

# Las líneas maestras para la ordenación del litoral canario<sup>1</sup>



**Ricard Pié i Ninot**

**Dr. Arquitecto.  
Profesor Titular de Urbanística  
y Ordenación del Territorio.  
Universidad Politécnica  
de Cataluña.**

## 1. Los interrogantes que plantea la redacción de las directrices de ordenación del litoral canario

Las Directrices de Ordenación General de Canarias (DOGC) establecen la obligación de formular unas Directrices de Ordenación del Litoral de Canarias (DOLC) “orientadas hacia la disminución de la presión urbana e infraestructural en el litoral y su regeneración, recuperación y acondicionamiento para el uso y disfrute públicos”<sup>2</sup>. Dichas Directrices son una actuación prioritaria por la importancia estratégica de este espacio en los territorios insulares y su influencia en la economía turística. La cuestión que se plantea es cómo afrontar esta redacción, habida cuenta del carácter singular de este espacio y de las dificultades que hay para encontrar una fórmula adecuada para actuar en él.

Según algunos autores, las palabras *la costa* y *el litoral* son sinónimas en castellano<sup>3</sup>, mientras que en otros idiomas tienen definiciones claramente diferenciadas. Para estas lenguas, la *costa* es la franja terrestre que el agua puede cubrir en determinadas circunstancias, y el *litoral*, una franja mayor que tiene una fuerte relación con el mar. La primera definición es, aproximadamente, la que emplea la legislación española para nombrar a la costa; la segunda, un concepto más o menos amplio que afecta a los terrenos fronterizos, cuyas relaciones de dependencia con el mar son más o menos intensas, y viceversa. Según este doble punto de vista, el litoral abarca no sólo el espacio terrestre bajo el influjo del mar, sino también la masa de agua en la que se producen algunos procesos directamente relacionados con la tierra firme. En cualquier caso, se trata de un espacio indeterminado situado a caballo de una línea de encuentro de dos medios naturales diversos, pero intensamente relacionados. Esta indeterminación introducirá un primer grado de dificultad a su ordenación.

Esta dificultad se multiplicará por el número de competencias que convergen en esta área y la diversidad de tipologías y problemas que se dan en ella. Las sugerencias que se desprendan de los acuerdos internacionales sobre la materia se moverán dentro de una gran ambigüedad, por lo que no serán de gran ayuda para las acciones concretas de gobierno. Por otro lado, la rica experiencia española en la recuperación de la costa y su mejora durante los últimos veinte años ha centrado la ordenación de los territorios del litoral en un sólo espacio, reduciendo la cuestión a un sólo lugar; mientras que el discurso internacional defiende una visión más amplia e integral.

Ahora bien, aún a pesar de todas estas dificultades en la definición del ámbito y las estrategias a seguir, es urgente afrontar esta cuestión. En los documentos elaborados por la Consejería para la redacción de las Directrices no sólo se anuncia la voluntad de redactarlas, sino también la necesidad de afrontarlas desde las particularidades que presenta el litoral canario. La Comunidad Canaria, desde los inicios de la autonomía, ha aprobado un gran número de regulaciones y planes que no han conseguido enderezar adecuadamente

---

### Guidelines for the regulation of the Canary coastline<sup>1</sup>

#### 1. Questions laid by the drawing-up of the guide-lines for the regulation of the Canary coastline

The Directives for the General Regulation of the Canaries (DGRC) establish the obligation to formulate the Guidelines for the Regulation of the Canary Coastline (GRCC) “oriented to diminishing the urban and infrastructural pressure on the coastline and its regeneration, recovery and fitting-out for public use and leisure”<sup>2</sup>. The said Directives are a priority due to the strategic importance of this space in the insular territories and its influence in the tourist economy. The questions that lays is how to face this drawing-up, taking into account the singular character of this space and of the difficulties there are to find the right formula to act in it. According to some authors, the words *the coast* and *the coastline* are synonymous in Spanish<sup>3</sup>, while in other languages have clearly different meanings. For these languages, *the coast* is the fringe of land which may be covered by water under certain circumstances, and *the coastline*, a larger fringe which has a strong relationship with the sea. The first definition is, approximately, the one used by the Spanish legislation to

define the coast, the second, a wider concept that affects the border terrains, whose relationships of dependence with the sea are more or less intense, and vice-versa. According to this double point of view, the coastline does not only comprise the land space influenced by the sea, but also the mass of water in which some processes in direct relation with dry land are produced. In any case, it is about an undetermined space situated on a meeting line between two different, but intensely related natural environments. This indecisiveness will introduce a first degree of difficulty into the ordinance. This difficulty will be multiplied by the number of competencies that converge in this area and the diversity of typologies and problems that may be found in it. The suggestions that come off the international agreements on this matter will move between a great ambiguity, and therefore will not be of great help for the specific acts of government. On the other hand, the rich experience of Spain in the recovery of the coastline and its improvement during the last twenty years has focused the ordinance of the coastal territories in one sole space, whilst the international discourse defends a wider and more integral viewpoint. In spite of all these difficulties in the definition of the sphere and strategies to be followed, it is urgent to face this question.



el uso del espacio litoral. Por ello, este nuevo empeño ha de tomarse como una oportunidad única para reordenar este espacio y responder adecuadamente a las condiciones concretas de cada lugar desde todas las dimensiones que se plantean.

## 2. Las directrices que emanan del debate internacional

Como sucede con todos los temas medioambientales, la preocupación por la conservación del medio apareció a finales de la década de los sesenta. A partir de un despertar desigual, su desarrollo explica –a menudo– algunos de los interrogantes que aún se mantienen en nuestros días. Las primeras manifestaciones sobre la necesidad de proteger las aguas continentales y la costa vinieron de dos frentes: por un lado, de la vertiente conservacionista, que se manifestó en las primeras conferencias internacionales sobre los parques nacionales y en las asociaciones de protección del patrimonio; por el otro, de las conferencias sobre regulación de los recursos naturales.

En la primera reunión del “*World Conference on National Parks*”, en 1962, se mencionó la necesidad de proteger las zonas costeras. Aproximadamente un siglo después del inicio de los movimientos norteamericanos en favor de la creación de grandes parques nacionales, se organizó la primera conferencia mundial. En sus propuestas, se defendió la extensión de la protección naturalista a las zonas costeras. Diez años después tocó el turno a la “*Convention for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage (World Heritage Convention)*”. Así pues, el primer envite a favor de la protección de estas zonas vino de la mano de los movimientos conservacionistas, que dirigieron su mirada a los espacios naturales de la costa tal como habían hecho sobre los grandes espacios naturales terrestres.

En la década de los setenta empezó otra reflexión sobre el mar y la costa, como un espacio con grandes recursos naturales. La sobreexplotación y su creciente contaminación pusieron en alerta a los organismos internacionales, que iniciaron las primeras acciones en favor de su regulación y protección a partir de esa fecha. En 1972, se celebró la “*Convention of Wetlands of International Importance (Ramsar Convention)*” en la que se tomó conciencia de la naturaleza regional de los problemas medioambientales de los recursos marinos. A lo largo del año siguiente, se desarrollaron los primeros “*Regional Seas Programme (UNEP)*”, para impulsar catorce planes de actuación, mientras que entre los años 1973-1977, se celebró la “*United Nations Conference of the Law of the Sea*”, en la que se fijaron las bases legales para la regulación y protección de los recursos de la plataforma continental. De este período son las directrices sobre la calidad de las aguas de baño<sup>4</sup>, el vertido de las sustancias peligrosas en el medio acuático<sup>5</sup> o la conservación de las aves silvestres<sup>6</sup>.

---

In the documents drawn by the Ministry for the draft of the Directives the intention to draw them is announced, together with the necessity to face them from the peculiarities that the Canarian coastline presents. The Canarian Community, from the beginning of the Autonomy, has approved a large number of regulations and plans that have not succeeded in straightening up the use of the coastal space. Therefore, this new attempt must be taken as an opportunity to reorganize this space and answer adequately to the specific conditions of each place, and from all the dimensions laid out.

### 2. Directives coming out of the international debate

As it happens with all the environmental issues, the worry about the conservation of the environment appeared in the late seventies. From an uneven awakening, its development explains –in most cases– some of the questions that are still open nowadays. The first signs of the necessity to protect the continental waters and the coastline come from two different sources: on one side, the conservationist approach, which manifested in the first international conferences about national parks and in the associations for the protections of

the heritage; on the other side, of the conferences about the regulation of the natural resources.

In the first meeting of the “*World Conference of National Parks*”, in 1962, the necessity to protect the coastal areas was mentioned. About one century after the beginning of the north-american movements in favour of the creation of large national parks, the first world conference was organized. In its proposals, the extension of the environmental protection to the coastal areas was proposed. Ten years later was the turn of the “*Convention for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage (World Heritage Convention)*”. Therefore, the first attempt to protect these areas came from the conservationist movement, which directed their attention towards the coastal natural spaces as it had been made earlier with the large land natural spaces.

In the seventies another reflection started about the sea and the coast, as a space with large natural resources. The overexploitation and its growing pollution alerted the international organizations, which initiated the first actions towards its regulation and protection from that date. In 1972, the *Convention of Wetlands of International Importance* took place, and in its realization was taken of the regional nature of the environmental problems of the marine resources. Along



Las diferencias entre estos dos enfoques no se resolvieron hasta la década posterior, cuando se acuñó un nuevo concepto que soslayó el debate entre *conservacionismo* o protección, así como los enfoques que estaban interesados en el litoral como uno de los espacios con mayor concentración humana o espacio para el turismo, para centrar su mirada hacia las cuestiones de gestión. En 1981, en la sesión plenaria de la Conferencia de las Regiones Periféricas Marítimas de la CEE, se formuló la necesidad de afrontar la cuestión del litoral desde una Gestión Integrada de la Zona Costera (GIZC). En la “Carta Europea del Litoral”, aprobada en octubre de dicho año, se expuso: “La franja costera es la unidad de planificación, y deben abordarse conjuntamente la gestión de las tierras y de las aguas costeras”. Aplicar una gestión integrada de la costa “significa no solamente ordenar el espacio litoral, sino también promulgar las normas (y desarrollar) la gestión, de una manera general, sobre todo lo que demanda la evolución del litoral”.

El reconocimiento del medio marino como Reserva de la Biosfera<sup>7</sup> en 1983 nos lleva hasta un conjunto de actuaciones tales como la “Conferencia Europea para la Conservación del Litoral” de La Haya, de 1991; el comunicado de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre “La Gestión Integrada de las Zonas Costeras: Una Estrategia para Europa”<sup>8</sup>; la Posición Común sobre la aplicación de la Gestión Integrada de las Zonas Costeras en Europa<sup>9</sup>; o la Resolución del Consejo sobre la estrategia comunitaria para una gestión integrada de las zonas costeras<sup>10</sup>. Todas estas acciones irán profundizando en la cuestión a partir de la fijación de las bases del discurso actual sobre la costa: la Gestión Integrada del espacio costero, cuyos principios básicos se pueden resumir en: el principio de precaución en todas las actuaciones, participación pública de todos los agentes implicados, responsabilidad compartida, adaptación y flexibilidad en las actuaciones y su seguimiento y auto evaluación continua de los programas.

