



## **"Avaliação ambiental estratégica, participação transfronteiriça e a gestão de Zonas Costeiras"**

MESA.Gestão de Zonas Costeiras

Alba Nogueira López

Profesora Titular de Dereito Administrativo

Universidade de Santiago de Compostela

### **RESUMO**

Las zonas costeras albergan a una parte sustancial de la población europea y son espacios que albergan múltiples usos (residenciales, productivos, turísticos...). Esta circunstancia hace que también sean un ámbito especialmente sensible desde el punto de vista ambiental y territorial. En el año 2000 la Comisión Europea, en una Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo (COM 2000/547) realizó un análisis de las causas de los problemas de las costas europeas. Entre ellos destacan:

- La falta de visión en la gestión de la costa, basada en una comprensión muy limitada de los procesos y la dinámica de la misma.
- La política y la legislación sectorial inadecuada y poco coordinada.
- La existencia de sistemas burocráticos rígidos y la falta de coordinación entre las instancias administrativas competentes.
- La falta de apoyo político de los niveles administrativos superiores a las iniciativas locales en la gestión sostenible de las costas.

Esta comunicación concluye que en unas *"zonas complejas con múltiples usuarios, como las costeras, con unas políticas sectoriales sin coordinación, tienden a entrar en conflicto e incluso a ser contradictorias, lo que desemboca en una paralización política. Para evitar esta situación y para garantizar la coordinación de muchos objetivos sectoriales concretos es necesaria la aplicación de un enfoque territorial integrado"*.

Posteriormente aprobó en mayo de 2002 una Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo "Sobre la Aplicación de la Gestión Integrada de Zonas Costeras de Europa".

La gestión integrada de las zonas costeras debe conducir a adoptar decisiones que tengan en cuenta todos los impactos sobre el territorio litoral de las actividades que en el se desarrollan y a todos los agentes con incidencia o competencias sobre ese espacio.

Un instrumento especialmente interesante para realizar una gestión integrada de las zonas costeras es la Evaluación Ambiental Estratégica o evaluación de planes y programas. Con esta técnica preventiva se pueden evaluar los impactos y adoptar las medidas correctoras precisas en una fase muy preliminar de actuación sobre la costa y con carácter previo a la definición de los proyectos concretos que puedan afectarla.

La comunicación que se presenta pretende estudiar la utilidad de la Evaluación Ambiental Estratégica para mejorar la gestión integrada de las zonas costeras. En este sentido la amplia extensión de litoral que hay en la península ibérica y los efectos transfronterizos de las actividades en España o Portugal ofrecen un ámbito de estudio de sumo interés. Las disposiciones en relación con la necesidad de informar y realizar consultas transfronterizas en planes con repercusión en otros países tienen especial relevancia al hablar de la gestión integrada de las zonas costeras que, por definición, no conoce fronteras.

## **1. Gestión integrada del litoral**

Dentro de las numerosas definiciones de la Gestión Integrada de Zonas Costeras (GIZC) guías internacionales recogen la de (Cicin-Sain, Knecht, 1998)<sup>1</sup>: “Proceso dinámico que reúne gobiernos y sociedades, ciencias y administradores, intereses públicos y privados en pro de la protección y del desarrollo de sistemas y recursos costeros. Este proceso intenta optimizar las alternativas a largo plazo privilegiando los recursos y su uso racional y razonable”.

---

<sup>1</sup> Comisión Oceanográfica Intergubernamental, *Instrumentos y personas para una gestión integrada de zonas costeras*, UNESCO 2001, Manuales y Guías 42, p.8.

Efectivamente el espacio litoral es un ámbito necesitado de un enfoque multinivel, desde el punto de vista administrativo, y multisectorial, desde el punto de vista de la problemática que abarca, lo que hace más complicada su gestión. Esta concurrencia de políticas (territoriales, económicas, ambientales, hídricas...) y de actores (públicos y privados; niveles administrativos diferenciados; países diversos) provoca que sea necesario abordar de forma integrada y con instrumentos y técnicas que prevean y estimulen esa coordinación el diseño de políticas para la gestión del litoral. “El estatus de bienes raíces y planificación territorial están generalmente en contradicción con la aplicación de políticas sectoriales o ambientales. Es necesario por lo tanto identificar estas discordancias que tienen la mayoría de las veces problemas de coordinación horizontal (entre instituciones de un mismo nivel gubernamental) y de coordinación vertical (entre instituciones que van de lo nacional a lo local)”<sup>2</sup>.

