

PROGRAMA 456 D

ACTUACIÓN EN LA COSTA

1. DESCRIPCIÓN Y FINES

1.1. Introducción general

La costa es una parte del territorio que se extiende desde las zonas terrestres de las diferentes formaciones litorales, hasta las aguas interiores y el mar territorial.

La franja litoral marítimo-terrestre está sometida a una fuerte variabilidad física debido a la acción de los agentes naturales que determinan su configuración: los ríos y demás cauces fluviales, el oleaje, la marea, el viento, y las corrientes marinas. Determinadas acciones en un determinado lugar de la costa también pueden dejar sentir sus efectos en otras zonas litorales muy alejadas.

Por esa razón la gestión de la costa no puede limitarse a la estrecha franja marítimo-terrestre, ni puede constreñirse a tramos de la costa delimitados por criterios políticos o administrativos, sino que debe integrar las diferentes políticas territoriales y sectoriales que pueden influir sobre la configuración física y la función territorial de las formaciones litorales, o sobre los patrones de funcionamiento de los ecosistemas costeros.

Pero, además, los agentes que modelan y configuran la costa obedecen a ciclos muy amplios, de decenas a centenares o miles de años, de manera que la variable temporal y el cambio climático tienen una gran importancia en cualquier proceso de planificación y gestión de la costa. A la acción de estos agentes físicos naturales hay que sumar la acción humana, que manifiesta una fuerte atracción por la costa, y que también la utiliza como recurso económico. Precisamente la actuación humana en este amplio sistema espacial y territorial que conforma la costa es la que muchas veces ha distorsionado su morfología primitiva y alterado su evolución natural, incidiendo significativamente sobre sus valores ambientales naturales, e incluso económicos.

En cuanto al medio marino, no existe un cálculo definitivo de la superficie de las aguas jurisdiccionales españolas, entre otras razones, porque existen algunos espacios marinos que no han sido objeto de delimitación con los Estados vecinos cuyas costas son adyacentes a las españolas o están situadas frente a las mismas. Sin embargo, se ha realizado una estimación de la superficie del mar territorial, la zona económica exclusiva y la plataforma continental, que arroja como resultado algo más de un millón de kilómetros cuadrados de aguas marinas. El mar es escenario de numerosas actividades como la pesca, la acuicultura, el transporte marítimo, el turismo, el aprovechamiento energético de

combustibles fósiles y otras fuentes de energía marinas, la bioprospección y aprovechamiento de los recursos genéticos, etc.

1.2. El marco normativo

El régimen jurídico sobre el que se fundamenta la actuación de la Dirección General de la Costa y el Mar en lo que se refiere a la protección y gestión del litoral lo conforman esencialmente la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, modificada por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral, y su Reglamento aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre.

En cuanto atañe al medio marino, la norma de referencia es la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino que, junto con el resto de normas que se refieren a la protección del medio, su biodiversidad y sus recursos, así como los convenios y protocolos internacionales y las directivas y recomendaciones de la UE, forman un conjunto normativo que se reseña en los párrafos siguientes.

La Ley de Costas vino a cumplir el mandato de la Constitución de 1978 que, en su artículo 132.2, declaró que son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental. Asimismo, la vigente Ley de Costas vino también a desarrollar los principios establecidos en el artículo 45 del texto constitucional y recogió los criterios contenidos en la Recomendación 29/1973 del Consejo de Europa, sobre protección de zonas costeras y en la Carta Europea del Litoral de 1981 de la Comunidad Europea.

La política de costas descansa en la plena asunción de los principios de gestión integrada de zonas costeras, contenidos en la Recomendación 413/2002/CE del Parlamento y del Consejo de la UE. En este ámbito es de destacar igualmente la aprobación del Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo (Protocolo de Madrid), en el marco del Convenio para la Protección del Medio Marino y de la Región Costera del Mediterráneo (Convenio de Barcelona). Este protocolo entró en vigor en marzo de 2011.

En España diversas normas regulan la jurisdicción en los espacios marinos. La Ley 10/1977, de 4 de enero, sobre mar territorial, establece que el Estado español tiene soberanía sobre el mar territorial adyacente a sus costas, que incluye la columna de agua, el lecho, el subsuelo y los recursos de ese mar, así como el espacio aéreo suprayacente. El mar territorial se extiende desde la línea de bajamar escorada y, en su caso, desde las líneas de base rectas que sean establecidas por el Gobierno, hasta una distancia de doce millas náuticas.

Por otra parte, la Ley 15/1978, de 20 de febrero, establece que la zona económica exclusiva se extiende desde el límite exterior del mar territorial español hasta una distancia de doscientas millas náuticas desde las líneas de base, y que el Estado español tiene en esta zona derechos soberanos a los efectos de la exploración y explotación de los recursos naturales del lecho y del subsuelo marinos y de las aguas suprayacentes.

La Ley 15/1978 define la zona económica exclusiva sólo para el Océano Atlántico (incluido el Mar Cantábrico), pero no para el Mar Mediterráneo. Sin embargo, mediante el Real Decreto 236/2013, de 5 de abril, se establece la Zona Económica Exclusiva de España en el Mediterráneo noroccidental, que se extiende desde el límite del mar territorial al sur de Punta Negra-Cabo de Gata, continuando al este hasta la línea equidistante con los países ribereños, hasta la frontera marítima con Francia.

