

APUNT BREU SOBRE PLANIFICACIÓ LITORAL

JUANTXU BARROSO*

*Servei del Litoral
Direcció General de Polítiques de
Muntanya i del Litoral
Secretaria de l'Agenda Urbana i
Territori
Departament de Territori
i Sostenibilitat
Generalitat de Catalunya*

La vida és molt inusual.
NASSIM N. TALEB

SITUACIÓ A CATALUNYA AVUI

L'ordenació del litoral català fins avui dia s'ha articulat de manera molt segmentada a partir d'una distribució competencial complexa en què concorren les competències de les tres administracions territorials, i que s'empara també en diversos títols competencials que van des del medi ambient fins a l'ordenació del territori i l'urbanisme, passant per l'ordenació del litoral i la mateixa titularitat estatal del domini públic marítimoterrestre.

Abans d'entrar en els efectes i conseqüències del temporal *Gloria*, considerem necessari fer un resum de les tasques i les competències quant a la gestió de la franja costanera que a dia d'avui duu a terme el Servei del Litoral. Escau recordar que la Generalitat de Catalunya té les competències sobre la gestió del domini públic marítimoterrestre des de l'any 2008, de conformitat amb els reials decrets dels anys 2007 i 2008 (MAP, 2007, 2008), que recullen els traspassos de competències entre la Generalitat de Catalunya i l'Administració General de l'Estat. El Servei del Litoral tramita els següents tipus d'expedients:

- Autoritzacions en servitud de protecció, domini públic marítimoterrestre.
- Serveis de temporada.
- Gestió de les concessions d'ocupació del domini públic marítimoterrestre.

* E-mail: juantxu.barroso@gencat.cat

- Diligències prèvies als expedients sancionadors.
- Informes de planejament urbanístic.

Com a fita rellevant, escau assenyalar que l'any 2019 el Departament de Territori i Sostenibilitat (DTS) presentà al Parlament de Catalunya la Llei d'ordenació del litoral, la qual es troba a punt d'aprovació, a dia d'avui.

L'àmbit d'aplicació de la Llei es definirà mitjançant la redacció del Pla d'Ordenació del Litoral (POL), amb caràcter de pla director urbanístic, que impulsa actualment la Subdirecció General d'Estratègies Territorials i Coneixement.

En essència, la Llei neix amb l'objectiu de desenvolupar la competència exclusiva de la Generalitat de Catalunya en matèria d'ordenació del litoral, mitjançant l'articulació d'un model de gestió integrada de l'espai costaner català, amb aquesta administració com a referència i un major protagonisme dels ajuntaments.

QUINS EFECTES HA TINGUT EL TEMPORAL GLORIA?

En el decurs del temporal i també posteriorment, el Servei del Litoral va impulsar una revisió permanent diària dels trams de costa a les quatre demarcacions (Girona, Barcelona, Tarragona i Terres de l'Ebre). Sota la premissa de la seguretat i del compliment estricte dels consells i recomanacions del CECAT, el Servei del Litoral ha coordinat les tasques d'inspecció dels inspectors de ports i costes del DTS. Convé assenyalar que als efectes extraordinaris del temporal cal afegir-hi els diferents graus de vulnerabilitat d'indrets concrets de la costa, com ara el delta de l'Ebre, el Maresme, el delta de la Tordera i tot un seguit de platges urbanes com les de Barcelona, en què els efectes s'han potenciat i amplificat de manera espectacular.

Resulta interessant revisar les afectacions al litoral segons la categoria dels trams, és a dir, urbans i naturals (Taula 1).

Trams urbans

- La combinació del vent, la marea baromètrica i l'altura de les onades del temporal ha provocat inundacions en passeigs marítims, amb afectació a carrers limítrofs amb el front litoral, baixos d'edificis i patis situats a primera línia de mar. Aquestes inundacions han mantingut tancats o impracticables un munt d'accessos al front marítim.
- Les inundacions provoquen acumulacions de sediments i brossa orgànica, segons els tipus de platja. Molts passejos, infraestructura ferroviària i front marítim dels municipis resten colgats per sorra, grava, còdols, brossa, runam i altre material solt, a banda de branques trencades pel vent, que ha bufat amb força.

