

LA ORDENACION DEL LITORAL EN EUROPA: POLITICAS NACIONALES Y ESTRATEGIAS COMUNITARIAS

I. INTRODUCCION

Dentro del ámbito europeo son cada vez más numerosas las iniciativas tendentes a plantear de manera global los problemas de ordenación del medio costero, proceso que se ha visto intensificado a medida que, a nivel de los Estados y de las regiones, se ha acrecentado la preocupación por la evolución de determinadas situaciones como la saturación urbana de la franja litoral, la explotación intensiva de los recursos, la drástica reducción de los espacios naturales, la erosión costera y el deterioro ambiental, añadiendo a todo ello un nuevo problema como el de la elevación del nivel del mar.

Hay ciertamente una nueva sensibilidad respecto al litoral extensible a todo el medio marino en general y que por su cualidad de medio fluido propicia la reflexión colectiva. Es esta una fase en la que al mismo tiempo que se acometen iniciativas de escala europea, se confrontan igualmente las políticas nacionales. De este juego multilateral se pueden extraer provechosas lecciones: por una parte la utilidad de los planteamientos comunes y, de otra, la constatación de las dificultades para las acciones colectivas dada la diversidad de intereses nacionales y el distinto grado de desarrollo.

A continuación se procede a examinar algunas de las políticas nacionales europeas con el objeto de extraer indicaciones respecto a las prioridades existentes, así como planteamientos que por su novedad y eficacia resultan de interés general. En el plano Comunitario se analizan las iniciativas más recientes (Pool y La Haya)¹ con las que se pretende dar un nuevo impulso a la ordenación del litoral a través de las estructuras propias de la Comunidad.

II. POLITICA LITORAL Y POLITICA AMBIENTAL

Una revisión somera de las políticas desarrolladas actualmente en la zona costera por los distintos países europeos² (miembros o no de la CE) pone de

relieve en primer lugar la disparidad de situaciones y de filosofías respecto a las funciones que debe desempeñar. A grandes rasgos se identifican dos grandes grupos: el compuesto por países de elevado nivel de desarrollo y aquellos otros que todavía necesitan mejorar sensiblemente el nivel de bienestar. Estos últimos en general localizados en el área mediterránea apoyan su posible desarrollo en la potencialidad del litoral; los primeros apuestan ya por la preservación y regeneración, salvaguardando estos espacios —con graves problemas ambientales como consecuencia de la industrialización— de futuros desarrollos. En segundo término —y a partir de esta primera impresión general y necesariamente simplificada— procede destacar algunos rasgos respecto de las políticas que se están perfilando en los últimos años en los países con larga trayectoria en la planificación territorial y regional. Aunque todavía no existe la suficiente perspectiva dada la corta vigencia de estos procesos, sí se apuntan tendencias que ilustran la dirección de los cambios y la configuración de los nuevos planteamientos, entre los que cabe subrayar los siguientes:

La aproximación medioambiental. En un buen número de países europeos la conservación de la naturaleza constituye una clara y sólida prioridad de forma que las distintas vías e instrumentos que hacen operativa la ordenación del litoral se inscriben bajo este marco y tienen como finalidad algunos de los múltiples aspectos relacionados con la normativa medioambiental: así la *Wildlife Act* (Irlanda) para el establecimiento de reservas marinas, además de la *Foreshore Act*; en Dinamarca la Ley de Protección de la Naturaleza junto con la directiva de residencias de verano (con una zona de protección de 3 Km.); en el Reino Unido la *Environmental Protection Act* (1990), la *Natural Heritage* (Scotland) Act (1991), la *Water Act* (1989), junto con la *Food and Environment Protection Act* (1985) y programas como el *Countryside Stewardship* (1991) o el *Neptuno* que cumplió veinticinco años en 1990; en Holanda el Plan Político para la Protec-

¹ Vid. p. 11

² Un examen comparado de la legislación existente en varios países Europeos y Estados Unidos, aunque ya en algún punto

desfasado por las novedades producidas en los últimos años, puede encontrarse en: (1982) *Ordenación del territorio. Los espacios litorales en el Derecho Comparado*, Madrid, CEOT-MA/MOPU.

ción de la Naturaleza (1990) y la Nueva Política de Defensa de Costas (1990); en Suecia la Comisión de Recursos Marítimos ha desarrollado un programa para la década de los noventa con una clara prioridad medioambiental³. Existe además un inventario de áreas marinas de interés natural, incluidas en el Plan Nacional para la protección de la Naturaleza (1990).

