



¿Qué pretenden con nuestras costas?

Antonio Serrano Rodríguez

Dr. Ingeniero de Caminos Canales y Puertos

Ldo. en Ciencias Económicas

Diplomado en Ordenación del Territorio

Catedrático de Urbanística y Ordenación del Territorio. Universidad Politécnica de Valencia

Presidente de FUNDICOT

La respuesta a la pregunta del enunciado de este artículo es clara y coincide con las razones de muchas otras de las políticas que lleva desarrollando este Gobierno desde su acceso al poder, hace ahora siete meses: beneficiar a sus clientes a costa del interés general y del bienestar del conjunto de los ciudadanos.

En un artículo de principios de febrero de este año señalaba que, a la luz de las declaraciones y actuaciones del nuevo Gobierno, se iniciaba una nueva época en la sociedad española, que iba a venir marcada por una contrarreforma regulatoria que, previsiblemente, nos llevaría a un fuerte recorte en algunas libertades sociales, a un retroceso en la calidad ambiental, a una profundización en la recesión y pérdida de bienestar social, y a la agudización de los problemas ligados a las Políticas de la Tierra. Las políticas y los errores cometidos por el Gobierno han sido todavía peores de lo previsto y han resultado en situaciones absolutamente incompatibles con un desarrollo socioeconómicamente cohesionado, ambientalmente sostenible y territorialmente equilibrado, que son las pautas tradicionales de lo que se denomina la senda del desarrollo sostenible. Al final, ha conducido a este país a una situación en que, por un Gobierno inepto, se ha perdido toda la credibilidad internacional que tanto había costado lograr, y se han generado consecuencias tremendamente graves, tanto en cuanto a la viabilidad económica (la huida de los capitales de España está alcanzando magnitudes insoportables), credibilidad financiera (la prima de riesgo ha alcanzado niveles increíbles para un país como España y se ha vuelto insostenible), credibilidad fiscal (las amnistías fiscales directas e indirectas han puesto en cuestión la viabilidad de los ingresos fiscales futuros) y credibilidad política (los sucesivos errores del Presidente de Gobierno y de sus Ministros nos han situado en niveles tercermundistas y han hecho desaparecer gran parte de nuestra representación en los organismos de decisión internacionales así como la credibilidad que teníamos en los mismos). Hemos llegado a una situación de total intervención del Estado sin ninguna de las ventajas “relativas” que han tenido para otros países esa intervención, y tenemos un Gobierno que se define impotente para desarrollar otro tipo de política que pueda dar una mínima expectativa de crecimiento, o de freno al desempleo y al empobrecimiento de los ciudadanos, poniendo en muy serio riesgo la estabilidad de nuestro futuro.

Y en este marco, leyes de prestigio internacional, como la de costas, similar a las que existen en países de nuestro entorno, o hacia la que han tendido otros que han actualizado sus leyes, es puesta en cuestión y se pretende reformar radical y negativamente para el interés ciudadano, no sólo español sino global.

En las páginas de esta entrevista me he referido en bastantes ocasiones a la problemática de las costas españolas. Incluso en tres ocasiones concretas las costas han sido el tema específico del artículo: las dos primeras veces, en marzo y julio de 2011, con otro Gobierno en la Moncloa, con los artículos respectivos “¿Qué pasa en nuestras costas?” e “Interés general e interés particular en el dominio público marítimo terrestre. Una sentencia ejemplar”, y la última, en mayo de este mismo año, con el título “Recortes y privatización también en nuestras costas”. En este marco, la actual propuesta de reforma de Ley de Costas viene a materializar lo peor de los peores augurios establecidos.

La primera observación que cabe destacar es que las amenazas contra la ley de costas no son nuevas y que la oposición a su contenido y a su defensa del interés general público por encima del interés local y particular, no sólo ha venido del partido popular sino de prácticamente todos los partidos para los que “el caso concreto” era siempre motivo que justificaba la excepción de la aplicación de la ley. No era óbice el que la ley de costas española de 1988 haya sido uno de los referentes internacionales mejor valorados y utilizados en la configuración de comportamientos sobre el litoral en convenios internacionales o en distintos países. Las agresiones a su contenido y los intentos de modificación de éste se han sucedido año tras año, y caso particular tras caso particular, hasta que el actual Gobierno, en su impresentable política de favorecer lo privado y particular sobre lo público y de interés general, ha propuesto una modificación legislativa que supera lo imaginable desde la perspectiva de la agresión a lo común e insulta a la razón en las justificaciones que se dan para dicha agresión.

La Exposición de motivos, o el Preámbulo de una Ley, suelen ser el ámbito en el que los contenidos de esa ley se suelen relacionar con los objetivos y la problemática que justifican su promulgación. Y en este caso no es muy distinto, aunque si lo es la falta de relación e incluso contradicción entre los objetivos y razones que se argumentan y las consecuencias que caben esperar de la modificación legislativa, si se produce.

