

ALEGACIONES AL PLAN ESTRATÉGICO NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE LA COSTA ESPAÑOLA CONSIDERANDO LOS EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO.

El 21 de junio de 2022, las asociaciones que componen la Confederación Mar-Industria Alimentaria tuvimos conocimiento de la existencia del documento titulado *“Plan Estratégico Nacional para la Protección de la Costa Española considerando los Efectos del Cambio Climático. Memoria – 2º Borrador: Actuaciones de ámbito nacional”* a través de escrito remitido por la Consellería do Mar de la Xunta de Galicia.

Según consta en el documento, *“El Plan Estratégico Nacional pretende proporcionar un enfoque coherente en el ámbito nacional, que garantice la armonización regional y la aplicación de las medidas de protección de la costa más adecuadas para todo el litoral español ...”*; sin embargo, lejos del tan loable fin de proteger la costa, con el que, como no podría ser de otra forma, estamos totalmente de acuerdo, subyacen en el documento una serie de interpretaciones de los principios rectores de la utilización y gestión del dominio público marítimo-terrestre (DPMT) y, consecuentemente, una propuesta de actuaciones que consideramos que, lejos del fin propuesto por el Plan Estratégico Nacional, tienen por finalidad última la *“renaturalización”* del DPMT, con independencia de su estado de ocupación y uso actuales.

Para la elaboración de este documento de alegaciones hemos utilizado los documentos titulados *“Memoria – 2º Borrador: Actuaciones de ámbito nacional (13 junio 2022)”* y *“Diagnóstico integrado (28 abril 2022)”*; limitaciones temporales y técnicas del personal propio de la Confederación y la imposibilidad de recabar apoyo de expertos académicos externos, como consecuencia del momento del año (finalización del curso académico universitario), han supuesto un condicionante relevante para una adecuada comprensión de un Plan Estratégico de la complejidad del tratado.

Considerando que en la elaboración del Plan Estratégico Nacional no se tuvo en consideración ni el conocimiento, ni las necesidades y expectativas de muchos actores

relevantes en la utilización, gestión y aprovechamiento de la costa, especialmente en el caso de las empresas pertenecientes al complejo mar-industria alimentaria, y que precisamente tienen la ligazón secular a la ribera del mar entre sus características distintivas más relevantes, y teniendo en cuenta que algunas de las medidas propuestas en el Plan Estratégico Nacional podrían ser altamente lesivas para los intereses de las empresas que en la actualidad necesitan de la ocupación del DPMT para el correcto desarrollo de su actividad productiva, es por lo que elaboramos el presente documento de

ALEGACIONES AL PLAN ESTRATÉGICO NACIONAL.

1. CON RESPECTO A LOS FINES DEL PLAN ESTRATÉGICO NACIONAL.

Como se comentó con anterioridad, en síntesis, el Plan pretende aportar un enfoque coherente a nivel nacional, garantizar la armonización regional y protección de la costa para todo el litoral español y todo ello dentro de las funciones encomendadas a la Dirección General de la Costa y el Mar (DGCM).

Y es en este primer aspecto donde consideramos que existe una de las más sólidas debilidades en el planteamiento del Plan Estratégico Nacional ya que tiene como uno sus objetivos principales la armonización de las medidas propuestas para todo el litoral español.

Sin embargo, el DPMT español es un sistema complejo y multidimensional (natural, económico y cultural), estando muy lejos de poder considerarse como un sistema único o unificable.

La fisionomía costera, densidades de ocupación, integración con actividades tradicionales, intensidad de los usos y las afecciones previstas por el cambio climático no son comparables ya no solo entre las cuencas mediterránea y atlántica, sino que dentro de cada una de ellas existen diferencias generales de tal magnitud que realizar un enfoque unificador, como el que parece se pretende establecer

mediante el Plan Estratégico Nacional, consideramos que no sería la estrategia apropiada.