Obviamente otras normativas y planes urbanísticos tienen una clara responsabilidad en la ordenación de las zonas litorales de estos países, pero interesa destacar el énfasis y la orientación ambiental que poseen estas políticas que sin poseer en la mayoría de los casos una ley específica de costas, han llegado a construir una eficiente estructura en base a leyes, programas y planes, con resultados satisfactorios. El caso de Francia debe inscribirse entre los países que están logrando dotar a la zona costera de una apreciable calidad —su Ley del Litoral⁴ es de 1986— con un sistema de planes del que más adelante se hará mención.

Prioridades. Muchos de los objetivos de la ordenación del litoral son comunes en la mayoría de los países debido a la similitud de los problemas: fundamentalmente la calidad de las aguas y la lucha contra la erosión. Pero en el orden de prioridades las diferencias a veces son acusadas. Como consecuencia también del enfoque general descrito anteriormente, determinados fenómenos y demandas encuentran una mayor receptividad en unos países que en otros. Así las exigencias de adecuación de espacios para el recreo y el esparcimiento ligados a la naturaleza se reflejan de forma notable en el entramado de normas, planes y programas destinados a satisfacer tales demandas.

En Gran Bretaña, organismos como la *Countryside Commission*, *Countryside Commission for Scotland*, *Nature Conservancy Council* y el *National Trust*, entre los más significativos, vienen desarrollando una serie de programas⁵ en los que la ordenación de espacios naturales para su frecuentación van asociados con medidas y proyectos de conservación y mejora del paisaje como atractivo

central de tales espacios. Esta política de conservación y mejora del paisaje ligada a las medidas de accesibilidad y adecuación para el esparcimiento ocupa un lugar prioritario en la mayoría de los países europeos con un elevado grado de desarrollo.

En los últimos años una nueva amenaza se ha incorporado a las diversas agresiones que soporta la zona costera: los impactos derivados del calentamiento de la Tierra con la posibilidad de la elevación del nivel del mar⁶. Las estimaciones realizadas para distintos horizontes temporales y escenarios indican efectos negativos para las áreas costeras bajas con inundaciones permanentes o temporales, intrusión marina, erosión de playas y acantilados y otros efectos deletéreos. Esta probabilidad es contemplada ya en distintas políticas del litoral con el reforzamiento de las medidas para la protección de la costa⁷ y el seguimiento y control de este fenómeno a través de programas científicos.

Complejidad de la ordenación. Quizás la tendencia que puede ser más fácilmente detectada es la progresiva complejidad que va adquiriendo la ordenación del litoral. El proceso que se viene desarrollando en los últimos años viene caracterizado por el tránsito de enfoques y aproximaciones basadas en objetivos simples —consideración del litoral únicamente desde el punto de vista abiótico (el problema del tránsito sedimentario)— a la adopción de estructuras complejas donde se trata de controlar y manejar procesos y fenómenos interrelacionados⁸. Esta nueva forma de aproximación a la ordenación implica entre otros aspectos: i) un concepto del litoral considerablemente más amplio y complejo (frente a la “línea de costa”, la “interfase” tierra-mar); ii) tener en cuenta un prolijo conjunto de usos, sus interrelaciones y las relaciones entre los usos y el medio.