El espacio costero, en este recorrido, deja de ser un problema de definición de un ámbito a *delimitar* para devenir un territorio a *gestionar*. Esta renuncia conceptual no responde solamente a las dificultades técnicas que comporta aquella definición, sino también al origen de todo el proceso: desde la preocupación cultural, en cuanto a los conservacionistas, y la inquietud proteccionista, en cuanto a los preocupados por el deterioro y agotamiento de los recursos marinos. Los usos urbanos y turísticos están ausentes, la costa que imagina la mayoría de estas resoluciones está más cerca de las costas vírgenes en las que bate el mar abierto que de las costas urbanizadas de nuestras zonas. Es cierto que el discurso del GIZC puede integrar estas situaciones, pero también lo es que las resoluciones internacionales no serán suficientes para afrontar el problema de la ordenación del litoral en zonas donde éste es la pieza básica del entramado económico de una sociedad, como sucede en las islas canarias.

---

the following year, the first Regional Seas Programmes (UNEP) were developed to impulse fourteen plans of action, while in the period 1973 to 1977 the United Nations Conference of the Law of the Sea was celebrated, and in it the legal bases were established for the regulation and protection of the resources of the continental platform. From this period date the directives about the quality of swimming waters<sup>4</sup> the spillage of dangerous substances in the aquatic environment<sup>5</sup> and the conservation of wild birds<sup>6</sup>.

The differences between these two approaches were not resolved until a decade later, when a new concept was minted that got around the debate between conservationism or protection, as well as the viewpoints interested in the coastline as one of the spaces with a larger human concentration or space for tourism, to focus their gaze towards the management issues. In 1981, in a general meeting of the Conference of Peripheral Maritime Regions of the EEC, the necessity to approach the coastline issue from an Integrated Management of the Coastal Area (IMCA) was formulated. In the “European Book of Coastline”, approved in October of the same year, they explained: The coastline is the planning unit, and the management of coastal lands and seas must be approached together. Applying an integrated management of the coastline

“means not only the ordnance of the coastal space, but also to issue regulations (and develop) the management in a general manner, about everything that is related to the development of the coastline.

The acknowledgement of the marine environment as Biosphere Reserve<sup>7</sup> in 1983 takes us to a set of actions such as the European Conference for the Conservation of the Coastline of The Hague, in 1991; the communiqué of the Commission to the European Council and Parliament about “The Integrated Management of the Coastal Areas; One Strategy for Europe”<sup>8</sup>, the Common Position about the application of the Integrated Management of the Coastal Areas in Europe<sup>9</sup>, or the Council Resolution about the common strategy for an integrated management of the coastal areas<sup>10</sup>. All these actions will deepen into the issue from the settling of the basis of the existing discourse about the coastline: the integrated management of the coastal space, whose basic principles may be resumed in: the principle of precaution in all actions, public participation of all the agents involved, shares responsibility, adaptation and flexibility in the actions and its follow-up, and continuous self-evaluation of the programs.

The coastal space, along this route, ceases to be a problem of definition of a field to be defined to become a territory *to be*



### 3. El gobierno de la costa en España

Si se hace un balance del quehacer urbanístico de la joven Democracia española, se puede señalar que cada administración pública –Estado, gobiernos autonómicos y ayuntamientos– se ha proyectado en un cierto tipo de operaciones urbanísticas y territoriales, que, en algunos casos, se han convertido en uno de sus mejores argumentos políticos. Los ayuntamientos democráticos se han legitimado, en gran parte, gracias a sus políticas de renovación y rehabilitación urbanas y mejora del espacio público. Las comunidades autónomas, a través de la construcción de equipamientos y servicios generales. El gobierno del Estado, por su parte, se ha manifestado políticamente por medio de la recuperación del litoral, mediante la aprobación de una nueva ley de costas y el desarrollo de un intenso programa de actuaciones en estas zonas.

Aunque a lo largo de estos años de Democracia la inversión estatal ha sido mayor y más decisiva en otro tipo de obras –tales como las grandes infraestructuras de comunicaciones, energía o servicios–, desde el punto de vista político, la recuperación del litoral y la inversión destinada a la mejora de este espacio se han convertido en el mejor ejemplo de cómo se ha de gestionar el dominio público a partir de una concepción democrática de las instituciones al servicio de la población.

Desde un punto de vista estrictamente funcional, la regeneración de la costa no parecía que fuese una prioridad política para el primer gobierno socialista de 1983, ya que no era ni una infraestructura básica ni un recurso que debiera preservarse en un período de crisis económica. Bien al contrario, la costa parecía un bien natural que se podía regenerar por medios propios o a través de la inversión privada que explotaba sus recursos, tal como aún se sigue haciendo en otros países mediterráneos<sup>11</sup>. La decisión del Estado de actuar en el litoral por ello fue una decisión de alto contenido político y, por la forma en que se produjo, una propuesta de gran interés técnico y económico.

La herencia franquista había sido extremadamente negativa. En el inicio de la década de los ochenta, el 20% del litoral español estaba urbanizado o en proceso de urbanización y en las zonas turísticas se había producido una ocupación masiva del frente de mar. Teniendo en cuenta que sólo una cuarta parte de los casi 7.900 kilómetros de longitud de la costa española es playa, aquella ocupación suponía reconocer que –en la práctica– se había comprometido toda la costa que contaba con unas mínimas condiciones topográficas para su urbanización. Esta ocupación se había producido a lo largo de todo el siglo veinte, si bien se había acelerado desde el *boom* turístico de los años sesenta. A principios del siglo pasado, solamente el 12% de la población española residía a menos de 5 kilómetros del mar, mientras que en la actualidad esta franja está habitada por más de un tercio de la población y es el destino de la mayoría de los turistas que nos visita cada año.

---

*managed*. This conceptual renunciation does not only answer to the technical difficulties that that definition brings, but also to the origin of the whole process; from the cultural preoccupation, as for the conservationists, and the protectionist worry, as for those preoccupied about the deterioration and starving of the marine resources. The urban and tourist uses are absent; the coast imagined by most of these resolutions is closer to the virgin coastlines beaten by the wild seas than those highly developed in our areas. It is true that the discourse of the IMCA may integrate these situations, but it is also true that the international resolutions will not be enough to face the problem of the ordnance of the coastline in areas where this is the key piece of the economic tissue of a society, as it happens in the Canary Islands.

#### 3. The Government of the Coast in Spain

If we were to make a balance of the urbanistic doings of the young democratic Spain, we could point out that each public body –State, autonomic governments and councils– has projected itself in a certain type of urban and territorial actions which, in some case, have become one of their best

political arguments. The democratic councils have been legitimated, in a great part, thanks to their policies of urban renovation and rehabilitation, and improvement of the public space; the autonomous communities, through the construction of equipment and general services; the State Government, has manifested itself politically through the recovery of the coastline, through passing a new law of coasts and through the development of an intense program of actions in these areas.

Although along these years of Democracy the state investment has been larger and more decisive in other fields –such as the big infrastructures for communications, energy or services–, from a political point of view, the recovery of the coastline and the investment destined to the improvement of this space has become the best example of how to manage public domain from a democratic conception of the institutions servicing the population.

From a strictly functional point of view, the regeneration of the coastline did not seem to be a political priority for the first socialist government in 1983, since it was not a basic infrastructure or a resource to be preserved in times of economic crisis. On the contrary, the coastline appeared as a natural resource that could be regenerated by its own means,



La política franquista, desde el momento que descubrió que la costa era un espacio ideal para el turismo, fue absolutamente condescendiente con la ocupación del dominio público de la zona marítimo terrestre, poco atenta en el uso y privatización de la costa y sin ningún interés en intervenir en ella.

La degradación de la costa, sin embargo, no se produjo exclusivamente por su ocupación especulativa y salvaje del frente de mar, sino también por un proceso de regresión del borde marítimo, que a principios de los ochenta se estimó que había afectado el 17% de todo el litoral<sup>12</sup>. Este problema era el resultado de dos dinámicas distintas: por un lado, la reducción de aportes sólidos a la playa y, por otro, la alteración de la dinámica litoral a causa de obras inadecuadas en la costa.

La reducción de aportes sólidos era el resultado de un conjunto de acciones que afectaban tanto a la erosión de las cuencas hidrográficas que desembocan en el mar –por la extensión del regadío, la ocupación y urbanización del suelo rural o la reforestación de los montes–, como a la erosión que se produce sobre los canales de transporte de estos materiales –a causa de la construcción de embalses, que retienen el flujo de materiales hacia el mar– o simplemente, el resultado de la extracción de áridos de las partes bajas de los cauces fluviales, los barrancos, las ramblas y las propias playas.

La dinámica litoral –el flujo de la arena arrastrada por el oleaje a lo largo de la costa– se había visto alterada por la construcción de puertos, por la ampliación de los ya existentes o la ejecución de obras de defensa costera. Estas obras rompían la cadena de transporte litoral de sólidos en suspensión, produciendo acumulaciones de arena en algunos puntos, al abrigo de algunos espigones y diques de defensa, y procesos de erosión en otros, en playas abiertas en las que no llegaba la arena de las playas adyacentes debido a la construcción de barreras en el litoral. Por otro lado, ciertas edificaciones situadas en la zona donde rompe el temporal impedían las oscilaciones naturales de la costa, causando un cambio en su perfil transversal que reducía la parte de arena emergida y, por tanto, la superficie de la playa.

La decisión del gobierno español de actuar en la costa significó dar un giro de ciento ochenta grados a la política seguida hasta aquel momento y afrontar algunos retos técnicos que no se habían experimentado hasta entonces. Desde el punto de vista político, la actuación en la costa representaba: en primer lugar, reivindicar el carácter público de este espacio y el derecho de toda la población a disfrutarlo; en segundo lugar, proteger un sistema natural muy maltratado, que había que ordenar de acuerdo con sus lógicas de funcionamiento, y en tercer lugar, actuar en un espacio de un gran valor económico por su decisiva repercusión en el sector turístico.

---

or through the private investment that exploited those resources, as is still the case in other Mediterranean countries<sup>11</sup>. The State decision to take action on the coastline was therefore one of high political content, and, by the way it was taken, a proposal of great technical and economic interest. The legacy from Franco's days had been extremely negative. In the beginning of the eighties, 20% of the Spanish coastline was urbanized or under development, and the tourist areas had been occupied *en masse* in front of the sea. Taking into account that it was only one fourth of the nearly 7.900 Km of Spanish coastline are beaches, that occupation meant admitting that –in practice– all the coastline that had the minimum topographic conditions for its development had been compromised. This occupation had been produced all along the XX century, although it had accelerated from the tourist *boom* of the sixties. In the beginnings of the last century, only 12% of the Spanish population lived within less than 5 Km. from the sea, while in these days this fringe is inhabited by over one third of the population, and is the favourite destination of most of the tourist visiting the country every year.

Franco's policy, from the moment it was discovered that the coastline was an ideal space for tourism, was absolutely

condescending with the occupation of the public domain of the land-sea area, and paid little attention to the use and privatization of the coastline with no interest in intervening in it.

The degradation of the coastline, however, was not produced exclusively by its wild and speculative occupation in front of the sea, but also by a regressive process of the coastline which, at the beginning of the eighties decade, was estimated to have affected 17% of all the littoral<sup>12</sup>. This problem was the result of two different dynamics: on one hand, the reduction of solid support for the beach and, on the other hand, the alteration of the coastline dynamics caused by inadequate works on it.

The reduction of solid supports was the result of a set of actions that affected the erosion of the hydrographical beds flowing into the sea –by the increase in irrigation, the occupation and development of rural land or the reforestation of the woods–, as much as the erosion produced on the channels of transportation of these materials –due to the building of reservoirs which hold the flow of materials towards the sea– or, simply, the result of the extraction of dry goods from the lower part of the river beds, the ravines and the beaches.