Así, en el caso de la costa de Galicia, su realidad socioeconómica no se puede disociar de la evolución regional; la antigua contraposición entre el mundo urbano y el rural se ha hecho, por un lado, más difusa y menos marcada, y por otra, se ha ido comarcalizando, en relación a las potencialidades de cada sector costero. Las políticas industriales y de infraestructuras desde los planes de estabilización de mediados del siglo XX fueron otorgando peso a unas áreas frente a otras. Los polos de desarrollo y las grandes infraestructuras viarias promovieron la concentración de población y de actividades económicas y fueron configurando comarcas costeras densamente ocupadas, frente a otras que mantuvieron el modelo económico tradicional. Así se contraponen la cornisa norte y la Costa da Morte a las Rías Baixas y el Golfo Ártabro; esta situación derivó en nuevos desequilibrios que han tenido sus efectos en la ocupación del litoral.

Así pues, consideramos que el enfoque unificador de las medidas propuestas en el Plan Estratégico Nacional para todo el litoral español debería ser sustituido por un enfoque, cuando menos, a nivel de Comunidad Autónoma o, en caso de ser ello posible, de tramos costeros con determinado grado de uniformidad en sus aspectos fisiológicos, pero también socioeconómicos, culturales o paisajísticos.

2. CON RESPECTO AL OBJETIVO GENERAL DEL PLAN ESTRATÉGICO NACIONAL.

En el Plan Estratégico se establece como objetivo general:

“La Dirección General de la Costa y el Mar (DGCM) aspira a aumentar la naturalidad de la costa en el litoral español y así favorecer la resiliencia natural del medio físico costero como medio fundamental para la prevención del riesgo de erosión costera y para la adaptación al cambio climático, de modo que se potencia la función protectora de los ecosistemas costeros sobre los bienes y usos

permitidos al mismo tiempo que aumenta la biodiversidad y riqueza del medio natural.”

Así pues, debemos entender que lo que se pretende mediante el Plan es la “renaturalización” de la costa en todo el litoral español como medida fundamental para la adaptación a los efectos del cambio climático.

Si bien el Plan reconoce que en los entornos costeros también se desarrollan asentamientos humanos y múltiples usos y actividades, estos pasan a considerarse no como una actividad concurrente sino como una amenaza al sistema costero y así el Plan establece que *“como consecuencia de las presiones antrópicas, la resistencia y resiliencia del sistema costero se han visto mermadas de forma que, en la actualidad, su fragilidad es extrema frente a la nueva amenaza del cambio climático”*.

En el documento del Plan se realizan afirmaciones que, si bien pudieran corresponderse a la realidad en zonas concretas, resulta aventurado hacerlas extensibles a todo el litoral español ya que ni todo el sistema costero nacional presenta una fragilidad extrema ni las presiones antrópicas lo afectan de igual manera en toda su extensión; así, en el caso concreto de la costa de Galicia, el uso de herramientas SIG ha permitido generar un índice de vulnerabilidad costera (CVI) que muestra que el 4,52% de la fachada costera presenta valores de alta o muy alta vulnerabilidad, asociada principalmente a los arenales, mientras que el resto de la costa 57,96%, mayoritariamente costa rocosa, presenta unos valores de baja vulnerabilidad¹.

¹Gómez-Pazo, A. y Pérez-Alberti, A. (2017): Vulnerabilidad de las costas de Galicia ante los temporales marinos en el contexto del cambio global. *Sémata, Ciencias Sociais e Humanidades*, 29, 117-142.

Por otro lado, aun reconociendo que entre las funciones de la DGCM está la de proteger y conservar los elementos que integran el DPMT, esta función ni debe ni puede ejercerse de una manera aislada, teniendo únicamente en consideración las circunstancias ambientales y obviando las características socioeconómicas que concurren en el DPMT; en este sentido, prefijar como principio rector de las actuaciones del Plan Estratégico Nacional exclusivamente “aumentar la naturalidad de la costa” ante los efectos del cambio climático, sin introducir su compatibilización con las actividades socioeconómicas concurrentes en la franja costera constituye, en nuestra opinión, una base de partida inadecuada por parcial, toda vez que el Plan Estratégico Nacional obvia contemplar cualquier referencia a los costes económicos y sociales que la renaturalización de la costa conllevará necesariamente.