De esta manera se ha ido, simultáneamente, transformando la estructura jurídico-administrativa que necesariamente se ha hecho más compleja. La ordenación del litoral, bajo esta aproximación, no puede ser objeto de regulación a través de una normativa única —ej. una ley de costas— ni se aspira

³ *Naturopa*, n° 67. 1991; (1991) *The policy of the Dutch Government on the coastal zone*, The Hague, Ministry of Agriculture, Nature Management and Fisheries. Ministry of Housing, Physical Planning and the Environment, Ministry of Transport, Public Works and Water Management; (1991) *Coastal policy*, European Coastal Conservation Conference; paper presented by United Kingdom Delegations; *Swedish Marine Resources Activities in the 1990's*; (1991) *European Workshop on Coastal Zone Management*, Pool.

⁴ Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

⁵ (1987) *Recreation 2000. Enjoying the countryside. A consultation paper on future policies*, Countryside Commission; (1991) *Heritage coasts. Policies and priorities 1991*, Countryside Commission; *Countryside Stewardship* (Countryside Commission) programa lanzado en junio de 1991 con un presupuesto de 20 millones de libras para tres años, tiene la finalidad de proteger y conservar áreas rurales, mejorar su calidad ambiental y el acceso público para el esparcimiento.

⁶ WARRICK, R.A. and OERLEMANS, H. (1990): "Sea level rise" en HOUGHTON, J.T., JENKINS, G.J. and EPHRAUMS, J.J.: *Intergovernmental Panel on Climate Change. Climate Change. The IPCC Scientific Assessment*, WMO/UNEP, 257-281.

⁷ (1991) *The policy of the Dutch Government on the coastal zone*, the Hague, Ministry of Agriculture, Nature Management and Fisheries/Ministry of Housing, Physical Planning and the Environment/Ministry of Transport, Public Works and Water Management; (1991) *Coastal Policy*. Paper presented by United Kingdom Delegation to the European Coastal Conservation Conference; Eurocoast: *Littoral 1990*, (1989); SCHWARZ, E. and DILLARD, L. A.: "The impact on water supplies" en *Oceanus*, vol. 32, n° 2, 44-45.

⁸ VALLEGA, A. (1990): *Ocean change in global change. Introductory geographical analysis*, Genova, Instituto di Science Geografiche/IGU Commission on Marine Geography.

a la construcción de un solo órgano de gestión (en la literatura científica abundan las críticas a la dispersión normativa y la multiplicidad de administraciones), de lo cual empieza a entenderse que ni es viable ni deseable⁹.

Esta tendencia apreciable en casos como el de Gran Bretaña, Holanda o Suecia presenta como consecuencias significativas, por una parte, la descentralización administrativa: situación en la que se estimula una más amplia participación de los distintos niveles de la administración —incluido el local— para temas que tradicionalmente sólo eran competencia de la administración central¹⁰, y por otra la conformación de un tejido de instituciones —públicas y privadas— cuya participación en la ordenación está siendo progresivamente más activa. En este sentido merecen citarse instituciones como el *National Trust* (Gran Bretaña), *Le Conservatoire de Littoral et des Rivages Lacustres* (Francia) o la *European Union for Coastal Conservation* (con sede en Holanda). Las dos primeras tienen una función de suma importancia en sus respectivos países: adquirir suelo para proteger, extendiendo su actividad a la gestión y adecuación de tales espacios.

En este contexto lo que se va configurando es una “política del litoral” integrada por un conjunto de normas, planes, programas y órganos —públicos y privados— en la que los diferentes agentes tienden a la consecución de acciones concertadas, cuya coherencia, lógica interna, coordinación y orientación responden a una estrategia diseñada por los poderes públicos y ampliamente participada.

Por último, en este proceso de mayor complejidad y ampliación del ámbito costero hay que incluir su “maritimización”. Ello implica la emergencia de un nuevo concepto —incluso de una nueva terminología— el de ordenación del mar o la incorporación de los problemas y conflictos derivados de la explotación del océano a las políticas del litoral. Tal fenómeno se está materializando en la extensión de la protección a las aguas y fondos (reservas y parques marinos) y en la elaboración de planes y programas donde se regulan los usos marítimos. Esta práctica todavía presenta aspectos ambiguos incluso confusos desde el punto de vista de su tratamiento teórico ya que no está nítida la frontera entre la ordenación del litoral y la ordenación del océano, pero este problema no nos incumbe en este momento, aunque sí es oportuno reseñar la tenden-

cia a la incorporación de nuevos usos y conflictos de carácter marítimo a la ordenación del litoral.

