



:: [portada](#) :: [Ecología social](#) ::

17-01-2013

## La nueva ley de costas y las contradicciones del Gobierno Rajoy

Fernando Prieto  
Sin Permiso

¿A quién debemos creer sobre la costa, a Montoro o a Cañete?

¿Al ministerio de Hacienda o al de Agricultura?

Graves y profundas contradicciones entre el proyecto de ley presentado por el Ministro de Agricultura, Arias Cañete y el documento del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, Montoro sobre la política de costas.

Existen dos documentos recientes sobre la política de costas absolutamente contradictorios, uno el proyecto de ley presentado por el MAGRAMA [link](#) aprobado el consejo de ministros de octubre Proyecto de ley de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de modificación de la Ley 22/1988 (PUSLI) y actualmente en el Parlamento y otro el informe sobre Evaluación de la Política de Costas [link](#) elaborado por la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas (AEVAL) dependiente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

La AEVAL se dedica a hacer evaluaciones de políticas públicas, es decir informar al gobierno y a la sociedad de cuales han sido los resultados de la aplicación de una política con criterios de eficacia, eficiencia, transparencia, etc. Es un organismo público de los regulados en la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos. Es la primera de las establecidas por dicha Ley, de acuerdo con un nuevo modelo de gestión pública en línea con los principios de gobernanza de la Unión Europea: responsabilidad, eficiencia, participación, apertura y coherencia.



Es decir se trata de una Agencia Estatal, igual que la de meteorología, con su correspondiente presidente y altos cargos. Esta Agencia es la que va a ser responsable de la ley de transparencia. En todos los países civilizados existe una importante tradición de evaluación de políticas que posteriormente son incorporadas a la agenda pública.

La Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) realizó en 2009 una evaluación de la gestión y funcionamiento de las Confederaciones Hidrográficas en la perspectiva de su adecuación a la Directiva Marco de Agua (DMA). Partiendo de esta evaluación en la que se puso de manifiesto "... la importancia del nuevo concepto de Demarcación Hidrográfica que incluye las aguas transicionales y costeras resaltando la conveniencia de una buena coordinación entre las administraciones responsables de los dominios públicos hidrológicos y marítimos terrestres, respectivamente", el Consejo de Ministros, en su reunión del 23 de abril de 2010, acordó incluir dentro del Plan de Trabajo de la AEVAL para ese año, la evaluación de "la gestión y funcionamiento de las Demarcaciones de Costas para la protección del dominio público marítimo, en la perspectiva de su adecuación tanto a la Directiva Marco de Agua como a la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina (DMEM)".

Al mismo tiempo, se recoge la necesidad de "conocer el grado de progreso alcanzado en España en los trabajos previos a la implantación de la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina así como las actuaciones a desarrollar para adaptar las Demarcaciones de Costas a los requerimientos de esta Directiva".<sup>44</sup>

Esta evaluación se ha publicado <sup>44</sup>en el año 2012, es decir durante el periodo de tramitación de borrador del anteproyecto y del propio proyecto de ley. El borrador lo tuvieron varios meses los asesores de montesa antes de decidir su publicación o no, que finalmente se produjo en junio de 2012.

La evaluación de la política de costas analiza la evolución de esta política desde 1988, fecha en que se aprobó la ley, y a partir de un exhaustivo estudio estadístico, de gestión, presupuesto, indicadores, entrevistas con los funcionarios, estudio comparativo de las políticas de otros países, estudio en algunos municipios concretos, entrevistas con actuales y antiguos responsables de la política, y del contraste con los agentes implicados (hoteleros, constructores, ecologistas), para hacer un diagnóstico de la política de costas. El informe expone una serie de conclusiones y recomendaciones sobre lo que debe ser una política de costas alineada con las experiencias de otros países de nuestro entorno y con la legislación ya existente y prevista.

