

EL RETO DE LA GESTIÓN INTEGRADA DE LAS ZONAS COSTERAS (GIZC) EN LA UNIÓN EUROPEA¹

María Tros-de-Illarduya Fernández

Instituto Universitario de Geografía
Universidad de Alicante

RESUMEN

La U.E. afronta el reto de la Gestión Integrada de las Zonas Costeras, un espacio estratégico para el desarrollo económico y social europeo, pero a su vez frágil y amenazado. Los diferentes documentos aprobados por la Comisión, cuyo contenido es analizado en estas páginas, invitan a los Estados Miembros a asumir los principios de la *gestión sostenible*.

Palabras clave: Gestión Integrada de Zonas Costeras, desarrollo sostenible, litoral, Unión Europea.

ABSTRACT

The challenge of the Integrated Coastal Zone Management (ICZM) in the European Union

The E.U. is facing the challenge of the Integrated Coastal Zone Management. Coast is a strategic space for the European economic and social development, but at the same time it is weak and threatened. Different documents approved by the European Commission, whose contents are analyzed in these pages, invite Member States to accept principles of *sustainable management*.

Key words: Integrated Coastal Zone Management, sustainable development, coast, European Union.

Fecha de recepción: diciembre 2007.

Fecha de aceptación: agosto 2008.

¹ Las páginas siguientes se inscriben en el marco de la tesis doctoral titulada *Incidenia de los temporales marítimos en el litoral de la provincia de Alicante. Políticas de Actuación en materia de Ordenación del Territorio*, cuyo desarrollo ha sido posible gracias a una beca de investigación concedida por la Generalitat Valenciana.

I. ESTRATEGIA TERRITORIAL EUROPEA

En mayo de 1999, en una reunión informal de Ministros responsables de ordenación del territorio, celebrada en la ciudad alemana de Potsdam, se acordó una **Estrategia Territorial Europea** (ETE), cuyo objeto perseguía un desarrollo equilibrado y sostenible de la Unión Europea.

De carácter no vinculante, la ETE pretende ser un marco orientativo de la legislación sectorial con incidencia en la ordenación del territorio, tanto para los Estados miembros como para las regiones y entidades locales.

Por ese motivo, la ETE no plantea nuevas competencias, sino que aboga por una estrategia de colaboración entre los Estados y entre sus autoridades regionales y locales, con el objeto último de favorecer la integración de los diversos agentes en la toma de decisiones de incidencia territorial. Las fronteras interiores van perdiendo cada vez más su carácter separador; los proyectos nacionales, regionales o comunitarios realizados en un Estado pueden tener repercusiones que trasciendan las fronteras, por lo que se hace necesaria una evaluación previa de sus efectos y una cooperación entre Administraciones, desde una perspectiva global.

Las políticas de desarrollo territorial de la Unión Europea pretenden conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible del espacio europeo, atendiendo a las premisas del Informe Brundtland (1987) sobre desarrollo sostenible. De esa manera, se busca asegurar que los objetivos de cohesión económica y social, conservación y gestión de los recursos naturales y del patrimonio cultural, y competitividad equilibrada del territorio europeo se alcancen por igual en todas las regiones de la Unión.

La Unión Europea es un espacio amplio y heterogéneo, que presenta graves desequilibrios que dificultan la consecución del modelo de desarrollo equilibrado y sostenible perseguido. Existen disimetrías económicas, pero también sociales y ambientales, que pretenden ser superadas para evolucionar desde una Unión Europea a una Unión Ambiental y a una Unión Social, respetando, sin embargo, la diversidad regional.

La Comisión Europea centra sus perspectivas en diversas actuaciones con efectos sobre el desarrollo territorial de la Unión: la política comunitaria de competencia; las redes transeuropeas; los fondos estructurales; la política agraria común; la política de medio ambiente; la política de investigación y desarrollo tecnológico; y las actividades de préstamo del Banco Europeo de Inversiones.

En materia de Medio Ambiente, se entiende que las políticas y actividades de la Unión han de integrar medidas de promoción del desarrollo sostenible, principalmente en relación con los usos y contaminación del suelo, aguas, contaminación acústica y atmosférica, así como evaluaciones de impacto ambiental. Apenas se menciona también la necesidad de una gestión integrada de zonas costeras.

Resulta importante destacar este hecho: las reseñas referentes a la gestión del litoral presentes en la ETE son extraordinariamente pobres, a pesar de la formidable longitud total de costa de las tierras continentales e insulares europeas² (Figura 1), y de la importancia vital de

2 En el Libro Verde sobre una Futura política marítima (2006) se estima que la Unión Europea tiene una longitud de costa aproximada de 70.000 km. Veinte de los veinticinco Estados miembros que la componen son Estados costeros o isleños.

Figura 1
PERÍMETRO COSTERO DE LA UNIÓN EUROPEA



Elaboración propia.

este espacio, en relación tanto con la explotación de los recursos como con la presión urbana, y con los riesgos asociados a la interfaz tierra-mar.

