

El litoral. Un exemple de conflictivitat espacial

Gonçal LAX i VITALLÉ
Anna MOMPART i PENINA

L'ordenació territorial és un dels grans temes de la geografia. En els últims anys, i per motius polítics conjunturals, els estudis s'han centrat en alguns camps específics com la delimitació de regions funcionals o la d'àrees metropolitanes, i com a conseqüència l'espai litoral com a objecte d'estudi ha quedat relegat dins del planejament actual. L'avantprojecte de la «Ley de Costas» actualment en procés de discussió parlamentària pot ser la generadora d'un interès creixent per l'espai litoral.

Aquest article pretén ser una primera aproximació al tema, que sense voler ser una recopilació extensa, intenta donar una visió heterogènia però sempre personal de les característiques, conflictes i ordenament de l'espai litoral.

Determinació del concepte de litoral

Com a qualsevol determinació de límits territorials, el litoral té dificultats per a la seva concreció espacial. El major problema és el referit a la profunditat, tant terrestre com marítima, que incorpora aquest concepte. Així les definicions que hom pot trobar abasten des de les que consideren el litoral com a una línia de costa, englobant una desena de metres; les que l'entenen en un sentit més ampli delimitant l'espai litoral amb una profunditat de quilòmetres, fins les que defineixen el territori influenciat pel litoral inclús que pot superar l'àmbit municipal. La platja, el municipi i la comarca poden ser exemples de cadascun d'aquests criteris.

La definició del litoral ve determinada per dues variables, els objectius que es cerquen i els criteris que l'expliquen. Segons quins siguin els objectius, l'àmbit territorial a estudiar serà diferent, els objectius s'han de definir clarament perquè d'ells dependrà el valor a atorgar al conjunt de factors considerats, l'escala haurà de variar depenent del tipus d'intervenció espacial, així plans territorials com una xarxa de carreteres integren un espai molt més ampli que la construcció puntual d'un port esportiu. Per una altra banda, els criteris explicatius són molts variats, incloent aspectes físics com l'orografia, el clima

o el paisatge; i factors humans, considerant des de l'evolució històrica fins a l'anàlisi de les activitats econòmiques, de l'estructura i dinàmica demogràfica o de les característiques socials. Un darrer criteri explicatiu seria el polític-administratiu, sent aquest el mecanisme pel qual les diferents administracions materialitzen la seva organització territorial.

Hi ha un gran nombre d'intents per part dels estudiosos per delimitar l'espai territorial, però és «... difícil y hasta cierto punto convencional el definir una frontera precisa, ya que la influencia de una zona costera se irá diluyendo progresivamente con la distancia y su delimitación siempre llevará implícito un juicio de valor.»¹ De totes les definicions que es poden trobar existeix un domini de les referides a criteris conceptuals i teòrics seguint les idees de Berry: «... la región relevante para cada problema de planeamiento es aquella que contiene como endógenas las variables significativas y controlables.»²; un exemple d'aquests tipus de definició aplicada a la zona litoral és la de Michaud quan diu: «... el litoral, desde el punto de vista físico, se define como un espacio de contacto entre la litosfera, la hidrosfera y la atmósfera; desde el punto de vista humano, es un medio de frecuentación y de actividades ampliamente influenciadas por la presencia del mar.»³ Aquestes definicions són, com a teoria, perfectes però no ajuden a una delimitació d'espais litorals concrets. Per tant el planificador a l'hora de delimitar de forma precisa una franja litoral es troba amb dificultats metodològiques, perquè les definicions s'han d'adaptar a cada estudi específic.

Un exemple de criteri metodològic de determinació de la franja litoral és el realitzat pel Ministeri d'Obres Públiques i Urbanisme. A partir d'uns objectius centrats en la defensa, millora i regeneració de la costa, així com en una recuperació social i econòmica del domini litoral, estableix una metodologia concreta. Es realitzen uns talls, més o menys perpendiculars a la línia de costa, i propers als mateixos es localitzen uns punts concrets. Aquests punts s'analitzen de manera independent en un seguit d'aspectes, tant físics com humans, i de forma qualitativa se seleccionen o rebutgen com a pertanyents o no al litoral. Aquells punts on una majoria dels aspectes siguin considerats com a específicament litorals, s'inclouran dins de la franja costanera⁴. El mètode esdevé problemàtic quan s'han d'especificar els criteris qualitius o assenyalar el límit situat entre dos talls.