Por otro lado, resaltar que entre las funciones de la DGCM también está la gestión del DPMT, en particular de la ocupación o aprovechamiento, y su tutela y policía; entendemos que estas últimas funciones asignadas a la DGCM deben combinarse con las funciones de protección y conservación en el Plan Estratégico Nacional de una manera armónica.

Consideramos que debe redefinirse el Objetivo General del Plan Estratégico Nacional de tal forma que el aumento de la naturalidad de la costa se sitúe en un mismo plano que la preservación del aprovechamiento socioeconómico que, de manera legal, se venga desarrollando en la misma, de tal forma que las medidas concretas que deban adoptarse para la protección de la costa priorizarán las soluciones que permitan el mantenimiento del aprovechamiento socioeconómico preexistente.

3. CON RESPECTO AL ÁMBITO DEL PLAN ESTRATÉGICO NACIONAL

A partir de la documentación analizada, que sustenta la elaboración del Plan Nacional Estratégico, se nos presenten dudas con respecto a su ámbito de aplicación.

No nos cabe ninguna duda de que el Plan es de aplicación a todo el litoral español pues así queda reflejado en la determinación de su finalidad; sin embargo, se nos

presentan dudas razonables con respecto a que debe entenderse como “costa a considerar” como objeto de las actuaciones del Plan.

A lo largo de los dos documentos consultados se mencionan términos genéricos como “gestión de la costa”, “sistema costero”, “ecosistemas costeros” y términos equivalentes, pero en ninguno de ambos documentos hemos localizada una delimitación explícita y clara de cual es el ámbito sobre el cual se aplicará el Plan Estratégico Nacional. La única aproximación encontrada consiste en la indicación de que el Diagnóstico integrado tiene por finalidad *“identificar y caracterizar las cuestiones clave relativas a la gestión de la costa que lleva a cabo la DGCM”*.

Por otro lado, el mismo Diagnóstico integrado resalta que la información utilizada *“se extrae principalmente a nivel de la Franja Costera, la cual se extiende a lo largo de los 10.400 Km (aproximadamente) de costa española, incluyendo la parte terrestre del Dominio Público Marítimo-Terrestre (DPMT) y su Zona de Influencia”* y el mismo documento define Zona de Influencia como la parte del territorio afectado por la Ley de Costas cuya anchura es de 500 metros a partir de la ribera del mar.

No es cuestión baladí que el Plan Estratégico Nacional defina con precisión cual es su ámbito de aplicación; si este se corresponde con los terrenos de DPMT de todo el litoral español o, por el contrario, lo constituye la Franja Costera de todo el litoral español.

4. CON RESPECTO AL PROCEDIMIENTO PARA LA ELABORACIÓN DEL DIAGNÓSTICO INTEGRADO Y ANÁLISIS DAFO.

Como consecuencia de la imposibilidad de consulta y análisis de toda la documentación que sustenta la elaboración del Plan Nacional Estratégico por las razones expuestas con anterioridad, consideramos no estar en condiciones de analizar con el rigor exigible los criterios técnicos de elaboración del Plan Estratégico Nacional, especialmente en lo relativo al Diagnóstico integrado.

No obstante, si queremos poner de manifiesto algunas consideraciones al respecto que entendemos son relevantes:

- Los indicadores que permiten caracterizar las denominadas “Cuestiones Clave (Temáticas Críticas)” se componen a partir de información que se extrae principalmente de la Franja Costera.

Carecería de coherencia utilizar los datos de la Franja Costera si el ámbito del Plan, como comentamos con anterioridad, se ciñese al DPMT ya que necesariamente introduciría un sesgo debido al incremento de la heterogeneidad consustancial al incremento del área geográfica incluida en el análisis; nos reiteramos en la necesidad de una definición concreta y explícita del ámbito de aplicación del Plan.

- Para la elaboración del Diagnóstico Integrado se segmenta la costa española en 25 Unidades de Análisis (UA) que se corresponde con las divisiones administrativas provinciales (en concreto, 19 provincias de comunidades autónomas pluriprovinciales, 4 comunidades autónomas uniprovinciales y 2 ciudades autónomas).

Desde el punto de la gestión administrativa las UA pueden tener sentido, pero en desde el punto de vista del conocimiento e interpretación de los fenómenos costeros, en un medio sumamente complejo y multifactorial, entendemos que carece de sentido.

