

LA GOBERNANZA MULTINIVEL Y SU PROYECCIÓN A TRAVÉS DE UNA POLÍTICA MARÍTIMA INTEGRADA PARA LA UNIÓN EUROPEA

THE MULTILEVEL GOVERNANCE AND ITS PROJECTION THROUGH A INTEGRATED MARITIME POLICY FOR THE EUROPEAN UNION

Yolanda TORRES BARQUILLA
Universidad de Cádiz

Resumen: Desde instancias europeas se ha puesto de manifiesto la importancia de una buena gobernanza y la necesidad de contar con la estrecha colaboración de los entes regionales y locales en la concepción y la aplicación de las estrategias comunitarias. Por ello se ha promovido la integración de los principios que presiden la llamada “Gobernanza multinivel” y, entre ellos, la aplicación de un enfoque territorial integrado que garantice la eficacia de las políticas con repercusión territorial. Sin embargo, la realidad ha manifestado que esta gobernanza multinivel no se aplica a todas las políticas de la Unión, y cuando se aplica, pocas veces se hace de modo homogéneo o simétrico. En este sentido el objetivo de nuestro estudio se centra en analizar el concepto de gobernanza multinivel y su proyección a través de la Política Marítima Integrada de la Unión Europea, puesto que éste es uno de los escasos ejemplos que existen, a nivel europeo, de una tentativa de enfoque común de varias políticas sectoriales.

Palabras clave: Gobernanza multinivel – Política marítima integrada – cohesión territorial – integración.

Abstract: European institutions have highlighted the importance of good governance and the need for the close collaboration of regional and local authorities in the design and implementation of community strategies. Therefore, the integration of the principles that preside over the so-called "Multilevel Governance" has been promoted and, among them, the application of an integrated territorial approach that guarantees the effectiveness of the policies with territorial repercussion. However, reality has shown that this multilevel governance does not apply to all policies of the Union, and when applied, it is seldom done in a homogeneous or symmetrical manner. In this sense, the objective of our study focuses on analyzing the concept of multilevel governance and its projection through the Integrated Maritime Policy of the European Union, since this is one of the few examples that exist, at European level, of a attempt of common approach of several sectoral policies.

Key words: Multilevel governance - Integrated maritime policy - territorial cohesion - integration.

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN. LA GOBERNANZA MULTINIVEL. 2. LA POLÍTICA MARÍTIMA INTEGRADA COMO EJEMPLO PARADIGMÁTICO DE LA INTEGRACIÓN DE VARIAS POLÍTICAS SECTORIALES. 2.1. Libro verde de 2006 “Hacia una política marítima de la Unión Europea: perspectiva europea de los océanos y mares”. 2.2. Libro azul de 2007 sobre “una política marítima integrada para la Unión Europea”. 2.3. Directiva 2008/56/ CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política marítima del medio marino. 2.4. Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino. 2.5. 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 y su transposición al ordenamiento jurídico español. 3. LA NECESIDAD DE ADAPTAR LA EXPERIENCIA DE LA POLÍTICA MARÍTIMA INTEGRADA A OTROS ESPACIOS LITORALES. 4. CONCLUSIONES. 5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN. LA GOBERNANZA MULTINIVEL.

Como ha señalado el Libro blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza multinivel la gobernanza constituye una de las claves principales del éxito del proceso de integración europea¹. De esta forma advierte que “Europa será fuerte, sus instituciones legítimas, sus políticas eficaces, sus ciudadanos se sentirán implicados e involucrados, si el modo de gobernanza de la misma garantiza la cooperación entre los distintos niveles de poderes a fin de aplicar la agenda comunitaria y de responder a los retos globales”.

La gobernanza ha sido entendida como un nuevo modo de gobierno alternativo al jerárquico, de gestión pública y de acción administrativa en un orden neoliberal, en el que se reduce el protagonismo de los poderes públicos, se desdibujan los perfiles que diferencian lo público de lo privado, se reducen las informales y se trata de integrar y comprometer a la sociedad en redes para la toma de decisiones y seguimiento y control de las acciones políticas². Asimismo, se ha advertido que el mismo se basa en cinco principios acumulativos: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia³.

En este contexto se deduce que uno de los medios para hacer efectiva la Gobernanza es la llamada “Gobernanza multinivel”. Ésta se ha definido como “la acción coordinada de la Unión, los Estados miembros y los entes regionales y locales, basada en la asociación y destinada a elaborar y aplicar las políticas de la Unión Europea”⁴.

Esta “Gobernanza multinivel” ha implicado una responsabilidad compartida entre de los diversos niveles de poder que refuerza la dimensión democrática de la Unión Europea e incrementa la eficacia de los procesos de la misma.

