

HACIA UNA ESTRATEGIA EUROPEA  
PARA LA GESTIÓN INTEGRADA  
DE LAS ZONAS COSTERAS

**Principios generales y opciones políticas**



EL PROGRAMA DE DEMOSTRACIÓN DE  
LA UE SOBRE LA GESTIÓN INTEGRADA  
DE LAS ZONAS COSTERAS 1997-1999



COMISIÓN EUROPEA



Comisión Europea

# Hacia una estrategia europea para la gestión integrada de las zonas costeras

Principios generales y opciones políticas

**Documento de reflexión\***

Direcciones Generales  
Medio Ambiente, Seguridad Nuclear y Protección Civil  
Pesca  
Política Regional y Cohesión

1999

\* El presente documento ha sido preparado por el equipo de especialistas del programa; tiene por objeto suscitar un debate amplio. Está basado en una serie de hipótesis y no prejuzga en absoluto la postura definitiva de la Comisión.

Puede obtenerse información sobre la Unión Europea a través del servidor Europa en la siguiente dirección de Internet: <http://europa.eu.int>.

Al final de la obra figura una ficha bibliográfica.

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1999

ISBN 92-828-6460-X

© Comunidades Europeas, 1999

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica

*Printed in Italy*

IMPRESO EN PAPEL BLANQUEADO SIN CLORO

## ÍNDICE

<b>Preámbulo</b>	5
<b>1 Introducción</b>	7
1.1 <i>Importancia de las zonas costeras</i>	7
1.2 <i>Problemas de gestión de las zonas costeras</i>	7
<b>2 Principios generales para una gestión correcta de las zonas costeras europeas</b>	11
<i>Una perspectiva amplia</i>	11
<i>Conocimiento de las condiciones específicas de la zona</i>	11
<i>Trabajar en sintonía con los procesos naturales</i>	12
<i>Decisiones que no hipotequen el futuro</i>	12
<i>Planificación participativa para suscitar el consenso</i>	12
<i>Apoyo y participación de todas las instancias administrativas competentes</i>	13
<i>Una combinación de instrumentos</i>	14
<b>3 Necesidad de una estrategia europea para la gestión integrada de las zonas costeras</b>	15
3.1 <i>¿Qué es la gestión integrada de zonas costeras?</i>	15
3.2 <i>Diversidad</i>	16
3.3 <i>La dimensión europea</i>	17
<b>4 Opciones políticas para una estrategia europea de gestión integrada de zonas costeras</b>	19
4.1 <i>Papel de la UE</i>	19
4.2 <i>Adaptación de las políticas sectoriales de la UE</i>	20
4.3 <i>Coordinación intersectorial</i>	23
4.4 <i>Conveniencia de un marco jurídico</i>	24
4.4.1 <i>Actuación a nivel europeo</i>	24
4.4.2 <i>Actuación a nivel nacional, regional y local</i>	25
<b>5 Bibliografía</b>	27
<b>Anexos</b>	
<i>Anexo I: Indicaciones para la consulta</i>	29
<i>Anexo II: Mapa de los proyectos de demostración</i>	30
<i>Anexo III: Mapas tipológicos</i>	32



## PREÁMBULO

El programa de demostración de la Comisión Europea sobre gestión integrada de las zonas costeras se inauguró en 1996 como iniciativa conjunta de las Direcciones Generales XI, XIV y XVI y con una contribución importante de otras direcciones generales, sobre todo la XII y el Centro Común de Investigación (CCI), así como la Agencia Europea para el Medio Ambiente (AEMA). El programa se basa en aproximadamente 35 proyectos locales y regionales\* destinados a demostrar la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras, una serie de análisis temáticos horizontales y proyectos de investigación, todo ello completado con reuniones periódicas con un grupo de expertos (compuesto por expertos nacionales y representantes de las administraciones locales, agentes socioeconómicos y ONG) y amplios contactos con otras organizaciones exteriores.

El programa de demostración tiene por objeto documentar y evaluar la hipótesis avanzada en el documento COM 511/95 según la cual la degradación constante y la gestión deficiente de muchas zonas costeras europeas puede imputarse a problemas relacionados con:

- Una información insuficiente o inadecuada tanto sobre el estado de las zonas costeras como sobre el impacto de las actividades humanas (económicas y no económicas).
- Una coordinación insuficiente entre distintas esferas y sectores de la administración y entre sus políticas respectivas.
- Una participación y una consulta insuficientes de las partes interesadas.

Además de proporcionar ejemplos concretos de buenas prácticas de gestión integrada de zonas costeras en distintas condiciones socioeconómicas, culturales, administrativas y físicas, el programa de demostración pretende ser el punto de partida para la elaboración de una **Estrategia europea para la gestión integrada de las zonas costeras** que promueva su desarrollo sostenible en la UE.

Así pues, el presente documento tiene dos objetivos:

- ★ Reunir y difundir las principales lecciones relacionadas con las políticas que se desprenden de las experiencias hasta la fecha del programa de demostración.
- ★ Suscitar un debate y un consenso en torno a una estrategia europea para la gestión integrada de las zonas costeras que invierta la tendencia a la insostenibilidad, constante en las zonas costeras de Europa.

Tal estrategia deberá tener en cuenta los distintos instrumentos jurídicos, económicos y políticos que pueden explotarse, así como las condiciones adecuadas para su aplicación. Será preciso considerar, asimismo, la responsabilidad que deberá atribuirse a las distintas esferas administrativas (en aplicación del principio de subsidiariedad) y la información necesaria para que cada una de ellas pueda asumirla. No se pretende en ningún caso que una futura estrategia aumente el volumen total de gastos europeos en las zonas costeras; antes al contrario, ésta servirá para indicar cómo puede hacerse un uso más adecuado de los fondos asignados en la actualidad.

Se confía en que los principios y lecciones de una gestión integrada suscitados por el programa puedan aplicarse también a la gestión de otras zonas no costeras del territorio europeo y sirvan de orientación a iniciativas realizadas en colaboración con nuestros vecinos del Mediterráneo y los Países de Europa Central y Oriental (PECO).

El presente documento se dirige a todas aquellas personas y organizaciones interesadas por la gestión de nuestras zonas costeras. El documento de acompañamiento sobre las lecciones del programa de demostración preparado por el equipo de especialistas del programa describe las experiencias y lecciones del programa de demostración; a pesar de constituir la base para el debate del presente volumen, presentará un interés mayor quizás sólo para los que están involucrados en la elaboración o el mantenimiento de una iniciativa de gestión integrada de zonas costeras. En ambos documentos, los puntos más importantes se han destacado en negrita.

**Pueden presentar observaciones sobre el presente documento (en favor, en contra o en complemento del contenido) según las indicaciones que se ofrecen en el Anexo I.**

\* Dos de ellos realizados en Europa Oriental y uno en Noruega (véase el mapa del Anexo II).



# 1 INTRODUCCIÓN

## 1.1 IMPORTANCIA DE LAS ZONAS COSTERAS

A lo largo de la Historia, la zona costera ha sido un centro importante de desarrollo de la sociedad humana. La utilización del mar para el transporte y el comercio y la obtención de alimento abundante en aguas costeras muy productivas son factores determinantes para el asentamiento de poblaciones en las zonas costeras. Muchos pueblos y ciudades europeos de la costa poseen una cultura y un estilo de vida muy antiguos.

Las zonas costeras siguen teniendo un potencial enorme para la sociedad moderna. La productividad de las lagunas costeras, ensenadas, marismas y estuarios desempeña un papel importante en la producción de alimentos (al mantener zonas de pesca y acuicultura) y en la protección de la naturaleza y la biodiversidad.

No obstante, el papel de las zonas costeras es mucho más amplio y diverso: cumplen, además, toda una serie de funciones en relación con la creación de empleo, el crecimiento económico y la calidad de vida, por ejemplo:

- Producción agraria en llanuras costeras mediante la explotación de recursos hídricos costeros (de acuíferos o fruto de la desalinización).
- Diversificación de las actividades pesqueras.
- Producción de energía a partir de fuentes tradicionales como el petróleo o el gas o fuentes renovables como el viento y las olas.
- Movilidad y comercio: los puertos naturales y artificiales y las vías de comunicación a lo largo de la costa son elementos clave de las redes de transporte.
- Conservación del patrimonio cultural en comunidades vivas y en zonas arqueológicas.
- Turismo, ocio, actividades recreativas y valores estéticos (playas, deportes acuáticos y paisajes de gran belleza).
- Residencias para jubilados.
- Protección contra las fuerzas destructivas del mar.
- Descomposición y barrera de contaminantes.

Las zonas costeras y sus recursos naturales (marinos y terrestres) realizan una función estratégica a la hora de satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones europeas actuales y futuras.