La complejidad de ese enfoque coordinado se percibe en que no es hasta tiempos recientes que la legislación ha realizado algunos intentos de fraguar instrumentos que permitan una gestión integrada del litoral. Algunos documentos nos recuerdan que “a pesar de su importancia económica y ecológica, la franja litoral, en la interface entre tierra y mar, es aún ignorada por el derecho”<sup>3</sup>.

Aún así ese espacio de transición entre la tierra y el mar –también entre las aguas interiores y costeras- encuentra un difícil acomodo en la normativa aún muy coartada por los límites políticos (fronteras estatales y distribución competencial entre distintos niveles de gobierno); por la concurrencia de múltiples políticas sectoriales con intereses contradictorios (ej. Sectores productivos vs. Protección ambiental) y por la falta de superación de concepciones históricamente muy consolidadas (ej. Protección diferenciada de las aguas continentales y las aguas costeras).

“Las aguas litorales, incluido su lecho marino y su subsuelo, son parte integral del medio marino, y como tales deben estar cubiertas por la presente Directiva, en la

---

<sup>2</sup> Comisión Oceanográfica Intergubernamental, *Instrumentos y personas para una gestión integrada de zonas costeras*, UNESCO 2001, Manuales y Guías 42, p.16.

<sup>3</sup> Comisión Oceanográfica Intergubernamental, *Instrumentos y personas para una gestión integrada de zonas costeras*, UNESCO 2001, Manuales y Guías 42, p.16.



medida en que diversos aspectos del estado medioambiental del medio marino todavía no han sido abordados directamente por la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, ni otra legislación comunitaria, para así asegurar la complementariedad sin que por ello se produzcan solapamientos innecesarios”<sup>4</sup>.

En los últimos tiempos la Unión Europea ha proporcionado a través de diferentes iniciativas, con un rango diverso, algunos instrumentos que pueden favorecer este enfoque integrado.

Hay normas, no obstante, que se solapan aunque esa coincidencia puede buscar ofrecer un enfoque integrado. Así la Directiva marco de aguas indica que son “*aguas superficiales*: las aguas continentales, excepto las aguas subterráneas; las aguas de transición y las aguas costeras, y, en lo que se refiere al estado químico, también las aguas territoriales (art.2.1 Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas)”<sup>5</sup>. Por su parte la Directiva marco sobre estrategia marina establece que “b) las aguas costeras con arreglo a la definición de la Directiva 2000/60/CE, su lecho marino y su subsuelo, en la medida en que diversos aspectos del estado medioambiental del medio marino no hayan sido todavía abordados directamente en dicha Directiva ni en otra legislación comunitaria (art.3.1. b)”. En todo caso ese solapamiento obedece a un criterio positivo que es el de entender que en materia de aguas no existen límites entre las aguas continentales y las aguas costeras y que la interacción entre unas y otras –justamente en el área litoral- tiene efectos en los ecosistemas litorales por lo que las políticas que se apliquen deberán tener en cuenta esta circunstancia y obedecer a principios de gestión integrada.

---

<sup>4</sup>Considerando 12, DIRECTIVA 2008/56/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 17 de junio de 2008 por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva marco sobre la estrategia marina), DOCE de 25.6.2008.

<sup>5</sup> Teniendo en cuenta que la propia Directiva define las “aguas costeras” como “las aguas superficiales situadas hacia tierra desde una línea cuya totalidad de puntos se encuentra a una distancia de una milla náutica mar adentro desde el punto más próximo de la línea de base que sirve para medir la anchura de las

Además la Unión Europea ha aprobado una Recomendación en la que se establece “la Comisión señala en sus Comunicaciones al Consejo y al Parlamento Europeo que la gestión integrada de las zonas costeras requiere una actuación estratégica coordinada y concertada a escala regional y local, que cuente con la orientación y el respaldo de un marco adecuado a escala nacional”<sup>6</sup>.