Así resulta que instaurar una verdadera gobernanza multinivel en Europa se ha convertido, hoy en día, en una condición de buena gobernanza europea. Con este propósito el mencionado Libro blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza multinivel traduce dicha prioridad, y por ello propone opciones políticas claras para mejorar la gobernanza europea, recomendando mecanismos e instrumentos específicos, que se deberán activar en cada una de las etapas del proceso europeo de toma de decisiones. Uno de los aspectos más destacados es la elaboración de políticas integradas.

En este sentido el Comité de Regiones entiende que el enfoque integrado garantiza la eficacia de las políticas comunes. Este enfoque implica una dimensión vertical que supone una mejor coordinación y cooperación entre los distintos niveles de gobernanza, así como una dimensión horizontal, que impone una aplicación

¹ CDR 89/2009 fin. Sobre el concepto de gobernanza multinivel puede verse Zambonino, M. (2018): “La articulación de la gobernanza multinivel a través de técnicas orgánicas de colaboración, cooperación y coordinación”, *Revista Aragonesa de Administración Pública* 52, pp. 230-263.

² Allí, J.C. (2013): “Gobernanza europea”, *Revista Aragonesa de Administración Pública* 14, p. 24.

³ Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, «La gobernanza europea - Un Libro Blanco» [COM (2001) 428 final - Diario Oficial C 287 de 12.10.2001].

⁴ Libro blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza multinivel.

coherente de las políticas sectoriales, a fin de obtener un desarrollo sostenible y garantizar la sinergia con el resto de las políticas relevantes de la Unión Europea.

Para llevar a cabo este enfoque integrado el Comité de Regiones destaca la aplicación de la cohesión territorial que debe estar presente en la totalidad de las políticas sectoriales y pasar a encarnar la gobernanza multinivel. De acuerdo con ello distingue tres dimensiones en el ámbito de aplicación del mismo: “una dimensión correctora, a través de la «reducción de las disparidades existentes» y asegurando la igualdad en el acceso a los servicios públicos esenciales a todos los ciudadanos con independencia del lugar donde residan; una segunda dimensión preventiva, con el fin de «hacer más coherentes las políticas sectoriales que tengan un impacto territorial y buscar en todo caso la potenciación de los recursos endógenos de las zonas menos favorecidas al objeto de garantizar la fijación de la población en estos territorios», y una tercera dimensión incitativa, por medio de la mejora de «la integración territorial» que fomente la cooperación”⁵.

En esta línea, en el Libro Blanco sobre la gobernanza, la Comisión propone varias iniciativas para instaurar una mejor asociación entre los distintos niveles, entre ellas, la coherencia general de las políticas, ya que entiende que “con demasiada frecuencia, las políticas europeas funcionan según una lógica sectorial”, y por ello, “conviene integrarlas en un conjunto coherente y tener en cuenta su incidencia territorial para obtener una ordenación más sostenible y equilibrada del territorio de la Unión”⁶.

Como vemos se demanda, pues, desde instancias internacionales, un enfoque territorial integrado que garantice la eficacia de las políticas con repercusión territorial, tanto desde una dimensión vertical, que implique una mejor coordinación y cooperación entre las distintas entidades territoriales, como desde una dimensión horizontal, que imponga una aplicación coherente de las políticas sectoriales, a fin de obtener un desarrollo sostenible y garantizar la sinergia con el resto de las políticas relevantes de la UE⁷. Sin embargo, este enfoque integrado no se ha conseguido aplicar a todas las políticas. Como veremos, la política marítima integrada (en lo sucesivo PMI) es un ejemplo de integración.

2. LA POLÍTICA MARÍTIMA INTEGRADA COMO EJEMPLO PARADIGMÁTICO DE LA INTEGRACIÓN DE VARIAS POLÍTICAS SECTORIALES.

La gobernanza multinivel no se aplica a todas las políticas de la Unión, y cuando se aplica, pocas veces se hace de modo homogéneo o simétrico.

⁵ CDR 89/2009 fin. Sobre el concepto de gobernanza multinivel puede verse Zambonino, M. (2018): “La articulación de la gobernanza multinivel a través de técnicas orgánicas de colaboración, cooperación y coordinación”, *Revista Aragonesa de Administración Pública* 52, pp. 230-263.

⁶ Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, «La gobernanza europea - Un Libro Blanco» [COM (2001) 428 final - Diario Oficial C 287 de 12.10.2001].

⁷ Comité de las Regiones sobre la Gobernanza multinivel (CDR 89/2009 fin).