Vayamos por orden. En la Exposición de motivos se hace referencia, en primer lugar, a que el proceso incremental de recuperación del dominio público marítimo terrestre que la ley había establecido como sustitución de la expropiación directa, imposible de aplicar por la no disponibilidad de recursos suficientes, y que el Tribunal Constitucional ha dictaminado como ajustado a derecho y justo, se tira a la basura por “la fuerza con la que el tiempo se impone y consolida situaciones”. Como apreciamos, una razón clara e indiscutible, que con la modificación, según el texto, va a llevar a “garantizar la protección del litoral y a dotar de verdadera seguridad jurídica a las relaciones que allí se desenvuelven”. ¿A cuáles? ¿A la de los que han ocupado haciendo suyo un litoral que no les pertenecía con anterioridad a la ley de 1988? ¿A los que la dictadura franquista dio prebendas y concesiones de distinto tipo? ¿A las irregularidades o ilegalidades cometidas con respecto a la ley en vigor? ¿A los que han adquirido una propiedad de buena fe porque han sido engañados por los anteriores propietarios que no podían vender su propiedad según la legislación vigente? O a todos ellos en un “totum revolutum” que nos hace recordar un proceso similar a la amnistía fiscal que se está practicando por este Gobierno, y que beneficia también a defraudadores e infractores, no precisamente trabajadores ni miembros de la mayoría social española que viven de su trabajo, mientras a estos se les castiga con facilidades para ser despedidos, disminuciones en su sueldo y pérdida en sus condiciones de bienestar.

Mientras que, no nos engañemos, éste es el nudo central de la cuestión, en el segundo párrafo de la Exposición de motivos, con un cinismo muy propio de los siete meses que llevamos de este Gobierno, se hace referencia a que la ley anterior “ha tolerado resultados inaceptables medioambientalmente”. Y uno se pregunta cómo en un texto legal previsto para su publicación en el Boletín Oficial del Estado se pueden confundir los contenidos de una ley con la gestión que se realiza de la misma. Si su gestión ha dado, a veces, resultados intolerables ambientalmente, serán los gestores de ese momento los que habrán de ser cambiados o imputados y no la ley. Otra cosa sería, cosa que nadie puede defender, que sistemáticamente, o en la mayoría de los casos, la ley hubiera dado lugar, con gestores diferentes, a resultados ambientalmente insostenibles. Pero éste no ha sido el caso, sino la excepción. Excepción, además, que siempre ha tenido nombre y apellidos de los responsables de la actuación y de sus beneficiarios.

En este sentido, y aunque para estos cambios no sea necesaria la modificación de la ley existente, hay que considerar positiva la capacidad que trata de introducir de suspender cautelarmente actos ilegales sobre el dominio marítimo terrestre o su zona de servidumbre por parte del delegado del Gobierno; o el hecho de que se refuerce la exigencia, ya existente, de inscribir en el registro los bienes del dominio público o de anotar marginalmente su posible afección a las propiedades que puedan ser dominio público marítimo terrestre.

Pero el alcance fundamental y su mayor retroceso en cuanto a la regulación del interés general y de lo público se centra en la delimitación del concepto de dominio público marítimo-terrestre, en las reglas de las concesiones y en las limitaciones a la propiedad privada en los terrenos contiguos al dominio público.

Con respecto al dominio público, los bienes inscribibles en el mismo, ya están declarados por la Constitución Española y no pueden ser modificados por la reforma de la ley, pero si lo pueden ser su definición y amplitud, llegando a afectar al propio concepto constitucional. Y esto es lo que se pretende hacer con la reforma, con consecuencias muy graves, ya que implica un fuerte retroceso en los procesos de prevención de la seguridad por temporales, o ante los efectos esperados del cambio climático no a muy largo plazo. ¿Quién se va a responsabilizar de los daños por las ocupaciones posteriores que se puedan producir en los mismos? ¿O de los daños en las urbanizaciones marítimo-terrestres que ahora se consolidan?. ¿Cómo se va a garantizar la seguridad de los bienes y personas ahora legalizados ante temporales de intensidad creciente?. Quizás sea bueno recordar que los presupuestos ministeriales, antes de la crisis, ya tenían fuertes dificultades para disponer de los crecientes fondos que exigían la restauración de daños por temporales sobre las costas, y las altas cantidades que representaban para el erario público la paliación de situaciones declaradas catastróficas por una ocupación inadecuada del litoral. Y no deja de ser curioso que, mientras que por motivo de seguridad las áreas inundables (las afectadas por temporales marítimos técnicamente no son diferentes) exigen estudiar un período de recurrencia de 100 y 500 años, con consecuencias que nunca pueden ser equiparables a la de un tsunami, en el caso de costas, donde sí existe este último riesgo (aunque afortunadamente con muy pequeña probabilidad) no sólo se quita la referencia al mayor temporal conocido, sino que el período para delimitar el dpmt se reduce a diez años (tres años para Formentera, seguramente porque le interesa a alguien).