Las líneas maestras que establecerá la Dirección General de Puertos y Costas del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo<sup>13</sup> serán tres: definir un nuevo marco legal, defender y regenerar la playa y reconstruir la fachada marítima.

#### 4. La recuperación del carácter público del dominio público del litoral

En la gestión del litoral español convergen tres administraciones distintas: el planeamiento urbanístico corresponde a los municipios –bajo la tutela de las comunidades autónomas–, la ordenación del territorio compete de forma exclusiva a los gobiernos autónomos y la ordenación de la costa depende únicamente del Estado.

Esta confluencia de competencias en un mismo territorio hace muy difícil coordinar las acciones de cada administración y abordar la ordenación del litoral de una forma integral, tal como aconsejan las instituciones europeas. Sin embargo, esta división de competencias a menudo ha permitido desarrollar ciertas acciones –como el desalojo y derribo de los chiringuitos y ocupaciones del frente de mar de Barcelona o Málaga<sup>14</sup>, que hubiesen sido muy difíciles de realizar desde la administración local o autonómica. Otras veces, no obstante, la excesiva distancia de la administración del Estado con el territorio ha hecho que sus acciones hayan sido poco sensibles a las particularidades de cada lugar. En definitiva, la ordenación del litoral ha devenido una suma de estrategias –municipales, autonómicas y estatales– que no siempre han sido coherentes entre sí. Gracias a su capacidad de inversión y porque ha sido capaz de marcar muy claramente cuáles han sido sus prioridades, el Estado ha sobresalido ante las demás instituciones.

Legislativamente, la acción principal fue derogar la legislación anterior, que atentaba contra la política de protección y regeneración de la costa: la Ley de Aguas de 1918, que aún facilitaba la desecación y saneamiento de las marismas, y la Ley de Paseos Marítimos de 1918/1957, que incentivaba que los privados ganaran terrenos al mar a cambio de la construcción de paseos marítimos.

La Ley de Costas de 1988 revisó esta legislación modificando profundamente las ideas que la habían inspirado. Las Leyes de Aguas de 1866 y de Costas de 1969 no sólo habían abierto un período de privatización del dominio público –tal como dice el preámbulo de la nueva ley–, sino que aún se basaban en la prevención y el miedo al mar para determinar la zona de dominio público –que evitara daños a las propiedades privadas– y las servidumbres de salvación donde poder varar las embarcaciones de pesca en peligro durante un temporal. Este enfoque era receloso con el medio, burocrático con la administración de la costa y propenso a la dejación de competencias y responsabilidades en el uso y gestión del litoral.

The coastline dynamics –the flow of sand dragged by the waves along the shore, had been altered by the construction of ports, by the extension of the existing ones, or by works of coastal defence. These works broke the transportation chain of suspended dry goods, causing accumulation of sand in some points, sheltered by breakwaters and protective dikes, and erosion processes in other points, at open beaches that did not receive sand from other beaches due to the building of barriers in the coastline. On the other hand, some buildings situated along the area where strong winds break avoided the natural oscillations of the coastline, causing a change in its transversal profile which reduced the part of sand that emerged and, therefore, the surface of the beach.

The decision of the Spanish Government to act on the coastline meant a 180 degrees turn from the policy that was being followed until that moment, and to face some technical challenges which had not been experimented before. From the political point of view, acting on the coast represented, on the first place, to claim the public character of this space and the right of all the population to enjoy it; in the second place, to protect a natural system very maltreated, which had to be ordered in accordance to its

functioning logics, and, on the third place, to act on a space of great economic value for its decisive repercussion on the tourist sector.

The guidelines that the General Directorate of Ports and Coasts of the Ministry of Public Works and Urbanism<sup>13</sup> will be three: to define a new legal frame, to defend and regenerate the beach, and to rebuild the maritime façade.

#### 4. The recovery of the public character of the public domain of the coastline.

Three different administration converge in the management of the Spanish coastline; the urban planning belong to the municipalities –under the supervision of the autonomous communities, the ordering of the territory is the exclusive responsibility of the autonomous governments, and the ordering of the coastline relies only on the State.

This confluence of competencies on one same territory makes it very difficult to coordinate the actions of each administration, and to approach the ordering of the coastline in an integral way, as it is advised by the European institutions. However, this division of responsibilities has



Aunque la nueva ley no modificaba substancialmente las afectaciones a las servidumbres de paso y de protección<sup>15</sup> que establecía la anterior, cabe destacar su decidida disposición a favor de la consideración y defensa del carácter público de la costa. La nueva ley facultaba a la administración para que pudiera reclamar el dominio de los suelos privatizados –cualquiera que fuera el tiempo transcurrido desde su adquisición–, por entender que eran bienes “inalienables e imprescriptibles”<sup>16</sup>; por tanto, nunca y bajo ninguna circunstancia podían haber sido adquiridos por particulares, de acuerdo con lo que decía la nueva Constitución y “lo que establecía la tradición”<sup>17</sup>. Esta actitud activa y beligerante a favor del carácter público del litoral, que se manifiesta claramente en la ley, constituyó la base de partida para las diversas actuaciones que se desarrollaron en los años siguientes.

Dado que el Estado, de acuerdo con la Constitución Española, no tiene ninguna competencia en cuestiones de ordenación del territorio, la nueva Ley de Costas tiene un formato más propio de la legislación civil que de la legislación administrativa. Por ello, los títulos generales hablan de las características de los bienes de dominio público, de su utilización y de las limitaciones de propiedad de los terrenos contiguos al litoral por razones de protección de este espacio; sólo una pequeña parte está dedicada al régimen económico, las infracciones, las sanciones y la distribución de competencias, que respondería a sus aspectos más administrativos.

Lo más llamativo de la ley, sin embargo, fueron algunas de sus determinaciones, cuya aplicación resultó polémica. En primer lugar, el cambio de actitud de la administración en los trámites de revisión de los deslindes de la zona pública, que hasta la fecha habían sido propicios a los intereses privados. A partir de aquel momento, reclamará para sí todos los terrenos que cumplan los requisitos establecidos por la ley, incluso aquellos que han perdido su condición física de ribera debido a sus importantes ganancias de terrenos al mar. Esta primera consideración no sólo afectó a zonas turísticas especulativas promovidas por administraciones claramente corruptas, sino también a proyectos como el de la Vila Olímpica de Barcelona –que provocó un duro enfrentamiento entre el Ayuntamiento de la ciudad y el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo–, que se saldó con la eliminación de una serie de rascacielos que el equipo del arquitecto Oriol Bohigas había situado en el frente marítimo, sobre terrenos ganados al mar. La firme actitud de la Dirección de Costas ante este tipo de iniciativas –precedentes, en muchos casos, de administraciones municipales gobernadas por el mismo partido político que dirigía el Estado– fue decisiva para dar credibilidad a la nueva ley y establecer un criterio claro para su aplicación.

En segundo lugar, resultó polémica la delimitación de las servidumbres no edificables –20 metros en suelo urbano y 100 metros en suelo urbanizable–, que a veces contaban con el apoyo de los poderes locales frente a la voluntad de la Administración central de preservar estos terrenos.

---

often allowed the development of certain actions –such as the eviction and demolition of beach kiosks in front of the sea in Barcelona or Malaga<sup>14</sup>, which would have been very difficult to execute from the local or autonomous administration. Other times, however, the excessive distance between the State administration and the territory have caused their actions to be little sensitive to the peculiarities of each place. In the end, the ordering of the coastline has been made by an addition of strategies –municipal, autonomous and state-wise- that have not always been coherent amongst them. Thanks to its investment capability, and because its priorities have been clearly assigned, the State action has been more outstanding than that of the rest of the institutions.

From a legislative point of view, the main action was to abolish the previous legislation, which attempted against the policy of protection and regeneration of the coastline: The Law of Waters of 1918 revised this legislation deeply modifying the ideas in which it had been inspired. The Law of Waters of 1866 y of Coasts of 1969 had not only opened a period of privatization of the public domain –as it says in the preamble of the new law– but they were still based on the prevention and fear of the seas to determine the area of

public domain –which will avoid damage to private property– and the rights of way where fishing vessels could be moored in danger of a storm. This approach was wary of the environment, bureaucratic with the coastline administration and prone to abdicate from its responsibilities and competencies in the use and management of the coastline.

Although the new law did not modify substantially the affectations and rights of way and protection<sup>15</sup> which were established by the previous one, we must point out its decided disposition towards the consideration and defence of the public character of the coast. The new law authorized the administration to reclaim the domain of the privatized land –regardless of when the acquisition took place– since it was understood that they were inalienable and imprescriptible goods<sup>16</sup>, and therefore, under no circumstances could have been acquired by private individuals or corporations, in agreement with the new Constitution and “that established by tradition”<sup>17</sup>. This active and belligerent attitude in favour of the public character of the coastline, which is clearly manifested in the law, constituted the starting point for the different actions that will be developed in the coming years.



En tercer lugar, el establecimiento de las servidumbres de acceso público al mar –como mínimo cada 500 metros para el tráfico rodado y 200 metros para el peatonal–, que supusieron un ataque a ciertos intereses privados, que hasta entonces habían disfrutado de forma exclusiva de algunas playas. En definitiva, la nueva legislación se convirtió en un primer paso no tanto por las innovaciones que incorporaba, sino por su voluntad de recuperar el carácter público de la costa y, sobre todo, porque hizo posible que el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo incrementara sus actuaciones en la costa, aumentando su presupuesto de forma considerable.

La voluntad política de actuar en la costa se trasladó a los Presupuestos a partir de 1984. Hasta el año 1979, el gobierno español no tenía una partida presupuestaria específica destinada a proteger, recuperar y mejorar el litoral<sup>18</sup>. A partir de ese año y hasta 1982, las inversiones crecen desde 225 millones de pesetas hasta 518. En 1983, el presupuesto se incrementó hasta 897 millones; en 1984, se dobla la cantidad, 1.834 millones; en 1985, vuelve a doblarse, 3.927, y en 1986, se roza la cifra de 5.500 millones (5.485). En muy pocos años, el esfuerzo económico que se hizo fue decisivo. Diez años más tarde –con el gobierno del partido popular–, el presupuesto se ha vuelto a duplicar, llegando hasta 78,98 millones de euros; y en 2003 la inversión estimada se ha situado en 162,39 millones de euros, si bien el nivel de ejecución ha descendido radicalmente, produciéndose una interrupción de la inversión que se arrastra hasta nuestros días.

Las políticas costeras que promovió el Estado a partir de 1984 se pueden agrupar en cuatro programas básicos:

- Deslinde de la zona de dominio público.
- Regeneración y estabilización de playas, dunas y zonas húmedas.
- Construcción de paseos marítimos y caminos de ronda.
- Apertura de accesos a la costa.

## 5. La regeneración de las playas

La política iniciada por el gobierno español de la década de los ochenta no sólo supuso un cambio en la concepción del carácter público de la costa, sino también una renovación a fondo del discurso técnico que había prevalecido hasta aquel momento<sup>19</sup>. La ingeniería de costas, hasta entonces, era deudora de la ingeniería de puertos y aplicaba a la defensa de la costa los mismos criterios. A finales de la década de los setenta, apareció un nuevo enfoque en el debate, que en España se oficializa por primera vez en un artículo del ingeniero de caminos Enrique Copeiro del Villar –en aquel momento, jefe del Departamento de Ingeniería de Costas del laboratorio de Puertos, “Ramón Iribarren”– titulado “Los ritmos naturales de nuestras playas”<sup>20</sup>.