## 1.2 PROBLEMAS DE GESTIÓN DE LAS ZONAS COSTERAS

La dinámica de los procesos naturales de la costa (régimen de mareas, condiciones climáticas y mecanismos de transporte de sedimentos, por ejemplo) y las relaciones hidrológicas entre la cuenca hidrográfica y la costa son factores todos ellos que han determinado la capacidad de los seres humanos para sustentar su actividad en esas zonas. Ello se traduce en un aumento de los riesgos y los costes que lleva aparejados el mantenimiento de la infraestructura y las poblaciones humanas a medida que sube el nivel del mar bien como consecuencia del cambio climático bien por la subsidencia. La acción de los seres humanos (levantamiento de infraestructuras en un lugar inadecuado y explotación excesiva de recursos vivos o no) ha agravado esos problemas en algunas zonas. Esas presiones humanas amenazan con destruir los hábitats y recursos de los que dependen las zonas costeras poniendo en peligro su capacidad para realizar muchas de sus funciones básicas.

El aumento de la población residente y flotante agrava los conflictos entre los distintos usos que pueden hacerse de los componentes marítimo y terrestre de la zona costera. Los usos de poco impacto están siendo sustituidos por utilizaciones intensivas que resultan lucrativas a corto plazo pero que minan a largo plazo el potencial de la costa al reducir su capacidad de recuperación.

Por desgracia, nada indica que los usos inadecuados de la zona costera estén siendo menos frecuentes. De hecho, con el número creciente de turistas y residentes, las presiones están llevando hacia una situación de insostenibilidad.

*Strymonikos <sup>(1)</sup> va a enfrentarse en los próximos cinco a diez años a una afluencia masiva de turistas del este de Europa.*

<sup>(1)</sup> En la página de Internet sobre el programa de demostración ([europa.eu.int/comm/environment/iczm/home.htm](http://europa.eu.int/comm/environment/iczm/home.htm)) puede encontrarse más información sobre este y otros proyectos.

## PROBLEMAS COMUNES DE LAS ZONAS COSTERAS

**Urbanización no planificada y, como consecuencia, inversiones desperdiciadas, oportunidades de empleo duradero perdidas y degradación medioambiental y social.** Una urbanización descontrolada (en el sector turístico o en otros sectores) puede agotar rápidamente la capacidad natural de carga de las zonas costeras y contaminar y degradar los recursos naturales, destruir paisajes y reducir la calidad de vida de los habitantes. Este tipo de urbanización destruye también los recursos básicos sobre los que se sustenta la actividad económica, incluidos las características que atraen a los turistas y el medio que sirve de vivero de alevines. *Este problema es particularmente grave en zonas que registran una expansión económica rápida, por ejemplo en la costa mediterránea de Andalucía (España) y los países de Europa Central y Oriental.*

**Decadencia de sectores tradicionales respetuosos del medio ambiente, causa de desempleo, emigración masiva e inestabilidad social.** Ya sea debido al agotamiento de las reservas o a los cambios tecnológicos, muchas fuentes de ingreso tradicionales, como la pesca costera, se han convertido en poco rentables, lo cual provoca problemas sociales y económicos que conducen a la proliferación de otros sectores menos sostenibles. *En La Gironda (Francia), por ejemplo, la pesca costera profesional está experimentando muchas dificultades para mantener su competitividad.*

**Erosión costera, que provoca daños en hábitats naturales y asentamientos humanos, destruye actividades económicas y amenaza la vida humana.** La subida del nivel del mar como consecuencia del cambio climático va a agravar el fenómeno de erosión. En muchos lugares, las soluciones que se aplican para luchar contra las fuerzas de la naturaleza empeoran el problema y suponen un despilfarro de recursos económicos escasos. *La costa de la región británica de East Anglia sufre una intensa erosión y fuertes inundaciones a pesar de las grandes inversiones realizadas en la construcción de malecones (o probablemente debido en parte a ello).*

**Ausencia de redes adecuadas de comunicación y transporte, lo que aumenta su marginalización con respecto al resto de Europa.** La accesibilidad constituye un grave problema en las zonas costeras, sobre todo en las islas. *En las Islas Cícladas (Grecia), la dificultad de acceso (sobre todo en invierno) ha reducido la población fija y ha convertido al turismo estacional en el único sector económico viable, con las consiguientes degradación del suelo y desintegración social.*

Advertencia: Los problemas de las zonas costeras se abordan con más detenimiento en el Anexo I del documento técnico de acompañamiento "Lecciones del Programa de demostración de la Comisión Europea sobre ordenación integrada de las zonas costeras" y en la comunicación de la Comisión COM95/511.

Es preciso detectar y solucionar los conflictos e incompatibilidades actuales entre los usos de los distintos sectores.

Aunque en otras partes del paisaje europeo pueden darse problemas similares, en las zonas costeras son especialmente agudos por la complejidad de las interacciones entre los sistemas acuáticos y terrestres, entre las zonas costeras y la región interior (incluso entre los puertos y la economía del interior) y entre las islas y el continente.

La necesidad urgente de intervenir en las zonas costeras viene determinada también por los factores siguientes:

- La mala gestión de muchas zonas costeras a lo largo de los años.
- La capacidad limitada de las zonas costeras para recuperarse de graves defectos de gestión.  
*La intrusión de agua salada debido a la sobreexplotación de los acuíferos costeros es un problema grave en Murcia (España). Los daños a acuíferos provocan con frecuencia una merma permanente de recursos hídricos.*
- La rápida dinámica evolutiva de las zonas costeras.
- El enorme potencial de las zonas costeras, que atrae a personas y actividades económicas.

- Los numerosos problemas de contaminación y de tratamiento de los sedimentos que se generan aguas arriba o en mar abierto pero que acaban depositándose en las zonas costeras.
- Los condicionamientos y problemas especiales de la ordenación territorial y de la gestión del transporte característicos de la frontera física entre la tierra y el mar.
- El riesgo particularmente alto de catástrofes naturales como, por ejemplo, las inundaciones desde tierra o el mar.
- El extraordinariamente amplio abanico de actividades que compiten por utilizar los mismos recursos.
- El proceso de ampliación de la UE a algunos países candidatos de Europa Central y Oriental cuyas zonas costeras se enfrentan con problemas similares.

**La experiencia del programa confirma la hipótesis de que la mayoría de los conflictos y problemas físicos que se observan en las zonas costeras de Europa pueden atribuirse a fallos de los procedimientos, la planificación, las políticas y las instituciones, y mu-**

**chos al desconocimiento de la importancia estratégica desde los puntos de vista social y económico de una gestión sostenible.**

**Según el programa de demostración, para conseguir un desarrollo sostenible desde el punto de vista del medio ambiente, económicamente rentable y socialmente equitativo en las zonas costeras, es preciso corregir estos fallos.**

**El programa de demostración ha determinado los siete principios fundamentales para mejorar las condiciones de las zonas costeras europeas. En el capítulo 2 se describen esos principios.**

**En el capítulo 3 se presenta el concepto de gestión integrada de zonas costeras como un proceso que puede facilitar la aplicación de esos principios, y se insiste en la necesidad de una estrategia europea al respecto.**

**En el capítulo 4 se aborda la cuestión de la forma y el contenido adecuados de tal estrategia: ¿Qué debería hacerse exactamente? ¿Cómo?**

### *Durante años,*

- la legislación y la política han tenido una orientación sectorial y sin coordinación,
- se han tomado decisiones sectoriales de planificación inadecuadas y aisladas que han ido frecuentemente en contra de los intereses a largo plazo de una gestión sostenible de las zonas costeras,
- la rigidez burocrática ha limitado la creatividad y la capacidad de adaptación local,
- iniciativas locales para una gestión sostenible de la costa han carecido de los recursos y el apoyo necesarios por parte de las esferas superiores de la administración,
- la gestión de la costa ha adolecido de falta de visión y se ha basado en conocimientos muy limitados de los procesos costeros,
- la investigación científica y la recogida de datos se han realizado sin contar con los usuarios finales



## 2 **PRINCIPIOS GENERALES PARA UNA GESTIÓN CORRECTA DE LAS ZONAS COSTERAS EUROPEAS**

El programa de demostración ha puesto de manifiesto que hay varias formas de gestionar correctamente las zonas costeras. También sugiere, sin embargo, que las mejores iniciativas siguen unos principios generales:



### **UNA PERSPECTIVA AMPLIA**

Las zonas costeras son complejas y se ven influidas por muchísimas fuerzas y presiones interrelacionadas como son los sistemas hidrológicos, geomorfológicos, socioeconómicos, administrativos, institucionales y culturales. Toda tentativa de realizar una gestión sostenible de las zonas costeras se verá abocada al fracaso si no se consideran de forma simultánea todos los numerosos sistemas que actúan de forma determinante sobre la dinámica de las zonas costeras.

*La relación entre la pesca en aguas costeras y la función de los estuarios como viveros de alevines ilustra la necesidad de un planteamiento "sistémico".*

La escala y extensión geográficas de una actividad de gestión de zonas costeras debe estar adaptada a los aspectos que van a considerarse. En la práctica, los proyectos tienden a seleccionar los límites donde la gestión es más sencilla, con frecuencia límites administrativos. No obstante, estos límites administrativos no suelen coincidir con los límites de sistemas naturales o sociales. En un planteamiento "sistémico" habrá que considerar las fuerzas o áreas de impacto situadas en otras unidades administrativas que, posiblemente, estarán situadas lejos de la línea de costa.

