

## LA NUEVA LEGISLACIÓN FRANCESA DE PROTECCIÓN DEL LITORAL

HUBERT ALCARAZ

*SUMARIO: I. LA PREVENCIÓN DE LOS RIESGOS HUMANOS.– II. LA PREVENCIÓN DE LOS RIESGOS NATURALES.*

*RESUMEN:* El litoral francés, objeto de numerosos conflictos en cuanto a su uso, es un territorio delicado cuyo desarrollo equilibrado constituye un reto. Se necesita conseguir un equilibrio entre la conservación del medioambiente y el desarrollo de actividades económicas relacionadas con el agua, es decir protegerle frente a dos tipos de peligros: los riesgos de origen humano y los riesgos naturales.

*Palabras clave:* patrimonio natural; Francia; litoral; riberas; protección; riesgos; desarrollo; riesgos naturales; riesgos humanos; medioambiente; agua.

*ABSTRACT:* The French costline, fragile space, subject of conflicts in differents ways, above all for its use, needs protection and development, that is challenge. We need to achieve a balance between environmental protection and business activities related with water. So the protection must be against natural hazards and against hazards liked with human activities.

*Key words:* natural property; France; coastline; shores; coast; protection; hazards; risks; development; environment; natural hazards; water; man-made hazards.

Por mucho que les pese a algunos, ¡el litoral francés y sus playas no solo son famosas por el burkini! Téngase en cuenta que, por ejemplo, el 3 de enero de 2016 se celebró el 30 aniversario de la Ley de Ordenación, Protección y Valorización del Litoral, llamada «Ley del Litoral», que fue aprobada en 1986 por el Parlamento (1).

Esta ley, muy famosa, que se aplica a más de 1.200 municipios franceses, tenía como objetivo, hace treinta años, proteger los espacios naturales del litoral y las riberas de grandes lagos sin impedir al mismo tiempo el acceso público

---

(1) Ley nº 86-2, de 3 de enero de 1986, de Ordenación, Protección y Valorización del litoral.

a estos espacios. Así, proclama que «La ordenación, protección y valorización del litoral de forma equilibrada»; estos son los principios de la Ley del Litoral. Y aprobada de forma unánime, la normativa ha resultado eficaz, habiéndose ganado el respaldo de la población.

No obstante, este aniversario sirvió para hacer balance, del que resultaron una serie de valoraciones, a veces no muy positivas, que reflejaban la intención del gobierno de que la ley se tenga más en cuenta en la elaboración y revisión de los documentos urbanísticos, especialmente en los planes de coherencia territorial, conocidos en francés por sus siglas «SCOT». Las autoridades públicas subrayaban así, sintetizando la problemática propia de la protección del patrimonio, que «el litoral francés, espacio frágil, codiciado, objeto de numerosos conflictos en cuanto a su uso, es un territorio delicado cuyo desarrollo equilibrado constituye todo un reto nacional» (2).

Entonces, la Ley del Litoral trata de responder a estas cuestiones, pese a que no es una ley paisajista, como tampoco, una ley protectora de los biotopos propiamente dicha. Para entenderlo, hay que recordar que las raíces históricas del derecho medioambiental francés se corresponden más con la protección del patrimonio cultural que con la del patrimonio natural. El derecho atribuye un valor particular a los elementos que constituyen un patrimonio por sus consideraciones históricas, estéticas, etc. y la protección de este patrimonio justifica que el legislador limite el derecho de propiedad cuando estos elementos son el objeto del mismo (3).

De manera un tanto diferente, en Francia la protección del patrimonio natural se materializó por primera vez con la Ley de 2 de mayo de 1930, de «reorganización de la protección de los monumentos naturales y de los lugares de carácter artístico, histórico, científico, legendario o pintoresco» (4). Incluso en la actualidad, pese a las reformas sucesivas para perfeccionarla, esta sigue constituyendo la base del sistema de protección de monumentos y espacios naturales.

No obstante, se crearon numerosas herramientas complementarias para proteger los espacios naturales, igualmente eficaces: la protección normativa en sentido amplio (Constitución, leyes, disposiciones reglamentarias), el control del suelo y la contractualización. Y la Ley del Litoral constituye, no cabe duda, el centro del dispositivo. Pero, en primer lugar, para apreciar la gran impor-

---

(2) Instrucción «relativa a las disposiciones especiales del litoral en el Código de Urbanismo».

