

PLAN ESTRATÉGICO NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE LA COSTA

Hugo Morán

Secretario de Estado de Medio Ambiente.

Ministerio de Transición Ecológica, Energía y Reto Demográfico

Nuestros más de 10.000 km de costa albergan una amplia variedad de ecosistemas y paisajes, fruto de la interacción tierra-mar, que constituyen en su conjunto un entorno dinámico y variable, sujeto a procesos naturales razonablemente interpretables y predecibles.

Sin embargo, sobre él convergen intervenciones ajenas a la dinámica natural, como la urbanización desmesurada -con usos e infraestructuras que invaden la zona marítimo terrestre y otras colindantes con esta-, la actividad industrial, los vertidos contaminantes procedentes de tierra, o la interrupción del caudal sólido de los ríos -con la consiguiente erosión en las desembocaduras, entre otras.

Siendo así que el factor humano no sólo ha quebrado el equilibrio ecológico de buena parte del frente litoral y modificado la línea de costa, rigidizándola y artificializándola, destruyendo dunas y cordones litorales, o desecando marismas y lagunas, comprometiendo su calidad ambiental; sino que, a la par, nos ha privado de una robusta línea de defensa frente a fenómenos extremos.

Una parte importante de la actividad económica de nuestro país depende de la costa y del mar, donde tienen lugar numerosas actividades como las portuarias, pesqueras, marisqueiras, acuícolas, o las ligadas al turismo de sol y playa, cuya viabilidad depende del buen estado del sustrato físico que las soportan. Pero el modelo de crecimiento económico de las últimas décadas, asociado a la explotación intensiva de los recursos costeros y marinos, conlleva

amenazas para el litoral que no solo se han traducido en privatizaciones de un bien público y situaciones de degradación física y ambiental, sino que también ha incrementado su exposición y vulnerabilidad frente a los efectos del cambio climático.

Y el impacto del cambio climático sobre nuestro territorio, directamente asociado a la elevación del nivel del mar y a otros factores como el aumento de la temperatura, la acidificación y cambios en los oleajes y mareas meteorológicas, está inevitablemente conectado con el estado del litoral y su capacidad para minorar sus efectos. De ahí la necesidad de abordar sin dilación medidas de mitigación y adaptación. La Estrategia Europea de Adaptación al Cambio Climático, ya en 2013 se refirió a las zonas costeras como uno de los ámbitos físicos con más riesgo de sufrir los impactos del cambio climático. Precisamente, por eso, considero necesaria su adaptación coherentemente con otras políticas europeas como las derivadas de las directivas marco del agua, marco sobre la estrategia marina, de inundaciones y de ordenación del espacio marítimo.

En España, hace más de cuarenta años, cuando nadie manejaba conceptos como vulnerabilidad o exposición de los ciudadanos a los efectos del cambio climático, nuestra Carta Magna encomendó al legislador que regulase y categorizase los bienes de dominio público estatal. Sin embargo, hubo ciertos espacios cuya calificación como bienes públicos no confió al legislador ordinario: la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos

naturales de la zona económica y la plataforma continental, fueron declarados de dominio público estatal por la propia Constitución.

La vigente legislación en materia de costas parte de una sencilla premisa: la preservación de la orla litoral de 10.200 km de longitud y anchura variable en función de su tipología, mediante la garantía de que esta estrecha y frágil franja de espacios generados por la interacción tierra-mar no pueda ser de propiedad privada, y que no soporte más usos que aquellos cuya naturaleza así lo exija y sólo por tiempo limitado, previo otorgamiento, por parte de la Administración, de los permisos necesarios.

Esa legislación precisa también del proceso de adaptación que la crisis climática impone; una revisión en profundidad que ha de empezar por la urgente modificación del Reglamento General de Costas, que abordaremos de inmediato. Ello es imprescindible para superar las disfuncionalidades e incoherencias que se derivan de su aplicación tras las sentencias del Tribunal Constitucional que, posteriores a la aprobación de aquel, afectaron a la reforma de la legislación de costas del año 2013, y para alinearlo con la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética.

Sin perjuicio de que el examen de cada caso concreto presente características que no puedan despreciarse, el hecho de que para cualquier observador sea evidente la presión desmesurada a que está sometido el litoral de nuestro país, exige decisiones ambiciosas y concertadas. Máxime si nuestra maltratada y sobreexplotada franja litoral es nuestra mejor defensa frente a la amenaza de los efectos del cambio climático, significativamente severos en la región mediterránea.

Desde la perspectiva de la gestión de la franja litoral, es preciso considerar no sólo la de los espacios que conforman el dominio público marítimo terrestre, de acuerdo con las previsiones

constitucionales desarrolladas por la vigente legislación en materia de costas, sino también de la orla situada tierra adentro, sobre la que se proyectan las servidumbres demaniales y otras limitaciones del derecho de propiedad.

El correcto ejercicio de las funciones estatales de cara a la preservación y correcta gestión de los recursos litorales y marinos pasa por que toda actuación (ya sea la regeneración de una playa, el otorgamiento de una concesión, el trazado de un deslinde, la imposición de una sanción en tierra o mar, la redacción del borrador de un Real Decreto de aprobación de una estrategia marina o de declaración de un área marina protegida, el informe estatal a un plan urbanístico municipal o la aprobación de un plan de ordenación de un espacio marino) se inscriba en una estrategia integrada que aborde su protección y gestión a partir de una idea básica: constituyen un todo indisoluble.

En efecto la costa existe, y es como es, debido a la interacción tierra-mar, y una gestión costera correcta es requisito necesario para un mar saludable. Y todo lo anterior sin perder de vista su vulnerabilidad frente a los efectos del cambio climático, que está obligando a reconsiderar muchas de las "verdades" hasta hace poco aceptadas, en lo que se refiere a su protección y gestión.