*El proyecto RICAMA se ocupa del impacto de los usos del suelo a lo largo de toda la cuenca hidrográfica sobre el régimen de sedimentos de la costa. El crecimiento demográfico, la deforestación y el desarrollo agrario en las zonas montañosas desde finales de la época romana hasta el siglo XVIII dieron origen a deltas costeros por depósito de sedimentos. En el siglo pasado se desarrolló una infraestructura turís-*

*tica sobre ese suelo nuevo. Con el cambio de los usos del suelo en el interior, la construcción de presas en los ríos y la extracción de agregados (en el río y su desembocadura), se ha reducido o eliminado la fuente de sedimentos, lo que ha provocado erosión y deterioro de la calidad ambiental de las playas.*

*En Strymonikos, la contaminación por efluentes agrarios que se transporta por vía fluvial desde Bulgaria afecta a la calidad de las aguas costeras.*

*El proyecto "Rada de Brest" se ocupa de toda la cuenca hidrográfica debido a la inquietud que suscitan los problemas de contaminación.*

*El proyecto "Isla de Wight" propone una gestión de la línea de playa para proteger la costa basada en células costeras o, si se quiere, subdivisiones geomorfológicas en función de procesos físicos.*

*En el proyecto "Valle de Lima" participan los pueblos costeros y del interior por sus vínculos físicos y económicos*

*El proyecto "Mar de Wadden" se basa en la entidad natural objeto de la cooperación trilateral de los ministerios de Alemania, Dinamarca y los Países Bajos.*

*La organización de proyectos tales como los de Dorset y La Gironda en grupos de trabajo facilita una definición flexible del alcance geográfico de la iniciativa orientada a los problemas.*

Dadas las estrechas relaciones existentes entre los componentes terrestre y marino de la zona de costa (inducidas por procesos físicos y humanos), el éxito de cualquier iniciativa de gestión depende de la inclusión de las partes marina y terrestre de la zona costera.



### **CONOCIMIENTO DE LAS CONDICIONES ESPECÍFICAS DE LA ZONA**

Si se busca la eficacia, las soluciones concretas que se propongan para resolver problemas de la zona costera y las decisiones para aplicarlas de manera óptima deben ser específicas para el

lugar de que se trate. Incluso la elección del planteamiento del inicio o mantenimiento de una iniciativa de gestión integrada de zonas costeras debe tener en cuenta el contexto. Por consiguiente, la iniciativa tiene que estar fundada en un conocimiento profundo de las circunstancias locales. El Anexo III ilustra hasta qué punto esas condiciones son variadas, por ejemplo desde el punto de vista de las características físicas, sociales, culturales, institucionales y económicas de la zona.

Una gestión adecuada de una zona costera tiene que basarse en el conocimiento de sus características específicas y en una evaluación de las presiones y fuerzas que influyen sobre su dinámica, incluso las externas. Para ello es necesario proceder a la recogida de los datos adecuados, la elaboración de información e indicadores pertinentes, un buen flujo de información entre los que intervienen en la gestión y los que suministran información y un uso correcto de las técnicas de evaluación integrada.

*Todos los proyectos de demostración han reunido la información necesaria para conocer los factores y condiciones que determinan la dinámica de la zona donde se realizan. No obstante, la mayoría de ellos siguen inmersos en un proceso de aprendizaje sobre cómo utilizar esa información para realizar una evaluación integrada.*



#### **TRABAJAR EN SINTONÍA CON LOS PROCESOS NATURALES**

En el pasado, la gestión de la costa solía verse como una “lucha contra el mar” en la que los procesos naturales hacían fracasar casi siempre los costosos esfuerzos humanos. El éxito de la gestión de la zona costera depende sobre todo del conocimiento de los procesos y la dinámica naturales. Si se trabaja en sintonía con esos procesos y no contra ellos, es posible aumentar las opciones a largo plazo al hacer que nuestras actividades sean más sostenibles y económicamente rentables con una perspectiva temporal amplia.

*Las obras de ingeniería destinadas a mejorar las instalaciones portuarias en Aveiro han contribuido a acelerar la erosión de la línea de*

*playa adyacente porque no tuvieron suficientemente en cuenta la dinámica ni los procesos de la costa. Las inversiones posteriores para “proteger” la costa por medio de defensas artificiales no tuvieron éxito. Si se hubieran aplicado prácticas de gestión más razonables, las obras portuarias no habrían generado esa erosión, las inversiones habrían sido más rentables y se habrían evitado las tensiones sociales y económicas que provoca la lucha contra la erosión.*

*El proyecto de la región de Flandes (TERRA CZM) constituye una tentativa de restituir parte de un litoral muy edificado y artificial a una forma más natural suprimiendo las anteriores soluciones técnicas de defensa de la costa.*



#### **DECISIONES QUE NO HIPOTEQUEN EL FUTURO**

La gestión de zonas costeras debe reconocer explícitamente la incertidumbre del futuro y aplicar un planteamiento suficientemente flexible. Al mismo tiempo, toda intervención debe ajustarse al principio de precaución según el cual los legisladores deben actuar para prevenir todo posible daño y no esperar a tener la seguridad de que el daño se produzca.

*La línea costera está naturalmente sujeta al cambio a medida que los sedimentos se acumulan y erosionan. Las construcciones que se levantan hoy en la línea de costa actual pueden estar mañana situadas más tierra adentro o verse amenazadas de destrucción por el poder erosivo del mar. Durante la planificación debe tenerse en cuenta este hecho.*



#### **PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA PARA SUSCITAR EL CONSENSO**

La planificación participativa tiene por objeto integrar en el proceso de planificación las opiniones y puntos de vista de todos los interesados con una participación en colaboración que crea compromiso y responsabilidad compartida, aprovecha los conocimientos locales, permite detectar los problemas y tendencias reales y suscita en general soluciones más aplicables. Una participación desde las fases iniciales puede crear un clima de confianza y compromiso.

### **Definición de planificación participativa según algunos proyectos de demostración:**

- “Participación activa de las personas y agrupaciones interesadas en la concepción y realización de un proceso”. (Distrito de Down)
- “Participación significa, obviamente, tomar parte en algo y estar involucrado en algo pero, lo que es más importante, participación es asumir una responsabilidad”. (Consultoría de Ruotsinphytaa, Golfo de Finlandia)
- “Movilización de los organismos pertinentes con objeto de que aporten el papel fundamental que les corresponde mediante tareas, acciones, asesoría y opiniones como instrumento para promocionar objetivos específicos en la realización de un desarrollo sostenible”. (Strymonikos)

*La importancia de la participación: En 1993, un plan de gestión del estuario del Exe elaborado por una consultoría fue rechazado por la población local por considerar que no tenía en cuenta su punto de vista, sobre todo con respecto a la idea de hacer pagar a los usuarios del estuario los servicios portuarios. La experiencia indujo la creación de grupos de estudio compuestos por los usuarios del estuario. Tras un amplio proceso de consulta basado en reuniones a nivel local se consiguió un acuerdo en torno a un plan de gestión que disfruta de amplio apoyo. El proceso de participación, organizado en un Foro del Estuario del Exe (que no es un proyecto del programa de demostración) y en una serie de grupos temático compuestos por representantes de la comunidad local, va a ser la clave para la preparación anual del Plan de acción del estuario.*

Con una planificación participativa que tenga en cuenta el interés común, una buena gestión de las zonas costeras puede reducir los conflictos y suscitar un consenso. Desde una perspectiva a largo plazo más amplia, la planificación participativa puede revelar a los interesados las

ventajas indirectas de un cambio de actitud. Esta percepción común de los problemas más importantes permitirá a cada una de las partes interesadas decidir a qué pueden renunciar para realizar objetivos comunes en la gestión de las zonas costeras. Dado que la planificación no participativa de las zonas costeras ha sido la norma en la mayoría de los países, la transición hacia el planteamiento contrario puede ser larga pues deberá vencerse la resistencia natural al cambio.

### **Pueden darse conflictos en caso de:**

- intereses sectoriales encontrados, cada uno con sus propias prioridades y prejuicios profesionales
- culturas y tradiciones distintas
- información errónea, mantenida en secreto o controvertida
- desconocimiento de otras necesidades o desinterés por ellas
- desigualdades estructurales, sociales o económicas
- conflicto de intereses en temas o procedimientos específicos
- personalismos y luchas de poder



### **APOYO Y PARTICIPACIÓN DE TODAS LAS INSTANCIAS ADMINISTRATIVAS COMPETENTES**

Aunque una participación de tipo ascendente constituye un factor importante del éxito de la gestión de las zonas costeras, son las políticas nacionales las que determinan el establecimiento de objetivos sectoriales y de los planes y estrategias de inversión asociadas al uso de las zonas costeras y sus recursos naturales. Prácticamente todos los responsables de proyectos del programa de demostración han afirmado que 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 la intervención.