---

Given that the State, in accordance with the Spanish Constitution, has no responsibilities in issues of ordinance of the territory, the new Law of Coasts has a format more adequate to the civil than the administrative legislation. Thus, the general titles deal with the characteristics of the goods of public domain, with their use, and the limitations of ownership of the land next to the coastline for reasons of protection of this space; only a small part is dedicated to the economic regime, the infractions, the fines and the distribution of responsibilities, which would all answer to more administrative aspects.

The most outstanding aspects of the law, however, were some of its determinations, whose application became controversial. In the first place, the change of attitude of the administration in dealing with the revision of the boundaries of the public areas, which until then had been favourable to the private interests. From that moment, it will claim for itself all the land that complies with the requirements established by the law, even those that might have lost their physical condition of coastline due to the land extending into the sea. This fit consideration did not only affect to speculative tourist areas promoted by clearly corrupted administrations, but also to projects such as the Olympic Village in Barcelona –which caused a hard clash between the city Council and the Ministry

of Public Works and Urbanism– that resulted in the elimination of a series of skyscrapers that the team of architect Oriol Bohigas had situated on the coastline, on grounds built on the sea. The firm attitude of the Directorate of Coasts before this kind of initiatives –coming, in many cases, from municipal authorities ruled by the same political parties that run the State– was decisive to give credibility to the new law and establish clear criteria for its application.

In the second place, the setting of non-building suitability boundaries –20 metres in urban land and 100 metres in land suitable for development– which sometimes had the support of the local authorities opposing the will of the central administration to preserve these lands.

In the third place, the setting of rights of public access to the sea –minimum every 500 metres for road traffic and 200 metres for pedestrian access– that meant an attack to certain private interests, which until then had enjoyed the exclusive use of some beaches. In the end, the new legislation became a first step not so much for the innovations it incorporated but for its intention to recover the public character of the coastline and, most of all, because it made it possible for the Ministry of Public Works and Urbanism to increase its actions on the coastline, considerably increasing its budget.



En este texto, el autor recordaba que la playa es un medio que oscila y varía siguiendo ritmos estacionales e hiperanuales; por ello, las actuaciones que se desarrollan en ella deben entender el carácter dinámico de este medio. El artículo describe cuáles son los principales problemas de la playa y la necesidad de que se profundice en su estudio, para poder afrontar su defensa con soluciones radicalmente distintas a las que venían produciéndose: “Es hora de que realicemos un cambio hacia tipos de actuación “suaves”, que sin bloquear frontalmente los procesos sedimentarios naturales los encaucen o suplementen en el sentido que nos favorece”<sup>21</sup>.

Dos años más tarde, Enrique Copeiro publicó otro artículo, titulado “Sobre la progresiva ruina de nuestras costas arenosas”<sup>22</sup>, donde fue más allá del discurso teórico del primer texto para señalar que el desastre que se venía produciendo en las playas de la comarca del Maresme –situada al norte de Barcelona– se debía a las obras costeras que se habían ejecutado hasta aquel momento. Para Copeiro, el deterioro de estas playas era el resultado de la construcción de una serie de puertos deportivos y la instalación de varios espigones, que habían alterado el flujo arenoso de ese tramo costero y arruinado sus playas. La reacción del colectivo profesional fue inmediata; un par de meses más tarde, la revista publicó una réplica que ponía de manifiesto las enormes diferencias que había entre la escuela clásica y estos nuevos planteamientos. Por primera vez, se ponían en duda algunos de los principios en los que se fundamentaban los proyectos de defensa y regeneración de la playa, a la vez que se cuestionaban la obra realizada y sus métodos de construcción desde la revista del cuerpo de Ingenieros de Caminos. Cuando Fernando Palau fue nombrado Director de Puertos y Costas, no sólo tomó en consideración estas críticas, sino que contrató a este joven ingeniero como asesor del Ministerio para poner en práctica la nueva política costera.

La aplicación de técnicas blandas para regenerar las playas comportaba riesgos evidentes. Desmontar los espigones –como se hizo en la playa de la Malagueta, en Málaga– para reconstruir la dinámica litoral y regenerar la playa a través de aportaciones de arena era una actuación cargada de interrogantes, sobre todo, ante la posibilidad de que un temporal pudiera llevarse toda la arena mar adentro a los pocos días. Las obras rígidas, por su parte, eran obras percibidas por la población como más eficaces y permanentes, de acuerdo con una cierta concepción decimonónica de la técnica –basada en la noción de que el hombre debía dominar la naturaleza–, a pesar de los desastres que habían causado.

La apuesta del Ministerio pasaba por cambiar de actitud y entender que las obras de defensa de la costa no habían de diseñarse en contra del mar –como sucede con los puertos– sino desde la lógica del medio, aceptando sus reglas de juego y los riesgos que ello comporta. Para que estas tesis se impusieran entre los técnicos, los políticos locales y la población en general fue necesario mantener una actitud decidida y demostrar la eficacia de esta estrategia. En algunos casos hubo que corregir algunos errores de partida, combinando

---

The political intention to take actions on the coastline was translated into the State budget from 1984. Until 1979, the Spanish government did not have a specific budget destined to protect, recover and improve the coastline<sup>18</sup>. From that year and until 1982 the investment grows from 225 million pesetas to 518. In 1983, the budget increased to 897 million; in 1984, this amount is doubled, 1.834 million; in 1985, it doubles again, 3.927, and in 1986, it nearly reaches 5.500 million (5.485). In only a few years, the economic effort made was decisive. Ten years later –with the government of the right-wing Popular Party– the budget has been duplicated again, reaching 78,98 million Euro; and in 2003 the estimated investment has been of 162,39 million Euro, although the level of execution has radically decreased, causing an interruption of the investment that drags on to this day. The coastal policies that the State promoted from 1984 can be grouped in four basic programmes:

- Definition of the area of public domain.
- Regeneration and stabilization of beaches, dunes and wetlands.
- Building of maritime promenades and round ways.
- Opening of accesses to the coast.

## 5. The regeneration of beaches

The policy initiated by the Spanish government in the eighties did not only mean a change in the conception of the public character of the coastline, but also a deep renovation of the technical discourse that had prevailed until that time<sup>19</sup>. Coastal engineering, until then, followed port engineering, and applied the same criteria to the defence of the coastline. At the end of the seventies decade, a new approach to the debate appeared, which it is made official in Spain for the first time by an article published by the civil engineer Enrique Copeiro del Villar –at the time Head of the Department of Coastal Engineering of the “Ramón Iribarren” laboratory of Ports– titled “The natural rhythms of our beaches”<sup>20</sup>. In this text, the author reminded that the beach is an environment that oscillates and varies following seasonal and hyper-annual rhythms; therefore, the actions that take place in it must understand the dynamic character of this environment. The article describes which are the main problems of the beach, and the necessity to go deep into its study, to be able to face its defence with radically different solutions to those being taken in the past: “It is time to realize a change towards “soft” types of action, which, without frontally blocking the



aportaciones de arena con la construcción de algunas obras de defensa (diques sumergidos, algún espigón, etc.), modificando la granulometría de las arenas aportadas y haciendo un seguimiento preciso de estas actuaciones para tener un mejor conocimiento de la realidad y perfeccionar los métodos de trabajo; en definitiva, aprendiendo de la práctica y actuando de acuerdo con el plan preestablecido.

El debate sobre la idoneidad de este enfoque no sólo se produjo en un colectivo temeroso de los resultados de su aplicación, sino también en otros, como los pescadores y los “ecologistas”, a quienes preocupó los efectos dañinos que la extracción de arenas de los fondos marinos podía producir sobre los prados de fanerógamas marinas y la pesca<sup>23</sup>. Sin ninguna duda, la nueva estrategia ministerial propició el paso de una cultura de obras duras a soluciones blandas; de una cultura de grandes obras, que se suponían indestructibles, a una política del mantenimiento y la conservación.

En definitiva, al mismo tiempo que el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo se preocupaba de la redacción y aprobación de la nueva ley, se armó una política de regeneración y estabilización de playas, dunas y zonas húmedas de acuerdo con cuatro tipos de actuación:

- Eliminación de barreras artificiales que interferían el flujo de arena paralelo a la costa: espigones, diques, etc.
- Eliminación de construcciones que impedían las oscilaciones naturales de la playa, por estar situadas en la zona donde rompe el temporal: edificaciones, paseos marítimos, escolleras, etc.
- Protección y regeneración de las cadenas de dunas y zonas húmedas formadas detrás de las playas.
- Incremento de las superficies de playa con aportaciones artificiales de arena y algunas obras de defensa.

## 6. Reconstruir la fachada urbana al mar

Sin ninguna duda, la política a la que se ha destinado más dinero fue la de rehabilitación de la fachada marítima de la costa urbana, con la construcción de paseos marítimos y caminos de ronda. Desde sus inicios, la Dirección General de Costas ha invertido cerca de la mitad de su presupuesto en estas operaciones; en el de 2003, la partida mayor –54,32 millones de euros– aún es para este cometido, en un presupuesto total de inversiones que asciende a 123,52 millones de euros<sup>24</sup>.

Los paseos marítimos, tal como escribió Juan Jesús Trapero<sup>25</sup>, son un elemento clave de la ordenación del litoral, porque aseguran la protección de la franja costera de las agresiones que se producen en su entorno; porque ayudan a preservar el carácter público del litoral, y porque multiplican la rentabilidad social de las obras que se realizan en el frente de mar. El paseo marítimo es un elemento urbano muy importante como

natural sedimentary processes channel of supplement them in the way most favourable for ourselves”<sup>21</sup>.

Two years later, Enrique Copeiro published another article, title “About the progressive spoiling of our sandy coastline”<sup>22</sup>, where he went beyond the theoretical discourse of the first text to point out that the disaster that was taking place in the beaches of the Maresme –North of Barcelona– was due to the coastal works that had been carried out until then. For Coperio, the deterioration of these beaches was the result of the construction of a number of marinas and several dikes, which had altered the sand flow in this coastal fringe and spoil its beaches. The reaction from the professionals was immediate; a couple of months later, the magazine published a reply that evidenced the huge differences existing between the classical school and this new approach. For the first time, it doubted some of the principles which founded the defence and regenerations projects for the beach, at the same time that the executed works and its building methods were questioned by the publication of the College of civil engineers. When Fernando Palau was appointed Director of Ports and Coasts, he not only took into consideration this criticism, but he hired that young engineer as advisor to the Ministry to put into practice the new coastal policy.

The application of soft techniques to regenerate the beaches brought with it evident risks. To dismantle dikes –as was the case in the Malagueta beach, in Malaga– to rebuild the coastline dynamics and regenerate the beach through contributions of sand was an action loaded with question marks, most of all due to the possibility that a storm could drag all the sand into the sea in only a few days. The rigid works were perceived by the population as more efficient and permanent, in accordance with a XIX-century conception of the technique –based on the idea that man should domain nature– in spite of the disasters it had caused.

The Ministry’s bet meant changing the attitude and understanding that works in defence of the coastline should not be designed against the sea –as it happens with ports– but from the logics of the environment, accepting its rules and the risks it brings with it. For this thesis to be accepted by the technicians, local politicians and the general population, it was necessary to maintain a decided attitude and to prove the effectiveness of this strategy. In some cases, beginner’s mistakes had to be corrected, combining contributions of sand with the building of some defensive work (submerged dikes, dams, etc.) modifying the granulometry of the contributed sands, and making a precise follow-up of these



borde de la ciudad, un espacio lúdico por el tipo de relaciones que establece y los usos que se producen; y, en muchos casos, además, un elemento relevante de la estructura general de la ciudad.

