

Estudios sobre
la ordenación,
planificación y gestión
del litoral:

Hacia un modelo integrado
y sostenible

Observatorio del Litoral de la
Universidad de A Coruña, 2009

Francisco Javier Sanz Larruga (Director)
Marta García Pérez (Coordinadora)



Fundación Pedro Barrié de la Maza
Instituto de Estudios Económicos de Galicia

Estudios sobre
la ordenación,
planificación y gestión
de litoral:

Hacia un modelo integrado
y sostenible

Observatorio del Litoral de la
Universidad de A Coruña, 2009

Francisco Javier Sanz Larruga (Director)
Marta García Pérez (Coordinadora)

Diseño gráfico y maquetación: Europublic

Impresión:

ISBN: 978-84-95892-79-9

Depósito Legal:

© 2009 Fundación Pedro Barrié de la Maza
© 2009 Observatorio del Litoral de la Universidad da Coruña

Reservados todos los derechos. Ninguna parte de este libro puede ser reproducida o almacenada por cualquier sistema o transmitida por cualquier forma o medio ya sea electrónico, mecánico, fotocopia, grabación u otro método, sin el permiso previo y explícito del editor

Índice

Presentación	7
1. Iniciativas internacionales y comunitarias sobre ordenación y gestión de las zonas costeras.	13
1.1 El protocolo sobre gestión integrada de las zonas costeras del mediterráneo <i>M. Prieur / Universidad de Limoges / Francia</i>	15
1.2 La Unión Europea y la estrategia comunitaria sobre gestión integrada de las zonas costeras <i>F. J. Sanz Larruga / Derecho Administrativo / Universidad de A Coruña</i>	29
2. Ordenamientos comparados: algunos modelos de gestión integrada del litoral.	55
2.1 Para mejorar la gobernabilidad sobre los cambios en los ecosistemas costeros de Latinoamérica. Propuestas, logros y aprendizajes de la Red MCI <i>Stephen Olsen / Oceanógrafo. Director del Centro de Recursos Costeros de la Universidad de Rhode Island y Líder de la Red MCI</i> <i>Emilio Ochoa / Educador. Director Ejecutivo de EcoCostas y Coordinador de la Red MCI</i> <i>Guillermo Caille / Oceanógrafo. Coordinador Técnico del Proyecto ARG/02/G31 GEF-PNUD de la Fundación Patagonia Natural y Profesor de Ecología Marina de la Universidad Nacional de la Patagonia (Argentina)</i>	57
2.2 Líneas generales de la ordenación y gestión de la zona costera en Portugal <i>Fernando Alves Correia / Universidad de Coimbra</i>	69
2.3 La Gestión Costera en los Estados Unidos: Coastal Zone Management Act, 1972 y la estructura del programa asociado Coastal Zone Management Program <i>Maria D. Herrera Ximénez / Investigador visitante en la Universidad de Rhode Island / Coastal Resources Center</i>	81
2.4 La Ley del Litoral y la experiencia francesa de aplicación de la GIZC en Europa <i>Mahfoud. Ghezali / Professeur émérite – ULCO – Boulogne sur Mer / Universidad de Littoral Francia</i>	91
3. El desarrollo y ejecución de la ley de costas de 1988: logros y retos pendientes.	103
3.1 Dominio público y protección del litoral. La ley de costas veinte años después <i>J. L. Meilán Gil / Catedrático de Derecho Administrativo / Universidad de A Coruña</i>	105
3.2 La distribución de competencias en la Ley de Costas y la gestión integrada del Litoral <i>Ángel Menéndez Rexach / Catedrático de Derecho Administrativo / Universidad Autónoma de Madrid.</i>	119
3.3 Políticas Públicas para la gestión costera en España <i>JM Barragán Muñoz / Facultad de Ciencias del mar y Ambientales / Universidad de Cádiz (España)</i>	131
3.4 La coordinación entre la Ley de Costas y la Ley de Aguas: retos pendientes y primeros (e importantes avances) <i>I Caro Patón / Departamento de Derecho Público / Universidad de Valladolid</i>	145
3.5 La buena Administración y el buen gobierno del Litoral en Europa: especial referencia a la gestión integrada de las zonas costeras <i>J. Rodríguez Arana / Catedrático de Derecho Administrativo Presidente Sección Española de IICA de BRUXELLAS Universidad de A Coruña</i>	163
3.6 El Deslinde de Costas <i>Marta García Pérez / Porf. Titular de Derecho Administrativo / Universidad de A Coruña</i>	181

3.7 Reflexiones de actualidad sobre la planificación territorial y urbanística del borde litoral. De la clasificación a la desclasificación del suelo como técnica de protección	201
<i>Carlos Pérez González / Prof. Asociado de Derecho Administrativo / Universidad de A Coruña</i>	
3.8 Nuevas herramientas para la gestión integrada de las zonas costeras	217
<i>Juan Luis Doménech Quesada / Autoridad Portuaria de Gijón / Departamento de Medio Ambiente</i>	
3.9 La ordenación del dominio público marítimo-terrestre. Especial referencia a su parte marítima	229
<i>Ángel Lobo Rodrigo / Contratado Doctor de Derecho Administrativo / Universidad de La Laguna</i>	
3.10 Indicadores y gestión del litoral	247
<i>Xavier Martí i Ragué, Yaiza Fernández-Palacios, Ricardo Haroun</i>	
4. Estado compuesto y la ordenación del litoral por las comunidades autónomas.	257
4.1 La ordenación, planificación y gestión del litoral en las Islas Baleares	259
<i>Joana M. Socias Camacho / Universitat de les Illes Balears</i>	
4.2 La ordenación, planificación y gestión del litoral en Cataluña: el plan estratégico para la gestión integrada de las zonas costeras de Cataluña	273
<i>J. M. Aguirre i Font / Profesor asociado de Derecho Administrativo / Universitat de Girona</i>	
4.3 La ordenación, planificación y gestión del litoral en el País Vasco	287
<i>Lazcano Brotóns y X. Arzoz Santisteban / Derecho Administrativo / Universidad del País Vasco</i>	
4.4 La ordenación, planificación y gestión del litoral en la Región de Murcia	299
<i>Gutiérrez Llamas / Derecho Administrativo / Universidad de Murcia</i>	
4.5 La ordenación, planificación y gestión del litoral en las Islas Canarias	313
<i>Jiménez Jaen / Derecho Administrativo / Universidad de las Palmas de Gran Canaria</i>	
4.6 La gestión integrada de zonas costeras en Andalucía.	327
<i>Estanislao Arana García y María Asunción Torres López / Profesores Titulares de Derecho administrativo / Universidad de Granada</i>	
4.7 La ordenación, planificación y gestión del litoral en el Principado de Asturias: el plan territorial especial de ordenación del litoral de Asturias (POLA)	343
<i>María Rosario Alonso Ibáñez / Catedrática acreditada de Derecho Administrativo / Universidad de Oviedo</i>	
4.8 La ordenación, planificación y gestión del litoral en la Comunidad Valenciana	351
<i>Fernando de Rojas Martínez-Parets / Profesor de Derecho Administrativo / Universitat d'Elx (UMH)</i>	
5. La ordenación y planificación del litoral y la concurrencia de políticas sectoriales.	373
5.1 Los puertos deportivos en el marco de la gestión integrada del litoral	375
<i>María Zambonino Pulito / Profesora Titular de Derecho Administrativo / Universidad de Cádiz</i>	
5.2 La ordenación pesquera y la gestión sostenible del litoral en Galicia	389
<i>Adolfo Carballo Penela, Sebastián Villasante, María do Carme García-Negro / Grupo de Investigación de Economía Pesqueira e Recursos Naturais / Departamento de Economía Aplicada / Universidade de Santiago de Compostela</i>	
5.3 El desarrollo rural en el marco de la gestión integrada de las zonas costeras	407
<i>Roberto O. BUSTILLO BOLADO / Profesor Titular de Derecho Administrativo / Universidad de Vigo</i>	
5.4 La planificación de la seguridad marítima y la gestión integral de los riesgos litorales	413
<i>José Pernas García / Profesor Doctor Contratado. Área de Derecho Administrativo / Universidad de A Coruña</i>	
5.5 Las áreas marinas protegidas y la ordenación sostenible e integrada del litoral	431
<i>M. Ortiz García / Derecho Administrativo / Universidad de Alicante</i>	
5.6 La protección del patrimonio cultural y la ordenación del litoral. En particular, El patrimonio arqueológico subacuático	453
<i>Carlos Amoedo Souto / Profesor Titular de Derecho Administrativo / Universidad de A Coruña</i>	

5.7 La regulación de los vertidos contaminantes y la gestión sostenible de las zonas costeras	471
<i>Lucía Casado / Derecho Administrativo / Universidad de Rovira Virgili, Tarragona</i>	
5.8 La acuicultura y el proceso de gestión integrada del litoral	493
<i>R. Chapela Pérez / Centro Tecnológico del Mar / Vigo</i>	
5.9 La autorización de parques eólicos marinos	503
<i>J. Alenza García / Derecho Administrativo / Universidad Pública de Navarra</i>	
5.10 La evaluación ambiental estratégica y la planificación del litoral	523
<i>Alba Nogueira López / Derecho Administrativo / Universidad de Santiago</i>	

A comienzos de los años noventa, un grupo de investigadores pertenecientes al Área de Derecho Administrativo de la recién creada Universidade da Coruña iniciaron la que sería una prolongada especialización en el estudio de cuestiones jurídicas del litoral. La ordenación costera, el medio ambiente marino y los recursos pesqueros constituyeron los ejes de una producción científica avalada por numerosas publicaciones, proyectos de investigación y encuentros científicos en los que participaron renombrados especialistas a nivel mundial.

El accidente del *Prestige* frente a las costas gallegas en noviembre de 2002 fue un revulsivo que marcó un antes y un después en las actuaciones del grupo de investigación. La elaboración del *Informe jurídico sobre problemas jurídicos administrativos planteados por el Prestige* (publicado por la editorial Thomson-Aranzadi en el año 2005) primero, y la publicación de la obra colectiva *Estudios sobre el Régimen Jurídico de los Vertidos de Buques en el Medio Marino* (también en Thomson-Aranzadi, 2006) después, han sido el fruto del trabajo de un buen número de Profesores universitarios y profesionales de España y de otros países de Europa, y han pretendido contribuir a la mejora del vigente sistema –internacional, comunitario y nacional– de seguridad marítima.

En esta ocasión nuestro Grupo de Investigación “Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña”, fiel a la línea de investigación que nos habíamos trazado desde el comienzo, hemos considerado oportuna la orientación de nuestros esfuerzos al estudio de la “gestión integrada de las zonas costeras”, de gran actualidad, como vamos a ver, tanto en la Unión Europea como en España, así como en nuestra Comunidad Autónoma de Galicia en la que se encuentra nuestra sede universitaria.

Como hemos hecho en anteriores trabajos científicos, a la obra colectiva que tengo el honor de presentar, precedió un Seminario Internacional sobre *Ordenación, Planificación y Gestión del Litoral: reflexiones desde Galicia*, que tuvo lugar en la sede la Fundación Pedro Barrié de la Maza de la ciudad de A Coruña los días 17 y 18 de noviembre de 2008. En este Seminario intervinieron algunos de los mejores expertos nacionales e internacionales en esta materia de la gestión y ordenación de las zonas costeras.

Para culminar el esfuerzo realizado en dicho evento científico y pertrechados del rico debate que se produjo con ocasión del mismo, hemos invitado a cuarenta expertos españoles y de otros países de Europa y América para la elaboración de este libro colectivo que tiene por objetivo fundamental analizar, desde una perspectiva interdisciplinar, la rica y caudalosa técnica y metodología de la gestión integrada de las zonas costeras (*Integrated Coastal Zone Management*,

ICZM), como solución a los problemas ambientales que se están produciendo en las zonas costeras de todo el Planeta. En los últimos decenios la concentración de la población y de las actividades humanas en las zonas costeras constituye un fenómeno generalizado y de alcance internacional. Desde los años setenta del pasado siglo XX, las organizaciones internacionales, los Gobiernos de muchos países y el mundo científico vienen reflexionando acerca de cuáles pueden ser los modelos más apropiados para la gestión sostenible e integrada del litoral. Modelos de gestión racional de los espacios terrestres y marinos del litoral que eviten los conflictos originados por la concurrencia –y competencia– de actividades humanas sobre las mismas zonas costeras (pesca, acuicultura, turismo, transporte marítimo, puertos, urbanismo, etc.), que ponen en peligro su rentabilidad económica y social y la conservación y preservación de los ecosistemas costeros.

La aprobación de la Recomendación 2002/413/CE sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa, por el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea, ha generado un nuevo debate en los países miembros que ha dado lugar a diferentes iniciativas y proyectos de gran interés.

El Gobierno español, en respuesta a dicha Recomendación comunitaria, puso en marcha, a finales de 2005, una “Estrategia de Gestión Integrada de las Zonas Costeras” que, ahora, debería resultar impulsada ante la reciente aprobación del Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo, firmado en Madrid el 21 de enero de 2008, en el marco del Convenio para la Protección del Medio Marino y de la Región Costera del Mediterráneo.

Por su parte, las Comunidades Autónomas vienen desarrollando, con mayor o menor fortuna, desde principios de los años noventa del siglo XX, diferentes iniciativas sobre la ordenación y planificación de sus zonas litorales.

Veintiún años después de la promulgación de la vigente Ley de Costas, la preocupación por la ordenación del litoral sigue estando de actualidad. La litorización de la actividad urbanística, los efectos del cambio climático sobre las costas, la contaminación de las aguas marinas adyacentes a la costa, la degradación de los ecosistemas costeros de gran riqueza son algunos de los problemas que hoy ocupan a los gestores públicos y a los científicos. Al mismo tiempo se debate cuál debe ser el modelo de ordenación y de gestión para gobernar estos complejos espacios costeros y si la Ley de Costas de 1988 es todavía idónea a tales efectos.

Desde los grupos ecologistas a las asociaciones o plataformas de afectados por la Ley de Costas se discute el modelo vigente de protección de las zonas costeras. Una discusión

que incluso ha trascendido las fronteras de nuestro país y ha pasado a debatirse en el mismo Parlamento Europeo (el Informe AUKEN, sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, de 20 de febrero de 2009).

Por encima de estas discusiones, existe un gran consenso en la doctrina científica acerca de la necesidad de utilizar el referido procedimiento o sistema de gestión integrada de las zonas costeras alumbrado por los Estados Unidos a comienzos de los años setenta y que luego ha sido recomendado por las más importantes organizaciones internacionales.

Sobre todas estas cuestiones hemos reunido treinta y cuatro trabajos ordenados temáticamente en cinco grandes apartados que pasamos a presentar brevemente.

La PRIMERA PARTE de este libro colectivo se inicia con la exposición del primer –y único, por ahora- instrumento jurídico internacional que existe actualmente sobre gestión integrada del litoral, que es el ya citado Protocolo del Convenio de Barcelona de 2008 relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo. Sobre este Protocolo tengo el máximo honor de firmar un comentario que sigue las líneas marcadas en la Conferencia que sobre este instrumento internacional pronunció el Prof. PRIEUR en el *Seminario Internacional sobre Ordenación, Planificación y Gestión del Litoral*, celebrado en la sede de la Fundación Pedro Barrié de la Maza en la ciudad de A Coruña los días 17 y 18 de noviembre de 2008. El Prof. Michel PRIEUR es una de las máximas autoridades científicas en esta materia ya que, además de dirigir el Comité de Expertos juristas que elaboraron el texto del repetido Protocolo, elaboró para el Consejo de Europa la “Ley Modelo sobre Gestión Sostenible de las Zonas Costeras” de 1997, que a su vez sirvió de inspiración para al redacción del “Código de Conducta Europeo para las Zonas Costeras de 1999”. Es de toda justicia confesar aquí que a él le debo haber desarrollado esta riquísima línea de investigación sobre la gestión integrada de las zonas costeras y, por tal motivo, deseo rendir en estas líneas mi admiración y gratitud a su magisterio en el campo del Derecho Ambiental y, sobre todo, a la profunda amistad que nos une desde hace muchos años, desde que le visité en el prestigioso centro de investigación sobre Derecho Ambiental de la Universidad de Limoges (el CRIDEAU) del que sigue siendo su Director científico.

El segundo capítulo de la primera parte lo hemos dedicado a estudiar lo más exhaustivamente posible el origen y desarrollo de la Estrategia de Gestión Integrada de las Zonas Costeras de la Unión Europea. La Recomendación 2002/413/CE sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa, por el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea, es el acto jurídico fundamental que se trata de analizar en este apartado pero también se ha tenido en cuenta la posible repercusión que sobre este proceso abre la nueva y ambiciosa Directiva marco sobre la Estrategia marina de 2008.

La SEGUNDA PARTE recoge algunas experiencias sobre modelos de gestión integrada en algunos países de América y de Europa. El primer trabajo (2.1) relativo a “la gobernabilidad sobre los cambios en los ecosistemas costeros de Latinoamérica” –procedente de una reciente publicación de la Fundación AVINA, cuyos editores nos ha permitido amablemente reproducirlo en esta obra- está firmado por algunos de los mejores especialistas en materia de “gobernanza del litoral” en América; y destaco aquí, junto a Emilio OCHOA (Director Ejecutivo de EcoCostas y Coordinador de la “Red latinoamericana de Manejo Costero Integrado”) y al océanógrafo argentino Guillermo CAILLE, al Prof. Stephen OLSEN, que es Director del Centro de Recursos Costeros (CRC) de la Universidad de Rhode Island (Estados Unidos) y uno de los máximos expertos mundiales –y pionero- en el desarrollo de la gestión o manejo integrado de los ecosistemas costeros, y asesor sobre esta materia de las más importantes organizaciones internacionales (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, etc.) y de muchos países del mundo.

Sobre las “líneas generales de la ordenación y gestión del litoral en la República de Portugal” contamos, en el Capítulo 2.2 de esta obra, con la colaboración del Profesor Catedrático de la prestigiosa Universidad de Coimbra, Fernando ALVES CORREIA. El Prof. ALVES, reputado especialista en Derecho Urbanístico, es además Presidente del Consejo Directivo del “Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente” (CEDOUA) –dependiente de la misma Universidad- y Vice-Presidente de la Asociación Internacional de Derecho Urbanístico.

La oceanógrafa e investigadora visitante en el CRC de la Universidad de Rhode Island, María D. HERRERA XIMÉNEZ expone en el tercer capítulo (2.3) de esta parte la pionera experiencia de los Estados Unidos en materia de gestión integrada de las zonas costeras y sus programas asociados. En particular es muy relevante el estudio de la “Coastal Zone Management Act de 1972” que ha servido de inspiración a muchas iniciativas que se han desarrollado en otros países con posterioridad.

También la experiencia francesa es muy rica en iniciativas jurídicas y gubernamentales sobre protección de la costa, que tienen como referencia principal la “Loi Littoral relative à la protection, l'aménagement et la mise en valeur du litoral” de 3 de enero de 1986. Su exposición y comentario, a lo largo del capítulo 2.4, corre a cargo de uno de los mejores especialistas juristas franceses –junto al Prof. PRIEUR- que es el Prof. émérito Mahfoud GHEZALI de la Universidad de Littoral.

El Prof. José Luis MEILÁN GIL, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de A Coruña, desarrolló en torno a la aprobación de la Ley de Costas de 1988 una gran actividad científica realizando una aguda crítica a algunos de los planteamientos doctrinales recogidos por la citada Ley. En su trabajo, que encabeza la TERCERA PARTE de estos estudios (3.1), con la perspectiva de más de veinte años desde la promulgación de la Ley de 28 de julio de 1988, se incide en algunos de los puntos neurálgicos de este texto legal (en especial, lo relativo a la determinación del dominio público

marítimo-terrestre) y se sugiere la reforma del texto vigente, también en lo que se refiere al ejercicio de competencias sobre el litoral tras las recientes reformas estatutarias.

La “distribución de competencias en la Ley de Costas” y la nueva orientación de la “gestión integrada del litoral” es tratada –en el Capítulo 3.2– por el Prof. Ángel MENENDEZ REXACH, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid, que es una de las máximas autoridades científicas de nuestro país en las materias que se tocan en este libro colectivo. Su participación en la elaboración de los anteproyectos de varios textos legales como la Ley de Aguas de 1985, la Ley de Costas de 1988, la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante de 1992 y muchos otros, le permiten analizar con especial perspicacia y profundidad las cuestiones que suscita el reparto de las competencias sobre las zonas costeras, y para cuya “gestión integrada” reclama la “cultura de la cooperación” frente a una visión exclusivista y compartimentalizada sobre el litoral.

Una publicación como esta, que aspira a estudiar desde una perspectiva interdisciplinar la gestión de las zonas costeras, no podía dejar de contar con la valiosa colaboración del Prof. Juan Manuel BARRAGÁN, Catedrático de la Facultad de Ciencias del Mar y Ambientales de la Universidad de Cádiz. Como responsable de uno de los grupos de investigación más activos de nuestro país en esta materia de la “planificación y gestión de las áreas litorales” –que desde hace varios años imparte en dicha Universidad el Master de “Gestión Integrada en Áreas Litorales”– y como responsable de la Red latinoamericana IBERMAR para el Manejo Integrado Costero (de la que forman parte representantes de 9 países), así como responsable de la redacción de la “Estrategia Andaluza de gestión integrada de las áreas litorales” de 2006 (la primera en su género en España), el Prof. BARRAGÁN se encuentra en una posición de privilegio para analizar –en el Capítulo 3.3– la evolución de la política pública sobre gestión costera del Gobierno de España a lo largo de la legislatura 2004-2008. La profundidad de su análisis –bajo una completa y sistemática metodología de estudio (lo que denomina “Decálogo para la gestión costera”)– permite advertir con claridad las lagunas que existen en el modelo de gestión costera de la Administración General del Estado, e intuir las líneas directrices para su mejora en el futuro.

Otro tema capital a la hora de estudiar la gestión del litoral es la necesaria coordinación que debe darse entre la Ley de Costas y la Ley de Aguas que tradicionalmente se han venido aplicando de forma separada pero que, a partir de la reforma de 2003 en la Ley de Aguas, –para trasponer la Directiva 60/2000 por la que se establece un marco de actuación en materia de política de aguas– hay que planificar y gestionar conjuntamente –en el ámbito de la correspondiente Demarcación– las aguas continentales y las aguas costeras y de transición. Para este tema, la Profesora Isabel CARO-PATÓN, Profesora Titular de la Universidad de Valladolid, que es una gran especialista en Derecho de Aguas, realiza por primera vez en la doctrina un estudio –en el Capítulo 3.4– sobre los retos que plantea tal coordinación, los puntos débiles y fuertes detectados y las posibles soluciones a los problemas planteados.

Como al tratar de la gestión integrada del litoral es muy frecuente referirse a la “gobernanza” o “buen gobierno” del litoral, resulta oportuna la aportación –contenida en el Capítulo 3.5– del Prof. Jaime RODRIGUEZ-ARANA, Catedrático de Derecho Administrativo de nuestra Universidad, quien viene estudiando con profusión desde hace algunos años estos nuevos y viejos parámetros en el funcionamiento de las Administraciones Públicas (RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.: *El buen gobierno y la buena Administración de las Instituciones Públicas*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2006), y en esta ocasión proyecta sus reflexiones sobre el campo de la gestión del litoral.

A la Profesora Marta GARCÍA PÉREZ, Profesora Titular de Derecho Administrativo de nuestra Universidad, debemos el extraordinario esfuerzo invertido en la coordinación y corrección de esta obra –lo cual merece mi máximo reconocimiento y gratitud–, pero, por encima de esta tarea, debe destacarse su clarividente labor de investigación en uno de sus temas favoritos, que conoce como nadie desde la publicación de su ejemplar monografía: *La utilización del dominio público marítimo-terrestre. Estudio especial de la concesión demanial*, (Marcial Pons, Madrid, 1995). El deslinde de las costas es quizá una de las asuntos más controvertidos y litigiosos de la Ley de Costas a la vista de los años de su vigencia, conviene reconsiderar la utilización de dicha potestad, como propone la doctora GARCÍA PÉREZ en el Capítulo 3.6 de esta obra colectiva, sin que ello suponga minorar el proteccionismo de la Ley.

Aunque la temática de la ordenación urbanística del litoral daría para elaboración de un libro colectivo de parecida extensión a este, Carlos PÉREZ GONZÁLEZ, Profesor Asociado de nuestra Facultad de Derecho y Técnico municipal de urbanismo, ha sabido acotar, con base en la jurisprudencia –que con tanta soltura domina– a lo largo del Capítulo 3.7– la utilización de la “desclasificación del suelo” como sugere técnica para la protección del litoral.