(3) Junto con la ordenación de los usos del suelo, el derecho de protección del patrimonio cultural es el que cuenta con las raíces más antiguas en derecho interno (leyes de 1906, de 1913, de 1930...).

(4) Ahora en los artículos. L. 341-1 y ss. Código del Medioambiente.

tancia de la protección del patrimonio natural en el litoral o sus alrededores, hay que mencionar algunos datos concretos.

Desde este punto de vista, el litoral francés tiene más de 7000 km de costa y constituye, incluyendo a los territorios de ultramar, el segundo dominio público marítimo mundial con más de diez millones de kilómetros cuadrados. Su biodiversidad, única en términos de fauna y flora, hace de él un espacio particularmente delicado y vulnerable, por la fragilidad de sus ecosistemas y el atractivo que supone para la llegada de nuevos habitantes y el desarrollo de actividades marítimas, industriales, agrícolas y de ocio. Más aún si tenemos en cuenta que estos espacios, como el resto, tienen que hacer frente a riesgos y transformaciones agravados por los efectos del cambio climático.

¡Ahora un poco de historia! Siguiendo la tradición administrativa francesa, durante mucho tiempo el litoral solo se abordaba desde un único prisma: el del dominio público. En particular, el derecho lo reguló por primera vez por la necesidad de defender las costas, de forma que los principios de inalienabilidad e imprescriptibilidad de las costas ya se establecieron en el siglo XVI. Esta primera definición jurídica se refirió al dominio público marítimo. Procede, como sabemos, de la ordenanza sobre la Marina de Colbert de 1681: «Se considera orilla y ribera del mar todo lo que este cubre o deja descubierto durante las fases de luna llena y nueva, y hasta donde alcanzan las olas de las mareas» (5).

La Ley de 28 de noviembre de 1963 relativa al dominio público marítimo (6) completó después esta definición. No obstante, aún presentaba deficiencias. Así, las garantías de protección del dominio público marítimo eran frágiles ya que el principio de inalienabilidad no era absoluto, las dependencias del dominio público podían desafectarse para venderse. De igual modo, ante la presión creciente del desarrollo económico y turístico sobre las zonas costeras, los poderes públicos tuvieron que crear reglamentaciones específicas para preservar el libre acceso al mar, para proteger las zonas naturales del litoral y controlar la urbanización y el desarrollo económico (7).

---

(5) Ordonnance du 31 juillet 1681 de la marine relative à la police des ports, côtes et rivages de la mer (dite ordonnance de Colbert).

(6) Ley n° 63-1178, de 28 de noviembre de 1963, del dominio público marítimo.

(7) Así, por ejemplo, las circulares de 1 de junio de 1972 y de 13 de julio de 1973 regulan las concesiones en las playas naturales, estableciendo principalmente el libre acceso al mar y a lo largo de la costa. La ley de 31 de diciembre de 1976 de reforma de urbanismo (loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme) establece, por otra parte, una servidumbre de paso en las propiedades privadas ribereñas del dominio público marítimo: debe dejarse una franja de tres metros de ancho para los peatones según una serie de obligaciones.

Pero las evoluciones no se detuvieron ahí, pues paralelamente surgió una toma de conciencia sobre la protección del medio ambiente y el patrimonio natural, en general, y en particular, en lo que aquí nos interesa, sobre la manera de abordar las problemáticas del litoral: a partir de ese momento, la acción pública deberá adoptar un enfoque global. Antes incluso de la Ley de 1986, la Ley del 10 de julio de 1975 creó el Conservatorio del Espacio Litoral y de las Riberas Lacustres para llevar a cabo una política de control del suelo y así preservar los espacios naturales de las riberas marítimas y lacustres en los cantones litorales y en las riberas de los lagos con más de mil hectáreas (8).

Asimismo, surgieron tres principios principales antes incluso de la adopción de la Ley Litoral: debe evitarse la urbanización lineal de la costa; las construcciones deben llevarse lo más lejos posible de la orilla del mar; y las zonas urbanizadas tienen que estar separadas por espacios naturales (9).

Gracias a todo el trabajo realizado desde los años 70, la aprobación de la Ley del Litoral consagró los principios de protección y valorización de los espacios litorales, los mares y grandes lagos interiores, que presentan desafíos mayores para la protección de la naturaleza y el control del desarrollo. Además, la presencia de instituciones y de herramientas específicas para aplicar, de forma colaborativa, una política particular de ordenación y protección del litoral se ha fortalecido con la creación, junto al Conservatorio del Espacio Litoral y de las Riberas Lacustres, del Consejo Nacional del Mar y los Litorales, integrado por representantes políticos y colaboradores socio profesionales (10).

