la invasión de construcciones de todo tipo, y reduciendo, por privatización, el uso público de extensas áreas recreacionales, limitando incluso la acción de las autoridades en su esfera de competencia.

22. Estas tensiones y otras muchas más que se producen obedecen al impacto de la demanda del entorno litoral por parte de tres vertientes del moderno desarrollo humano: la industria, el urbanismo y el turismo.

23. Dentro del sector industrial, el litoral ofrece a su dinamismo sugestivos emplazamientos para industrias básicas en las que preponderen los costos del transporte de materias primas, agua en abundancia e inmensos recursos marinos por explotar. Incluso aún cuando muchas de estas industrias no tengan efectos ecológicos nocivos inmediatos, los procesos inducidos o los siempre presentes errores humanos pueden conducir a lentos procesos de contaminación y degradación del entorno, de carácter irreversible.

24. De esto no se deduce que el mejor criterio sea prohibir totalmente los asentamientos industriales en el entorno litoral. Es preciso establecer un equilibrio entre el desarrollo industrial y la conservación ecológica del medio en que aquél pretende instalarse.

25. Partiendo de la selección cuidadosa de emplazamientos y estudiando el impacto de las posibles industrias sobre la biología, el agua, el aire y la socioeconomía del entorno, las industrias pueden, a su vez, ser clasificadas en dos grandes grupos: las que están estrechamente ligadas por naturaleza a un emplazamiento litoral y aquellas que no están condicionadas en su desarrollo por este factor.

26. Dentro de la preferencia lógica que deben ostentar las primeras, han de ser divididas en: a) prohibidas por su alta carga de contaminación del aire, el agua o su impacto incompatible con los usos existentes en el entorno; b) permitidas, pero con reservas respecto a sus procesos, que han de ser compatibles no sólo técnica, sino también económicamente, con los standards ecológicos indispensables, y c) indiferentes o inocuas respecto a su incidencia sobre el entorno natural, pero cuyo asentamiento puede ser contemplado desde puntos de vista tales como la relación de personas empleadas en la industria y la demanda de espacio de la misma o de los servicios públicos requeridos, es decir, en función de su impacto sobre el factor socioeconómico del entorno litoral.

27. Por otra parte, surge en la industria elaboradora moderna un factor de habitabilidad de tanta importancia como el de localización, ya que las necesidades residenciales del personal imponen pesadas cargas a las empresas, intensificadas por el hecho de que la tecnología moderna multiplica la aparición de industrias para las que el costo de transporte ya no es decisivo, pero sí la categoría del factor humano, que condiciona la calidad de habitat y la densidad y el nivel de los contactos sociales.

28. Entrando en la segunda tensión mencionada, puede comprobarse cómo, so capa de urbanismo y bajo signos claramente especulativos, se han invadido zonas litorales y creado entre el hombre y el mar otra frontera, a veces insalvable, formada por un volumen de construcciones museo de los horrores del urbanismo y especie de pantalla de acero y cemento que, interpuesta entre el mar y la tierra, provoca una verdadera disociación entre ambos componentes del entorno litoral, a la vez que perturba gravemente los intercambios que constituyen el equilibrio ecológico y contamina las playas y el mar. Es un verdadero hormigonado del litoral, un abuso despiadado del mismo por parte del hombre mediante ese subproducto constructivo que llega hasta el mismo borde del mar y a veces se introduce en él.

29. La reacción ante este proceso pernicioso está en la búsqueda de acuerdos entre la trama ecológica y humana del entorno litoral. Si la esencia de éste es su categoría de pertenencia al interés público nacional, la solución no consiste en colocarle el letrero de «no edificable», sino reconocerle tal valor para la colectividad que impida en él al interés particular privado prevalecer sobre el general y público y evite el asentamiento de todo aquello que sea incompatible con este principio.