AREA DE INFLUENCIA DE ZONAS COSTERAS

**DELIMITACION TRANSVERSAL EN PROFUNDIDAD
(METODO DE LAS SECCIONES TRANSVERSALES)**

PERFIL N°1

PESO	P ₁	P ₂	P ₃	P ₄	ETC.
CARACTERISTICA COSTERA	A ₁ GEOMORFOLOGIA	A ₂ CLIMA	A ₃ ECOSISTEMA	B ₁ DEMOGRAFIA	
Punto 1	SI	SI	SI	SI	
Punto 2	NO	SI	NO	SI	
Punto 3	NO	SI	NO	NO	

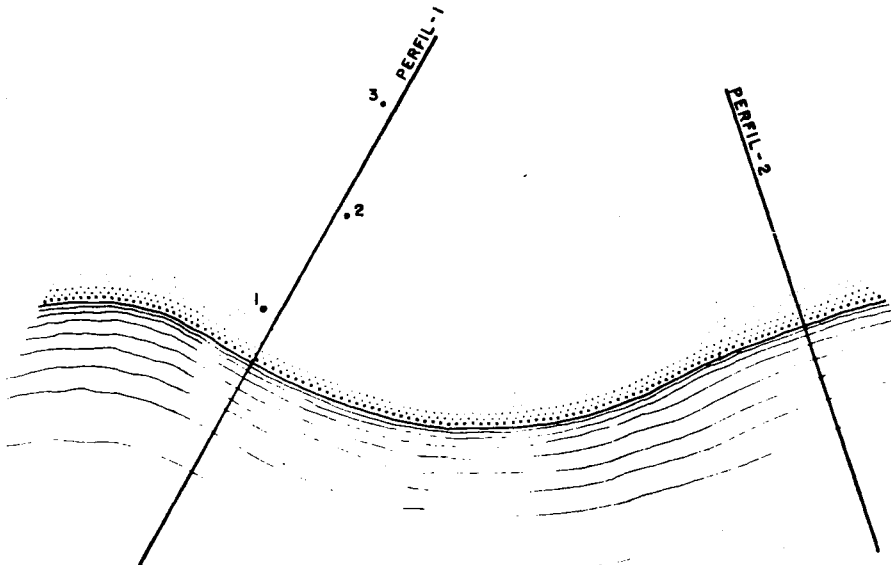


GRAFICO 1.2. CUADRO-RESUMEN DE CARACTERISTICAS.

(figura 1. Font: MOPU, núm. 7, pàg. 40)

Cada estat ha tractat de manera desigual les polítiques costaneres i per tant els criteris de delimitació de la franja litoral. En un primer grup s'inclouen aquells països sense cap política costanera definida, són els casos tan diferents de Grècia, Holanda, Suècia i la República Federal Alemanya. A un segon grup pertanyen països amb una delimitació poc precisa i sota el concepte de «ordenació en profunditat», com França o Itàlia. Un tercer grup comprén aquells estats amb unes polítiques territorials més desenvolupades, utilitzant tant criteris com delimitacions més precises, els objectius varien segons les necessitats de cada país, aquests són Gran Bretanya, Irlanda, Noruega i Estats Units.

Polifuncionalitat: usos i conflictes

El litoral és un espai conflictiu, aquesta conflictivitat ve donada tant per la seva limitació física, doncs és essencialment un espai linial, com per la confluència d'usos contraposats que entren en competència, «el litoral se convierte así en la puesta en juego de un creciente número de demandas diversas, que la propia exigüidad de la línea costera convierte, con frecuencia, en antagonicas.»⁵ Però abans de tractar els conflictes com a tals cal analitzar les causes que els generen, i que no són més que els diferents usos que s'asentent damunt aquest territori.