Además de la participación de las autoridades locales desde el principio, es fundamental que todos los niveles y sectores se muestren dispuestos a apoyar constantemente el proceso de gestión de una zona costera, incluso por lo que se refiere a la capacidad institucional necesaria para la recogida y el tratamiento de datos y la documentación.

*El proyecto Magnesia ha disfrutado de la estrecha colaboración de funcionarios de la administración local y de sus departamentos a través de un proceso de auditoría realizado en una fase muy temprana. Una situación análoga se ha dado en el caso del proyecto Kavala con intención de garantizar una continuidad.*

El principio de subsidiariedad debe regir en el reparto claro de responsabilidades entre las distintas esferas de la administración (UE, regional, nacional y local), con una voluntad en los niveles superiores de respaldar el desarrollo de la capacidad local de evaluación. Los distintos niveles y sectores de la administración tendrán

que establecer vínculos, realizar una actuación con efecto sinérgico y coordinar sus políticas.

*Antes de emprender la gestión integrada de zonas costeras, los municipios de Letonia tenían poca experiencia de trabajo en común. El proyecto piloto les “obligó” a reunirse, poner en común sus problemas y preocupaciones y realizar una planificación conjunta. Entonces descubrieron que compartían muchos problemas y que disponían de una fuerza nueva para solucionarlos en común.*



#### UNA COMBINACIÓN DE INSTRUMENTOS

La gestión de las zonas costeras será un éxito sólo si se recurre a un amplio abanico de instrumentos que incluya una combinación de instrumentos jurídicos y económicos, acuerdos voluntarios, oferta de información, soluciones tecnológicas, investigación y formación. La combinación adecuada en un caso concreto dependerá de los problemas planteados y del contexto institucional y cultural.

### 3 **NECESIDAD DE UNA ESTRATEGIA EUROPEA PARA LA GESTIÓN INTEGRADA DE LAS ZONAS COSTERAS**

Dadas la complejidad y urgencia de los problemas de las zonas costeras europeas, es funda-

mental aplicar los principios descritos en el capítulo anterior. Resulta evidente la necesidad de hacer algo para solucionar los fallos institucionales que han originado o agravado los problemas de esas zonas, y encontrar una fórmula que permita conseguir un desarrollo sostenible en esas zonas de importancia estratégica.

#### **¿Qué es el desarrollo sostenible?**

**El concepto de desarrollo sostenible se basa en la asunción de que el bienestar económico, la justicia social y la protección del medio ambiente son indisociables e intrínsecamente interdependientes a largo plazo.** El empeño de una gestión sostenible de las zonas costeras es conseguir el bien máximo para la sociedad a largo plazo desde los puntos de vista medioambiental, económico, social y cultural. Su objetivo es promover la justicia social mediante una distribución más equitativa de las oportunidades dentro de la generación actual y entre la generación actual y las generaciones futuras.

Aunque las consideraciones económicas, medioambientales y sociales son siempre inseparables a largo plazo, en lo inmediato puede resultar inevitable establecer compensaciones entre esos objetivos. En un marco de sostenibilidad, será preciso garantizar, como mínimo, que el proceso de compensaciones esté controlado de manera que se consigan unos objetivos económicos, ambientales y sociales mínimos incluso a corto plazo. Los niveles aceptables dependerán de los valores que prevalezcan en una sociedad concreta en un momento determinado.

Además, los recursos costeros son finitos desde el punto de vista tanto físico como espacial y, por ello, algunas decisiones a corto plazo pueden destruir recursos de forma irreversible. Uno de los objetivos del desarrollo sostenible es, por tanto, que las decisiones actuales no hipotequen el futuro. En cualquier caso, el concepto de “sostenibilidad” debe tener en cuenta también que muchas de las situaciones negativas creadas por la intervención humana en las zonas costeras pueden cambiar radicalmente, aunque sea a un precio y lleve mucho tiempo conseguirlo.

#### 3.1 **¿QUÉ ES LA GESTIÓN INTEGRADA DE ZONAS COSTERAS?**

**La gestión integrada de las zonas costeras es un método genérico que encarna los principios generales descritos en el capítulo 2 y promueve la gestión sostenible de las zonas costeras.** Constituye una manera de aceptar objetivos y opiniones distintas y de tolerar la incertidumbre en relación con los procesos naturales presentes y futuros mientras se intenta encontrar soluciones ampliamente aceptables a los problemas planteados.

La filosofía sobre la que reposa la gestión integrada de las zonas costeras asume que:

- La gestión integrada puede favorecer el desarrollo de sistemas democráticos y la creación de mecanismos que faciliten el compromiso coherente de organizaciones e individuos en todos los niveles de la sociedad.

- La coordinación entre sectores y niveles administrativos es un elemento esencial de buen gobierno.
- Toda iniciativa de gestión integrada tiene que diseñar un proyecto de sociedad sostenible, que constituirá el marco para la formulación y ejecución de las intervenciones.

#### **El “proceso” de ordenación integrada de zonas costeras:**

El proceso empieza una vez que se tiene **conciencia de las cuestiones** de interés común, lo cual facilita un **diálogo** e intercambio de opiniones entre las partes interesadas y afectadas que, a su vez, favorece la **cooperación entre las partes**, lo cual constituye la base para una **acción coordinada** que, con el tiempo, fomentará la **gestión integrada**.

## ¿Qué es la gestión integrada de las zonas costeras?

Es un proceso dinámico, continuo e iterativo destinado a promover la gestión sostenible de las zonas costeras. Consiste en conseguir equilibrar a largo plazo dentro de los límites impuestos por la dinámica natural y la capacidad de carga de la zona los beneficios del desarrollo económico y de los usos de la zona costera por los seres humanos, de la protección, preservación y restauración de las zonas costeras, de la reducción de las pérdidas en términos de vidas humanas y de daños a las cosas y del acceso y disfrute públicos de la costa.

El término “integrada” se refiere tanto a la integración de objetivos como a la integración de los numerosos instrumentos necesarios para conseguirlos. Designa la integración de todas las políticas, sectores e instancias administrativas pertinentes. Implica la integración de los componentes terrestre y marino del territorio. La gestión de zonas costeras es una gestión integrada en el tiempo y en el espacio y es intrínsecamente pluridisciplinar. No debe encasillarse en ningún caso como un aspecto emparentado exclusivamente con el sector del medio ambiente.

A pesar de lo que implica la palabra “gestión”, este proceso abarca todo el ciclo desde la recogida de información, la planificación, la toma de decisiones, la gestión y el seguimiento de la ejecución. La palabra “planificación” debe entenderse en su sentido más amplio de desarrollo estratégico de políticas y no simplemente como planificación de los usos del suelo u otro tipo de planificación sectorial.

En la gestión integrada de las zonas costeras se recurre a la participación y cooperación de todas las partes interesadas y afectadas, a las que se ha puesto en conocimiento de la información debida, para evaluar los objetivos de la sociedad\* en una zona costera concreta y en un momento dado, y realizar las actuaciones oportunas para conseguir esos objetivos.

\* “Objetivos de la sociedad” son las metas y aspiraciones de una sociedad dada e incluyen los objetivos medioambientales, económicos, sociales y culturales.

- El futuro es intrínsecamente incierto.
- Hay que resolver los problemas, no apartarlos.
- Se trata de un proceso muy complejo e iterativo que requiere tiempo. Deben potenciarse las capacidades y favorecer y promover en el tiempo la instauración de un clima de participación.
- En la gestión integrada no hay ninguna fórmula estándar.
- Las iniciativas de gestión integrada deben adaptarse a las estructuras institucionales y políticas vigentes y garantizar su legitimidad política y el respeto a las tradiciones y culturas.

de se indican algunas de las variables o tipologías principales que permiten clasificarlas. Los mapas ponen de manifiesto la gran variedad de condiciones y problemas de las zonas costeras europeas, diversidad que no hará más que aumentar con el ingreso de los países del Este de Europa en la UE.