Las principales diferencias importantes entre los dos documentos son las siguientes:



1. el informe de la AEVAL comenta considerando la enorme presión que existe sobre este ecosistema y considera que estamos cerca de una situación de no retorno por el aumento de la urbanización en la costa y la contaminación. Es decir se deben de reducir esas presiones por ser un recurso estratégico para el turismo y otros sectores económicos claves. Bien el PUSLI lo que hace es permitir este incremento de la presión.

2. El informe de la AEVAL indica que la Constitución de 1978 reconoce la calificación de dominio público marítimo terrestre, a partir del artículo 132.2 que resulta incompatible con la existencia de enclaves de titularidad privada sobre el mismo. Podría abordarse desde el Estado la definición de unos criterios mínimos con el objetivo de implementar una normativa básica de protección del litoral sobre la base del artículo 149.1.23º de la Constitución. Por el contrario el PUSLI por permitir desigualdad entre unas y otros municipios al privatizar terrenos comunes en contra del artículo 132.2 de la Constitución.

3. El informe de AEVAL incluye referencia al cambio climático que va a ser determinante en cualquier tipo de política de costas, el Banco Mundial acaba de hacer una referencia explícita a este proceso explicando que con los compromisos actuales de reducción de emisiones, al final de siglo habrá cuatro grados más, y los niveles de concentración de CO2 llegarán a 850 partes por millón (cuando el objetivo de Naciones Unidas era no superar los 650), con sequías e inundaciones más frecuentes, es decir va a afectar a todos los países y todas las políticas, menos a la costa española. (1) En el Proyecto de Ley de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de modificación de la Ley 22/1989 (PUSLI) no se hace una sola mención, mientras se permite construir a 20 metros del litoral, con todo el aumento de riesgo que se deriva de ello, tanto sobre personas como sobre propiedades. Es llamativo que mientras tanto, el MAGRAMA financia estudios junto a CEPAL para la evaluación de impactos del cambio climático en zonas costeras de los países de América Latina y el Caribe, para evaluar impactos, vulnerabilidad de las costas, la evaluación de los impactos derivados y la integración de todos los factores en la evaluación de los riesgos plantear medidas de adaptación y realizar un análisis económico de las mismas.

4. Hace referencia a la gestión integrada de zonas costeras, Recomendación 2002/41/CEC, de 30 de mayo de 2002, relativa a la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa, recogido en el recomendación del parlamento europeo para que las políticas tendan hacia este marco conceptual, esto implica la planificación en relación a los ecosistemas, reducir la construcción en las primeras líneas de playa, dejar zonas naturales como salinas o dunas sin construir, etc. esto es totalmente opuesto al anteproyecto de ley de costas presentado en el parlamento. Algunas ideas en este sentido son por ejemplo: Trabajar en sintonía con los procesos naturales, aplicar una planificación participativa para escuchar el consenso, conseguir el apoyo y la participación de todas las instancias administrativas competentes e adoptar decisiones que no hipotequen el futuro. Por supuesto ninguna de estas ideas ha sido seguida por el proyecto de ley del MAGRAMA.

5. Recomienda el gobierno de que se adopten medidas, proyectos y programas, para cumplir el protocolo del Mediterráneo, vigente desde marzo del 2011, cuando todavía no se ha tomado ninguna medida para su cumplimiento. Así demanda una estrategia nacional de la costa, designada en planes y programas. En el PUSLI se olvidan estos temas y se propone una gran privatización del litoral, tanto arrendando algunos municipios como privatizando salinas, dunas y reduciendo a 20 metros las zonas de construcción en muchas zonas de España.

6. El informe de AEVAL considera como obligatorio, como no podía ser menos, el cumplimiento de la directiva marco de aguas y la directiva marco Ley 42/2010 de protección del medio marino, ambas transpuestas al derecho español y que obligan a la planificación conjunta de las aguas de estuarios, mejorar la calidad del agua, el PUSLI ni siquiera comenta la existencia de estas directivas de obligado cumplimiento ni explicita como va resolver los compromisos que se derivan de ellas en el ámbito costero.