Juan Luis DOMENECH, responsable del Departamento de medio ambiente de la Autoridad Portuaria de Gijón, es un convencido y entusiasta de la gestión integrada y sostenible del litoral y tiene en su haber una extensa producción científica sobre gestión ambiental entre la que quiero destacar su magnífica monografía *Huella ecológica y desarrollo sostenible* (AENOR, Madrid, 2007). Aprovechando su amplia experiencia práctica sobre el campo del medio ambiente marino reflexiona –en el Capítulo 3.8 de este libro– sobre nuevas herramientas que pueden utilizarse con gran aprovechamiento en la gestión integrada de las zonas costeras y, en particular, los sistemas de gestión, la gestión por procesos y los indicadores integrados (concretamente, la huella ecológica).

Volviendo al campo jurídico, la colaboración del joven Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de la Laguna, Ángel LOBO RODRIGO, se dedica a una de las cuestiones más abandonadas en la doctrina iusadministrativista sobre la ordenación de la “parte marítima” del dominio público marítimo-terrestre. Como señala este Profesor en el Capítulo 3.9, resulta

sorprendente la escasa (o inexistente) planificación de la parte marina de dicho dominio público sobre la que, pese a todo, es necesario cohesionar y compatibilizar las competencias –estatales y autonómicas– que se proyectan sobre la misma.

En el último trabajo de este apartado tercero –el correspondiente al Capítulo 3.10– se recoge un trabajo elaborado conjuntamente por Xavier MARTÍ i RAGUÉ (del Departamento de Medio Ambiente y Vivienda de la Generalidad de Cataluña) y los investigadores Ricardo HAROUN y Yaiza FERNÁNDEZ-PALACIOS, ambos pertenecientes al Centro de Investigación en Biodiversidad y Gestión Ambiental (BIOGES) de la Universidad de las Palmas de Gran Canaria. El Sr. MARTÍ i RAGUÉ es uno de los mejores expertos en los indicadores vinculados a la gestión integrada del litoral a partir de su experiencia con motivo del Proyecto DEDUCE (entre los años 2004 y 2007) que concluyó con la dirección del trabajo *Indicators guidelines: to adopt and indicators-based approach to evaluate coastal sustainable development* (Departamento de Medio Ambiente y Vivienda de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2007). Los investigadores de BIOGES, por su parte, han participado muy activamente en el Proyecto comunitario CoPraNet (*Coastal Practice Network*). En todo caso, la selección de unos indicadores adecuados para la evaluación de la gestión integrada de las zonas costeras aparece como una prioridad en cualquier proceso de esta naturaleza.

A lo largo de este CUARTO APARTADO de la obra colectiva se recogen los estudios sobre la casi totalidad de las experiencias autonómicas relacionadas con la ordenación y planificación del litoral. Con la excepción de la Comunidad Autónoma de Cantabria, que cuenta con la interesante Ley 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral (que fue recurrida por algunos municipios costeros ante el Tribunal Constitucional) –y que por razones de la necesidad de cerrar esta edición no ha podido ser incluida en esta obra–, y de la Comunidad Autónoma de Galicia que, en la actualidad, todavía está preparando su Plan sectorial de Ordenación del Litoral (cuya publicación inicial está prevista para finales del año 2009), aparecen tratadas aquí todas las iniciativas desarrolladas en esta materia por el resto de las Comunidades Autónomas litorales.

Para el estudio de “La ordenación, planificación y gestión del litoral de las Islas Baleares” que inicia este apartado sobre “Estado compuesto y la ordenación del litoral” (4.1) hemos invitado a la Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Baleares, la Dra. Joana M. SOCIAS CAMACHO, una de las pioneras en el estudio de gestión del litoral desde la perspectiva de la ordenación turística en su obra *La ordenación de las zonas turísticas litorales* (editada por el Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2001). La experiencia de Baleares es de las primeras que abordaron los instrumentos de ordenación del litoral (a partir de un Decreto de 1994) y de ordenación de los establecimientos hoteleros (Decretos Cladera I y II). Y sigue desarrollando interesantes iniciativas insulares con el apoyo científico del IMEDEA.

El capítulo 4.2 está dedicado a la Comunidad Autónoma de Cataluña, cuyas experiencias y realizaciones son expues-

tas con gran acierto por Josep M. AGUIRRE i FONT, Profesor Asociado de Derecho Administrativo de la Universidad de Girona, que ha publicado una de las escasas monografías jurídicas que existen en nuestro país sobre estos temas: *L’Ordenació del litoral català: els plans directores* (Atelier Libro, Barcelona, 2007). El autor expone el “Plan estratégico de gestión integral de las zonas costeras de Cataluña” de 2004, los planes directores urbanísticos costeros (PDUSC 1 Y 2) y los elementos normativos que se derivan del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006.

La ordenación del litoral del País Vasco, que tiene como pieza fundamental el “Plan Territorial Sectorial de Ordenación y Protección del Litoral” aprobado definitivamente en 2007, es estudiada en el Capítulo 4.3 de esta obra por los Profesores de Derecho Administrativo de la Universidad del País Vasco, Íñigo LAZCANO BROTONS y Xabier ARZOZ SANTISTEBAN. Como excelentes conocedores de la ordenación territorial y ambiental del País Vasco nos ofrecen un completo análisis del marco normativo de protección del litoral, destacando asimismo la gran relevancia de la Ley 1/2006, de Aguas del País Vasco para la gestión integrada del litoral.

Muy riguroso y detallado es el estudio que sobre la Ordenación del Litoral de la Comunidad Autónoma de Murcia presentan –a lo largo del Capítulo 4.4– los Profesores Antonio GUTIÉRREZ LLAMAS, Profesor Titular de Derecho Administrativo y María GIMÉNEZ CASALDUERO, Profesora Ayudante de Derecho Administrativo, ambos de la Facultad de Derecho de Murcia. Pese a que la citada Comunidad Autónoma cuenta desde 2004 con las Directrices y el Plan de Ordenación del Litoral de la Región de Murcia, los autores se muestran especialmente críticos con las realizaciones del Gobierno regional en esta materia sobre el que pesa más el desarrollo del turismo costero por encima de la preservación de los ecosistemas costeros.

El estudio sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral de las Islas Canarias (4.5) ha sido tratado con gran profundidad por los Profesores de Derecho Administrativo de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, María del Pino RODRIGUEZ GONZÁLEZ (autora de la excelente monografía *El dominio público marítimo-terrestre*, Marcial Pons, Madrid, 1999) y Adolfo JIMÉNEZ JAÉN (destacado experto en Derecho Ambiental). Se hace una interesante crítica a la vigente Ley de Costas que se considera inadecuada para alcanzar los fines de la gestión integrada del litoral. Pese a la variedad de instrumentos jurídicos que se proyectan sobre las zonas costeras de las Islas Canarias se echa en falta una verdadera ordenación integral del litoral de esta Comunidad Autónoma, que debería partir de la proyectada aprobación de las “Directrices de la Ordenación del Litoral”.

La Comunidad Autónoma de Andalucía fue pionera en la aprobación de unas Directrices Regionales de Ordenación del Litoral, las de 1990, pero que fracasaron en su aplicación. Los Profesores Estanislao ARANA GARCÍA, reciente Catedrático acreditado de Derecho Administrativo, y María Asunción TORRES LÓPEZ, Profesora Titular de Derecho Administrativo, ambos de la Fa-

cultad de Derecho de Granada, abordan con gran detalle (4.6) los diferentes elementos jurídicos del sistema de ordenación territorial de esta Comunidad, sin dejar de mencionar la interesante propuesta de “Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de las Zonas Costeras” dirigida por el Prof. BARRAGÁN MUÑOZ y que, si existe voluntad política suficiente, podría cristalizar en una Ley Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras. Igualmente, el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007 abre nuevas perspectivas en la ordenación de su litoral.

El “Plan territorial especial de Ordenación del Litoral de Asturias” (conocido por las siglas POLA) es quizá uno de los instrumentos de ordenación territorial costera que más alabanzas ha recibido por la doctrina especializada. Para su exposición (4.7) contamos en este trabajo con flamante Catedrática acreditada de Derecho Administrativo de la Universidad de Oviedo, la Profesora María Rosario ALONSO IBÁÑEZ, quien desde su privilegiada atalaya –como actual Directora General del Suelo del Principado- analiza el modelo asturiano de ordenación de los usos del suelo en el litoral. Del largo proceso transcurrido desde la aprobación de las Directrices Subregionales para la Franja Costera de 1993 hasta la del POLA en 2005, como Plan Territorial Especial, destaca el alto nivel de consenso logrado entre todos los agentes implicados, lo cual pone de relieve la importancia de la participación en la elaboración de estos instrumentos de ordenación costera.

Por último, para terminar esta cuarta parte, el joven Profesor Ayudante de Derecho Administrativo de la Universidad Miguel Hernández de Elche, el Dr. Fernando DE ROJAS MARTÍNEZ-PARTS (experto en Derecho Ambiental) realiza un concienzudo trabajo de análisis de los variados instrumentos de ordenación territorial, urbanística y ambiental de la Comunidad Valenciana. Se hace referencia en este Capítulo 4.8 a el “Plan de acción territorial del litoral de la Comunidad Valenciana” cuyo proyecto y memoria han sido publicados pero todavía no han sido aprobados. También son de gran interés los apuntes que el autor realiza sobre la incidencia de la legislación urbanística de esta Comunidad (la Ley 16/2005) sobre las zonas costeras.

En la QUINTA PARTE de esta obra colectiva se recogen varios trabajos caracterizados por tratar de actividades y políticas sectoriales que afectan con gran intensidad el litoral y que, por consiguiente, han de tenerse en cuenta para una gestión integrada de las zonas costeras en las que aquellas deben de coordinarse adecuadamente para evitar conflictos y desacuerdos en su utilización, más o menos intensiva del litoral.

Para el estudio de “los puertos deportivos en el marco de la gestión integrada del litoral” (5.1) se ha prestado muy amablemente la Profesora María José ZAMBONINO PULITO, Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Cádiz, quien ha dedicado buena parte de su trabajo de investigación a temas relacionados con el ambiente marino: *Puertos y costas. Régimen de los puertos deportivos* (Tirant Lo Blanch, Valencia, 1997), *La protección jurídico-administrativa del medio marino tutela ambiental y transporte marítimo*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2001) y *Régimen jurídico de la*

marina mercante, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2008). La profesora gaditana analiza los diferentes modelos autonómicos de puertos deportivos y su integración con los instrumentos de planificación sectorial, territorial y urbanística.

Desde el punto de vista económico, los Profesores del Grupo de Economía Pesquera y Recursos Naturales de la Universidad de Santiago de Compostela -dirigido por la Profesora María do Carme GARCÍA-NEGRO, Catedrática de Economía Aplicada, en colaboración con los flamantes doctores Adolfo CARBALLO PENELA y Sebastián VILLASANTE- tratan del importantísimo sector de la pesca marítima, la acuicultura y el marisqueo y los retos que dichas actividades presentan de cara la ordenación de las actividades marinas y la gestión integrada de las costas (5.2). El ejemplo de Galicia, como Comunidad Autónoma particularmente dependiente de este sector estratégico es un campo propicio para la aplicación de los instrumentos más apropiados para la ordenación del litoral.

Como experto en las cuestiones relativas al novedoso campo de la ordenación y desarrollo rural, el Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Vigo, el Dr. Roberto BUSTILLO BOLADO, analiza –en el Capítulo 5.3- la compatibilidad entre los medios y objetivos del desarrollo rural y los relativos a la gestión integrada de las zonas costeras que en algunas ocasiones constituyen espacios territoriales necesitados de ayudas estructurales (como el caso de las regiones tradicionalmente dependientes de la pesca).

El joven Profesor –y entrañable compañero- de nuestra Universidad de Coruña, José PERNAS GARCÍA, Contratado Doctor de Derecho Administrativo, es uno de los mejores especialistas de nuestro país en el estudio jurídico de seguridad marítima (destaco su coordinación con el Prof. García Pérez de la señera obra colectiva *Estudios sobre el Régimen Jurídico de los Vertidos de Buques en el Medio Marino*, Thomson-Aranzadi, 2006). En el capítulo 5.4 de este libro se estudia la planificación de la seguridad marítima y la gestión integral de riesgos litorales que tiene una gran trascendencia en el marco de la gestión integrada del litoral, por la preocupación creciente ante los riesgos que amenazan la estabilidad de las zonas costeras. Con un marcado acento crítico del modelo vigente de seguridad marítima en nuestro país, el Prof. PERNAS apunta alguna de las claves que permitirían su urgente reforma.

El régimen de las áreas marinas protegidas y su relación con la ordenación sostenible e integrada del litoral son tratadas en el Capítulo 5.5 por la mejor especialista sobre estas materias, la Profesora Mercé ORTIZ GARCÍA, Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Alicante. Sus destacados trabajos *La conservación de la biodiversidad marina: las áreas marinas protegidas* (Comares, Granada, 2002) y *La gestión eficiente de la zona costera. Los parques marinos* (Tirant Lo Blanch, Valencia, 2001) le han llevado al firme convencimiento de que sólo puede protegerse cabalmente la biodiversidad marina y sus espacios más valiosos a través de la gestión integrada de las zonas costeras. La novedad de la regulación de las áreas marinas protegidas en

nuestro ordenamiento jurídico, en virtud de la reciente Ley estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad de 2007 y la difícil cuestión jurídica de la planificación de las áreas marinas son analizadas concienzudamente por esta destacada discípula del gran maestro del Derecho Ambiental Español, el Profesor Ramón MARTÍN MATEO.

En la gestión de las zonas costeras está teniendo una importancia creciente la protección del patrimonio cultural que albergan no sólo la zona terrestre del litoral sino también los espacios marinos y submarinos, hasta el punto de merecer la aprobación de un instrumento internacional de protección del patrimonio cultural subacuático (UNESCO, 2001). Por su experiencia en la gestión del patrimonio cultural, el Profesor Carlos AMOEDO SOUTO, Catedrático E. U. de Derecho Administrativo de nuestra Universidad de A Coruña, nos ofrece en el Capítulo 5.6 un completo estudio de las figuras de protección del patrimonio cultural y, en especial, de los bienes culturales que se localizan en las zonas costeras.

Uno de los más preocupantes problemas de degradación del litoral (de sus aguas marinas) proviene de los vertidos desde la costa. Para el estudio de la regulación de los vertidos contaminantes y la gestión sostenible de las zonas costeras, contenido en el Capítulo 5.7, nadie mejor que la joven Profesora de la Universidad Rovira i Virgili de Tarragona, perteneciente al prestigioso grupo de profesores que integran el Centre d'Estudis de Dret Ambiental de Tarragona (CEDAT), la profesora Lucía CASADO CASADO (*Los vertidos en aguas continentales. Las técnicas de intervención administrativa*, Comares, Granada, 2004) que efectúa un completísimo recorrido sobre el mapa jurídico de la intervención administrativa de los vertidos al mar, sin olvidar las nuevas perspectivas abiertas por la Directiva Marco del Agua en relación con las aguas costeras y en transición.

La Dra. Rosa CHAPELA PÉREZ, actual coordinadora del área de socioeconomía de la Pesca del prestigioso Centro Tecnológico del Mar (CETMAR) de Vigo, llegó también al convencimiento de la necesidad de la gestión integral de las zonas costeras en su estudio pionero sobre *El régimen jurídico de la acuicultura marina* (Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003). En su aportación a este libro colectivo sobre “la acuicultura y el proceso de gestión integrada” (5.8) incide en estas ideas de la ordenación integrada pero añadiendo la interesante perspectiva de la planificación litoral de la acuicultura “como instrumento para agilizar los trámites administrativos”.

La reciente regulación de procedimiento administrativo para la autorización de instalaciones de generación de energía eléctrica en el mar territorial (mediante el Real Decreto 1028/2007) ha abierto la puerta para la promoción de este tipo de instalaciones (principalmente, los parques eólicos marinos) pero también ha levantado una fuerte oposición por parte de quienes defienden otros intereses de utilización de las zonas costeras. El Profesor José Francisco ALENZA GARCÍA, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Pública de Navarra, es uno de los mejores expertos en Derecho Ambiental y últimamente está trabajando en los temas energéticos y su implicación con el cambio

climático. En su extenso trabajo –que es objeto del Capítulo 5.9- estudia con gran detalle los aspectos procedimentales de las autorizaciones de dichas infraestructuras de energía en el mar, mostrándose bastante crítico con la regulación vigente y concluyendo con la necesidad de una mejor regulación que articule las competencias, estatales y autonómicas, que concurren en esta materia.

Finalmente, la Profesora Alba NOGUEIRA LÓPEZ, brillante Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Santiago de Compostela y experta en Derecho Ambiental, aborda –en el Capítulo 5.10- la evaluación ambiental estratégica (cfr. su reciente dirección de la obra *Evaluación del impacto ambiental: evolución normativo-jurisprudencial, cuestiones procedimentales y aplicación sectorial*, Atelier, Barcelona, 2009) como técnica preventiva de integración de intereses y políticas distintas y como instrumento de obligada aplicación para la planificación ambiental de las zonas costeras.

Treinta y cuatro trabajos de gran nivel científico avalan la calidad de esta obra colectiva que viene a cubrir una importante laguna en el campo de los estudios interdisciplinarios sobre el litoral. Soy consciente de que podrían haberse abordado muchas más perspectivas jurídicas o no jurídicas sobre la ordenación de las zonas costeras. El proyecto inicial era más ambicioso pero algunos colegas que fueron invitados a participar no han podido hacerlo por razones inexcusables de trabajo que comprendo muy bien. No obstante, la respuesta a la invitación ha sido, podríamos afirmar, “masiva” por lo que estoy sumamente orgulloso del trabajo final.

Como Director de estos *Estudios sobre la Ordenación, Planificación y Gestión del Litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, sólo me resta agradecer muy sinceramente a todos los autores de esta obra colectiva y, muy especialmente, a su coordinadora, la Profesora y magnífica investigadora Marta GARCÍA PÉREZ, y también a nuestro último y valioso “fichaje” universitario, Jesús SPÓSITO PRADO, quien también ha dedicado con gran generosidad muchas horas de su tiempo a la corrección de este trabajo.

Por último, a los responsables de la Fundación Pedro Barrié de la Maza va también nuestro agradecimiento por su magnífica acogida en el prestigioso marco de sus prestigiosas actividades culturales y por la generosa disposición para la publicación de este trabajo.

La expresión *Hac Luce* que culminaba el símbolo de identidad corporativa de nuestra Universidad de A Coruña resume muy bien lo que hemos pretendido ofrecer en esta obra colectiva: nuevas luces en la necesaria y urgente ordenación de litoral que, como nuestra emblemática Torre de Hércules, merece su protección como patrimonio de la Humanidad, incluidas las generaciones venideras.

A Coruña, 30 de julio de 2009

Francisco Javier Sanz Larruga, Director

1

Iniciativas internacionales
y comunitarias sobre
ordenación y gestión de las
zonas costeras.

M. Prieur. F. J Sanz Larruga

INTRODUCCIÓN

A iniciativa del “Programa de Mares Regionales” del *Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente* (PNUMA)¹ se celebró en 1975 en Barcelona una Conferencia intergubernamental de dieciséis países que adoptó ese mismo año el “Plan de Acción para el Mediterráneo” (*Mediterranean Action Plan* o PAM)². En virtud de este Plan se han ido desarrollando diversas iniciativas entre las que destaca el llamado “Convenio de Barcelona” que fue adoptado en esta ciudad el 16 de febrero de 1976 bajo la denominación “Convenio de Barcelona para la protección del Mar Mediterráneo”³ y que, tras la Conferencia de Plenipotenciarios reunida en Barcelona en junio de 1995, fue revisado pasando a denominarse “Convenio para la protección del medio marino y la región costera del Mediterráneo”⁴.

En la actualidad del Convenio de Barcelona forman parte 21 Estados ribereños de la Cuenca mediterránea y la propia Comunidad Europea⁵. Al Convenio se han vinculado siete Protocolos⁶ que se han ido aprobando desde 1976 hasta el séptimo sobre “Gestión Integrada de las Zonas Costeras” (*Protocol on Integrated Coastal Zone Management* o ICZM *Protocol*) que va a ser objeto de este estudio (en adelante, Protocolo GIZC-MED)⁷. Las obligaciones generales impuestas a las partes contratantes por el convenio son:

1^a) Tomar las medidas apropiadas, individual o conjuntamente, para prevenir, reducir, combatir y, en la medida de lo posible, eliminar la contaminación en la zona del mar Mediterráneo y proteger y mejorar el medioambiente marino, así como contribuir a su desarrollo sostenible.

2^a) Tomar las medidas apropiadas para implementar el PAM.

3^a) Proteger el medioambiente y contribuir al desarrollo sostenible de la zona del mar Mediterráneo.

4^a) Implementar el convenio y sus protocolos.

5^a) Cooperar en la formulación y adopción de protocolos, procedimientos y estándares para la implementación del convenio.

6^a) Promover, dentro de los organismos internacionales competentes, las medidas referentes a la implementación de programas de desarrollo sostenible, protección, conservación y rehabilitación del medioambiente y los recursos naturales en el área del mar Mediterráneo.

Aunque inicialmente el Convenio de Barcelona estaba orientado fundamentalmente a la lucha contra la contaminación marina, el objeto y fines del Convenio se han ido ampliado gradualmente hacia la protección del medio ambiente marino y costero del Mediterráneo. Desde la puesta en marcha en 1977 del “Plan Azul” (*Blue Plan*) y del “Programa de actividades prioritarias” (PAP) se tuvieron en cuenta aspectos de la protección ambiental no sólo relacionados con el medio marino y se promovieron una serie de “programas para las zonas costeras” (POZOC) en los que se abordaban de forma integrada los problemas ambientales de ciertas zonas litorales⁸.

La orientación decidida hacia la protección de las zonas costeras se hizo más patente a partir de 1995 con la aprobación –por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Convenio– del “Plan de Acción para la protección del Medio Marino y el Desarrollo Sostenible de las Zonas Costeras del Mediterráneo” (la segunda fase del MAP o *MAP Phase II*) y la nueva denominación que se dio al Convenio añadiéndole la “región costera del Mediterráneo”⁹. Se incorporaba además al mismo la Agenda XXI y los Principios de Río (desarrollo sostenible y la necesidad de proteger la fauna y la flora).

Además de la Secretaría de PAM (*MAP Coordinating Unit* o *MEDU*) –que tiene su sede en Atenas– se han creado seis Centros de Actividades Regionales (en inglés, *Regional Activity Centres* o RACs), con orígenes y estatutos diversos. En Split (Croacia) está el centro que administra el “Programa de Actuaciones Prioritarias” (en inglés, *Priority Actions Programme Regional Activity Centre* o PAP/RAC)¹⁰. En él se concentra el grueso de las actividades relacionadas con la gestión integrada de las zonas costeras, se presta asistencia técnica y se coordina los Programa de Gestión de las Zonas Costeras (en inglés, *Coastal Area Management Programmes* o CAMP)¹¹ en los que se involucran a las instituciones y entidades locales.

En 1996 se creó en Barcelona la “Comisión Mediterránea de Desarrollo Sostenible” (*Mediterranean Commission on Sustainable Development* o MCDS) para hacer efectiva en el ámbito de este mar regional las directrices de la Cumbre de Río de Janeiro de 1992. Se compone actualmente de 46 miembros (22 permanentes que representan a cada una de las Partes del Convenio y 24 representantes –de los que la mitad rotan cada dos años- de las autoridades locales, Organizaciones No Gubernamentales, comunidad científica, etc.). El noviembre de 2005, las Partes adoptaron en la XIV Reunión de las Partes Contratantes celebrada en Portoroz (Eslovenia), previa elaboración por la MCDS, la “Estrategia Mediterránea sobre Desarrollo Sostenible” (*Mediterranean Strategy on Sustainable Development* o MSSD) en la que se destacaban siete campos de actuación prioritaria y, entre ellos, el de la “promoción de la gestión sostenible del mar y de las zonas costeras, y la urgente necesidad de actuar para frenar la degradación de las zonas costeras” (apartado 2,7 de la MSSD)¹².

El 4º Protocolo del Convenio de Barcelona, el *Specially Protected Areas and Biodiversity Protocol*, en vigor a partir de marzo de 1983, supuso un importante hito para la salvaguardia de ciertas zonas de especial interés ecológico y del patrimonio cultural en las zonas costeras. Sin embargo, se trataba todavía de una protección sectorial que debía ser complementada por una normativa más ambiciosa e integradora como es el Protocolo GIZC-MED que, seguidamente, vamos a analizar¹³.

LA JUSTIFICACIÓN PARA LA APROBACIÓN DE UN NUEVO PROTOCOLO

En el preámbulo del Protocolo GIZC-MED se fundamenta la necesidad de su aprobación en dos consideraciones fundamentales. La primera es que “las zonas costeras del mar Mediterráneo constituyen un *patrimonio común natural y cultural de los pueblos del Mediterráneo*, que conviene preservar y utilizar juiciosamente en beneficio de las generaciones presentes y futuras”¹⁴; y la segunda es la preocupación que manifiesta por los riesgos que amenazan el litoral, tanto los derivados del “*aumento de la presión antrópica sobre las zonas costeras del mar Mediterráneo que amenazan su fragilidad*” –con el consiguiente proceso de degradación y de reducción la biodiversidad-, como los debidos a “*cambios climáticos que pueden provocar, entre otras cosas, una elevación del mar*”¹⁵.

