

## **PONENCIA**

XXII CONGRESO DE JPD

# **DESTRUCCIÓN A TODA COSTA: CLAVES PARA LA RECUPERACIÓN**

María José Caballero de la Vega  
Campaña de Costas y Océanos  
Greenpeace. Junio 2007

## **EL PROBLEMA: ALGUNAS CLAVES**

Greenpeace elabora cada año el informe “Destrucción a Toda Costa” donde se repasan las principales amenazas presentes en el litoral. De todos los problemas existentes, el urbanismo es el que más atención ha reclamado a Greenpeace en los últimos años, ya que tanto la planificación urbanística como la planificación territorial se han transformado en una cuestión de intereses meramente inmobiliarios.

La ordenación del territorio se define como la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad. Sus objetivos fundamentales son el desarrollo socioeconómico equilibrado, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y la urbanización racional del territorio.

Nada de esto se da en la actualidad en el litoral. A pesar de la alarma creada, podemos afirmar que poco o nada ha mejorado en el último año en lo que se refiere a la situación del conjunto del territorio español. La construcción mueve a la economía española y roba al territorio el equivalente a 140 campos de fútbol al día (tres de ellos en el litoral). Especialmente en las zonas costeras que aún no están edificadas, se proyectan y ejecutan urbanizaciones gigantescas que destruyen los paisajes históricos y en muchos casos espacios naturales protegidos. Esta destrucción está acarreado ya consecuencias negativas evidentes para la industria turística por ejemplo, que podrán ser mucho peores frente a amenazas como la subida del nivel del mar a consecuencia del cambio climático provocado por los gases de efecto invernadero.

En los frentes de los núcleos urbanos costeros siguen apareciendo proyectos urbanísticos que colapsan un tramo litoral tras otro sin que ni el Estado ni las comunidades autónomas lo impidan y mucho menos los ayuntamientos, que son los que los autorizan, en la mayor parte de los casos mediante la modificación de la legislación urbanística vigente. Se trata, en la mayoría de los casos, de proyectos acordados previamente con uno o varios promotores, que nada tienen que ver ni con el interés público ni con la protección del territorio para las futuras generaciones.

Estas actuaciones destructoras del hábitat y del paisaje suponen un beneficio a corto plazo para los que promueven los proyectos urbanísticos, así como para los ayuntamientos gracias a los impuestos que se pagan por la construcción. También se benefician algunas personas ligadas a las administraciones públicas debido a las plusvalías que generan con sus decisiones. Sin embargo, a un plazo no mucho más largo el resultado de la construcción en el territorio constituye un boomerang para los ayuntamientos, que han de sufragar el coste de los servicios públicos de esas urbanizaciones y su mantenimiento una vez transcurridos los cinco primeros años en los que todavía podrían obligar a los promotores y compradores de inmuebles en la urbanización a que la mantuvieran y costearan.

También contribuye en gran manera la destrucción del litoral el hecho de que en la mayor parte de los ayuntamientos la disciplina urbanística como tal no exista y que no se actúe contra las obras que se llevan a cabo sin licencia o al margen de las licencias concedidas. Uno de los mejores ejemplos son las casas de aperos que se transforman en grandes chalés, como en el caso de Andratx (Mallorca) o la situación señalada en la memoria de la Fiscalía de Cádiz de 2006, donde se destaca que el fenómeno de las construcciones ilegales está fuera de control y dentro de un proceso considerado como "imparable" por este organismo debido a la falta de control de los ayuntamientos.

Los consistorios tienen un plazo de cuatro años para ordenar el derribo de lo construido sin licencia o al margen de la misma o derribar directamente con cargo al infractor, transcurrido el cual, la obra se salva porque la infracción prescribe. En Benidorm, el ayuntamiento ha dejado caduca más de mil expedientes de infracción de la disciplina urbanística.