La elaboración de una PMI para la Unión Europea representa uno de los escasos ejemplos que existen, a nivel europeo, de una tentativa de enfoque común de varias políticas sectoriales, tomando como base una tipología territorial. Este proceso se inició en 2005 con la propuesta de la Comisión de la “Directiva sobre la estrategia marina”. Tras ella se presentó, en 2006, el Libro Verde titulado “Hacia una política marítima de la Unión Europea: perspectiva europea de los océanos y mares”, y en 2007, el Libro Azul sobre “una política marítima integrada para la Unión Europea”. Posteriormente, se aprobó la Directiva 2008/56/CE por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (denominada “Directiva Marco sobre la Estrategia Marina”).

Este proceso es resultado de un largo camino destinado al reconocimiento de la interconexión de que las políticas relacionadas con el mar deben formularse conjuntamente para poder obtener los resultados perseguidos⁸. Transporte marítimo, pesca, medio ambiente, energías renovables, espacios marinos, y acuicultura son algunos de los sectores afectados por una política “nacida de la ambición de integrar de modo horizontal las exigencias derivadas del desarrollo sostenible y de la seguridad de nuestros mares, que han acabado por reconocerse como recursos naturales y económicos fundamentales para el continente europeo”⁹.

Al fin y al cabo, la PMI es una política estratégica que reúne una pluralidad de políticas y perspectivas relacionadas con los usos y aprovechamientos del mar¹⁰. Pero más que una política comunitaria formalizada es un enfoque para las diferentes políticas que se relacionan con el mar, caracterizado por la pretensión de interconectarlas¹¹.

Con esta finalidad se ha aprobado una serie de instrumentos jurídicos que han planteado la necesidad de imponer una perspectiva holística e integral en la PMI. En las páginas siguientes vamos a analizar los principales instrumentos aprobados en el marco de la PMI para determinar el grado de aplicación de los principios de integración que reclama la llamada “Gobernanza multinivel”.

2.1. Libro verde de 2006 “Hacia una política marítima de la Unión Europea: perspectiva europea de los océanos y mares”¹².

El Libro verde constituye el punto de partida para definir las líneas maestras de la PMI, abriendo un debate sobre una futura política marítima de la UE que aborde los océanos y los mares desde un enfoque holístico¹³.

⁸ Sanz, F.J. (2013): “Litoral, costas y medio ambiente: bases para su gestión integrada”. In López, F. and Escartín, V. (Coords.) *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid, p. 356.

⁹ Libro blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza multinivel (CDR 89/2009 fin).

¹⁰ Carballo, L. (2017): *Retos presentes y futuros de la política marítima integrada de la Unión Europea*, Bosch editor, Madrid, p. 29.

¹¹ Núñez, M^a. C. (2010): “La política marítima integrada de la Unión Europea”. In Núñez, M^a. C. (Dir.), *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea*, Iustel, Madrid, p.18.

¹² COM (2006) 275 final, de 7 de junio de 2006, vols. I y II.

Este Libro Verde parte de “la necesidad de una política marítima europea que abarque todos los aspectos de los océanos y los mares” como consecuencia de la aplicación del principio de buen gobierno. Esa política -como advierte el Libro- debería ser integrada, intersectorial y multidisciplinar, y no una mera colección de políticas verticales sectoriales. Asimismo, señala que debería abordar la cuestión de los océanos y los mares basándose en unos sólidos conocimientos sobre su funcionamiento y sobre las formas de conseguir la sostenibilidad de su medio ambiente y sus ecosistemas.

Para alcanzar este objetivo, considera necesario incrementar la cooperación y fomentar la coordinación y la integración efectivas de las políticas relacionadas con los océanos y los mares a todos los niveles.

2.2. Libro azul de 2007 sobre “una política marítima integrada para la Unión Europea”¹⁴.

Las claves de la PMI de la Unión Europea definidas en el Libro Verde fueron concretadas posteriormente en la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones bajo el título “Una política marítima integrada de la Unión Europea” (conocida como Libro Azul).

En este Libro se propone una PMI de la Unión Europea que descansa en el reconocimiento claro de la interconexión de todo lo relativo a los océanos y mares europeos y de que las políticas relacionadas con el mar deben formularse conjuntamente para poder obtener los resultados perseguidos. La aplicación de este planteamiento intersectorial e integrado precisa una cooperación consolidada y una coordinación eficaz de todas las políticas relacionadas con el mar en las distintas instancias de decisión.

Bajo este contexto lo característico de este Libro es la plasmación de tres elementos para la eficacia de la PMI que, posteriormente, han marcado la línea del progreso. Estos son la vigilancia marítima, la ordenación marítima y los datos e información.