## 2. Instrumentos para la gestión integrada del litoral

La Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2002, sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa propone una serie de instrumentos que debería servir para realizar una gestión integrada del litoral. Son, esencialmente, instrumentos de recopilación de información –inventarios- y de planificación –estrategias-<sup>7</sup>.

---

aguas territoriales y que se extienden, en su caso, hasta el límite exterior de las aguas de transición” (art.2.7).

<sup>6</sup> Considerando 11 de la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2002, sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa (DOCE 6.6.2002). Las comunicaciones a las que se hace referencia son COM(97) 744 y COM(2000) 547.

<sup>7</sup> La DIRECTIVA 2008/56/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 17 de junio de 2008 por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva marco sobre la estrategia marina), también establece en su artículo 5 la elaboración de estrategias marinas como instrumento de planificación de los espacios marinos.

### **Estrategias marinas**

1. Cada Estado miembro elaborará, para cada región o subregión marina afectada, una estrategia marina aplicable a sus aguas marinas de acuerdo con el plan de acción que se expone en el apartado 2, letras a) y b).

2. Los Estados miembros que compartan una región o subregión marina cooperarán para garantizar que, en cada región o subregión marina, las medidas necesarias para la consecución de los objetivos de la presente Directiva, en particular los distintos elementos de las estrategias marinas mencionados en las letras a) y b), sean coherentes y se coordinen en toda la región o subregión marina de que se trate, con arreglo al siguiente plan de acción, para el cual los Estados miembros afectados se esforzarán en adoptar un enfoque común:

a) elaboración:

i) evaluación inicial, que deberá concluir a más tardar el 15 de julio de 2012, del estado medioambiental actual de las aguas afectadas y del impacto medioambiental de las actividades humanas en dichas aguas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8,

ii) definición, establecida a más tardar el 15 de julio de 2012, del buen estado medioambiental de esas aguas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9, apartado 1,

iii) establecimiento, a más tardar el 15 de julio de 2012, de una serie de objetivos medioambientales e indicadores asociados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10, apartado 1,

iv) elaboración y aplicación, a más tardar el 15 de julio de 2014, salvo disposición contraria de la legislación comunitaria vigente, de un programa de seguimiento para la evaluación permanente y la actualización periódica de los objetivos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11, apartado 1;

b) programas de medidas:

i) elaboración, a más tardar en el año 2015, de un programa de medidas destinado a alcanzar o a mantener un buen estado medioambiental, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13, apartados 1, 2 y 3,

ii) inicio, a más tardar en el año 2016, del programa previsto en el inciso i), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13, apartado 10.

3. Los Estados miembros que tengan fronteras en una misma región o subregión marina regulada por la

Los inventarios nacionales “para determinar los principales agentes, las normas y las instituciones que influyen en la gestión de sus zonas costeras” deben tener en cuenta sectores y ámbitos como: pesca y acuicultura, transportes, energía, gestión de recursos, protección de especies y hábitats, patrimonio cultural, empleo, desarrollo regional tanto en zonas rurales como urbanas, turismo y esparcimiento, industria y minas, gestión de los residuos, agricultura y educación. También abarcar todos los niveles administrativos. Ofrecer una participación que permita recoger y analizar los intereses, cometido y preocupaciones de los ciudadanos, las organizaciones no gubernamentales y el sector empresarial. Determinar las organizaciones y estructuras de cooperación interregionales pertinentes y consignar las políticas y medidas legislativas aplicables.

Una vez realizado ese trabajo de recogida de información y opiniones los Estados miembros deberán elaborar las Estrategias nacionales. Estas Estrategias deberán realizarse en cooperación con las autoridades regionales y las organizaciones interregionales.

