

***METODOLOGÍAS DE MEDIDAS DE  
CALIDADES AMBIENTALES***

por  
**Isabel Fernández de la Nuez**

1994

En este trabajo trato de exponer una determinada visión sobre la ordenación del territorio del litoral con un enfoque apoyado en la incidencia de múltiples factores en un territorio caracterizado por ser el encuentro de un sistema habitable (tierra firme) con otro sistema hoy por hoy no habitado (el mar). Desde esta definición se sitúa la singularidad del objeto de esta comunicación. Singularidad que se debe hacer extensiva a todo el desarrollo de cualquier intervención disciplinar en el mismo.

El territorio litoral, me refiero fundamentalmente a nuestras islas, pero la validez trasciende a otros contextos, se ha movido tradicionalmente entre el abandono y la especulación. Para situar bien las cosas de entrada hay que decir que hasta el momento no ha habido una propuesta social consciente tendente a la definición de un modelo para la intervención en este suelo. Se ha procedido, en la práctica, a una utilización indiscriminada del mismo o a su total abandono, actitud que frecuentemente se concreta en que el litoral se convierte en lugar de vertidos de todo tipo.

El marco normativo específico para este tipo de suelo se limita a la actual Ley de Costas (Ley 22/88) y la Ley 5/87 de 7 de Abril sobre Ordenación urbanística del suelo rústico, de la Comunidad Autónoma Canaria. La primera no constituye un instrumento de tipo urbanístico, en sentido estricto, sino un instrumento desde el punto de vista de la administración del litoral costero, del dominio público marítimo-terrestre, si bien, como veremos, condiciona la intervención urbanística de manera muy concreta.

Es de destacar la actitud contenida en la Ley de Costas de defender a los terrenos del dominio público marítimo-terrestre de la acción urbanizadora, considerando en ella un peligro potencial para los mismos; en el artículo 30 señala como "zona de influencia" los terrenos incluidos hasta 500 metros a partir del límite interior de la ribera del mar, y en ellos obliga cuando hay playas a prever las reservas necesarias para aparcamientos en cuantía suficiente, así como que las construcciones respetarán la legalidad urbanística, advertencia que parece obvia a primera vista, y que las construcciones no formarán pantallas y que la densidad de edificación no sea superior a la prevista para el suelo urbanizable del resto del municipio. Por otra parte se establece (artículo 23) la servidumbre de protección que ocupa una zona hasta 100 metros del límite interior de la ribera del mar, ampliable en determinados casos hasta otros 100 metros. Como finalidades de la Ley se establece la definición del dominio público marítimo-terrestre, garantizar su uso público, regular su utilización racional acorde con el paisaje, el medio ambiente y el patrimonio histórico, etc.

La segunda, dedicada de forma general al suelo rústico de las islas, establece, en el capítulo III, artículo 8, apartado d), que en el ordenamiento urbanístico del suelo rústico se establecerá el **“Suelo rústico de litoral y costero, integrado por la zona marítimo-terrestre y los terrenos colindantes, independientemente de que pertenezca a cualquiera de las otras categorías en este artículo señaladas”**. Con ser éste un redactado impreciso, al no establecerse criterios para la definición de lo que constituyen terrenos colindantes, seguramente es el mejor apoyo que de que hoy dispone la técnica urbanística para establecer categorías de ordenación del suelo lindante con la orilla del mar.

El tratamiento dado por la Ley del Suelo al territorio del litoral no deja de ser sorprendente, más bien cabe hablar de ausencia del tema, en el artículo 17 y siguientes, dedicados a los Planes Especiales, se establece y relaciona una serie de casuísticas que justifican la redacción de dichos Planes, y en ningún caso se menciona de forma expresa la protección u ordenación del suelo litoral, se nombra de forma expresa (artículo 21) la protección mediante esta figura de planeamiento de “huertas, cultivos y espacios forestales” y se ignora la particular casuística derivada de la relación del territorio con el mar.

Cabe plantear aquí si esta ausencia de una normativa urbanística suficientemente desarrollada sobre la cuestión es el motivo de la actual situación del territorio litoral; mi conclusión personal es que la cuestión es a la inversa, en una sociedad cuya estructura cultural no se ha planteado hasta fechas recientes los problemas derivados de la actuación indiscriminada sobre el territorio no se ha generado un cuerpo legal que tienda a corregir la actual situación de agresión contra el medio físico. La todavía reciente promulgación de la Ley de Costas se vió envuelta en una fuerte polémica en la que los sectores que actúan sobre esta zona del territorio desarrollaron una fuerte campaña contra esta nueva norma que en una cultura urbanística más desarrollada significaría una cuestión de absoluta elementalidad.