Por un lado, la vigilancia marítima es fundamental para garantizar el uso seguro del mar y proteger las fronteras marítimas de Europa. Por ello, la Comisión apoya un grado de coordinación más alto en lo que se refiere a este elemento gracias a una cooperación más estrecha entre los guardacostas de los Estados miembros y otros servicios apropiados. Asimismo, considera necesario avanzar hacia “un sistema más integrado de vigilancia que aúne los sistemas de supervisión y seguimiento existentes utilizados a efectos de la seguridad marítima, la protección

¹³ Con anterioridad a él otros documentos habían sentado aspectos íntimamente relacionados, como es el caso 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.

¹⁴ COM (2007) 574 final.

del medio ambiente marino, el control de la pesca, el control de las fronteras exteriores y otras actividades dirigidas al cumplimiento de la ley”¹⁵.

Por su parte, la ordenación marítima constituye una herramienta fundamental para el desarrollo sostenible de las zonas marinas y las regiones costeras, así como para el saneamiento ambiental de los mares de Europa. En este sentido, y tomando como precedente 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, el Libro azul establece que la Comisión elaborará en 2008 un plan de trabajo dirigido a facilitar la ordenación marítima por parte de los Estados miembros.

Finalmente, el conocimiento en sentido amplio es el tercer elemento destacado. El Libro azul considera que los datos deben compilarse en un sistema completo y compatible y hacerse públicos como instrumento para una mejor gobernabilidad, la expansión de los servicios con valor añadido y el desarrollo marítimo sostenible. De ahí que entiende la Comisión que se debe trabajar en la creación de una Red Europea de Observación e Información del Mar y fomentar el cartografiado multidimensional de las aguas costeras de los Estados miembros, al efecto de mejorar el acceso a unos datos de alta calidad.

A este Libro se le acompañó un documento de trabajo que contiene el Plan de Acción¹⁶. Este plan de acción enumera un conjunto de acciones que la Comisión Europea propone emprender como paso previo a la aplicación de una PMI para la Unión Europea.

2.3. Directiva 2008/56/ CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política marítima del medio marino.

Como consecuencia de la indicación que el Libro azul hacía sobre la necesidad de que la Comisión elaborase un plan de trabajo dirigido a facilitar la ordenación marítima por parte de los Estados miembros se aprueba la Directiva 2008/56/ CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política marítima del medio marino.

El objeto de la Directiva no es otro que establecer un marco en el que los Estados miembros adopten las medidas necesarias para lograr o mantener un buen estado medioambiental del medio marino a más tardar en el año 2020 (art. 1). Para ello se sirve de la elaboración de estrategias marinas con el objetivo final de mantener la biodiversidad y preservar la diversidad y el dinamismo de unos océanos y mares que sean limpios, sanos y productivos, cuyo aprovechamiento sea sostenible.

¹⁵ Libro azul, p.6.

¹⁶ SEC (2007) 575 final.

Uno de los principios orientadores de la Directiva es -como expresa su considerando 3º- “promover la integración de las consideraciones medioambientales en todas las políticas pertinentes y proporcionar el pilar medioambiental para la futura política marítima de la Unión Europea”. Este principio de integración es el criterio que inspira toda la PMI, lo que supone aplicar sobre el medio marino el art. 11 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece que “las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible”.

Por otro lado, una de las cuestiones más importantes de la Directiva es configurar las bases para ordenar los espacios marítimos. Así se establece que 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, debiendo preceder a la misma una evaluación inicial. Sobre la base de esta evaluación los Estados miembros determinarán las medidas necesarias para lograr o mantener un buen estado medioambiental y las integrarán en un programa de medidas. Éstas deberán referirse a “medidas de protección espacial que contribuyan a la constitución de redes coherentes y representativas de zonas marinas protegidas que cubran adecuadamente la diversidad de los ecosistemas que las componen, como son las zonas especiales de conservación con arreglo a la Directiva sobre hábitats, las zonas de protección especial con arreglo a la Directiva sobre aves, y las zonas marinas protegidas acordadas por la Comunidad o los Estados miembros interesados en el marco de los acuerdos internacionales o regionales de que sean Partes”.

Asimismo, considera sustancial la potenciación de la cooperación (art. 6), contribuyendo “a la coherencia entre las diferentes políticas, acuerdos y medidas legislativas que inciden en el medio marino y tratará de garantizar la integración de las preocupaciones medioambientales en ellos” (art. 1.4).

2.4. Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino.

Esta Ley supuso la transposición al ordenamiento jurídico español de la citada Directiva por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política marítima del medio marino.