30. La respuesta está en el urbanismo discontinuo, como antitésis del lineal, dejando espacios abiertos al diálogo tierra-mar. Alternar unidades de ordenación urbana con sectores en que impera el equilibrio natural, un tanto por ciento determinado de «salvajismo», de forma que se sucedan coeficientes absolutos de ocupación del suelo, siempre a niveles los más bajos posibles, con otros nulos, especie de urbanismo negativo en su acción, pero positivo en su principio, ya que no tocar es también ordenar. No se trata sólo de crear estructuras urbanísticas, también hay que reservar para proteger, aprendiendo a equipar la zona litoral bajo el binomio construcción-protección.

V. *El entorno litoral y el turismo.*

31. El turismo, concepto migratorio estrechamente ligado a la satisfacción de ese bien de consumo de nuestra civilización actual que es el ocio, representa como ninguna otra vertiente del desarrollo humano la mayor y más acelerada gama de demandas al entorno litoral.

32. Para él el litoral pierde su carácter de rígida frontera entre el mundo terrestre y el marítimo; las playas dejan de ser simplemente lugares de reunión para una paradójica evasión contemplativa y, exigiendo su liberación de cuantos obstáculos en ellas se acumulan bajo el pretexto de servicios, se convierten paulatinamente en lugares de paso camino del mar. Hace su aparición el ocio activo bajo sus múltiples formas de navegación a vela, motonáutica, ski, surf, submarinismo.

33. Bajo su imperio, el mar se integra plenamente en un conjunto litoral mediante interacciones recíprocas con el medio terrestre, en el que se asientan las infraestructuras de base y el equipamiento habitable a que sirven. Pero esa integración debe contemplar la ordenación total del conjunto tierra-mar, en que centros primordiales de atracción constituidos por puertos deportivos, bases náuticas, centros submarinos de espectáculos, centros de inmersión y hasta ciudades marinas se vean completados con la creación terrestre de complejos de ocio y de servicio que sirvan a la vez las puntas turísticas y las zonas urbanizadas de habitabilidad densa o profunda, no situadas necesariamente sobre la costa, sino al amparo de líneas morfológicas de penetración, extendidas por el hinterland revitalizándolo. Todo ello en función del principio de que el litoral por sí sólo no es un factor de desarrollo, pero sí una parte esencial de un territorio cuya voluntad de densificación económica no debe confundir ni arrastrar a las temibles consecuencias de un desarrollo no dirigido.

VI. Ordenación técnica y legal del litoral.

34. El entorno litoral, fuente de los más valiosos y frágiles recursos naturales, debe ser contemplado como un verdadero patrimonio nacional, cuya utilización, protección, restauración y preservación debe gestionarse al más alto nivel.

35. El papel de las zonas litorales como ampliación de la extensión territorial explotable supone un valor potencial para el desarrollo presente y futuro de naciones con línea costera centrífuga, que, junto con la plataforma continental aneja, supone un aumento sustancial del área de sus actividades territoriales.

36. Es tarea urgente y primordial de las autoridades controlar la clase y extensión de actividades en dicha zona, velando por la protección del medio ambiente, las bellezas naturales y el potencial industrial y recreativo, al mismo tiempo que se reconocen y protegen los derechos de la propiedad privada colindante en cuantas actividades sean coincidentes o no contrapuestas con la conveniencia pública.

37. La actitud de los estamentos gestores de tal patrimonio podría oscilar entre un máximo de liberalidad, un dejar hacer que conduce a la anarquía de un proceso individual de índole especulativa y la

prohibición absoluta, el no tocar, que imposibilita la puesta en valor de amplias posibilidades y frenaría una de las claves potenciales del desarrollo nacional.

38. Pero la acción política, en su noble vertiente de conjugar lo conveniente dentro de lo posible, debe situarse en un justo medio y posibilita una utilización ordenada que conjugue protección y desarrollo de litoral bajo un objetivo general claro y rotundo: el uso, aprovechamiento y disfrute de los recursos litorales de todo género, concebido o arrendado a plazo más o menos largo, pero nunca hipotecado o vendido. En los límites de tanta sensibilidad ecológica como son las zonas litorales, el hombre, como ente social, debe ser consciente de estar administrando un tesoro colectivo.

39. Los instrumentos con que la sociedad cuenta para la gestión del entorno litoral, entendido, volvemos a repetir, como conjunto tierra-mar, son fundamentalmente de dos clases: legales y técnicos.