La exigüidad de referencias a la gestión del litoral en este documento marco de ordenación del territorio se explica por la existencia de otros documentos específicos que tratan sobre la gestión de las zonas costeras en Europa, tales como el programa de demostración de la Comisión Europea sobre gestión integrada de zonas costeras que, con fecha de inicio en 1996, promueve su gestión sostenible mediante la cooperación y la planificación integrada, teniendo en cuenta a todos los agentes implicados en un ámbito territorial apropiado. Supone un intento de aplicar un enfoque territorial a nivel comunitario en la gestión del litoral³.

II. ESTRATEGIA EUROPEA PARA LA GESTIÓN INTEGRADA DE LAS ZONAS COSTERAS (GIZC)

Las costas europeas son un espacio estratégico para el avance *económico* y *social* de los Estados miembros y, sin embargo, ven amenazada su integridad *ambiental* en un proceso de degradación progresiva —y en ocasiones irreversible— vinculada a la erosión acelerada por la acción antrópica, la contaminación, y el conflicto permanente de usos de las zonas marítima y terrestre. Los usos de poco impacto están siendo sustituidos por utilizaciones

3 Según exige el Consejo en su Resolución de 6 de mayo de 1994 (94/C 135/02). ETE, p. 18.

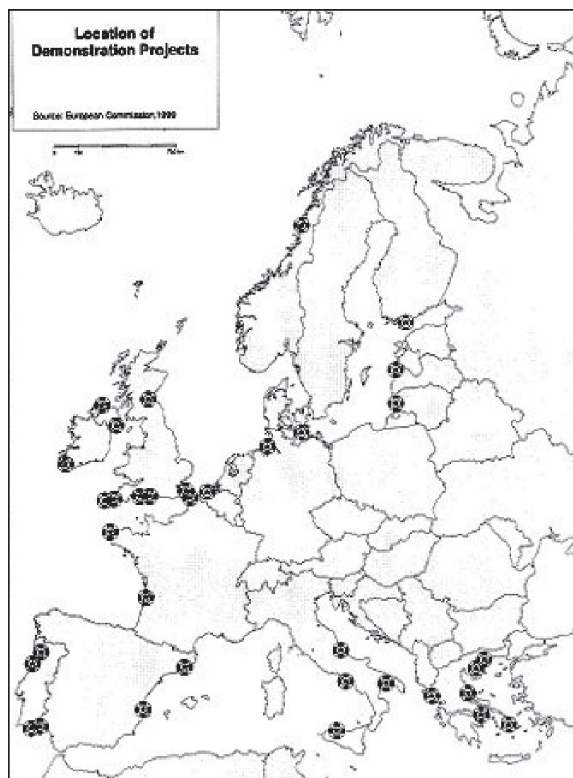
intensivas que minan la capacidad natural de recuperación de un espacio que se expone no sólo al agotamiento de los recursos, sino a la destrucción física de infraestructuras y poblaciones humanas a medida que sube el nivel del mar, ya sea por un cambio en las condiciones climáticas, ya como resultado de subsidencias.

La Unión Europea no se muestra ajena a la importancia de preservar y recuperar las costas de los Estados miembros, y entiende la necesidad de planificar este ámbito desde la óptica de la *gestión integrada*, concepto vinculado al de *desarrollo sostenible*.

Por ello, en 1996 se inaugura el **Programa de Demostración de la Comisión Europea sobre Gestión Integrada de las Zonas Costeras**, basado en treinta y cinco proyectos locales y regionales⁴ destinados a demostrar la aplicación de la estrategia. La localización exacta de los proyectos de demostración del programa se presenta en la Figura 2.

Figura 2

LOCALIZACIÓN DE LOS PROYECTOS DEL PROGRAMA DE DEMOSTRACIÓN DE GESTIÓN INTEGRADA DE ZONAS COSTERAS DE LA UE



Fuente: Comisión Europea (1999).

⁴ Dos de ellos realizados en Letonia y Lituania (cuando aún no eran Estados miembros) y otro más en Noruega.

El programa establecía la hipótesis de que los problemas de degradación constante y la gestión deficiente de muchas zonas costeras de Europa estaban vinculados a la información insuficiente sobre el impacto de las actividades humanas en las zonas costeras; a la inadecuada coordinación entre diversos sectores de la Administración, y entre las políticas aplicadas por cada uno de ellos; y, en última instancia, a la escasa participación de las partes interesadas.

De los treinta y cinco proyectos presentados en el programa como ejemplos de buena práctica de gestión integrada de zonas costeras, se desprenden los siete principios que han de regir una gestión sostenible:

1. Adoptar una perspectiva amplia.
2. Basarse en el conocimiento de las condiciones específicas de la zona.
3. Trabajar en sintonía con los procesos naturales.
4. Aplicar una planificación participativa para suscitar el consenso
5. Conseguir el apoyo y la participación de todas las instancias administrativas competentes.
6. Utilizar una combinación de instrumentos.
7. Adoptar decisiones que no hipotequen el futuro.