Generalmente en estos casos los ayuntamientos tienden a legalizar las infracciones cuando revisan sus planes generales de ordenación urbanística, haciendo más patente cada vez la sensación de impunidad que existe en el litoral. La costa de Andalucía o la Comunidad Valenciana son ejemplos claros: en Marbella el nuevo PGOU plantea "normalizar" 18.000 viviendas, mientras que el alcalde de Chiclana ha planteado legalizar 10.000 viviendas en el nuevo plan urbanístico de esta localidad gaditana. En Castellón, un acuerdo entre el ayuntamiento y la Generalitat Valenciana legalizará próximamente 2.000 viviendas construidas ilegalmente en zonas húmedas.

Sea por unas razones o por otras, nunca nuestra costa había estado en peores condiciones que en la actualidad.

Entre los años 60 a 80 del pasado siglo se realizó una destrucción de parte de la costa mediterránea, en lugares concretos, manteniéndose el resto virgen hasta hace una década. A partir de entonces los promotores descubrieron que la mayoría

de los miembros de los consistorios estaban abiertos a recibir propuestas de construcciones intensivas y, en muchos casos, disparatadas a cambio, inicialmente, de cesiones de suelo, de edificios con destino al patrimonio público o de la ejecución a su costa de obra pública.

Extendida la figura del convenio urbanístico, un contrato privado entre el promotor y el ayuntamiento, el aumento del poder privado en materia urbanística se ha elevado casi al infinito. Así, se firmaban, y se siguen firmando, convenios urbanísticos en los que se pactan cambios de calificación de terrenos al margen de los planes urbanísticos. Igualmente se pacta que el ayuntamiento tramitará una modificación para hacer posible lo que se ha firmado previamente, pero, por lo general, lo que no consta en el convenio son las contraprestaciones al beneficio privado que el consistorio permite y en contra del interés público. Uno de los últimos ejemplos conocidos en este sentido ha sido el acuerdo firmado entre el Valencia Club de Fútbol y el Ayuntamiento de Valencia, una operación urbanística que supone el derribo del actual estadio de fútbol del club para construir viviendas y comercios. Además, el ayuntamiento les cede una parcela de 90.000 m<sup>2</sup> pública para construir un nuevo estadio. La permuta del suelo para compensar al consistorio por el nuevo terreno, así como las ganancias de otras actividades realizadas en dicho solar, son una incógnita. Los consejeros del Valencia calculan un beneficio de entre 300 y 500 millones de euros.

Aunque los mayores problemas de urbanización desenfrenada en el litoral se centran en el arco mediterráneo, actualmente la presión sobre la costa se ha desplazado también al norte de España. En los últimos tiempos municipios gallegos, cántabros y asturianos están tomando ejemplo de la forma de actuar en la costa mediterránea y han recurrido a convenios urbanísticos para justificar modificaciones de planes generales que multiplican por mil la ocupación de suelo apto para urbanizar y que, en algunos casos, afectan a espacios protegidos.

Algunos de estos casos han llegado ya a los Tribunales, que han anulado lo aprobado por ayuntamientos y comunidades autónomas, como en Arnauero, Argoños o Piélagos en Cantabria. Ahora sólo queda esperar que en estos casos la Justicia sea efectiva y que pronto se repongan los terrenos a su estado original, tal y como establece la legislación urbanística.

Otro caso flagrante es el de Verdicio, en el municipio de Gozón (Asturias), con 293 habitantes, en donde el ayuntamiento ha aprobado inicialmente una revisión puntual de su planeamiento urbanístico con la finalidad de transformar 167 hectáreas de suelo no urbanizable (más de la mitad de las cuales se encuentran dentro del ámbito de protección medioambiental del Cabo Peñas) para construir 500 viviendas, dos hoteles, equipamientos y un campo de golf de 27 hoyos, todo ello con la única justificación de que viviendas y hoteles costean el campo de golf. Todo parece indicar que la Comunidad Autónoma está dispuesta a eliminar la protección para aprobar definitivamente esa modificación del Plan. Esperemos que en este caso la Justicia actúe a tiempo y evite este nuevo desaguado.