Es difícil hacer un balance de la obra realizada porque en el diseño de los paseos marítimos no hubo una línea de diseño preestablecida, al contrario de lo que sucedió con las obras de defensa y regeneración de playas. El Ministerio sólo se preocupó de algunos aspectos administrativos, tales como: reducir la ocupación del dominio público, minimizar el tráfico rodado en la fachada marítima y asegurar los accesos públicos a las distancias que establecía la ley, sin entrar en otras cuestiones que hubieran podido sacar más provecho de la gran inversión llevada a cabo.

Juan Jesús Trapero hizo un esfuerzo considerable, a través de artículos en diversas publicaciones para sistematizar la experiencia y establecer criterios con valor universal para la ordenación del litoral y el diseño de estos espacios<sup>26</sup>. Sin embargo, una visión retrospectiva sobre la obra realizada en la costa nos muestra una gran diversidad de respuestas y la práctica imposibilidad de establecer una taxonomía que unifique las criterios que se aplicaron al conjunto. En cualquier caso, desde la perspectiva actual, se pueden señalar algunas cuestiones que marcaron de forma decidida la resolución de estos espacios.

Las dificultades que plantea el diseño de los paseos marítimos aparecieron en una de las primeras realizaciones del período democrático: el *Moll de la Fusta*<sup>27</sup> de Barcelona. Este proyecto, realizado por el arquitecto Manuel de Solà-Morales entre 1983-1987, afrontó dos de los temas recurrentes en el frente de mar: compatibilizar la ordenación con el paso de una vía de tráfico intenso y ordenar el espacio como un gran lugar cívico y de relación entre la ciudad y el agua; en este caso, el puerto interior. El proyecto de Solà-Morales resolvió estas dos cuestiones con una sección transversal aterrizada –permitiendo el paso de la arteria de tráfico en un túnel semienterrado y abierto al mar– que desarrollaba la vida urbana en la cara superior, a la vez que utilizó una composición decimonónica para ordenar el espacio público.

La solución formal con la que se resolvió esta sección sorprendió por sus referencias a la tradición decimonónica de los bulevares –balaustres, cerámicas, empedrados, luminarias, vegetación, etc.– y por poner encima de la mesa, en términos aparentemente postmodernos, las dudas sobre la composición formal de este tipo de espacios. La solución escogida era tan clara en sus referencias que se convirtió en un manifiesto sobre la “duda” que engendra la composición de estos espacios, cuyas únicas referencias históricas son dos: el espacio decimonónico y la composición del balneario moderno. La toma de posición de Solà-Morales a favor del primer referente demostraba la voluntad de subrayar el carácter urbano de la intervención.

actions, to achieve a better knowledge of the reality and perfect working methods; that is, learning from experience and acting in accordance with a pre-established plan.

The debate about the suitability of this approach was not only produced amongst a collective afraid of the results of its application, but also amongst others, such as the fishermen and the “ecologists”, who were worried about the harming effects that the extraction of sand from the sea bed could produce over the prairies of marine phanerogams and the fishing industry<sup>23</sup>. With no doubt, the new ministerial strategy precipitated the change from a hard works culture to one of soft solutions; from a culture of big constructions, which were supposed to be indestructible, to a policy of maintenance and conservation.

At the same time that the Ministry of Public Works and Urbanism was busy with the writing and passing of the new law, a policy of regeneration and stabilization of the beaches, dunes and wetlands was implemented, in accordance with four types of action:

- Elimination of the artificial barriers that used to interfere with the flow of sand parallel to the beach: breakwaters, dikes, etc.

- Elimination of the constructions that avoided the natural oscillations of the beaches, as they were situated in the areas where storms break: building, promenades, breakwaters, etc.
- Protection and regeneration of the chains of dunes and wetlands formed behind the beaches.
- Increase of the beach areas with artificial contributions of sand and some works of defence.

## 6. Reconstructing the urban facade to the sea

Without any doubt, the policy to which more funds have been destined is the rehabilitation of the maritime façade of the urban coastline, with the construction of promenades and round ways. From its beginnings, the General Directorate of Coasts has invested nearly half its budget in these actions; in 2003, the largest part –54,32 million Euro, is still destined for this purpose, in a total budgeted for investment of 123,52 million Euro<sup>24</sup>.

Promenades, as Juan Jesús Trapero wrote<sup>25</sup>, are a key element in the ordnance of the coastline, because they ensure the protection of the coastal fringe from the aggressions produced



Con posterioridad a esta obra, la Dirección General de Costas encargó algunos paseos marítimos que marcaron el devenir posterior de estos proyectos. El de la Vila Olímpica de Barcelona es una excepción, pero representa –de forma contradictoria– el paradigma de lo que la Administración del Estado hubiera deseado para toda la costa española. Por un lado, es el único en todo el país que se construye dentro de una operación en la que hay una considerable ganancia de terrenos al mar. De hecho, esta situación tan sólo se ha vuelto a repetir en el norte de Barcelona con la celebración del *Fòrum de les Cultures de 2004*. En el resto de la costa española, sólo se ganó superficie de playa, pero en ningún caso se hicieron rellenos tan importantes como los llevados a cabo en el litoral barcelonés. Por el otro lado, es el único que dejó una amplia banda no edificable entre el agua y el frente urbano.

El carácter único de este proyecto se explica por el estado en el que estaba la costa antes de la construcción de la Vila Olímpica: un vertedero de materiales de derribo que no se podía regenerar si no se reconstituía el perfil del agua y la planta del conjunto. Gracias a ello, el frente marítimo se pudo resolver como un gran espacio público en el que el paseo marítimo es el borde final. A esta singularidad se le sumaron otras dos circunstancias: por un lado, el paso de la Ronda del Litoral –una vía de circunvalación de la ciudad de tráfico intenso, que pasa por el frente urbano–, semienterrada y en trinchera, con la rasante un metro por encima del nivel del mar, que obligó al plano de la ciudad a elevarse casi ocho metros de altura sobre el plano del agua; por el otro, la necesidad de proteger las playas artificiales con tres diques, que dieron pie a la planta ondulada que toma el paseo en el plan de la Vila Olímpica.

El proyecto del paseo, redactado por el arquitecto Antonio Font, aúna las experiencias de la mejor tradición de los paseos decimonónicos del Cantábrico –situados por encima del nivel del mar para resolver los problemas que plantea la oscilación de la marea– con las condiciones de relación que facilita el mar Mediterráneo. Dadas las dimensiones del espacio y de todo el frente litoral, lo mejor del proyecto es presentarse casi como una obra de consolidación de un movimiento de tierras para disfrutar del mar y la costa: ser el balcón y la rampa para abrir la ciudad al mar.

Los dos proyectos que mejor muestran las cuestiones que preocupaban a la Dirección General de Costas en sus inicios seguramente son los de Platja d’Aro y Sant Antoni de Calonge. En Platja d’Aro, el paseo ordena una zona turística situada en una playa abierta e intensamente edificada, que aún conserva una zona arenosa relativamente ancha porque ésta encajada en una pequeña bahía de menos 2.000 metros de ancho. Por contra, el paseo de Sant Antoni de Calonge ordena un frente edificado –construido sobre la antigua duna de la playa– en un litoral en regresión, donde se han realizado diversos proyectos de defensa de la costa: la transformación de la duna en escollera para proteger la edificación y la construcción de varios diques y espigones para equipar una playa artificial.

---

around them; because they help preserving the public character of the coastline, and because they multiply the social profitability of the works built in front of the sea. The maritime promenade is a very important urban element as a border for the town, a leisure space for the type of relationships that it establishes and the uses that are produced in it; and, in many cases, also a relevant element in the general structure of the town.

It is difficult to make a balance of the works that have been carried out, because in the design of the promenades there was not a pre-established design line, in opposition to what happened with the works of defence and regeneration of beaches. The Ministry only took care of some administrative aspects, such as: to reduce the occupation of the public domain, to minimize road traffic in the maritime façade and ensure public access in the distances established by the law, without entering into other issues which could have made the large investment made more profitable.