No obstante, y en aplicación del principio de subsidiariedad⁵, impera el respeto de las responsabilidades asignadas a cada esfera administrativa, respaldando las actuaciones emprendidas por unidades de rango jerárquico inferior al comunitario, con el propósito de actuar únicamente cuando las políticas de los Estados, regiones y ciudades no resulten eficaces en la gestión de las zonas costeras. En cualquier caso, no se pretende que una futura estrategia aumente el volumen total de gastos europeos en las zonas costeras, sino establecer un uso más adecuado de los fondos de la Unión ya asignados. Tal y como establece el documento de reflexión del programa, “la gestión de zonas costeras no puede ser eficaz sin el apoyo de todos los niveles y sectores de la administración con interés en la zona costera objeto de intervención”⁶.

La gestión integrada es un método genérico que promueve la gestión sostenible de las zonas costeras. Su filosofía incide en la persecución de un compromiso de todos los niveles de la sociedad, favoreciendo la participación; en la coordinación entre administraciones; en la búsqueda de soluciones a problemas muy concretos; en la incertidumbre ante el futuro y la aplicación del principio de precaución; en la adaptación a las estructuras institucionales y políticas vigentes.

De hecho, habida cuenta de la gran variedad tipológica de zonas costeras en Europa, existe una gran variedad de condiciones y problemas, para los que no tiene cabida una única práctica estándar de gestión integrada. El propio escrito recoge que, “como la elección del planteamiento aplicable a la gestión integrada de zonas costeras depende del contexto histórico, cultural y tradicional y de las condiciones naturales y los problemas físicos de la zona,

5 Principio que se aplica al proceso de integración europea para limitar la intervención de las autoridades comunitarias a los supuestos en que los Estados por sí solos no puedan ser eficaces (DRAE, XXII edición).

6 Comité de Desarrollo Territorial de la U. E., 1999, p. 13. El subrayado aparece en el propio documento.

según la situación resultará más indicado un planteamiento que otro. La experiencia del programa de demostración ha puesto de manifiesto que no hay un único planteamiento válido de gestión integrada”⁷.

En definitiva, el Programa de Demostración de Gestión Integrada de Zonas Costeras pretende poner de relieve los problemas y posible aplicación de soluciones específicas en treinta y cinco zonas representativas. Dada la gran diversidad de condiciones físicas, sociales y culturales, se precisan estrategias flexibles que partan de un enfoque territorial integrado y participativo que garantice la sostenibilidad ambiental, pero también el desarrollo económico y la cohesión social.

El Programa de Demostración incide en la necesidad de un enfoque colaborativo en la gestión de las zonas costeras, recurriendo incluso a la participación de la sociedad civil. En ese contexto, el papel de la Unión se circunscribe a guiar y orientar a los Estados miembros a escala nacional, regional y local; puesto que los problemas específicos sólo pueden hallar soluciones adecuadas con políticas regionales y locales que, a su vez, precisen de un marco jurídico de rango superior —nacional y comunitario— que las respalde y dé cobertura.

III. RECOMENDACIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO, SOBRE LA APLICACIÓN DE LA GESTIÓN INTEGRADA DE LAS ZONAS COSTERAS (GIZC) EN EUROPA

Concebido como un documento de debate en el que tenían cabida múltiples alegaciones, reseñas, observaciones y referencias a ejemplos concretos de gestión de zonas costeras, el Programa de Demostración de Gestión Integrada pretendía ser un banco de pruebas en el que experimentar la aplicabilidad de los principios de la gestión sostenible de las zonas costeras, sin prejuzgar la postura que tomaría la Comisión en su estrategia definitiva en esa materia⁸.

Abundando en la línea emprendida, la Comisión presenta al Parlamento Europeo y al Consejo la Comunicación **COM (2000) 547 final** relativa a la Gestión Integrada de las Zonas Costeras: una estrategia para Europa; en la que se pone de manifiesto los problemas principales que aquejan a la gestión de las costas europeas y se plantea la importancia de adoptar una perspectiva global, proyectada a largo plazo, que tenga en cuenta las condiciones específicas de cada zona, con el fin de lograr una gestión flexible que permita realizar ajustes a medida que varíen tanto los problemas como el avance en el conocimiento.

Ambos documentos —el Programa de Demostración de Gestión Integrada de Zonas Costeras y la Comunicación COM (2000) 547 final— son los textos en los que se basan el Parlamento Europeo y el Consejo para promulgar finalmente la **Recomendación 2002/413/CE**, de 30 de mayo de 2002, relativa a la **aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa**⁹, de asunción no obligatoria para los Estados miembros.