Las estrategias deberían definir las responsabilidades administrativas de cada institución con competencias y decidir los instrumentos para aplicar la estrategia. Entre el abanico de instrumentos que se ofrecen como posibles para poner en marcha la estrategia tienen una presencia destacada los instrumentos de carácter voluntario o incentivador, cada vez más habituales en las normas comunitarias (acuerdos voluntarios, incentivos económicos y fiscales...)<sup>8</sup>. También fórmulas de intervención pública para garantizar del disfrute colectivo del litoral (incorporación al dominio público de terrenos mediante

---

presente Directiva, en la cual el estado del mar sea crítico hasta el punto de que sea preciso adoptar medidas urgentes, deben elaborar un plan de acción con arreglo al apartado 1 que disponga el adelantamiento de la ejecución de los programas de medidas, así como posibles medidas de protección más estrictas, siempre y cuando ello no impida la consecución o mantenimiento de un buen estado medioambiental en otra región o subregión marina.

<sup>8</sup> Debe ser señalado que no existe un marco normativo general para los acuerdos voluntarios y que la Unión Europea ha limitado su iniciativa en esta materia a documentos orientativos o recomendaciones no constrictivas. La Unión Europea abordó esta cuestión en una primera Comunicación al Consejo y el Parlamento Europeo en 1996 en la que se fijaban unas pautas de transparencia, evaluabilidad, seguimiento de los objetivos y cumplimiento normativo como punto de partida como requisitos de estos acuerdos no vinculantes (COM (96) 561 final de 21.11.1996). Nuevamente se vuelve sobre esta cuestión en un documento no normativo con la Comunicación de la Comisión “Acuerdos medioambientales a nivel comunitario en el marco del Plan de acción <<Simplificar y mejorar el marco regulador>>” en 2002 (COM (2002) 412 final de 17.7.2002). Sin entrar en un examen pormenorizado de la Comunicación de la Comisión parece claro que la UE apuesta por unos acuerdos que compatibilicen voluntariedad con rigor normativo, transparencia en los objetivos y su cumplimiento y publicidad.

compra). Debe pensarse también en las fuentes de financiación de la estrategia y en las fórmulas de participación pública.

Una cuestión no resuelta por esta Recomendación, por otra parte meramente orientativa y no de obligado cumplimiento, es la forma de abordar la gestión del litoral en entornos transfronterizos –como los que comparten Portugal y España-. Tan sólo se insta a los Estados a mantener un diálogo y establecer mecanismos de cooperación pero parece claro que los instrumentos de información y planificación en zonas transfronterizas deberían incorporar un enfoque integrado que, en ese caso presenta aún más dificultades.

### **3. La evaluación ambiental estratégica como técnica preventiva de integración de intereses y políticas**

La evaluación ambiental estratégica –o evaluación ambiental de planes y programas- entendida como “la preparación de un informe sobre el medio ambiente, la celebración de consultas, la consideración del informe sobre el medio ambiente y de los resultados de las consultas en la toma de decisiones, y el suministro de información sobre la decisión” (art.2.b, Directiva 2001/42/CE) es un instrumento que permite conocer con carácter previo los impactos que concurren en un determinado ámbito.

Los planes y programas que deben realizar una evaluación ambiental estratégica conforme a la Directiva comunitaria serán aquellos “que se elaboren con respecto a la agricultura, la silvicultura, la pesca, la energía, la industria, el transporte, la gestión de residuos, la gestión de recursos hídricos, las telecomunicaciones, el turismo, la ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo y que establezcan el marco para la autorización en el futuro de proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva 85/337/CEE” (art.3.2.a DIRECTIVA 2001/42/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 27 de junio de 2001 relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente).

Los espacios litorales estarían incluidos dentro del ámbito de aplicación de esta Directiva de evaluación ambiental estratégica ya que los planes que se realicen para practicar una gestión integrada de estos espacios implicarán medidas de ordenación del



territorio, de gestión de residuos, de ordenación de los sectores productivos o de transporte. Todos ellos sectores incluidos en el ámbito de aplicación de la Directiva. Tan sólo podrían quedar fuera los planes que se refieran específicamente a la gestión de la aguas costeras, los cuales si se realizan separadamente no permitirían hablar de un enfoque integrado del litoral, y que, además, tienen previsto un instrumento parecido de evaluación previa en la Directiva marco sobre estrategia marina.