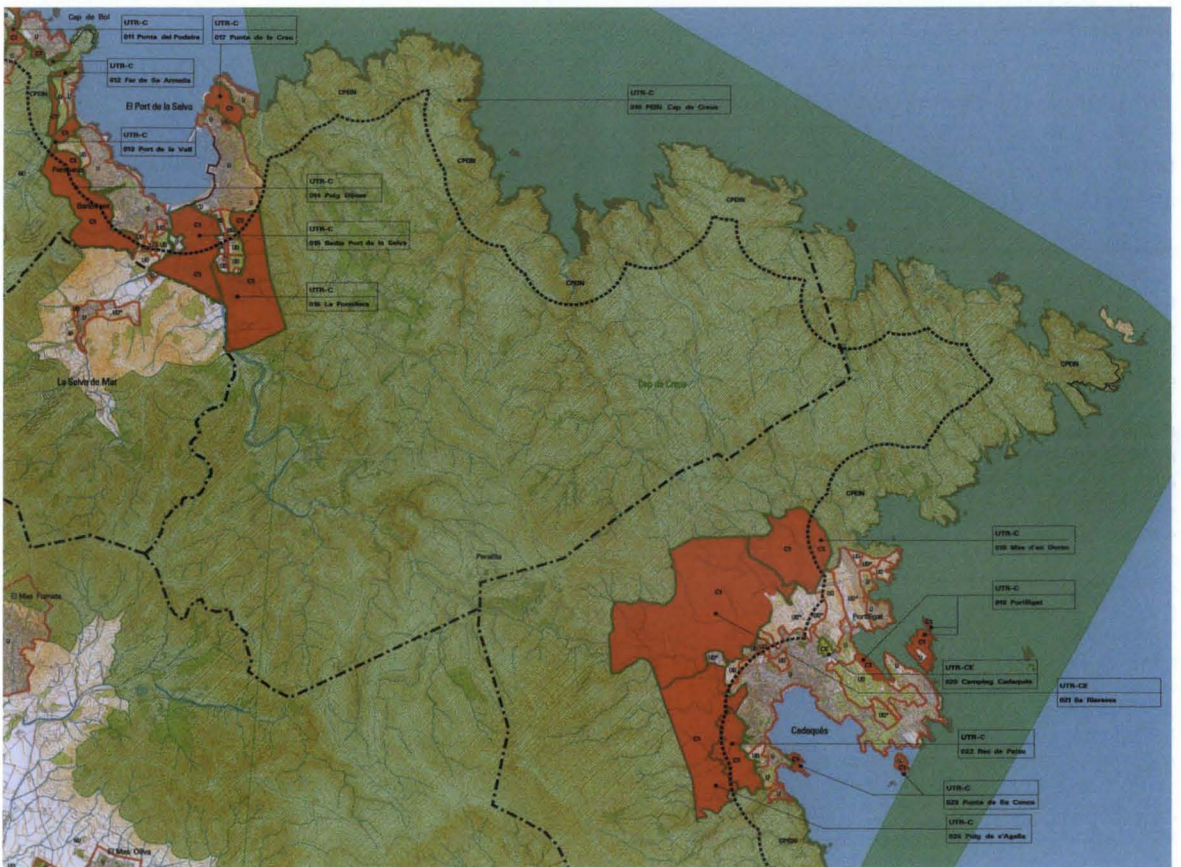
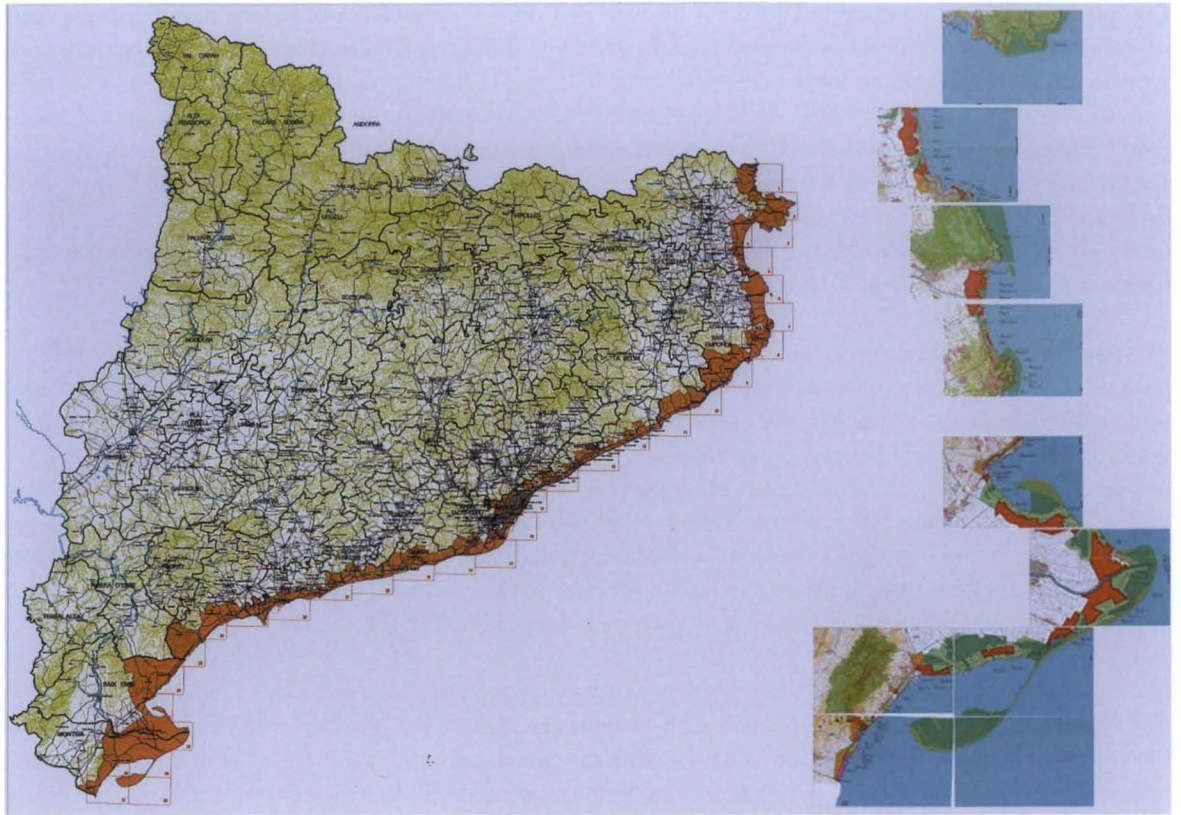
Juan Jesús Trapero made a considerable effort, through articles in several publications, to systematize the experience and establish criteria of universal value for the ordnance of the coastline and the design of these spaces<sup>26</sup>. However, a retrospective vision about the work carried out on the

coastline shows a great diversity of answers and the practical impossibility to establish a taxonomy that unifies the criteria that were applied to the whole. In any case, from the perspective of these days, some questions may be pointed out that decidedly marked the resolution of these spaces.

The difficulties that lay in the design of promenades appeared in one of the first projects of the democratic period: the *Moll de la Fusta*<sup>27</sup> in Barcelona. This project, made by the architect Manuel de Solá-Morales between 1983-1987, faced two of the recurrent issues in front of the sea: to make the ordnance compatible with the laying of a heavy-traffic road, and to order the space as a large civic space and to create a relationship between the town and the sea; in this case, the inner port. Solá-Morales' project resolved these two issues with a terrace transversal section –allowing the laying of a traffic artery in a semi-buried tunnel and open to the sea– which developed the urban life in the upper surface, using at the same time a XIX century composition to order the public space.

The formal solution with which this section was resolved was surprising for its references to the XIX century tradition of boulevards –balusters, tiles, paving, lamps, vegetation, etc.– and for putting on the table, in apparently post-modern terms,







El proyecto de Platja d'Aro, de los arquitectos J. Fusés y J.M. Viader, que no preveía una vía rodada al frente del mar<sup>28</sup>, debía resolver el encuentro de la edificación con la playa; un encuentro que se producía en el mismo plano, tanto para la edificación privada como la arena. La solución proponía colocar una alfombra de transición entre los dos medios, con pocas referencias a los trazados geométricos de una calle. En otras palabras, frente a un conjunto de proyectos que resolvían el paseo con los trazos propios de una vía urbana –en parte, forzados por la necesidad de incorporar algunos carriles rodados– este proyecto apostaba por desdibujar la pisada urbana y convertirla en un espacio de transición. Esta estrategia abrió una solución alternativa a las fórmulas clásicas de paseo, sobre todo, en la medida que el Ministerio mantuvo la postura de no ganar terrenos al mar y evitar la ocupación de la playa. El paseo marítimo, en estos casos, desaparecerá como calle y se presentará como un espacio de paso entre la dureza de la ciudad y la confortabilidad de la playa. Seguramente, los mejores proyectos de estos últimos años –la playa de la Barceloneta en Barcelona, los senderos del frente dunar de Gavà o la playa de Empúries en l'Escala– tienen su antecedente en el paseo de Platja d'Aro.

El proyecto de Sant Antoni de Calonge, de los arquitectos Rosa Barba y Ricard Pié, debía ordenar una estrecha terraza –que formaba la escollera de defensa de la edificación– y facilitar el paso de los vehículos, para dar acceso a los aparcamientos privados que tenían la entrada frente al mar. Para ello, el proyecto proponía un estrecho paseo lineal –sobre la escollera y frente a la edificación– y una secuencia de plazas sobre las acumulaciones de arena que se habían producido al abrigo de los tómbolos y espigones de defensa de la playa. Las plazas ensanchaban el paseo y establecían una relación directa entre el espacio urbano y la playa, incorporando las obras de defensa a la forma del espacio público. Desgraciadamente, el Ministerio sólo realizó la sección viaria, por entender que si ocupaba la arena se actuaba en contra de sus principios de defensa de la playa. Sin embargo, algún proyecto posterior ha dado el paso y ha convertido estos espacios –espigones, tómbolos, y otros tipos de defensa– en los argumentos del proyecto, como sucede en el Paseo marítimo de Torre Vieja (Alicante, 1999), obra de Carme Pinós, donde la playa prácticamente desaparece y se ocupa con obra dura todo el espacio ganado por los diques de defensa.

Durante el gobierno del Partido Popular, el Ministerio no parecía tan interesado en la ejecución de paseos marítimos urbanos –ya que entiende que son de responsabilidad estrictamente municipal– invirtiendo, sobre todo, en obras de acondicionamiento en zonas naturales protegidas. El paso de la Dirección General de Costas del Ministerio de Obras Públicas al de Medio Ambiente cambió el centro de interés de este organismo en favor de actuaciones en el medio natural y en detrimento de la actuación directa en los sitios más conflictivos, como son los espacios urbanos.

En cualquier caso, la actuación del Estado en toda la costa española durante los últimos veinte años ha supuesto la conquista y recuperación del carácter público de la costa; la aplicación de soluciones técnicas avanzadas en la defensa y regeneración de las playas; y una importante recuperación y mejora de la fachada marítima.

---

the doubts about the formal composition of this kind of spaces. The chosen solution was so clear in its references that became a manifesto about the "doubt" that originates the composition of these spaces, whose only historical references are two: the XIX century space and the composition of the modern spa. Solá-Morales' positioning in favour of the first reference showed the intention to underline the urban character of the intervention.

After this work, the General Directorate of Coasts commissioned some maritime promenades that marked the subsequent evolution of these projects. The Olympic Village is an exception, but represents –in a contradictory way– the paradigm of what the State Administration would have wished for the entire Spanish coast. On one hand, it is the only one in the whole country that is built as part of an operation which involves a large amount of land won to the sea. In effect, this situation has only been repeated in the North of Barcelona with the celebration of the *Forum de les Cultures de 2004*. In the rest of the Spanish coast, only beach surface was won, but in no case were such large fillings made as the ones made in the Barcelona coastline. On the other hand, it is the only one that left a wide non-built fringe between the sea and the urban front.

The unique character of this project is explained by the state in which the coast was before the construction of the Olympic Village; a dumping site for demolished materials which could not be regenerated if the sea profile was not rebuilt and the laying out of the whole. Thanks to it, the maritime front could be resolved as a large public space in which the promenade is the final border. To this singularity two more circumstances were added: on one side: the laying of Ronda del Litoral –a heavy-traffic belt road which lays along the urban front–, semi-buried in a trench, with its surface one metre above sea-level, which made the plan of the town to be raised in nearly eight metres above the waters; on the other side, the necessity to protect the artificial beaches with three dikes, which originated the undulating plant that takes the promenade in the planning of the Olympic Village.

The project of the promenade, drawn by the architect Antonio Font, joins the experiences of the best tradition of the XIX century promenades of the Bay of Biscay –situated above sea-level to resolve the problems laid by the oscillation of the tides– with the relationship conditions facilitated by the Mediterranean Sea. Given the dimensions of the space and of all the coastline, the best part of the project is that it is presented almost as a work that consolidates a movement of



## 7. Los propósitos del gobierno canario para la ordenación del litoral

En el ámbito canario, la definición de contenidos sobre la ordenación del litoral se encuentra en la Directriz 57 de las Directrices de Ordenación General de Canarias:

1. En el marco de estas Directrices, se formularán unas Directrices de Ordenación del Litoral, orientadas hacia la disminución de la presión urbana e infraestructural en el litoral y su regeneración, recuperación y acondicionamiento para el uso y disfrute públicos.
2. El planeamiento insular y, en su marco, el planeamiento general considerarán el espacio litoral como una zona de valor natural y económico estratégico, notablemente sobreutilizada, orientando sus determinaciones en consonancia con tales circunstancias.
3. Los Planes Insulares de Ordenación delimitarán ámbitos que conformen unidades litorales homogéneas, con entidad suficiente para su ordenación y gestión, y establecerán determinaciones para su desarrollo mediante Planes Territoriales Parciales que tengan por objeto la protección y ordenación de los recursos litorales, así como la ordenación de las actividades, usos, construcciones e infraestructuras susceptibles de ser desarrollados en el espacio litoral.
4. Cuando la línea de litoral se encuentra ya clasificada como suelo urbano o urbanizable o categorizada como asentamiento rural, u ocupada por grandes infraestructuras viarias, portuarias o aeroportuarias, el planeamiento podrá ordenar los terrenos situados hacia el interior conforme al modelo territorial que se establezca. Cuando la línea de litoral no se encuentre ocupada, la implantación de nuevas infraestructuras y la clasificación de nuevos sectores de suelo urbanizable en la zona de influencia del litoral, de 500 metros de anchura, medidos a partir del límite interior de la ribera del mar, tendrá carácter excepcional y habrá de ser expresamente previsto y justificado por las Directrices de Ordenación sectoriales y el planeamiento insular. Todo ello, sin perjuicio del ejercicio de las competencias sectoriales que no se encuentren dentro del ámbito autonómico de decisión.