La Unión Europea recomienda a los Estados miembros la confección de inventarios nacionales en los que se determinen los principales agentes, la legislación aplicable y las instituciones relacionadas con la gestión costera en todos sus niveles, todo ello como antesala

7 Comité de Desarrollo Territorial de la U. E., 1999, p. 17.

8 La Estrategia fue finalmente aprobada por el Consejo el 13 de diciembre de 2001.

9 Diario Oficial de las Comunidades Europeas, n° L 148, de 6-6-2002, pp. 24-27.

a la elaboración de una estrategia nacional¹⁰. Esas estrategias pueden ser específicas de zonas costeras, o ser extensibles a un espacio más amplio, con vistas al diseño de un plan de gestión integrada de mayor calado territorial.

Tal y como propone el Parlamento, las estrategias nacionales deberían definir y determinar todos los elementos relativos a los instrumentos, los medios y la difusión de la información. Sería necesario, asimismo, precisar el papel de los diferentes agentes administrativos, con el fin de facilitar la coherencia y coordinación en las acciones emprendidas; e iniciar la promoción de medidas de participación del público en la gestión costera.

También se recomienda a los Estados miembros la adopción de un planteamiento estratégico, basado en la protección del medio ambiente costero y en la gestión sostenible de los recursos naturales, tanto en las zonas marinas como en las terrestres.

Se hace hincapié, por otra parte, en la necesidad de reconocer la amenaza que representa la subida del nivel del mar, así como la violencia y frecuencia crecientes de los temporales. Se propone adoptar medidas de protección costera adecuadas y ecológicamente responsables, en un trabajo en sintonía con los procesos naturales —y no contra ellos—, que respete la capacidad de carga de los ecosistemas, con lo cual “las actividades humanas han de ser más respetuosas con el medio, más responsables socialmente, y racionales desde un punto de vista económico”¹¹. Son los principios del desarrollo sostenible, que prevé la satisfacción de las necesidades actuales sin comprometer el futuro.

Entre otros instrumentos de gestión, el Parlamento recomienda que los Estados miembros tengan en consideración, en sus planes estratégicos nacionales, el control del proceso urbanizador y la explotación de zonas no urbanas. También se propone adoptar mecanismos de adquisición de terrenos y declaraciones de cesión al dominio público, de tal suerte que se garantice tanto el acceso público a éste como la protección de las zonas más sensibles.

Cabe señalar, a este respecto, que en España no existe aún ningún organismo destinado a la adquisición de terrenos costeros, a diferencia, por ejemplo, de Francia, país vecino que goza de larga tradición en ese ámbito, muy anterior incluso a la promulgación de la Recomendación 2002/413/CE.

Valga el análisis del *Conservatoire de l'espace littoral* francés como evidencia de éxito, a nivel nacional, de un instrumento de gestión de zonas costeras recomendado posteriormente por el Parlamento Europeo y el Consejo¹².

10 La elaboración de una estrategia nacional de GIZC, en cumplimiento de la Recomendación sobre GIZC en Europa adoptada en 2002 (CoPraNet, nº1, p.7) está siendo llevada a cabo en España por la Dirección General de Costas en coordinación con la Unión Europea. Como recoge la Recomendación 2002/413/CE en su capítulo VI “Informes y Revisión”, punto 1, “Los Estados miembros informarán a la Comisión de la experiencia en la aplicación de la presente Recomendación cuarenta y cinco meses después de su adopción”.

11 Recomendación 2002/413/CE, p. 25.

12 Como resultado de una beca concedida por la Generalitat Valenciana para la realización de estancias en centros de investigación extranjeros, la autora tuvo la ocasión de conocer de primera mano el sistema de gestión del litoral en Francia. La estancia se desarrolló entre los meses de junio y septiembre de 2005 en el *Laboratoire Géomer (LETG UMR 6554 CNRS)*, enclavado en el *Institut Universitaire Européen de la Mer*, organismo mixto de investigación adscrito a la Université de Bretagne Occidentale (Brest, Francia).

1. El papel del Conservatorio del Litoral en Francia

Promulgado por la Ley nº 75-602 de 10 de julio de 1975, se crea en Francia un establecimiento público administrativo del Estado —bajo la tutela del Ministerio de Ecología—, denominado *Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres* (en adelante, Conservatorio del Litoral), miembro de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN).

El Conservatorio del Litoral lleva a cabo una política territorial que tiene como objetivo proteger los espacios naturales y los paisajes marítimos y lacustres. Sus competencias son de hecho muy limitadas, y se centran, en primer lugar, en adquirir terrenos frágiles o amenazados y, en segundo lugar, en fijar su “vocación de uso”. Para ello se sirve de varias vías: bien mediante adquisiciones amistosas; bien haciendo prevalecer su derecho de prioridad de compra de los terrenos codiciados; bien por expropiación (como medida excepcional) o bien, por último, siendo el beneficiario de bienes donados o legados.