7. Esta política va en contra de las realizadas desde 1988. En una parte importante de este periodo, entre 1986 y 2004, estas políticas fueron asumidas por el partido popular y muchos muy cualificados y expertos de ese partido pelearon por el cumplimiento de la ley de costas en las diferentes demarcaciones. Sin embargo ahora el PUSLI propone cargarlas. En algunos temas, como el desahucio supone volver a iniciarlos en muchas zonas con el desmoronamiento de tiempo y dinero consecuencia.



8. La preocupación por el aumento del urbanismo observado en los últimos años hace que el informe de la AEVAL se refiera como el mayor problema que tienen ahora las costas, habiendo incluso de un punto de no retorno si siguen las tendencias actuales.

9. Sobre el deslinde, el informe de la AEVAL recomienda acabarlo cuanto antes y "Para una superior protección del DPMT, podría valorarse hacer uso de la posibilidad prevista en la LC de ampliar la anchura de la zona de protección a 200 m, en especial, en aquellas franjas del litoral que carecen de este tipo de protección o no concuerdan con planes de ordenación del litoral o del territorio aprobados por las CCAA. Debería de ultimarse la recuperación posesoria de DPMT, distinguiendo claramente estos supuestos de aquellos a los que resulta de aplicación el régimen transitorio de la Ley de Costas. Tanto la recomendación relativa a la finalización del deslinde, como la de la ampliación de la zona de servidumbre de protección y la recuperación posesoria, no constituyen más que la recomendación de implementar tres de las medidas para aguas costeras y de transición previstas en la Orden de 2008 que aprueba la Instrucción de planificación hidrológica y que, hasta la fecha, no se han llevado a cabo.

10. El informe de AEVAL se refiere a la importancia de los bienes comunes, su importancia y especificidad, definidos según el artículo 132.2 de la Constitución. Bien, con la reforma PUSL se enajenan parte de estos bienes dejando construído hasta 20 m en algunas zonas y se amedian 11 núcleos que corresponden a 10 municipios, también se devuelven las salinas a los anteriores propietarios con lo cual, destruye el el DPMT. Es decir que va en contra del informe de AEVAL que recomendaba fortalecerlo y de la propia constitución.

11. En el informe de AEVAL se sugiere el modelo de Asturias, que ha recibido varios premios europeos y ha sido puesto como ejemplo por la Comisión Europea como ejemplo de políticas de costas y de planificación integrada entre la ribera del mar y la franja interior de la misma y con numerosos premios europeos de planeamiento urbanístico bien realizada para extender a todo el país. Hay que recordar que los planes litorales de esta CCAA contemplan la protección hasta los 500 metros de costa. Se propone extender este modelo al Mediterráneo. Bien en el PUSL se propone todo lo contrario, es decir incrementar la construcción hasta los 20 m con un modelo de municipio con playa urbana que reduce a 20 m la franja de protección. Además de las otras excepciones ya reseñadas en el punto anterior.

12. Los dos informes coinciden en que una vez acabado el deslinde se regirán las propiedades. En cualquier caso hay que considerar el carácter dinámico de las riberas del mar, con sus propias tasas de erosión y acreción. "La incorporación del deslinde al Catastro se configura como una imperiosa necesidad para crear un sistema público de acceso informático a tan relevante información y cumplir con la obligación establecida en la normativa catastral. La incorporación de esta información es no sólo necesaria y garante de seguridad jurídica, sino obligatoria". Por otra parte, es evidente que aunque una zona este determinada como privada, en caso de que la dinámica del mar la invada, será muy probablemente el mar el que acabe llevándose la zona. La costa española está deslindada en el 95% por 100 de su longitud y desde el año 2004 se han deslindado 3.830 kilómetros de litoral que se suman a los 4.655 deslindados desde 1988 hasta 2003. Provincias como Alicante todavía tienen deslindado sólo un 67%. El iniciar otra vez todo el deslinde sería costoso y generaría una gran inseguridad jurídica.