El marco normativo por el que se rige la protección de estos espacios marinos es la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino, que constituye la transposición al sistema normativo español de la Directiva 2008/56/CE, de 17 de junio de 2008, por la que se fija un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva marco sobre la estrategia marina). Su principal objetivo es lograr o mantener un buen estado ambiental del medio marino, a más tardar en el año 2020, para cuya consecución se crean las estrategias marinas como herramientas de planificación. Las estrategias marinas son planes de acción que comportan una serie de pasos consecutivos: evaluación inicial, definición del buen estado ambiental, identificación de objetivos ambientales, establecimiento de programas de seguimiento y puesta en marcha de programas de medidas. Dichas estrategias deben actualizarse cada 6 años.

Las estrategias marinas se elaboran para todos los espacios marinos de soberanía o jurisdicción española (mar territorial, zona económica exclusiva y plataforma continental), que suman más de 1 millón de km². Para facilitar la planificación, la ley establece la subdivisión del medio marino español en cinco demarcaciones marinas: Noratlántica, Sudatlántica, Estrecho y Alborán, Levantino-Balear y Canaria, para cada una de las cuales se deberá elaborar una estrategia marina. Con el Real Decreto 1365/2018, de 2 de noviembre, por el que se aprueban las estrategias marinas, concluyó el primer ciclo de las estrategias marinas y dio comienzo el segundo ciclo. Las primeras fases de este segundo ciclo (la actualización de la evaluación inicial, la definición de buen estado ambiental, y los objetivos ambientales) se han completado con el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de junio de 2019, por el que se aprueban los objetivos ambientales del segundo ciclo de las estrategias marinas españolas. A lo largo del año 2020 se ha completado la cuarta fase, de actualización de los programas de seguimiento, los cuales han sido sometidos a consulta pública en el mes de julio de 2020.

Además, la Ley 41/2010 constituye un marco normativo uniforme y completo para garantizar la articulación de las actividades humanas en el mar, de manera que no se comprometa la conservación de los ecosistemas marinos, de acuerdo con el enfoque ecosistémico. En consecuencia, la ley incorpora también medidas adicionales de protección, como la creación de la Red de Áreas Marinas Protegidas de España, la protección de los hábitats y especies marinos y la regulación de los vertidos en el mar, proporcionando así un marco general para la planificación y protección del medio marino en el contexto de una política marítima integrada.

En 2019 ha tenido lugar también otro desarrollo normativo importante para las estrategias marinas de España: el Real Decreto 79/2019, de 22 de febrero, por el que se regula el informe de compatibilidad y se establecen los criterios de compatibilidad con las estrategias marinas. Mediante este real decreto se regula la emisión de los informes de compatibilidad para las actividades que requieren, bien la ejecución de obras o instalaciones en las aguas marinas, su lecho o su subsuelo, bien la colocación o depósito de materias sobre el fondo marino, así como los vertidos.

Además de lo anterior, los convenios internacionales para la protección del medio ambiente marino constituyen plataformas reguladoras de las actividades con un impacto sobre el mar, y las decisiones, recomendaciones o resoluciones que emanan de ellos pueden tener un carácter vinculante. En particular el Convenio OSPAR para la Protección del Medio Ambiente Marino del Atlántico Nororiental, y el Convenio de Barcelona para la Protección del Mediterráneo y su Zona Costera, o el Convenio de Londres para la prevención de la contaminación procedente del vertimiento de desechos y otras materias, en sus reuniones de las partes contratantes están actualmente acordando decisiones y recomendaciones en relación con la propia aplicación de la Directiva Marco sobre Estrategia Marina, sobre la protección de hábitats y especies, sobre las actividades susceptibles de provocar efectos adversos sobre el medio marino o sobre la gestión integrada costera, entre otros temas relevantes.

Por último, en cumplimiento del RD 363/2017, de 8 de abril, por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo (el cual supone la transposición de la Directiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo), se deben establecer planes de ordenación marítima en los que se determine la distribución espacial y temporal de las correspondientes actividades y usos, existentes y en la medida de lo posible, futuros. Su objeto es fomentar el crecimiento sostenible de las economías marítimas, el desarrollo sostenible de los espacios marinos y el aprovechamiento sostenible de los recursos marinos.

1.3. Diagnóstico general de la problemática de la costa y del mar

La costa es un sistema complejo asentado sobre un espacio frágil y sensible, que soporta acciones que tienen su raíz en la geomorfología y los agentes físicos, y otras procedentes de la acción humana que utiliza la costa como recurso económico. Sobre la costa ejercen competencias diversas Administraciones Públicas y una amplia serie de actores despliegan sus actividades e intereses.

La gestión de la costa debe perseguir tres objetivos básicos. Por un lado, la defensa de la integridad del medio litoral, mediante la protección y conservación de sus valores naturales y el aprovechamiento racional de sus recursos, por otro, la garantía de su uso y disfrute público, con excepciones justificadas por el interés colectivo y limitadas en el tiempo y en el espacio y con la adopción de las adecuadas medidas de restauración y, además, la adaptación de la costa a los efectos del cambio climático. La consecución de esos objetivos implica, necesariamente, la lucha contra el doble fenómeno que supone su destrucción física y su privatización.

Resulta necesario compatibilizar la protección del litoral con el desarrollo de las actividades económicas no perjudiciales y con la seguridad jurídica.