Una de les moltes divisions en que es podrien agrupar els usos seria segons el grau de dependència respecte a la proximitat al mar:

— Usos que necessàriament s'han de localitzar a la línia de costa: ports comercials, esportius i de pesca, drassanes i reparacions navals, turisme de platja, pesca esportiva, aqüicultura, determinades instal·lacions militars, i serveis lleugers (quioscos, «xiringuitos», patins, tumbones...).

— Usos derivats dels anteriors: serveis portuaris, indústries derivades o determinades per la proximitat del port, urbanització de primera i segona residència, infraestructures viàries i medis de transport i serveis.

— Altres usos: agricultura i ramaderia, grans xarxes viàries i aeroports, indústria, serveis i habitatges de primera residència.

Aquests usos o funcions es localitzen en una estreta franja de sòl, la seva escassetat origina conflictes permanents ja sigui per l'apropiació del sòl, com pels impactes negatius que un ús pot tenir sobre els altres, agreujats a més per l'alta densificació.

En el cas d'una inexistència de planejament integrat previ, la localització de les funcions es farà a partir de la capacitat adquisitiva de la demanda, atenent a criteris estrictament econòmics com l'obtenció de plusvàlues i beneficis. Aquest criteri economicista, propiciat pel mateix sistema, fa que uns usos es trobin en desavantatge respecte a d'altres. D'aquesta manera els agents econòmics privats tendiran a concentrar-se en funcions industrials, comercials i sobretot turístiques que són les que aporten majors beneficis. En canvi existeixen d'altres usos relegats en aquesta competència per l'apropiació del sòl en quant que no generen plusvàlues, tan sols les entitats públiques incideixen en aquestes funcions; són especialment infraestructures viàries i de comunicació, serveis, equipaments socials i urbanístics.

La proximitat espacial d'uns usos tan diferents sense cap tipus d'ordenament territorial origina un seguit de conflictes i disfuncionalitats. La sobreexplotació del medi provoca problemes com l'escassetat de sòl, ja mencionada, i la de l'aigua, tan greu sobretot en les zones mediterrànies, provocant en molts casos la salinització dels aqüífers. Una altra qüestió és la de la contaminació del medi ambient especialment greu a l'atmosfera, les

aigües i en la degeneració del paisatge natural. Els més destacables entre els conflictes urbanístics són la massificació en determinats indrets i els sobreequipaments que l'administració local ha de realitzar per solventar una forta demanda estacional.

MATRIZ DE INCOMPATIBILIDADES ENTRE USOS DEL LITORAL

	NU	EU	I	S	M	C	CT	A	B	P	AC	PU	D	R
NUCLEOS URBANOS	C													
ENTORNO URBANO	B	C												
INDUSTRIAS	I	I	C											
SERVICIOS	P	C	I	C										
MINAS	I	I	C	I	C									
CANTERAS	I	I	C	I	C	C								
CENTRO TURISTICO	I	I	I	B	I	I	C							
AGRICULTURA	I	B	P	P	P	I	P	C						
BOSQUES	I	I	P	P	I	I	B	I	C					
PESCA	I	C	I	B	I	I	C	P	I	C				
ACUICULTURA	I	C	I	B	I	I	B	P	I	C	C			
PUERTOS	I	C	B	B	I	I	B	C	I	C	B	C		
DEPORTES NAUTICOS	P	P	I	B	I	I	C	P	B	C	P	B	C	
RESERVAS NATURALES	I	I	I	I	I	I	P	I	C	I	P	I	B	C

CLAVES

- I - INCOMPATIBLE
- P - POCO COMPATIBLE
- B - BASTANTE COMPATIBLE
- C - COMPATIBLE

(figura 2. Font: MOPU, núm. 7, pàg. 256)

El turisme com a exemple

L'ús més conflictiu al litoral espanyol, sobretot mediterrani, és el turisme. El turisme actua com agent actiu i passiu sobre la realitat territorial; actiu en quant que crea disfuncionalitats a l'espai, i passiu perquè la seva situació incideix en els usos que es localitzen al seu voltant.