Por otro lado, la interpretación de los resultados puede resultar sesgada como consecuencia de la heterogeneidad de las tipologías costeras, en sus sentidos ambiental, económico y social, que engloba cada una de las UA. Sirva considerar como ejemplo la situación que puede darse en la Ría de Arousa, con su margen norte perteneciente a la provincia de A Coruña y su margen sur a la de Pontevedra; para una misma entidad costera (una ría gallega) se establecen los indicadores que caracterizan las “Temáticas Críticas” a partir de los datos de dos UA que no necesariamente deben ser coincidentes.

Entendemos que en la delimitación de las unidades de análisis deben primar los criterios de coherencia territorial sobre las delimitaciones administrativas de gestión.

- Como parte de la elaboración del Diagnóstico Integrado se realizó el denominado *“Diagnóstico percibido”* consistente en una consulta realizada a lo que los autores del estudio identifican como *“actores clave previamente identificados pertenecientes a organismos con responsabilidades en la zona costera que pueden condicionar o verse afectados por el Plan Estratégico Nacional”*.

El Diagnóstico percibido se fundamentó en un análisis de la percepción subjetiva de los problemas de la costa por parte de 95 actores clave participantes en el proceso de consulta realizado entre el 20 de abril y el 20 de junio de 2021.

En este proceso participaron fundamentalmente entidades que forman parte de la estructura del gobierno central: ministerios y delegaciones y subdelegaciones del gobierno (45% de las respuestas recibidas), gobiernos autónomos (37%) y ONG (11%); adicionalmente se incluyeron a Universidades y Ayuntamientos *“a los que se brindó la oportunidad de participar, adicionalmente a los actores clave”* que participaron con un 8% de las respuestas totales los Ayuntamientos y 1% las Universidades. Resaltar que, a partir de las tablas incluidas en el documento correspondiente al Diagnóstico Integrado, participaron un total de siete entidades (entre Ayuntamientos y Universidades) distribuidas: 1 en Barcelona, 3 en Tarragona, 2 en Almería y 1 en Las Palmas.

En la elaboración de este componente del Diagnóstico Integrado queda nítidamente reflejado lo que, de una manera más o menos evidente, subyace a lo largo del documento del Plan Nacional Estratégico y que queda meridianamente claro en el objetivo general del Plan: la renaturalización de la costa desde un punto de vista estrictamente medioambiental sin tener en

cuenta que la conformación actual de la costa española es un sistema multifactorial en el que, junto al ambiental, deben ser considerados los aspectos económicos, sociales y paisajísticos y todos ellos en igualdad de condiciones sin que a priori ninguno de ellos predomine sobre los otros.

Sin embargo, el Plan Estratégico Nacional se ha elaborado desde su misma concepción inicial teniendo únicamente en cuenta el criterio medioambiental en la protección de la costa y obviando los otros que tienen un papel vestigial o “de acompañamiento” en el Plan.

Si no fuera así sería difícil de entender la selección de actores relevantes realizada para la elaboración del Diagnóstico percibido donde no se ha dado, en la práctica, cabida a actores tan o más relevantes que los seleccionados, especialmente a las entidades representativas de los sectores que pueden verse afectados en sus legítimos intereses, legalmente adquiridos; entre otros: asociaciones empresariales con intereses directos en la gestión de la costa (mar-industria alimentaria, turismo, pesca,..), las organizaciones sindicales, los ayuntamientos costeros y las universidades y centros de investigación.

Da la sensación de que se realiza este Diagnóstico percibido para justificar la participación pública en la definición del Plan Estratégico Nacional y, en este contexto, tendría sentido la participación de las ONG como *organismos con responsabilidades en la zona costera*.

Sin embargo, en nuestra consideración, para nada debe considerarse este proceso participativo como un proceso de consulta pública, dada la ausencia en el mismo de actores clave en la gestión de la costa.