La diversidad de competencias ejercidas por las distintas Administraciones Públicas y los intereses de los agentes económicos vinculados con los recursos costeros, introducen un escenario complejo en la gestión de este marco plural que deberá ser solventado mediante la coherencia, compatibilidad y armonización de las diferentes políticas sectoriales.

La costa soporta una elevada presión humana originada por la actividad económica, por las infraestructuras de transporte y por las estructuras marítimas, como diques, espigones o puertos, que producen la interrupción del transporte de sedimentos a lo largo del litoral. De otra parte, una fuerte presión urbanística, cuyos efectos negativos han sido la destrucción y ocupación de playas y cordones litorales por edificaciones e infraestructuras urbanas y la ocupación urbanística de las cuencas vertientes con el aumento de las escorrentías sobre los cauces vertientes.

Además, el litoral se encuentra sometido a la acción de los agentes físicos naturales sobre los procesos erosivos y la desaparición de las playas, cuya incidencia es difícil de aislar de la presión humana, intensificados por los efectos del cambio climático y subida del nivel del mar y la ocurrencia de temporales, cada vez más fuertes y frecuentes.

Las consecuencias más evidentes de estas acciones se enumeran a continuación:

- Grave y creciente deterioro ambiental y funcional de numerosos sistemas litorales naturales, como cordones litorales, campos de dunas, estuarios, marismas y lagunas litorales.
- Procesos de regresión litoral que están haciendo desaparecer las playas y los cordones litorales. Son causas principales de esta regresión: el déficit de las aportaciones naturales; la destrucción y ocupación de las playas y cordones litorales por edificaciones e infraestructuras urbanas; la ocupación urbanística de las cuencas vertientes; la interrupción del transporte de sedimentos a lo largo de la costa por estructuras marítimas: diques, espigones, puertos, etc.
- Pérdida de biodiversidad de los ecosistemas costeros y marinos.
- Deterioro en las fachadas litorales de ciertos núcleos urbanos: daños por el oleaje en paseos marítimos y edificaciones, desorden y saturación urbanística junto a la costa.
- Tramos litorales donde el acceso por la costa está restringido o limitado por numerosas ocupaciones sobre el dominio público marítimo-terrestre o su servidumbre de tránsito, no estando aún asegurado el libre tránsito peatonal a lo largo de todo el perímetro litoral de España.

Y es que las costas son sistemas naturales muy sensibles a los efectos del cambio climático que se presentan en forma de aumento en la frecuencia e intensidad de temporales costeros, de inundación permanente por la subida del nivel del mar, de erosión costera y de pérdida de ecosistemas emblemáticos por el calentamiento del agua del mar. El Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) incluye las zonas costeras entre sus sectores prioritarios.

Nuestras playas son la mejor protección de nuestro territorio frente a los efectos del cambio climático, pero para ello debe tener las características y fortaleza necesaria, de ahí la urgente necesidad de trabajar a favor de su resiliencia.

Es necesaria una política de costas que, empezando por la propia reconsideración del régimen jurídico del dominio público marítimo terrestre, prime la planificación frente a la improvisación y en la que el concepto de Gestión Integrada de las Zonas Costeras -cuyo valor añadido es el estudio conjunto de los dos componentes del litoral: la tierra y el mar- tenga un papel preponderante.

En ese contexto, se avanza en la elaboración y aplicación de los Planes para la Protección de litoral por tramos. Ya están redactados, y en ejecución mediante la redacción

de los correspondientes proyectos, los de Huelva, Granada, Maresme (Barcelona) y sur de las provincias de Castellón y Valencia.

Está ultimándose el del Mar Menor, y se avanza en el del Delta del Ebro, así como en los de las provincias de Almería, Málaga, Cádiz y Baleares, estas últimas financiadas con fondos de la Unión Europea a través del Programa de Apoyo a las Reformas Estructurales.

Estos documentos harán superar tiempos de actuaciones inconexas y, en general, realizadas “a demanda”, logrando tomar las riendas de la gestión del dominio público. Ello no puede más que redundar en un incremento de nuestra eficacia y, también, de la eficiencia de nuestro gasto, alineándose con el fortalecimiento y la protección del litoral frente a los efectos del cambio climático y su recuperación para el uso y disfrute públicos. Ello a través del tipo de actuación que corresponda en cada caso: recuperación de humedales o sistemas dunares, la regeneración de playas, la adopción de medidas de contribuyan al esponjamiento de la costa generando espacios libres que oxigenen nuestro litoral, la garantía de la accesibilidad al dominio público etc... la recuperación de las características naturales de entorno litoral en la mayor medida posible como mejor garantía de que éste resistirá los efectos del cambio climático.

El mar también está sometido a importantes presiones e impactos. La pesca, la navegación, las instalaciones de producción energética, el turismo y la industria de la biotecnología son algunas de las actividades económicas que se llevan a cabo o afectan al medio marino. Los vertidos urbanos, industriales y procedentes de la navegación, y la consecuente pérdida de calidad del medio marino, la eliminación o alteración del hábitat y poblaciones de especies marinas, la sobreexplotación de recursos marinos vivos, el ruido submarino, la presión urbanística, o las alteraciones derivadas del cambio climático, son algunas de las presiones a las que están sujetos nuestros mares y océanos.

Uno de los retos principales a los que se enfrenta la Administración General del Estado es promover un uso racional y sostenible de la costa y del mar, garantizando además su conservación, para lo cual, resulta imprescindible una planificación coherente, basada en el conocimiento del medio y de las actividades que se desarrollan en él, y en la coordinación interadministrativa.