40. Dentro de los primeros se encuentran la caracterización de dominio público atribuida a ciertas partes del entorno litoral, y que en el ejemplo español se extiende a las playas, la zona marítimo-terrestre —entendida como aquella que baña el mar en su flujo y reflujo o hasta donde llegan los máximos temporales— y el lecho y subsuelo del mar territorial. Establecido tal dominio público según la legislación pertinente, y una vez deslindado el mismo en función de su propia definición legal y de la morfología litoral, la acción gerencial puede orientarse hacia disposiciones o programas que pueden ir desde una prohibición absoluta de cambios artificiales del medio ambiente, de tal dominio que no sean con el objeto exclusivo de su preservación, a un uso permisivo y restrictivo del mismo mediante acciones reguladas y controladas, que pueden alcanzar incluso a los terrenos de propiedad privada limítrofes con el dominio público, restringiendo su utilización, como podría ser el caso del establecimiento de industrias que degradaran el medio ambiente o de construcciones que modificaran el mecanismo de equilibrio natural eólico de una playa.

41. Entre los instrumentos técnicos mencionados en segundo lugar se alude, como es consustancial con cualquier actividad programada, a los económicos —recursos presupuestarios— y a los humanos —personal técnico y administrativo— propios de toda actividad gerencial.

42. Dentro del marco de esta gestión patrimonial de que venimos hablando, los objetivos primordiales serían los de reconocer y proteger los intereses públicos generales sobre los privados y locales y facilitar el acceso público a las áreas de carácter recreativo y el desarrollo industrial no degradante de las zonas adecuadas, bajo el común denominador de preservar el carácter natural de la costa protegiendo sus recursos y su ecología y de mantener un criterio de reserva a largo plazo más que de beneficio a corto por uso intensivo del medio.

VII. *Planificación del litoral.*

43. Ante esta amplia panorámica de circunstancias, tensiones y demandas que confluyen en el entorno litoral, se comprende que sólo una planificación a largo plazo es capaz de constituir un esquema válido para la gestión adecuada del patrimonio litoral.

44. En el proceso secuencial, planificar-ordenar-equipar, la atención, más bien se diría la presión, se ha ejercido desordenadamente en el último aspecto, cometiéndose graves errores con el binomio infraestructuras-servicios y, como consecuencia, congestionando, contaminando y degradando parajes naturales sin respeto por ellos y sin preguntarse si eran capaces de soportar la carga que se les imponía.

45. Para la formulación de una planificación general del litoral se debe establecer, en principio, la jerarquía de valores del mismo, constituida por la terna misión, esquema estratégico y esquema táctico.

46. La misión, u objetivo más general de la planificación, debe fijar las normas de orden superior a que deben sujetarse los esquemas subsiguientes, que en realidad son los medios precisos para alcanzar dichos objetivos. Entre esas normas cabe citar: a) dentro del desarrollo de todos los recursos potenciales que el litoral encierra, debe dominar la idea de mantener la vitalidad de tales áreas y la de los ecosistemas que comprende; b) aquellos proyectos de uso de áreas litorales que lleven en su germen efectos degradantes del medio ambiente de orden sustancial e irreversible deben ser prohibidos o únicamente emprendidos si superiores razones de conveniencia pública así lo requieren, pero solamente si esto es así entendido por la mayoría de los interesados o afectos; c) mentalizar a las personas en el sentido de que el área litoral es un bien escaso, con un límite de presión soportable y que aun cuando cada uso individual se justifique en sí mismo, si no se refiere a una ordenación previa, el conjunto camina hacia el caos. En general, y en una fase previa del planeamiento, carentes de datos suficientes, se debe ser extremadamente estricto en el uso de zonas litorales hasta que los estudios objeto de los esquemas permitan formular recomendaciones sobre la utilización de las mismas.

47. Teniendo presentes estas normas u objetivos generales de la planificación, la siguiente etapa o esquema estratégico de la planificación debería consistir en una zonificación litoral, de conformidad con las tres grandes vertientes de utilización:

1. Áreas en que predomina la conservación del medio ambiente, con nulas o escasas actividades de impacto mínimo sobre el mismo.
2. Áreas destinadas a recreo-residencia con actividades más intensas, pero de concentración no muy alta.
3. Áreas destinadas a uso general, incluso industrial, que imponen las más altas tasas de utilización.