Como parte última de esta introducción me parece necesario señalar la correlación constante que existe entre las prioridades en el proceso de ocupación del territorio, su clasificación y calificación, con el modelo social en que el mismo se desarrolla. Toda sociedad estructura su cuerpo legal, también el urbanístico, sobre la base de las relaciones económicas que en ella imperan. De una forma más directa, cuando existe una norma legal que no se ajusta a este principio la norma es derogada o sencillamente incumplida. De aquí una clara explicación del por qué no se cumplen determinadas normas de protección medioambiental o de disciplina urbanística a pesar de estar en vigor y existir

organismos concretos encargados de su desarrollo y aplicación. Citemos numerosos casos de construcciones clandestinas en el litoral canario, hoteles, apartamentos, etc. que a pesar de su pública ilegalidad siguen en el mismo lugar, hablemos también de los chalets en parques naturales o las construcciones militares en esos mismos lugares.

Me ha parecido necesaria esta introducción porque lo que trato aquí es de un cierto análisis sobre el actual modelo de ocupación del territorio del litoral y sus sustitución por un nuevo modelo más avanzado que reporte un mejor bienestar a nuestra población. Ese nuevo modelo tendrá que ser definido sobre la base de su correcta inserción social en base a los objetivos que se quieran conseguir. Y de una forma concreta en Canarias sobre la base del modelo económico que se quiera definir para las islas. Veamos algunos casos prácticos.

### **EL P.I.O.T., EL P.G.O.U. DE LAS PALMAS Y LAS NORMAS SUBSIDIARIAS DE AGÜIMES**

Como elemento más práctico para exponer la actual situación quisiera utilizar como ejemplo algunos casos de planeamientos urbanísticos, de diverso tipo, que ejemplifican el actual estado de cosas, no se trata de hacer un juicio crítico de los mismos sino analizar algún aspecto concreto de interés para el tema que se expone.

El avance del PIOT, expuesto a participación pública a mediados del año pasado, desarrolla una propuesta para la isla de Gran Canaria basada sobre la prioridad del sector turístico sobre cualquier otro en la economía de la isla.

Este es ya un punto de partida discutible, pero lo que me interesa señalar es cómo esa propuesta de partida del planeamiento condiciona toda una forma de entender la ordenación el territorio del litoral. A partir de éllo, se procede a una clasificación del suelo absolutamente subordinada a ese principio en detrimento de la consideración de otros parámetros. Se llega incluso a formular aquéllo de que los espacios naturales se conservan mejor con un cierto nivel de instalaciones turísticas.

El PGOU de Las Palmas establece, según prescribe la Ley 5/87, la **categoría** del suelo rústico litoral y costero y desarrolla un cuerpo normativo **para el mismo**. Entiendo que se hace una aplicación de la calificación de litoral **y costero** que no llega a cumplir los requisitos establecidos por dicha Ley de **ordenación** del suelo rústico, en el sentido de que este suelo lo constituye la zona **marítimo-**

terrestre y los terrenos colindantes, en el PGOU sólo tienen esta calificación los terrenos situados en la playa de La Laja y la potabilizadora, y la zona del Rincón, desde la fábrica Ojeda hasta el límite del término municipal, pero carece de esta calificación toda la zona de La Isleta, Las Canteras y Jinámar. Parece ser que se ha utilizado esta calificación como alternativa a otras de “Interés Singular” u otras que establece el Plan; criterio que no coincide con lo planteado por la Ley que lo considera como una calificación que ha de tener todo terreno inmediato al mar siempre que sea rústico. Por último, la normativa que se establece para este suelo no va más allá de la transcripción de la Ley de Costas y el establecimiento de “controles periódicos de la contaminación de aguas y arenas para, en su caso, tomar las medidas necesarias”. Si consideramos la enorme presión que sobre el litoral municipal puede generar una población que se acerca a las cuatrocientas mil personas, no cabe duda de que el planeamiento urbanístico ignora la ordenación de esta franja del territorio y lo considera una cuestión a resolver, en buena medida, por parte de la Administración de Costas. En resumen, no se entra a una calificación del suelo litoral y costero en diversas categorías, según sus aptitudes y características, estableciendo grados de protección y aprovechamiento social. El Plan no entra a plantear orientaciones para la posterior elaboración para un Plan de la costa del municipio, cuestión ésta que, a la vista de la situación, parece, al menos, recomendable si se establece la actuación que hoy se ejecuta en la playa de La Laja, si bien no todos los terrenos de este Plan Especial están incluidos en la categoría de litoral y costero.