El turisme de masses és un fenomen social relativament recent. A Espanya, l'inici es pot datar en els anys cinquanta. La demanda turística es mou fonamentalment per la dualitat sol-mar, i només darrerament per l'increment de la implantació dels esports nàutics; sent el litoral la franja geogràfica ideal que reuneix aquestes característiques.

El fenomen turístic ha arribat a una gran complexitat provocant que les mateixes característiques siguin indissociables i es confonguin amb els conflictes que generen. El turisme s'ha distingit especialment per la massificació i la concentració espacial i temporal de la demanda junt amb una dinàmica econòmica que prima el benefici a curt termini. Les conseqüències d'aquest fet són ben visibles en el nostre litoral: urbanisme especulatiu i mancat de qualsevol tipus de planejament integral que deriva en un malversament del sòl manifestat per un poblament extens i difòs. Els impactes mediambientals, la desnaturalització i aculturació de les zones afectades, la desarticulació i dependència social i una falta de molts dels serveis i infraestructures bàsiques, són altres de les conseqüències generades pel turisme.

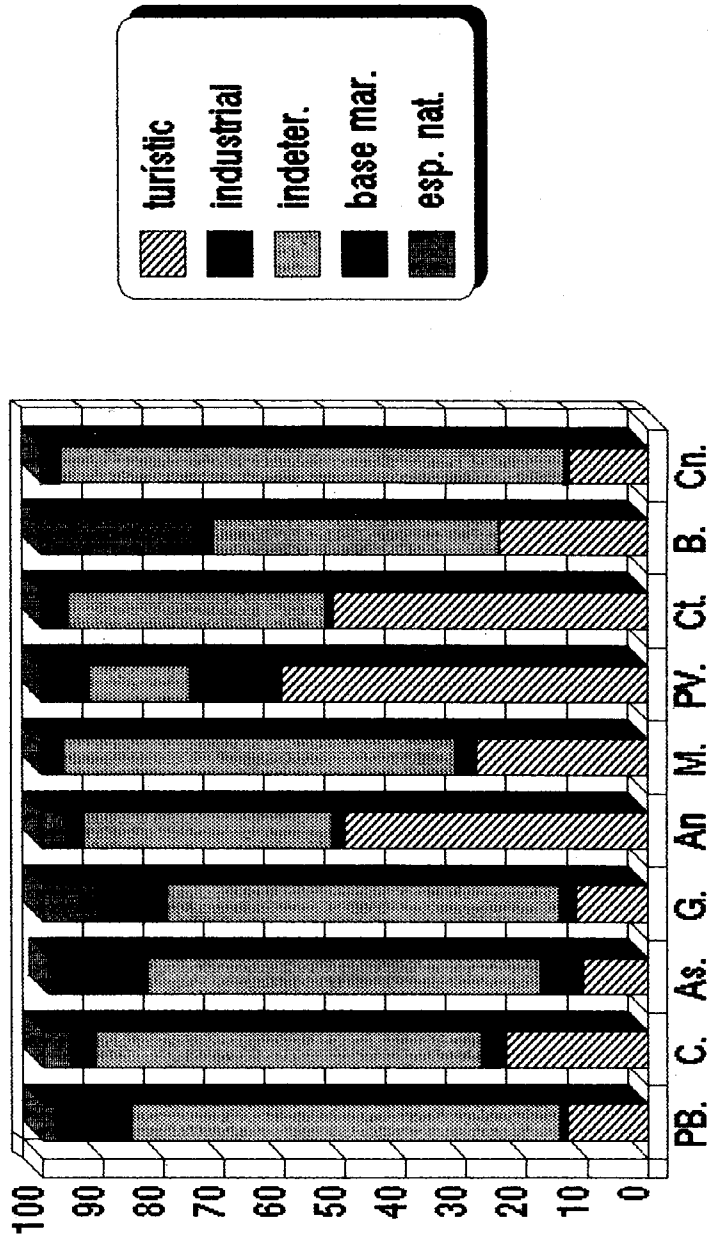
L'actuació de les diferents administracions públiques davant del fet turístic ha estat retardada i sovint poc efectiva. En són exemple una legislació inadequada i moltes vegades oblidada, caracteritzada per un conjunt de mesures prohibitives lligades a una gran quantitat d'excepcions i limitacions; un garbuig de competències a repartir entre l'administració central, les autonòmiques i els ajuntaments encara ara escassament delimitades i coordinades, i una intervenció de l'Administració posterior als fets, com es mostra en la creació d'infraestructura un cop ja transformat un territori.