El precio de compra/venta de los terrenos no lo fija ni el propietario ni el Conservatorio, sino el *Service des Domaines*, organismo dependiente del Ministerio de Finanzas. El precio estipulado se basa en el precio de las transacciones realizadas recientemente en otros terrenos —comparables en extensión y características— próximos al que se desea adquirir. Una vez conocido el precio de compra, el Conservatorio hace una oferta al propietario de los terrenos, que es libre de aceptarla o rechazarla. En cualquier caso, si el propietario rechaza el precio y desea vender su terreno con posterioridad, se encontrará de nuevo ante el mismo proceso: el derecho prioritario de compra del Conservatorio y un precio fijado por el Ministerio de Finanzas.

La reventa de un terreno adquirido por el Conservatorio del Litoral es prácticamente imposible, ya que la ley precisa que “las alienaciones de inmuebles de su dominio propio sólo pueden consentirse con la autorización dada por decreto en Consejo de Estado, tras propuesta del Consejo de Administración con el apoyo mayoritario de las tres cuartas partes de los miembros presentes o representados”¹³. En la práctica, tal mayoría no puede constituirse.

El Consejo de Administración¹⁴ es el que define la política del Conservatorio y decide las adquisiciones, previa opinión de los Consejos de Ribera y de las Comunas. Los Ayuntamientos son consultados sobre todos aquellos proyectos de adquisición que les conciernen. Se trata, en definitiva, de un procedimiento en el que prevalece la estrategia territorial, elaborada conjuntamente con los Departamentos y las Comunas afectadas, ya que, sea cual sea el mecanismo de compra adoptado, los terrenos adquiridos pasan a ser inalienables al formar parte del patrimonio del Conservatorio.

El Conservatorio del Litoral define sus criterios de compra de manera muy clara. Son prioritarios los lugares amenazados por la urbanización, la parcelación o la artificialización; los lugares degradados que necesitan una rápida rehabilitación; y los lugares que, estando

13 Ley nº 75-602 de 10 de julio de 1975.

14 El Consejo de Administración está formado por treinta y cuatro miembros, la mitad de ellos políticos (diputados, senadores, consejeros regionales y generales) y, la otra mitad, representantes de las Administraciones concernidas y personalidades cualificadas procedentes de asociaciones de protección del Medio Ambiente.

cerrados al público, merecerían ponerse a disposición de todos¹⁵. Una vez realizada la adquisición, el Conservatorio interviene de dos formas: en primer lugar, con la elaboración de un Plan de Gestión que fija los objetivos que han de alcanzarse para garantizar la preservación satisfactoria del sitio y, en segundo lugar, con la realización de los trabajos de rehabilitación.

Con ayuda de especialistas, el Conservatorio define los usos compatibles con los objetivos perseguidos y determina la forma como han de ser gestionados y ordenados los lugares que se adquieren. Los terrenos del Conservatorio están abiertos al público, excepto en aquellos casos en los que prima la protección de los medios naturales. El Conservatorio del Litoral efectúa igualmente los trabajos necesarios de acondicionamiento y puesta en valor de los terrenos adquiridos, pero no los gestiona de manera directa¹⁶, sino que confía esa gestión a las comunas, a las colectividades locales o a diferentes asociaciones, siempre que garanticen el respeto a las orientaciones fijadas por el propio Conservatorio para cada espacio.

Los principios de gestión seguidos por el Conservatorio del Litoral son los siguientes:

- a) Biodiversidad
- b) Ingeniería ecológica¹⁷
- c) Acogida al público (circulación rodada prohibida, aparcamientos reducidos al mínimo, equipamientos adaptados y modestos)
- d) Construcciones limitadas (se mantienen sólo los edificios indispensables para la gestión; y aquellos que se conservan por su valor patrimonial o histórico deben encontrar un uso compatible con la calidad del entorno)
- e) Agricultura (una agricultura adaptada es a menudo la mejor herramienta de gestión)
- f) Bosques (sometidos al régimen forestal)
- g) Caza y actividades deportivas (algunas pueden ser incompatibles con la vocación de algunos lugares, pero algunas pueden ejercerse con límites estrictos. Las competiciones deportivas siempre están prohibidas).

Como puede colegirse de estos principios de gestión, el Conservatorio no plantea la protección de los espacios adquiridos impidiendo la realización total de cualquier actividad, sino que destina a cada uno de ellos una vocación de uso en pos de su óptima puesta en valor¹⁸.

15 Como manifestación clara de uno de los principios generales de la Ley de 3 de enero de 1986 relativa a la ordenación, protección y puesta en valor del litoral (Ley Litoral): el libre uso por parte del público del Dominio Público Natural.

16 La ley de 10 de julio de 1975 estipula que “la gestión de los inmuebles cuyo propietario o afectatario es el establecimiento público, se realiza por vía de convención con las colectividades locales o su agrupación, los establecimientos públicos, o las fundaciones especializadas creadas para tal efecto, o las explotaciones agrícolas”. No obstante, el Conservatorio conserva el control de los planes de gestión y asegura el seguimiento de esta gestión.