En todo caso, se parte del convencimiento de que las zonas costeras –que, como sigue diciendo el Preámbulo del Protocolo, “constituyen un recurso ecológico, económico y social irremplazable”- exigen en su “planificación y gestión con miras a su conservación y desarrollo sostenible” “un *enfoque integrado* específico a nivel del conjunto de la cuenca mediterránea y de sus Estados ribereños, teniendo en cuenta su diversidad y, en particular, las necesidades específicas de las islas en relación con sus características geomorfológicas”¹⁶.

Además, como ya adelantamos anteriormente, la revisión del Convenio de Barcelona operada en 1995 apuntaba a una

protección no sólo del medio marino sino también del litoral. En efecto, su art. 4º en el que se especificaban las obligaciones generales para las Partes contratantes, se concretaba en su apartado 3º, letra e) que “en orden a proteger el medio ambiente y a contribuir al desarrollo sostenible del Mar Mediterráneo, las Partes “se comprometerán a *promover la gestión integrada de las zonas costeras*, teniendo en cuenta la protección de zonas de interés ecológico o paisajístico y la utilización racional de los recursos naturales”. Pese a este compromiso formal de las Partes han tenido que pasar más de dieciséis años para concentrarse en las obligaciones del Protocolo.

Por consiguiente, del texto normativo del revisado Convenio de Barcelona se deducía claramente la necesidad de promover este tipo de gestión, la “gestión integrada de las zonas costeras”.

LOS ANTECEDENTES Y PRESUPUESTOS BÁSICOS. UN VERDADERO DESAFÍO JURÍDICO¹⁷

Igualmente, en el Preámbulo del Protocolo GIZC-MED se relacionan una serie de antecedentes normativos y no normativos de variados organismos, que deben tenerse en cuenta. En particular, se citan los siguientes:

1º.- Algunos instrumentos del Derecho Internacional (incluidos los de “soft law”)¹⁸. Por orden cronológico:

-El Convenio para la protección de humedales de importancia internacional firmado el Ramsar en 1971 (que entró en vigor en 1975 y ha sido enmendado en 1982 y 1987).

-La Convención sobre Derecho del Mar de Montego Bay de 1982 (que entró en vigor hasta el 16 de noviembre de 1994).

-El Capítulo 17º de la Agenda XXI adoptada en Río de Janeiro en junio de 1992¹⁹.

-El Convenio sobre la Diversidad Biológica, adoptado en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992²⁰.

-La Convención de Nueva York sobre Cambio Climático de 1992, en cuyo art. 4º, letra e) se incluye entre los deberes de las Partes el del “Cooperar en los preparativos para la adaptación a los impactos del cambio climático; desarrollar y elaborar *planes apropiados e integrados para la ordenación de las zonas costeras...*”²¹.

2º.- Las experiencias existentes de gestión integrada de las zonas costeras y de los trabajos realizados por diferentes organizaciones²², incluyendo las instituciones europeas. Por lo que se refiere a éstas últimas debe distinguirse el trabajo realizado tanto por el Consejo de Europa como por la Unión Europea. Por lo que se refiere al primer organismo internacional debe destacarse tanto la “Ley Modelo sobre la Gestión Sostenible de las Zonas Costeras” (elaborada para la coordinación del Prof. Michel PRIEUR) como el “Código de Conducta Europeo de las zonas costeras”, ambos aprobados por decisión del

Comité de Ministros del Consejo de Europa en su reunión 678^a (8-9 de septiembre de 1999), con el fin de transmitir sus contenidos a sus respectivos Gobiernos. Y en cuanto a la Unión Europea, es fundamental la referencia a la Recomendación europea 2002/413/CE del 30 de mayo de 2002 sobre la “Estrategia de Gestión Integrada de las Zonas Costeras en Europa”²³.

3º.- Los propios trabajos desarrollados en el ámbito institucional del Convenio de Barcelona, entre las que destacan las Recomendaciones de la CMDD y su “Estrategia mediterránea de Desarrollo Sostenible” de 2005, así como las experiencias adquiridas en sus Programas de Gestión Costera (CAMP) y plasmadas en los trabajos y publicaciones científicas del PAP/CAR de Split sobre las zonas costeras.

Partiendo de estas bases normativas y teóricas, el Protocolo GIZC-MED define la “gestión integrada de las zonas costeras”, en su art. 2, letra f) como:

“... un proceso dinámico de gestión y utilización sostenibles de las zonas costeras, teniendo en cuenta simultáneamente la fragilidad de los ecosistemas y paisajes costeros, la diversidad de las actividades y los usos, sus interacciones, la orientación marítima de determinados usos y determinadas actividades, así como sus repercusiones a la vez sobre la parte marina y la parte terrestre”.

El Protocolo se presenta como el marco jurídico común a los países Parte del Convenio de Barcelona, dirigido a promover la cooperación para la gestión integrada de las zonas costeras en toda la Cuenca del Mediterráneo, bajo un enfoque global (no sectorial) estrechamente unido al desarrollo sostenible.

Lo que no cabe ninguna duda es que la aprobación del Protocolo GIZC-MED ha supuesto un verdadero desafío jurídico en el campo de la protección ambiental para cuya aprobación se ha requerido, como veremos, un largo proceso de estudios y reuniones de expertos. Se trata, ante todo, del primer instrumento jurídico internacional vinculante que se aprueba en el mundo sobre gestión integrada de las zonas costeras. Además de tener en cuenta la base teórica y científico-técnica de la gestión integrada del litoral –que viene desarrollándose desde finales de los años sesenta del siglo XX-, se han manejado los datos resultantes de las evaluaciones referidas a los casos particulares de aplicación del sistema a determinadas zonas costeras (los “CAMP projects”, por ejemplo). La diversidad jurídico-política de los 21 países ribereños ha añadido una considerable complejidad a la hora de plasmar jurídicamente –en cuarenta artículos- el marco jurídico común de protección del litoral mediterráneo y de superar los obstáculos surgidos para la integración jurídica a lo largo de las negociaciones. Por último, el respeto del contenido del Convenio de Barcelona y la articulación de sus disposiciones con los diferentes Protocolos no ha dejado de plantear dificultades para su interpretación conjunta.

LA GESTIÓN INTEGRADA COMO CLAVE CONCEPTUAL DEL PROTOCOLO²⁴

La clave conceptual del Protocolo se encuentra en la metodología y base teórica de la “gestión integrada”. Frente a la tradicional “gestión separada o aislada” de los recursos naturales en la primera ordenación jurídica ambiental (así, por ejemplo, la regulación y gestión de las cuencas fluviales sin conexión con el litoral o con el medio ambiente marino), la “gestión integrada” es el punto de llegada o perfeccionamiento del sistema de gestión ambiental de la naturaleza conforme al “enfoque ecosistémico” que tiene como fase intermedia la puesta de relieve de la interdependencia entre los medios o recursos que se trata de proteger o gestionar²⁵.

1. El porqué de la gestión integrada

La base jurídica general de la gestión integrada puede encontrarse en el Principio 4º de la Declaración de Río de Janeiro en virtud de la cual:

“A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada”.

Para lograr el desarrollo sostenible es preciso, al menos, una triple integración:

- 1º) la integración del ambiente en la planificación del territorio y la gestión específica del litoral;
- 2º) la integración de los elementos constitutivos del ambiente (aire, agua, ecosistema, paisaje, residuos, fauna, flora) y de sus interrelaciones e interacciones;
- 3º) la integración de los cuatro fundamentos del desarrollo sostenible: los factores económico, social, cultural y ambiental.

2. El cómo de la gestión integrada. Sus modalidades

La única forma de lograr una gestión integrada es partir de una visión o planteamiento global –no sectorial-, con un planteamiento que tenga en cuenta, al mismo tiempo, los problemas del medio ambiente y las propias exigencias del desarrollo sostenible. Para todo ello se hace preciso contar con eficaces mecanismos de coordinación entre las instituciones y los agentes sociales, públicos y privados, así como con los principios de la “gobernanza” o “buen gobierno” que pasan por dispone de abundante información y de vías accesibles para la participación.

Entre las modalidades de integración que resultan imprescindibles para la aplicación de un verdadero proceso de gestión integrada se distinguen los siguientes:

- 1ª) La “integración territorial”: que tenga en cuenta la interdependencia entre las partes terrestres y marítimas del litoral.

2ª) La “integración institucional”: a través de la coordinación horizontal y vertical de las autoridades públicas.

3ª) La “integración de las planificaciones y de las actividades” mediante las estrategias, planes y programas que se someten a una evaluación estratégica.

4ª) La “integración de decisión”: relativa a los proyectos y actividades, concertación, decisión en común, participación de los agentes, evaluación previa de los impactos sobre el ambiente.

5ª) La “integración fronteriza”: basada principalmente en la cooperación transfronteriza y en las evaluaciones ambientales transfronterizas.

EL PROCESO DE ELABORACIÓN Y DE APROBACIÓN DEL PROTOCOLO

La aprobación del Protocolo ha sido asesorada por un Comité de Expertos juristas, bajo la dirección del Prof. Michel Prieur y en el que ha intervenido el Prof. Juste Ruiz, Catedrático de Derecho Internacional de la Universidad de Valencia.

La aprobación del Protocolo GIZC-MED ha requerido un largo proceso de más de diez años que pueden sintetizarse del siguiente modo:

1º) *Las reuniones técnicas preliminares entre los años 1998 a 2000.* Aunque desde la revisión del Convenio de Barcelona en 1995 el reconocimiento de las zonas costeras y de la necesidad de abordar su gestión y la minimización de las presiones a que estaban sometidas era ya ampliamente admitido, la decisión política de las Partes de avanzar en esta línea no se produjo hasta finales del siglo pasado. En octubre de 2000 el *Priority Actions Programme Regional Activity Centre (PAP/RAC)* de Split publicó el trabajo de M. PRIEUR y M. GHEZALI: *National Legislations and Proposals for the Guidelines Relating to Integrated Planning and Management of the Mediterranean Coastal Zones*²⁶. Se trata de un estudio jurídico comparado en el que se analizan las normativas de los Estados Parte del Convenio en relación con la ordenación y gestión de sus zonas costeras, se indican los principales obstáculos para una gestión integrada y se determinan las principales directrices jurídicas que deberían orientar la elaboración de un instrumento jurídico internacional.

2º) *El Estudio sobre la viabilidad del proyecto instrumento jurídico (The feasibility Study).* Con motivo de la 12ª reunión de las Partes, en Mónaco, en noviembre de 2001, se aprobó una recomendación invitando a las Partes para trabajar sobre un “estudio de la viabilidad de un instrumento jurídico regional sobre gestión de las zonas costeras”. Este estudio -elaborado entre los años 2002 y 2003- demostraba la necesidad de aprobar dicho instrumento jurídico regional (y no un mero instrumento de *soft law*) en el marco del Convenio de Barcelona.

3º) *El Proyecto de protocolo y el proceso de consultas.* Sobre la base del “Estudio de viabilidad” la 13ª conferencia de las Partes, reunida en Catania, en noviembre de 2003, decidió preparar un borrador o proyecto de protocolo sobre gestión integrada del litoral e iniciar un proceso de consultas a expertos en esta materia. A lo largo de 2004 y hasta mediados de 2005 se produjeron bajo la coordinación del PAP/RAC varias reuniones consultivas: una en Cagliari (Italia) en mayo de 2004 (con la celebración del *Regional Stakeholders’ Forum “Integrated Coastal Management in the Mediterranean: Towards Regional Protocol”*); otra en octubre del mismo año para encargar la redacción del proyecto a un Comité de cinco juristas expertos (que entregaron un borrador del mismo a mediados del mes de diciembre y que, tras la discusión con el Grupo de trabajo, adquirió la forma de proyecto en enero de 2005); y otra en Oristano (Italia) el mes de junio de 2005 que aprobaría definitivamente el proyecto de Protocolo para presentarlo a la reunión de las Partes.

4º) *La negociación gubernamental para la aprobación del Protocolo.* El proyecto de protocolo fue presentado a la 14ª reunión de las Partes, celebrada en noviembre de 2005 en Portoroz (Eslovenia). A partir de este momento se inició la negociación con la celebración de varias reuniones del “grupo especialistas gubernamentales”: la primera en Split (abril de 2006), la segunda en Loutraki (Grecia, septiembre de 2006), la tercera también en Loutraki (febrero de 2007), la cuarta en Split (junio de 2007) y la quinta y última en Loutraki (diciembre de 2007).

5ª) *La aprobación del Protocolo y la Conferencia Diplomática de Madrid.* La aprobación del Protocolo GIZC-MED se produjo con ocasión de la 15ª reunión de las Partes en Almería a principios de enero de 2008. Poco después, los días 20 y 21 de enero del mismo año, se celebró en Madrid la Conferencia de Plenipotenciarios para la aprobación formal del Protocolo y la firma del mismo por los representantes de los catorce países presentes en el acto diplomático. A partir de este momento, como dispone el art. 39 del Protocolo, su entrada en vigor se producirá “el trigésimo día a contar de la fecha de depósito de al menos seis instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión”²⁷.

ESTUDIO SISTEMÁTICO DEL PROTOCOLO

1. El ámbito geográfico de aplicación (art. 3)

Una primera cuestión fundamental en el Protocolo es la determinación de su ámbito geográfico, tanto marino como terrestre. Con este fin, el art. 3º del Protocolo establece primero una norma general y, en segundo término, unas excepciones a esta norma común.

La norma general se recoge en el apartado 1º del art. 3 al definir la “zona de aplicación”²⁸ del Protocolo del siguiente modo:

- a) *hacia el mar*, por el límite de la zona costera que será el límite exterior del mar territorial de las Partes; y
- b) *hacia la tierra*, por el límite de la zona costera, que será el límite de las entidades costeras competentes definidas por las Partes.

Así como el mar territorial viene determinado en virtud de la Convención del Derecho del Mar de 1982, extendiéndose hasta las 12 millas náuticas²⁹, la concreción de las “entidades costeras” a las que se refiere el Protocolo queda a la disposición de las Partes, si bien se está pensando principalmente en las entidades locales o municipales.

Frente a esta norma general, como prevé el apartado 2º del mismo art. 3, las Partes pueden establecer otros límites geográficos diferentes pero con las siguientes limitaciones:

1ª.- Requisitos de fondo:

–“el límite hacia el mar *sea menor que el límite exterior del mar territorial*” (art. 3, 2, a) y de otra parte,

–“el límite hacia la tierra *difiera, en más o en menos, del límite del territorio de las entidades administrativas costeras arriba definidas*, con miras a aplicar, entre otras cosas, el enfoque ecosistémico y criterios económicos y sociales, y considerar las necesidades específicas de las islas en relación con sus características geomorfológicas y los efectos negativos del cambio climático” (art. 3, 2, b)³⁰

2ª.- Requisitos de forma:

-la comunicación mediante declaración dirigida al Depositario del Protocolo en el momento del depósito del instrumento de ratificación, aceptación, etc. o en un momento posterior (art. 3, 2), y

-la adopción de medidas “adecuadas a nivel institucional para informar a la población y a los agentes interesados...”.

2. Los objetivos y principios generales de la gestión integrada. La participación suficiente y la coordinación institucional.

Los “objetivos de la gestión integrada de las zonas costeras” se enumeran en el art. 5 del Protocolo, pudiéndose sintetizarse como sigue:

1º) el “desarrollo sostenible” mediante una “planificación racional de las actividades” (cfr. art. 5, a) y la “utilización sostenible de los recursos naturales” (en especial, en lo que respecta al agua) (cfr. art. 5, c);

2º) la solidaridad intra y inter-generacional (cfr. art. 5, b);

3º) la “preservación de la integridad de los ecosistemas costeros” (incluidos sus paisajes y su geomorfología propias) (cfr. art. 5, d);

4º) la prevención y/o reducción de los riesgos que afectan a las costas, tanto los procedentes de actividades naturales o humanas;

5º) la coherencia (o coordinación) entre las iniciativas públicas y privadas sobre las zonas costeras, y entre las propias decisiones de las autoridades públicas (cfr. art. 5, f).

En cuanto a los “principios generales” que han de orientar la gestión integrada de las zonas costeras, recogidos en el art. 6 del Protocolo, cabe sistematizarlos así:

1º) Principios que se pueden vertebrar en relación al “enfoque ecosistémico” que ha de seguir la planificación y gestión de las zonas costeras (cfr. art. 6, c), teniendo en cuenta:

-de una parte, “... la riqueza biológica, la dinámica y el funcionamiento naturales de la zona intermareal así como la complementariedad y la interdependencia entre la parte marina y la parte terrestre que constituyen una entidad única” (cfr. art. 6, a) y,

-de otra, la consideración integrada del “conjunto de los elementos relativos a los sistemas hidrológicos, geomorfológicos, climáticos, ecológicos, socioeconómicos y culturales para no superar la capacidad de carga de la zona costera y para prevenir los efectos negativos de las catástrofes naturales y del desarrollo” (cfr. art. 6, b).

2º) Principios que pueden sintetizarse en la idea de “buena gobernanza del litoral”, concretada en:

-la garantía de unos cauces de “*una participación suficiente*, de manera adecuada y oportuna, en un proceso de decisión transparente de las poblaciones locales y los sectores de la sociedad civil interesados en las zonas costeras” (cfr. art. 6, d) y de “*una coordinación institucional intersectorial* organizada de los diversos servicios administrativos y autoridades regionales y locales competentes en las zonas costeras” (cfr. art. 6, e)³¹;

-la formulación de “*estrategias, planes y programas de uso del suelo que abarquen el urbanismo y las actividades socioeconómicas así como otras políticas sectoriales pertinentes*” (cfr. art. 6, f) y que tengan en cuenta: “la multiplicidad y la diversidad de actividades en las zonas costeras y dar prioridad, cuando sea necesario, a los servicios públicos y a las actividades que requieran, a los efectos de utilización y emplazamiento, la proximidad inmediata del mar” (cfr. art. 6, g);

-la garantía de “*una ordenación equilibrada del territorio en toda la zona costera y evitar una concentración y una expansión urbanas innecesarias*” (art. 6, h) y

-la aplicación de técnicas y mecanismos sobre “*evaluaciones preliminares de los riesgos* relacionados con las diversas actividades humanas e infraestructuras a fin de evitar y de reducir sus impactos negativos en las zonas costeras” (art. 6, i), así como para “evitar que se produzcan daños en el medio ambiente costero y, si se producen, realizar una *restauración adecuada*” (art. 6, j)³².

Por lo que se refiere a la “participación suficiente” citada en el art. 6, d), el art. 14 del Protocolo –en la línea de lo estableci-

do en la Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, adoptada en Aarhus el 25 de junio de 1998- se dedica a las obligaciones de las Partes para que adopten en el marco de la gestión integrada de las zonas costeras las medidas oportunas sobre:

1º) el suministro de la “información de manera adecuada, oportuna y eficaz” que garantice la participación el proceso de gestión integrada (cfr. art. 14, 2).

2º) la “participación adecuada de todos los interesados”³³ “en las fases de formulación y aplicación de estrategias, planes y programas o proyectos costeros y marinos así como de concesión de las diversas autorizaciones...” y

3º) la disponibilidad de “procedimientos de mediación o conciliación así como un derecho de recurso administrativo o judicial” para las partes interesadas en impugnar decisiones, actos u omisiones según las disposiciones establecidas por las Partes sobre la participación con respecto a los planes, programas o proyectos que conciernen a la zona costera...”.

De esta manera se ha logrado extender los principios de la Convención de Aarhus a los países del sur del Mediterráneo que no habían firmado la misma.

Sobre la “coordinación institucional” a que se refiere el citado art. 6, e) el Protocolo abunda en el art. 7 en esta indispensable norma institucional para la gestión integrada mediante dos determinaciones normativas:

1ª El mandato a las Partes para que garanticen dicha coordinación institucional, mediante:

-la creación, en su caso, “entidades o mecanismos adecuados, con el fin de evitar los enfoques sectoriales y de facilitar planteamientos globales” (art. 7, 1, a).

-la coordinación adecuada, tanto “entre las diversas autoridades competentes en lo que respecta a las partes marítima y terrestre de las zonas costeras” (coordinación horizontal) como “en los diferentes servicios administrativos, a escala nacional, regional y local” (coordinación vertical) (cfr. art. 7, 1, b).

-la “coordinación estrecha entre las autoridades nacionales y las entidades regionales y locales” tanto “en la esfera de las estrategias, planes y programas costeros” como “en lo que respecta a las diversas autorizaciones de actividades”, para lo cual se recomienda el establecimiento de “órganos de consulta conjunta o de procedimientos conjuntos de adopción de decisiones” (cfr. art. 7, 1, c).

2ª Una recomendación (“en la medida de lo posible”) para que las “autoridades nacionales, regionales y locales competentes de las zonas costeras” trabajen “conjuntamente para reforzar la coherencia y la eficacia de las estrategias, los planes y los programas costeros establecidos” (cfr. art. 7, 2).

3. Los criterios para la protección y utilización sostenible de las zonas costeras

Una de las disposiciones más importantes del Protocolo GIZC-MED es su art. 8º en el que se establecen los criterios normativos bastante precisos para la protección y utilización de la zona costera. Partiendo de la base jurídica de los objetivos y de los principios enunciados en los arts. 5 y 6 del Protocolo –sobre el desarrollo sostenible, la protección integral de todos los recursos naturales del litoral y el respeto de los compromisos internacionales (cfr. art. 8, 1)- el art. 8, 2 instituye una regla fundamental para las Partes relativa a la prohibición general de construcciones en la zona costera “a partir del nivel alcanzado por el nivel más alto del mar en invierno”, con una anchura no inferior a los 100 metros y para cuya determinación debe de tenerse en cuenta, entre otros factores, “los espacios directa y negativamente afectados por el cambio climático y los riesgos naturales”. Este es un mínimo de protección que admite, por una parte, la aplicación de “medidas más estrictas” para determinar su dimensión (cfr. art. 8, 2 *in fine*), y, de otra parte, es susceptible de adaptación (o, mejor, dicho de cierta excepcionalidad de la regla anterior) –debiéndolo notificarlo a la Organización del Convenio (cfr. art. 8, 2, c)- en los casos de:

1º) de “proyectos de interés público”, y

2º) de “zonas en las que existan obstáculos particulares de índole geográfica o de otro tipo, en especial los relacionados con la densidad demográfica o las necesidades sociales, en las que la vivienda individual, la urbanización o el desarrollo se rijan por instrumentos jurídicos nacionales”.

Con una menor densidad normativa (“Las Partes también harán todo lo posible...”) el art. 8, 3 del Protocolo invita a las Partes para que garanticen la inclusión de “criterios para el uso sostenible de las zonas costeras” en sus instrumentos jurídicos nacionales (aunque “teniendo en cuenta las condiciones locales específicas”) y, en particular, con determinaciones relativas a:

1º) Identificación y delimitación de “zonas abiertas”, fuera de las zonas protegidas en las que “quedará restringido o, en caso necesario, prohibido el desarrollo urbanístico y otras actividades” (cfr. art. 8, 3, a).

2º) Limitaciones sobre la “extensión lineal del desarrollo urbanístico y la creación de nuevas infraestructuras de transporte a lo largo de la costa” (art. 8, 3, b).

3º) Garantías para que las “consideraciones ambientales se integren en las normas de gestión y uso del dominio marítimo público” (art. 8, 3, c).

4º) Garantía de la “la libertad de acceso público al mar y a lo largo del litoral” (art. 8, 3, d).

5º) Restricciones o, en su caso, prohibiciones para “la circulación y el estacionamiento de vehículos terrestres, así como de la circulación y el fondeo de embarcaciones en zonas naturales frágiles, terrestres o marinas, incluidas las playas y dunas” (art. 8, 3, e).

4. Ámbitos de actuación prioritarios y actividades afectadas por la gestión integrada del litoral. Objetivos sectoriales para la gestión integrada del litoral

Teniendo en cuenta que las zonas costeras constituyen el soporte de múltiples actividades económicas, el Protocolo exige a los Estados que presten una atención especial “a las actividades económicas que exigen la proximidad inmediata del mar” (art. 9, 1, a)³⁴ con el fin de que se conformen a los principios y objetivos del Protocolo y, más en concreto:

1º) “se reduzca al mínimo la utilización de los recursos naturales y se tengan en cuenta las necesidades de las generaciones futuras” (art. 9, 1, b).

2º) se respete, tanto “la gestión integrada de los recursos hídricos” como “la gestión ambiental racional de los residuos” (art. 9, 1, c).

3º) “la economía costera y marítima” se adapte “al carácter frágil de las zonas costeras y por proteger los recursos del mar contra la contaminación” (art. 9, 1, d).