- S'han produït trencaments parcials d'esculleres, murs, escales d'accés a platja i rampes, així com esfondraments parcials de passeigs marítims, danys a mobiliari urbà i elements de platja, com ara cartells, dutxes, serveis públics i arbrat.
- Hi ha danys en infraestructures de serveis d'endegament de rieres i en emissaris a la seva part de platja, els quals en algun lloc han quedat al descobert en produir-se moviment important de sorres.
- S'han produït inundacions per escumes d'origen natural, impulsades per l'onatge fins ben endins d'algun casc urbà que confronta amb el front marítim, amb el cas molt destacat de Tossa de Mar en primer terme.

Trams naturals

- En aquesta tipologia de trams del litoral s'han produït episodis extraordinaris d'inundació per pujada del nivell del mar, especialment intensos en llocs on el terreny és molt pla, com ara els deltes de l'Ebre i la Tordera, on s'han barrejat les crescudes dels rius i el fort onatge. Les inundacions han afectat camps de conreu i càmpings.
- Acumulació de brutícia orgànica en forma de piles d'algues, branques trenca-des, arbres caiguts i animals morts que es barregen amb restes d'escombraries arrossegades per les lleres de rius, torrents i rambles que desemboquen a la costa.
- Grans desplaçaments de sediments de platja i acumulació de sorres i graves, tant en indrets concrets de les platges com terra endins.
- Esllavissades i trencaments de trams de camins de ronda, tant pel que fa a la plataforma com a les estructures de contenció (murs) i desguàs.
- Àmbits de platja amb una forta regressió, alguns d'ells de recuperació incerta.

En l'apartat reduït d'afectacions mínimes i assumibles també trobem trams de platja sencers en espais naturals que han suportat l'embat del temporal i que han presentat una resiliència destacable, no gaire diferent a altres episodis de temporal que no mostraven l'excepcionalitat d'aquest.

<i>Demarcació</i>	<i>Afectació trams urbans</i>	<i>Afectació trams naturals</i>
Girona	Molt forta	Mitjana/forta
Barcelona	Forta	Forta
Tarragona	Forta	Forta
Terres de l'Ebre	Forta/molt forta	Molt forta

TAULA 1. Graus d'afectació a les quatre demarcacions del litoral de Catalunya segons la categoria dels trams (urbans o naturals).

A TALL DE REFLEXIÓ

Per què tenim la tendència a investigar les coses sabudes i els esdeveniments ocorreguts, i deixem de banda allò que desconeixem? En aquest sentit, per què no som capaços d'identificar un esdeveniment fins que ja ha tingut lloc? El temporal *Gloria* ha tingut unes conseqüències catastròfiques per al litoral català, de les quals trigarem temps a recuperar-nos. Un esdeveniment intens i devastador, però no imprevisible.

En relació amb el litoral, és clar que les accions antròpiques tenen un impacte indiscutible sobre el medi i també que aquest ens respon a escala planetària amb el canvi climàtic i a escala local amb esdeveniments que incideixen sobre aspectes com ara afectacions severes als ecosistemes, la regressió de les platges, o la contaminació dels cursos fluvials i del medi marí.

Podem fer un escandall ràpid de preexistències de tot tipus quant a infraestructures, vies de comunicació, fronts litorals urbans o gestió de sediments fluvials. I també trobarem exemples d'aplicació de polítiques equivocades, de decisions que fins i tot en el seu moment van semblar encertades i preses amb bona voluntat i que amb els paràmetres actuals les donem per equivocades: construccions de passeigs marítims, terrenys guanyats al mar on hi ha assentaments urbans consolidats, obres marítimes de protecció del litoral amb efectes incerts o indesitjables, o ocupacions i usos permanents en platges amb visions a curt termini. La llista és llarga.

Però, quin model de litoral ens proposem i proposem? Quines respostes cerquem? Cap a on hem de dirigir la governança de la franja litoral? Què espera la ciutadania de l'ordenació, la planificació i la gestió de la costa? Què hem fet i què no hem fet? Quin serà el nostre llegat?

És molt i molt important el què, el com i el qui. Però és essencial el *perquè*. El temporal, com si fos una diapositiva que li ha caigut al futur, ens dona un avís i també una oportunitat per a parar-nos a pensar.

QUÈ ENS ESPERA?

«Fes el millor ús d'allò que està en el teu poder i pren la resta tal i com succeeixi. Algunes coses depenen de tu mentre que d'altres, no. Les nostres opinions depenen de nosaltres i els nostres impulsos, desigs, aversions, en definitiva, tot allò que depèn de les nostres actuacions. El cos no depèn de nosaltres, ni les nostres possessions ni la reputació o els càrrecs públics o tot allò que no depengui dels nostres actes».