Actualment no es pot concebre l'economia espanyola ignorant o menyspreant el turisme: la forta entrada de divises que representa és indispensable pel manteniment i equilibri de la balança comercial. No es pot pretendre fer una política en contra del fet turístic, però per tots els problemes que representa cal una reconversió del mateix. La reconversió del sector només pot ser portada a terme per les entitats públiques, ja que poden projectar una política global i a la vegada no haurien d'estar condicionades per rendabilitzar la inversió. L'Administració hauria d'actuar en dos nivells diferents: l'actuació sobre la realitat i les propostes de futur. En quant al fet, la intervenció hauria d'orientar-se cap a la rehabilitació i millora del construït, intervenció que moltes vegades ja només es pot dur a terme amb actuacions puntuals, amb diversos objectius, principalment la creació de focus regeneratius i la potenciació d'una consciència urbana col·lectiva⁶. La reconversió del fenomen turístic és l'eina fonamental per incidir en el millorament del sector, afectant la potenciació d'alternatives de la demanda: diversificació estacional, substitució del turisme simplement quantitatiu per un de més qualitatiu com ara el turisme verd, ecològic, cultural, excursionista i esportiu, de tercera edat..., tots ells amb una demanda cada vegada més important. Però en aquest canvi és imprescindible una transformació de l'oferta, essencialment en quant a la diversificació i descentralització.

Existeix ja una transformació significativa de la demanda que cerca cada vegada més espais menys densificats i més naturals, el que pot portar a una situació paradoxal: el manteniment d'una dinàmica turística amb infraestructures i característiques obsoletes, que provoca un decantament de l'oferta cap d'altres indrets.

USOS DEL SÒL

Municipis costers (% / Km.)



(gràfica 3. Font: elaboració pròpia a partir de MOPU: *Política de Costas. Plan de Actuaciones 1983-1990*, pàg. 45)

Gestió i ordenació del litoral

És evident la importància d'una gestió i ordenació del territori litoral, la dificultat estriba en qui l'ha de portar a terme i com s'ha de realitzar.

El subjecte del planejament territorial són les administracions públiques: Estat, Comunitats Autònomes i Ajuntaments; totes tres sense una delimitació clara de les seves competències, i a vegades atomitzades entre els diferents departaments o ministeris.

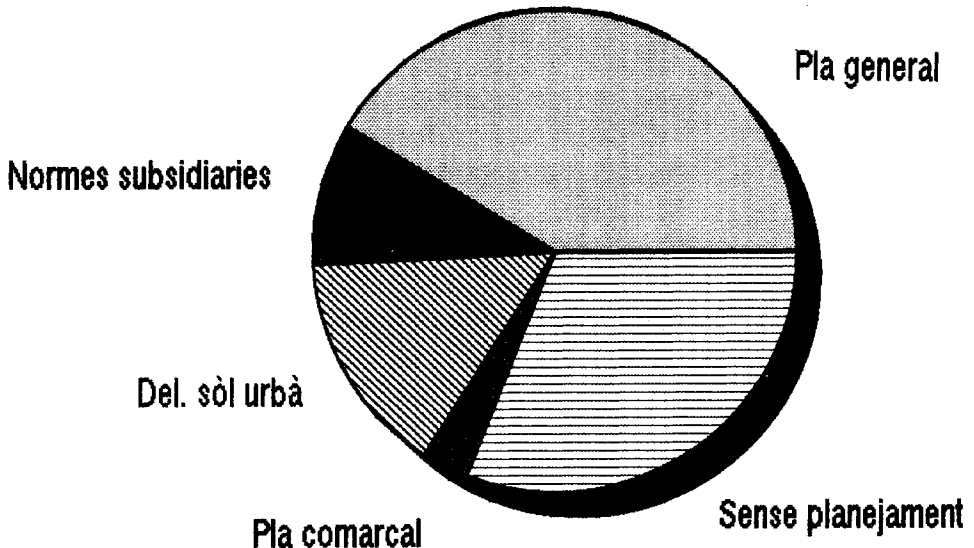
Les competències assignades a l'Estat són dividides en set ministeris: Ministeri d'Obres Públiques i Urbanisme; de Defensa; de Transports, Turisme i Comunicacions; d'Agricultura, Pesca i Alimentació; de Cultura; d'Hisenda i de Sanitat⁷. Destaquen les competències de gestió, tutela i control de la línia marítime-terrestre, vigilància de l'estat sanitari, relacions internacionals, i la legislació bàsica en algunes matèries.