17 El concepto de Ingeniería Ecológica surge en los años 80 de la mano del francés Philippe Lagauterie, con el objeto de integrar los elementos naturales —flora, fauna, procesos edafológicos— en las tareas de ordenación (urbana, agrícola, hidráulica...), allá donde antes se empleaban obras duras.

18 Cabe mencionar aquí la paradoja de que el título de la Ley litoral francesa sea “relativa a la ordenación, protección y puesta en valor del litoral”, título que arrastra una concepción obsoleta de “ordenación” como término opuesto a “protección”. El concepto actual de “ordenación” es un concepto global que abarca las ideas de *desarrollo* (de las actividades económicas), de *protección* y de *puesta en valor* del patrimonio y de los espacios naturales (BECET, 1987).

El caso del Conservatorio del Litoral francés no habría tenido éxito de no haber existido una coordinación eficiente entre los distintos niveles de la administración (nacional, regional y local) y los actores sociales implicados, así como en la legislación y políticas en la materia, tal y como fomentan el Parlamento Europeo y el Consejo en su Recomendación 2002/413/CE.

IV. INFORME AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO: EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN INTEGRADA DE LAS ZONAS COSTERAS (GIZC) EN EUROPA

En cumplimiento de la Recomendación 2002/413/CE, la Comisión presenta en 2007, ante el Parlamento Europeo y el Consejo, un informe de evaluación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa, que supone un balance del grado de asimilación de la mencionada Recomendación por parte de los distintos Estados miembros costeros.

En vista del papel estratégico que desempeñan las costas europeas, no sólo como hábitat de un gran porcentaje de ciudadanos de la Unión, sino por tratarse de fuente de alimento y recursos, y por constituir un enlace significativo en el transporte y el comercio, resulta fundamental una gestión adecuada que aminore la presión y trate de compatibilizar de manera coherente los usos en conflicto.

Las zonas costeras, y las actividades sobre ellas desarrolladas, son especialmente vulnerables frente a la posible subida del nivel del mar, el impacto de los temporales marítimos, el riesgo de erosión costera e inundaciones, o la intrusión marina en zonas terrestres. Tal como cita el informe de evaluación, haciendo referencia a anteriores documentos de análisis en los que se basa, “la vulnerabilidad de los sistemas humanos y naturales ha aumentado debido al desarrollo y la urbanización incesantes en las inmediaciones de los litorales, a la falta de espacio para adaptarse a la subida del nivel del mar y al déficit crónico de equilibrio sedimentario” (Comisión Europea: 2007, p. 3).

Por ello, se hace imprescindible un planteamiento holístico, global, en un clima de coordinación entre las distintas administraciones, evitando la perspectiva sectorial adoptada hasta la fecha y sustituyéndola por una estrategia integrada, en cuanto a políticas y actuaciones emprendidas. La colaboración ha de extenderse fuera de las fronteras, de tal forma que las estrategias nacionales incorporen elementos de entendimiento transfronterizo, para la resolución de problemas que afecten a dos o más países vecinos.

La Comisión realiza, por lo tanto, un balance de la repercusión de estos planteamientos previos —ya desarrollados en anteriores Recomendaciones y Comunicaciones— en las iniciativas emprendidas por los veinte Estados miembros costeros.

En la Recomendación 2002/413/CE se pedía a los Estados que informaran a la Comisión, en un plazo de cuarenta y cinco meses desde la promulgación del texto, de los progresos realizados en el desarrollo de una estrategia nacional para promover la gestión integrada de las zonas costeras, plazo que concluía a finales de febrero de 2006. En esa fecha, sólo catorce de los veinte Estados miembros costeros habían aportado un informe oficial¹⁹, lo

¹⁹ Con fecha 31-12-2006, se habían recibido informes de los siguientes países: Alemania, Bélgica, Chipre, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Letonia, Lituania, Malta, Países Bajos, Portugal y Reino Unido. Se recibió material preparatorio y otras contribuciones de Eslovenia, Polonia y Suecia. No se recibió ninguna contribución nacional de Estonia, Irlanda e Italia. Por otra parte, aunque en la Recomendación GIZC UE no se pedía ni a Rumanía ni Bulgaria que presentaran informes, a 31-12-2006 se había recibido material preparatorio y contribuciones de Rumanía; pero ninguna contribución formal de Bulgaria. (COM (2007) 308 final, pp. 4-5).

Figura 3

APORTACIONES DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN CUMPLIMIENTO DE LA RECOMENDACIÓN 2002/413/CE (A 31-12-2006)



Fuente: Comisión Europea (2007).
Elaboración propia.

que suponía el 65% de los Estados miembros costeros de la UE y más del 70% del litoral europeo (Figura 3).