El ámbito de estos dispositivos abarca a todos los municipios ribereños de mares, océanos y aguas interiores de más de mil hectáreas, esto es, a más de 1200 municipios franceses. El objetivo es múltiple, ambicioso y, por tanto, difícil de alcanzar: conseguir un equilibrio entre la conservación del medioambiente y el desarrollo de actividades económicas relacionadas con el agua, el control de la urbanización, la protección de los equilibrios biológicos y ecológicos y la protección de los espacios naturales, los paisajes y el patrimonio natural y cultural del litoral.

El artículo 1 de la Ley, ahora en el artículo L. 321-1 del Código de Medio Ambiente, establece que «el litoral es una entidad geográfica que requiere una

---

(8) Loi n° 75-602 du 10 juillet 1975 portant création du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

(9) El Informe Piquard ya adelantó las orientaciones que después se adoptarían en la ley de 1986, informe presentado al Primer Ministro en 1973: Piquard, *Perspectives pour l'aménagement du littoral français*, DATAR, Paris, La Documentation française, 1974.

(10) Creado por la ley n° 2010-788 del 12 de julio de 2010, de compromiso nacional para el medio ambiente, dicha ENE o «Ley Grenelle II», es el sucesor del Consejo nacional del litoral creado por la ley del 23 de febrero de 2005 relativa al desarrollo de los territorios rurales (ley n° 2005-157).

política específica de ordenación, protección y valorización». A este respecto, los objetivos que deben alcanzarse son varios. En primer lugar, realizar un esfuerzo de investigación e innovación sobre las peculiaridades y recursos del litoral; a continuación, la protección de los equilibrios biológicos y ecológicos, la lucha contra la erosión, la preservación de los espacios naturales y paisajes y el patrimonio, pero también la preservación y el desarrollo de las actividades económicas relacionadas con el agua como la pesca, los cultivos marinos, las actividades portuarias, la construcción y reparación navales y los transportes marítimos. Por último, hay que conservar o desarrollar las actividades agrícolas o silvícolas, industriales, artesanales y turísticas en las zonas litorales. Además, la reflexión y la regulación normativa no se agotaron con la ley de 1986, ya que en 2005 se creó el Consejo Nacional del Litoral (CNL), que, como hemos dicho, en 2010 pasó a ser el Consejo Nacional del Mar y los Litorales (CNML) (11).

Y las reflexiones en materia de protección del patrimonio natural en el litoral y sus alrededores han continuado desde entonces, profundizándose de tal forma que se ha puesto de manifiesto que los peligros a los que se exponen estos espacios no se limitan solo a los originados por las poblaciones y sus actividades. Es verdad que, por un lado, el litoral –resumidamente, la zona costera– se sitúa en la confluencia de la tierra y el mar, lo cual motiva su interés paisajístico y su riqueza ecológica. También es el soporte de muchas actividades económicas: pesca, culturas marítimas, actividades industriales y portuarias, agrícolas y forestales –y de ocio– turismo, embarcaciones de recreo, deportes náuticos –al mismo tiempo que un codiciado enclave habitacional. Todos estos diferentes usos, más o menos consumidores de espacios y recursos naturales, deben armonizarse y conciliarse para proteger el patrimonio natural del litoral.

No obstante, aunque los daños al patrimonio natural del litoral proceden en primer lugar, por hipótesis y quizá históricamente, de la acción humana de los ocupantes y explotadores de este espacio, también pueden proceder de la acción de la propia naturaleza y los daños que su acción puede provocar. De tal forma que ahora pueden distinguirse dos tipos de peligros sobre el litoral y que es necesario prevenir: por un lado, los riesgos de origen humano (§ I) y, por otro lado, los riesgos naturales (§ II).

## I. LA PREVENCIÓN DE LOS RIESGOS HUMANOS

La Ley del Litoral aborda lógicamente estos riesgos en primer lugar. Y desde esta óptica, la Ley del Litoral es, sin ninguna duda, un «texto conciliador», pues

---

(11) Ley n° 2010-788 del 12 de julio de 2010, de compromiso nacional para el medio ambiente, ya citada.

lejos de «sacralizar la costa», busca «conciliar la protección y la ordenación del litoral, expresando así, de forma pionera, la lógica del desarrollo sostenible» (12). Este espíritu de conciliación se basa en el equilibrio entre zonas urbanizadas y espacios naturales.