48. Llegar a esta clasificación no es fácil ni siempre posible, dada, en general, la falta de datos sistemáticos de las áreas costeras, la incompatibilidad de algunos tipos de utilizaciones y la dificultad de establecer mecanismos adecuados que reconcilien o resuelvan los conflictos y la imposibilidad de ejercer un efectivo control sobre actividades que establecidas en áreas no litorales puedan afectar adversamente al entorno litoral de una manera más o menos directa.

49. Se impone, pues, dentro de un plan sistemático de gestión de usos y en la fase de ordenación de los mismos, realizar una información o inventario básico de recursos que debe comprender: usos existentes, necesidad y demanda potencial de usos y su impacto previsible sobre el medio; localización posible de los diversos usos en función de su grado de compatibilidad; características morfológicas y biológicas costeras, capacidad de los recursos costeros para soportar la demanda de su uso, standards de calidad de tierras y aguas; demanda socioeconómica de actividades; conflictos de utilización y previsión de establecimiento de esquemas preferenciales en función de la adecuada localización, y el impacto sobre las cualidades ecológicas y ambientales.

50. Esta relación, que no pretende ser exhaustiva, depende, a su vez y en gran manera, de otra fase del plan estratégico, que es la de la investigación, que abarque: información científica sobre morfología, hidrología, ecología y biología de las zonas costeras —desarrollo o previsión de tecnología futura que lleve aparejada el uso del litoral y, sobre todo, del medio marino, fijación de los standards ambientales exigibles de acuerdo con los conocimientos del momento—, observación sistemática de los procesos de dinámica litoral para detectar aquellos cambios lentos, pero irreversibles producidos por el uso del entorno.

51. Llegados a este punto, habremos cumplimentado dos de las fases fundamentales de toda actuación gerencial: las de planificar y organizar, que son seguidas por el plan táctico, la acción. Esta debe ejercerse en las fases fundamentales al más alto nivel, y del mismo modo en cuanto al establecimiento de las grandes infraestructuras de base que todo desarrollo de un territorio precisa, de forma que se cuenten con los recursos financieros suficientes y que los esquemas generales de la planificación resulten imperativos para la actuación de las corporaciones regionales o locales, que si hubieran de tener voz y voto, evitando acciones anárquicas en sus respectivas ventanas al mar.

52. La gestión del patrimonio litoral precisa también de los adecuados mecanismos de coordinación y control. La coordinación debe ejercitarse desde la fase de recogida de datos y evaluación de recursos hasta la formulación y ensamblaje de los diversos elementos para constituir un plan coherente, pasando por fases tales como la de establecer la debida conexión entre los planes nacionales de ordenación del territorio y los parciales o especiales dedicados a satisfacer las necesidades

específicas de uso de las áreas litorales. En cuanto al control, éste debe extenderse a la propia marcha del desarrollo de la planificación y a una minuciosa información sobre los resultados que las diversas actividades tienen sobre el medio ambiente, sus standards fijados y su corrección en función de los avances científicos, vigilando permanentemente la relación existente entre la oferta posible de recursos y la demanda efectiva de los mismos.

53. Como conclusión de todas estas consideraciones, repitamos una vez más que el entorno litoral es un patrimonio nacional cuya desarrollo hay que potenciar y cuya vida hay que preservar.

54. Que si hoy este espacio sirve de soporte a industrias, turismo y servicios recreacionales, están ya a la vista nuevas demandas debidas a los avances tecnológicos: centrales nucleares, turismo submarino, acuicultura y explotación de la plataforma continental de los océanos, cuyo establecimiento debe y puede reglarse sin destruir el medio que les sirve de soporte.

55. Y así, en una perspectiva futura, podría llegarse a contemplar la franja litoral como lugar privilegiado de residencia-recreo del hombre, que actuaría a distancia o bien a través de medios de transporte ultrarápidos sobre complejos industriales situados en zonas deshabitadas del interior o en medio de los océanos.