#### Directiva marco estrategia marina. *Artículo 8*

##### **Evaluación**

1. Para cada región o subregión marina, los Estados miembros procederán a una evaluación inicial de sus aguas marinas que tenga en cuenta los datos existentes, si se dispone de ellos, e incluya los siguientes elementos:

a) un análisis de los rasgos y características esenciales y del estado medioambiental actual de esas aguas, basado en la lista indicativa de elementos recogida en el cuadro 1 del anexo III y que se refiera a los indicadores fisicoquímicos, tipos de hábitats, indicadores biológicos e hidromorfología;

b) un análisis de los principales impactos y presiones, incluidas las actividades humanas, que influyen sobre el estado medioambiental de esas aguas, que:

i) esté basado en la lista indicativa de elementos recogida en el cuadro 2 del anexo III y que se refiera a los elementos cualitativos y cuantitativos de las distintas presiones, así como a las tendencias perceptibles,

ii) abarque los principales efectos acumulativos y sinérgicos, y

iii) tenga en cuenta las evaluaciones pertinentes elaboradas en virtud de la legislación comunitaria vigente;

c) un análisis económico y social de la utilización de estas aguas y del coste que supone el deterioro del medio marino.

2. Los análisis mencionados en el apartado 1 tendrán en cuenta los elementos relacionados con las aguas costeras, las aguas de transición y las aguas territoriales comprendidas en las disposiciones correspondientes de la legislación comunitaria vigente y, en particular, de la Directiva 2000/60/CE. Asimismo, tendrán en cuenta o utilizarán como fundamento otras evaluaciones pertinentes, como las realizadas de manera conjunta en el contexto de los convenios marinos regionales, con objeto de presentar una evaluación general del estado del medio marino.

3. Al preparar la evaluación prevista en el apartado 1, los Estados miembros se esforzarán, mediante la coordinación establecida en virtud de los artículos 5 y 6, por asegurar que:

a) los métodos de evaluación sean los mismos en toda la región o subregión marina; y

b) se tengan en cuenta los impactos transfronterizos y los rasgos característicos transfronterizos.

Pensemos que la evaluación ambiental estratégica como primer paso de la necesaria planificación integrada de un espacio litoral incluye “la preparación de un informe sobre





el medio ambiente, la celebración de consultas, la consideración del informe sobre el medio ambiente y de los resultados de las consultas en la toma de decisiones, y el suministro de información sobre la decisión” (art.2.b Directiva 2001/42/CE). Estamos ante un proceso participativo en el que deben tomar parte los diferentes actores institucionales como un elemento central de la toma de decisión y, también, el público en general.

Un elemento que puede dificultar la realización de evaluaciones ambientales estratégicas como un paso previo a la planificación del litoral puede estar en la confluencia de competencias sobre el espacio litoral. Estaríamos ante instrumentos de planificación complejos ya que se deben abordar cuestiones de ordenación territorial, económica, ambiental y en los que es frecuente que tengan competencias poderes locales, regionales y estatales –sin olvidar que muchos espacios litorales comprenden a varios Estados-.

En estos casos es preciso que se realice un esfuerzo de concertación inicial para que la iniciativa de planificar y realizar una evaluación ambiental estratégica tenga en cuenta a todos los actores implicados desde un momento temprano del proceso de gestión integrada del litoral. Parece difícil que se produzca esta situación de concertación hacia el objetivo común de gestión integrada del litoral<sup>9</sup>.

#### **4. La difícil participación transfronteriza**

La aprobación del Convenio de Aarhus marca un punto de inflexión en el reforzamiento de la participación en los procedimientos ambientales y, muy significativamente, en la evaluación de impacto ambiental. ROSE-ACKERMAN y HALPAAP entienden que el Convenio de Aarhus es un punto de encuentro entre la necesidad de que la definición de las políticas ambientales reúna competencia técnica y participación pública. “El público puede estar desinformado de los factores científicos y económicos, pero los tecnócratas pueden estar desinformados o desinteresados sobre las opiniones de los ciudadanos

---

<sup>9</sup> Si bien existen experiencias e indicadores elaborados para conseguir esos fines. A Reference Guide on the Use of Indicators for Integrated Coastal Management - ICAM Dossier 1, *IOC Manuals and Guides No. 45*. UNESCO 2003 (English); Intergovernmental Oceanographic Commission, *Methodological guide to integrated coastal zone management*, UNESCO, 1997.

corrientes”<sup>10</sup>.