La Ley de Protección del Medio Marino (en lo sucesivo LPMM) tiene como objeto “establecer el régimen jurídico que rige la adopción de las medidas necesarias para lograr o mantener el buen estado ambiental del medio marino, a través de su planificación, conservación, protección y mejora” (art. 1.1).

Su ámbito de aplicación, sin embargo, resulta limitado. Y ello por cuanto aunque señala que la Ley será de aplicación a todas las aguas marinas, incluidos el lecho, el subsuelo y los recursos naturales, sometidas a soberanía o jurisdicción española, aclara que “no será de aplicación a las aguas costeras definidas en el artículo 16 bis del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto

Legislativo 1/2001, de 20 de julio, en relación con aquellos aspectos del estado ambiental del medio marino que ya estén regulados en el citado Texto Refundido o en sus desarrollos reglamentarios, debiéndose cumplir, en todo caso, los objetivos ambientales establecidos en virtud de la presente ley y en las estrategias marinas que se aprueben en aplicación de la misma”.

Centrada en la importancia de la planificación de las actividades para lograr el buen estado ambiental del medio marino, la ley configura las estrategias marinas como los instrumentos esenciales para esta planificación, estableciendo que se elaborará una de ellas para cada una de las demarcaciones marinas establecidas¹⁷. El proceso de elaboración de las mismas consiste en una serie de tareas consecutivas que se deben realizar para cada una de las demarcaciones marinas. La primera es la evaluación inicial del estado del medio marino, que incluye las características naturales, las presiones e impactos y un análisis económico y social de la utilización del medio marino y de los costes de su deterioro. La segunda tarea es la determinación del buen estado ambiental, que se debe basar en los once descriptores que se incluyen en el anexo II. La tercera es el establecimiento de una serie de objetivos ambientales, teniendo en cuenta la lista indicativa de características del anexo III, enfocados a lograr el buen estado ambiental que previamente se ha definido. Los trabajos técnicos de estas tres primeras fases de las 5 demarcaciones marinas españolas finalizaron en 2012. En 2014 se procedió con la cuarta tarea consistente en el establecimiento de un programa de seguimiento, de acuerdo con las orientaciones del anexo IV. Por último, se elaboró un programa de medidas para lograr el buen estado ambiental, que incluye medidas como control de entradas y salidas, de coordinación de la gestión, de mejora de la trazabilidad de la contaminación marina, e incentivos económicos, entre otros.

Además, debemos destacar el papel que otorga la ley a la necesidad de establecer mecanismos de cooperación e información al público. Es por ello que establece que todos los departamentos ministeriales, así como las Comunidades Autónomas con competencias sobre el medio marino, participen en todas las fases de elaboración y aplicación de las estrategias marinas. De esta forma persigue la integración de todas las Administraciones que pudieran resultar afectadas, garantizando la coherencia entre las distintas políticas públicas.

Por todo ello, la LPMM se constituye como un hito trascendental en la configuración de la PMI ya que configura un marco general para la planificación del medio marino, con el objetivo de lograr su buen estado ambiental, e incluye medidas de signo coordinador.

2.5. 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 y su transposición al ordenamiento jurídico español.

¹⁷ Hay 5 demarcaciones marinas españolas: noratlántica, sudatlántica, del Estrecho y Alborán, levantino-balear y canaria.

En el ámbito de la PMI, como sabemos, la ordenación del espacio marítimo es un instrumento estratégico transversal que permite a las autoridades públicas y a los grupos de interés aplicar un planteamiento coordinado, integrado y transfronterizo. Como señala al propia Directiva “la finalidad principal de la ordenación del espacio marítimo es promover el desarrollo sostenible e identificar la utilización del espacio marítimo para diferentes usos del mar, así como gestionar los usos del espacio y los conflictos que puedan surgir en las zonas marinas”. De esta forma “aspira a identificar y promover los usos múltiples, de conformidad con las políticas y normativas nacionales pertinentes. Para ello, los Estados miembros necesitan garantizar al menos que el proceso o procesos de planificación culminen en una planificación global, donde se identifiquen los diferentes usos del espacio marítimo y se tengan en cuenta los cambios a largo plazo derivados del cambio climático”.

Para llevar a cabo estos objetivos la Directiva establece un marco para la ordenación del espacio marítimo, con vistas a fomentar el crecimiento sostenible de las economías marítimas, el desarrollo sostenible de los espacios marinos y el aprovechamiento sostenible de los recursos marinos. Así se establece que cada Estado miembro determinará y aplicará una ordenación del espacio marítimo.