Así pues, lo primero fue definir el litoral con el objetivo de delimitar el ámbito de aplicación de la ley para, seguidamente, determinar los mecanismos y limitaciones que habrían de regular este territorio con el objeto principal de proteger el litoral. Por un lado, en la definición del ámbito de aplicación de la Ley del Litoral, teniendo en cuenta que el espacio litoral es difícil de delimitar geográficamente, decidieron basarse en las delimitaciones administrativas de los municipios. Así, la normativa se aplica así a tres categorías de municipios.

En primer lugar, los municipios litorales de pleno derecho o propiamente dichos. Se trata de municipios ribereños de mares u océanos, de lagunas de agua salada y de lagos, lagunas y embalses interiores con una superficie superior a mil hectáreas; en segundo lugar, los municipios potencialmente litorales: se trata de los municipios ribereños de estuarios y deltas cuando estén situados aguas abajo de los límites de salobridad de las aguas y contribuyan al equilibrio económico y ecológico del litoral (13); por último, los municipios que no son litorales pero que contribuyen al equilibrio económico y ecológico del litoral y que hayan hecho una solicitud al representante estatal en el departamento (14). Si un municipio es considerado litoral, la Ley del Litoral se aplica a todo su término.

Según esta definición, en el ámbito de aplicación de la Ley del Litoral entran también diecinueve lagos, lagunas y embalses interiores con una superficie superior a mil hectáreas, de los cuales trece son lagos en zona de montaña (15). De tal forma que la Ley del Litoral se aplica, incluyendo a los territorios de ultramar, a más de 1200 municipios (16).

Las obligaciones que la ley impone a estos municipios se hallan en los artículos L 146-1 al L 146-9 y del R 146-1 al R 146-4 del Código de Urbanismo, que se añaden a las reglas de derecho común. Estas responden a la

---

(12) A. Van Lang, «La loi Littoral et la protection des espaces naturels», *Revue juridique de l'environnement*, 2012, n° 5, p. 106.

(13) El decreto del Consejo de Estado n° 2004-311, de 29 de marzo de 2004, establece la lista de estos municipios.

(14) También aquí la lista se determina por decreto del Consejo de Estado, después de consultar al Conservatorio del Litoral.

(15) A título de ejemplo: Bourget, Serre-Ponçon, Annecy, Léman, Naussac o Vassivière.

(16) La lista de municipios consta en la página web de la DATAR, Delegación Interministerial para la ordenación del Territorio y el Atractivo Regional.

doble preocupación de controlar una creciente frecuentación turística y luchar contra la urbanización salvaje.

Las principales disposiciones de la ley se refieren a la protección de espacios notables y sensibles y a la ordenación y extensión de la urbanización, tanto más restrictivas cuanto más próxima esté la orilla. Tienen además como objeto preservar el libre acceso a la orilla y limitar la construcción de nuevas vías y campings.

Las reglas de este dispositivo pretenden proteger tres tipos de espacios: los espacios, lugares y paisajes de notable interés o característicos del litoral y las zonas necesarias para el mantenimiento del equilibrio biológico; los parques y zonas forestales más importantes y, por último, los espacios naturales que hagan de separación entre zonas urbanizadas.

Unas breves palabras sobre cada una de las tres categorías de espacios protegidos. Para empezar, el primer territorio protegido es aquel constituido por los espacios, lugares y paisajes de notable interés o característicos del litoral y las zonas necesarias para el mantenimiento del equilibrio biológico (17). Solo pueden realizarse en este perímetro pequeñas modificaciones y con una doble condición: que sean necesarias para la gestión, valorización o apertura al público y que no se desnaturalice las características del lugar.

En el mismo sentido, para conciliar la protección de los espacios de notable interés y el mantenimiento de las actividades económicas tradicionales del lugar, los documentos urbanísticos deben precisar la naturaleza de las actividades y categorías de equipamientos necesarios para su gestión o revalorización, especialmente económica. Puede tratarse de construcciones o instalaciones necesarias para el mantenimiento de actividades de agricultura, pastoreo, forestales, pesca, ganadería y de las culturas relacionadas con el agua.