1.4. Directrices estratégicas del programa

Del diagnóstico se manifiestan las siguientes líneas estratégicas que quedarán reflejadas en las acciones del programa de trabajo:

- **Proteger y conservar el litoral**, sometido a diversas presiones de las que se derivan problemas de regresión, erosión costera y pérdida de biodiversidad de los ecosistemas costeros y marinos que necesariamente deben analizarse y abordarse desde una perspectiva amplia, tomando en consideración, además, los efectos del cambio climático, especialmente la subida del nivel medio del mar y la creciente frecuencia de episodios de oleajes extremos o catástrofes naturales, fomentando, igualmente, la investigación sobre dinámicas costeras.
- **Recuperar la accesibilidad y el tránsito peatonal para asegurar el uso y disfrute por los ciudadanos**, que comprende tanto la habilitación de accesos y dotaciones como la apertura de senderos naturales, la remodelación de fachadas marítimas deterioradas, el restablecimiento de la accesibilidad y el tránsito litoral o la puesta en valor del litoral.
- **Planificar, conservar, proteger y mejorar el medio marino** para lograr o mantener su buen estado ambiental.
- **Asegurar la integridad del dominio público marítimo-terrestre.**

En cuanto a la forma de ejecución, las actuaciones de este programa están basadas en la colaboración efectiva entre todas las Administraciones y actores públicos y privados, integrando las diferentes políticas sectoriales desde el respeto absoluto de las competencias de cada Administración y asegurando la efectiva información y participación de la ciudadanía y de todos los actores que viven en la costa, viven de la costa o del mar, o tienen interés de cualquier tipo por este medio.

En cuanto a su contenido específico, las acciones del programa se dirigen a:

- Controlar la regresión de la costa.
- Proteger y recuperar los sistemas litorales.
- Mejorar el conocimiento de la costa y los sistemas litorales.
- Garantizar el acceso y uso público de la costa por todos los ciudadanos.
- Conservar la integridad del dominio público marítimo terrestre y de los sistemas litorales y marinos.
- Delimitar y gestionar el dominio público marítimo-terrestre de acuerdo con la legislación de costas y con el objetivo último de garantizar su resiliencia y capacidad de generar bienes y servicios.

- Adoptar las medidas necesarias para alcanzar o mantener el buen estado ambiental del medio marino.
- Avanzar en el conocimiento y regulación de las actividades humanas en el medio marino.
- Proteger, prevenir y luchar contra la contaminación marítima accidental en el litoral.
- Mejorar la gobernanza del medio marino mediante la ordenación de las actividades humanas.
- Poner en valor el litoral y el medio marino.

2. ACTIVIDADES

El Programa que desarrolla las líneas estratégicas citadas se estructura en los objetivos estratégicos que se detallan seguidamente. Cada uno de estos objetivos estratégicos se desagrega en otros operativos y éstos en acciones susceptibles de ser medidas en unidades físicas a las que se asocian sus indicadores económicos.

2.1. Protección y conservación del litoral

2.1.1. Controlar la regresión de la costa

Las acciones asociadas a este objetivo estratégico son las siguientes:

- Mejora de la libre evolución del perfil y forma de las playas,
- Gestión de los sedimentos costeros y alimentación artificial, y
- Defensa de la costa.

La regresión de la línea de costa se presenta como uno de los problemas estructurales más importantes del litoral español, que ahora se ve agravado notablemente como consecuencia de los efectos del cambio climático. Por su naturaleza, esta problemática afecta fundamentalmente a los tramos de costa constituidos por materiales sueltos, es decir, por playas y cordones litorales de arenas o cantos rodados.

Estos sistemas litorales naturales protegen de la acción del mar las zonas bajas de la costa, como los marjales y los valiosos ecosistemas de las marismas, estuarios, lagunas litorales y saladares, pero además constituyen, en sí mismos, importantes ecosistemas para muchos organismos en algunas fases de sus ciclos vitales. Asegurar la existencia de las playas y los cordones litorales no es solo una cuestión de garantizar uno de los más importantes soportes para las actividades de ocio y esparcimiento de la población, o del sector económico del turismo, sino también, de defender los ecosistemas que las integran,

y las amplias superficies de zonas húmedas litorales que dependen de ellos para su adecuada conservación y función en el territorio.

El objetivo es controlar o recuperar la funcionalidad de los sistemas de playas y cordones litorales en la medida en que las acciones sean efectivas y, en caso contrario, adoptar las acciones necesarias para asumir la regresión previendo sus consecuencias. En este sentido no se trata tanto de “luchar contra” los procesos erosivos que producen la regresión de la costa, sino de “gestionarlos” adecuadamente y de forma sostenible al servicio del interés general, del mantenimiento y de la mejora de la integridad de los ecosistemas litorales y marinos. Para adoptar dichas decisiones es preciso evaluar la dinámica actual de los procesos erosivos, analizando el impacto de las actuaciones frente a la “no intervención”. Todas estas actuaciones deben realizarse siguiendo las directrices y recomendaciones establecidos en la Estrategia de Adaptación de la Costa a los Efectos del Cambio Climático y en la planificación realizada por las Estrategias para la Protección de la Costa.