Cada Comunitat Autònoma s'organitza amb divisions sectorials diferents, tenint com a principals atribucions l'ordenació del territori, urbanisme i habitatge, protecció del medi ambient, i ports esportius i pesquers no relacionats amb activitats comercials⁸.

Ni la llei de bases de règim local actualment en vigor, ni la que és en fase de tramitació parlamentària, especifiquen les competències dels ajuntaments en aquests temes, si existeixen lleis i normes de caràcter sectorial com la que permet la planificació urbanística del terme municipal. Les competències clarament de gestió quotidiana són les que amb més freqüència recauen en els ajuntaments (tràfic, ordre públic, neteja i conservació de les platges, etc.).

PLANEJAMENT EXISTENT

Nombre de municipis costers (1985)



(figura 5. Font: elaboració pròpia a partir de MOPU: *Política de Costas. Plan de Actuaciones 1983-1990*, pàg. 43)

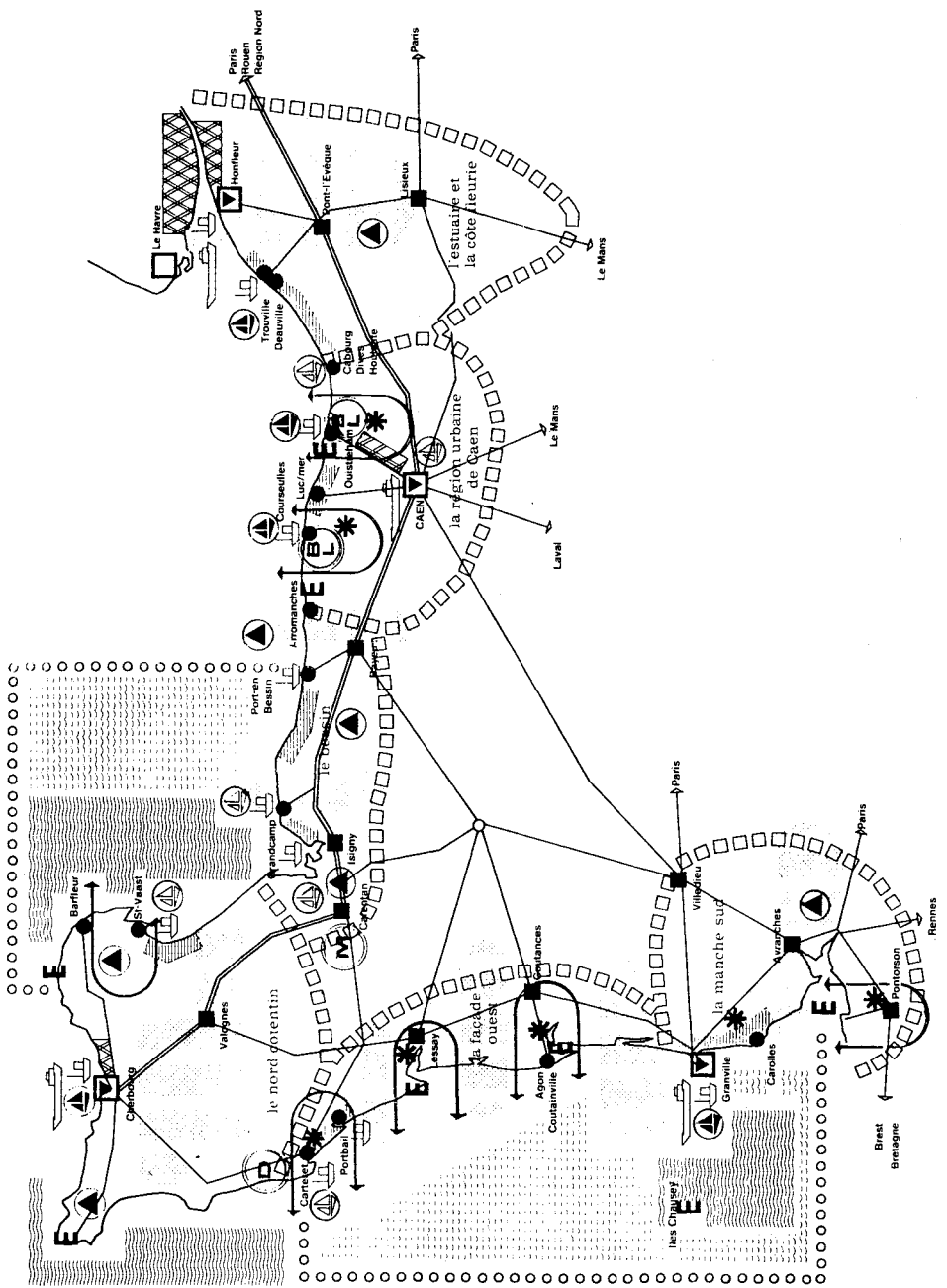
L'escassa claredat i delimitació de quines atribucions corresponen a cada administració dificulta un planejament coherent. Aquest problema té solucions diverses, per exemple una repartició ben delimitada de competències per a cada nivell d'administració, on els ajuntaments tinguessin la facultat de gestionar bona part de les mateixes. Una altra possible solució seria la creació d'un ens «supradministratiu» que s'encarregaria d'englobar les competències sobre litoral, i gestionar-les. A França, existeix un ens d'aquest tipus, la Mission Interministérielle pour l'Aménagement Touristique du Littoral du Languedoc-Roussillon, que des dels anys seixanta elabora una política de planejament global en una àmplia zona del litoral mediterrani francès.