En lo que concierne a las diferentes actividades económicas que concurren en las zonas costeras el art. 9, 2 especifica los objetivos para cada una de ellas, que nos parece interesante reproducir íntegramente:

a) *Agricultura e industria*: la localización y el funcionamiento de las actividades agrícolas e industriales deberán garantizar un nivel elevado de protección del medio ambiente a fin de preservar los ecosistemas y paisajes costeros y de evitar la contaminación del mar, del agua, del aire y de los suelos.

b) *Pesca*:

i) los proyectos de desarrollo deberán tener en cuenta la necesidad de proteger las zonas de pesca;

ii) las prácticas de pesca deberán ser compatibles con un uso sostenible de los recursos naturales marinos.

c) *Acuicultura*:

i) los proyectos de desarrollo deberán tener en cuenta la necesidad de proteger las zonas acuícolas y de producción de moluscos;

ii) la acuicultura deberá reglamentarse mediante el control de la utilización de insumos y el tratamiento de los desechos.

d) *Turismo, actividades deportivas y de ocio*:

i) se deberá fomentar un turismo costero sostenible, respetuoso de los ecosistemas costeros, los recursos naturales, el patrimonio cultural y los paisajes;

ii) se deberán promover formas específicas de turismo costero, en particular el turismo cultural, rural y el ecoturismo, respetándose al mismo tiempo las tradiciones de las poblaciones locales;

iii) la práctica de las diversas actividades deportivas y de ocio, con inclusión de la pesca de recreo y la recogida de moluscos, deberá estar reglamentada o, de ser necesario, prohibida.

e) *Utilización de recursos naturales específicos*:

i) la excavación y extracción de minerales, con inclusión de la utilización del agua de mar en las plantas desalinizadoras y la explotación de las canteras, deberán ser objeto de una autorización previa;

ii) la extracción de arena, incluso en los fondos marinos y los sedimentos fluviales, estará reglamentada o prohibida, cuando sea probable que afecte negativamente al equilibrio de los ecosistemas costeros;

iii) se realizará un seguimiento continuo de los acuíferos costeros así como de las zonas de contacto o de relación dinámica entre agua dulce y salada a las que pueda afectar adversamente la extracción de las aguas subterráneas o las descargas en el medio natural.

f) *Infraestructuras, instalaciones energéticas, puertos y obras y estructuras marítimas*: las infraestructuras, instalaciones y obras estarán sometidas a autorización para que sus impactos negativos sobre los ecosistemas, los paisajes y la geomorfología de la costa se reduzcan al mínimo o, en su caso, se compensen con medidas no financieras.

g) *Actividades marítimas*: las actividades marítimas deberán llevarse a cabo de manera que garanticen la preservación de los ecosistemas costeros, de conformidad con las reglas, normas y procedimientos de las convenciones internacionales pertinentes.

Se trata de un verdadero programa de acción para la protección de las zonas costeras, que parte de las diversas experiencias y estudios que se han desarrollado en esta materia.

5. Espacios costeros, recursos naturales y bienes litorales que requieren una especial protección.

Otro apartado importante del Protocolo GIZC-MED es el relativo a determinados recursos naturales que precisan de una especial y mayor protección por su interés ecológico o por su fragilidad ante la degradación y la contaminación.

En primer lugar, los “Ecosistemas costeros particulares” a los que se refiere el art. 10 y sobre los que se suele aplicar la normativa nacional e internacional de protección del patrimonio natural y de la biodiversidad (sobre zonas protegidas o espacios naturales protegidos). Se trate de los siguientes ecosistemas:

1º) Los “humedales y estuarios”: además de la designación y creación de estas áreas protegidas para evitar su desaparición, se enuncian medidas para tener en cuenta sus funciones en las estrategias, planes y programas costeros y a la hora de otorgar autorizaciones sobre los mismos. También se prevén medidas para reglamentar o prohibir actividades perjudiciales y para la restauración, en su caso, de los espacios degradados (cfr. art. 10, 1).

2º) Las áreas marinas o “hábitats marinos” (sean o no considerados “espacios protegidos”): por la especial importancia y el valor ecológico de los hábitats y especies que albergan se exige a las Partes que adopten medidas –normativas, de planificación y gestión– para su protección y conservación, así como para estimular la “cooperación regional e inter-

nacional de manera que se apliquen programas comunes de protección de los hábitats marinos” (cfr. art. 10, 2).

3º) Los “bosques y zonas boscosas del litoral”: sobre los que las Partes han de adoptar medidas encaminadas a preservarlos y promoverlos fuera de las zonas especialmente protegidas (cfr. art. 10, 3).

4º) Las “dunas” o sistemas dunares: sobre los que las Partes han de adoptar “medidas para preservar y, en la medida en que sea posible, rehabilitar(los) de manera sostenible...” (cfr. art. 10, 4).

En segundo lugar, unos ecosistemas que resultan especialmente frágiles (por ejemplo, en relación al cambio climático) son las islas, incluidas las “islas pequeñas”, sobre las que las Partes han de incidir, para su protección especial, con medidas –que enuncia el art. 12 del Protocolo- dirigidas:

1º) Promover “actividades favorables al medio ambiente” y adoptar “medidas especiales para garantizar la participación de los habitantes en la protección de los ecosistemas costeros basándose en sus usos y conocimientos locales” (cfr. art. 12, a), y

2º) Tener en cuenta las “especificidades del medio ambiente insular y la necesidad de asegurar la interacción entre islas en las estrategias, planes y programas e instrumentos de gestión costeros nacionales, en particular en el ámbito del transporte, el turismo, la pesca, los residuos y el agua” (cfr. art. 12, b).

En tercer lugar, por influjo del Convenio Europeo sobre el Paisaje, promovido por el Consejo de Europa y adoptado en Florencia el 20 de octubre de 2000, el art. 11 del Protocolo, “reconociendo el valor estético, natural y cultural particular de los paisajes costeros”, exige a las Partes la adopción de medidas –normativas, planificadoras y de gestión- para garantizar su protección (cfr. art. 11, 1). Igualmente se compromete a las Partes para que promuevan la “cooperación regional e internacional” en la protección de los “paisajes costeros transfronterizos” (cfr. art. 11, 2).

Por último, otros bienes de importancia creciente en el litoral son los bienes culturales del patrimonio cultural situados en las zonas costeras así como los integrantes del llamado “patrimonio submarino”. Sobre estos bienes el art. 13 del Protocolo obliga a las Partes a adoptar “individual o colectivamente, todas las medidas adecuadas para preservar y proteger el patrimonio cultural, en particular el patrimonio arqueológico e histórico de las zonas costeras, incluido el patrimonio cultural submarino, de conformidad con los instrumentos nacionales e internacionales pertinentes”³⁵. Pero además, se señalan en el mismo artículo algunas medidas específicas que han de garantizarse para proteger adecuadamente dicho tipo de bienes culturales:

1ª) Su conservación “in situ” como opción prioritaria para su protección y antes de proceder a ninguna intervención sobre el mismo (cfr. art. 13, 2).

2ª) Su conservación y administración de los bienes procedentes del “patrimonio cultural subacuático de las zo-

nas costeras” de manera que garantice su “conservación a largo plazo” y para que “no sean objeto de operaciones de canje, venta, compra o trueque como artículos de carácter comercial” (cfr. art. 13, 3).

6. Los instrumentos para la aplicación de la gestión integrada

A lo largo del Protocolo GIZC-MED se recogen diversos instrumentos destinados a lograr los objetivos de la gestión integrada de las zonas costeras para cuyo estudio vamos a estructurar en los siguientes apartados de acuerdo a su respectiva naturaleza y finalidad:

6.1. Instrumentos estratégicos y de planificación territorial. Su seguimiento y control

Con carácter muy general establece el art. 20 del Protocolo la obligación para los Estados Partes de adoptar “instrumentos y medidas adecuados de política territorial, incluyendo el proceso de planificación” (art. 20, 1 *in fine*) con un cuádruple objetivo:

- promover la gestión integrada de las zonas costeras,
- reducir las presiones económicas,
- conservar espacios libres y
- permitir el acceso público al mar y a lo largo de su orilla.

Asimismo, como directriz general de esta “política territorial” sobre el litoral, para la “gestión sostenible de los bienes público y privados de las zonas costeras” se recomienda a las Partes “adoptar mecanismos de adquisición, cesión, donación o transferencia de tierras al dominio público e instituir servidumbre sobre las propiedades” (cfr. art. 20, 2 *in fine*).

Por otra parte, el Protocolo se refiere a dos tipos de “estrategias sobre gestión integrada de las zonas costeras”: la “Estrategia Mediterránea” y las “Estrategias de cada uno de los Estados Parte”. En cuanto a la “Estrategia Mediterránea” el art. 17 del Protocolo se remite a la “Estrategia Mediterránea de Desarrollo Sostenible” de 2005 como base de una específica y distinta –pero complementaria- Estrategia global de GIZC en el ámbito del Mediterráneo. El mismo precepto ordena a los Estados definir, con ayuda del Centro (el Centro de Actividades Regionales del Programa de Acciones Prioritarias), “un marco regional común de gestión integrada de las zonas costeras en el Mediterráneo que se pondrá en práctica por medio de planes de acción regionales adecuados y otros instrumentos operacionales, así como por medio de sus estrategias nacionales”³⁶. Y por lo que se refiere a las “Estrategias nacionales” el art. 18 del Protocolo establece varias determinaciones sobre su aprobación y contenido:

1º) El deber de reforzar (si existe) o elaborarla (cfr. art. 18, 1).

2º) El deber de informar a la Organización “acerca del mecanismo de coordinación establecido para aplicar esta estrategia” (cfr. art. 18, 1 *in fine*).

3º) En cuanto a su contenido y metodología: las Estrategias nacionales han de “estar basadas en el análisis de la situación existente”, “deberá fijar los objetivos”, “determi-

nar las prioridades y justificarlas, identificar los ecosistemas costeros que requieran una gestión así como todos los agentes y procesos pertinentes, enumerar las medidas a adoptar y sus costes así como los instrumentos institucionales y los medios jurídicos y financieros disponibles, y establecer un calendario de aplicación” (cfr. art. 18, 2).

Sobre los “planes y programas costeros” –que son aplicación de las Estrategias nacionales sobre la gestión integrada del litoral y que pueden ser independientes o estar integrados en otros planes y programas- el art. 18, 3 del Protocolo expresa algunas características o condiciones que deben de cumplir: “precisarán las orientaciones de la estrategia nacional y la pondrán en práctica a un nivel territorial adecuado, determinando, entre otras cosas y siempre que proceda, la capacidad de carga y las condiciones para la asignación y utilización de las partes marinas y terrestres respectivas de las zonas costeras”.

A fin de evaluar la eficacia de las Estrategias así como del progreso en la aplicación del Protocolo, los planes y programas de gestión integrada de las zonas costeras, el Protocolo obliga a las Partes a que definan los “indicadores adecuados” (cfr. art. 18, 4)³⁷.

Finalmente, para el perfeccionamiento de la política territorial y sus instrumentos de planificación resulta muy conveniente la creación y utilización de adecuados mecanismos de seguimiento y control. A éstos mecanismos se refiere el Protocolo en su art. 16, 1 para lo cual se dispone igualmente, el establecimiento y actualización regular de “inventarios nacionales de las zonas costeras que deberán abarcar, en la medida de lo posible, información sobre los recursos y las actividades así como sobre las instituciones, la legislación y la planificación que puedan influir sobre las zonas costeras”³⁸.

6.2. Instrumentos preventivos y de evaluación de riesgos

El art. 19 del Protocolo prevé las tres modalidades de evaluaciones ambientales:

1ª) Las “evaluaciones de impacto ambiental de los proyectos públicos y privados que puedan producir efectos ambientales significativos en las zonas costeras y particularmente en sus ecosistemas”, sobre los que las Partes han de velar por que el proceso y sus estudios “tengan en cuenta la sensibilidad particular del medio ambiente y las relaciones recíprocas entre las partes marinas y terrestres de la zona costera” (cfr. art. 19, 1 *in fine*) y, además, consideren “los impactos acumulativos sobre las zonas costeras, prestando la debida atención, entre otras cosas, a su capacidad de carga” (art. 19, 3).

2ª) Las evaluaciones ambientales estratégicas de los planes y programas que las Partes han de establecer y aplicar con los mismos criterios que las otras evaluaciones ambientales (cfr. art. 19, 2).

3ª) Las “evaluaciones ambientales transfronterizas” que se dan en el marco de la cooperación entre las Partes (cfr. art. 29).

En otro orden de cuestiones, las relativas a los “riesgos que afectan a la zona costera” de la Parte IV del Protocolo, se recomienda a las Partes a introducir en sus Estrategias nacionales “políticas de prevención de riesgos naturales” mediante “evaluaciones de la vulnerabilidad y de los riesgos” y adoptando medidas de prevención, mitigación y adaptación para hacer frente a los efectos de catástrofes naturales (el cambio climático, por ejemplo) (cfr. art. 22). Asimismo, se compromete a las Partes para que adopten las medidas necesarias para “prevenir y mitigar el impacto negativo de la erosión costera” (cfr. art. 23, 1).

6.3. Instrumentos económicos y financieros

De forma muy escueta, dispone el art. 21 del Protocolo que “Para aplicar las estrategias costeras nacionales y los planes y programas costeros, las Partes podrán adoptar las medidas adecuadas para aprobar los *instrumentos económicos, financieros y/o fiscales pertinentes* destinados a apoyar las iniciativas locales, regionales y nacionales para la gestión integrada de las zonas costeras”³⁹.

6.4. Instrumentos científicos y técnicos

Como en el origen de la metodología y de los procesos de gestión integrada de las zonas costeras está todo su desarrollo científico-técnico –que viene gestándose desde mediados de los años sesenta del siglo XX-, no puede extrañar que el Protocolo incida con fuerza en la promoción y fomento de este tipo de instrumentos científicos y técnicos. El art. 15, 3 del Protocolo obliga a las Partes a “efectuar *investigaciones científicas pluridisciplinarias* sobre la gestión integrada de las zonas costeras y sobre la relación recíproca entre las actividades y su impacto en las zonas costeras”⁴⁰. También para este fin se conmina a las Partes a “crear centros de investigación especializada o prestarles su apoyo” (cfr. art. 15, 3).

En el marco del Convenio de Barcelona y de sus Protocolos –y orientado a la determinación del estado de la contaminación del Mediterráneo como fase previa a la adopción de las correspondientes medidas de protección- se ha venido desarrollando desde 1974 un “Programa a largo plazo sobre investigación y seguimiento de la contaminación en el Mediterráneo” (conocido por las siglas, MEDPOL)⁴¹.

6.5. Instrumentos de sensibilización, formación y educación ciudadana. La promoción de códigos de buenas prácticas

Por último, nos referimos a los mecanismos del Protocolo GIZC-MED en los que se trata de sensibilizar a los ciudadanos en la gestión integrada de las zonas costeras que, desde sus inicios, se ha venido considerando como un instrumento de participación democrática. Y para esta sensibilización las Partes han de comprometerse a emprender dichas tareas, así como a establecer “programas de enseñanza y actividades de formación y de educación pública en la materia” (cfr. art. 15, 1 *in fine*).

Presupuesto de la participación de la ciudadanía en la gestión integrada del litoral es la formación y la capacitación profesional, pero no menos importante es el acceso a la información al

que, como vimos, las Partes están obligadas a garantizar (cfr. art. 14, 2); no sólo a la información administrativa sino también –como dispone el art. 15, 3 *in fine*– a las informaciones que proceden de las investigaciones científicas pluridisciplinarias.

Otro instrumento que puede facilitar la aplicación de la política y demás mecanismos sobre la gestión integrada de las costas son los “códigos de buenas prácticas” que, en virtud del art. 9, 1, f) las Partes “deberán promover (...)” “entre las autoridades públicas, los agentes económicos y las organizaciones no gubernamentales”.

7. La cooperación internacional. Los diferentes instrumentos y mecanismos –clásicos e innovadores– previstos por el Protocolo

En el marco del Convenio de Barcelona que afecta a los 21 países ribereños del Mar Mediterráneo la cooperación resulta de indiscutible importancia por abordar la solución de problemas comunes. Pero las realidades sociopolíticas son diversas, en particular, entre los países del norte y del sur, y por ello parece más necesaria una leal colaboración y un cierto compromiso de ayuda de los países de la Unión Europea para con los menos desarrollados.

Los instrumentos y mecanismos de colaboración internacional que se recogen en el Protocolo permite configurar la siguiente clasificación:

- a) Instrumentos “clásicos” de cooperación: en los campos o materias relativas a:
 - la “formación, capacitación e investigación” (art. 25).
 - la “asistencia científica y técnica” (art. 26).
 - el “intercambio de información y actividades de interés común” (art. 27).
 - los “puntos focales, informes, coordinación institucional y reuniones (arts. 30-33).
- b) Instrumentos “innovadores”: entre los que se encuentran:
 - la “Red Mediterránea de zonas costeras” (arts. 16 y 32).
 - la colaboración ante los “riesgos que afectan a la zona costera” (Parte IV).
 - la cooperación transfronteriza y evaluación ambiental transfronteriza (arts. 28 y 29).

Entre los instrumentos clásicos de la cooperación internacional, la “formación, capacitación e investigación” el compromiso de las Partes a cooperar entre sí y con el Centro (de Actividades Regionales del Programa de Acciones Prioritarias) o con otras organizaciones internacionales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 25 del Protocolo GIZC-MED, persigue los siguientes fines:

- 1º) La “capacitación del personal científico, técnico y administrativo en el ámbito de la gestión integrada de las zonas costeras, en particular con miras a:
 - a) evaluar y reforzar las capacidades;

- b) impulsar la investigación científica y técnica;
- c) promover centros especializados en la gestión integrada de las zonas costeras;
- d) estimular programas de capacitación de profesionales locales” (art. 25, 1)⁴².

2º) La promoción de la “investigación científica y técnica sobre la gestión integrada de las zonas costeras, en particular intercambiando informaciones de carácter científico y técnico y coordinando sus programas de investigación sobre los temas de interés común” (art. 25, 2).

La cooperación en la “asistencia científica y técnica” entre las Partes incluye, como expresa el art. 26 del Protocolo “el acceso a tecnologías ambientales racionales y su transferencia, así como otras formas posibles de asistencia”.

El “intercambio de la información” en otra de las tradicionales técnicas de colaboración internacional, resultando de especial interés el suministro de información sobre las “mejores prácticas ambientales” (art. 27, 1 *in fine*); sin embargo el Protocolo precisa más aún las “actividades de interés común” que pueden enriquecer dicho intercambio y que –conforme al art. 27, 2– versan sobre las materias siguientes:

- a) definición de “indicadores de gestión costera, teniendo en cuenta los ya existentes y cooperar en el uso de esos indicadores”;
- b) establecimiento de “evaluaciones del uso y gestión de las zonas costeras y mantenerlas actualizadas”;
- c) ejecución de “actividades de interés común, tales como proyectos de demostración de gestión integrada de las zonas costeras”.

Tanto el intercambio de la información como la cooperación científica y técnica se realizará a través de los “puntos focales” designados por cada Parte que, además se reunirán periódicamente para ejercer las funciones que les corresponden (cfr. art. 30).

Por último, la “coordinación institucional” entre las Partes del Protocolo –que está encargada a la Organización de acuerdo con las reglas que se contienen en el art. 32⁴³– se rige en cuanto a la celebración de sus reuniones y las funciones que desempeñan por lo dispuesto en el art. 33⁴⁴.

En cuanto a las técnicas de cooperación más innovadoras, la “Red Mediterránea de zonas costeras” es calificada por el art. 16, 2 del Protocolo como el organismo de participación y cooperación de las Partes con la Organización, “en los planos administrativo y científico adecuado”, con el fin de “promover el intercambio de experiencias científicas, datos y buenas prácticas” sobre gestión integrada de las zonas costeras.

También se prevé la cooperación internacional en la Parte IV del Protocolo para “responder antes las catástrofes naturales y para adoptar las medidas necesarias para hacer frente a sus efectos de manera oportuna” (cfr. art. 24, 1)⁴⁵.

Finalmente, se anima a la “cooperación transfronteriza” en el art. 28 del Protocolo que las Partes podrán formalizar como quieran (en forma bilateral o multilateral, directamente o a través de la Organización o de las Organizaciones internacionales competentes) y se deja abierta la posibilidad de coordinar “sus estrategias, planes y programas costeros nacionales relativos a las zonas costeras fronterizas” con la participación, en su caso, de las entidades administrativas nacionales afectadas. Como ya adelantamos, cuando alguno de los planes, programas y proyectos costeros de una Parte puedan causar un efecto adverso significativo en las zonas costeras de otra u otras Partes, deberán cooperar mediante la notificación, intercambio de información y las consultas para la evaluación ambiental transfronteriza de que se trata (cfr. art. 29, 1). Este precepto está claramente inspirado en la Convención de Espoo de 1991⁴⁷.

CONCLUSIONES

La aprobación del Protocolo GIZC-MED ha requerido una larga y compleja tramitación. Las diferentes concepciones y circunstancias jurídico-políticas de los veintiún países que forman parte del “Convenio para la protección del medio marino y la región costera del Mediterráneo” ha obligado a resolver muchas controversias suscitadas a lo largo de las negociaciones en temas tan diversos como el ámbito de aplicación geográfica del Protocolo (con la particularidad geomorfológica de las muchas que alberga el Mar Mediterráneo), la salvaguardia de las excepciones por razones de defensa nacional, la determinación de la zona de no construcción y sus derogaciones y/o adaptaciones a las peculiaridades nacionales, la inclusión de la protección del patrimonio cultural, la aplicación de la “Estrategia Mediterránea de Desarrollo Sostenible” o la elaboración de la una estrategia “ad hoc” de GIZC en el Mediterráneo, la incorporación de la evaluación ambiental transfronteriza en las actuaciones

sobre la costa, la previsión de un régimen jurídico para prevenir o minimizar los riesgos y catástrofes naturales, la consideración o no como Parte a la Unión Europea, etc. Cuestiones todas ellas que se han resuelto con gran solvencia.

El resultado final es el primer instrumento jurídico internacional obligatorio sobre gestión integrada de las zonas costeras. Un protocolo que, para terminar, podemos sintetizarlo en las siguientes notas o caracteres fundamentales:

1º) Un Protocolo que introduce en el ordenamiento jurídico internacional una novedosa metodología de gestión de los espacios terrestres, marítimos y marítimo-terrestres alumbrada por el mundo científico y avalada por los expertos internacionales y al oficina de estudios que ha participado en su elaboración.

2º) Un Protocolo que exige una verdadera revolución cultural, administrativa e institucional, y, en particular, una cultura administrativa cooperativa y colaborativa que supere las tradicionales inercias sectorializadas sobre el territorio.

3º) Un Protocolo que impone un nuevo estilo de gestión pública y privada que se suele identificar bajo la expresión “gobernanza del litoral”, y que, entre otras condiciones, exige una efectiva participación de los actores sociales en el proceso de ordenación, planificación y gestión de las zonas costeras.

4º) Un Protocolo que se sirve de la ciencias de la Administración como ayuda a las decisiones públicas sobre un entorno tan complejo como es el litoral y las interacciones entre tierra y mar.

Ahora sólo resta que los Estados Parte del Convenio de Barcelona ratifiquen el Protocolo y una vez en vigor se vayan aplicando sus potencialidades y se corrijan las desviaciones.

BIBLIOGRAFÍA

BOU FRANCH, V., “Hacia la integración del medio ambiente y el desarrollo sostenible en la región mediterránea”, en *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XII (1996), pp. 201-155

CARREÑO GUALDE, V., *La protección internacional del medio marino mediterráneo*. Madrid, 1999

GONZÁLEZ-RIANCHO, P., GARCÍA-AGUILAR, O., SANÒ, M. y MEDINA, R., “El protocolo de GIZC del Convenio de Barcelona: el Estado de la GIZC en el Mediterráneo y retos de España”, comunicación presentada a las *X Jornadas de Costas y Puertos*, celebrada en Santander los días 27 y 28 de mayo de 2009 (pp. 192 y 193 del Libro de Resúmenes)

JUSTE RUIZ, J., *Derecho Internacional del Medio Ambiente*, McGraw-Hill, Madrid, 1999.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, *Convenio de Barcelona para la protección del Mediterráneo*, Madrid, 1996

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y URBANISMO, *El plan azul: el futuro de la cuenca mediterránea*, Centro de publicaciones, Madrid, 1990

PIQUEMAL, A., “L’approche du droit international et du droit communautaire en matière de gestion intégrée des zones côtières: applications à la Méditerranée”, *Annuaire de droit maritime et océanique*, 2008, t. 26, p. 63-80.

PRIEUR, M. y GHEZALI, M., *National Legislations and Proposals for the Guidelines Relating to Integrated Planning and Management of the Mediterranean Coastal Zones*, PAP/RAC, Split, octubre de 2000

PNUE/PAM, *Cadre conceptuel et directives pour la gestion intégrée du littoral et des bassins fluviaux*, Split, 1999.

SANZ LARRUGA, F. J.: “La Unión Europea y la estrategia sobre gestión integrada y sostenible del litoral”, en *Noticias de la Unión Europea*, nº 217 (2003), pp. 117-132.