En este contexto la Directiva insiste en la importancia de la cooperación entre Estados miembros. Así se establece que los Estados miembros cuyas aguas marinas sean contiguas cooperarán entre sí con el fin de garantizar que los planes de ordenación marítima sean coherentes y se coordinen en toda la región marina afectada. Esa cooperación se plasmará en estructuras regionales de cooperación institucional existentes, tales como convenciones marítimas regionales, redes o estructuras de autoridades competentes de los Estados miembros, y/o cualquier otro método.

Por todo ello la Directiva por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo pretende dar cumplimiento a uno de los objetivos de la PMI, esto es, la ordenación del espacio marítimo.

Para llevar a cabo sus postulados los Estados miembros han traspuesto la Directiva. En España la transposición se lleva a cabo -casi de forma literal- a través del Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo.

Por lo que a nuestro estudio interesa debemos destacar que el Real Decreto dispone que en la elaboración de los planes de ordenación del espacio marítimo se tendrán en cuenta las interacciones entre tierra y mar (artículo 4). Asimismo, y a fin de tener en cuenta estas interacciones, se podrá recurrir a otros instrumentos para definir esa interacción, quedando plasmado el resultado en los planes de ordenación del espacio marítimo. Para promover la coherencia de estos planes de ordenación del espacio marítimo con otros procesos, que se coordinará a través de los Comités de Seguimiento de las estrategias marinas, se prevé la existencia de la Comisión Interministerial de Estrategias Marinas u otros órganos de coordinación

interadministrativa existentes. Esta Comisión está prevista “para la coordinación en la elaboración, aplicación y seguimiento de la planificación del medio marino”¹⁸.

Debemos señalar, por otro lado, que el apartado 2 del artículo 22 prevé que la cooperación entre la Administración General del Estado y las CCAA para la elaboración de las estrategias marinas, se llevará a cabo a través de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente y de los órganos de cooperación y coordinación existentes. Esta Conferencia, sin embargo, sólo tiene la función de perseguir una cooperación en materia de elaboración de estrategias marinas, pero no puede hacerse extensible con relación a la cooperación en la elaboración de otras actividades que puedan tener implicación en el medio marino.

Aun así podría ser útil, en el sentido que indican los apartados 2 y 3 del artículo 4 de la LPMM, la aprobación de directrices comunes a propuesta del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (actual Ministerio de Transición Ecológica) previa consulta a las CCAA, a la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, al Consejo Asesor de Medio Ambiente y a los departamentos ministeriales afectados, sin perjuicio de las facultades de las CCAA de establecer normas adicionales de protección del medio ambiente en su territorio. Estas directrices podrán aplicarse en aspectos tales como la Red de Áreas Marinas Protegidas de España, los vertidos en el mar, los aprovechamientos energéticos situados en el medio marino, la investigación marina y el acceso a los datos marinos, la evaluación y el seguimiento de la calidad ambiental del medio marino, la ordenación de las actividades que se llevan a cabo o pueden afectar al medio marino, y la mitigación de los efectos y la adaptación al cambio climático.

3. LA NECESIDAD DE ADAPTAR LA EXPERIENCIA DE LA POLÍTICA MARÍTIMA INTEGRADA A OTROS ESPACIOS LITORALES.

Si desde la perspectiva marítima se han aprobado instrumentos encaminados a la integración de las políticas públicas, desde la protección de las zonas costeras terrestres no se han conseguido los mismos resultados.

La Gestión Integrada de las Zonas Costeras (en lo sucesivo GIZC), como han advertido Farinós Dasí, J., y Cortés Tovar, M.C., ha sido considerada como un método de gobernanza territorial para los espacios costeros, y es que está orientada a facilitar la coordinación intersectorial y el diálogo multinivel entre Administraciones, así como los acuerdos y compromisos entre todas las partes implicadas en el uso de los recursos costeros¹⁹. Esta nueva corriente ha presidido la ordenación y gestión de los espacios litorales propiamente terrestres, pero no ha tenido la misma repercusión que la PMI ha alcanzado para los espacios marítimos.

¹⁸ Art. 22 LPMM.

¹⁹ Farinós, J. and Cortés, M.C. (2010): “Planificación y gobernanza del espacio litoral valenciano. Todavía lejos de una verdadera GIZC”, *Cuadernos de Geografía* 88, 150.

Los países costeros han llevado a cabo medidas más o menos acertadas dirigidas a conseguir la GIZC. Sin embargo, su consecución es una tarea compleja por la intervención de diferentes Administraciones Públicas con competencia y la incidencia de actividades diversas.