El caso de las Normas Subsidiarias de Agüimes es similar al de Las Palmas en cuanto a que la normativa establecida para el suelo litoral y costero se remite a la Ley de Costas, pero destaca de forma especial la delimitación de este suelo que se mueve en una línea más o menos paralela a la de la costa, a una determinada distancia, sin distinguir los usos actuales del suelo, necesidades de intervención, accidentes topográficos u otras características que puedan determinar el trazado de otra delimitación.

Si hacemos el resumen de estos tres ejemplos, insisto en que podíamos haber elegido otros cualesquiera, y éstos se han elegido, simplemente, porque he tenido la oportunidad de conocerlos en mayor profundidad, podemos establecer que el modelo de ocupación del suelo litoral vigente está definido por:

- La ausencia de una normativa específica sobre este tipo de territorio suficientemente desarrollada.
- Una concepción de carácter administrativo, más que planificadora, en la

delimitación del mismo territorio litoral (cuestión, ésta, nada fácil de resolver).

- La existencia de una clasificación del suelo sin el necesario establecimiento de categorías definidas que cualifiquen el destino del mismo.
- La incapacidad práctica para dirigir, desde el planeamiento, la utilización del territorio litoral, que queda sometido a todo tipo de intervenciones descontroladas, vertidos, saqueos y construcciones clandestinas.
- Una concepción que considera el territorio litoral no urbanizado, como un suelo residual que no tiene asignado un papel social específico en el planeamiento.
- En última instancia, un modelo fracasado en su voluntad de ordenar el litoral.

## UN NUEVO MODELO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DEL LITORAL

Ante un panorama de estas características, sobre el que se puede obtener un amplio consenso en la sociedad canaria a la hora de valorarlo, es necesario definir una nueva propuesta para la ordenación del territorio del litoral. Un modelo con capacidad de abordar el reto de dar una respuesta válida a los graves problemas del perímetro de las islas.

### La delimitación del territorio litoral

La definición de lo que entendemos por territorio litoral es un vacío **de la Ley 5/87** que, tal como está hoy, se presta a todo tipo de interpretaciones **más restrictivas o más amplias**. Es necesario un planeamiento **más científico en el** que se fijan unos parámetros para su definición, características **de índole topográfica, paisajísticas, climáticas, florísticas y faunísticas**, de **actividades existentes o potenciales**, su capacidad de uso dotacional ligado al **mar, su necesidad** como elemento de apoyo a actividades a desarrollar en el **medio marino**, las preexistencias de elementos etnográficos o arqueológicos **ligados a núcleos de población aborígen de costa**, las estructuras urbanas **existentes y sus proyectos de desarrollo**, el nivel de equipamientos de las mismas, **el modo de vida, la economía**, etc.

Con este conjunto de elementos, debidamente cuantificados, se debe establecer una mecánica operativa que permita concluir en una delimitación suficientemente precisa de lo que constituye en cada caso el territorio del litoral.

Seguramente que en base a distintas concepciones del urbanismo tendremos distintas formas de abordaje de este problema. Lo que sí me parece necesario establecer es que no se pueden eludir los distintos aspectos señalados aquí y otros conexos con ellos, independientemente que se valoren de distinta manera; el debate estará en la forma de valorarlos, en el grado de importancia, en la concepción filosófica que se tenga de la relación del hombre con la naturaleza, en el modelo de aspiraciones que se defina para la sociedad, para Canarias en nuestro caso. Y en este aspecto, quisiera señalar que no hay urbanismo aséptico, que no hay ordenación del litoral aséptica, los que pretenden que sus categorías no tienen tendencias, que responden a criterios no comprometidos con nada, sencillamente es que no cuestionan el orden de valores existente, que éstos son sus valores.

Por tanto, desde la posición de quien ésto expone, los criterios que sustentan un modelo para la definición del territorio del litoral serían:

- Disposición de amplios espacios de ocio para una población que tiene una gravísima escasez de espacios públicos.
- Liberar el litoral de la presión que supone el proceso urbanizador insaciable en las islas.
- Establecimiento de una comarcalización de las islas que permita una ordenación del litoral conforme a las necesidades de esas comarcas, y a la necesidad de conformar estructuras comarcales integradas que amortigüen y, si es posible, equilibren, la irracionalidad de buena parte de la división municipal. Por tanto, definición de sistemas comarcales en el suelo litoral y costero.
- Financiación pública de las obras necesarias para la realización de esos equipamientos, y posibilidad de empresas mixtas.
- Reforzar el carácter público de las costas de las islas.
- Extender a la mayor parte de la población el uso de la costa como práctica habitual, más allá de los meses vacacionales.