Los informes y contribuciones recibidos presentan procesos de gestión integrada de niveles muy diversos, pero resulta evidente que la totalidad de los Estados miembros costeros regulan en alguna medida la utilización y desarrollo de sus costas. Sin embargo, salvo en algún caso aislado, no es notoria la existencia de una GIZC madura y operativa en la que participen todos los niveles administrativos implicados.

La mayoría de las estrategias nacionales se ha adoptado en 2006, y su puesta en práctica no ha hecho más que comenzar. No obstante, la Recomendación GIZC de la Unión ha servido para sensibilizar a los Estados miembros costeros de la necesidad de establecer una gestión sostenible, si bien varía el compromiso de cada uno de los Estados con este planteamiento global; así como también son perceptibles diferencias en cuanto a la comprensión y asunción de los principios de la gestión integrada de zonas costeras, recogidos en el Programa de Demostración y en otros documentos posteriores.

A partir de los informes nacionales presentados, la Comisión observa pocos indicios de que existan mecanismos efectivos de aplicación, que chocan de frente con el problema de obtener una financiación adecuada y constante para su implantación; con el limitado apoyo

de algunas administraciones, que encuentran dificultades en la coordinación de políticas; y con la heterogeneidad de interpretaciones de la GIZC en Europa. Por otra parte, para que la aplicación de la GIZC sea efectiva, es necesario invertir más en capacidad para reunir información, para analizar esa información y para comunicársela a los responsables de la toma de decisiones y al público en general.

A pesar de todo, se prevén nuevos avances gracias a la promulgación del *Libro Verde sobre una futura política marítima de la Unión Europea*, adoptado en 2006, y a partir de la *Directiva sobre la Estrategia Marina*, que verá la luz una vez concluidos los debates interinstitucionales —previsiblemente en 2008—. La Directiva, de obligado cumplimiento por parte de los Estados miembros, establecerá las normas medioambientales necesarias para salvaguardar el medio ambiente marino y sus recursos, e incluirá medidas de ordenación espacial marítima. Esta Directiva constituye el pilar medioambiental de la estrategia marítima europea y “ofrece una plataforma para seguir fortaleciendo la coherencia y las sinergias entre los numerosos instrumentos y políticas de la UE que afectan a las zonas costeras” (COM (2007) 308 final, p. 9).

Ambos documentos sientan las bases de la política marítima de la UE e introducen un sistema de ordenación del espacio marítimo, cuyos aspectos principales se centran en buscar lugares óptimos para la ubicación de actividades económicas ligadas al mar; evitar el conflicto entre los diversos usos; utilizar el espacio de manera más racional y eficaz; y gestionar el desarrollo marino y el desarrollo de las tierras anejas.

En este contexto de futuro, la GIZC se convertirá también en un elemento importante de la futura política marítima de la Unión, en tanto que aporta un valor añadido por su flexibilidad como sistema de ordenación y gestión de carácter integral. El objetivo último de lograr la coordinación entre administraciones y entre las políticas que llevan a cabo, obviando la perspectiva sectorial adoptada hasta la fecha, con un espíritu de colaboración que abarque a todos los sectores implicados, no sólo el institucional, sino el mundo civil, desde una óptica global y transfronteriza, es un gran reto que deben asumir los Estados miembros, en pos de una gestión sostenible, coherente y eficaz de las zonas costeras.

La Gestión Integrada de las Zonas Costeras propuesta por la Unión Europea debe tener muy presente la vulnerabilidad que presentan los espacios costeros frente a la peligrosidad del mar y sus agentes, y debe establecer estrategias de adaptación frente a los riesgos —actuales y futuros— provenientes del mar.

Aunque la GIZC es en la actualidad una simple Recomendación —que puede ser aceptada o rechazada por los Estados miembros—, en un futuro no muy lejano es posible que se asimile como de obligado cumplimiento. La edición del Libro Verde y la promulgación de la Directiva sobre la Estrategia Marina —de transposición obligatoria a las legislaciones nacionales—, ideadas como base de una futura política marítima europea, en la que la GIZC se contempla como instrumento territorial de gran valía, ha de tener necesariamente repercusiones normativas en la gestión de las zonas costeras de todos los estados miembros afectados.

V. CONSIDERACIONES FINALES: LA EXPERIENCIA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

En España, la Junta de Andalucía, apoyada por el Grupo de Planificación y Gestión Integrada de Áreas Litorales (PGIAL) de la Universidad de Cádiz, ha presentado en octubre de

2007 un documento pionero en esta materia, que asume como propios los principios de la Estrategia Europea de GIZC. Se trata del Informe *La Gobernanza del Litoral Andaluz*²⁰, en el que se plasman los criterios que ha de seguir la Estrategia Andaluza de GIZC. Esta Estrategia trata de compatibilizar desarrollo y conservación a través del diseño de un método de gestión que incentive la coordinación entre las instituciones, los gobiernos y la propia ciudadanía.