Desde el ámbito europeo se puede destacar la existencia de declaraciones programáticas (*soft law*) como la Carta Europea del Litoral de 1981, la Recomendación del Consejo de Europa 29/1973 sobre Protección de Zonas Costeras y, principalmente, la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2002 sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras²⁰. Esta Recomendación consideró fundamental aplicar una gestión de las zonas costeras que fuera sostenible desde el punto de vista medioambiental, equitativa desde el punto de vista económico, responsable desde el punto de vista social y sensible desde el punto de vista cultural, manteniendo la integridad de este importante recurso, considerando al mismo tiempo las actividades y usos locales tradicionales que no presenten riesgos para las zonas naturales sensibles ni para la supervivencia de las especies salvajes de la fauna y flora costeras.

La importancia de la implantación de la GIZC radica en la integración que reclama y el planeamiento holístico que defiende, parecido al que se presenta con la PMI. Sin embargo, como afirma Barragán Muñoz, “ha sido antes un rótulo anunciador para nuevas instituciones e iniciativas de planificación que una verdadera práctica de gestión”²¹. Coincidimos con Zamorano Wisnes en que son principalmente dos las posibles causas de la dificultad de implantar la GIZC²². Por un lado, la tradicional división sectorial de nuestra Administración que choca con el planteamiento sistémico de la GIZC. Y, por otro, “la priorización desde el estamento político de actividades tradicionalmente más rentable electoralmente, como la construcción de infraestructura, la potenciación del sector turístico a través de la construcción, en lugar de focalizar la acción política en la puesta en valor de nuestro mediante la protección y conservación de estos ecosistemas”.

Por todo ello resulta evidente que se pese a la existencia de distintos instrumentos destinados a la GIZC se trata de medidas con poca repercusión práctica que no cuentan carácter vinculante.

4. CONCLUSIONES

²⁰ 2002/413/CE, publicado en el DOCE de 6 de junio de 2002. Sanz, F.J. (2010): “España y la Gestión Integrada de las costas en el marco del ordenamiento internacional sobre protección del mar mediterráneo y de la política ambiental y marítima de la Unión Europea”. In Sánchez, E. (Dir.), *El Derecho de Costas en España*, La Ley, Madrid, p. 1349, advierte que es un acto comunitario de *soft law* sin carácter vinculante.

²¹ Barragán, J.M. and otros (2011): “La gestión integrada de las Áreas Litorales en España. Propuestas para un cambio de rumbo”. In Barragán, J.M. (Coord.), *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Propuestas para la acción*, Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, p.260.

²² Zamorano, J. (2016): “La ordenación del litoral en Andalucía. El Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía”. In Núñez, M.ª C. (Dir.), *Estudios jurídicos sobre el litoral*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 91.

Desde instancias internacionales se ha venido demandando en las últimas décadas, como consecuencia de la aplicación de la “Gobernanza multinivel” un enfoque territorial integrado que garantice la eficacia de las políticas con repercusión territorial, tanto desde una dimensión vertical, que implique una mejor coordinación y cooperación entre las distintas entidades territoriales, como desde una dimensión horizontal, que imponga una aplicación coherente de las políticas sectoriales, a fin de obtener un desarrollo sostenible y garantizar la sinergia con el resto de las políticas relevantes de la UE. Sin embargo, como hemos podido comprobar, esta gobernanza multinivel no se aplica a todas las políticas de la Unión, y cuando se aplica, pocas veces se hace de modo homogéneo o simétrico.

La elaboración de una PMI para la Unión Europea representa uno de los escasos ejemplos que existen, a nivel europeo, de una tentativa de enfoque común de varias políticas sectoriales, tomando como base una tipología territorial. En este sentido hemos podido constatar que han sido variados los instrumentos aprobados con este objetivo integrador.

Entre todos ellos la Directiva 2008/56/ CE ha contribuido a la coherencia entre las diferentes políticas, acuerdos y medidas legislativas que inciden en el medio marino, tratando de garantizar la integración de las preocupaciones ambientales en ellos. De esta forma, y a través de la fuerza de obligar de la Directiva, “adquieren carácter vinculante ciertos elementos de la PMI, como son el enfoque basado en ecosistemas; la cooperación y coordinación entre los Estados de la misma región o subregión marino; o ciertos deberes de información”²³.

Asimismo, la trascendencia de la PMI destaca por la aprobación de otros instrumentos normativos centrados en determinados elementos característicos de esta política. Es el caso de la ordenación del medio marino que ha sido objeto de regulación específica a través de la Directiva 2014/89/UE por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo y del Real Decreto 363/2017, por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo.

En este sentido resulta que, como ha señalado una parte de la doctrina, la aplicación por sí sola de la Directiva 2008/56/CE resulta insuficiente para alcanzar el objetivo que persigue la PMI pues, “si hay algo que determina en esencia la calidad ambiental del medio marino es, precisamente, la contaminación de origen terrestre o continental”²⁴. En consecuencia, para alcanzar los objetivos de protección del medio marino, deviene imprescindible coordinar la PMI con otras actuaciones sectoriales que también van dirigidas a proteger los mares y océanos.