13. El informe AEVAL respecto al efecto 2012 recomienda soluciones en la medida de lo posible conciliadas con los interesados, sin detrimento del carácter público de los bienes en juego. El PUSL propone directamente aumentar a 75 años las concesiones con lo cual se compromete muy seriamente el carácter público de los bienes en juego.

14. El informe de AEVAL hace referencia a los traslapes de las competencias ya realizados a Andalucía y Cataluña en el año 2011, este tema se olvidó totalmente en el PUSL. Es decir se divide la gobernanza del litoral con CCAA. Parece que habrá que desarrollar la colaboración con los que ya tiene transferidas competencias y con el resto. ¿Se piensa seguir con el proceso de transferencias a todas o se da ya por concluido?



15. Llama la atención que el programa de adquisición de fincas del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino que se estableció para la incorporación de terrenos de elevado valor ecológico, o sometidos a presión urbanística, colindantes con el Dominio Público Marítimo Terrestre, de forma que quede garantizada la conservación y protección del mismo. Desde el año 2005 el Ministerio ha destinado más de 75 millones de euros a este programa, y que se valore muy positivamente en la evaluación de la AEVAL. El PUGSL divide totalmente y se propone justo lo contrario, es decir pasar el Dominio Público Marítimo Terrestre a los propietarios, reduciendo el espacio común en beneficio de los propietarios privados.

16. El informe de AEVAL hace referencia al plan de turismo 2020 y a otras estrategias e instrumentos de planificación del turismo y para ello propone conservar el máximo el principal recurso. En el PUGSL se quiere se cita la palabra turismo, apoyando de una forma evidente y única al sector constructor, a las industrias que tienen propiedades en el DPMT y al de acuicultura, olvidando todos los demás, y especialmente el turismo que supone el 12% del PIB.

17. En el informe de AEVAL se recomienda la planificación en relación la biodiversidad y al plan estratégico de patrimonio natural 2011-2017. Esta palabra no sale ni una vez en el PUGSL, ni por supuesto se toman medidas para su mantenimiento.

18. Respecto a la delimitación del DPMT en el informe de AEVAL se reconoce su lentitud y que en muchas ocasiones ha habido falta de criterios geomorfológicos y ecológicos en la definición, pero se apuesta por acabarlo cuanto antes y por revisar todos los problemas que haya podido haber, sobre todo para no abrir la caja de truenos jurídica que supondría el revisar todos los casos, una vez ya finalizado el 9% de los 8.000 km que la inmensa mayoría de los juicios han sido ganados por el Estado. En el PUGSL se propone una reducción.

19. El informe de AEVAL recomienda "debiera aprovecharse para asentar definitivamente un esquema de coordinación entre la administración hidráulica con la delitoral y la marítima". Este aspecto de coordinación institucional y entre políticas esencial para cualquier política de costas tampoco se pone de manifiesto en el PUGSL.

20. El tema de los puertos aneal en la costa también es comentado en el informe de AEVAL, constatando "la ausencia de coordinación que parece advertirse entre la política portuaria y la de costas: al por un lado, las modificaciones normativas operadas a instancias del Ministerio de Fomento con incidencia directa en costas y sin intervención del MARM y si las observaciones formuladas por Puerto, del Estado respecto al protocolo del mediterráneo". Esto se propone solucionar. También recomienda que el "Dominio Público Portuario formara parte de las líneas de acción de la política de costas bajo un enfoque medioambiental". En el proyecto de ley PUGSL ni siquiera se comenta la existencia de los puertos y la política portuaria.