El manifest de la dicotomia estoica sobre el control que formula Epictet i que es recull en l'*Enquiridió*¹ és un bon full de ruta per a fer front al futur en termes

1. L'*Enquiridió*, obra de Flavi Arrià, historiador romà deixeble del filòsof estoic grec Epictet (50 dC - 135 dC), recull els ensenyaments orals del seu mestre, qui, com Sòcrates, no va deixar res escrit.

generals, i la gestió dels espais litorals no n'és cap excepció. Hi ha una bona quantitat de factors que escapen al nostre control, tant des del punt de vista dels espais litorals (fenòmens erosius, regressió costanera, variació del clima local, augment del nivell del mar, canvi climàtic), però també hi ha un bon nombre d'aspectes en què les administracions i els agents implicats en el territori poden i han de prendre decisions en el camp de l'aplicació de polítiques ambientals dirigides a la conservació i la preservació del medi ambient, i sobre la distribució dels usos associats a aquests espais (obres marítimes, activitats turístiques i de lleure).

La situació actual porta a preguntar-se si cal revisar els paràmetres que orienten l'ordenació del litoral tal com la coneixem o bé s'ha d'anar més enllà, en el sentit de dotar-nos de nous instruments d'ordenació que resultin bàsics per a la gestió integrada dels àmbits terrestre i marítim de la franja costanera i que estableixin les mesures necessàries per a preservar els ecosistemes i els paisatges costaners en coherència amb uns criteris territorials definits que resolguin la demanda de serveis i instal·lacions del litoral.

Aquesta revisió descansa en dos pilars fonamentals: d'una banda, la voluntat política d'actuar de manera coordinada de les administracions competents i, de l'altra, la necessitat d'implicar i mentalitzar tant els agents com la població sobre la complexitat dels conflictes existents a la franja costanera i de les conseqüències de les decisions que es prenguin. Cal una revisió que tingui un enfocament de sostenibilitat mediambiental i que fonamenti majoritàriament les decisions que es prenguin i els instruments de planificació que s'hi destinin, el quals han de ser adaptatius, revisables i àgils.

Sense oblidar que allò que diferencia una ordenació del territori solvent i amb èxit d'una que no ho sigui no és necessàriament el fet que l'ordenació exitosa comenci amb una planificació millor, sinó més aviat que pugui oferir una planificació que funcioni abans d'esgotar els recursos, els quals, com és ben sabut, sempre són escassos.

CONCLUSIONS I RECOMANACIONS

Per concloure, i sobre la base de tot el que hem exposat, plantegem les recomanacions següents que, si bé semblen orientades a mitjà i llarg termini, ja es poden començar a introduir de manera gradual amb l'objectiu fixat en l'obtenció de resultats a curt termini. De fet, les administracions i els agents territorials implicats ja hi treballen. Intuïm que només falta establir els mecanismes adients per a aconseguir uns pilars sòlids de col·laboració oberta i decidida. Les tres recomanacions són les següents:

1. Impulsar decididament l'adopció d'una visió integrada de l'ordenació de la franja maritimoterrestre completa, que impliqui la inclusió definitiva de mesures, no sols de mitigació sinó també d'adaptació als efectes del canvi climàtic.

2. Fomentar formes de gestió en concurrència entre les administracions actuant i els agents implicats que facilitin la governança territorial i proposin unes regles del joc equitatives i clares de col·laboració pública-privada.
3. Introduir l'estudi de noves figures de planificació prou flexibles, que puguin fer front amb èxit al cicle conjunt de planificació-gestió-avaluació-millora continuada. Suggestim començar a treballar en una transició i una transposició cap a planificacions basades en la tecnologies LEAN i AGILE.

BIBLIOGRAFIA

- MAP (2007). «Real Decreto 1404/2007, de 29 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalitat de Cataluña en materia de ordenación y gestión del litoral (autorizaciones e instalaciones marítimas)». *BOE*, núm. 260 de data 30 d'octubre de 2007. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- MAP (2008), «Real Decreto 1387/2008, de 1 de agosto, sobre ampliación de funciones y servicios traspasados a la Generalitat de Cataluña por Real Decreto 1404/2007, de 29 de octubre, en materia de ordenación y gestión del litoral». *BOE*, núm. 221 de data 12 de setembre de 2008. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.