No podemos olvidar que la costa y el mar son, además, espacios sobre los que distintos órganos de la Administración General del Estado actúan para alcanzar los fines que les competen (puertos, pesca, defensa, salvamento, investigación, energía,...), así como sobre los que otras Administraciones Públicas, Comunidades Autónomas y Entidades Locales, ejercen competencias propias en relación con las materias que les están atribuidas (conservación de la naturaleza, protección del medio ambiente, vertidos tierra-mar, puertos deportivos, ordenación del territorio y urbanismo, limpieza, seguridad...).

Y también son espacios anhelados por múltiples y diversos operadores privados que encuentran en la costa y el mar el sustrato adecuado para desarrollar sus actividades y negocios (acuicultura, turismo, hostelería, restauración, ocio, deportes, ...)

En este contexto, partiendo de que el dominio público marítimo terrestre, tal y como lo consagra la Constitución, es de titularidad pública estatal y al Estado corresponde velar por su integridad física y por la garantía de su uso público, es imprescindible contar para ello con una estrategia integrada de planificación y gestión de la costa y el mar.

En ese contexto se inscribe la trasposición al derecho español de la Directiva de ordenación del espacio marítimo, del año 2014. En su artículo 4.2, el Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, por el que se fija un marco para la ordenación del espacio marítimo, que traspone la citada Directiva, establece: En la elaboración de los planes de ordenación del espacio marítimo se tendrán en cuenta las interacciones entre tierra y mar. A fin de tener en cuenta las interacciones entre tierra y mar, se podrá recurrir a otros instrumentos para definir esa interacción. El resultado quedará plasmado en los planes de ordenación del espacio marítimo.

A partir de este mandato, puesto que los planes de ordenación del espacio marítimo para abordar una estrategia integrada para la costa y el mar se deben elaborar para cada una de las cinco demarcaciones marinas, quedará establecida una estrategia común que aborde las interacciones tierra-mar y la gestión coherente e integrada del litoral y el mar, partes indivisibles del dominio público marítimo terrestre de titularidad estatal, de acuerdo con el artículo 132 de la Constitución.

La aplicación del Real Decreto de ordenación del espacio marítimo se está haciendo efectiva a través de un grupo de trabajo de la Comisión

Interministerial de Estrategias Marinas, donde están representados todos los departamentos ministeriales con competencias marítimas. Tras la identificación de objetivos comunes para la ordenación del espacio marítimo, obligación derivada del artículo 5 del Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, en los próximos meses los planes de ordenación del espacio marítimo serán objeto de aprobación por real decreto.

Además, a partir de la "Estrategia de adaptación de la costa a los efectos del cambio climático", aprobada en julio de 2017, se abordó, a través del Programa de Apoyo a las Reformas Estructurales de la Unión Europea (UE), la redacción del Plan Estratégico Nacional de protección costera considerando los efectos del cambio climático. Se ha evidenciado la existencia de una brecha que requería ser resuelta de manera urgente, ya que hasta la fecha no existía un plan estratégico que reflejara un enfoque integrado de la política de protección costera a nivel nacional (erosión, inundaciones, cambio climático, ocupaciones, pérdida de las condiciones naturales, cumplimiento y coordinación de la legislación, etc.).

El Plan Estratégico tiene como objetivo proporcionar un enfoque coherente en el ámbito nacional, que garantice la armonización regional y la aplicación de las medidas de protección costera más adecuadas para todo el litoral español. Este plan estratégico se diseña para sentar las bases de los procesos de planificación de futuras estrategias regionales y revisión de las anteriores, bajo el paraguas de la Estrategia de Adaptación al Cambio Climático.

Concretamente, el proyecto busca entender y caracterizar los problemas actuales de gestión de la protección costera de la costa española atendiendo a los principios de gestión costera integrada de la UE, asegurar el compromiso, el apoyo, la implicación y la comprensión de las principales partes interesadas, aprender de las experiencias, estudios y buenas prácticas exis-

tentes en materia de protección costera, diseñar un instrumento de política pública (el Plan Estratégico) para la gestión de la protección costera, y proporcionar un instrumento técnico que incluya las alternativas y metodologías viables para su futura aplicación.

El proyecto está siendo elaborado por un consorcio europeo liderado por la Coastal & Marine Union (EUCC), que incluye al Instituto de Hidráulica Ambiental (IH Cantabria) de la Universidad de Cantabria, y el Instituto Universitario de Investigación en Acuicultura Sostenible y Ecosistemas Marinos (IU-ECOQUA) de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (ULPGC), con la colaboración de la Universidad Carlos III y un panel de expertos internacionales.

El equipo, en estrecha colaboración con el Ministerio, está llevando a cabo el análisis de la gestión y la gobernanza del litoral, un diagnóstico integrado para una mejor comprensión de los problemas costeros, y se nutrirá de las experiencias existentes en otros países de la UE.

El diseño del Plan Estratégico Nacional para la Protección de la Costa se desarrollará teniendo en cuenta a los principales actores relevantes de las regiones costeras españolas.

Al mismo tiempo que se llevan a cabo las acciones mencionadas, esta iniciativa tendrá en cuenta los escenarios de cambio climático en las costas españolas, proponiendo medidas a medio y largo plazo para la reducción de las presiones sobre las mismas, la protección y preservación de la línea litoral, la gestión integrada de los recursos costeros, la contribución de los sedimentos de los ríos, y otras interacciones tierra-mar y actividades económicas concurrentes, para procurar su uso sostenible.

Tras el proceso previo de recopilación de datos y consultas a los principales actores nacionales y regionales, se encuentra en fase de redacción el diagnóstico integrado de la situación del litoral, previéndose completar el Plan Estratégico en el último trimestre de 2022.