Reforzar la corresponsabilización del público en general a través de la permeabilización a la ciudadanía del conjunto del proceso decisional estarían en la base de la filosofía de Aarhus. Como indica GARCÍA URETA “la idea de la que parte el Convenio es que la participación no se puede congelar en un momento temporal. El papel del ciudadano no puede reducirse a la posibilidad de expresar el propio punto de vista en un determinado momento de un procedimiento. La insuficiencia de esta visión estrecha de la participación se demuestra notablemente en los procedimientos administrativos complejos, porque en ellos no se trata de defender posiciones jurídicas fijas, y como tales aislables, sino de aclarar estructuras amplias de intereses”<sup>11</sup>.

Garantizar la participación en un contexto transfronterizo es claramente mucho más complicado<sup>12</sup>. La normativa ha ido dando pasos en el sentido de reforzar esa participación tras la aprobación del Convenio de Naciones Unidas de evaluación de impacto ambiental en un contexto transfronterizo (Espoo, 1991) en la dirección de ofrecer una participación “equivalente” (art.2.6 del Convenio) a la que se prevé a nivel interno (si bien esta norma internacional sólo alcanza a la evaluación de impacto ambiental de proyectos y no de planes y programas). No obstante es evidente que a las dificultades existentes para la participación en el ámbito interno se superponen otras cuando se pretende actuar en un contexto transfronterizo.

La Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente establece el procedimiento para la realización de consultas transfronterizas. Se establecen previsiones específicas en relación con la necesidad de

---

<sup>10</sup> ROSE-ACKERMAN, S., HALPAAP, A. A., “The Aarhus convention and the politics of process: The political economy of procedural environmental rights”, en *An Introduction to the Law and Economics of environmental policy: Issues in institutional design*, vol. 20, 2002, p. 29.

<sup>11</sup> GARCÍA URETA, “Algunas cuestiones sobre la regulación del derecho de participación a la luz del Convenio de Aarhus de 1998”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 7/2005, p. 47. Sobre esta cuestión igualmente *vid.* OCHOA MONZÓ, J., “La participación ciudadana y el marco de la prevención y control integrados de la contaminación”, en BAUCÉLLS I LLADÓS y VERNET I LLOBET, *La prevención y el control integrados de la contaminación*, Marcial Pons, 2004.

<sup>12</sup> Estas cuestiones se tratan en NOGUEIRA LÓPEZ, A. (DIR.), *Evaluación de impacto ambiental. Evolución normativo-jurisprudencial, cuestiones procedimentales y aplicación sectorial*, Ed. Atelier, Barcelona, 2009.



realizar consultas al público, además de a las autoridades ambientales, en caso de que se aprecie que el plan o programa emprendido puede tener efectos transfronterizos.

#### *Artículo 7*

##### *Consultas transfronterizas*

*1. Cuando un Estado miembro considere que la ejecución de un plan o programa previsto para su territorio puede tener efectos significativos en el medio ambiente de otro Estado miembro, o cuando un Estado miembro que pueda verse significativamente afectado lo solicite, el Estado miembro en cuyo territorio se prepare el plan o programa transmitirá al otro Estado miembro un ejemplar del proyecto de plan o programa y el informe medioambiental correspondiente antes de que el plan o programa sea aprobado o tramitado por el procedimiento legislativo.*

*2. Cuando un Estado miembro reciba una copia del proyecto de plan o programa y el informe medioambiental de conformidad con el apartado 1, comunicará al Estado miembro remitente si desea entablar consultas antes de que el plan o programa sea aprobado o tramitado por el procedimiento legislativo y, en caso afirmativo, ambos Estados miembros interesados iniciarán consultas sobre los posibles efectos medioambientales transfronterizos de la ejecución del plan o programa y las medidas previstas para reducir o suprimir tales efectos.*