En este sentido son relevantes los casos de Suecia (ya citado), Holanda¹¹ y Francia donde a través de una de las leyes de descentralización de 1983 se han establecido los Planes de Desarrollo Marino (SMVM)¹². Su finalidad es determinar la vocación general de zonas marinas y de la tierra adyacente. Su creación está encaminada a resolver los conflictos entre las distintas actividades posibles en el mar y la costa: pesca, cultivos marinos, puertos, actividades de recreo y proyectos de desarrollo. Hasta el momento se han elaborado siete de estos planes que abarcan pequeñas áreas, tales como ensenadas y bahías.

III. ACCIONES EUROPEAS

En las dos últimas décadas se han venido sucediendo en el ámbito europeo —fuera y dentro de la CE— una serie de iniciativas orientadas a la protección del litoral y del medio marino que progresivamente han ido adquiriendo un carácter más específico y ánimo vinculante. Según el orden cronológico cabe destacar¹³: Resolución del Consejo de Europa sobre Protección de Zonas Costeras (1973); la CE en sus dos primeros programas de acciones medioambientales incluye la conservación y ordenación del litoral (1973-76, 1977-81); en 1975 es adoptado el Plan de Acción del Mediterráneo dentro del Programa de Naciones Unidas sobre Protección del Medio Ambiente (PNUMA); Carta Europea del Litoral de la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas que es recogida por el tercer Programa de Acción sobre Medio Ambiente de la CE (1982-86). En este período se pone en marcha el plan MEDSPA y en 1985 tiene lugar la 4ª Reunión de Ministros del Consejo de Europa donde se presta una especial atención a las costas. En 1986 la Comisión Europea emite una Comunicación al Consejo de Ministros concerniente a la planificación integrada de las zonas costeras (COM [86] 571).

Todas estas iniciativas ponen de relieve el interés y la preocupación por la conservación de los ecosistemas costeros en Europa, sometidos a fuertes impactos y procesos de degradación¹⁴ a pesar de esta cascada de declaraciones y propuestas institucionales. Porque esta fase se ha caracterizado fun-

⁹ *Coastal policy*, op. cit. p. 27

¹⁰ En Suecia los términos municipales incluyen el mar territorial (12 millas) y las determinaciones del planeamiento local abarcan los distintos usos que tienen lugar en ese ámbito: *Coastal and marine management in Sweden*. Swedish Marine Resources Commission.

¹¹ (1990) *Harmonization of Netherlands North Sea Policy 1989-1992*. Second chamber of the States General. 1989-1990 Session.

¹² (1991) *Management of coastal regions in France*. European Workshop on Coastal Zone Management.

¹³ (1991) *The golden fringe of Europe*. European Coastal Conservation Conference, p.1.

¹⁴ Recientes informes señalan como una de las causas del deterioro de las zonas costeras de los países menos desarrollados los proyectos financiados por los Fondos de Desarrollo Regional Europeo que han dado alta prioridad a la localización de proyectos en zonas costeras (*The golden fringe of Europe*, op. cit. ps. 1 y 9-10).

damentalmente por el lanzamiento de documentos con escaso poder vinculante aunque obviamente han servido para ir creando una mayor sensibilidad y conciencia acerca de la necesidad de proteger la costa, sobre todo en los países con menor grado de desarrollo donde las oportunidades para dinamizar la actividad económica se concentra en sectores productivos que tienden a localizarse en la franja costera —agricultura intensiva, turismo— y con escasas inversiones en medidas correctoras y protectoras. La conservación en estas regiones resulta altamente problemática, y conciliar desarrollo y protección, un objetivo ciertamente difícil. Esta situación contrasta con la de los países de la Europa desarrollada en la que la apuesta por la conservación plantea pocas dudas frente al desarrollo, bien es verdad, una vez que se ha llegado a un alto grado de deterioro ambiental.