La eficacia de la función que estos sistemas litorales naturales desempeñan en el territorio depende fundamentalmente de dos factores:

- la existencia de una fuente estable que aporte los sedimentos que las forman, y
- la ausencia de impedimentos para que los sedimentos (arena o grava) se puedan mover a lo largo de la costa y también en sentido transversal a la orilla, dentro del perfil completo de la playa.

El control de la regresión de la línea de costa será más efectivo en la medida en que se pueda asegurar el mantenimiento de un ancho libre suficiente en el frente litoral, especialmente en aquellos tramos sometidos a situaciones críticas.

En las actuaciones implicadas en el control o corrección de procesos erosivos se concederá especial importancia, a la evaluación ambiental de las actuaciones planteadas. Algunas de estas actuaciones, en la medida que pueden suponer un incremento en los niveles de rigidez de la costa, o deteriorar ecosistemas sumergidos, sólo se plantearán en el caso de que su balance ambiental global sea claramente positivo.

2.1.2. Proteger y recuperar los sistemas litorales

Las acciones asociadas a este objetivo estratégico son las siguientes:

- Protección, rehabilitación y gestión de sistemas litorales naturales, y
- Recuperación del patrimonio natural vinculado a la costa.

Estas actuaciones están dirigidas a la protección o la recuperación de zonas del litoral degradadas por factores naturales o artificiales. El objetivo es que los diferentes sistemas litorales (sistemas dunares, flechas litorales, estuarios, marismas, lagunas costeras, etc.) vuelvan a desempeñar en el territorio las funciones ambientales que los han caracterizado, para lo que, en el conjunto de las actuaciones a realizar, deben arrojar un saldo global de recuperación neta de naturalidad de los sistemas litorales. Esto incluye la eliminación o demolición de ocupaciones ilegales o que sean perjudiciales para la integridad del dominio público, así como la restauración ambiental de esos espacios.

La preparación de la costa para los desafíos del cambio climático y los desastres naturales incluye el conocimiento sobre la dinámica de los procesos litorales y los efectos del cambio climático y su incorporación en la planificación territorial, y la realización de actuaciones acordes con la dinámica propia de los procesos litorales naturales y de los grandes ciclos que gobiernan el modelado natural de la costa.

Especial mención merece el tratamiento de los humedales costeros. La fragilidad, grado de amenaza e importancia ambiental de las zonas húmedas litorales ha determinado que se otorgue una especial atención a estos ecosistemas dentro de los planes de mejora ambiental, en consonancia con la importancia concedida a los mismos, tanto a escala nacional como internacional. Los humedales litorales constituyen una importante reserva para la vida en su función de intercambiadores de energía y biomasa entre los medios marítimo y terrestre, además de la protección que ejercen ante temporales y avenidas, marítimos y terrestres, en virtud de su papel de laminación y amortiguamiento de sus efectos.

El concepto de humedal litoral abarca desde las lagunas costeras típicas, comunicadas o no directamente con el mar, hasta los humedales de origen fluvio-eólico o freato-eólico, pasando por las marismas fluviales y fluvio-mareales.

Este objetivo estratégico contempla también la restauración y recuperación del valioso e interesante patrimonio ambiental vinculado con los procesos naturales que gobiernan el funcionamiento de las zonas húmedas, o que se asientan sobre estos sistemas litorales por imperativos funcionales.

2.1.3. Mejorar el conocimiento de la costa y de los ecosistemas litorales y avanzar en la planificación

Este objetivo incluye las acciones destinadas a mejorar el conocimiento del medio costero y de las aguas de transición y litorales, mediante la realización de los estudios que permitan una mejor preservación de los valores naturales y de las intervenciones en el medio.

Se han diferenciado dos objetivos operativos, que se refieren al conocimiento e innovación, dirigidos a la mejor gestión costera, y a la obtención de la información necesaria para la intervención sobre la costa y su estado ambiental; y dos objetivos destinados a la planificación mediante el diseño de Estrategias de Actuación.

Las acciones asociadas a este objetivo estratégico son las siguientes:

- Estudios de investigación para el conocimiento e innovación de la gestión de la costa.
- Estudios de información para las actuaciones sobre la costa.
- Implementación y seguimiento de la Estrategia de adaptación a los efectos del Cambio Climático.
- Desarrollo de Estrategias para la Protección de la Costa.

2.2. Recuperación de la accesibilidad y el tránsito peatonal para asegurar el uso y disfrute por los ciudadanos

2.2.1. Mejorar y asegurar el acceso y uso público de la costa

Las acciones asociadas a este objetivo estratégico son las siguientes:

- Dotaciones y servicios para el acceso y uso público de la costa,
- Itinerarios y senderos litorales, y
- Actuaciones para la mejora de playas.

Este objetivo estratégico se dirige a hacer efectivo lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley de Costas en lo referente a la utilización libre, pública y gratuita del dominio público marítimo terrestre. Las actuaciones articuladas en este grupo se orientan, además, a incrementar el nivel de información del usuario respecto a los valores ambientales y culturales del litoral, así como, a fomentar hábitos sostenibles de uso y disfrute del mismo, en las condiciones adecuadas de calidad y seguridad.

Se incluyen en este objetivo la habilitación de los accesos a la costa, así como, las dotaciones para facilitar el uso de la costa mediante un conjunto de pequeñas actuaciones sobre el medio que, sin desnaturalizarlo, y respetando escrupulosamente sus valores naturales, puedan poner en uso tramos del litoral para un amplio conjunto de actividades comunes en este medio en aquellos tramos en donde se estime conveniente.