Las prácticas de gestión integrada de zonas costeras son también muy variadas. A la vista de los proyectos piloto del programa de demostración, los planteamientos aplicados a la gestión integrada de las zonas costeras pueden diferenciarse por:

- la cobertura geográfica del proyecto
- la gama y complejidad de los problemas planteados
- la combinación de entidades públicas y privadas, su posición y los intereses implicados
- el número y posición de entidades e intereses representados en el grupo central (prin-

### 3.2 DIVERSIDAD

Hoy por hoy no hay ningún método satisfactorio y comúnmente aceptado para definir y clasificar las zonas costeras. Así y todo, en el Anexo III se presenta una serie de mapas don-

- principales asociados, que participan en la realización del proyecto)
- base contractual/jurídica de la iniciativa; apoyo político y modalidad de legitimación
- nivel y calidad de la dirección
- grado de autoridad del grupo central
- medida en que la iniciativa utiliza el sistema normativo vigente como “marco” de funcionamiento
- posibilidades de permanencia del proceso después de iniciado
- mecanismos de participación y tipo de interacción con el público
- mecanismos (voluntarios, oficiales y extraoficiales) de las relaciones entre entidades

Entre los principales factores que determinan la elección del planteamiento cabe citar los siguientes:

- Definición cultural de “bien público”
- Conocimiento de los conceptos sobre los que se fundamenta la gestión integrada; grado de información/datos disponibles
- Punto de inicio de la acción y preferencia por una disciplina particular
- Calidad de la dirección y grado de motivación de los participantes
- Recursos disponibles y calendario
- Grado de sensibilización pública y actitud general hacia la participación
- Estructuras y contexto jurídico, jurisdiccional, administrativo y de la planificación
- Legitimación de la iniciativa

*El contexto administrativo es uno de los factores determinantes a la hora de optar por el planteamiento que va a aplicarse en la gestión integrada de las zonas costeras. Las distintas estructuras institucionales para la formulación de políticas presentan grandes diferencias. En Francia, por ejemplo, son los representantes electos quienes fijan los objetivos, mientras que en otros países se siguen métodos de tipo más ascendente.*

**Cómo 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, 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.**

Esta complejidad dificulta asimismo la determinación del planteamiento más indicado para una zona concreta. Así y todo, se puede aprender de la experiencia ajena considerando las fuerzas principales que actúan sobre la zona y señalando otras iniciativas en zonas con características análogas.

Por otra parte, a pesar de la gran variedad de problemas y condiciones que se dan en las zonas costeras, el programa de demostración ha puesto de manifiesto algunos problemas comunes. A continuación se van a estudiar algunos de ellos y las posibles opciones políticas para promover la gestión integrada de las zonas costeras en Europea por medio de una estrategia basada en una filosofía común pero cuya puesta en práctica recurrirá a mecanismos distintos adaptados a problemas y contextos espaciales específicos.

### 3.3 LA DIMENSIÓN EUROPEA

**Un clima favorable a nivel europeo puede ofrecer el contexto para que los Estados miembros desarrollen políticas nacionales de gestión integrada de zonas costeras más adecuadas que incluyan estrategias de inversión, planes de desarrollo integrado (espacial y funcional) y estrategias de gestión de recursos.**

Varias organizaciones, como el PNUMA, la OCDE y el Consejo de Europa, están promoviendo planteamientos más integrados donde la planificación y gestión de las actividades humanas se consideran la mejor manera de resolver conflictos en la zona costera y de optimizar el uso de sus recursos. En la dirección de Internet sobre el programa de demostración: [europa.eu.int/comm/environment/iczm/home.htm](http://europa.eu.int/comm/environment/iczm/home.htm)

pueden encontrarse referencias y enlaces con esas iniciativas. Las experiencias de esas ini-

ciativas son totalmente compatibles con las lecciones que pueden extraerse del programa de demostración. De hecho, varios Estados miembros han adoptado las recomendaciones de esas organizaciones y han puesto en marcha iniciativas unilaterales para luchar contra la degradación de la costa, sobre todo en el contexto de acuerdos regionales como los Convenios de Barcelona, Helsinki y OSPAR.

No obstante, hace falta una visión estratégica común del modo en que las zonas y los recursos costeros europeos podrían utilizarse mejor para satisfacer las necesidades futuras, así como un acuerdo oficial entre los Estados miembros sobre una actuación prioritaria para mejorar la planificación y gestión de las actividades humanas en esas zonas mediante la gestión integrada. Tal estrategia tiene que responder a las necesidades de los Estados miembros actuales y reflejar los problemas y oportunidades de la ampliación de la UE a algunos de nuestros vecinos del Este.

En la Resolución 94/C 135/02 del Consejo se insiste en la necesidad de una estrategia comunitaria de gestión y desarrollo integrados de las zonas costeras basada en el principio de sostenibilidad y en prácticas ecológicas y respetuo-

sas del medio ambiente. El programa de demostración confirma la necesidad de una estrategia europea de esas características, e indica que tal necesidad se justifica por:

- El fuerte impacto de la política sectorial de la UE sobre el estado y el desarrollo de las zonas costeras en Europa.
- La necesidad de garantizar unas condiciones equitativas.
- La importancia de garantizar un medio ambiente sano para todos los ciudadanos.
- La obligación de impulsar la cohesión económica y social de las zonas costeras.
- La necesidad de garantizar el mejor uso estratégico de los fondos de la UE.
- La naturaleza internacional de gran parte de la dinámica costera, incluso por lo que se refiere a la afluencia de turistas de otros Estados miembros, la agricultura destinada a la exportación y los fenómenos de contaminación transfronteriza.
- El papel de la UE en la resolución de problemas transfronterizos, por ejemplo con nuestros vecinos del Mediterráneo y de Europa Central y Oriental

## 4 OPCIONES POLÍTICAS PARA UNA ESTRATEGIA EUROPEA DE GESTIÓN INTEGRADA DE ZONAS COSTERAS

La difusión de la gestión integrada de zonas costeras en Europa sólo podrá ser posible con el apoyo activo de todas las esferas administrativas, de las europeas a las locales. Puesto que los detalles de las opciones políticas adecuadas en los niveles administrativos local y regional serán distintos en función de la zona, no resulta un tema que deba tratarse en una consulta de alcance europeo. Por consiguiente, esta sección describe el papel comunitario en la promoción y aplicación de la gestión integrada de zonas costeras mediante una acción directa a nivel europeo o por medio de recomendaciones o prescripciones destinadas a conseguir que otras esferas administrativas adopten buenas prácticas en la gestión de zonas costeras.

El hecho de centrarse en la dimensión europea no resta importancia a los demás niveles administrativos. **El programa de demostración indica que una política europea sobre gestión integrada de zonas costeras sólo podrá ser eficaz si existe una estrecha colaboración entre las instituciones europeas y una participación plena de las administraciones nacionales, regionales y locales.** No hay que olvidar, además, que cualquier acción europea tiene que respetar acuerdos internacionales sobre transporte marítimo, pesca, medio ambiente y mares regionales, que son aplicables a zonas que no corresponden exactamente con el territorio de la UE.

El presente capítulo tiene por objeto suscitar un debate sobre la forma y el contenido adecuados de una futura estrategia europea para la gestión integrada de las zonas costeras. Además de determinar el papel general de la UE, la elaboración de la estrategia consistirá en:

- Indicar las numerosas posibilidades de aplicar los principios descritos en el capítulo 2 por medio de las políticas vigentes de la UE.
- Determinar los instrumentos y programas que van a utilizarse en apoyo de la gestión integrada de las zonas costeras mediante intervenciones en el ámbito de políticas con-

cretas y por medio de una mayor coordinación entre políticas distintas.

- Decidir si es o no necesario un marco jurídico a nivel de la UE para la puesta en práctica de la estrategia.

Las opciones que se presentan en el presente capítulo, no necesariamente correctas o completas, son las que se formularon en el curso del programa de demostración. Las recomendaciones definitivas de la Comisión sobre gestión integrada de zonas costeras se elaborarán únicamente al final del debate público que el presente documento pretende suscitar, y una vez se haya procedido a un intercambio de opiniones con el Parlamento Europeo y otras instituciones de la UE.

### 4.1 PAPEL DE LA UE

El papel de la UE en la promoción de la gestión integrada de zonas costeras está condicionado por los Tratados europeos:

- 1) Uno de los fundamentos jurídicos más sólidos para la participación de la UE en la estrategia lo constituye el artículo 6 del Tratado de Amsterdam, que se refiere a la integración del medio ambiente en las demás políticas.
- 2) La estrategia debe considerarse un instrumento que permite alcanzar otros objetivos comunitarios en materia, por ejemplo, de cohesión regional, pesca, asuntos sociales, transporte, energía y promoción de las PYME.

Los resultados del programa de demostración indican que la UE debe ofrecer un marco general para una actuación coherente basada en una visión común en relación con el desarrollo de las zonas costeras y animar a las partes interesadas (personas, organizaciones y administraciones) para que establezcan una interacción y movilicen sus propios recursos con objeto de:

- seguir una orientación a largo plazo
- pensar con una perspectiva multisectorial
- incluir las necesidades y puntos de vista locales en la planificación de las zonas costeras

El papel de la UE puede consistir, pues, en:

**Determinar el marco de la gestión integrada de zonas costeras:** A partir de una asunción común de los objetivos de la gestión integrada de las zonas costeras, elaborar una serie de principios orientativos que puedan aplicarse con flexibilidad en los distintos contextos regionales de la UE.

**Poner en marcha la gestión integrada:** Mover acciones de gestión integrada de zonas costeras en otros niveles administrativos por medio de obligaciones directas o supeditando la concesión de fondos de algunos programas de la UE a la realización de tales iniciativas.

**Promover la gestión integrada de zonas costeras,** mediante asistencia directa en favor de algunas iniciativas, por ejemplo, la participación directa en la coordinación de políticas y actividades de Estados miembros a nivel mesorregional (Mediterráneo, Arco Atlántico, Mar del Norte, etc.).