- Definición de la importancia del uso de la costa por parte de la población canaria, dimensionando las áreas necesarias para esta actividad.
- Definición de los ecosistemas del litoral, su potencialidad, su intensidad de uso o preservación, interés científico, cultural, educacional, etc.
- Definición del mar archipelágico como ámbito del ecosistema marino.
- Actuación sobre la base de un modelo económico canario sustentado sobre el desarrollo de todas las actividades productivas, con una concepción autocentrada, no dependiente.

En este contexto se han de encontrar los criterios que, en cada caso, nos lleven a definir lo que constituye el suelo litoral y costero.

### La calificación del territorio del litoral

Abordado en líneas generales, que no resuelto, el problema de la delimitación de lo que constituye el territorio del litoral, hay que entrar al establecimiento de las distintas categorías dentro del mismo.

Me gustaría dejar clara una cuestión, para mi criterio resulta incuestionable que el planeamiento es previo a la acción sobre el territorio. Y ello me parece necesario plantearlo con claridad en el panorama de una práctica urbanística en la que con mucha frecuencia se recurre a intentar justificar acciones al margen del planeamiento con la coartada de la realización de un estudio de impacto ambiental, ello, dentro de la actual sensibilización ecologista de ciertos sectores de la sociedad, parece que resuelve el problema de la ilegalidad urbanística, pues así se circunscribe el problema al área concreta de la actuación y se olvida la cuestión del ordenamiento general del territorio.

El procedimiento de calificación del territorio del litoral tiene que **ser abordado** en una doble dirección, desde los sistemas generales a lo más **concreto** y desde lo más concreto hasta los sistemas generales. Por tanto **se han de valorar** las condiciones de compatibilidad y congruencia de ambos **extremos del análisis**.

En esta línea, la actual ausencia de una **normativa urbanística del territorio** del litoral debería resolverse con la introducción **de nuevas calificaciones de** este suelo acorde con la realidad de las islas. Esta **tarea es posible realizarla**



hoy a partir de una utilización adecuada de la legislación vigente, concretamente lo que establece la Ley del Suelo en relación a la inclusión de normas en los planes especiales, concepto que va más allá de las ordenanzas y que equivale al establecimiento de distintas calificaciones del suelo, de protección, educativo, de interés científico, etc., así como la incorporación de catálogos o inventarios de los distintos aspectos de interés (biología, paisaje, arqueología, etnografía, etc.). Es un buen apoyo para este planeamiento toda la normativa contenida en la Ley 16/85 del Patrimonio Histórico Español y la Ley 4/89 de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y la Fauna.

Sobre esta base se podrían sistematizar unas categorías en suelo litoral y costero, en orden a los siguientes apartados :

- POR SUS CONDICIONES NATURALES: Protección del paisaje, interés científico, valor educacional, a rehabilitar, etc.
- POR SUS PREEXISTENCIAS: Valor arqueológico, valor etnográfico, Valor histórico, etc.
- POR SUS ACTIVIDADES: Agrícola, pesquero, ganadero, etc.
- CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA MARINO: Interés pesquero, interés biológico, protección de flora o fauna, turístico, etc.

Para el establecimiento de todas estas categorías es necesario la realización previa de un riguroso trabajo de información y análisis en el que es inexcusable la participación de los especialistas de las distintas áreas.

En una misma zona será necesario hacer coincidir toda la información, de manera que se establezcan categorías tales como “suelo agrícola de protección del paisaje, interés etnográfico y zona de protección del dominio público marítimo-terrestre”.

A partir de estas calificaciones así establecidas se han de fijar las normas de protección, los usos permitidos, las intervenciones necesarias, etc.

Por todo ello es por lo que entiendo que la actual normativa urbanística **sobre** el territorio litoral es claramente insuficiente y lleva, entre otras razones, a **una** práctica planificadora que no resuelve las necesidades de definir un modelo **adecuado** a las necesidades de la sociedad canaria. Ciertamente que el actual

marco legal permite cierto margen de flexibilidad y se puede llegar a formular propuestas de interés; pero lo que necesitamos conseguir es una norma que ayude a ir definiendo un nuevo modelo que vaya más allá de modelos voluntaristas o de determinadas prácticas profesionales personales, y que establezca unas pautas de actuación para el conjunto de la sociedad canaria. Como reconoce la misma Ley 5/88 en su preámbulo, hace falta un ordenamiento jurídico que supere el carácter excesivamente genérico que tiene la Ley del Suelo, dado el carácter de legislación genérica que tiene dicho texto, ante la específica realidad canaria. La Ley 5/88 hizo determinados aportes a este vacío legal pero todavía insuficientes para las necesidades de las islas, la Ley de Costa se ha convertido en importante instrumento urbanístico para una parte de este territorio cuando ésa no era su finalidad inicial, pero al no calificar suelo nunca podrá dar la solución de fondo que este tema necesita.