También tienen su encaje las actuaciones en los asentamientos urbanos litorales, que frecuentemente enfrentan la problemática de la invasión de espacios del dominio

público marítimo-terrestre, pero sobre todo de las zonas afectadas por las servidumbres de tránsito y protección.

La recuperación de la calidad de los bordes litorales de las ciudades y áreas urbanas está estrechamente vinculada con el alivio de la presión edificatoria sobre la orilla del mar, y en ese sentido resulta esencial el cumplimiento de las determinaciones que la Ley de Costas establece, no solo para el dominio público marítimo-terrestre, sino también para las franjas del dominio privado adyacentes, es decir, para las zonas de tránsito y protección.

En este objetivo del programa se incluye también la realización de itinerarios y senderos naturales litorales. Se trata de habilitar el tránsito público peatonal con la finalidad de que cualquier persona pueda recorrer a pie (o en bicicleta, en los tramos en que eso sea posible) la totalidad del perímetro de la costa de España, y disfrutar del paisaje, de los valores del patrimonio natural de la costa española, y del contacto físico con el mar, cuando ello sea factible.

También se incluyen en este capítulo del programa las actuaciones destinadas a la mejora de las condiciones de uso de las playas, sobre todo, en las ciudades y áreas urbanas. Se trata de una línea de actuación complementaria en cierta forma con la destinada al control de la regresión de la costa, aunque, en este caso, se pretende diferenciar aquellas actuaciones cuyo propósito principal es el de satisfacer la necesidad de uso de las playas por la población en las áreas urbanas y su entorno.

Además de su importante función en el territorio como soporte de especies y ecosistemas, o como eficaces estructuras marítimas de protección flexible de la costa, las playas constituyen un bien muy apreciado y apetecido por la ciudadanía para el ocio y los usos comunes de estos bienes de dominio público y, por lo tanto, son también un recurso económico, tanto mas importante en los países turísticos como España. Pero al margen de su valor como recurso económico, en las grandes ciudades y aglomeraciones urbanas existentes en la costa, las playas se han configurado como un auténtico espacio social de salud, con un uso continuo para actividades deportivas, lúdicas y de ocio a lo largo de toda la jornada, y en todas las estaciones del año por un amplio sector de la población, desde los niños hasta las personas mayores.

Por otra parte la existencia de playas en las ciudades evita los desplazamientos diarios de grandes masas de población a playas lejanas utilizando el transporte privado, durante el período de baños (ahorro energético, reducción de la congestión, ruidos, contaminación, etc.).

Las principales actuaciones que se contemplan para la mejora de las condiciones de uso de las playas en las áreas urbanas son las necesarias para: asegurar una anchura

suficiente de playa emergida; liberar las playas de ocupaciones contrarias a lo que la ley establece; asegurar que el tipo de sedimentos que constituyen las playas (arenas o cantos rodados) tienen el tamaño y las características adecuadas para su uso; asegurar unas condiciones de agitación adecuadas; o, en caso necesario, crear nuevas playas cuando resulte justificado social, económica y ambientalmente.

2.3. Planificar, conservar, proteger y mejorar el medio marino

2.3.1. Adoptar las medidas necesarias para alcanzar o mantener el buen estado ambiental del medio marino

Las acciones asociadas a este objetivo estratégico son las siguientes:

- Desarrollo de las estrategias marinas,
- Seguimiento continuado del estado del medio marino, y
- Aplicación de las estrategias marinas, en especial sus programas de medidas.

El artículo 13 de la Ley 41/2010, de Protección del Medio Marino, establece que para cada una de las demarcaciones marinas españolas el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico elaborará un programa de medidas, que constituye el paso final de las estrategias marinas. Estas medidas que han sido publicadas mediante el Real Decreto 1365/2018, de 2 de noviembre, por el que se aprueban las estrategias marinas, están encaminadas a lograr el buen estado ambiental del medio marino, y a alcanzar los objetivos ambientales previamente establecidos. Desde el ministerio ya se está trabajando para la puesta en marcha de estas medidas.

El artículo 11 de la citada ley establece que el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico debe elaborar y aplicar programas de seguimiento coordinados para evaluar permanentemente el estado ambiental del medio marino, que permita realizar una evaluación periódica del estado ambiental, así como para analizar el cumplimiento de los objetivos ambientales establecidos en las estrategias marinas.

Estos programas de seguimiento, que fueron diseñados en el año 2014, han sido actualizados en el año 2020, y son coherentes con los programas desarrollados en el marco de los Convenios Marinos Regionales (OSPAR y Barcelona para el caso español). Además de los programas de seguimiento rutinario que se deben establecer en cumplimiento de la Ley de Protección del Medio Marino, existen aspectos de los ecosistemas marinos y los impactos de las actividades humanas, sobre los que existe información insuficiente para evaluar el estado y establecer objetivos ambientales, por lo que, puede resultar necesario acometer estudios previos para ahondar en su conocimiento, de cara a conocer la problemática y proponer medidas de gestión coherentes.