Por otro lado, con respecto al Diagnóstico percibido, el propio documento del Plan Estratégico Nacional señala que: *“El análisis de los niveles de concordancia con la percepción debe realizarse con cautela, ya que los resultados de dicha percepción pueden resultar sesgados debido a la heterogeneidad de los actores participantes en la consulta realizada en el*

marco del Diagnóstico percibido o verse afectados por la propia subjetividad subyacente en la consulta y, por lo tanto, podría derivar en conclusiones que no reflejan necesariamente la realidad del litoral español”.

Se habla de heterogeneidad de los actores y de subjetividad subyacente en la consulta; nos preguntamos cuáles fueron los criterios y procedimientos seguidos para la planificación previa del trabajo que no fueron capaces de anticipar la heterogeneidad y subjetividad del proceso y que, consecuentemente, entendemos que impidieron subsanar ambas deficiencias; especialmente la heterogeneidad de los participantes que, en buena lógica, hubieran podido minimizarse sus efectos mediante una ampliación tanto del número como de los perfiles de los participantes en la consulta; y esta apreciación se consolida cuando se analizan las distintas tablas de respuesta y se observa como en ellas, para cuestiones relevantes, como la percepción de los problemas de erosión costera o los vinculados con la inundación costera, en provincias como Pontevedra responde uno solo de las 14 entidades consultadas o 2 en el caso de la provincia de A Coruña; cuando se trata de la percepción de la presión antrópica o de analizar los problemas de gobernanza, el nivel de repuestas se reduce notablemente siendo mayoría los tipos de presión antrópica para los que no se tiene ninguna respuesta. Asignar niveles de confianza a la información en función del porcentaje de respuestas recibidas sobre el total de consultados tampoco parece una fórmula que venga a paliar las deficiencias detectadas en el proceso.

Como ya comentamos, no nos es posible realizar un análisis más detallado del Diagnóstico Integrado en su parte técnica salvo lo comentado; sin embargo, el Diagnóstico Integrado constituye el elemento fundamental en el diseño del Plan Estratégico Nacional, toda vez que su objetivo es *“mejorar la comprensión de los problemas derivados de la erosión costera, la inundación costera y los efectos del cambio climático sobre éstas, así como*

entender la percepción de los problemas costeros por parte de los actores relevantes y analizar el marco de la gobernanza”; pues bien, la mejora de la comprensión de estos procesos parece haberse enfocado, en la práctica, sobre la vertiente medioambiental de una problemática compleja y multifactorial en la que también juegan un papel relevante las vertientes económica y social; la ausencia de otros actores relevantes en este proceso ha dado lugar a un análisis DAFO sesgado en una única dirección y de difícil aceptación social, especialmente por aquellos actores que vienen desarrollando sus actividades económicas o sociales en la zona costera y que puedan verse afectados por el Plan Estratégico Nacional.

Así, solo podría entenderse que se determinen como AMENZAS en el análisis DAFO, sin evaluar antes sus implicaciones sociales, económicas y culturales, entre otros:

- . Presión de las ocupaciones del DPMT sobre el sistema costero.
- . Presión del medio antrópico con respecto a la conservación del medio natural costero.
- . Presión de las actividades humanas con respecto a la conservación del medio natural costero.
- . Valor socioeconómico de la costa con respecto al uso humano de la costa.

Evidencian un concepto de la costa y su gestión alejado de la realidad actual de nuestra costa, como venimos comentando, que parte de una premisa, errónea en nuestra opinión, consistente en que la protección de la costa debe acometerse exclusivamente desde el aspecto medioambiental y, como consecuencia, las medidas de protección a adoptar deben tener como objetivo general la renaturalización de la costa; sin embargo, consideramos que la protección debe consistir en, por un lado, mantener en su estado natural aquellos tramos de costa inalterados o escasamente alterados y enfocar las medidas de protección desde las visiones medioambiental,

social, económica y paisajística en las zonas actualmente alteradas por la acción humana y en riesgo de erosión o inundación como consecuencia del cambio climático; en este último caso el objetivo general debería dar prioridad a las consecuencias socioeconómicas sobre las ambientales siempre que ello fuese posible.