Además, para abrir los espacios al público, pueden realizarse pequeñas modificaciones, después de una consulta ciudadana, siempre y cuando no se desnaturalicen las características del lugar, no se comprometa la calidad arquitectónica y paisajista ni se atente contra la conservación del entorno (18). En todo caso, las modificaciones tienen que hacerse de forma que pueda devolverse al lugar su estado natural (19).

---

(17) A ellos se refieren los artículos L 146-6, L 146-6-1 y del R 146-1 al R 146-4.

(18) Por ejemplo, caminos peatonales, pistas ciclistas y ecuestres, mobiliario de información pública, instalaciones sanitarias y puestos de socorrismo, o incluso zonas de aparcamiento.

(19) Indiquemos también que pueden autorizarse la restauración de edificios existentes y la extensión limitada de edificios e instalaciones necesarios para la actividad económica, al igual que la realización de modificaciones necesarias para la gestión de elementos protegidos del patrimonio construido.

A continuación, el segundo conjunto digno de protección son los parques y zonas forestales más importantes (20). Estos espacios también cuentan con medidas de protección. Por ejemplo, los planes locales de urbanismo deben clasificar como espacios forestales (21), los parques y bosques existentes más significativos del municipio o conjunto de municipios, después de consultar a la comisión departamental competente en materia de espacios naturales y paisajes.

¿Cuáles son estos espacios? Para determinarlo hay que tener en cuenta la calidad del bosque, su superficie y su importancia en el paisaje.

Por último, los espacios naturales que hagan de separación entre zonas urbanizadas. (22) Estos espacios naturales deben recogerse en los documentos de urbanismo. (SCOT y PLU). La idea es que deben dejarse espacios «salvajes», es decir, sin urbanizar, intangibles en el conjunto del litoral, para frenar la urbanización. Además, tienen que tener una extensión suficiente para su gestión y perennidad; pueden componerse de zonas arboladas, marismas, zonas agrícolas, hipódromos, campos de golf, etc.

Existe otra importante modalidad de protección del medio ambiente y del patrimonio natural del litoral: las medidas que no tienen como objeto específico el de constituir/proteger espacios sacralizados, sino que constituyen técnicas de derecho urbanístico que pertenecen al ámbito de aplicación de las autorizaciones de los usos del suelo. Así pues, de manera general, la urbanización debe ordenarse en todo el territorio de un municipio litoral en el sentido de la ley de 1986 (23).

En particular, esto quiere decir que las posibilidades de expansión de la urbanización, por las características y la localización de los espacios en cuestión, están limitadas por la enumeración del Código de Urbanismo (24) y deben respetar varios principios: primero, la expansión debe ser una prolongación continua de aglomeraciones y poblaciones ya existentes; segundo, la expansión debe limitarse en los espacios cercanos a orillas y riberas de lagos, lagunas y embalses interiores; tercero, está prohibido construir en una franja litoral de cien metros fuera de los espacios urbanizados (25).

---

(20) Se trata del último párrafo del artículo L 146-6.

(21) En virtud del artículo L. 130-1 del Código de Urbanismo.

(22) El artículo L 146-2 los menciona.

(23) El artículo L 146-2 del Código de Urbanismo así lo establece.

(24) Según el artículo L 146-4 de este Código.

(25) Ya en 1979, una directiva de ordenación nacional, de 25 de agosto, llamada «directiva Ornano», sobre la protección y ordenación del litoral, establecía la preservación de una franja litoral de unos cien metros a lo largo de la costa y la generalización de los dispositivos de saneamiento. Sin embargo, su eficacia era limitada porque no podía servir para impugnar documentos de urbanismo: decreto n° 79-716, de 25 de agosto de 1979.

Dicho de otra forma, si hacemos un balance de las herramientas de protección del litoral contra el riesgo que supone la presencia humana, vemos que hay dos tipos más o menos protectores y que combinan herramientas medioambientales —entendidas como las que preservan directamente los espacios naturales como tales (26)— y herramientas urbanísticas. Respecto a las herramientas de protección relativa, vemos que la urbanización en los municipios del litoral solo puede hacerse de forma contigua a las aglomeraciones y poblaciones existentes o como nuevos poblados integrados en el entorno (27). Las posibilidades de construcción son aún más reducidas en los «espacios cercanos a la orilla», donde la expansión de la urbanización debe ser limitada y su justificación y motivación deben recogerse en la planificación urbanística local, en función de unos criterios ligados a las características del lugar o para acoger actividades económicas relacionadas con el agua.