SCIOLLA, “El Convenio de Barcelona y sus protocolos”, en *El Mediterráneo. Un microcosmos amenazado*, nº 6 (1979) de la Revista *Ambio*, pp. 95 y ss

YTURRIAGA, “Convenio de Barcelona de 1976 para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación”, en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 3/1 (1976), pp. 63-96.

- 1 Se trata del Primer Programa marino de estas características adoptado bajo la supervisión del PNUMA. Vid, su página web: <http://www.unep.org/regionalseas/>
- 2 Cerca de 145 millones de habitantes –aproximadamente el 35% de la población de los países de la órbita Mediterránea- viven en la costa que se extiende a lo largo de 46.000 Kms (de los que 19.000 kms -el 42% del total- son costas de las muchas islas que existen en esta Cuenca). Además el Mediterráneo es uno de los más populares lugares de turismo del mundo, con una afluencia de 170 millones de visitantes cada año. Las costas mediterráneas sufren además una urbanización intensiva que ocasiona otros problemas como los derivados de los vertidos desde tierra y la ocupación de zonas sensibles.
- 3 El Convenio de Barcelona de 1976 entró en vigor el 12 de febrero de 1978. España lo ratificó el 17 de diciembre de 1976 (BOE nº 44, de 21 de febrero de 1978).
- 4 España aceptó las enmiendas de 1995 al Convenio de Barcelona el 17 de febrero de 1999. Para el estudio de este Convenio pueden utilizarse los trabajos de CARREÑO GUALDE, V, La protección internacional del medio marino mediterráneo. Madrid, 1999; BOU FRANCH, V, “Hacia la integración del medio ambiente y el desarrollo sostenible en la región mediterránea”, en Anuario de Derecho Internacional, vol. XII (1996), pp. 201-155; YTURRIAGA, “Convenio de Barcelona de 1976 para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación”, en Revista de Instituciones Europeas, vol. 3/1 (1976), pp. 63-96; Ministerio de Medio Ambiente: Convenio de Barcelona para la protección del Mediterráneo, Madrid, 1996; MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y URBANISMO, El plan azul: el futuro de la cuenca mediterránea, Centro de publicaciones, Madrid, 1990; y SCIOLLA, “El Convenio de Barcelona y sus protocolos”, en El Mediterráneo. Un microcosmos amenazado, nº 6 (1979) de la Revista Ambio, pp. 95 y ss. Para mayor información sobre el Convenio de Barcelona vid. su página web: <http://www.unepmap.org/>
- 5 La Comunidad Europea es Parte contratante del Convenio de Barcelona, aprobado por la Decisión 77/5785/CEE del Consejo (DOCE L 240, de 19.09.1977).
- 6 Se trata de los siguientes Protocolos:
 - 1º.- “Protocolo para la prevención y eliminación de la contaminación causada por el vertido desde buques y aeronaves o la incineración en el mar” (Dumping Protocol): fue adoptado junto al Convenio de Barcelona de 1976 y entró en vigor el 12 de febrero de 1978 (España lo ratificó el 17 de diciembre de 1976). Sigue en esencia las líneas básicas del Convenio de Londres sobre vertidos de 1972, pero en algunos aspectos es más estricto que éste. El Protocolo fue enmendado y revisado en 1995 (España aceptó estas enmiendas el 17 de febrero de 1999) pero este Protocolo enmendado todavía no ha entrado en vigor.
 - 2º.- “Protocolo sobre cooperación para combatir en situaciones de emergencia la contaminación causada por hidrocarburos y otras sustancias perjudiciales” (Emergency Protocol): fue igualmente adoptado junto al Convenio de 1976, entrando en vigor el 12 de febrero de 1978 (España lo ratificó el 17 de diciembre de 1976). Diseña el marco –siguiendo otros Convenios globales de la Organización Marítima Internacional- para la colaboración, preparación y la lucha contra la contaminación en situaciones de emergencia; y obliga a los países firmantes a adoptar las medidas preparatorias y preventivas oportunas. Fue enmendado en 2002 y el texto actualizado entró en vigor el 17 de marzo de 2004.
 - 3º.- “Protocolo sobre la protección contra la contaminación causada por fuentes y actividades situadas en tierra” (Land-Based Sources Protocol): fue adoptado el 17 de mayo de 1980 por la Conferencia de plenipotenciarios reunida en Atenas y entró en vigor el 17 de junio de 1983 (España lo ratificó el 6 de junio de 1984). Se trata de uno de los pocos instrumentos regionales –e internacionales- que se ocupan de este importante problema (la contaminación de origen terrestre origina casi el 80 % de la contaminación del medio marino). Las partes contratantes se comprometen a adoptar las medidas apropiadas para “prevenir, reducir, combatir y controlar” de la Zona del Mar Mediterráneo la contaminación causada por descargas de los ríos, establecimientos costeros o emisarios o procedentes de cualesquiera otras fuentes terrestres. El Protocolo fue enmendado en 1996 (España aceptó las enmiendas el 17 de febrero de 1999) y el texto revisado ha entrado en vigor el 11 de mayo de 2008.
 - 4º.- “Protocolo sobre zonas especialmente protegidas y diversidad biológica” (Specially Protected Areas and Biodiversity Protocol): se adoptó en Ginebra el 3 de abril de 1982 y entró en vigor el 23 de marzo de 1983 (España lo ratificó el 22 de diciembre de 1987). Tiene por objeto la protección de aquellas áreas marinas de importancia para la salvaguardia de los recursos y los lugares naturales del mar, así como para la salvaguardia del patrimonio cultural de la región. Fue modificado en junio 1995, ampliando su objeto de protección, sólo las zonas de valor especial (zonas especialmente protegidas de importancia para el Mediterráneo o ZEPIM) sino también las especies de flora y fauna amenazadas o en peligro de extinción y para cooperar en la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica (España lo aceptó el 23 de diciembre de 1998). El nuevo texto entró en vigor el 12 de diciembre de 1999. España es el país de los firmantes del Convenio que cuenta con más ZEPIM (un total de nueve de las veintiuna que existen hoy en el marco del Convenio).
 - 5º.- “Protocolo sobre protección contra la contaminación resultante de la exploración y explotación de la plataforma continental, del fondo del mar y de su subsuelo” (Offshore Protocol). Fue adoptado en Madrid el 14 de octubre de 1994 (El Ministerio de Asuntos Exteriores español ha comenzado los procedimientos para su ratificación). La realización de actividades en la zona del Protocolo está sujeta a la autorización escrita de la autoridad competente del Estado de que se trate. Todavía no ha entrado en vigor.
 - 6º.- “Protocolo sobre prevención de la contaminación causada por el movimiento transfronterizo de desechos peligrosos y su eliminación” (Hazardous Wastes Protocol). Fue adoptado en Esmirna el 1 de octubre de 1996 (El Ministerio de Asuntos Exteriores español ha comenzado los procedimientos para su ratificación). Sigue las líneas básicas del Convenio de Basilea de 1989 sobre movimiento transfronterizo de desechos peligrosos y su eliminación, pero a diferencia de éste incluye los desechos radiactivos. Las partes deben tomar las medidas adecuadas para “reducir al mínimo y, siempre que sea posible, eliminar la generación de desechos peligrosos”. También se establecen una serie de prohibiciones que afectan a la exportación, importación y al tránsito de los mismos (en especial cuando se trata de exportación a los países en desarrollo). Acaba de entrar en vigor el 19 de enero de 2008.
- 7 El Convenio de Barcelona y sus Protocolos presentan una estructura de carácter jerárquico ya que pueden establecer reglas más protectoras pero no más permisivas que las adoptadas a nivel mundial y, en todo caso, como señala RODRÍGUEZ LUCAS “no constituyen elementos aislados sino que forman parte de un marco normativa en el que las reglas globales, regionales y subregionales se ensamblan para la protección del medio marino de la región” (Cfr. Capítulo V del Derecho Internacional del Medio Ambiente, dirigido por JUSTE RUIZ, p. 209).
- 8 La promoción del enfoque de la “gestión integrada de las zonas costeras” (Integrated Coastal Area Management o ICAM) se ha vinculado también a la gestión de las cuencas hidrográficas.
- 9 El Estado español presentó al Convenio revisado las Enmiendas hechas en Barcelona el 10 de junio de 1995, en vigor de forma general y para España desde el 9 de julio de 2004, figuran publicadas en el BOE núm. 173, de 19 de julio de 2004.

10 Vid. su página web: <http://www.pap-thecoastcentre.org/>

11 Desde 1990, 13 “CAMP projects” han sido realizados en Albania, Argelia, Croacia (Kastela Bay), Chipre, Egipto (Fuka-Matrouh), Grecia (Rhodes), Israel, Líbano, Malta, Eslovenia, Siria, Tunes (Sfax), y Turquía (Izmir Bay). Dos más están ahora desarrollándose en España (Levante de Almería Camp, en colaboración con la Junta de Andalucía) y en Marruecos.

12 Esta Estrategia puede consultarse en la página web: <http://www.medstrategy.org/>

13 El Protocolo GIZC se estructura del modo siguiente:

-Preámbulo

-Parte I: Disposiciones generales (arts. 1º a 7º)

-Parte II: Elementos de la gestión integrada de las zonas costeras (arts. 8º a 15º)

-Parte III: Instrumentos de la gestión integrada de las zonas costeras (arts. 16º a 21º)

-Parte IV: Riesgos que afectan a la zona costeras (arts. 22º a 24º)

-Parte V: Cooperación internacional (arts. 25º a 29º)

-Parte VI: Disposiciones institucionales (arts. 30º a 33º)

-Parte VII: Disposiciones finales (arts. 34º a 40º).

14 El subrayado es mío. Sobre el concepto de “patrimonio común de la humanidad” cfr. los trabajos de A. BLANC ALTEMIR, A., *El Patrimonio Común de la Humanidad. Hacia un régimen jurídico internacional para su gestión*, Bosch, Barcelona, 1992, y de PUREZA, J. M., *El patrimonio común de la humanidad ¿hacia un derecho internacional de la solidaridad?*, Trotta, Madrid, 2002.

15 Los subrayados son nuestros.

16 El subrayado es nuestro.

17 Cfr. el trabajo de PRIEVR, M.: “La gestión intégrée des zones côtières, le défi méditerranéen”, en *Mélanges J. Morand-Deville*, París, 2007, pp. 901-912.

18 PIQUEMAL, A., “L’approche du droit international et du droit communautaire en matière de gestion intégrée des zones côtières: applications à la Méditerranée”, *Annuaire de Droit Maritime et Océanique*, 2008, t. 26, p. 63-80.

19 Este Capítulo 17º se dedica a la “protección de los océanos y de los mares cerrados y semicerrados y de las zonas costeras, y la protección, utilización racional y desarrollo de sus recursos vivos”. En él se declara que los principios del derecho internacional, reflejados en la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, proporcionan la base en la que han de fundarse los nuevos enfoques para la protección y desarrollo sostenible del medio marino, incluidas las zonas costeras (parágrafo 17.1). De los siete programas de actuación que integran dicho Capítulo 17º, el primero trata, justamente, de la “ordenación integrada y desarrollo sostenible de las zonas costeras y las zonas marítimas, incluyendo las zonas económicas exclusivas”. Tras señalar que la mitad de la población del mundo vive a menos de 60 kilómetros de la costa (proporción que podría elevarse a las tres cuartas partes para el año 2020) y destacar la importancia de los recursos costeros para muchas comunidades locales, propone una serie de objetivos para la ordenación integrada y el desarrollo sostenible de las zonas costeras por los Estados ribereños (parágrafo 17.5).

20 Una aplicación relevante de este Convenio es el llamado Mandato de Yakarta de 1997 sobre biodiversidad marina y costera que reúne las conclusiones y recomendaciones de la primera reunión del grupo de expertos sobre la biodiversidad biológica marina y costera.

21 El subrayado es nuestro.

22 Así, por ejemplo, cabe citar aquí el “Programa de Derecho Ambiental del PNUMA para la primera década del Siglo XXI” (el “Programa de Montevideo III”) adoptado por la Decisión 21/23 de 9 de febrero de 2001, durante la 21ª sesión del Consejo de Administración/Foro Mundial de Ministros de Medio, entre cuyos componentes se encuentra el de la gestión integrada de los ecosistemas marinos y costeros.

23 DO L 148 de 6 de junio de 2002. Sobre esta Recomendación cfr. el estudio de SANZ LARRUGA, F. J., “La Unión Europea y la estrategia sobre gestión integrada y sostenible del litoral”, en *Noticias de la Unión Europea*, nº 217 (2003), pp. 117-132. Vid. también el trabajo ya citado de PIQUEMAL, A., “L’approche du droit international et du droit communautaire en matière de gestion intégrée des zones côtières: applications à la Méditerranée”, cit. y loc. cit.

24 Cfr. sobre este tema el trabajo del PNUE/PAM, *Cadre conceptuel et directives pour la gestion intégrée du littoral et des bassins fluviaux*, Split, 1999.

25 Cfr. los trabajos de PRIEUR, M.: “Integrated coastal zone management law”, en *Umweltrecht Festschrift für Eckard Rebhinder*, Berlín, 2007, pp. 492-519; y “La gestión intégrée des zones côtières”, *Environmental policy and law*, vol. 37, nº 2-3, 2007, pp. 170-175.

26 Este estudio se encuentra disponible en la página web: http://www.pap-thecoastcentre.org/itl_public.php?public_id=1

27 Cuando escribimos este trabajo nos llega la noticia de la ratificación por el Senado de la República Francesa el pasado 20 de julio de 2009. El texto oficial del Protocolo puede encontrarse en la página web: <http://www.unepmap.org/index.php?module=content2&catid=001001001>. Por su parte en cuanto a la Unión Europea cfr. la reciente Decisión 2009/89/CE del Consejo de 4 de diciembre de 2008, relativa a la firma, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo sobre la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo al Convenio para la Protección del Medio Marino y de la Región Costera del Mediterráneo (DOUE, L 34, 17 y 18 de 4 de febrero de 2009). Para un estudio comparativo entre el Protocolo GIZC-MED y la Recomendación 2002/413/CE relativa a la aplicación de la GIZC en Europa cfr. la comunicación presentada por GONZÁLEZ-RIANCHO, P., GARCÍA-AGUILAR, O., SANÓ, M. y MEDINA, R. -con el título “El protocolo de GIZC del Convenio de Barcelona: el Estado de la GIZC en el Mediterráneo y retos de España”- a las X Jornadas de Costas y Puertos, celebrada en Santander los días 27 y 28 de mayo de 2009 (pp. 192 y 193 del Libro de Resúmenes). En este trabajo se ha resaltado “la importancia de tener un marco legal costero y agencias con responsabilidades o competencias sobre la zona costera, pues los países más avanzados en GIZC en el Arco Sur Mediterráneo son precisamente los que cuentan con estas herramientas” y, por lo que se refiere a España, es actualmente uno de los siete países europeos más avanzados en GIZC.

28 Previamente el art. 2, e) define la “zona costera” como “el espacio geomorfológico a uno y otro lado de la orilla del mar en el que se produce la interacción entre la parte marina y la parte terrestre a través de los sistemas ecológicos y de recursos complejos formados

por componentes bióticos y abióticos que coexisten e interactúan con las comunidades humanas y las actividades socioeconómicas pertinentes”.

- 29** En el Derecho español, al mar territorial se refiere el art. 132,2 de la Constitución Española de 1978 -demarcándose de la pluralidad de términos utilizadas por la legislación anterior (mar litoral o zona marítima, aguas jurisdiccionales españolas, aguas españolas, aguas territoriales, etc.)- dentro del concepto de “dominio público” del Estado. Por su parte, la Ley 10/1977, de 4 de enero, consagra el concepto legal de mar territorial como la zona de mar adyacente a las costas, más allá del territorio y las aguas interiores, en que el Estado español ejerce soberanía, extendiéndose ésta sobre la columna de agua, el lecho, el subsuelo y recursos del mar y el espacio aéreo suprayacente (artículo 1º). La anchura del MT se fija en doce millas náuticas a partir de las líneas de base (cfr. art. 3º de la Ley 10/1977). El límite interior del MT lo constituye, por regla general, la “línea de bajamar escorada”.
- 30** Los subrayados son nuestros.
- 31** Los subrayados son nuestros.
- 32** Los subrayados son nuestros.
- 33** Entre los “interesados” se contemplan expresamente “las colectividades territoriales y las entidades públicas afectadas; los operadores económicos; las organizaciones no gubernamentales; los agentes sociales”; y “los ciudadanos afectados” (cfr. art. 14, 1). Pero, además se añade que “Esta participación implicará, entre otros, a órganos consultivos, consultas o audiencias públicas y puede extenderse a asociaciones”.
- 34** El subrayado es nuestro.
- 35** Sobre la protección del patrimonio subacuático destacamos la “Convención de la UNESCO sobre la protección del patrimonio cultural subacuático” (Resolución aprobada, previo informe de la Comisión IV, en la 20ª sesión plenaria, el 2 de noviembre de 2001)
- 36** Para la puesta en práctica de la Estrategia regional mediterránea de GIZC el art. 17 se remite a “planes de acción regionales adecuados y otros instrumentos operacionales así como por medio de sus Estrategias nacionales”.
- 37** A estos indicadores se refiere también el artículo 9, 1, e) del Protocolo al exigir a las Partes para que definan “indicadores del desarrollo de actividades económicas con miras a garantizar el uso sostenible de las zonas costeras y a reducir las presiones que superen la capacidad de carga de éstas” (el subrayado es nuestro).
- 38** La cursiva es nuestra.
- 39** La cursiva es nuestra
- 40** Como dice el mismo art. 15, 3 in fine: “Esas investigaciones tienen por objeto, en particular, profundizar en los conocimientos sobre la gestión integrada de las zonas costeras, contribuir a la información del público y facilitar la toma de decisiones públicas y privadas”. La cursiva es nuestra.
- 41** Este programa se ha desarrollado en cuatro fases o periodos: la 1º de 1975-1980; la 2º de 1981-1995; la 3º de 1996-2005; y la actualmente vigente desde el 2006 (que se extenderá hasta el año 2013). Los objetivos y metodología a aplicar en esta nueva fase intentan armonizarse con los desarrollados en la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina.
- 42** Por su parte, el artículo 15, 2 del Protocolo establece que “Las Partes organizarán, directa, multilateral o bilateralmente, o con la ayuda de la Organización, del Centro o de organizaciones internacionales interesadas, programas de enseñanza y actividades de capacitación así como de educación pública sobre la gestión integrada de las zonas costeras con miras a garantizar su desarrollo sostenible”.
- 43** La Organización del Protocolo GIZC-MED, que cuenta con el apoyo institucional del Centro de Actividades Regionales del Programa de Acciones Prioritarias, se configura para colaborar en muchas tareas previstas en el Protocolo: definición de la Estrategia Mediterránea de GIZC (art. 17), preparación y aplicación de las Estrategias nacionales (art. 18), cooperación en actividades de formación y programas de investigación (art. 25), organización de las reuniones de los puntos focales, etc.
- 45** Las funciones que desempeñan las Partes en las reuniones previstas por el Protocolo GIZC-MED son las siguientes:
- a) revisar la aplicación del presente Protocolo;
 - b) garantizar que la aplicación del presente Protocolo se lleva a cabo en coordinación y sinergia con los demás Protocolos;
 - c) supervisar los trabajos de la Organización y del Centro relativos a la aplicación del presente Protocolo y facilitar orientaciones para sus actividades;
 - d) examinar la eficacia de las medidas adoptadas para la gestión integrada de las zonas costeras y la necesidad de otras medidas, en particular en forma de anexos o de enmiendas al presente Protocolo;
 - e) formular recomendaciones a las Partes sobre las medidas que se han de adoptar para la aplicación del presente Protocolo;
 - f) examinar las propuestas formuladas en las reuniones de los Puntos Focales de conformidad con el artículo 30 del presente Protocolo;
 - g) examinar los informes transmitidos por las Partes y aprobar las recomendaciones pertinentes en virtud del artículo 26 del Convenio;
 - h) examinar cualquier otra información pertinente transmitida a través del Centro;
 - i) examinar, si procede, cualquier otra cuestión relacionada con el presente Protocolo.
- 46** Esta colaboración comprende tanto la “coordinación de los equipos de detección, de alerta y de comunicación” de la información (cfr. art. 24, 2) como para el “suministro urgente de la ayuda humanitaria” (cfr. art. 24, 3). Y, además, en lo relativo a la erosión costera, las Partes se comprometen a “intercambiar datos científicos susceptibles de mejorar el conocimiento, la evolución y los impactos” de la misma (cfr. art. 23, 4).
- 47** Se trata del Convenio de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas sobre la evaluación del impacto ambiental en el contexto transfronterizo, hecho en Espoo (Finlandia) el 25 de febrero de 1991, que entró en vigor en 1997. En 2003 se adicionó el Protocolo sobre evaluación estratégica del medio ambiente, hecho en Kiev (Ucrania), el 21 de mayo de 2003. Cfr. adimismo, el art. 7 de 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.

F.J. Sanz Larruga

INTRODUCCIÓN

“Las regiones costeras de la Unión Europea están sometidas a una presión constante. Hoy en día, prácticamente la mitad de la población de la Unión reside en una franja de 50 Kms en torno a la costa; los recursos de las zonas costeras, además, generan buena parte de la riqueza económica de la Unión. Las industrias de los sectores pesqueros, del transporte marítimo y del turismo compiten por encontrar un espacio vital en los 89.000 kms estimados del litoral europeo, a lo largo del cual se encuentran, también, algunos de los hábitats naturales más frágiles y valiosos de Europa”¹. Bien puede afirmarse con BARRAGÁN que las zonas costeras constituyen un “espacio disputado” o “espacio problema”².

Desde los años setenta (del siglo XX) las zonas costeras y las regiones del litoral europeo han merecido una especial atención a la vista de los problemas que se venían produciendo en este importante espacio territorial colindante con el medio marino. La Carta Europea del Litoral de 1981 –promovida por las regiones periféricas de la (entonces) Comunidad Económica Europea- marcaría un importante punto de partida en un largo proceso de gestación y desarrollo de una estrategia comunitaria para una adecuada gestión de las zonas costeras. Con base en las recomendaciones de varios organismos internacionales (Consejo de Europa, OCDE, Banco Mundial, etc.) y teniendo en cuenta las experiencias puestas en marcha por algunos países extracomunitarios (en especial, los Estados Unidos con su *Coastal Zone Management Act* de 1972) las instituciones comunitarias llegaron al convencimiento de la necesidad de promover la metodología de la “gestión integrada de las zonas costeras” (en adelante, GIZC)³.

A lo largo de este trabajo vamos exponer este largo proceso de gestación y lenta implantación de la estrategia de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa que cobró un especial impulso a partir de la introducción de la política ambiental en la “superestructura constitucional” de las Comunidades Europeas (con motivo de la reforma de los Tratados constitutivos por el Acta Única Europea en 1986) y la elevación de la “integración” a principio general de la acción comunitaria⁴.

La aprobación de la Recomendación 2002/413/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la gestión integrada de las zonas costeras en Europa constituye un hito fundamental en esta evolución pese a su débil fuerza jurídica⁵. Las limitadas competencias de las Instituciones comunitarias en materia de política territorial que están muy vinculadas todavía al núcleo duro de la soberanía de los Estados miembros de la Unión impidió la aprobación de un instrumento jurídico de mayor relevancia jurídica. Sin embargo, la nueva Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece un marco comunitario para la política del medio marino (o Directiva marco sobre la estrategia marina) abre nuevas y prometedoras perspectivas para el proceso de gestión integradas de las zonas costeras en Europa como elemento inescindible y capital de la nueva política marítima de la Unión Europea.

El objetivo fundamental de este trabajo es dar cumplida cuenta de todos los pasos (hitos, procesos, documentos, etc.) que se han dado en la génesis y el desarrollo de la que hoy puede considerarse “Estrategia Europea para la gestión integrada de las zonas costeras”⁶. Un proceso que indudablemente no ha acabado sino que todavía tiene un largo camino por delante y que sólo se culminará con la aplicación de los instrumentos y técnicas de gestión integrada de las zonas en las diversos territorios costeros del extenso litoral europeo.

LOS AÑOS SETENTA Y LA PREOCUPACIÓN POR LAS ZONAS COSTERAS EN LOS PRIMEROS PROGRAMAS DE ACCIÓN AMBIENTAL

Las primeras iniciativas de la Comunidad Europea sobre el litoral nacieron paralelamente con la formulación de las primeras medidas de la política ambiental comunitaria bajo el impulso de la *Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano* de 1972. Se trataba de fijar la estrategia de la Comunidad para abordar los nuevos problemas ambientales que se concretó en unos programas de acción, a modo de recomendaciones –no vinculantes para los Estados miembros- que se han prolongado hasta el momento presente. Así, en el primer “Programa de Acción de las Comunidades Europeas en materia de protección del Medio Ambiente”

(1973-1977)’, tras destacar la trascendencia del medio marino, se hace referencia a los problemas ambientales existentes en las zonas costeras derivados de la urbanización, la expansión industrial, el turismo, etc. que ponen en peligro la subsistencia de los paisajes y biotopos característicos de dichas zonas. Se concluye propugnando en dicho Programa, frente a las exigencias contradictorias de las actividades económicas asentadas en ellas, la programación o planificación participada de las zonas costeras.