El objetivo de la Estrategia Andaluza no es sólo la protección del medio; el litoral es un espacio mixto muy complejo (por su carácter de interfaz tierra-mar) en el que se desarrollan ciertas actividades económicas, que consumen un espacio y unos recursos, pero que garantizan asimismo una forma de vida a los ciudadanos. Se trata de hacer compatibles el respeto por el medio y la utilización racional de los recursos, siguiendo los principios del desarrollo sostenible.

El documento andaluz plantea tres metas generales: construir un sistema de alianzas entre instituciones, disponer de instrumentos apropiados de gestión del litoral, y conseguir los recursos necesarios para implantar la GIZC. Se trata de un método genérico, que debe aplicarse de manera diferente a cada espacio, en la medida de que cada ámbito costero adolece de problemas que le son propios. Esas metas y objetivos generales deben plasmarse posteriormente en acciones concretas, encaminadas a subsanar las deficiencias de gestión, coordinación y comunicación constatadas previamente en los diagnósticos territoriales.

El reto consiste en desplegar una estrategia en la que se vean implicadas todas las partes. No es suficiente con elaborar informes técnicos que luego no puedan aplicarse de manera efectiva. Asumiendo los criterios europeos anteriormente expuestos, la Estrategia Andaluza de GIZC se concibe como un instrumento técnico-político. De hecho, el fracaso de las políticas actuales se debe a que son una mera superposición de planes, muchos de ellos de naturaleza sectorial, mientras que el nuevo sistema de gestión ambiciona la coordinación de las distintas administraciones y actores sociales, aportando una perspectiva global de las fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades, que pueden corregirse o reforzarse.

BIBLIOGRAFÍA

- BARRAGÁN MUÑOZ, J.M. et alii (2007): "Informe VII. La Gobernanza del Litoral Andaluz», *Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras (EA-GIZC)*, Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía y Grupo de Planificación y Gestión Integrada de Áreas Litorales de la Universidad de Cádiz, pp. 1-46.
- BECET, Jean-Marie, (1987): *L'aménagement du littoral*, Presses Universitaires de France, Paris, 127 pp.
- COMISIÓN EUROPEA (1999): *Programa de demostración de la UE sobre la Gestión Integrada de las Zonas Costeras 1997-1999. Hacia una estrategia europea para la gestión integrada de las zonas costeras. Principios generales y opciones políticas. Documento de reflexión*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 34 pp.

20 La Gobernanza se entiende como un proceso de acción pública de gobierno dirigida a incentivar la cooperación y coordinación de los distintos agentes sociales.

- COMISIÓN EUROPEA (2000): *Comunicação COM (2000) 547 final ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativamente à gestão integrada da zona costeira: uma estratégia para a Europa*, de 27 de septiembre de 2000, Bruselas, 29 pp.
- COMISIÓN EUROPEA (2002): Recomendación 2002/413/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2002, sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, nº L 148, 6 de junio de 2002, pp. 24-27.
- COMISIÓN EUROPEA (2006): *Hacia una futura política marítima de la Unión: perspectiva europea de los océanos y los mares*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 56 pp.
- COMISIÓN EUROPEA (2007): *Comunicación COM (2007) 308 final. Informe al Parlamento Europeo y al Consejo: evaluación de la gestión integrada de zonas costeras (GIZC) en Europa*, de 7 de junio de 2007, Bruselas, 11 pp.
- COMITÉ DE DESARROLLO TERRITORIAL (1999): *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 89 pp.
- CONSERVATOIRE DE L'ESPACE LITTORAL ET DES RIVAGES LACUSTRES (1995): *Atlas des espaces naturels du littoral. Bretagne: du Conquet à Crozon*, nº 26.
- COPRANET (Coastal Practice Network): *España*, Boletín nº1 (primavera 2004), Ed. Instituto Canario de Ciencias Marinas, Las Palmas de Gran Canaria.
- Francia. Loi nº 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral. *Journal Officiel*, 4 de enero de 1986.

RECURSOS ELECTRÓNICOS

- CONSERVATOIRE DE L'ESPACE LITTORAL ET DES RIVAGES LACUSTRES. [En línea]. *Le Conservatoire*. <<http://www.conservatoire-du-littoral.fr/front/process/Rubrique.asp?rub=4&rubec=4>>. [25 de agosto de 2005].
- MINISTÈRE DES TRANSPORTS, DE L'ÉQUIPEMENT, DU TOURISME ET DE LA MER. [En línea]. *Sommaire du recueil de textes relatifs au domaine public maritime (DPM) et à sa gestion*. <http://www.mer.gouv.fr/littoral/05_domaine_public_maritime/01_definition/index.htm>. [25 de agosto de 2005].
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. [En línea]. *Diccionario de la lengua española*. XXII Edición. <<http://buscon.rae.es/draeI/>>. [22 de noviembre de 2007].