De igual modo, se establece la obligación de prever «espacios naturales que hagan de separación entre zonas urbanizadas» en la planificación urbana local. Entre los dispositivos más protectores encontramos dos mecanismos: la regulación estricta en la franja de cien metros (28) y la normativa sobre los espacios de notable interés definidos en el artículo L. 146-6 del Código de Urbanismo (29). La voluntad clara de preservar los espacios naturales se manifiesta en la política de control de la urbanización, la preservación de los espacios de notable interés, la prohibición de construir en la franja de cien metros, el distanciamiento de la orilla de las nuevas vías, etc.

No obstante, la mayor parte de las disposiciones protectoras de la Ley del Litoral contempla excepciones, excepciones que pueden dar lugar a aplicaciones complejas ya que se basan en conceptos muy indeterminados. Prueba de ello es la urbanización de los municipios del litoral que, realmente, no se ha frenado (30). Desde 1986 la ley incluso ha sufrido reformas que manifiestan

---

(26) P. Valadou, «Espacios Naturales y Ley del Litoral», *Revue juridique de l'environnement*, 2012, n° 5, p. 117, específicamente: p. 121.

(27) Art. L. 146-41 del Código de Urbanismo

(28) La franja de cien metros es una extensión lineal de cien metros de ancho, a contar desde el límite más alto de la ribera, en la cual las construcciones o instalaciones fuera de las zonas urbanizadas están prohibidas.

(29) Este artículo enumera una serie de espacios y lugares de cuya preservación depende el interés ecológico: dunas y landas costeras, playas y albuferas, bosques y zonas arboladas de la costa, islotes inhabitados, zonas naturales de estuarios, rías y cabos, marismas, cenagales, humedales y zonas temporalmente sumergidas, zonas necesarias para la conservación de aves silvestres, arrecifes de coral, lagunas y manglares. Todos estos espacios naturales se caracterizan por estar totalmente sin urbanizar: las disposiciones del artículo L. 146-6 solo se aplican si cumplen esta condición.

(30) *Balance de la Ley del Litoral y medidas a favor del litoral*, Informe del Gobierno al Parlamento, 2007.

una «tentación regresiva» (31). Así, por intereses económicos y de desarrollo, sobre todo turísticos, se han producido retrocesos.

En los últimos treinta años las excepciones para debilitar la Ley del Litoral han sido múltiples: desde la enmienda de la alcaldía del municipio de Ramatuelle en el departamento de Var, en 2000, que regularizó los chiringuitos construidos en dominio público antes de 1986, hasta el informe senatorial de 2014 en el que se reclamaba una aplicación descentralizada de la ley. Las consecuencias de estos malabares jurídicos son desastrosas para el medio ambiente: proliferación indolente de urbanizaciones (inclusive campings y casas prefabricadas asentados definitivamente) en las costas o privatizaciones de ciertos espacios en la senda del litoral. Con el 62% de las costas francesas expuestas al riesgo de modificación artificiosa de los suelos, la ley no ha conseguido evitar la urbanización anárquica del litoral.

En realidad, en la interfaz tierra-mar, zona costera y espacios retrolitorales no solo existen riesgos de origen humano: algunos son de origen natural.

## II. LA PREVENCIÓN DE LOS RIESGOS NATURALES

Los daños causados por el ciclón Xynthia (el 26 y 27 de febrero de 2010) así lo demuestran: el riesgo natural no debe descuidarse y su intensidad puede verse aumentada por la acción humana cuando no se protege bien el patrimonio natural del litoral. La Ley del Litoral debe ser al mismo tiempo un muro de contención contra la expansión urbanística y un medio importante de protección de la población.

Sin embargo, como sabemos, para la ley, en principio, la protección es simplemente un objetivo entre muchos otros: su objetivo es la ordenación y la valorización del litoral, pero también su protección (32). Por tanto, también forma parte de sus preocupaciones la erosión, fenómeno natural, que modifica el litoral, el trazado de la costa, es decir, la línea de encuentro entre el mar y la tierra.

Esta consideración debe ser doble: la modificación del litoral, del trazado de la costa, puede ser positiva o, con mayor frecuencia, negativa. Es decir, que se produce una reducción del litoral, a saber, del espacio terrestre por la erosión, tal y como suele entenderse; en un sentido más positivo, al contrario, puede producirse, aunque muy excepcionalmente, una acreción, es decir, un aumento del litoral.