Esta disposición legal –así como otros textos– define los objetivos fundamentales de la ordenación y las formas como debe desarrollarse, pero no resuelve cual es el ámbito terrestre y marítimo que ha de considerarse. En ninguno de los cuatro apartados se definen los límites del litoral, salvo en el apartado 4, en el que se cita la “línea del litoral”, en unos términos que podrían considerarse coinciden con la línea del deslinde del dominio público de la zona marítimo-terrestre.

Cuando se dice que en los casos en los que el litoral no esté ocupado, “la implantación de nuevas infraestructuras y la clasificación de nuevos sectores de suelo urbanizable en la zona de influencia del litoral, de 500 metros de anchura, medidos a partir del límite interior de la ribera del mar [...] tendrá carácter excep-





cional...”, parece que se considera que el litoral estricto es la ribera del mar y su zona de influencia, una banda contigua de 500 metros de anchura que deriva de la ley de Costas.

Esta conclusión es muy restrictiva y poco acorde con las determinaciones que preceden a este apartado. En la primera, se anuncia la necesidad de disminuir “la presión urbana e infraestructural en el litoral y su regeneración, recuperación y acondicionamiento para el uso y disfrute públicos”, lo que aconsejaría que se incluyese en el litoral todos aquellos suelos que están afectados por estas presiones.

De hecho, el legislador es consciente de las dificultades para establecer unos límites fijos, y por ello traslada la responsabilidad a los planes insulares, que a su vez deben hallar en las Directrices de Ordenación del Litoral de Canarias los criterios suficientes para delimitar estos espacios y poder desarrollar las políticas territoriales y urbanísticas que se persiguen.

Los objetivos e instrumentos de desarrollo están claramente expuestos en la Directriz 57 de las vigentes Directrices Generales. El objetivo central es:

- La búsqueda de criterios de equilibrio y ordenación de los usos y ocupación del litoral que permitan disminuir la presión urbana e infraestructural que sufre.
- La regeneración, recuperación y acondicionamiento del “espacio litoral” para el uso y disfrute públicos.

Uno y otro objetivos se dirigen principalmente hacia el establecimiento de criterios territoriales que eviten la sobrecarga de ciertas zonas del litoral y aseguren el carácter público de los elementos más substantivos de este espacio.

Por otro lado, se delega en el planeamiento insular y en el general la consideración del espacio litoral “como una zona de valor natural y económico estratégico” que está “notablemente sobreutilizada” para que se actúe “en concordancia con tales circunstancias”. O sea, las Directrices de Ordenación del Litoral delegan en el planeamiento territorial la obligación de considerar el litoral como un valor ambiental de primer orden y como un motor económico para que se actúe en consecuencia.

Paralelamente, se señala cual ha de ser el cometido principal de los Planes Insulares y de los Planes Territoriales Parciales con relación al Litoral. Los primeros deben:

- Delimitar las unidades litorales homogéneas, en cantidad suficiente para su ordenación y gestión.
- Establecer las determinaciones para su desarrollo mediante Planes Territoriales Parciales.

---

land to enjoy the sea and the coastline: to be balcony and ramp to open the city to the sea.

The two projects that best illustrate the issues that worried the General Directorate of Coasts in its beginnings are surely those of Platja d’Aro and Sant Antoni de Calonge. At Platja d’Aro, the promenade orders a tourist area situated on an open and highly-built beach, which still preserves a relatively wide sandy fringe, because it is set in a small harbour less than 2.000 metres wide. On the contrary, the promenade at Sant Antoni de Calonge orders a built front –built on the old beach dune– in a coastline in regression, here several projects of defence of the coastline have been carried out: the transformation of the dune in breakwater to protect the buildings and the construction of several dikes and dams to fit an artificial beach.

The project of Platja d’Aro, by the architects J. Fusés and J.M. Viader, which did not include a roadway in front of the sea<sup>28</sup>, ought to resolve the meeting of building and beach; a meeting that took place on the same level for both private buildings and sand. The solution proposed to fit in a transition carpet between the two media, with few references to the geometric laying of a street. In other words, in opposition to a set of projects that resolved the promenade with a laying more suited for an urban

road –in part, forced by the necessity to incorporate some roadways– this project bet on blurring the urban trace and turn it into a transition space. This strategy opened an alternative solution to the classical formula for a promenade, most of all, in as much as the Ministry sustained the position of not winning land to the sea and avoiding the occupation of the beach. The maritime promenade, in these cases, will disappear as a street and will be presented as a passing space between the hardness of the town and the comfort of the beach. Surely, the best projects of the last two years –the Barceloneta beach in Barcelona, the pathways in front of the dunes of Gavá, or the beach of Ampuries in L’escala– have their precedent in the promenade at Platja d’Aro.

The project for Sant Antoni de Calonge, by the architects Rosa Barbá and Ricard Pié, ought to order a narrow terrace –which formed the defence dam of the buildings– and to facilitate the traffic of vehicles, to give access to the private parking spaces that had the entrance in front of the sea. For this purpose, the project proposed a narrow lineal walk –on the dam and in front of the buildings, and a sequence of squares over the accumulations of sand that have been produced sheltered by the tombolos and defensive dikes on the beach. The squares made the promenade wider and established a direct



Respecto a estas funciones, la Directriz ve la necesidad de:

- Desarrollar medidas de protección y ordenación de los recursos litorales.
- Ordenar las actividades, usos, construcciones e infraestructuras susceptibles de ser desarrolladas en el espacio litoral.

Con este escalado de planes, la legislación canaria entiende la ordenación del litoral como un proceso de aproximaciones sucesivas en las que, en primer lugar, se delimitan los ámbitos de ordenación y, en segundo, se protejan y ordenen los recursos litorales para establecer finalmente cuales pueden ser las actividades, usos y obras diversas que se pueden desarrollar en su ámbito.

Queda claro que será el planeamiento territorial, o mejor dicho, el insular y el territorial parcial, el encargado de concretar las medidas finales y de carácter físico que afectarán al litoral, pero serán las Directrices de Ordenación del Litoral las que marquen los criterios para su desarrollo.

La ordenación del litoral, además, se contempla en otros apartados de las Directrices Generales, como en el de "Adecuación paisajística" (D. 65), donde se dice:

2. *Con carácter general, quedarán inalteradas y libres de ocupación por cualquier uso o instalación de las formaciones orográficas singulares y los relieves definidores del paisaje en los territorios litorales, entendiéndose como tales a las franjas costeras de un kilómetro de anchura contado desde la ribera del mar.*
3. *El planteamiento territorial y el urbanístico establecerán las determinaciones necesarias para dar cumplimiento a la norma precedente y, en concreto, adoptarán las siguientes determinaciones:*

A) *En costas acantiladas:*

*El borde superior se mantendrá libre de urbanización y edificación, excepto para la instalación de paseos peatonales, miradores o hitos paisajísticos artificiales en espacios públicos.*

*No se adosarán edificaciones al perfil del cantil.*

*La edificación que resulte eventualmente conforme con la calificación y categorización del suelo en la base, y entre el cantil y la costa, no rebosará en altura un tercio de la del cantil, estimada entre la cota costera y la cornisa aparente del acantilado.*

*Se evitarán las concentraciones relativas de edificación en el borde costero, en el tercio próximo de cada sector, cuando sean colindantes con el dominio público marítimo terrestre.*

relationship between the urban space and the beach, incorporating the defence works into the shape of the public space. Unfortunately, the Ministry only realized the roadway section, since it understood that if the sand got occupied it went against its principles of defence of the beach. However, some later project has taken that step and has turned these spaces –dikes, tombolos and other types of defence –into the arguments of the project, as is the case of the Paseo Marítimo de Torrevieja (Alicante, 1999), by Carmen Pinós, where the beach practically disappears and all the space won by the defence dikes is occupied.

During the Government of the Popular Party, the Ministry did not seem so interested in the execution of urban maritime promenades –since it understands that they are strictly of municipal responsibility– investing, most of all, in fitting-out the natural protected areas. The transfer of the General Directorate of Coasts from the Ministry of Public Works to the Ministry of the Environment changed the centre of interest of this body, in favour of actions in the natural environment and against direct actions in the most conflictive areas, such as the urban spaces.

In any case, the action of the State in all the Spanish coast during the last twenty years has meant the conquering and

recovering of the public character of the coast; the application of advanced technical solutions in the defence and regeneration of the beaches; and an important recovery and improvement of the maritime façade.

## **7. Purposes of the Canarian government in the ordinance of the coastline**

In the Canarian sphere, the definition of contents about the ordinance of the coastline is found in Directive 57 of the Directives of General Ordinance of the Canary Islands:

1. *Within these Directives, Directives on the ordinance of the coastline will be formulated, oriented towards the diminishing of the urban and infrastructural pressure on the coastline, and its regeneration, recovery and fitting-out for its public use.*
2. *The insular planning and, within it, the general planning, will consider the coastline space as an area of natural and economic strategic value, outstandingly overused, orienting its determinations in accordance with these circumstances.*



En otras palabras, se hace mención expresa a la protección y defensa paisajística “de una franja costera de un kilómetro de anchura contado desde la ribera del mar” y se fijan algunas reglas geométricas para mantener el perfil de las zonas acantiladas. Asimismo, se recomienda evitar las concentraciones relativas a la edificación, “en un tercio próximo de cada sector, cuando sean colindantes con el dominio público marítimo terrestre”.

Hay otra Directriz, sobre “Recursos Litorales” (D.69), que vuelve sobre la delimitación de “unidades litorales homogéneas” para introducir como uno de sus objetivos principales “la protección y ordenación de los recursos litorales”, proponiendo un programa para disponer de un verdadero “observatorio de los recursos litorales” que permita hacer un seguimiento continuo de la costa.

En definitiva, los objetivos que plantean las Directrices de Ordenación del Litoral de Canarias, aún a pesar de su falta de concreción, suponen un paso hacia adelante respecto a las recomendaciones internacionales, en la medida que se les da forma y se introducen las cuestiones urbanas e infraestructurales como tema central. Así pues, las Directrices habrán de establecer los criterios para delimitar las unidades de ordenación integral del litoral; fijar las reglas para localizar y redistribuir las infraestructuras y la ocupación urbana tierra adentro; señalar los márgenes de libertad que necesita la línea de la costa para su desarrollo natural y su uso como equipamiento público, y controlar la explotación de los recursos marinos dentro de los episodios que conforman el espacio litoral.

Ahora bien, de poco servirán las Directrices si no se plantean las acciones para recomponer el equilibrio de las dunas de Pájara o Corralejo, las necesidades de equipamiento costero de la isla de Hierro, los criterios para valorar la conveniencia o no de nuevos puertos deportivos, las características de los crecimientos turísticos en torno a la playa de los Cristianos o Mas Palomas, etc. En resumen, las cuestiones que tiene planteadas el archipiélago en esta franja de intercambio tierra-mar, donde se encuentran las actividades más importantes de las islas y donde se juega gran parte de su futuro.