*Cuando tengan lugar tales consultas, los Estados miembros interesados se pondrán de acuerdo sobre las disposiciones concretas con las que se garantizará que las autoridades contempladas en el apartado 3 del artículo 6 y el público contemplado en el apartado 4 de dicho artículo del Estado miembro que pueda verse afectado de manera significativa sean informados y tengan ocasión de manifestar su opinión dentro de un plazo razonable.*

*3. Cuando, con arreglo al presente artículo, los Estados miembros deban entablar consultas, acordarán, al comienzo de las mismas, un calendario razonable sobre la duración de dichas consultas.*

La participación prevista en estos casos tiene ciertas connotaciones singulares por cuanto debe ser “negociada” por la diplomacia del país promotor con las autoridades del país afectado a fin de determinar la forma en que se efectuará. Además la Directiva establece que esta participación se producirá cuando “pueda verse afectado de manera significativa”. Es necesario, por tanto, una afección severa al medio para entender que debe haber participación transfronteriza.

El conducto organizativo que se escoge en muchas normas estatales de transposición – con la intermediación de los Ministerios de Asuntos Exteriores- plantea dudas en cuanto a su eficacia. Si es habitual que la intensidad de la preocupación ambiental se atenúe en el paso del órgano ambiental al órgano sustantivo que, aún así, tiene relación con el plan o programa no parece que el Ministerio de Asuntos Exteriores vaya a tomar entre sus

prioridades hacer un seguimiento de los procesos participativos que pueda requerir cada uno de los procedimientos de evaluación de ambiental estratégica con efectos transfronterizos.

Un obstáculo que puede hacer ilusorias las previsiones de participación transfronteriza es la ausencia de requerimientos lingüísticos en la información que se va a facilitar a los interesados de otros Estados. Parece claro que las procelosas aguas de la navegación procedimental en planes generalmente complejos pueden convertirse en mares difíciles de surcar en una lengua extranjera.

Recordemos además que la Recomendación de la UE de 2002 sobre la gestión integrada del litoral aconseja que "los Estados miembros deberían propiciar, iniciar o mantener un diálogo y aplicar los convenios en vigor con los países vecinos, incluidos los países extracomunitarios, de un mismo mar regional, para establecer mecanismos que permitan una mayor coordinación de las respuestas a problemas transfronterizos".

La nueva Directiva marco 2008/56/CE sobre la estrategia marina también recoge previsiones de participación que serán de aplicación en la definición de las estrategias, planes de acción y programas de seguimiento que van a elaborarse –y que, como se ha indicado, serán de aplicación a las aguas costeras que no resulten protegidas por la Directiva marco de aguas-.

Así se abre a la participación pública de los ciudadanos en general y de los actores institucionales que se hayan constituido los procedimientos previstos y se establecen obligaciones de información al público en relación con las medidas de aplicación de la Directiva.

#### Artículo 19

##### Consulta e información del público

1. De conformidad con la legislación comunitaria vigente, los Estados miembros velarán por que todas las partes interesadas tengan, de manera pronta y efectiva, la posibilidad de participar en la aplicación de la presente Directiva, asociando siempre que sea posible a organismos y estructuras de gestión existentes, incluidas las Convenciones Regionales del Mar, los organismos científicos consultivos y los Consejos Consultivos Regionales.
2. Los Estados miembros publicarán y pondrán a disposición del público, para que este presente sus observaciones, resúmenes de los elementos

siguientes de sus estrategias marinas o de las actualizaciones correspondientes como sigue:

- a) la evaluación inicial y la definición del buen estado medioambiental, previstas en el artículo 8, apartado 1, y el artículo 9, apartado 1, respectivamente;
- b) los objetivos medioambientales definidos con arreglo al artículo 10, apartado 1;
- c) los programas de seguimiento establecidos con arreglo al artículo 11, apartado 1;
- d) los programas de medidas establecidos con arreglo al artículo 13, apartado 2.

3. Por lo que respecta al acceso a la información medioambiental, será de aplicación la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, sobre el acceso del público a la información medioambiental.