La incorporación de estos actores relevantes al proceso de elaboración del Plan Estratégico Nacional, con posterioridad al momento actual, en ningún caso les proporcionará capacidad decisoria sobre el mismo ya que tanto objetivo general como temáticas críticas, objetivos estratégicos, objetivos específicos y programas de actuación ya vienen definidos y condicionados; el margen de maniobra que les quedaría consistiría en aceptar, rechazar o modular objetivos estratégicos, objetivos específicos o programas de actuación. En este sentido, por ejemplo, echamos de menos que entre las Temáticas Críticas no se haya incluido alguna que permita gestionar las implicaciones socioeconómicas de las medidas concretas que deban adoptarse, entre las que podrían tener cabida Programas voluntarios de retirada de la costa, debidamente incentivados, entre otros.

Por lo expuesto, entendemos que debería reformularse el proceso seguido para la elaboración del Diagnóstico Integrado dando cabida en el mismo, desde el proceso de diseño inicial y, especialmente, en la determinación y delimitación de las Temáticas Críticas y elaboración del análisis DAFO, a todos los actores relevantes con participación en la gestión o utilización de la costa y, del mismo modo a los equipos técnicos especializados en la materia, tanto pertenecientes al ámbito universitario, a otros organismos de investigación o dependientes de los gobiernos autonómicos o locales. Y paralelamente a lo ya indicado en el apartado 1 de este escrito, relativo a los fines del Plan Estratégico Nacional, desde un enfoque cuando menos a nivel de Comunidad Autónoma o, cuando ello sea posible, de tramos costeros con determinado grado de uniformidad en sus aspectos fisiológicos, pero también socioeconómicos, culturales o paisajísticos.

5. CON RESPECTO A LA CONCURRENCIA COMPETENCIAL.

Si bien la conservación de la integridad del dominio público y el asegurar su uso público y sus valores ecológicos y paisajísticos legitiman la intervención del Estado, en ello también se ven involucradas otras funciones públicas que se interrelacionan entre sí, como son la ordenación del territorio o el urbanismo, por ejemplo, atribuidas a las Comunidades Autónomas; a lo que se unen las competencias que pueden ostentar los municipios, para los que la costa constituye tradicionalmente un espacio importante para desarrollar sus intereses. Esta situación revela una difícil articulación de una concurrencia de títulos que comporta contradicciones entre una visión que debería ser global o integral y actuaciones concretas que en muchas ocasiones deben ser necesariamente localistas o sectoriales.

En el caso concreto de Galicia, creemos que extensible al resto de las Comunidades Autónomas con litoral, dispone de Plan de Ordenación del Litoral de Galicia (POL), aprobado por el *Decreto 20/2011, de 10 de febrero, por el que se aprueba definitivamente el Plan de Ordenación del Litoral de Galicia.*

El POL es un instrumento de ordenación territorial que tiene por objeto establecer los criterios, principios y normas generales para la ordenación urbanística de la zona litoral basada en criterios de perdurabilidad y sostenibilidad, así como la normativa necesaria para garantizar la conservación, protección y puesta en valor de las zonas costeras.

Para la consecución de sus objetivos, el POL establece un nuevo modelo territorial que identifique y caracterice las distintas áreas y elementos, establezca las relaciones entre ellos, determine los criterios, principios y normas generales para cada uno de estos elementos y concrete el régimen de usos de los ámbitos con valores reconocidos.

El POL integra las políticas de protección, ordenación y gestión del territorio y del paisaje. El punto de partida son los 2.555 kilómetros de costa, que incluyen 432 km

de islas, 464 km de marismas y 1.659 km de perímetro costero. El plan extiende su área de gestión a más de 215.000 hectáreas, que suponen el 7,3% de la superficie de Galicia.

Para poder llevar a cabo la caracterización y la ordenación detallada se fundamenta en una cartografía específica en la que se inventariaron y caracterizaron los hábitats asociados a las dinámicas intermareales (llanuras y marismas), todo el universo de geoformas reconocidas, acantilados, arenales, dunas, lagunas y humedales costeros. De la misma forma se cartografiaron los espacios incluidos en la Red de Espacios Naturales Protegidos, así como aquellos ámbitos reconocibles como taxones prioritarios. El exhaustivo análisis de la diversidad geomorfológica del litoral gallego realizado permitió identificar toda una serie de espacios de interés geomorfológico a lo largo de la geografía costera. De la misma forma se identificaron los procesos naturales de erosión marina cartografiando la denominada área de dinámica litoral. Por otro lado, se realizó un trabajo de identificación del patrimonio cultural presente en el espacio costero.