Del mismo modo, teniendo presente los documentos y recomendaciones elaboradas por organismos internacionales (Consejo de Europa, OCDE, etc), el segundo Plan de Acción (1977-1981)⁸, destaca que los problemas del litoral derivan fundamentalmente del rápido desarrollo de la industria y el turismo, agravados ante la ausencia de una planificación global a largo plazo, siendo necesario proteger los humedales costeros para de esta manera salvaguardar las formas peculiares de vida asociadas a la existencia de estos ecosistemas.

El contenido de estos Programas demuestran que la Comisión Europea tuvo muy temprana preocupación por la ordenación y gestión del litoral europeo sobre la base de que los recursos naturales de las zonas costeras eran los más frágiles y amenazados.

LA “CARTA EUROPEA DEL LITORAL” DE 1981

Con base en las Recomendaciones del Consejo de Europa sobre la protección de las costas y otras Declaraciones de poderes locales y regionales, la “Conferencia Plenaria de Regiones Periféricas Marítimas de la Comunidad Económica Europea” (que agrupaba a setenta regiones del litoral comunitario), celebrada en Knania (Creta) en octubre de 1981, se aprobó la “Carta Europea del Litoral”⁹. Se trata de un instrumento operativo de vital importancia para el posterior desarrollo en el seno de la Comunidad Europea de las iniciativas sobre la GIZC. Esta iniciativa se encuadra en el proceso de implantación en muchos países europeos de los mecanismos de ordenación del territorio, siendo un jalón muy significativo la aprobación en 1983 de la “Carta Europea de la Ordenación del Territorio”. Aunque anterior en el tiempo, la ordenación del litoral no es más que una manifestación sectorial de la ordenación del territorio¹⁰.

La Carta se compone de tres partes: un Preámbulo, los objetivos y las acciones que deben llevarse a cabo a escala comunitaria. Se añaden varios documentos: un anexo terminológico, las acciones ya emprendidas por las Instituciones comunitarias a favor del litoral, el primer programa de acción (1982-1985) de la propia Carta y la operación piloto denominada “impacto litoral”.

El Preámbulo comienza propugnado, con carácter de urgencia, una acción concertada y coordinada de las Instituciones comunitarias, nacionales, regionales y locales para la salvaguarda del litoral de Europa. Se destaca el papel esencial que el litoral tiene para la vida humana y se enumeran los problemas de las zonas litorales en general (modificación

continua del nivel del mar, multiplicación de los accidentes graves, la ampliación de la contaminación telúrica, la degradación urbanística, la destrucción irreversible de los ecosistemas naturales y el subempleo de las poblaciones costeras). A continuación se afirma que “el litoral del continente europeo está particularmente amenazado”. La clave para abordar estos problemas se centra en la necesidad de conciliar la protección y el desarrollo del litoral:

“es, pues, no solamente posible, sino necesario, conciliar los imperativos de protección y de desarrollo de las zonas litorales, que no son contradictorios más que en apariencia. Sólo una política voluntarista de ordenación integrada de las zonas litorales puede permitir resolver el problema”¹¹.

Se insiste en que la acción aislada de los Estados europeos no es suficiente, por lo que es necesaria la “acción vigorosa y coordinada a escala continental”; y se justifica la asunción por las Instituciones comunitarias de la responsabilidad en la solución de los problemas. La acción de la Comunidad deberá promover la solidaridad entre los diferentes países en los temas principales como son: el conocimiento, la información, la planificación, la normativa, la coordinación, la financiación y el control.

Los “objetivos” de la Carta se resumen en una estrategia global para la cual “es preciso organizar el litoral europeo para permitir conciliar las exigencias del desarrollo y los imperativos de la protección”. Y seguidamente se concretan los objetivos específicos más importantes:

- Desarrollar una economía litoral competitiva y selectiva
- Proteger y desarrollar las peculiaridades de cada zona litoral
- Organizar el espacio litoral
- Administrar el espacio litoral
- Prevenir los riesgos
- Controlar el turismo
- Informar ampliamente
- Desarrollar la investigación científica
- Armonizar el derecho europeo y
- Desarrollar la cooperación transfronteriza

Por último, se propone un “programa de acciones concretas” (el primer programa de acción), cuya ejecución concierne a todos los niveles de la organización administrativa –europeo, nacional, regional y local- y que se caracteriza por tres rasgos esenciales: selectividad, adaptabilidad y progresividad.

La aplicación de dicho Programa coincidió prácticamente con el tercer Programa de Acción de la Comunidad en materia de medio ambiente (1982-1986)¹² –que ratificaba lo previsto sobre el litoral en los dos anteriores-. La Comisión ofreció apoyo a la Secretaría General de la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas para la elaboración y reali-

zación de operaciones conformes a los principios de la Carta. Sin embargo, como señala PÉREZ CONEJO, “puede estimarse que la aplicación de la Carta por las propias regiones no ha sido tan rápida como sus promotores y el Parlamento hubieran deseado”²³. Tendría que pasar algún tiempo para que la Comisión europea tome como propia esta particular política.

LA FORMALIZACIÓN DE LA POLÍTICA AMBIENTAL COMUNITARIA Y LA ORDENACIÓN INTEGRADA DE LAS ZONAS COSTERAS

La reforma introducida en los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas por el Acta Única Europea de 1986 (AUE)²⁴ trae consigo una novedad trascendental que es la inclusión en el Tratado de la Comunidad Económica Europea (TCEE) de un Título VII (arts. 130R a 130T) relativo al medio ambiente²⁵. A partir de este momento existe en el Derecho comunitario una base jurídica segura que va a permitir impulsar muy considerablemente la consolidación y desarrollo de las normas comunitarias ambientales. El mismo año 1987 el Consejo Europeo lo declaró como “Año Europeo del Medio Ambiente”.

Al tiempo de la entrada en vigor del AUE se pone en marcha el 4º Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de medio ambiente (1987/1992)²⁶ que incluye con carácter novedoso medidas sobre las áreas costeras. Algunas de cuyas medidas habían sido, poco antes, recogidas por la Comisión en la Comunicación COM(86)571 de 30 de octubre de 1986, relativa a “la ordenación integrada de las zonas costeras: su función en la política comunitaria de medio ambiente”. Tras la solicitud sobre la aplicación de la “Carta Europea sobre el Litoral”, presentada por Portugal en el Consejo de Medio Ambiente de marzo de 1986, la Comisión se comprometió presentar al Consejo esta comunicación, en la cual:

1º.- se hace referencia a las motivaciones de las regiones periféricas marítimas de la Comunidad para adoptar una Carta Europea del Litoral, así como el interés del Parlamento Europeo y de la Comisión por esta iniciativa de las Regiones;

2º.- se sitúa el caso particular de las zonas costeras en el marco de las políticas comunitarias de protección del medio ambiente y de desarrollo regional, indicando la importancia, en relación con los objetivos de la Carta, de los mecanismos de coordinación de los fondos estructurales comunitarios;

3º.- se presentan una serie de acciones que la Comisión se propone proseguir o iniciar en el marco de las políticas correspondientes.

La Comisión acaba concluyendo que tomará las medidas para asegurar que “los principios de la Carta Europea del Litoral se toman totalmente en consideración en la evolución futura y especialmente en las modalidades de coordinación internas de la Comisión”.

LA PREPARACIÓN DE LA ESTRATEGIA COMUNITARIA PARA LA GESTIÓN INTEGRADA DE LAS ZONAS COSTERAS²⁷

1. El Tratado de la Unión Europea de 1992 y el 5º Programa de Acción en materia ambiental (1993-2000). El Informe Dobris

La reforma introducida por el Tratado de Maastricht en 1992²⁸ constituye un nuevo reforzamiento de la política ambiental comunitaria, incluyendo como objetivo comunitario el “crecimiento sostenible que respete el medio ambiente” (art. 2 TCE). Respecto del AUE se introducen algunas modificaciones en los arts. 130 R, 130 R y 130 T; así, por ejemplo la incorporación del “principio de cautela”, la ampliación de la democratización en los procedimientos de toma de decisiones y una más decidida intervención en los problemas de carácter internacional²⁹. También resulta significativo la introducción de los principios de “subsidiariedad” y “proporcionalidad” (art. 3 B TCE)²⁰ que habrían de tener un gran influjo sobre el planteamiento de las medidas comunitarias ambientales. Sin duda que la coincidencia de esta nueva reforma con la celebración de la Conferencia de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, sirvió para orientar en la dirección de este Cumbre muchas de las iniciativas comunitarias que se adoptarían desde entonces.

Un instrumento que marcó la nueva etapa de la política comunitaria sobre el medio ambiente fue el 5º Programa de Acción en materia de medio ambiente que, bajo el título “Hacia un desarrollo sostenible”, abarcó el periodo 1993-2000²¹. Entre los temas y metas del programa se encuentra el de las “zonas costeras” haciendo hincapié sobre su importancia como “patrimonio medioambiental único con recursos ecológicos, culturales y económicos insustituibles” y señalando las presiones a que están sometidos (en especial, el crecimiento demográfico y el turismo). Se cita la Resolución del Consejo de Ministros de 25 de febrero de 1992, sobre la “gestión integrada de las zonas costeras”²² por el que se instó a la Comisión a que propusiera una estrategia general de gestión integrada de las zonas costeras para proporcionar un marco medioambiental coherente para tipos de desarrollo integrado y sostenible. El 5º Programa se propone lograr el objetivo de “desarrollo sostenible de las zonas costeras y de sus recursos de acuerdo con la capacidad soportable de los entornos costeros”, con unas metas concretas hasta el año 2000, unos instrumentos y un calendario de actuaciones en las que se llama a la participación de los sectores y agentes implicados (vid. cuadro 13 del Programa).

Un año después de la puesta en marcha del 5º Programa, el Consejo emite una Resolución de 6 de mayo de 1994, relativa a “una estrategia comunitaria de gestión integrada de la zona costera”²³, en la que, partiendo de su anterior Resolución de 1992 y lo previsto en el mismo Programa de Acción Ambiental, renueva su invitación a la Comisión para que proponga, dentro del plazo máximo de seis meses y con respeto al principio de subsidiariedad, una estrategia comunitaria de gestión integrada de la zona costera. Una propuesta que se compromete a estudiar con carácter prioritario.

Otro hito fundamental en este tema es la publicación, en 1995, del “Informe Dobris sobre Medio Ambiente en Europa”²⁴ preparado por el Grupo de trabajo de la Agencia Europea del Medio Ambiente (AEMA) en colaboración con diversos organismos y organizaciones internacionales. En este extenso documento se estudian los diferentes aspectos de la situación del medio ambiente en el continente europeo (con ámbito mayor que el de la Europa comunitaria), a través de la exhaustiva evaluación del estado de los diferentes recursos naturales (aire, aguas, continentales, mares, etc.), la identificación de las presiones a que aquellos están sometidos (población, producción y consumo; explotación de los recursos naturales; emisiones, residuos, etc.) y de las actividades humanas que presentan un mayor impacto, para terminar con la síntesis de los problemas más relevantes del medio ambiente. Justamente en este inventario de problemas se trata de las “Amenazas para las zonas costeras” (Capítulo 36)²⁵, propugnando la adopción por parte de los poderes públicos una política que ayude a compatibilizar las actividades humanas sobre las costas con el medio ambiente, teniendo en cuenta las necesidades económicas locales.

En 1998, la AEMA publicó el segundo informe sobre el medio ambiente en Europa, titulado “Medio Ambiente en Europa: Segunda Evaluación” (Dobris+3)²⁶. El informe analiza la evolución de doce problemas ambientales considerados claves entre los que se encuentra el relativo al “medio ambiente marino y del litoral”²⁷.

2. La puesta en marcha de la estrategia europea sobre gestión integrada de la zona costeras y el Programa de demostración

El punto de partida para la elaboración de una “estrategia comunitaria sobre gestión integrada de las zonas costeras” se encuentra en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre “la gestión integrada de las zonas costeras” (COM(95) 511 final, de 31 de octubre de 1995)²⁸, en respuesta a la referida Resolución del Consejo de 6 de mayo de 1994. En ella se pone de manifiesto la creciente degradación de muchas zonas costeras del litoral europeo y la necesidad de preparar una actuación en el ámbito de la Unión, a fin de acelerar la realización del desarrollo sostenible en estas zonas. Para ello se contempla la puesta en marcha de un “Programa de demostración sobre la ordenación integrada de las zonas costeras” cuyo objetivo es mostrar la forma de poner en práctica los principios de integración y subsidiariedad para aumentar la eficacia de los instrumentos existentes, uno de cuyos factores claves radica en una mejor coordinación recíproca entre los campos de actividad y los diferentes niveles de competencia territorial.

En particular, el citado “Programa de demostración de la Comisión Europea sobre gestión integrada de las zonas costeras” se presentó en 1996 como iniciativa común de las Direcciones Generales XI (Medio Ambiente), XIV (Pesca) y XVI (Política Regional) y con una contribución importante de otras Direcciones Generales, sobre todo la XII (Investigación) y el Centro Común de Investigación (CCI), así como la Agencia Europea para el Medio Ambiente (AEMA). El Programa se

basa en treinta y cinco proyectos locales y regionales de toda Europa (de los que tres corresponden a España: Huelva, Valencia y Barcelona) destinados a demostrar la aplicación de la estrategia para la gestión integrada de las zonas costeras, en una serie de análisis temáticos horizontales y en proyectos de investigación, completados con reuniones periódicas con un grupo de expertos (compuesto por expertos nacionales y representantes de las Administraciones locales, los agentes socioeconómicos y ONGs) y con amplios contactos con otras organizaciones exteriores.

Una vez iniciado el citado Programa en 1996, el documento de la Comisión Europea (COM(97) 744 final, de 12 de enero de 1998)²⁹, informa sobre los progresos logrados en su aplicación, estableciendo el programa de trabajo que terminó a finales de 1999 con otra comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento comunitarios en la que se recogieron las conclusiones definitivas. En aquella comunicación se describe la metodología que orienta el Programa y los factores clave que permitirán evaluar horizontalmente los proyectos en curso y que se concretan en las siguientes áreas temáticas, cada una de las cuales fue evaluada por los correspondientes informes encomendados a varios expertos, finalizados el año 1999 (citados en las notas):

- 1º.- El sistema legal y normativo referente a la GIZC³⁰.
- 2º.- Los procesos de participación en la GIZC: los mecanismos y procedimientos necesarios³¹.
- 3º.- El papel y utilidad de la tecnología en relación con la GIZC³².
- 4º.- La planificación y gestión de los procesos de la GIZC, en especial, la cooperación entre los sectores y administraciones territoriales implicados³³.
- 5º.- La influencia de las políticas de la Unión Europea sobre el proceso de GIZC³⁴.
- 6º.- La naturaleza de la información requerida por la GIZC³⁵.

Asimismo, a modo de avances provisionales de las experiencias del Programa de demostración, la Comisión publicó y difundió dos documentos, ambos elaborados en 1999: “Hacia una estrategia europea para la gestión integrada de las zonas costeras: principios generales y opciones políticas”³⁶, y el que lleva por título “Lecciones del programa de demostración de la Comisión Europea sobre la gestión integrada de las zonas costeras”³⁷.

El primer documento tiene por objeto reunir y difundir las principales lecciones que se desprenden de las experiencias hasta la fecha del programa de demostración, y suscitar el debate y un consenso en torno a la futura estrategia europea para la gestión integrada de las zonas costeras que invierta la tendencia hacia la insostenibilidad todavía constante en las zonas costera de Europa. Avanza en los posibles principios generales para una gestión correcta de las zonas costeras, explica qué se entiende por GIZC y formula la opciones políticas para la futura estrategia. Por otra parte, enumera las circunstancias que han llevado a plantear la estrategia europea de GIZC:

1º.- la existencia de una legislación y unas políticas públicas con una *orientación sectorial y sin coordinación*;

2º.- la adopción de decisiones sectoriales de planificación inadecuadas y aisladas, *en contra de los intereses a largo plazo* de una gestión sostenible de las zonas costeras;

3º.- la persistencia de una *rigidez burocrática* que ha limitado la creatividad y la capacidad de adaptación local;

4º.- el desarrollo de iniciativas locales para una gestión sostenible de la costa que ha carecido de recursos y el apoyo necesarios por las esferas superiores de la Administración;

5º.- la aplicación de una gestión de la costa con falta de visión y basada en *conocimientos muy limitados* de los procesos costeros;

6º.- la producción de una investigación científica y técnica y de recogida de datos sin contar con los usuarios finales.

El segundo documento, mucho más extenso, describe las “lecciones” derivadas hasta entonces de los distintos componentes del programa de demostración, a saber: los 35 proyectos realizados por toda la costa europea, los estudios temáticos horizontales (instrumentos legislativos y reglamentarios, participación, tecnología, cooperación sectorial y territorial, papel de la política de la UE e información), las actividades de investigación (realizadas como parte del programa ELOISE) y los seminarios y reuniones oficiales de los responsables de proyectos y el grupo de expertos nacionales. El documento sistematiza las experiencias obtenidas en la ejecución del programa de demostración siguiendo las etapas lógicas para la implantación del proceso de GIZC:

- La “activación del proceso”: ¿quién la debería realizar?, la función del órgano rector, la declaración previa de objetivos y su contenido, y el carácter reglamentario o voluntario del proceso.

- El “proceso” propiamente dicho: distinguiendo, a su vez:

- El presupuesto fundamental de una adecuada información, la generación de datos, su transformación en información útil, su evaluación y difusión.

- La colaboración efectiva entre todas las partes interesadas, tanto entre las diferentes Administraciones implicadas como la participación ciudadana y del sector privado en general.

- Los aspectos jurídicos que intervienen: definición de la zona costera, aspectos competenciales y jurisdicciones concurrentes, y problemas relativos a la propiedad privada y de los derechos públicos sobre el litoral.

- La evaluación de la eficacia del mismo proceso.

- Los “mecanismos de actuación”: de variada naturaleza, tanto jurídicos, económicos, técnicos, etc.

- El “mantenimiento del proceso”: a través del respaldo público, el desarrollo de los recursos humanos, la investigación y el apoyo económico.

- La “influencia de las políticas de la Unión Europea”: relaciones exteriores, agricultura, transportes, medio ambiente, información, investigación y desarrollo, pesca y acuicultura, política regional, planificación espacial y turismo.

Por último, se relacionan en el Anexo I los problemas más destacados en la implantación del proceso, relativos a determinados sectores económicos ubicados en el litoral y a concretos efectos físicos de la degradación costera.

Tanto estos documentos de la Comisión como los informes temáticos elaborados por los grupos de expertos han sido la base teórica fundamental para diseñar la “Estrategia europea” a la que dedicamos el próximo apartado.

3. Las conclusiones del Programa de demostración y las bases para la estrategia europea para la GIZC. La propuesta de recomendación de 2000

3.1. El documento COM(2000) 547 final sobre la GIZC: “una estrategia para Europa”

Este documento aprobado el 27 de septiembre de 2000, dirigido por la Comisión al Consejo y Parlamento europeos³⁹, presenta una serie de conclusiones y recomendaciones que constituyen una estrategia de la Unión Europea para una GIZC, que se basa en los resultados del Programa demostración de la Comisión y tiene por ejes fundamentales el principio del desarrollo sostenible y el de integración del medio ambiente en las demás políticas comunitarias con incidencia sobre las zonas costeras.

Consta de un breve preámbulo y cuatro partes: “el reto de la gestión de las zonas costeras” (I), las “conclusiones del Programa de demostración de la Comisión Europea sobre ordenación integrada de las zonas costeras” (II), “una estrategia europea para la gestión integrada de las zonas costeras” (III), y unas “observaciones finales” (IV), además de un Anexo que contiene los “principios de la gestión integrada de las zonas costeras”.

En la primera parte se identifican los concretos problemas biofísicos y humanos –interdependientes– que aquejan a las zonas costeras:

1º.- El problema biofísico fundamental radica en que “el desarrollo no se contiene en los límites de las capacidades ambientales locales”, manifestado comúnmente en:

- La erosión costera extendida, principalmente por una infraestructura humana inadecuada y un desarrollo muy próximo al litoral.

- La destrucción del hábitat como consecuencia de una construcción y ordenación territorial poco planificadas o de la explotación del mar.

- La pérdida de biodiversidad, especialmente de recursos pesqueros.

- La contaminación del suelo y de los recursos hídricos.

- Los problemas en cuanto a la calidad y cantidad del agua.

2º.- Entre los “problemas humanos” cabe destacar:

- El desempleo e inestabilidad social por el declive de sectores tradicionales o compatibles con las preocupaciones ambientales.
- La competencia entre usuarios para la explotación de los recursos.
- La destrucción del patrimonio cultural y dilución del tejido social por el desarrollo incontrolado, especialmente del turismo.
- La pérdida de propiedad y de posibilidades de desarrollo ante la erosión de la costa.
- La pérdida de posibilidades de empleo duradero.
- La marginalización y emigración.

Y dado que “la mayor parte de los europeos tienen un vínculo con las zonas costeras” (el 50% de la población de la Unión Europea vive en una franja de 50 Kms en torno a la costa), la resolución de los problemas en las zonas costeras “reviste una importancia estratégica para todos los europeos”.

En la segunda parte se desarrollan las conclusiones del Programa de demostración que ha contado con una amplia consulta previa por parte de los responsables de los proyectos, de expertos nacionales y del público en general. La experiencia adquirida en estos años ha revelado las causas subyacentes a los problemas comunes de las zonas costeras:

- Ha habido una *falta de visión en la gestión de la costa*, basada en una comprensión muy limitada de los procesos y de la dinámica de la costa.
- La participación de los interesados en la formulación y aplicación de soluciones a los problemas costeros no ha sido la adecuada.
- La *política y la legislación sectorial inadecuada y poco coordinada* ha sido a menudo contraria a la GIZC.
- Los *sistemas burocráticos rígidos* y la falta de coordinación entre las instancias administrativas competentes han limitado la creatividad y adaptabilidad local.
- Las iniciativas locales en la gestión sostenible de las costas han carecido de los recursos adecuados y del apoyo político necesario.

Frente a una *visión sectorial* del problema, “lo mejor es aplicar un enfoque territorial integrado”, mucho más amplio que la propia zona costera, donde lo fundamental es la intervención y colaboración de todas las partes interesadas. En lo que respecta a los niveles administrativos de gestión, “las soluciones integradas sólo pueden hallarse y aplicarse a escala local y regional”, aunque para ello es necesario contar con los niveles superiores que han de ofrecer “un contexto jurídico e institucional integrado”. En esta dirección se concretan los cometidos de los distintos niveles administrativos que pueden sintetizarse del siguiente modo:

1º.- NIVEL LOCAL:

- Recopilación de la información sobre las condiciones locales.
- Hacer participar a las partes locales interesadas
- Garantizar la mejor aplicación práctica del enfoque integrado.
- Alcanzar consensos o efectuar arbitrajes.

2º.- NIVEL REGIONAL (o CUENCA HIDROGRÁFICA):

- Fomentar la coordinación entre los municipios locales.
- Garantizar la aplicación coordinada de la legislación comunitaria y la normativa nacional.
- Garantizar la colaboración de los agentes de los países colindantes para resolver los problemas transfronterizos.

3º.- NIVEL NACIONAL:

- Proporcionar un marco jurídico y normativo adecuado.
- Garantizar la coherencia de la legislación nacional y los programas que afectan las zonas costeras.
- Marcar la orientación y contribuir al fomento de las actividades coherentes a escala regional y local.

4º.- NIVEL COMUNITARIO:

- Fomentar una actuación coordinada a escala comunitaria.
- Evitar o limitar los impactos negativos de las políticas comunitarias sobre las costas.
- Desempeñar un papel de liderazgo y orientación, definiendo un marco que permita la actuación de los demás niveles, siempre con respeto al principio de subsidiariedad.

La Parte 3ª del documento recoge, propiamente, la “estrategia europea para la gestión integrada de las zonas costeras”, consistente en una serie de acciones concretas que, bajo el principio de proporcionalidad, aprovechen los instrumentos, programas y recursos ya existentes. Dichas acciones son, de forma resumida, las siguientes:

1ª.- “Fomentar la gestión integrada de las zonas costeras en los Estados miembros y en los mares regionales”, lo cual se concreta, a su vez, en actuaciones como:

- Invitar a la aplicación de *principios de una buena gestión de las zonas costeras* y recomendar las etapas para su consecución.
- Impulsar una ordenación territorial equilibrada e integrada de acuerdo con los principios de la “Perspectiva Europea de Ordenación Territorial” (PEOT).
- Apoyo de las principales iniciativas de los Estados miembros en materia de la GIZC.

- Aplicación de la ordenación territorial integrada en la programación y ejecución de los Fondos Estructurales (FEDER, IFOP, FEOGA) y de Cohesión sobre las zonas costeras.

- Mejora en el cumplimiento de las obligaciones y compromisos comunitarios derivados de los convenios regionales e internacionales sobre zonas marinas y costeras.