La puesta en marcha de los programas de seguimiento de las estrategias marinas que se ha realizado únicamente de manera parcial, a partir de este segundo ciclo debe ser completa. Esta obligación viene fijada por el requisito de actualizar la información necesaria para el segundo ciclo de las estrategias marinas. En la evaluación de los programas de seguimiento de primer ciclo, la Comisión Europea valoró muy positivamente el grado de adecuación de los programas de seguimiento propuestos por España, y ha instado, en su carta de recomendaciones, a velar por la completa e inmediata puesta en marcha de dichos programas.

En 2021 deberán asimismo diseñarse los programas de medidas de segundo ciclo que regirán para los próximos seis años. Estas medidas son acciones concretas que las Administraciones públicas se comprometen a realizar para alcanzar el buen estado ambiental.

2.3.2. Avanzar en el conocimiento y regulación de las actividades humanas en el medio marino

Además de los programas de seguimiento de estrategias marinas, ya mencionados en el apartado anterior, y enfocados a la mejora del conocimiento del estado del medio marino, es necesaria la realización de estudios sobre el medio marino e impacto de las actividades humanas. Se está avanzando actualmente en la mejora del conocimiento en materias tan diversas como puedan ser las siguientes: evaluación socioeconómica de las actividades humanas que se desarrollan en el mar; vías de entrada y efectos de las especies exóticas invasoras en el medio marino; efectos y correcta gestión de los dragados; extracciones de arena para regeneración de playas; etc. Igualmente se están iniciando estudios sobre las vías de introducción de basuras marinas, incluidos microplásticos, desde fuentes terrestres (plantas depuradoras, estudios piloto en desembocaduras de ríos), así como identificación de zonas de concentración de basuras marinas (“hot-spots” o puntos calientes) en el mar. Igualmente se ha avanzado en el estudio de la evaluación económica de los servicios de los ecosistemas marinos. Se han aprobado en el seno de la Comisión Interministerial de Estrategias Marinas las nuevas Directrices para la caracterización del material dragado y su reubicación en aguas del dominio público marítimo-terrestre. Estas directrices están en tramitación para su aprobación mediante real decreto. Está previsto avanzar asimismo en la obtención de directrices para la instalación de arrecifes artificiales, incidencia del ruido submarino, basuras marinas, vertidos al mar de desaladoras, etc.

2.3.3. Proteger, prevenir y luchar contra la contaminación marítima accidental en el litoral

Las acciones asociadas a este objetivo estratégico son las siguientes:

- Implementación del Plan de Protección de la Ribera del Mar frente a la contaminación marítima accidental, y

- Actuaciones de apoyo en las tareas de prevención, protección y descontaminación y limpieza del litoral.

La contaminación marina por hidrocarburos constituye una de las amenazas más graves para nuestras costas. No es preciso, por obvio, hacer referencia a casos como el del buque “Prestige” o a otros que han asolado las costas del Golfo de México y de Australia.

El intenso tráfico marítimo en el Estrecho de Gibraltar y frente a las costas gallegas, y el no menos importante en la fachada mediterránea, constituyen motivo de especial preocupación en un país con una enorme riqueza en cuanto a biodiversidad marina y potencial turístico.

El Convenio internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos de 1990, conocido por sus siglas OPRC 90, determina en su artículo 6 la obligación de establecer por los Estados Parte un “sistema nacional” para hacer frente con prontitud y de manera eficaz a los sucesos de contaminación por hidrocarburos. Asimismo el Protocolo OPRC-HNS 2000 establece esta misma obligación para las sustancias nocivas y potencialmente peligrosas.

En este sentido, el Ministerio de Fomento, a través de la Orden de 23 de febrero de 2001, estableció el Plan Nacional de Contingencias por contaminación marina accidental. Este plan fija, asimismo, las recomendaciones para la elaboración de Planes Territoriales de Contingencias en las Comunidades Autónomas con litoral, y los Planes Interiores de Contingencias de las instalaciones mar adentro, puertos, y terminales marítimos que manejen sustancias potencialmente contaminantes.

En el ámbito de la lucha contra la contaminación en el litoral, la distribución competencial en materia de protección del medio ambiente establecida por la Constitución Española y los respectivos Estatutos de Autonomía, otorga un papel fundamental a las Comunidades Autónomas, sin perjuicio del deber de colaboración que corresponde atender por la Administración General del Estado.

Corresponde al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, de acuerdo con el Real Decreto 401/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla su estructura orgánica básica, la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de protección y conservación del mar y del dominio público marítimo-terrestre.

En este contexto, se justifica la inclusión en el Sistema Nacional de Respuesta, aprobado por Real Decreto 1695/2012, de un Plan Estatal de Protección de la Ribera del Mar frente a la contaminación. Este plan se aprobó mediante la Orden AAA/702/2014, de 28 de abril, por la que se aprueba el Plan Estatal de Protección de la Ribera del Mar contra

la Contaminación, y tiene carácter complementario a los Planes Territoriales, establecidos por la Comunidades Autónomas, al objeto de asegurar la coordinación de las actuaciones, particularmente en aquellos casos en que el episodio tenga un carácter supraautonómico o supranacional, o cuando el peligro de daños irreparables sea inminente.