**Apoyar la gestión integrada de las zonas costeras** mediante asistencia al desarrollo de instrumentos y metodologías en la materia, incluido el desarrollo de recursos humanos y la recogida de información.

El presente documento y los resultantes del programa de demostración son, en sí, un primer paso hacia la “determinación” y la “promoción” de la gestión integrada de zonas costeras. La experiencia adquirida con el programa de demostración indica que esas actividades tienen que continuar y materializarse y que es preciso determinar la manera de “poner en marcha” y “apoyar” una aplicación más amplia de ese tipo de gestión en los Estados miembros, bien mediante la adaptación de las políticas vigentes, bien por medio de la creación de nuevos programas o normas.

Una futura estrategia europea de gestión integrada de zonas costeras debe adecuarse a las necesidades de los Estados miembros actuales y, además, reflejar las necesidades de países vecinos con los que la UE comparte mares regionales (el Mediterráneo, por ejemplo), espe-

cialmente las de los países de Europa Central y Oriental que pueden llegar a convertirse en miembros de la UE en un futuro próximo.

Además de proporcionar el marco de actuación en otras esferas administrativas, **la UE debe predicar con el ejemplo, estrechar la cooperación entre los servicios de la Comisión y garantizar una coordinación adecuada de las políticas de la UE** que permita actuar de forma integrada pero con el grado de diferenciación geográfica suficiente para respetar la diversidad de condiciones en las distintas zonas costeras de Europa.

#### 4.2 ADAPTACIÓN DE LAS POLÍTICAS SECTORIALES DE LA UE

La legislación de la UE tiene una repercusión cada vez mayor sobre la legislación de costas nacional, sobre todo en relación con la pesca, la calidad del agua, la conservación de la naturaleza y la evaluación ambiental. El cumplimiento de las obligaciones internacionales y europeas por parte de los Estados miembros puede contribuir a unificar las leyes nacionales y trascender los conceptos jurídicos tradicionales, aunque también puede verse obstaculizado por la jurisprudencia nacional preexistente.

Son varias las políticas sectoriales de la UE que tienen un efecto *positivo* real o potencial sobre el medio ambiente costero, en concreto las directivas sobre contaminación, conservación de la naturaleza y evaluación ambiental. Los Fondos Estructurales, por su parte, financian muchas actividades beneficiosas. No obstante, los estudios y proyectos del programa de demostración indican que una parte importante de las políticas de la UE no coincide con los objetivos de una gestión integrada de las zonas costeras, o no realiza el potencial de apoyo a ese tipo de gestión que cabría esperar.

**Las políticas sectoriales de la UE podrían promocionar mejor la gestión integrada de zonas costeras mediante:**

- mejores conceptos
- una aplicación más correcta de conceptos adecuados

- **una mayor integración de la gestión integrada de zonas costeras en políticas concretas**
- **la adaptación de la política a la escala regional**
- **una mayor claridad sobre la aplicación de la política al medio marino**

Según estudios del programa de demostración, algunos actos legislativos de la UE, aunque no repercutan necesariamente de una forma positiva o negativa sobre el medio físico, podrían ser más eficaces como apoyo a la gestión integrada de las zonas costeras con una concepción o redacción más adecuadas.

Esos estudios indican, además, que la ineficacia de otras medidas de la UE que podrían servir para apoyar la gestión integrada de las zonas costeras puede imputarse, quizás, a la forma en que se aplican (o no se aplican) en los Estados miembros. En igualdad de condiciones, la gravedad del problema es directamente proporcional al grado de discrecionalidad acordado a los Estados miembros: la subsidiariedad y la realización de una gestión integrada pueden entrar en conflicto.

Las políticas sectoriales de la UE podrían también prestar un apoyo más adecuado a la gestión integrada de las zonas costeras teniendo plenamente en cuenta los requisitos medioambientales (y sociales, culturales y económicos) y las necesidades distintas de las diferentes áreas espaciales. En virtud del artículo 6 del Tratado de Amsterdam, el medio ambiente tiene que integrarse en las demás políticas comunitarias. En las conclusiones del Consejo Europeo de Cardiff de junio de 1998 figuran indicaciones sobre los pasos concretos que deben darse para conseguir ese objetivo. No obstante, según estudios del programa de demostración, se ha prestado una atención mucho menor a la aplicación de otra disposición del Tratado en virtud de la cual las políticas de la UE deben tener en cuenta las diferencias regionales, aunque la Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio está haciendo aumentar la importancia de este aspecto.

Por último, los estudios indican que algunas políticas de la UE podrían respaldar mejor los

objetivos de la gestión integrada de los componentes marino y terrestre de las zonas costeras si aclararan y resolvieran los debates en torno a su aplicación a la zona marina.

**Según los estudios del programa de demostración, es necesario hacer un balance exhaustivo de las políticas de la UE y de su relación con las políticas de otros niveles administrativos, que permita determinar las posibilidades de promoción de la gestión integrada de zonas costeras. Lo mínimo que puede exigirse es que la política de la UE no obstaculice la aplicación de este tipo de gestión de las zonas costeras.**

En el contexto del programa de demostración se realizó ya un examen preliminar de la situación (véase el capítulo 6 del documento técnico de acompañamiento “Lecciones del programa de demostración de la Comisión Europea sobre ordenación integrada de las zonas costeras” así como el informe definitivo del estudio temático “Políticas de la UE”). Se estudiaron las políticas legislativas oficiales de la UE así como iniciativas en curso tales como la labor de ordenación territorial dirigida durante muchos años por la Comisión en colaboración con los Estados miembros. Así y todo, para poder realizar un examen más exhaustivo se necesita una acción concertada de todos los servicios de la Comisión en colaboración con los servicios homólogos de la administración local, regional y nacional de los Estados miembros.

**Además de estudiar la manera en que cada una de las políticas sectoriales podría ofrecer un apoyo más válido a la gestión integrada de zonas costeras, existe una serie de opciones que podrían aplicarse en varias de las políticas e instrumentos vigentes, por ejemplo:**

- Estimular una actuación a nivel de “mares regionales”.
- Mantener o aumentar el apoyo a actividades de demostración, sobre todo las que se refieren también a la pesca.
- Crear una “marca” que distinga a la buena gestión de las zonas costeras y que podría seguir el modelo del premio a las “ciudades sostenibles” o el de una carta (del estilo de

la “Carta para un turismo sostenible”) firmada por individuos y organizaciones de las zonas costeras.

- Realizar actividades de sensibilización a los efectos positivos de la gestión integrada de las zonas costeras.
- Promover la adopción de tecnologías que favorezcan la gestión integrada de las zonas costeras y una corriente de participación e información coordinada a nivel regional y local y entre distintos niveles supeditando a ello la concesión de fondos.
- Proporcionar asistencia (técnica y metodológica) a países en la constitución de marcos políticos para las zonas costeras.
- Difundir información estructurada sobre buenas prácticas de gestión integrada de zonas costeras para que no se pierdan las limitadas competencias. El programa de demostración ha proporcionado una contribución en este sentido. El desarrollo de un sitio Internet sobre gestión integrada de zonas costeras, de un centro de apoyo o, incluso, la creación de un “grupo consultivo” son mecanismos que cabe prever para el futuro.
- Redactar un modelo de “contrato” entre los participantes en una iniciativa de gestión integrada de zonas costeras, lo cual puede consolidar y homogeneizar las actividades.
- Realizar una evaluación estratégica transparente, por lo menos a nivel regional, del impacto (ambiental, socioeconómico y espacial) de decisiones políticas.
- Formular las políticas con la voluntad de armonizar los planteamientos de tipo descendente y ascendente estableciendo una sinergia entre ambos y adaptándolos a cuestiones y problemas específicos.
- Difundir la información y los conocimientos hacia los destinatarios adecuados.
- Mantener el impulso de los proyectos en curso sobre gestión integrada de zonas costeras.

*El programa de demostración sobre ordenación integrada de las zonas costeras es un buen ejemplo de cómo pueden emplearse fondos relativamente escasos de programas y líneas presupuestarias existentes para impulsar una iniciativa de gestión integrada de zonas costeras a nivel regional y local.*

En las conclusiones definitivas del programa de demostración deberá indicarse cuáles de esas opciones son adecuadas o si no lo son en absoluto.

El documento COM95/511 no aborda de forma específica los problemas relacionados con la adaptación de la política de la UE a las necesidades y circunstancias de situaciones concretas. No obstante, el programa de demostración ha servido para poner de manifiesto la importancia de la cuestión. **Si se aumenta la dimensión espacial de las políticas comunitarias, será más fácil adaptar cada política sectorial de la UE a las necesidades de zonas costeras concretas.**

Para ello, algunos de los aspectos clave que hay que tener en cuenta son:

- El grado de regionalización (y la definición de unidades espaciales) varía de una política a otra de la UE, lo cual dificulta su integración.
- Si la definición de región debe dejarse en manos de la UE o a la discreción de los Estados miembros.
- Asimismo, si la diferenciación regional debe ser libre (como en los regímenes agroambientales actuales) u obligatoria. En el primer caso, las posibilidades de conseguir una mayor integración serán poco uniformes.
- El nivel correcto de regionalización para conciliar la aplicación diferenciada de la legislación comunitaria y las exigencias del mercado único, así como quién debería realizar ese control.