---

(31) A. VAN LANG, *op. cit.*, p. 107.

(32) Artículo 1 de la ley.

La respuesta tradicional dada por el derecho a estos fenómenos —aparte de la Ley del Litoral— es antigua y conocida; se traduce en términos de gestión, es decir, de ampliación o reducción del derecho de propiedad, sobre todo en relación a la zona intermareal (33).

Sin embargo, estos dos fenómenos, erosión y acreción, son fruto de evoluciones naturales que pueden perjudicar la protección del patrimonio natural más allá de la cuestión del derecho de propiedad, en particular a través de la problemática de la preservación de los ecosistemas y biotopos.

Y, sobre todo, esta cuestión está lejos de ser la única problemática en relación al riesgo natural. En realidad, este riesgo puede manifestarse de muchas formas. No nos es posible mencionarlas todas aquí, por lo que solo citaremos algunas. La subida del nivel del mar por el calentamiento global es una cuestión que se plantea regularmente —aunque no lo suficiente— en relación con los llamados «refugiados medioambientales», cuestión que a día de hoy no tiene respuesta en Francia. Aunque Francia metropolitana no esté expuesta a un riesgo tan importante como otros Estados, no por ello debe ignorarse.

De manera más amplia, aunque siempre en relación con la ocupación humana, los espacios cercanos a la costa están muy urbanizados y expuestos a riesgos naturales específicos, como un tsunami, una sumersión marina o una inundación (34).

Sin embargo, a este respecto, tampoco existe a día de hoy realmente una reflexión global y una política de protección del patrimonio natural del litoral. Por otra parte, la Ley del Litoral no aborda esta cuestión como tal. El riesgo natural parece ser ignorado. El ciclón Xynthia, el más conocido por haber sido el más devastador —aunque no ha sido el único de estas características— puso cruelmente de manifiesto la existencia de un riesgo natural y la necesidad de no ignorarlo.

Pero, más de seis años después de la catástrofe, el balance es decepcionante. Aunque existe consenso sobre la necesidad de aplicar una protección específica, aún se discute, esencialmente por razones financieras, sobre los medios más eficaces y las competencias de cada administración territorial.

Es una pena, sobre todo porque los obstáculos financieros están lejos de ser la única dificultad. También está la dificultad técnica a la hora de detectar estos fenómenos: los fenómenos que afectan al litoral son muy complejos y requieren estudios de gran profundidad, no siempre concluyentes —incluso

---

(33) Artículo L. 2111-4 del Código de Propiedad de las Personas Públicas.

(34) El único riesgo de sumersión marina es un fenómeno que puede ocurrir cada cien años y que afectaría a 590 000 ha de tierra (1% del territorio), 165 000 edificios y 864 municipios: J.-M. FÉVRIER, «La protection du littoral contre les phénomènes naturels», *Revue juridique de l'environnement*, 2012, n° 5, p. 149.

cuando se llevan a cabo en el marco prescriptivo de un plan de prevención de riegos. Incluso cuando se consigue diseñar una estrategia supuestamente eficaz, quedaría aún por determinar quién o quiénes la realizan y con qué medios.

En realidad es muy simple: o se lleva a cabo un repliegue estratégico (versión de 1940) o se realiza una protección contra el mar. Sin embargo, no existe una política nacional oficial en este ámbito. En el caso de que no se pueda dar prioridad al repliegue estratégico, debido a su coste, solo quedaría luchar contra los fenómenos naturales. Se trataría entonces de realizar obras, diques y demás obras de defensa contra el mar.

La conciliación sería difícil ya que se da una gran paradoja: por razones excepcionales hay que incumplir el principio de protección de no alterar la costa, es decir, habría que establecer una excepción al principio de preservación de la ribera en su estado natural para proteger a las personas contra los riesgos naturales. Más allá de la pura y simple construcción, no debe descartarse el mantenimiento e inspección de las obras existentes para preservar su eficacia.

En cualquier caso, las cargas son colosales: económicamente sin duda, pero también desde el punto de vista de la responsabilidad de quienes gestionen la obra en caso de daños. Todo ello supone un freno a la lucha contra los riesgos.

Por último, hoy igual que ayer, y quizá también mañana, aunque surjan nuevos retos en relación al litoral, el fondo del problema seguirá siendo el de lograr, en un espacio frágil, valioso y codiciado, un equilibrio entre las preocupaciones económicas y las preocupaciones medioambientales.