- 
- 3. The Insular Plans of Ordnance will define the fields that compose homogeneous coastline units, with enough entity for its ordnance and management, and will establish determinations for its development through Partial Territorial Plans which aim at the protection and ordering of the coastline resources, as well as the ordnance of the activities, uses, buildings and infrastructures that may be developed in the coastline space.*
  - 4. When the coastline is already classified as urban or developed land, or rated as rural settling, or occupied by large road, port or airport infrastructures, the planning may order the land situated towards the interior in accordance to the territorial model that is established. When the coastline is not occupied, the implementation of new infrastructures and the rating of new sector of developed land in the area of coastline influence, 500 metres wide, measured from the interior border of the sea line, will be of exceptional character, and must be expressly foreseen and justified by the sectorial Ordnance Directives and insular planning. All of this, not excluding the exercise of the sectorial competences that are not included within the autonomic field of decision.*

This legal disposition –as well as other texts– defines the fundamental objects of the ordnance, and the ways in which it must be ordered, but does not resolve which is the land and maritime field that must be considered. In neither of the four points are defined the boundaries of the coastline, except for point 4, in which it is stated the “coastline” in terms that could be considered to coincide with the line of boundaries between the public domain and the maritime-land area.

When it is said that in the cases where the coastline is not occupied “the implementation of new infrastructures and the rating of new sector of developed land in the area of coastline influence, 500 metres wide, measured from the interior border of the sea line, will be of exceptional character...” it seems to consider that the strict coastline is the line of the sea and its area of influence, a fringe of 500 metres of width which derives from the Law of Coasts.

This conclusion is very restrictive and little in accordance with the determinations that precede this point. In the first one, it is announced the necessity to reduce “the urban and infrastructural pressure on the coastline, and its regeneration, recovery and fitting-out for its public use”, which would call for the inclusion in the concept of coastline of all those grounds that are affected by those pressures.



- 1 En la redacción de este artículo han colaborado el arquitecto Antoni Vicioso, como documentalista, y el filólogo Sergi Obon, en trabajos de corrección de textos.
- 2 Directriz 57, 1, Ordenación del Litoral de Canarias.
- 3 Jordi Serra y Elisabet Roca, "El litoral: naturalesa domada?" (Pág. 25-37) Revista "Papers" núm. 41, Julio 2004.
- 4 Directiva Europea 76/160/CEE.
- 5 Directiva Europea 76/464/CEE.
- 6 Directiva Europea 79/409/CEE.
- 7 Este reconocimiento se llevó a cabo en el "First World Biosphere Reserve Congress" (UNESCO) MAB Programme. Minsk, 1983.
- 8 Comunicación (00) 547 (27 septiembre 2000).
- 9 Posición Común CE 13/2002 (13 diciembre 2001).
- 10 Resolución del Consejo 92/C135/02 (6 mayo 1994).
- 11 La privatización de las playas italianas o francesas a través de concesiones es un ejemplo de este tipo de política.
- 12 Preámbulo de la Ley de Costas 22/1988, de 28 de julio.
- 13 El Director General de Puertos y Costas que impulsará la nueva política será el ingeniero de caminos Fernando Palau.
- 14 Ver folleto publicado por el MOPU, Dirección General de Puertos y Costas, "Actuaciones para la recuperación de las playas para el uso y dominio público. Retirada de instalaciones ilegales." Madrid, 1988.
- 15 Las servidumbres de protección y tránsito que establece esta Ley mantienen algunas de las previstas por la legislación anterior, si bien les cambia el contenido. Así, por ejemplo, la servidumbre de protección procede de la de salvamento, destinada a facilitar el varado de embarcaciones de pesca para protegerse del temporal.
- 16 Ver artículo 7 de la Ley de Costas.
- 17 Ver el preámbulo de la Ley de Costas, apartado IV.
- 18 Sobre las inversiones públicas en el litoral español se han publicado dos artículos, además de la Memoria sobre el plan de actuaciones 1984-1990 publicada por el Ministerio: Juan Carlos Fernández-Rañada, "Actuaciones del MOPU en la costa española" Págs. 23-29, revista "Urbanismo. COAM", "Urbanismo en Áreas Turísticas", núm. 4, mayo 1988, Págs. 114; José Trigueros Rodrigo, "La política de gestión del litoral de la Dirección General de Costas", Págs. 4-7, de la revista "OP, ingeniería y territorio", "El litoral", núm. 61, año 2002, volumen III, Pág. 103; MOPU, "Política de Costas, Plan de Actuaciones, 1983-1990", ISBN: 84-7433-364-4, 1985, Madrid. Los datos que suministran estas fuentes no especifican si las cifras están dadas en valores constantes o no.
- 19 Ver Carlos Peña, "Intervenciones en la costa. ¿Ingeniería o ecología?", publicado en la revista "OP, ingeniería y territorio", "El litoral", núm.61, año 2002, volumen III.
- 20 Ver Enrique Copeiro del Villar, "Los ritmos naturales de nuestras playas", Págs. 361-378, Revista de Obras Públicas, mayo, 1978.
- 21 Ver Enrique Copeiro del Villar, "Los ritmos naturales ...", Pág. 376.
- 22 Ver Enrique Copeiro, "Sobre la progresiva ruina de nuestras costas arenosas", Págs. 307-319, Revista de Obras Públicas, abril, 1980.
- 23 Ver Carlos Peña, "Intervenciones en ...", Pág. 20.
- 24 Ver José Trigueros Rodrigo, "La política de gestión del litoral de la Dirección General de Costas", Págs. 4-7 de la revista "OP, ingeniería y territorio", "El litoral", núm. 61, año 2002, volumen III, Pág. 103.
- 25 Juan Jesús Trapero (1933,1999), arquitecto, funcionario del Ministerio durante el período fundacional de la Dirección de Costas, presentó como trabajo de investigación para la Cátedra de Planeamiento Urbanístico de la Escuela de Arquitectura de Madrid un estudio sobre los proyectos de paseos marítimos de la década de los ochenta que publicó en la revista "Urbanismo, COAM", núm. 4, mayo, 1988,

In effect, the legislator is conscious of the difficulties existing to establish set boundaries, and for this reason transfers the responsibility to the insular plans, which must in turn find in the Directives for the Ordinance of the Coastline in the Canary islands enough criteria to define these boundaries, and to be able to develop the territorial and urbanistic policies that are trying to achieve.

The objectives and instruments of development are clearly defined in Directive 57 of the General Directives. The main objective is:

- The search for balance and ordnance criteria of the uses and occupation of the coastline, which allow for a reduction of the urban and infrastructural pressure it is suffering from.
- The regeneration, recovery and fitting-out of the "coastline space" for the public use.

Both objectives are aimed mainly at the establishing of territorial criteria which avoid the overloading of certain areas of the coastline and ensure the public character of the most substantive elements of this space.

On the other hand, the insular planning and in general one it is delegated the consideration of the coastline space as "an

area of strategic natural and economic value", which is "outstandingly overused", so that actions are taken "in accordance with those circumstances". That is to say, the Directives of Ordinance of the Coastline delegate in the territorial planning the obligation to consider the coastline as an environmental value of the first order, and as an economic engine, so that actions are taken along these lines.

In a parallel way, it is marked out which must be the main role of the Insular Plans and the Partial Territorial Plans in relation with the coastline. The first must:

- Define homogeneous coastline units, in sufficient amount for its ordnance and management.
- Establish the determinations for its development through Partial Territorial Plans.

With regards to these roles, the Directive sees the necessity to:

- Develop measures of protection and ordnance of the coastline resources.
- Order the activities, uses, constructions and infrastructures that may be developed in the coastline space.



con el título "El paseo marítimo, elemento clave de la ordenación del litoral", Págs. 30-39 y en el libro editado por el MOPU, *El paseo marítimo. Experiencias recientes e ideas sobre su trazado y diseño*, 1990. Ocho años más tarde, la editorial Akal publicó un último libro titulado *Los paseos marítimos españoles. Su diseño como espacio público*, que recogía los resultados de un convenio firmado con la Dirección General de Costas, que no se distribuyó porque el nuevo gobierno no lo estimó pertinente.

- 26 Ver Juan Jesús Trapero, "El paseo marítimo, elemento clave de la ordenación del litoral", Págs. 30-39, revista "Urbanismo, COAM", núm. 4, mayo, 1988.
- 27 El *Moll de la Fusta* no fue una consecuencia de la política que se está comentando, sino de un acuerdo entre el

Ayuntamiento de Barcelona y el Puerto Autónomo de Barcelona –no en balde dependiente de la misma Dirección General– para recuperar esta parte del puerto para la ciudad.

- 28 La especulación turística y el descontrol administrativo de los años sesenta fueron tales, que la edificación ocupó todo el espacio frente a la playa, sin reservar ningún espacio para el acceso rodado. La Revisión del Plan General de 1985, redactado por los arquitectos Rosa Barba, Ricard Pié y Josep Maria Vilanova mantuvo el carácter peatonal de la costa como una de las opciones claves del plan, resolviendo el sistema de accesos a través de *culs de sac* y aparcamientos distribuidos en el interior del tejido urbano.

With this scaling of plans, the Canarian legislation understands the ordnance of the coastline as a process of successive approaches in which, in the first place, are defined the fields of ordnance and, in the second place, the coastline resources are protected and ordered to finally establish which may be the activities, uses and diverse works which may be developed in its field.

Besides, the ordnance is contemplated in other points of the General Directives, such as the "Landscape Fitting" (D.65), where it says:

2. *With a general character, will remain unaltered and free of occupation by any use or installation of the singular orographic formations and the landscape defining relieves in the coastline territories, understanding as such the coastal fringes of one kilometre of width, counting from the sea line.*
3. *The territorial and urbanistic planning will establish the necessary determinations to comply with the precedent rule and, specifically, will adopt the following determinations:*

a) *In cliff areas:*

*The superior border will be maintained free of urbanization and building, except for the installation of pedestrian pathways, viewpoints or artificial landmarks in public spaces.*

*No buildings will be attached to the edge of the cliff.*

*The building that eventually agrees with the rating and categorization of the ground on its base, and between the cliff and the coastline, will not exceed in height of one third of that of the cliff, estimated between the coastline level and the edge of the cliff.*

*Concentrations will be avoided in relation with building in the coastline, in the next third of each sector, when they are next to the sea-land public domain.*

In other words, it is expressly mentioned the landscape protection and defence, "of a coastal fringe of one kilometre of width measured from the sea line", and some geometric rules are set to maintain the profile of the cliff areas. Also, it is recommended to avoid the building concentrations "in the nearest third of each sector, when they are next with the sea-land public domain".

There is another Directive, about "Coastline Resources" (D:69), which goes back on the definition of "homogeneous coastline units", to introduce as one of its main objectives "the protection and ordnance of the coastline resources" which allows for a follow-up of the coastline.

In the end, the objectives laid by the Directives of Ordinance of the Coastline of the Canary Islands, even in spite of their lack of concretion, mean a step ahead in relation to the international recommendations, in as much as they shape them and introduce the urban and infrastructural questions as a central issue. Therefore, the Directives must established the criteria to define the units of integral ordnance of the coastline; set the rules to locate and redistribute the infrastructures and the urban occupation inland; point out the range of freedom that the coastline needs for its natural development and its use of public equipment, and control the exploitation of the marine resources within the episodes that conform the coastline.

These Directives will be of little use if the actions needed to rebalance the dunes of Pájara or Corralejo are not laid out, as well as the necessities of coastal out-fitting of the island of El Hierro, the criteria to evaluate the convenience of new marinas, the characteristics of the tourist growing around the beach of Los Cristianos or Maspalomas, etc. Finally, the issues that are laid out for the archipelago in this fringe of interchange land-sea, where the most important activities in the islands take place, and where the future is held for them.