*En algunas políticas centralizadas por tradición se está evolucionando hacia una mayor regionalización. Las propuestas de reforma de la PAC formuladas en la Agenda 2000 ofrecen más posibilidades de diferenciación por medio de ayudas directas a las rentas agrarias, que pueden llegar a estar supeditadas al respeto de una serie de requisitos en materia de medio ambiente. En el sector de la energía, la reciente comunicación de la Comisión “Energía para el futuro: Fuentes de energía renovables - Libro blanco para una estrategia y un plan de acción comunitarios” (COM [97] 599 de 26.11.97)” propone duplicar la contribución*

*de las energías renovables hasta el 12% de la demanda de energía de la UE, compromiso que podría prestarse a la elaboración por parte de los Estados miembros de planes regionales de acción.*

**Es fundamental reflejar los principios generales de una buena gestión de las zonas costeras, descritos en el capítulo 2 del presente documento, en toda nueva propuesta de la UE.**

### 4.3 COORDINACIÓN INTERSECTORIAL

Como ya se ha dicho antes, el Tratado exige la integración en las demás políticas comunitarias de las consideraciones medioambientales y del principio de cohesión económica y social. Lo mismo puede decirse con respecto a la integración de los objetivos de empleo, que se aplican también a la gestión integrada de zonas costeras. Pese a todas esas obligaciones de integración, la política de la UE sigue estando con frecuencia sectorializada. Incluso en las políticas donde se viene realizando en los últimos años un mayor esfuerzo de integración, el factor tiempo hace que sus resultados no sean siempre inmediatamente observables.

*Entre los aspectos que van a ser próximamente objeto de coordinación se incluyen la relación entre los planes de gestión de cuencas hidrográficas con arreglo a la Directiva marco propuesta sobre aguas, los planes de gestión de parajes de importancia comunitaria (ZEC) con arreglo a la Directiva de hábitats y los planes integrados de desarrollo rural y regional con arreglo a los Reglamentos de los Fondos Estructurales para después del año 2000.*

**Se necesitan mecanismos para aumentar la coordinación de las políticas de la UE y una gran variedad de instrumentos para alcanzar objetivos “integrados”.** Este hecho quedó puesto de manifiesto en el discurso de introducción sobre gestión integrada de las zonas costeras pronunciado por el miembro del Parlamento Europeo Sra. Langerhagen en un seminario organizado en octubre de 1998 en Goteborg sobre aplicación de tal gestión. En el discurso se hacía un llamamiento en favor de la oficialización de la cooperación actual entre los servicios de la Comisión en materia de zonas costeras.

Algunos de esos mecanismos posibles son:

- Intercambios informales de información entre servicios y seminarios internos en la Comisión (entre direcciones generales) con objeto de sensibilizar a los funcionarios, independientemente de su grado, a la relación entre las políticas de su competencia y las políticas desarrolladas en otros servicios.
- Difusión coordinada de información al exterior.
- Coordinación de los requisitos en materia de comunicación de datos.
- Consultas interservicios en fases más tempranas del proceso de formulación de políticas.
- Protocolos de acuerdo oficiales entre servicios.

Es preciso determinar cuáles de esos mecanismos pudieran ser adecuados, o si ninguno lo es.

**El programa de demostración ha puesto de manifiesto que las actividades comunes entre distintas direcciones generales en favor de iniciativas de gestión integrada de zonas costeras proporcionan el marco ideal para la integración y cooperación interservicios. Hay que señalar, sin embargo, que tal cooperación sólo puede ser eficaz con el apoyo político adecuado de los puestos más altos de la jerarquía, con el tiempo y los recursos necesarios y con el respaldo total de otras instituciones europeas, especialmente el Consejo y el Parlamento Europeo.**

En algunas políticas de la UE (por ejemplo, los Fondos Estructurales, los regímenes agroambientales, la identificación de zonas vulnerables a los nitratos y los sistemas de gestión energética a nivel regional y urbano) existe ya la posibilidad de una actuación regional diferenciada, que posibilita la integración de esas políticas a nivel regional/local.

*Pocos han sido los proyectos de demostración que han explotado las posibilidades de integración de la política de la UE a nivel regional o local debido, con frecuencia, según los estudios temáticos del programa de demostración,*

*a que los organismos nacionales no informaban a los niveles administrativos inferiores. Los proyectos de Devon, Cornualles y Stors-trom son algunos de los pocos proyectos que han desarrollado una relación con los comités de seguimiento de los Fondos Estructurales.*

**La aplicación cada vez más generalizada del principio de subsidiariedad puede reflejarse en la asunción por parte de las administraciones nacionales, regionales y locales de un papel más activo en la coordinación de la aplicación de la política de la UE.**

#### 4.4 CONVENIENCIA DE UN MARCO JURÍDICO

Los capítulos precedentes han ilustrado las grandes posibilidades de promoción de la gestión integrada de las zonas costeras a nivel europeo por medio de los instrumentos existentes, de políticas e iniciativas sectoriales o de una mayor coordinación entre esas políticas.

Cabe preguntarse si todo eso es suficiente o si una estrategia europea de gestión integrada de zonas costeras necesita un instrumento jurídico especial. En ese caso, habría que determinar su campo de aplicación y su forma (reglamento, directiva, recomendación o decisión).

Las diferencias entre los sistemas jurídicos de los Estados miembros y la amplia gama de estructuras que pueden utilizarse para introducir cambios desaconsejan un planteamiento demasiado normativo por parte de la Unión Europea. Por otra parte, toda intervención debe estar en consonancia con la competencia jurídica de la UE y con el principio de subsidiariedad. El artículo 189 del Tratado europeo permite recurrir a toda una gama de instrumentos legislativos como las directivas, las resoluciones o las decisiones, cada uno con sus ventajas y sus inconvenientes. Una estrategia de la UE para la gestión integrada de las zonas costeras podría aplicarse por medio de una combinación de tales instrumentos.

**Decisión:** Una decisión del Consejo es jurídicamente vinculante para las administraciones (en general algunos Estados miembros) a las que se dirige.

**Directiva:** Una directiva es jurídicamente vinculante para los Estados miembros y, por consiguiente, tiene la ventaja de que su cumplimiento es obligatorio. Desde el punto de vista político, sin embargo, es quizás la forma más difícil de acordar. Una directiva no puede formularse en términos demasiado generales porque es necesario verificar el cumplimiento de sus disposiciones pero, por otro lado, tiene que ser suficientemente genérica para que el principio de subsidiariedad oriente su aplicación.

**Resolución del Consejo - Un código de orientaciones:** Un código de orientaciones es el mecanismo más flexible para la gestión integrada de zonas costeras pero, al carecer de fuerza jurídica, su aplicación depende de la voluntad política y no puede garantizarse. Por otro lado, una recomendación no vinculante puede ser más convincente si se acompaña de incentivos fiscales.

Dada la gran variedad de estructuras y problemas jurídicos (algunos comunes y algunos específicos) en las zonas costeras de los países europeos, los mecanismos que utilice la Unión Europea para la gestión integrada -sean cuales sean- deben tener en cuenta esas diferencias legislativas y permitir que cada país adopte los planteamientos que considere más oportunos.

Es evidente que cualquier legislación europea tiene que cumplir los Tratados de la Unión Europea. Debe asimismo ser políticamente aceptable para los Estados miembros y los ciudadanos europeos.

En esta sección se proponen varios elementos que podrían incluirse en esas normas.

##### 4.4.1 Actuación a nivel europeo

Cualquier legislación europea que se adopte para regular la gestión integrada de las zonas costeras debe empezar, por lógica, con el compromiso de las instituciones europeas por alcanzar los objetivos de ese tipo de gestión e

insistiendo en la importancia de una intervención inmediata para iniciar el proceso de gestión integrada con objeto de promover la obtención de beneficios socioeconómicos sostenibles y duraderos a medio y largo plazo. A continuación, podrían adoptarse normas específicas sobre gestión integrada de zonas costeras que impulsarían iniciativas europeas en favor de la aplicación de tal gestión. Entre esas iniciativas pueden incluirse algunas de las ideas propuestas en las secciones 4.1 a 4.3 del presente documento. Cada una de las modificaciones de políticas sectoriales de la UE que sea preciso realizar requerirá un acto legislativo específico.