21. En el informe de AEVAL se propone, fijándose en políticas de costas diseñadas en otros países:



o Determinar los criterios para la definición de capacidad de carga del territorioitoral y del concepto de huella ecológica de las actuaciones, así como establecer criterios básicos para determinar su cuantificación.

o Desarrollar mecanismos y técnicas de compensación interterritorial, utilizando el concepto de equidistribución de costes y beneficios ambientales entre los distintos territorios (intermunicipal, intercomarcal e interregional).

o Fomentar y estimular la preservación del territorioitoral: desarrollar la capacidad estatal de gestión e inversión dirigidas a las administraciones regionales y municipales, orientadas al fomento de las buenas prácticas en el territorioitoral. Por ejemplo, a través de la elaboración de códigos de buenas prácticas y establecimiento de premios.

o Incentivar la mejora del estándar proteccionista común contenido en la normativa básica estatal por parte de las CCAA. Tal sistema de incentivos podría estimular, a su vez, otro de las CCAA para con la CCLL que incorporen en su planeamiento determinaciones orientadas a una superior protección y conservación de ecosistemas itorales (sistema de incentivos "en cascada").

o Establecer los mecanismos necesarios para la resolución de los conflictos que pueden surgir e entre administraciones y entre éstas y la sociedad.

En el PUSL se quiere se citan estos instrumentos, si bien es cierto que se habla de eficiencia energética en las reformas o en las nuevas casas que se deben hacer en el itoral (11777)

22. El informe de AZÚA recomienda ampliar las escalas temporales en la planificación, mientras el informe PUSL, en su primer borrador hablaba de una escala temporal de tan solo 10 años.

23. El informe REVAL recomienda "que la asignación de inversiones respondiera en el futuro a criterios claros y medibles, priorizando los criterios ambientales y sostenibles en función de la particular problemática de la Demarcación con un mayor equidad en la asignación presupuestaria". En este año las inversiones del MAGRAMA, es decir la verdadera política real, han caído de una forma muy pronunciada. Lo cual también supone una contradicción entre las recomendaciones de REVAL del 2012 y las políticas realizadas por MAGRAMA en el mismo año.

24. Respecto las relaciones con las Comunidades autónomas la REVAL escribe "Las relaciones con las CCAA deberían articularse a través de convenios específicos, con abandono del convenio tipo y dotados de suficientes instrumentos que permitan la efectividad de sus estipulaciones y la adopción de medidas para el caso de incumplimiento. Esto convenios abordarían, entre otros aspectos, compromisos sobre plazos para la emisión de informes y colaboraciones concretas y pautadas en ámbito tales como la vigilancia del DRYT y zona de servidumbre de protección y cofinanciación de obras". Se hace indispensable establecer procedimientos conjuntos de adopción de decisiones entre los distintos niveles de administración implicados en la gestión del itoral, reforzando la interlocución de las demarcaciones con los órganos competentes de las CCAA. La palabra CCAA apenas se utiliza en el PUSL, quizá por una reivindicación establecida de recuperación de competencias a pesar de que son esenciales en la gestión del ZSP y del propio DRYT.



# Rebelión

25. Respecto a la participación de la sociedad civil, la transparencia y las relaciones con la comunidad científica la AEMV sugiere: "Deberían fortalecerse las relaciones con las instituciones académicas y científicas que contribuyan a un mejor conocimiento del literal. Asimismo, debería promoverse una cultura de gestión basada en la transparencia informativa, permitiendo la accesibilidad de la actividad de las demarcaciones de costas." En el PUSJ y durante su elaboración si siquiera se han utilizado a la comunidad científica en el proceso de participación.

26. Sobre los autores, y, más tarde en especial, hay que resaltar que en el informe de AEMV participaron más de una docena de expertos reconocidos a escala nacional e internacional, académicos, con grupos de discusión de hoteles, empresas constructoras, urbanistas, representantes de CEOE, sindicatos, ecologistas, etc. Este proceso no ha producido en el PUSJ que se ha aprobado directamente y presentado en el Parlamento, no se conoce ni su autoría, ni quienes han sido los expertos que han asesorado al gobierno. Excepto el Sr. Maluza que ha reconocido que "ha trabajado mucho en la ley".



# Rebelión

---





# Rebelión

---