Pese a esta constatación de fuerte riesgo para la seguridad que, por sí sola, constituiría una razón para rechazar totalmente la reforma desde una mínima postura de inteligencia social, se reforman los artículos medulares que afectan a la delimitación del dominio público marítimo terrestre para facilitar la reducción de su amplitud y, consecuentemente, dando lugar a una importante merma de los terrenos que garantizan el uso y disfrute del litoral por parte de todos los ciudadanos.

Adicionalmente, aparece otra cuestión que no es precisamente baladí: ¿Cómo va a enfrentar un Gobierno que ha descapitalizado los servicios de la administración la multitud de reclamaciones interesadas de los titulares afectados por las actuales delimitaciones firmes del dpmt que se recoge en la propuesta de Disposición adicional quinta?. ¿O es que se piensa que sean los propios interesados los que decidan la delimitación del nuevo dpmt?. No hay que olvidar que es relativamente marginal la superficie que resta por deslindar del país y que, consecuentemente, esta modificación volvería a abrir una tarea casi finalizada, con la seguridad jurídica de la inmensa mayoría de sentencias ratificando esos deslindes, y con el agravante que lo hace para facilitar la recuperación de terrenos por particulares, en primera línea de costa y con valoraciones altísimas del suelo, en un litoral fuertemente degradado y ocupado urbanísticamente en proporción mucho más allá de lo razonable. Situación, por otra parte, que ha incidido en la degradación del atractivo turístico de muchas de las zonas del litoral, que ahora se van a ver sometidas a un nuevo elemento de tensión. ¿No les basta haber llevado al país al rescate financiero e implícitamente total que ahora también pretenden degradar la viabilidad de un turismo que es, hoy por hoy, uno de los escasos sectores productivos que sobreviven a sus políticas? Cuando se había puesto en marcha, con el acuerdo y aplauso del sector, los procesos de regeneración de áreas turísticas maduras para favorecer su valor añadido, la sostenibilidad ambiental, territorial y urbana, y la rentabilidad del sector, no sólo han eliminado las inversiones asociadas, sino que vuelven a facilitar los procesos de degradación del litoral y de la calidad turística del mismo con la reforma que pretenden.

En el mismo sentido, pero en forma mucho más negativa, actúa la propuesta de modificación, con la incorporación del 13 bis, donde se señala, primero, que habrá que iniciar el proceso de realización de nuevos deslindes (como consecuencia obvia de las modificaciones establecidas en la propia definición del dpmt) pero, además, que los titulares de los terrenos que pasen a formar parte del dpmt mantienen el derecho a la ocupación y aprovechamiento de esos terrenos por concesión obligatoria para la administración, durante 75 años, aspecto que difícilmente puede considerarse acorde con la concepción del dpmt que realiza la Constitución, pese a que en la misma propuesta de modificación legal se hace referencia a que la concesión no se otorgara si la ocupación afecta a la "integridad del dominio público". ¿Nuevamente hecha la ley hecha la trampa? Si un terreno está en el dpmt por cumplir los condicionantes que le incluyen, ¿cómo no va a afectar a su integridad?

Este artículo, además, abre la vía, en relación con las modificaciones pretendidas en el artículo 3, para justificar una aplicación amplia y arbitrariamente generalizada del artículo 18 de la actual ley, que no se modifica, pero que permite la desafectación del dpmt aunque no se hayan modificado los límites del mismo. Seguramente esta sea la vía más cómoda y rápida de aplicar los "precisos objetivos" de la propuesta de modificación de la ley frente a los mucho más largos y tortuosos que significa la realización de un nuevo deslinde.

Siguiendo con el régimen concesional no sólo son mucho más negativos, si no que están mucho más desequilibrados a favor del interés particular y contra el interés general. Se aumentan los plazos concesionales hasta los 75 años sin ningún tipo de justificación. Si el Tribunal Constitucional ya validó lo que podríamos decir que constituye el equivalente al justiprecio expropiatorio, ¿por qué se aumenta dicho justiprecio en contra del interés general? ¿Para ser más generosos con los propietarios afectados? ¿Y por qué no se revisan entonces, también, todos los justiprecios establecidos para todas las actuaciones públicas? Al final la discrecionalidad para favorecer a unos pocos crean situaciones de clara injusticia con respecto a los que expropiarios de dpmt que ya han recibido ese justiprecio, desequilibrando la balanza a favor de los propietarios actuales y retrasando innecesaria e inapropiadamente, desde el punto de vista de la seguridad de las personas y de los bienes, las ocupaciones en un dominio público donde la seguridad debería marcar la línea fundamental de intervención. Es preciso reiterar las cuestiones que planteábamos al principio: ¿Cómo va a cubrir el Estado los crecientes gastos en defensa de esos bienes que ocupan el dominio público y la seguridad de las personas afectadas? ¿Cuál es la causa para que el Estado tenga que incurrir en esos costes, que van a ser indudablemente crecientes a largo plazo por los efectos del cambio climático?