Per a una planificació integral de la franja litoral és precís, com ja s'ha avançat anteriorment, una concreció de l'objecte d'estudi. Una proposta personal és la delimitació del litoral en relació a àrees funcionals que venen definides majoritàriament per la seva gravitació sobre un nucli costaner. Pocs estudis s'han fet a Espanya sobre el tema, i en el cas dels realitzats formaven part d'un estudi més ampli⁹. Aquests treballs de delimitació són indispensables per a la pràctica d'una planificació global.

Un cop fixat l'objecte de planificació haurien de diferenciar-se dos espais, definits segons la propietat del sòl, la franja marítimo-terrestre propietat de l'Estat i la resta de l'àrea. La variable diferencial és prou important com per establir dues polítiques d'ordenament territorial. A la franja més propera al mar la intervenció serà directa en quant que el territori és estatal, mentre que a la resta de la franja costanera els interessos i la propietat privada faran més difícil una qualsevol intervenció, fent imprescindible una política d'inversions en la compra de sòl per part de les administracions, perquè «el esfuerzo de organización del espacio litoral es inútil si no se apoya en una política del suelo global, que permita el control público de los suelos.»¹⁰

Els diferents plans d'ordenament han d'incloure tots els usos que al litoral es desenvolupen. La millor manera d'integrar-los és mitjançant una zonificació sectorial del litoral, el que potencia una planificació amb espais contrastats que serveix al mateix temps per crear i enfortir una diversificació del paisatge.

La zonificació sectorial ja ha estat posada en pràctica per alguns països, un exemple concret és la planificació de la costa de la Baixa Normandia realitzada durant els anys setanta pel Ministère de l'Aménagement du Territoire.



(figura núm. 4. Font: MINISTÈRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, op. cit.)

SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT DU LITTORAL BAS-NORMAND

SCHÉMA D'ORIENTATION

Unité de développement	
Agglomération littorale	
Agglomération intérieure	
Reconquête d'espaces canaux	
Port industriel	
Port de pêche	
Principale station touristique	
Zone industrielle portuaire	
Zone de développement du tourisme côtier	
Zone d'équipement et d'hébergement littoral-arrière-pays	
Unité nouvelle d'hébergement	
Circuit de découverte	
Port de plaisance existant	
Port de plaisance à créer en bassin fermé	
Unité maritime	
Parc marin	
Discontinuité et ouverture sur les arrière-pays	
Point fort écologique	E
Parc des dunes	
Parc des marais	
Base de loisirs et de nature	

0 5 10 15 20 25 50km

Per a una ordenació territorial integrada cal abans establir una legislació adequada: la «Ley de Costas» actualment en projecte ha de ser aquest marc normatiu bàsic. El tercer esborrany de l'avantprojecte de la llei sembla ser insuficient per aconseguir els objectius pretesos: «... una ley que deja perplejo al principio de su lectura donde se señalan condiciones durísimas de protección pero que a medida que se va entrando en su lectura va introduciendo matices y excepciones que permiten hacer pensar que tal dureza dependerá en definitiva de lo que quiera la Administración.»¹¹. Si la llei en el procés parlamentari es reforma, constituint-se com una llei clara i precisa, pot ser l'inici d'una millor reestructuració i planificació del litoral.

Notes

1. MOPU, núm. 7, pàg. 41.
2. MOPU, núm. 7, pàg. 21.
3. MICHAUD, pàg. 34.
4. MOPU, núm. 7, pàgs. 39-41.
5. MICHAUD, pàg. 33.
6. BOHIGAS, pàg. 57.
7. MOPU: *Análisis del litoral español y diseño de políticas territoriales*, pàgs. 137-138.
8. GARCIA ÁLVAREZ, A., pàgs. 41-59.
9. Un exemple d'aquest tipus d'estudi és el realitzat per CASASSAS i CLUSA (1980).
10. CEE, pàg. 196.
11. La Vanguardia.

BIBLIOGRAFIA

- BOHIGAS, Oriol: *Reconstrucción de Barcelona*, Edicions 62, Barcelona, 1985.
- CEE: «Carta Europea del Litoral», a *Estudios Territoriales*, núm. 6, Madrid, 1982.
- CEP: *Análisis integrado del litoral español*, en premsa.
- CMB: *Pla de costes*.
- GARCIA ÁLVAREZ, Antonio: «Criterios metodológicos y normativos para la ordenación integral de zonas costeras», a *Estudios Territoriales*, núm. 6, Madrid, 1982.
- MICHAUD, J. L.: *Ordenación de las zonas litorales*, IEAL, Madrid, 1981.
- MINISTÈRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE: *Littoral bas-normand. Schéma d'aménagement*, Travaux et recherches de prospective, París, 1976.
- MOPU: *Análisis del litoral español y diseño de políticas territoriales*, volum 1, Instituto del Territorio y Urbanismo, Barcelona, 1987.
- MOPU: *Ordenación de los espacios litorales. Criterios metodológicos y normativos*, CEOT-MA, Serie Normativa, núm. 7, Madrid, 1982.
- MOPU: *Ordenación del territorio. Los espacios litorales en el derecho comparado*, CEOT-MA, Serie Normativa, núm. 5, Madrid, 1982.
- MOPU: *Política de Costas. Plan de Actuaciones 1983-1990*, Madrid, 1985.
- MOPU: *Riberas marítimas, fluviales y lacustres: elementos para una ordenación*, CEOT-MA, Serie Documentación, núm. 2, Madrid, 1982.
- ORTUÑO i GINESTAR, N.: «El turismo: factor clau en les transformacions territorials i urbanes del País Valencià. Benidorm, un cas paradigmàtic», a *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, núm. 7-8, S.C.G., juny-setembre 1986.

PIE i NINOT, Ricard: «De las cartas de concesiones de usos de la playa a los planes de ordenación del litoral. La costa catalana», a *Estudios Territoriales*, núm. 18, MOPU, maig-agost 1985.

RACINE, Pierre: «Aménagement du littoral. Conflit des usages et des nouveaux projets», a *Cursos Internacionales de Benidorm*, setembre 1987.

La Vanguardia, diversos números.