Los últimos acontecimientos apuntan al inicio de un nuevo proceso caracterizado por el intento de crear instrumentos de mayor poder operativo y fuerza vinculante dotándolos de los correspondientes soportes financieros y optimizando los recursos disponibles dentro de la estructura de la CE. En este sentido hay que hacer mención de tres hitos donde se han ido perfilando las nuevas iniciativas. La reunión de expertos en Bruselas (1990) en la que se considera la posibilidad de un instrumento específico de la CE sobre ordenación integrada del litoral: el resultado es la comunicación de la Comisión Europea (en preparación) sobre ordenación del litoral. En segundo lugar se sitúa la reunión de Pool (*European Workshop on Coastal Zone Management*, Abril 1991). De esta reunión surge un documento de recomendaciones¹⁵ estructuradas en dos niveles, el de la Comunidad Europea y el nacional. A nivel Comunitario se recomienda entre otros aspectos, la creación de una estructura adecuada para ejecutar la ordenación, los instrumentos de financiación pertinente y los mecanismos de evaluación ambiental y social de los proyectos de desarrollo costero así como la evaluación post-proyecto. A nivel nacional se insta a los Estados-miembros tomar iniciativas urgentes sin esperar el respaldo o las medidas de la CE, reforzar la planificación y ordenación y poner en marcha organismos gubernamentales y no gubernamentales (ONG) siguiendo el ejemplo del *National Trust* y el *Conservatoire du Littoral* para la adquisición de suelo con vistas a su protección.

Las propuestas salidas de la reunión de La Haya (*European Coastal Conservation Conference*, Noviembre 1991) son las de mayor alcance y las que se producen en un momento de especial significado dentro de la Comunidad con la aprobación de

la Directiva Habitat en Diciembre de 1991. La Declaración de La Haya¹⁶ propone “adoptar e implementar una estrategia comprensiva europea y un plan de acción para la ordenación y planificación integrada de todas las zonas costeras europeas”. La estrategia y plan de acción se apoya en los siguientes elementos:

– **Una estructura para la ordenación del litoral.** En la actualidad la Comisión Europea está preparando una Comunicación sobre las posibilidades de una política europea de ordenación del litoral. Los planes de ordenación del litoral deben resolver los conflictos entre protección y desarrollo y el “Uso Sabio” (*wise use*) de los recursos naturales. Previamente debe elaborarse el concepto de *wise use*¹⁷. La conservación de los habitats y especies más importantes debe constituir un aspecto básico de ordenación.

– **Elaboración de una red ecológica costera,** compuesta por áreas principales o centrales (core áreas), áreas de rehabilitación y paisajes destacados. A esta red se le incorporan los espacios acogidos a la Directiva Habitat y la Convención de Berna (red de reservas biogenéticas). Para el desarrollo de la red ecológica costera se pueden utilizar los siguientes instrumentos¹⁸: designación de Areas Especiales de Protección (Directiva Habitat/Directiva Aves), utilizando los fondos para la adquisición y ordenación de los espacios anteriores a través de *ACNAT Regulation*; designación de Areas Ambientalmente Sensibles (CE).

– **Base financiera.** Se es plenamente consciente de la necesidad de una adecuada financiación para el desarrollo de la estrategia de conservación costera y el plan de acción, y en especial para financiar el principio de subsidiariedad en relación con la conservación del patrimonio natural europeo. La financiación debe estar dirigida a proyectos de adquisición (Areas de Protección Especial), sostenimiento de usos tradicionales en las Areas Ambientales Sensibles, el “turismo verde”, la rehabilitación ecológica, la información, formación y proyectos de seguimiento.

– **Reforzar la coordinación** de la conservación costera con el resto de las políticas Comunitarias. Los instrumentos existentes dentro de la CE deben ser aprovechados en todas sus posibilidades, en especial: *Bird Directive* (79/1409/EC), *AC Regulation* (1872/84/EC y 2242/87/EC), *ACNAT Regulation*, *EIA Directive* (85/337/EC), *NORSPA Regulation*, *MEDSPA Regulation* (563/91/EC) y *ENVIREG* (90/C115/0-3), éstos tres últimos de aplica-

¹⁵ (1991) *Europe's coastal crisis. A co-operative response*, p. 18-19.