En el último año se ha podido apreciar que la situación actual del urbanismo en España ha movilizadado tanto a las administraciones como a entidades preocupadas por la escalada de recalificaciones de suelo no urbanizable y de corrupción denunciadas en los últimos meses.

No ha sido hasta ahora, a partir de determinadas actuaciones judiciales y de la atención mediática existente, cuando se ha empezado a tomar consciencia de la envergadura del problema provocado por este urbanismo arrasador. Sin embargo, la situación que se vive en la actualidad viene de lejos y no resulta comprensible que hasta el momento no se haya frenado.

Los factores claves en la ecuación de la destrucción del territorio son:

- un suelo cada vez más caro en gran parte debido a los enormes beneficios obtenidos por las promotoras y constructoras,
- las facilidades dadas por la Administración española en los últimos 15 años para ocupar nuevos territorios mediante la urbanización a través de la normativa urbanística, así como la dejadez y pasividad de las administraciones supramunicipales ante el evidente incumplimiento de la disciplina urbanística, y
- la falta de actuación rápida y contundente contra las ilegalidades urbanísticas por parte de los estamentos judiciales,

Estos factores unidos a la idiosincrasia propia de la mentalidad española que considera imprescindible poseer una vivienda en propiedad y que en los últimos años ha invertido sus ahorros en la compra de viviendas, terrenos o inmuebles nos da el resultado de nuestra ecuación: todo tipo de inversiones cada vez más descabelladas e insostenibles, realizadas en muchos casos con dinero de dudosa procedencia que han propiciado una ocupación brutal del territorio y especialmente de la línea de costa (el 34% del primer kilómetro de litoral mediterráneo está ya sepultado bajo el cemento y el ladrillo).

Analizados estos factores, no resulta difícil entender como es posible que existan tantos casos de **corrupción urbanística** en nuestro país. Es importante puntualizar que lo que ahora aparece en la prensa como casos de corrupción, ni son casos aislados, ni se trata de prácticas desconocidas por la mayoría de los ayuntamientos y comunidades autónomas desde hace décadas. La única diferencia está en la dimensión cada vez mayor de los proyectos implantados.

En el próximo informe "Destrucción A Toda Costa" se recogen los casos conocidos de corrupción urbanística en el litoral español. Se trata de 70 casos diferentes repartidos por la costa, que han supuesto la imputación de aproximadamente 300 personas (cien de ellas en la Operación Malaya), de las que 250 son cargos públicos.

Los resultados de las últimas elecciones municipales han mostrado como muchos de estos cargos públicos imputados han sido reelegidos nuevamente para gestionar los recursos públicos de sus localidades. Ahora le toca, por tanto, actuar con contundencia a la Justicia para evitar que sigan malgastando los bienes municipales.

Es obligado señalar que la actuación de la Justicia hasta el momento no ha sido decisiva. Algunos factores que podrían explicar este hecho son: la lentitud en la tramitación de los recursos, la escasa aceptación de medidas de suspensión

cautelar de actos municipales y autonómicos aprobando actuaciones ilegales, así como la poca atención prestada a la ejecución de las sentencias que comportan derribos de urbanizaciones y de obras ilegales.

## **LAS SOLUCIONES: ALGUNAS CLAVES**

La tendencia actual hace pensar que nos encontramos ante una situación prácticamente irreversible en cuanto al territorio costero. En la actualidad hay tres veces más terreno recalificado que lo ya construido, y a nadie se le escapa que, una vez recalificado el suelo, nos encontramos ante una situación consolidada, sin vuelta atrás. El “pinchazo” de la burbuja inmobiliaria de la que ya se habla abiertamente (en lo que va de año la venta de viviendas ha descendido un 11,5%) ralentizará el proceso de destrucción del litoral, pero no asegura su supervivencia.