De todas formas, el éxito conseguido en la PMI en relación a la aplicación de los principios de la gobernanza multinivel no ha alcanzado a otras políticas, aunque tengan relación con aquella. Es el caso de la GIZC. La GIZC y la PMI son fórmulas

²³ Núñez, M.^a C. (2010): “La política marítima integrada de la Unión Europea”. In Núñez, M.^a C. (Dir.), *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea*, Iustel, Madrid, p.30.

²⁴ Navarro, A. (2012): “La protección integrada del medio marino a través de la Directiva marco de aguas y su impacto en el Derecho español. Los instrumentos de planificación y gestión”. In Arana, E. and Sanz, F.J. (Dirs.), and Navarro, A. (Coord.), *La ordenación jurídica del medio marino en España. Estudios sobre la Ley 41/2010, de protección del medio marino*, Civitas, Pamplona, p. 415

de gobernanza que propone la UE para la ordenación y gestión de las zonas costeras y del mar, sin embargo, la primera ha encontrado más limitaciones a la hora de conseguir un enfoque integrado sobre todo por el complejo sistema competencial que caracteriza las zonas costeras. En todo caso la PMI se considera como un importante factor para el éxito de la GIZC, por lo que la trayectoria seguida por aquella puede servir de impulso a la gestión de las zonas costeras²⁵.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alli, J.C. (2013): “Gobernanza europea”, *Revista Aragonesa de Administración Pública* 14, 19-49.
- Barragán, J.M. and otros (2011): “La gestión integrada de las Áreas Litorales en España. Propuestas para un cambio de rumbo”. In Barragán, J.M. (Coord.), *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Propuestas para la acción*, Red IBERMAR (CYTED), Cádiz.
- Carballo, L. (2017): *Retos presentes y futuros de la política marítima integrada de la Unión Europea*, Bosch editor, Madrid.
- Farinós, J., and Cortés, M.C. (2010): “Planificación y gobernanza del espacio litoral valenciano. Todavía lejos de una verdadera GIZC”, *Cuadernos de Geografía* 88, 141-169.
- Navarro, A. (2012): “La protección integrada del medio marino a través de la Directiva marco de aguas y su impacto en el Derecho español. Los instrumentos de planificación y gestión”. In Arana, E. and Sanz, F.J. (Dir.), and Navarro, A. (Coord.), *La ordenación jurídica del medio marino en España. Estudios sobre la Ley 41/2010, de protección del medio marino*, Civitas, Pamplona, pp. 413-454.
- Núñez, M.^a C. (2012): “La política marítima integrada de la Unión Europea y la Estrategia comunitaria de gestión integrada de zonas costeras”. In Arana, E. and Sanz, F.J. (Dir.), and Navarro, A. (Coord.), *La ordenación jurídica del medio marino en España. Estudios sobre la Ley 41/2010, de protección del medio marino*, Civitas, Pamplona, pp. 169-205.
- Núñez, M.^a C. (2010): “La política marítima integrada de la Unión Europea”. In Núñez, M.^a C. (Dir.), *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea*, Iustel, Madrid, pp. 17-38.
- Sanz, F.J. (2010): “España y la Gestión Integrada de las costas en el marco del ordenamiento internacional sobre protección del mar mediterráneo y de la política ambiental y marítima de la Unión Europea”. In Sánchez, E. (Dir.), *El Derecho de Costas en España*, La Ley, Madrid, pp. 1291-1355.
- Sanz, F.J. (2013): “Litoral, costas y medio ambiente: bases para su gestión integrada”. In López, F. and Escartín, V. (Coords.) *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid, pp. 345-366.

²⁵ En este sentido puede verse Núñez, M.^aC. (2012): “La política marítima integrada de la Unión Europea y la Estrategia comunitaria de gestión integrada de zonas costeras”. In Arana, E. and Sanz, F.J. (Dir.), and Navarro, A. (Coord.), *La ordenación jurídica del medio marino en España. Estudios sobre la Ley 41/2010, de protección del medio marino*, Civitas, Pamplona, p. 199.

- Zambonino, M. (2018): "La articulación de la gobernanza multinivel a través de técnicas orgánicas de colaboración, cooperación y coordinación", *Revista Aragonesa de Administración Pública* 52, 230-263.
- Zamorano, J. (2016): "La ordenación del litoral en Andalucía. El Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía". In Núñez, M.^a C. (Dir.), *Estudios jurídicos sobre el litoral*, Tirant lo Blanch, Valencia, 87-130.