#### **4.4.2 Actuación a nivel nacional, regional y local**

Con nuevos instrumentos podrían formularse recomendaciones o requisitos dirigidos a los Estados miembros. Entre los elementos que podrían llegar a incluirse cabe citar los siguientes:

- Adoptar una declaración en la que se presenten los objetivos, la filosofía o el empeño en favor de una gestión integrada de zonas costeras en cualquiera de las políticas que puedan afectarlas y donde se reafirme el compromiso de aplicar y cumplir correctamente la legislación vigente que la respalda.
- Elaborar una definición/identificación de zona costera (incluidos sus componentes terrestre y marino).
- Elaborar o adoptar una definición de actividad de gestión integrada de zonas costeras.
- Informar sobre el estado de zonas costeras y trabajar en pos de su gestión integrada.
- Aumentar la comunicación y el intercambio de ideas entre distintos sectores gubernamentales con competencias en las zonas costeras.
- Adquirir un compromiso firme a nivel nacional y regional para mejorar el flujo de información a las administraciones locales y regionales sobre las políticas, programas y oportunidades de la UE en relación con las zonas costeras.
- Desarrollar un mecanismo de consulta y participación para garantizar la participación de todas las partes interesadas en cualquier actividad de gestión integrada de zonas costeras.
- Realizar una evaluación de las necesidades a largo plazo cada vez que se desarrolle una actividad de desarrollo en la zona costera.
- Examinar los marcos jurídicos y la compatibilidad de instrumentos legislativos sectoriales en cada nivel administrativo (y entre niveles) de los Estados miembros. Podría aplicarse a tal fin el planteamiento de la evaluación ambiental estratégica a las políticas sectoriales vigentes (por ejemplo, sistema impositivo) así como para evaluar su impacto sobre los usos y abusos del suelo con una referencia especial a las zonas costeras.
- Convocar un proceso de reflexión a nivel nacional sobre los mecanismos mejor adaptados para responder a las necesidades en materia de gestión integrada de zonas costeras como, por ejemplo, la elaboración de planes nacionales de gestión de zonas costeras, la creación de un órgano nacional o un centro de coordinación, la coordinación de las leyes vigentes o sistemas no vinculantes
- Formular o modificar normas u otros instrumentos con objeto de facilitar la cooperación entre distintos niveles y sectores de la administración (transnacional, interregional, intersectores y tierra/mar).
- Modificar la legislación de manera que se puedan delegar o transferir responsabilidades a las autoridades locales por lo que se refiere a sectores que en la actualidad estén centralizados (por ejemplo, la pesca).
- Aclarar las funciones que tienen los mecanismos de control y regulación de los usos del suelo y de las actividades asociadas y los sistemas de planificación y de registro en relación con la gestión integrada de las zonas costeras.



## 5 **BIBLIOGRAFÍA**

Las fuentes que se han utilizado en la elaboración del presente documento figuran entre los títulos presentados en la página “ICZM Bibliography” del sitio Internet del programa de demostración (<http://europa.eu.int/comm/environment/iczm/home.htm>).

**Nuestra página de Internet (en inglés) contiene también más información sobre cada proyecto de demostración, las personas de contacto y los enlaces a otros sitios. Los informes de los seis estudios temáticos se introducirán también en cuanto se hayan completado. Las personas que no tengan acceso a Internet pueden solicitar esas páginas en sus ediciones en papel.**



## *ANEXO I*

### *INDICACIONES PARA LA CONSULTA*

Todas las personas y organismos interesados pueden enviar observaciones por escrito con respecto al presente documento a la siguiente dirección:

Bruno Julien  
DG XI-D-2  
Comisión Europea  
Rue de la Loi, 200  
1049 Bruselas  
BÉLGICA

O a la dirección de correo electrónico de Anne Burrill:  
[anne.burrill@cec.eu.int](mailto:anne.burrill@cec.eu.int)

El correo electrónico es especialmente aconsejable.

Se pueden presentar observaciones hasta el 30 de septiembre de 1999.

Para que el personal de la Comisión pueda prestar la debida atención a todas las contribuciones, éstas deberán ocupar un máximo de dos páginas impresas. Las contribuciones que superen este límite no serán tenidas en cuenta.

Serán especialmente bien recibidas las observaciones que:

- Se refieran específicamente a las ideas presentadas (u omitidas) en el presente documento, especialmente las destacadas en negrita.
- Contribuyan a definir el papel de la Unión Europea en la gestión de zonas costeras.
- Presenten observaciones fundamentadas en ejemplos concretos con referencias a otros documentos, si procede.

Las observaciones no se considerarán confidenciales y podrán citarse o publicarse.

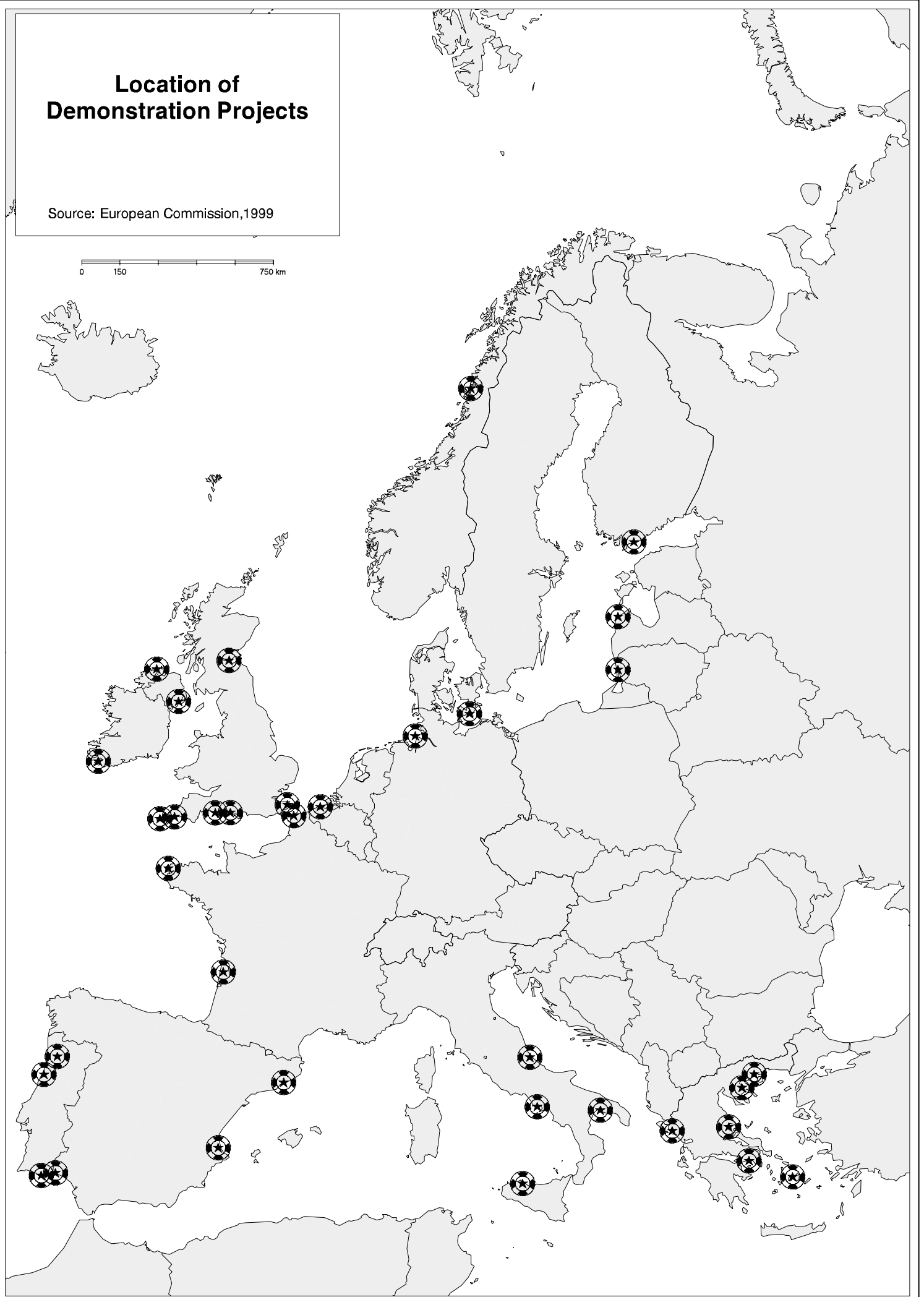
***ANEXO II***

***UBICACIÓN DE LOS PROYECTOS DE DEMOSTRACIÓN***

# Location of Demonstration Projects

Source: European Commission, 1999

0 150 750 km



## ***ANEXO III***

### ***MAPAS TIPOLÓGICOS***

- A) Ocupación del suelo**
- B) Grado de urbanización**
- C) Cambios en los usos del suelo**
- D) Fragmentación de hábitats naturales**
- E) Parajes de gran importancia para la conservación de la naturaleza**
- F) Geomorfología y orografía de la costa**
- G) Erosión / acreción de la costa y presencia de obras de protección costera**
- H) Renta media**
- I) Actividades turísticas y pesqueras**
- J) Variaciones demográficas**
- K) Estructura de la población**

Comisión Europea

**Hacia una estrategia europea para la gestión integrada de la zonas costeras  
Principios generales y opciones políticas**

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

1999 — 32 pp. — 21 x 29,7 cm

ISBN 92-828-6460-X



OFICINA DE PUBLICACIONES OFICIALES  
DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

L-2985 Luxembourg

---