En estos momentos ya existen muchos municipios que han aprobado planes generales y planes parciales que multiplican el suelo urbanizable. Otros muchos municipios están en estos momentos adaptando o modificando sus planes urbanísticos con la misma finalidad.

Si las administraciones con competencia en materia urbanística y ordenación del territorio no impiden estos procesos de reclasificación masiva de terreno, pronto nuestro territorio tendrá tan graves problemas de sostenibilidad, no sólo medioambientales sino también económicos, que todos lamentaremos.

Greenpeace considera que no existen fórmulas mágicas para solventar el grave problema de crecimiento descontrolado en el que está inmerso el territorio español, pero considera que la aplicación de determinadas medidas sería de gran utilidad:

- El cumplimiento de la legislación existente en materia de disciplina urbanística, ordenación del territorio y protección del medio ambiente.
- La persecución implacable de las conductas ilegales, especialmente aquellas que afectan a funcionarios públicos.
- Aplicar una serie de medidas en materia urbanística tales como:
  - o La protección de todos los suelos que no hayan sido clasificados como urbanizables.
  - o La prohibición de construir en los primeros 500 metros de costa.
  - o Una limitación de los crecimientos urbanísticos al 10% de la población o del territorio ya ocupado.
  - o Reducir las posibilidades de cambiar la clasificación de los suelos no urbanizables a urbanos o urbanizables, circunscribiendo dichos cambios exclusivamente a las revisiones o adaptaciones de los planes generales o municipales. Deben prohibirse expresamente cambios a través de modificaciones puntuales de los planes urbanísticos.
  - o Las planificaciones urbanísticas deben identificar los recursos básicos como el agua y la energía y asegurar su abastecimiento antes de ser aprobadas.

- Debe desaparecer la figura del convenio urbanístico, un contrato privado entre constructores y ayuntamientos que, a pesar de ser concebido como una excepción, se ha convertido en la figura urbanística principal.
- Las comunidades autónomas deben asegurarse de que los planeamientos urbanísticos aprobados por los ayuntamientos no obedezcan a intereses privados de promotores, grupos de presión o de personas próximas a quienes tienen la facultad de decisión en los procesos urbanísticos.
- Deben articularse mecanismos efectivos de participación ciudadana en el diseño de las ciudades y en el control del urbanismo.

Es vital también afrontar con decisión y valentía los problemas a los que se enfrenta la industria turística, que acumula cuatro años de pérdidas de rentabilidad. El turismo costero, el tradicional “sol y playa”, en nombre del cual se han permitido todo tipo de construcciones y la destrucción de espacios naturales, se enfrenta a graves problemas. Este sector ha dejado durante la última década que la urbanización lo “fagocitara” y se encuentra ahora en una situación casi desesperada.

Es hora de asumir que la demanda turística tiene un límite. No conviene dejarse engañar por las cifras totales de turistas que visitan nuestro país, que aumentan año tras año, sino comprobar los datos que dicen que desde hace cinco años los visitantes cada vez se quedan menos tiempo y gastan menos dinero (el turista de 2005 gastaba lo mismo que el de 1999). La solución dada hasta el momento a estos problemas, el llamado turismo de calidad, no aporta nada nuevo y se basa en el mismo horizonte infinito de ocupación sin atender a los objetivos que persiguen los turistas actuales, que buscan disfrutar del patrimonio natural y cultural de los territorios que visitan.

En definitiva, la situación no es buena, pero puede y debe cambiar. La utilización del suelo tiene que responder al interés general. Así lo decreta la Constitución en su artículo 47. Las administraciones con competencias en esta materia deben evitar, además, la especulación y la destrucción del territorio. La Justicia tiene un papel fundamental en este sentido.

Ninguna corporación tiene legitimidad para rebajar la calidad de vida de la mayoría de la ciudadanía e hipotecar el futuro de la naturaleza y el medio ambiente que, como indica la Constitución, nos pertenece a todos.

Es nuestro deber luchar por ese futuro.