La modificación de la afección a las zonas de servidumbre tiene también importantes consecuencias desde la perspectiva de la disminución de los derechos de los ciudadanos, aunque su gravedad presenta una incidencia menor. No es menor, sin embargo, la injusticia que se comete en relación a los que han cumplido escrupulosamente la ley, al legalizar comportamientos ilegales, por mucho que algunos de ellos hayan venido asociados a posibles prevaricaciones de las administraciones, no siempre perseguidas y pocas veces castigadas.

Tampoco le importa al Gobierno proponer la modificación del artículo 23 aunque con ello contravenga el protocolo de Gestión Integrada de Zonas Costeras del Convenio de Barcelona, que forma parte de los compromisos internacionales de España; o, con mucha mayor intensidad y beneficios más particularizados, los artículos 25, 33 y 55 para beneficiar “ciertas actividades privadas” que implican, en todos los casos, un uso simultáneo y competitivo con el uso del dpmt por la población (incluso en playas tremendamente saturadas), una actividad frecuentemente contaminante cuya descontaminación no es barata para las administraciones, y una competencia desleal respecto a actividades iguales que se desarrollan sobre terrenos urbanísticamente considerados para esas finalidades, pero que tienen unos costes que los “concesionados” no soportan.

Pero tal vez la principal razón de la propuesta de modificación haya que buscarla en las empresas y grandes intereses asociados a las localizaciones en dpmt provenientes de antes de entrada en vigor de la ley de costas de 1988, para muchos de los cuales el plazo de 30 años de concesión acaba en 2018. Estos numerosos casos venían obligados al abandono de los terrenos para los que habían tenido una concesión de 30 años y la posibilidad de ir procediendo a la amortización y relocalización de sus instalaciones. Pero eran muchos los que llevaban muchos años batallando y financiando campañas que permitieran modificar la ley y cambiar su situación. Y, si se aprueba la modificación prevista en el artículo 66, lo habrán conseguido. De una situación de devolución de los terrenos al dpmt, a cumplir en 2018, habrán pasado a poder ganar hasta 75 años más, podrán vender o heredar el nuevo regalo concesional que les hacen (artículo 70).

Que no es menor para los afectados por un deslinde, aprobado o en tramitación, a los que sea aplicable el regalo de la propuesta de modificación de la Disposición transitoria primera artículo 119. O los que implican las propuestas de nuevas disposiciones adicionales décima y undécima a la antigua ley, o la Disposición adicional sexta y Disposición transitoria segunda que incorporan al anteproyecto, con destinatarios y beneficiarios conocidos y precisos, para regularizar los poblados marítimos, núcleos de población y aquellas ocupaciones que las comunidades autónomas puedan declarar como bien cultural, aunque se trate de poblados ilegales (según la regulación actual e incluso alguno tenga orden judicial de demolición de alguna edificación) que ocupan primera línea de costa y que se han ido consolidando y ampliando progresivamente sin la correspondiente reacción administrativa, y a veces, incluso, con la ayuda municipal. Hecha la ley, hecha la trampa, como dice el más negativo y deprimente refrán español, que muestra muy bien lo que el respeto al interés general y al derecho de la mayoría ha significado nuestra tradición. Si bien esta posición era entendible con Gobiernos no democráticos y caciquiles, lo es menos en la situación actual, si bien parece que las tendencias caciquiles siguen presentes en proyectos de reforma como el que nos ocupa.

El Gobierno tiene el cinismo de denominar al anteproyecto de Ley de “Protección y uso sostenible del litoral” cuando lo que busca conseguir es la reversión, reducción y privatización del mismo en un marco de crecientes amenazas de inundación, con un fuerte incremento de daños a los bienes y personas, y cuando muchos de los terrenos incorporados al dpmt por adquisición de la administración para protección ambiental y utilización pública (incluso por el anterior Ministro Matas, del PP, aunque no sabemos si relacionados con las causas judiciales en que está implicado) pueden ser ahora revertidos a un uso privado.

Quizás no debiéramos asombrarnos ante una actitud que ha sido tradicional en los comportamientos de los Gobiernos del partido popular, pero seguramente si debiéramos alarmarnos ante el hecho de que hemos sido incapaces de conseguir que este tipo de comportamientos hayan evitado que gobiernen este país. Porque ahora todos –salvo sus clientes beneficiarios- pagamos las consecuencias.