Los trabajos de elaboración de este plan se han desarrollado básicamente en los siguientes puntos:

- Búsqueda y recopilación de la documentación existente sobre planes territoriales, locales y de instalaciones portuarias, así como, estudios y datos de tráfico marítimo en las costas española, para su posterior análisis.
- Determinación de la probabilidad de ocurrencia de incidentes: análisis de la probabilidad de vertidos asociada al tráfico marítimo; análisis de la probabilidad de vertidos asociada a instalaciones susceptibles de producir contaminación; selección de escenarios accidentales y modelización matemática de la evolución de los vertidos hasta llegar a la ribera del mar; y zonificación del litoral en base a la probabilidad de ocurrencia de incidentes de contaminación de la ribera del mar.
- Análisis de la sensibilidad de los tramos de costa: caracterización geológica, fisiográfica, climatológica, oceanográfica, ecológica, socioeconómica, de accesos y elaboración del Atlas de Sensibilidad de la costa española.
- Coordinación e integración de las tareas y elaboración del documento del Plan de protección de la ribera del mar: diagnóstico de la capacidad logística de respuesta; análisis del riesgo; propuesta de zonificación operativa y de dotación de medios de respuesta; definición del marco legal y del ámbito de actuación, incluyendo la coordinación con los planes territoriales y marinos de respuesta; coordinación e integración de las tareas en el plan; y realización del borrador del plan.

Como elemento del mencionado plan se ha puesto en marcha la instalación de cinco bases piloto a lo largo de la geografía costera española, dotadas con equipos de respuesta especializados y con personal formado para acometer las acciones de protección y recuperación pertinentes, con vista a defender los valores ambientales del litoral español.

La ubicación de las bases se localiza en emplazamientos próximos a las zonas de mayor concentración de episodios en los últimos años: Estrecho de Gibraltar, Galicia, Tarragona, Baleares y Canarias.

2.3.4. Mejorar la gobernanza del medio marino

La acción asociada a este objetivo estratégico es la siguiente:

- Coordinación técnica institucional para la protección del medio marino.

En el medio marino se solapan competencias e intereses de todo tipo, por lo que se hace necesario reforzar la coordinación y cooperación institucional y social desde la escala autonómica hasta el ámbito internacional.

En cumplimiento de las leyes de Protección del Medio Marino y del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, se deben establecer una serie de comités y comisiones nacionales de coordinación, a los que hay que dar un seguimiento adecuado.

En el ámbito europeo, el seguimiento de las Directivas de protección de la naturaleza y Directiva marco sobre la estrategia marina y Directiva marco del agua, requieren la atención a numerosos grupos de trabajo. Además, en el marco internacional, España es parte de Convenios de protección del medio marino, que a su vez cuentan con una estructura técnica muy completa. El seguimiento de todas estas estructuras de coordinación requiere, en ocasiones, apoyo técnico y logístico.

- Elaboración de planes de ordenación del espacio marítimo.

Fruto de las nuevas obligaciones derivadas de la Directiva de ordenación del espacio marítimo, y del Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo, se deberán establecer planes de ordenación marítima en los que se determine la distribución espacial y temporal de las correspondientes actividades y usos, existentes y futuros. Los planes deben igualmente considerar las interacciones tierra-mar, y así como tener en cuenta la situación de emergencia climática.

Estos planes de ordenación se elaborarán mediante la colaboración entre diferentes administraciones sectoriales en el ámbito marino, y la Dirección General de la Costa y el Mar realiza las tareas de coordinación general del proceso, así como de la representación de España en los grupos de trabajo europeos en la materia. Las tareas técnicas de elaboración de estos planes, recaerán también en gran parte en esta Dirección General.

Aunque se pretende alinear al máximo el trabajo y procesos asociados a las estrategias marinas y a la planificación espacial marina, es indudable que esta nueva obligación, derivada de una Directiva europea, supondrá un importante requerimiento adicional a los trabajos atribuidos a la Dirección General.

- Sistema de información del medio marino, adecuado para el cumplimiento de las obligaciones de manejo de información, notificación a las instituciones europeas e internacionales, y facilitación del acceso al público en general.

Como resultado de las crecientes obligaciones de gestión del medio marino, y ante la necesidad de que esta gestión se fundamente en un buen manejo de la información

disponible, añadido al nuevo reto que supondrá el manejo y gestión de toda la información generada por los nuevos programas de seguimiento de las estrategias marinas, resulta cada vez más evidente que se requiere avanzar hacia una estructura de datos del medio marino que facilite la gestión y reutilización de los datos, reduzca los tiempos de esfuerzo dedicados a la notificación (*“reporting”*) a las instituciones europeas e internacionales, al mismo tiempo que facilite la consulta y acceso a la información por parte del público en general.

2.4. Asegurar la integridad del dominio público marítimo-terrestre

El objetivo es conseguir una protección ambiental efectiva garantizando al mismo tiempo el uso público de nuestras costas y minimizando las ocupaciones que por su carácter puedan tener su ubicación fuera del dominio público marítimo-terrestre. Para ello es necesario realizar las siguientes actuaciones:

Completar y revisar el deslinde del dominio público marítimo-terrestre español, realizando los estudios técnicos necesarios.

- Gestionar eficientemente la tramitación de las solicitudes de títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre.
- Informar los instrumentos de planeamiento urbanístico respecto al cumplimiento de la Ley de Costas para garantizar la integridad del dominio público y sus zonas de servidumbre.

3. OBJETIVOS NUMÉRICOS DEL PROGRAMA

Los objetivos del programa se orientan principalmente al cumplimiento de los compromisos adquiridos y a asegurar: la conservación de la costa en relación con el control de la regresión; la protección y recuperación de los sistemas litorales; la protección del mar y la gestión del dominio público marítimo terrestre.