- Fomento de la *protección ambiental y el desarrollo sostenible del turismo*.

2ª.- “Compatibilizar las políticas de la UE con la gestión integrada de las zonas costeras”, a través del establecimiento de un proceso permanente en los servicios de la Comisión para garantizar que las políticas sectoriales de la UE sean compatibles con la GIZC comunitarias y permitan su aplicación. Así, serán objeto de atención particular los siguientes ámbitos:

- Naturaleza
- Transportes
- Política exterior
- Evaluación ambiental estratégica
- Pesca
- Agua
- Política de desarrollo rural
- Contaminación marina
- Contaminación de origen terrestre y residuos
- Aguas de lastre

3ª.- “Fomentar la participación y el diálogo entre las partes interesadas”, proponiendo la creación de un Foro europeo de partes interesadas en las zonas costeras y un “observatorio” para una información coherente sobre la aplicación de la GIZC en los Estados miembros.

4ª.- “Fomentar la aplicación de buenas prácticas en materia de gestión integrada de las zonas costeras”, mediante la creación de una red de profesionales de las zonas costeras, la adopción de un marco comunitario para el desarrollo sostenible en el medio urbano y la utilización de varios instrumentos financieros comunitarios (INTERREG III, URBAN y LIFE III) para la elaboración de buenas prácticas en materia de ordenación territorial integrada.

5ª.- “Generar información y conocimientos sobre las zonas costeras”, a través de la orientación de la política de investigación comunitaria hacia las necesidades de gestión de las zonas costeras (el 5º Programa marco), el apoyo de la Agencia Europea del Medio Ambiente y la inclusión en las políticas educativa y de formación de la Comunidad de materias relativas a la gestión de las zonas costeras.

6ª.- “Difundir la información e incrementar la concienciación pública”, para lo cual la Comisión:

- Garantizará una amplia difusión de los resultados de los proyectos que haya financiado.

- Facilitará la difusión de los resultados pertinentes a los responsables en materia de ordenación y gestión de las zonas costeras.

- Ampliará la difusión pública de información sobre la GIZC.

7ª.- “Aplicación de la estrategia”: las acciones concretas propuestas se aplicarán lo antes posible, teniendo en cuenta el ciclo de desarrollo de los programas y la revisión de las políticas en cada ámbito. No obstante, la estrategia “debe considerarse un instrumento flexible y evolutivo, destinado a responder a las necesidades específicas de las regiones y condiciones distintas.” Por tal motivo, los servicios de la Comisión “realizarán una primera revisión de la estrategia al cabo de tres años y, posteriormente, se revisará junto con la evaluación del estado del medio ambiente europeo que realiza la AEMA”.

Por último, en las “Observaciones finales” se indica que los “principios de la gestión integrada” recogidos en el Anexo I –que ya expusimos en el Capítulo 1º, III, 2 de esta parte del trabajo- no han de limitarse a las zonas costeras y que, en el futuro, lo deseable es que el enfoque de la ordenación territorial integrada pueda extenderse a todo el territorio de la Unión Europea.

3.2. El documento COM(2000) 545 final sobre la aplicación de la GIZC en Europa.

El resultado final del largo proceso emprendido por la Comunidad Europea a favor de la gestión integrada de las zonas costeras ha cristalizado en la propuesta de Recomendación presentada al Consejo y el Parlamento Europeo, mediante el documento COM(2000) 545 final, de 8 de septiembre de 2000⁴⁰. Este documento se compone de seis partes:

1ª.- “Una visión común”: recomendando a los Estados miembros a consensuar una visión común para sus zonas costeras basada en:

- Unas posibilidades económicas y laborales sostenibles.
- Un sistema social y cultural operativo en las comunidades locales.
- Una gestión adecuada de los paisajes con fines estéticos y para el disfrute colectivo.
- La integridad del ecosistema y gestión sostenible de los recursos, vivos o no, de los componentes tanto marinos como terrestres de las zonas costeras.
- En el caso de las zonas costeras aisladas, su plena incorporación en la corriente europea.

2ª.- Los “principios” que deben adoptar los Estados miembros de la “buena gestión de las zonas costeras”:

- Una perspectiva amplia y global (temática y geográfica).

- Una perspectiva a largo plazo.
- Una gestión modulada en un proceso gradual.
- El conocimiento de las características locales.
- Un trabajo en sintonía con los procesos naturales.
- Una planificación participativa.
- El apoyo y la participación de todas las instancias administrativas competentes.
- El recurso a una combinación de instrumentos.

3ª.- Los “inventarios nacionales”, que cada Estado miembro debe establecer para determinar los agentes, las normas y las instituciones que influyen en la ordenación y gestión de sus zonas costeras, y que debe cubrir todos los niveles administrativos y el papel de la sociedad civil. En él deben tenerse en cuenta sectores como: la pesca, los transportes, la energía, la gestión de recursos, la protección de las especies y hábitats, el empleo, el desarrollo regional, el turismo y ocio, la industria y la minería, la gestión de residuos, la agricultura y la educación.

4ª.- En función de los resultados de dicho Inventario, cada país deberá elaborar una “estrategia nacional” para aplicar los principios de la GIZC que contemplará:

- La definición de las funciones respectivas de los responsables administrativos con competencias sobre el litoral, así como la determinación de los mecanismos para su coordinación.
- La definición de la combinación adecuada de instrumentos para la aplicación de los principios de la GIZC (instrumentos de ordenación del territorio y uso del suelo, compra de terrenos y declaración de dominio público, acuerdos voluntarios, incentivos económicos y fiscales, etc.).
- La elaboración de los medios que permitan solucionar la diferencia entre las zonas costeras y marítimas en la legislación, las políticas y los programas nacionales.
- La determinación de las medidas para fomentar iniciativas “de abajo arriba” en materia de GIZC y sus recursos.
- La determinación de las fuentes de financiación a largo plazo para el desarrollo de dichas iniciativas.
- La definición de mecanismos para garantizar la aplicación íntegra y coordinada de la legislación comunitaria en materia de zonas costeras.
- El establecimiento de sistemas adecuados de control permanente y difusión de la información sobre las zonas costeras.
- La determinación de la forma en que los programas nacionales de educación formación pueden contribuir a la aplicación de los principios de la GIZC.

5ª.- “Cooperación”: Se insta a los Estados miembros a iniciar un diálogo con los países vecinos –incluso los ex-

tracomunitarios- para establecer mecanismos que permitan una mayor coordinación de las respuestas a problemas transfronterizos, así como a trabajar de forma activa con las instituciones comunitarias y otras partes interesadas en la aplicación de una “visión común” –y que se concreta en la participación en un “Foro europeo de partes interesadas en las zonas costeras”-.

6ª.- “Informes”: Una vez adoptada formalmente esta recomendación, los Estados miembros deberán informar a la Comisión, en el plazo de dos años, acerca de la experiencia en su aplicación.

De esta propuesta de Recomendación debe destacarse la naturaleza del instrumento jurídico elegido –el de la Recomendación- que se trata de un acto jurídico no vinculante y, por consiguiente, sin la fuerza que podría haber tenido el formalizarse en una Directiva, que según los informes preparatorios de la Estrategia hubiera sido la figura jurídica más apropiada para lograr con mayor eficacia los objetivos propuestos.

4. El 6º Programa de Acción en materia de medio ambiente (2001-2010) y la protección de las zonas costeras.

La propuesta sobre el 6º Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente, que lleva por título “Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos”⁴¹ y que comprende el periodo 2001-2010, plantea una nueva estrategia basada en las siguientes líneas directrices:

- 1ª.- “mejorar la aplicación de la legislación medioambiental vigente”;
- 2ª.- “profundizar la integración de las preocupaciones medioambientales en las demás políticas”;
- 3ª.- trabajar con el mercado a través de los intereses de empresas y consumidores va a contribuir a una producción y unos modelos de consumo más sostenibles;
- 4ª.- facilitar el acceso de los ciudadanos a la información ambiental;
- 5ª.- promover las mejores prácticas -y a través de los Fondos Estructurales- en las decisiones sobre planificación y gestión de los usos del suelo.

De los todos los Programas de Acción este es el que con más profusión de refiere a las zonas costeras, justamente por resaltar la importancia de la planificación territorial para la protección del medio ambiente. Así, en el apartado 2.5 de la Estrategia se señala que “en el complejo juego de fuerzas y presiones que dan lugar a los problemas ecológicos, la planificación y gestión de los usos del suelo desempeñan un papel vital” y que los impactos sobre las condiciones ambientales son especialmente preocupantes sobre las zonas costeras. Por ello, es preciso es preciso “ampliar y extender iniciativas tales como (...) el programa piloto sobre gestión integrada de zonas costeras”.

Por otra parte, entre los problemas clave que el 6º quiere abordar está el de la proteger la naturaleza y la biodiversidad

como “recurso único” (apartado 4). Los cambios del uso de suelo y la sobreexplotación de los recursos naturales (como la pesca) ponen en peligro diferentes aspectos de la biodiversidad. En particular, las zonas frágiles tales como las islas y las zonas costeras y montañosas “son ricas en diversidad biológica y exigen por tanto una atención especial y medios específicos de gestión integrada para hacer frente al desarrollo turístico”. Además de otras medidas, la Comisión alude a las recomendación sobre gestión integrada y participativa de las zonas costeras (apartado 4.3). Y respecto de la línea de trabajo sobre los “usos del suelo”, junto a la implementación de la red “Natura 2000” señala que “el Programa de gestión integrada de las zonas costeras es un ejemplo de las medidas y estrategias necesarias para conciliar el bienestar económico y una buena estructura social con la protección de la naturaleza y del paisaje” (apartado 4.4). Otro de los problemas destacados es el de la “degradación del ambiente marino” frente al que vuelve a referirse como medida de acción a la “aplicación de la gestión integrada del litoral” (apartado 4.4).

Por último, en el artículo 3º -donde se contienen los “planeamientos estratégicos para alcanzar los objetivos de medio ambiente”- la propuesta de Decisión por la que se establece el 6º Programa de acción dispone, en su apartado 9, una acción prioritaria dirigida al:

“Aliento y fomento de decisiones efectivas sobre gestión y ordenación del territorio que tengan en cuenta consideraciones ambientales, respetando, al mismo tiempo, el principio de subsidiariedad, para lo cual se requiere:

- Fomentar las mejores prácticas en relación con la ordenación del territorio sostenible, poniendo especial énfasis en el *Programa de Gestión Integrada de las Zonas Costeras*;
- apoyar programas y redes que faciliten el intercambio de experiencias y el desarrollo de buenas prácticas sobre desarrollo urbano sostenible y explotación marina sostenible;
- aumentar los recursos destinados a medidas agroambientales dentro de la Política Agrícola Común y ampliar el alcance de estas medidas”⁴²

LA RECOMENDACIÓN DE 2002 SOBRE LA APLICACIÓN DE LA GESTIÓN INTEGRADA DE LAS ZONAS COSTERAS EN EUROPA Y SUS POSTERIORES DESARROLLOS

1. La Recomendación de 30 de mayo de 2002 sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa⁴³

El proceso iniciado por el documento COM(2000) 545 final sobre la aplicación de la GIZC en Europa ha culminado con la aprobación por el Parlamento Europeo y el Consejo de la “Recomendación 2002/413/CE sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa”⁴⁴.

La Recomendación se compone de seis Capítulos relativos a “Un planeamiento estratégico” (1º), los “Principios” (2º), los

“Inventarios Nacionales” (3º), las “Estrategias Nacionales” (4º), la “Cooperación” (5º) y los “Informes y la revisión” (6º).

La Recomendación comienza destacando que el “planeamiento estratégico” para la GIZC debe tener en cuenta las estrategias que sobre el medio ambiente y el desarrollo sostenible ha aprobado la Comunidad Europea; en particular:

- la “*Estrategia europea para un desarrollo sostenible*”, aprobada por la Comisión Europea el 15 de mayo de 2001 y presentada en el Consejo Europeo de Gotemburgo de junio de 2001⁴⁵;
- el “*Sexto Programa de acción en materia de medio ambiente*”, titulado “*Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos*” (que ya analizamos en un apartado anterior).

Las “bases” en la que se fundamenta el planeamiento estratégico que deberían adoptar los Estados miembros son las siguientes (Capítulo 1º):

- a) *la protección del medio ambiente costero*, formulado en términos de ecosistemas y capaz de preservar la integridad y funcionamiento de los mismos, así como la *gestión sostenible de los recursos naturales* de los componentes tanto marinos como terrestres de las zonas costeras;
- b) *el reconocimiento de la amenaza* que representa para las zonas costeras el cambio climático y los peligros que conlleva el *aumento del nivel del mar y la violencia y frecuencia crecientes de los temporales*;
- c) *unas medidas de protección de las costas que sean adecuadas y ecológicamente responsables*, incluida la protección de los núcleos de población costeros y su patrimonio cultural;
- d) *unas posibilidades económicas y laborales sostenibles*;
- e) *un sistema social y cultural operativo en las comunidades locales*;
- f) *las zonas adecuadas accesibles para el público*, tanto con fines estéticos como recreativos;
- g) *en el caso de las zonas costeras aisladas*, el mantenimiento o el fomento de su *cohesión*;
- h) *una mejor coordinación de las actuaciones de todas las autoridades participantes*, tanto en el mar como en tierra, en la gestión de la interacción mar-tierra.

En cuanto a los “principios” y “medidas” que deberían seguir las estrategias nacionales sobre gestión integrada de las zonas costeras, teniendo en cuenta las “buenas prácticas” definidas en el “programa de demostración” de la Comisión y otros similares, el Capítulo 2º enumera los siguientes:

- a) *una perspectiva amplia y global* (temática y geográfica) que tome en cuenta la interdependencia y disparidad de los sistemas naturales y las actividades humanas que tengan incidencias en las zonas costeras;
- b) *una perspectiva a largo plazo* que tenga en cuenta el *principio de cautela* y las necesidades de las generaciones actuales y futuras;

c) una gestión modulada en un *proceso gradual* que facilite las adaptaciones según surjan problemas y evolucionen los conocimientos. Ello exige una *sólida base científica* relativa a la evolución de las zonas costeras;

d) las *características locales* y *la gran diversidad de las zonas costeras* de Europa, de forma que pueda responderse a sus necesidades prácticas con *soluciones específicas y medidas flexibles*;

e) un *trabajo en sintonía con los procesos naturales* y que respete la *capacidad de carga de los ecosistemas*, con lo cual las actividades humanas serán más respetuosas con el medio ambiente, más responsables socialmente y racionales, desde el punto de vista económico, a largo plazo;

f) la *participación de todas las partes interesadas* (interlocutores económicos y sociales, organizaciones representativas de los residentes de las zonas costeras, las organizaciones no gubernamentales y el sector empresarial) en el *proceso de gestión*, por ejemplo mediante acuerdos y según el *principio de la responsabilidad compartida*;

g) el *apoyo y la participación de todas las instancias administrativas competentes a escala nacional, regional y local*, entre las cuales convendrá establecer o mantener los vínculos adecuados para mejorar la coordinación de las distintas políticas existentes. Según corresponda, se debería proceder a establecer asociaciones con las autoridades regionales y locales o entre las mismas;

h) el *recurso a una combinación de instrumentos* destinados a facilitar la coherencia entre los objetivos de la política sectorial y entre la ordenación y la gestión.

Para la aplicación de la gestión integrada en los Estados miembros y como paso previo para la elaboración de las “estrategias nacionales” la Recomendación propone –en su Capítulo 3º- la creación de los llamados “inventarios nacionales” cuyo objetivo es “determinar los principales agentes, las normas y las instituciones que influyen en la gestión de las zonas costeras” y cuyos criterios deberían abordar los siguientes aspectos:

a) está bien tener en cuenta (sin que se trate de una lista exhaustiva) *los sectores y ámbitos siguientes*:

- 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;

b) *abarcar todos los niveles administrativos*;

c) analizar los *intereses, cometido y preocupaciones de los ciudadanos, las organizaciones no gubernamentales y el sector empresarial*;

d) *determinar las organizaciones y estructuras de cooperación interregionales pertinentes*, y

e) consignar las *políticas y medidas legislativas aplicables*.

En cuanto a la elaboración de las “estrategias nacionales” que deben tener en cuenta los resultados de los “inventarios”, la Recomendación –en su Capítulo 4º, 1- deja en manos de los Estados la posibilidad de desarrollar una o varias estrategias nacionales de gestión integrada (en este caso se tratarían de estrategias regionales), siempre partiendo de la cooperación con las “autoridades regionales y las organizaciones interregionales”. Asimismo deja libertad a los Estados para determinar si dichas estrategias han de referirse “específicamente a las zonas costeras” o pueden integrarse en “una estrategia o programa geográficamente más amplio para el fomento de la gestión integrada de una zona más extensa” (Capítulo 4º, 2). En todo caso, la Recomendación señala –en su Capítulo 4º, 3- las determinaciones o contenidos mínimos que deberían contemplar las Estrategias, que son las siguientes:

a) *Definir las funciones respectivas de los distintos responsables administrativos* del país o región cuyas competencias incluyan actividades o recursos relacionados con las zonas costeras y *determinar los mecanismos para su coordinación*. Esta definición de funciones debería garantizar una estrategia y un control adecuados y una coherencia de las actuaciones;

b) *Definir la combinación adecuada de instrumentos* para la aplicación de los principios contemplados en el capítulo II, en el contexto jurídico y administrativo nacional, regional o local. Para la aplicación de las estrategias, los Estados miembros deberían decidir si conviene:

i) elaborar *planes estratégicos nacionales para la costa* a fin de fomentar la gestión integrada, garantizando entre otras cosas que se controle la urbanización adicional y la explotación de zonas no urbanas y que al mismo tiempo se respeten las características naturales del entorno costero;

ii) establecer *mecanismos de compra de terrenos y de declaración de dominio público para garantizar el acceso público* para fines de esparcimiento sin que ello afecte a la protección de las zonas sensibles;

iii) elaborar *acuerdos voluntarios o contractuales con los usuarios de las zonas costeras*, incluidos los acuerdos ambientales con el sector industrial;

iv) recurrir a *incentivos económicos y fiscales*, y

v) actuar aplicando los *mecanismos de desarrollo regional*.

c) Desarrollar o mantener las *normas o las políticas y programas nacionales, y en su caso regionales o locales*, aplicables tanto a las zonas marinas como a las zonas terrestres de las costas.

d) En particular, determinar *medidas para fomentar iniciativas ascendentes y la participación pública* en materia de gestión integrada de las zonas costeras y de sus recursos;

e) Determinar *fuentes de financiación duraderas* para las iniciativas en materia de gestión integrada de las zonas costeras cuando sea necesario, y estudiar cómo aprovechar de la mejor forma posible los mecanismos financieros existentes tanto a nivel comunitario como nacional.

f) Definir *mecanismos para garantizar una aplicación íntegra y coordinada de la legislación y las políticas de la Comunidad* que tengan incidencias en las zonas costeras, incluso a la hora de revisar las políticas comunitarias existentes.

g) Incluir *sistemas adecuados de control y de difusión de la información al público sobre sus zonas costeras*. Estos sistemas deberían recoger y suministrar información en formatos adecuados y compatibles para los responsables locales, regionales y nacionales, con el fin de facilitar la gestión integrada. Entre otros podrán utilizarse como base a tal efecto los trabajos de la Agencia Europea del Medio Ambiente. Estos datos deben ser accesibles al público con arreglo a la legislación comunitaria aplicable, en particular la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo.

h) Determinar cómo unos *programas nacionales de educación y formación adecuados* pueden contribuir a la aplicación de los principios de la gestión integrada en las zonas costeras.

Teniendo en cuenta que las estrategias sobre las zonas costeras pueden afectar a varios países, la Recomendación impulsa la cooperación y el diálogo entre los países vecinos (comunitarios o extracomunitarios) de un mismo mar regional con el fin de lograr una “mayor coordinación de las respuestas a problemas transfronterizos” (Capítulo 5º, 1). Igualmente se recomienda que los Estados miembros trabajen en colaboración con las instituciones de la Comunidad Europea y otras partes interesadas en las zonas costeras para “garantizar los avances en la aplicación de un planteamiento común en materia de gestión integrada de las zonas costeras”; en esta misma línea se considera útil la creación de un “Foro europeo de partes interesadas en las zonas costeras” (que, como veremos en el apartado siguiente ya se ha creado a instancias del Gobierno español) (Capítulo 5º, 2). Y ante la perspectiva de la adhesión de nuevos países a la Unión Europea se propone, con el mismo fin, la cooperación con los países candidatos (Capítulo 5º, 3).

Por último, la Recomendación establece la obligación para los Estados miembros de informar a la Comisión “en el plazo de cuarenta y cinco meses” (es decir, antes de febrero del 2006) sobre las experiencias en la aplicación de la misma (Capítulo

6º, 1). Dichos informes, que deberán hacerse públicos, deberán incluir –como dispone el Capítulo 6º, 2- información sobre:

a) *los resultados del inventario nacional*;

b) *la estrategia o estrategias propuestas a escala nacional* para la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras;

c) un *resumen de las medidas adoptadas*, o que se vayan a adoptar, para aplicar la estrategia o estrategias nacionales;

d) una *evaluación de los efectos previstos de la estrategia o estrategias* sobre la situación de las zonas costeras;

e) una *evaluación de la transposición y aplicación de la legislación y de las políticas comunitarias* con repercusión en las zonas costeras.

Finalmente, la Comisión ha de revisar la Recomendación en el plazo de cincuenta y cinco meses (es decir, antes de enero del 2007) y presentar al Parlamento Europeo y al Consejo “un informe de evaluación acompañado, en su caso, de una propuesta de medidas comunitarias adicionales” (Capítulo 6º, 3).

Poco tiempo después de la aprobación de la Recomendación se publicó el Estudio Socio-económico sobre los costes y beneficios de la Gestión Integrada de las Zonas Costeras en Europa⁴⁶.

2. La constitución de un Foro de Alto Nivel sobre la gestión de las zonas costeras en Europa y la “Declaración de Villajoyosa” de abril de 2002. El grupo de expertos

Poco antes de la aprobación de la Recomendación 2002/413/CE de 30 de mayo que acabamos de exponer, durante el mandato español en la Presidencia del Consejo y de la Comisión Europea del semestre de enero a junio de 2002, se organizó entre el Gobierno español y la Comisión Europea el “I Foro Europeo sobre Gestión Integrada de las Zonas Costeras”, que se celebró en el municipio de Villajoyosa (Alicante) entre los días 18 y 20 de abril de 2002. Se trataba de la primera vez en que los responsables políticos y técnicos de la gestión de las zonas costeras de los países de la Unión Europea y los países candidatos se reunían en un Foro de estas características para debatir e intercambiar experiencias sobre GIZC.

Los principales objetivos que se proponía el I Foro europeo sobre GIZC –partiendo de experiencias obtenidas en el “Programa de Demostración” de la Comisión y teniendo en cuenta la propuesta de recomendación del Parlamento Europeo y el Consejo sobre GIZC en Europa- fueron los siguientes:

- Promover la gestión integrada de las zonas costeras en los Estados miembros y en los mares regionales e impulsar la elaboración de inventarios y estrategias nacionales de gestión integrada de zonas costeras.

- Facilitar el diálogo entre las partes interesadas y la transmisión de información y conocimientos sobre estas áreas.

- Promover el desarrollo y la aplicación de buenas prácticas en materia de gestión integrada de costas.

- Crear un foro perdurable en el tiempo que permita el intercambio de información y seguimiento de las estrategias nacionales de GIZ

Como fruto del trabajo desarrollado en el citado Foro el Ministerio de Medio Ambiente español, así como representantes de los Estados miembros de la UE y de países candidatos, y con el apoyo de representantes del Parlamento Europeo, “reflejando una verdadera voluntad política para implementar la GIZC en Europa”, formularon las siguientes Recomendaciones:

1ª.- Avanzar hacia un enfoque integrado de la costa y a su consideración como interrelación de procesos físicos, biológicos y geomorfológicos, aspectos significativos como la biodiversidad, el progreso social o el grado de satisfacción y, especialmente, *avanzar en la elaboración de técnicas objetivas de valoración económica de las externalidades generadas por las actividades que más impacto tienen en la costa.*

2ª.- Subrayar la necesidad de *proponer y acordar una concepción común de la “zona costera” en términos funcionales*, un sentido de la visión de la costa que deseamos para satisfacer las necesidades de las generaciones actuales y futuras así como una interpretación de la GIZC como una herramienta activa para facilitar el desarrollo apropiado de la costa y sus recursos.

3ª.- Considerar la *urgente necesidad de definir escenarios precisos y sus probables consecuencias*, en coordinación con los Organismos Internacionales relevantes en la materia, tal como PNUMA (PAM), en lo que respecta a los tres temas más patentes que afectan a las costas europeas: el aumento del nivel del mar como resultado del calentamiento global de la atmósfera, el agotamiento paulatino de los recursos pesqueros y el incesante crecimiento demográfico en las áreas costeras. A este respecto, los beneficios económicos a corto plazo no deberían prevalecer sobre los costes económicos, sociales y medioambientales más amplios y a largo plazo.