¹⁶ *Declaration of the European Coastal Conservation Conferences*, 19-21 November 1991, The Hague.

¹⁷ La definición de *wise use* se hace en la Convención de Ramsar: mantenimiento de los potenciales ecológicos de los ecosistemas para las generaciones presentes y futuras teniendo en cuenta la capacidad de carga de los ecosistemas afectados.

¹⁸ (1991) *The golden fringe of Europe* op. cit. 18.

ción específica a la zona costera. A estos instrumentos hay que añadir la Directiva Habitat y *LIFE Regulation*. De esta forma conceptos como el *Nature 2000* (Directiva Habitat) pueden contribuir sustancialmente a configurar una red ecológica europea cohesionada, e igualmente principios, conceptos y procedimientos contenidos en otras políticas e instrumentos, tales como el principio de "sustentabilidad", "práctica más ventajosa", "tecnología más provechosa", "principio de invalidación"¹⁹, y evaluación de proyectos tanto a nivel nacional como Comunitario (EIA).

De las líneas maestras perfiladas a partir de las Declaraciones de Pool y La Haya puede apreciarse claramente la apuesta decisiva por la conservación que se pretende institucionalizar y hacer operativa a través de las estructuras de la CE. Este proceso por otra parte está impulsado por países en los que internamente no solamente se han asumido una buena parte de los principios y objetivos de tales políticas sino que igualmente han desarrollado instrumentos que les permiten acogerse, a corto plazo, a alguna de las iniciativas propuestas o ya aprobadas en la CE²⁰. El rol jugado por estos países implica igualmente que la visión y caracterización del litoral y las consecuentes prioridades que se adopten en la CE corren el riesgo de ir sesgadas hacia problemas y situaciones que no tengan el mismo grado de prioridad o no sean tan relevantes para los países menos activos, menos desarrollados y con estructuras administrativas insuficientes para aprovechar las oportunidades puestas en juego por las iniciativas comunitarias.

¹⁹ Estos conceptos se corresponden con la traducción de los siguientes términos ingleses: *Sustainability, best available practice, best available technology, principle of avoidance*.

IV. CONCLUSIONES

Las nuevas tendencias en las políticas de ordenación del litoral en Europa muestran por una parte la importancia creciente de la conservación que tiende a configurarse como objetivo central, y por otra la progresiva complejidad que está adquiriendo la ordenación expresada por la tupida red de planes, programas e instituciones implicadas. La ordenación igualmente tiende a proyectarse cada vez más en el ámbito internacional con la formulación de políticas de cooperación entre Estados. En el ámbito de la CE, las iniciativas de los Estados miembros más activos y con mayor tradición en la planificación, están llevando a la consecución de nuevas fórmulas e instrumentos para aplicar en las zonas costeras aunque concebidas según sus necesidades y enfoques. Para los Estados de la CE menos desarrollados esta dinámica puede ofrecer ciertos riesgos y tensiones: la alternativa conservación/ desarrollo genera todavía fuertes tensiones, los problemas del medio costero están caracterizados según patrones de los Estados con mayor nivel de investigación y la estructura de las administraciones públicas todavía les impide optimizar las oportunidades derivadas de los instrumentos Comunitarios. Por otra parte las nuevas posibilidades de utilizar los fondos comunitarios para financiar acciones medioambientales constituyen una buena coyuntura para paliar los conflictos derivados de las exigencias de potenciar el desarrollo por parte fundamentalmente de los países mediterráneos.— JUAN L. SUAREZ DE VIVERO (Departamento de Geografía Humana. Universidad de Sevilla).

²⁰ Creación en Gran Bretaña de las *Environmentally Sensitive Areas* (*Agriculture Act*, 1987) y su adopción para la implementación de la *Countryside Stewardship* (1991). Estos esquemas servirán ahora para acogerse a la Directiva Habitat.