La DGCM, de acuerdo a lo establecido en el artículo 117º.2 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, emitió el preceptivo informe con carácter favorable el 20 de enero de 2011.

Nos resulta sorprendente que siendo el MARCO DE GOBERNANZA una de las Temáticas Críticas establecidas por el Diagnóstico Integrado donde se define como *“El marco de gobernanza se centra en la coordinación institucional y los procedimientos relacionados con la toma de decisiones y la implementación de medidas de gestión de la costa en el marco de las competencias de la DGCM”*, en ningún momento en la información del Plan Estratégico Nacional, se haga referencia alguna al POL de Galicia, o a instrumentos legales de similar naturaleza de otras Comunidades Autónomas, y a su integración en los procesos de decisión en la gestión costera.

Por otro lado, el Diagnóstico integrado viene a decir que *“Para el análisis de esta temática crítica (el marco de gobernanza) se cuenta fundamentalmente con los*

resultados del Diagnóstico percibido relativos a los siguientes problemas de gobernanza identificados...”; entendemos que para determinar las medidas a adoptar, con respecto a esta Temática Crítica, únicamente se han tenido en cuenta los resultados del Diagnóstico percibido sin un análisis detallado previo de la distribución competencial y los instrumentos de ordenación territorial autonómicos que, de manera concurrente con la DGCM, vienen ordenando la zona costera.

Entendemos que el POL de Galicia ya viene a dar cobertura normativa y legal a varias de las Temáticas Críticas establecidas en el Diagnóstico Integrado puesto que contempla las políticas de protección, ordenación y gestión del territorio y del paisaje y, por otro lado, en el POL se identifican los procesos naturales de erosión e inundación marina que son recogidos en la denominada área de dinámica litoral; estos aspectos, aunque sea parcialmente y desde un enfoque único como venimos comentando, son también objeto del Plan Estratégico Nacional.

Consideramos que, de no haberse incluido en los análisis técnicos de caracterización de la zona costera para la elaboración del Diagnóstico Integrado, se incorporen al mismo los instrumentos de planificación y ordenación de la costa en vigor en las Comunidades Autónomas que dispongan de dichos instrumentos y que a partir de la información técnica y/o normativa que aporten se reelabore el Diagnóstico Integrado.

6. CONCLUSIONES

Gestionar la ocupación del suelo en clave de sostenibilidad es un requisito estratégico para racionalizar los procesos ambientales, económicos y sociales derivados de la ocupación humana del litoral. Los instrumentos de gestión de esta zona tan sensible y multifactorial, que inicialmente se basaban exclusivamente en la protección han pasado, hoy en día, a considerar que esta protección del litoral debe pasar necesariamente por la gestión acertada de este territorio y de sus dinámicas. Se ha pasado, por lo tanto, de la protección de áreas sensibles y valiosas de la costa como único criterio, a la necesaria planificación de un territorio, el litoral, como estrategia para la preservación de sus valores en armonía con un desarrollo

sostenible que tenga en cuenta, en igualdad, la triple hélice de la sostenibilidad: medioambiental, social y económica.

En este sentido, entendemos que el Plan Estratégico Nacional debe constituirse en el elemento medular de la planificación de la costa española.

Sin embargo, como hemos intentado poner de manifiesto a lo largo de este documento, consideramos que el enfoque, las bases y el objetivo general y finalidad del Plan Estratégico Nacional no van en la línea acertada para conseguir una estrategia de protección de la costa ante los efectos del cambio climático efectiva, realista y aceptada socialmente.

Ciertamente, una de las funciones de la DGCM es preservar el DPMT en su estado natural pero también debe tenerse en consideración que la costa, en la actualidad, en una porción de la misma ha perdido su carácter natural, y en esas zonas debe ser prioritario el mantenimiento del tejido económico o social que se allí se desarrolla conforme a la legislación en vigor, con respecto a su restauración a su estado natural; entendemos que la DGCM no puede desempeñar sus funciones como un ente aislado de la sociedad en la que vive y, a día de hoy, la preservación del tejido económico nacional, el emplazado en la zona costera también, debe ser una prioridad de primer orden para cualquier organismo oficial.