En línea con estas previsiones de cooperación y participación transfronteriza el Reino de España y la República de Portugal firmaron el 30 de noviembre de 1998 en Albufeira el "Convenio sobre cooperación para la protección y el aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas". Este convenio que se aplica a las “aguas transfronterizas” definidas como “todas las aguas superficiales y subterráneas que señalan, atraviesan o se encuentran situadas en las fronteras entre los dos Estados; en el caso que desemboquen directamente en el mar, el límite de dichas aguas es el establecido convencionalmente entre las Partes” (art.1), tiene repercusión sobre la gestión de las zonas litorales comunes a los dos países ibéricos.

El objeto del convenio es la protección de las aguas superficiales y subterráneas y los ecosistemas para su aprovechamiento sostenible (art.2). Si bien de forma principal se protegen las aguas continentales parece claro que la unidad del ciclo hidrológico que pretende la Directiva marco de aguas debería hacer extensiva esa protección a las aguas litorales como, además, se puede deducir de la definición de aguas transfronterizas citada del artículo 1 del Convenio de Albufeira que habla de las aguas que desemboquen directamente en el mar.

El convenio recoge disposiciones específicas de información al público (artículo.6) : “1. Las Partes crearán las condiciones para, conforme al Derecho Comunitario, poner a disposición de quien presente una solicitud razonable la información requerida sobre las materias objeto de este Convenio”. También mecanismos para intercambiar

información entre los dos Estados (art.5)<sup>13</sup> y un procedimiento de consultas en relación con los impactos transfronterizos de actividades (art.8)<sup>14</sup> que se extiende a los planes y programas (art.9)<sup>15</sup> y no tan sólo a proyectos puntuales.

## 5. Conclusiones

La dificultad de articular políticas ambientales que hagan efectiva la máxima de que “el ambiente no conoce fronteras” debido a la existencia de distintos niveles administrativos subestatales y supraestatales, se acrecienta en los espacios litorales donde la verdadera inexistencia de fronteras físicas hace preciso un enfoque integrado y común. La gestión integrada de las zonas litorales es la única vía para conseguir que los esfuerzos de protección y sostenibilidad que pueda realizar un agente institucional no resulten infructuosos por la existencia de otros actores con políticas contradictorias (por ejemplo en materias como políticas urbanísticas, vertidos contaminantes, explotación de recursos...).

La evaluación ambiental estratégica de planes y programas es un instrumento de tutela preventiva que permite integrar el conjunto de factores y proyectos que inciden en la gestión del litoral adoptando decisiones administrativas coordinadas y con una visión de conjunto.

No obstante la propia naturaleza de los espacios litorales, muchas veces no coincidentes con fronteras políticas, hacen preciso mejorar las medidas para la cooperación transfronteriza en la evaluación ambiental estratégica. Las dificultades lingüísticas,

---

<sup>13</sup> Artículo 5. Intercambio de información.

1. Las Partes procederán, a través de la Comisión, de forma regular y sistemática, al intercambio de la información disponible sobre las materias del presente Convenio y los datos y registros a ellas relativos, especialmente sobre:

a) La gestión de las aguas de las cuencas hidrográficas definidas en el artículo 3.1.

<sup>14</sup> Artículo 8. Consultas sobre impactos transfronterizos.

1. Siempre que una Parte entienda que algún proyecto o actividad de las previstas en el artículo 3.2 de este Convenio a realizar en su territorio, causa o es susceptible de causar un impacto transfronterizo, lo notificará de inmediato a la otra Parte acompañado de la información pertinente.

2. Si una Parte considerase que un proyecto o actividad de las previstas en el artículo 3.2 causa o es susceptible de causar un impacto transfronterizo, y no hubiese sido notificada, podrá solicitar, de manera fundamentada, a la otra parte la información que considere necesaria.

<sup>15</sup> Art.9 “Igualmente adoptarán las medidas adecuadas para aplicar los principios de la evaluación en los planes y programas que afecten a actividades previstas en el artículo 3.2 de este Convenio”.



tardanza en la consulta, omisión de la información y otras trabas organizativas impiden un verdadero enfoque integrado con participación del público y administraciones que podrían aportar criterios diversos pero, por su pertenencia a otro país difícilmente son tenidos en cuenta en los procesos de decisión.