Debemos manifestar que, en nuestra consideración, el Plan Nacional Estratégico no parte de la consideración de que el DPMT es un sistema complejo, multifactorial y en el que se desarrolla una intensa actividad social de diversos tipos que, cuando se realiza conforme a la normativa correspondiente, debe también ser considerada en igualdad de condiciones a los aspectos ambientales y debe gozar de, cuando menos, la misma protección para su normal desarrollo en la zona costera.

Como hemos tratado de poner de manifiesto con anterioridad, el Diagnóstico Integrado centra su objetivo en la protección de la costa pero siempre considerando que dicha protección debe conducir a la renaturalización de la misma, sea cual sea su estado de ocupación y utilización y, para facilitar su consecución delimita, dentro de las seis Temáticas Críticas identificadas, las distintas actuaciones que

correspondería acometer a la DGCM y sus necesidades organizativas, técnicas, económicas o de apoyo social (*fomento de la cultura de gestión de la costa inclusiva*); con todo el respeto debido, el Plan Estratégico Nacional más parece un Plan de actuación de la DGCM, que encuentra su motivación en la protección de la costa, que un auténtico plan estratégico.

Y partiendo de las anteriores consideraciones es posible explicar el proceso de elaboración de la propuesta de Plan Estratégico Nacional que nos ocupa en el que, en síntesis:

- se definen las Unidades de Análisis territorial en función de la implantación geográfica de los servicios periféricos de la DGCM,
- se plantea una estrategia única a nivel nacional (*aportar un enfoque coherente a nivel nacional*) y se busca una armonización de las actuaciones a nivel “regional” (*garantizar la armonización regional*), pareciendo obviar que España es un estado autonómico y que las Comunidades Autónomas tienen competencias concurrentes con la DGCM sobre un mismo territorio; en este sentido, en el Marco de Gobernanza se contempla una actuación estratégica (*A1.2 Adopción de acuerdos para la coordinación entre administraciones*) que tiene como finalidades la gestión de la información disponible, la explotación de fuentes de sedimento o la conservación del medio costero; nada se habla de la cogobernanza,
- ni se incorporan ni se tienen en consideración los instrumentos legales de ordenación y gestión del territorio costero en vigor en las Comunidades Autónomas,
- se utiliza un proceso de consulta participativo, el Diagnóstico percibido, donde los actores clave identificados no representan, ni siquiera se aproximan, al conjunto de actores clave que pueden verse afectados por el Plan Estratégico Nacional.

Por las razones expuestas a lo largo de este documento, consideramos que la definición y elaboración del Plan Estratégico Nacional analizado deberían ser replanteadas en el siguiente sentido:

- Utilización de la Comunidad Autónoma como Unidad de Análisis.
- Reformular el Diagnóstico Integrado en base a la información técnica y las disposiciones legales de los instrumentos de gestión y ordenación de la zona costera en vigor en las distintas Comunidades Autónomas con litoral, bajo la coordinación de la DGCM.
- Establecer un proceso participativo para la definición de la Temáticas Críticas y el análisis DAFO del Diagnóstico Integrado, en el que puedan intervenir todos los actores relevantes con intereses en la zona costera, ampliando los organismos y entidades participantes en el Diagnóstico percibido, especialmente a los ayuntamientos costeros, organizaciones empresariales y sindicales sectoriales, universidades y centros de investigación asociados e instituciones científico-técnicas autónomas o dependientes de las Comunidades Autónomas con intereses en la ordenación costera.
- Elaborar una nueva propuesta de Plan Estratégico Nacional consensuado, basado en la combinación de los instrumentos de ordenación y gestión costera de las distintas Comunidades Autónomas y las competencias de la DGCM.
- Establecer un proceso de participación pública de acuerdo a lo establecido en la legislación vigente que regula los procesos participativos en el marco de las actuaciones cuya competencia recae en la DGCM.

20 de julio de 2022