4ª.- *Promover el uso generalizado de indicadores comparables ya existentes*, p.e. de desarrollo sostenible, y en caso necesario, desarrollar indicadores de carácter nacional, que permitan hacer descripciones estandarizadas y sistemáticas del estado de la costa y de los posibles impactos de las actividades humanas, en toda la Unión Europea, así como los progresos realizados en materia de GIZC en Europa.

5ª.- *Avanzar en la gestión y el desarrollo de la información* y, en concreto, en su organización, a la luz de las oportunidades que brindan las nuevas tecnologías, utilizando formatos comunes, sistemáticos y estandarizados, capaces de producir Bases de Datos que faciliten el flujo de la información a escala europea, con el uso, asimismo, de *Sistemas de Información Geográfica.*

6ª.- Destacar la *necesidad de recopilar una Guía de Buenas Prácticas* que haga especial mención a las actividades que causan impacto (p.e. turismo, pesca, acuicultura, gestión de puertos, planificación urbanística en la zona

costera), con el fin de integrar los procesos de toma de decisiones a nivel horizontal y proporcionar una base para la divulgación de los beneficios que se derivan de aplicación de la GIZC.

7ª.- *Promover la GIZC a nivel local*, con el convencimiento de que los órganos de gobierno y las partes interesadas locales juegan un papel esencial en el éxito de la GIZC. Además, subrayar la posibilidad de utilizar conjuntamente la planificación territorial con la planificación del uso y la gestión de los recursos marinos, a escala local, regional y nacional como vía para aplicar una perspectiva holística y dinámica en la GIZC, con el fin de obtener una visión común del desarrollo sostenible en la zona costera, y asegurar el diálogo y la participación de todas las partes interesadas locales y regionales.

8ª.- *Continuar con el Programa de Proyectos Demostrativos de GIZC* emprendido por la Comisión Europea, dando prioridad a aquéllos que puedan servir como buenos ejemplos de aplicación de la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre GIZC y a aquéllos que tengan como objetivo la optimización del uso de los recursos públicos, los procesos administrativos y la toma de decisiones, así como a los proyectos transnacionales y de cooperación con países vecinos fuera de la Unión Europea.

9ª.- *Aprovechar las sinergias que se derivan de la aplicación de los numerosos instrumentos comunitarios con incidencia en las zonas costeras*, tales como la Directiva Marco del Agua, la Evaluación de Impacto Ambiental y la Evaluación Estratégica Ambiental y, especialmente, los que emergen del nuevo Programa de Acción Medioambiental: Medio Ambiente 2010: El futuro en nuestras manos y de la Estrategia Comunitaria de Desarrollo Sostenible. Asegurar la compatibilidad entre los instrumentos comunitarios de financiación/inversión a gran escala y la coordinación nacional, regional y local de iniciativas sobre estrategias de GIZC.

10ª.- *Asegurar la continuidad del Foro de La Vila Joiosa*, con el propósito de facilitar el progreso hacia una comprensión común de la GIZC y mejorar el intercambio de información sobre los futuros desarrollos nacionales en la implementación de la Recomendación Europea sobre GIZC.

Finalmente, en apoyo al Foro de Alto Nivel, la Comisión Europea facilitará la *creación de un grupo de expertos*, en el reconocimiento de los enormes y complejos desafíos que afronta la costa y la necesidad de desarrollar una comprensión y metodologías comunes para adaptarse a estos desafíos⁴⁷. Este grupo de expertos seguirá los principios de transparencia e implicación de todos los agentes interesados.

Desde la reunión de Villajoyosa los Grupos de Expertos constituidos allí se han reunido en repetidas ocasiones para tratar de diferentes cuestiones relativas a la aplicación e interpretación de la Recomendación 2002/413/CE⁴⁸. Fruto de estas reuniones -desde la primera reunión (de 3 de octu-

bre de 2002) en que se constituyó el grupo de expertos GIZC, hasta la última celebrada (de 27 de noviembre de 2008) son varios documentos que tienen especial interés para resolver cuestiones que plantea la citada recomendación⁴⁹. Así, en particular, podemos destacar los siguientes:

-De la segunda reunión celebrada el 18 de junio de 2003 resultaron los documentos que debían servir para elaborar los inventarios para información exigida por la Recomendación de 2002: el “*Stocktaking Guidance*” y la “*Methodological Approach*”.

-El que lleva por título: “*Measuring Sustainable Development on the Coast*”, con fecha de 2 de junio de 2003, en el que se recoge un sistema de indicadores ambientales necesarios para poder elaborar los estudios sobre el litoral exigidos por la Recomendación de 2002.

-También sobre indicadores el “*Report of the Working Group on Indicators and Data to the EU ICZM Expert Group*” fechado en Rotterdam el 24 de noviembre de 2004.

-Con fecha de 22 de septiembre de 2005 se hizo público el documento “*Guidance for the contents of Member States reports further to Chapter VI. 1-2 of the EU Integrated Coastal Zone Management (ICZM) Recommendation*”, a modo de guía para la elaboración de los informes de los Estados miembros en virtud de la Recomendación de 2002.

-En noviembre de 2005, la Dirección General de Medio Ambiente publicó un documento sobre el “*Progress in implementation EU ICZM Recommendation*” en el que informaba sobre diversos datos relativos al proceso de ejecución de la Recomendación en todos los Estados miembros costeros.

-Un informe del Grupo de Trabajo sobre Indicadores y Datos (WG-ID), en el que se examina la utilización de indicadores en los informes nacionales en aplicación de la Recomendación GIZC UE: *Report on the use of the ICZM indicators from the WG-ID*, septiembre de 2006.

3. Las actividades de investigación y los proyectos comunitarios relacionados con las zonas costeras

La necesidad de recabar información y conocimientos técnicos sobre la gestión integrada del litoral promovió, tras la aprobación de la Recomendación de 2002, un buen número de proyectos relacionados con esta temática como es el caso de los que señalamos seguidamente⁵⁰:

1º.- El Proyecto *Coastlantic*, cuyo objetivo fue estimular la salud y el desarrollo sostenible de las áreas costeras desde el punto de vista ambiental, social y económicamente. En el marco del INTERREG III B Program, el proyecto *Coastlantic* –que comenzó en 2003 y terminó en 2006– pretende elaborar recomendaciones para una visión común de la gestión integrada de las zonas costeras del área Atlántica⁵¹.

2º.- El Proyecto *CoPraNet (Coastal Practice Network. Contribution to the Establishment of a European Coastal Practitioners Network)*⁵² desarrollado entre los años 2004 y 2006. A modo de continuación del proyecto *Qua-*

lity Coast (la nueva cara de la gestión integrada para el desarrollo sostenible del litoral)⁵³ –desarrollado en el marco del programa INTERREG IV C– y dentro del programa INTERREG III C, la red de prácticas costeras tuvo una duración de tres años en los que se trató de establecer una red de profesionales costeros, tendiendo puentes entre planificadores, gestores y la comunidad investigadora en toda Europa. Se estableció para desarrollar e intercambiar información sobre buenas prácticas llevadas en zonas costeras relacionadas con turismo sostenible, erosión costera y gestión de playas. Los objetivos fundamentales de este Proyecto son los siguientes:

-Desarrollar una red de agentes costeros para el intercambio de información y ejemplos de buenas prácticas respaldando los esfuerzos locales y regionales para una planificación integrada de las áreas costeras.

-Respaldar el intercambio interregional de información sobre buenas prácticas en turismo sostenible y en erosión costera y gestión de playas, a través de un enfoque integrado.

3º.- El Proyecto *DEDUCE (Développement durable des Côtes Européennes)*⁵⁴, cuyo plazo de ejecución se desarrolló entre octubre de 2004 y junio de 2007, en el marco del Proyecto Interreg IIIC-Sur. El objetivo principal del proyecto *DEDUCE* es mejorar las herramientas y los sistemas de información necesarios para una óptima toma de decisiones de la costa a todas las escalas: europea, estatal, regional y local. Este proyecto se ha orientado hacia la validación de herramientas metodológicas basadas en información útil para las estrategias de gestión integrada de zonas costeras siguiendo los principios y criterios que establece la Recomendación. Las principales herramientas que se estudiaron y experimentaron para la toma de decisiones fueron las siguientes:

-los indicadores para la gestión integrada de zonas costeras;

-los sistemas de información geográfica de la costa;

-los informes del estado de sostenibilidad de la costa;

-el trabajo en red de la información de la costa.

4º.- La Red *ENCORA*⁵⁵ –que se ha desarrollado entre 2006 y 2009– cuya misión ha sido ser la “red de redes europea” transnacional para la Gestión Integrada de Zonas Costeras (GIZC), integrando para ello las actividades de sus instituciones constitutivas y estableciendo los enlaces apropiados entre investigadores, profesionales, legisladores y otros grupos de interés en asuntos costeros. A través de la estructura de red de *ENCORA* se han conectado las redes nacionales de coordinación de los países miembros con las redes temáticas (10 temas prioritarios) dedicadas a los campos de mayor interés compartidos por varios estados miembros:

-Tema 1: Multi-funcionalidad y valoración

-Tema 2: Participación e implementación de la GIZC

-Tema 3: Planificación espacial costera y marina

- Tema 4: Contaminación, prevención, detección y mitigación
- Tema 5: Cambio geomorfológico a largo plazo
- Tema 6: Efectos del uso y desarrollo en eco-morfología y hábitats costeros
- Tema 7: Restauración y preservación de la biodiversidad costera
- Tema 8: Técnicas sostenibles de ingeniería costera
- Tema 9: Evaluación de técnicas de observación de campo
- Tema 10: Capacitación, formación y educación para la GIZC

La red nacional española de ENCORA ha sido “Hispacosta”, gestionada desde la Universidad de Cantabria. La misión principal de Hispacosta como red nacional de GIZC en España ha sido la de regular, promover, estimular y facilitar el proceso de intercambio de experiencias y conocimientos sobre la costa así como la coordinación y la cooperación entre los participantes y las actividades de la red tanto en el ámbito nacional como europeo.

5º.- El *Proyecto EUROSION (A European initiative for sustainable coastal erosion management)*⁵⁷. El proyecto, iniciado en 2002 a iniciativa del Parlamento Europeo y a instancias de la Dirección General para el Medio Ambiente de la Comisión Europea, se centra en cuantificar las condiciones, el impacto y las tendencias de la erosión costera en Europa⁵⁸, y evalúa las necesidades de acción a nivel de la Unión Europea, de los Estados Miembros y de las regiones. El estudio EUROSION concluye que los esfuerzos deben dirigirse a mejorar la resiliencia de los espacios litorales mediante una mejor gestión de los sedimentos y la preservación del espacio suficiente para los procesos costeros. Una buena parte de sus conclusiones se publicaron en mayo de 2004, proponiendo un paquete de medidas concretas para la mejora de la gestión del litoral⁵⁹. Y de cara al futuro, EUROSION aporta una base de datos del litoral de toda la UE y un análisis innovador de las medidas en vigor para prevenir la erosión, tanto de las que fueron un éxito, como de las que supusieron un fracaso.

6º) El *Proyecto OURCOAST*⁶⁰. Promovido a partir de enero de 2009 (hasta el año 2011) por la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea y bajo la dirección del consorcio liderado por ARCADIS, Holanda y The Coastal & Marine Union (EUCC)⁶¹, tiene por objetivo fundamental crear a lo largo de tres años una gran base de conocimiento sobre los estudios y las prácticas de gestión integrada del litoral en toda Europa. A través de OURCOAST se persigue hacer accesibles las experiencias de gestión integrada del litoral, teniendo en cuenta las necesarias adaptaciones a los riesgos e impactos del cambio climático, mediante los sistemas de información y comunicación, los instrumentos de planeamiento y de gestión costera y los mecanismos de coordinación institucional. Con este trabajo se espera elaborar una base de datos multi-lingüística sobre todas las experiencias y

prácticas relativas a la GIZC en toda Europa que se fácilmente accesible *on line*.

4. El Informe de la Comisión de 2007 de sobre la “evaluación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa”

De acuerdo con lo previsto en el Capítulo VI.3 de la Recomendación 2002/413/CE la Comisión presentó al Parlamento Europeo y al Consejo un informe de evaluación sobre la aplicación de la misma, plasmado en el documento COM(2007) 308 final, de 7 de junio de 2007. Para su preparación la Comisión ordenó el asesoramiento externo que fue realizado por *Ruppercht Consult GmbH* de Alemania y su socio el *International Ocean Institute de Malta*⁶². También se tuvieron en cuenta para su elaboración un Informe de la Agencia Europea de Medio Ambiente publicado el 3 de julio de 2006 con el título *The changing faces of Europe's coastal areas*⁶³ y otro Informe del Grupo de Trabajo sobre Indicadores y Datos (WG-ID) relativo a la utilización de los indicadores utilizados en los informes nacionales de aplicación de la Recomendación de 2002⁶⁴.

En su introducción, el documento sobre la evaluación de la Recomendación sitúa este iniciativa en el marco de la “futura política marítima de la UE” que concurriría en la vigente Directiva 2008/56/CE por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (también denominada “Directiva marco sobre la Estrategia Marina”)⁶⁵, a la que más adelante nos referiremos; también alude las posibles repercusiones de los efectos del cambio climático sobre las zonas costeras y a la política energética sostenible.

Tras analizar los antecedentes que dieron lugar a la aprobación de la Recomendación de 2002 –poniendo de relieve que “las zonas costeras son de importancia estratégica para la Unión Europea” y la necesidad de un enfoque más coherente e integrado de la ordenación y la gestión de las zonas costeras; ilustra sobre la recepción de los informes nacionales sobre los progresos realizados por los Estados miembros costeros en la aplicación de la Recomendación⁶⁶. De los 20 Estados miembros de la UE que tienen costa, 14 presentaron informes oficiales a la Comisión; esto representa el 65 % de los Estados miembros costeros de la UE y más del 70 % del litoral europeo⁶⁷. Dentro de la lógica diversidad de situaciones entre los diferentes países y aun reconociendo que se han dado “avances hacia un enfoque más integrado de la ordenación y la gestión” se subraya que: “siguen siendo aún *muy pocos los casos en que se observa una GIZC madura y realmente operativa* en la que participen todos los niveles pertinentes de gobernanza”.

Los resultados generales que arroja la evaluación de la Recomendación GIZC-UE no son muy optimistas: “La aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras es *un proceso lento y a largo plazo*”; “en la mayoría de los Estados miembros, la respuesta a la Recomendación GIZC UE forma parte de un proceso lento, pero constante, hacia una gestión y una ordenación costeras más integradas”; “*aunque sigue prevaleciendo el enfoque sectorial*, las estrategias nacionales deberían proporcionar un marco más estratégico e inte-

grado”; “la Comisión observa que los informes nacionales sobre la GIZC *proporcionan pocos indicios de que existan mecanismos efectivos de aplicación*”; etc. Sin embargo, también ha tenido efectos positivos: “ha tenido el efecto claro de *fomentar la sensibilización e intensificar la actuación a favor de una ordenación y una gestión sostenibles de las zonas costeras...*”; “la Recomendación GIZC UE sigue siendo válida como base para continuar apoyando estos procesos de integración. Puesto que *la mayoría de los Estados miembros costeros ha respondido a la Recomendación GIZC UE...*”.

Pero, sin duda, el logro fundamental de la Recomendación ha sido, como dice la Comisión, “*codificar un conjunto común de principios que debe sustentar una buena ordenación y gestión de las zonas costeras*”⁶⁸.

Como temas prioritarios que deben tratarse en las estrategias nacionales son los desafíos que derivan de los crecientes riesgos y posibles impactos del cambio climático⁶⁹, necesitándose para ello “un planteamiento territorial coherente y transectorial”⁷⁰.

Otra idea esencial es la siguiente: “Aunque la GIZC en la parte terrestre sigue siendo necesaria, *habrá que hacer mayor hincapié en su aplicación a través de la frontera entre tierra y mar* y en el contexto de los mares regionales...”. Para la incidencia de la ordenación sobre los espacios marinos resulta particularmente valiosa la nueva perspectiva que –como veremos– abre la vigente Directiva Marco sobre la estrategia marina y las iniciativas que se vienen desarrollando en virtud de los Convenios sobre mares regionales (Mar Báltico, Atlántico Nordeste y Mediterráneo⁷¹)⁷².

La invocación de la “buena gobernanza territorial” es otra constante de este documento y su relevancia es indiscutible en una estrategia como la de la gestión integrada del litoral en la mayoría de las políticas y los instrumentos de la UE tienen algún impacto en las zonas costeras. Y, por este motivo, la GIZC, por su carácter integral “ofrece un claro valor añadido” y “contribuiría a garantizar la coherencia entre políticas, planes y programas, y daría cabida y aplicación efectivas a planes y programas correspondientes a diferentes niveles de intervención”. Aspectos todos ellos sobre los que también incide positivamente la futura política marítima de la UE.

La Comisión concluye el documento sobre la evaluación de la Recomendación de 2002 –además de considerar necesario proseguir los esfuerzos para apoyar la GIZC a nivel de la UE– ofreciendo varias orientaciones para el futuro que pasamos a sintetizar:

- 1º.- Se anima a los Estados costeros a aplicar sus estrategias de GIZC o a elaborarlas en los que todavía no se ha hecho, y en todo caso, “en colaboración con las partes interesadas pertinentes”.
- 2º.- Se apela al conjunto de los Estados para lograr “una orientación que aclare los principios en los que se sustenta una buena ordenación y gestión de las zonas costeras y la manera de llevarlas a la práctica”.

3º.- Se recomienda vivamente que las estrategias de GIZC se elaboren en “en estrecha coordinación y cooperación con la Directiva sobre estrategia marina y los Convenios relativos a los mares regionales” ya que son fundamentales para “configurar un planteamiento holístico del desarrollo sostenible de los océanos y los mares de la UE”.

4º.- Se destaca la importancia de la “coherencia entre los planes, los programas y la gestión que se ocupan respectivamente de las partes terrestre y marina de las zonas costeras”, para lo cual, la repetida Directiva sobre la estrategia marina y los Convenios sobre mares regionales constituyen un instrumento imprescindible.

5º.- Dada la gran vulnerabilidad de las zonas costeras a los riesgos y posibles impactos del cambio climático (y a otros peligros naturales o tecnológicos) se subraya la idea de que las estrategias de GIZC se adapten a estos riesgos.

6º.- Por último, se recomienda seguir trabajando en la mejora de “los análisis comparativos y la comunicación y la promoción de buenas prácticas en relación con la GIZC, en concreto entre las regiones costeras”, y en el desarrollo de “indicadores comunes y un marco para evaluar la eficacia y la eficiencia de la GIZC”⁷³.

En cuanto al apoyo directo al proceso comunitario de la GIZC se identifican tres líneas de acción:

- 1º.- la *política de cohesión europea*, principalmente a través del objetivo de cooperación y de la iniciativa de las regiones;
- 2º.- la *política común de la pesca* mediante el Fondo Europeo de la Pesca que incluye un eje dedicado al desarrollo integrado y sostenible de las zonas dependientes de la pesca;
- 3º.- la *investigación* que cuenta con la acción de coordinación ENCORE (relativa a la investigación y educación sobre las zonas costeras) puesta en marcha en 2006 con el apoyo de la UE.

En todo caso, es indiscutible, que pese a las muchas deficiencias observadas en la aplicación de la Recomendación de 2002, ha servido –como termina diciendo el Informe de la Comisión– “para fomentar el progreso hacia una ordenación y una gestión más integradas de las zonas costeras en Europa” y que “la actual Recomendación GIZC UE *sigue siendo válida para apoyar la aplicación de las estrategias nacionales y promover la GIZC en todo el litoral europeo*”. Sin embargo, a nuestro juicio, el que la Recomendación de 2002 siga siendo válida no implica que sea el mejor instrumento ni el más eficaz para lograr los objetivos de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa. Su naturaleza jurídica no vinculante (de *soft law*) constituye cierta rémora para la efectiva aplicación de instrumentos de ordenación y gestión en unas zonas costeras de Europa necesitadas con urgencia de la perspectiva integrada y holística que orienta la política de la GIZC.

5. La respuesta de la España a la Recomendación 2002/413/CE

En cumplimiento de lo establecido en el Capítulo VII, 1 de la Recomendación de 2002, el Gobierno español –a través de la (entonces) Dirección General de Costas del Ministerio de Medio Ambiente- presentó su informe sobre “Gestión Integrada de las Zonas Costeras en España”⁷⁴. Se estructura en los apartados siguientes:

1. Introducción
2. Diagnóstico actual
3. Inventario Nacional
4. Estrategia Española de GIZC
5. Evaluación de los efectos previstos de la estrategia
6. Evaluación de la transposición de las iniciativas europeas

Sin que ahora podamos profundizar en el análisis de este informe vamos a resumir las claves estratégicas que ofrece como respuesta al mandato de la citada Recomendación comunitaria. La propuesta de Estrategia española de GIZC –que se propone como objetivos estratégicos el «desarrollo sostenible» y la adopción del modelo de GIZC- se proyecta hasta el horizonte del año 2010 y prevé las siguientes medidas e instrumentos:

- La elaboración y aprobación del *Plan Director para la Sostenibilidad de la Costa*⁷⁵. En este Plan se concretarán –de acuerdo con los referidos objetivos estratégicos y específicos- las directrices del proceso de implantación de las actuaciones en la costa española.
- La creación del *Observatorio de Sostenibilidad del Litoral Español* que tiene por finalidad desarrollar acciones de investigación, selección y cálculo de indicadores relativos al litoral que han de servir para la toma de decisiones e información pública sobre las zonas costeras.
- La promoción de *Convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas litorales* para impulsar la gestión integrada de las respectivas zonas costeras del litoral español.
- La constitución del *Consejo Nacional de la Costa* que ha de jugar un papel consultivo y que pretende integrar a representantes de todos los sectores relacionados con la gestión del litoral.
- La *compra de terrenos en las zonas costeras* para su protección y restauración, con el objetivo de incluirlos en el dominio público marítimo-terrestre.
- La *inversión de fondos de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i)* en los ámbitos costeros para lograr un mejor conocimiento del litoral y para la definición de modelos y marcos metodológicos para su gestión integrada, participativa y sostenible.
- El desarrollo de las actividades de *educación, formación continua y capacitación* de los gestores de la costa.

La Estrategia española preveía un periodo temporal de ocho años (2002-2010) que incluye:

1ª.- La fase de “*preparación*” –ya cumplida- de los años 2002 a 2005, iniciada con la celebración –durante el mandato español en la Presidencia del Consejo Europeo en el primer semestre de 2002- a mediados del mes de abril de 2002, en el municipio de Villajoyosa (Alicante, España) del *I Foro Europeo sobre Gestión Integrada de las Zonas Costeras*. Después a esta reunión le han seguido varios actos públicos y reuniones relacionados con la Recomendación 2002/413/CE.

2ª.- La fase de “*planificación y organización*” (2006-2007): en la que debería elaborarse el Plan Director para la Sostenibilidad de la Costa, la firma de los Convenios con las Comunidades autónomas litorales para colaborar en la GIZC y la creación y constitución de los órganos públicos del Consejo Nacional de la Costa y el Observatorio de Sostenibilidad del Litoral Español.

3ª.- La fase de “*ejecución y revisión*” (2008-2010): sobre puesta en marcha de las acciones e instrumentos dirigidos a conseguir los objetivos de la Estrategia.

En otro reciente documento, publicado por el Ministerio de Medio Ambiente, en septiembre de 2007, bajo el título *Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa*, tras destacar la singularidad y variedad de los ecosistemas de confluyen en la franja costera, se definen varios “retos y desafíos”: frenar la ocupación masiva de la costa; recuperar la funcionalidad física y natural del litoral; mitigar los efectos del cambio climático; y cambiar el modelo de gestión de la costa. Esta Estrategia se iniciará con la elaboración de un documento en que se recoja “el diagnóstico preliminar de la costa y un avance de las propuestas de actuación”, realizado con la colaboración y participación de las Administraciones Públicas, expertos, ciudadanía, etc. Asimismo se determina que en el ámbito espacial de la Estrategia –siguiendo la delimitación de las Demarcaciones Hidrográficas de la Directiva Marco del Agua- se distinguirán: el litoral mediterráneo, cuenca atlántica, Guadiana y Guadalquivir, los dos archipiélagos y “las costas de Galicia” y el Cantábrico. Para esta tarea el Ministerio de Medio Ambiente promoverá la “Comisión para la sostenibilidad de la Costa” –que “estará integrada por los actores principales concernidos”- y creará un “Consejo científico de expertos” cuya misión será la de apoyar a la citada Comisión. La Estrategia contempla tres fases en su proceso de elaboración: una primera fase de información y participación de todos los actores para alcanzar un consenso suficiente para la integración de sus respectivos intereses; una segunda fase sobre el avance y discusión de propuestas estratégicas de actuación por parte de las Administraciones Públicas concernidas; y una tercera fase sobre el establecimiento definitivo de propuestas y alternativas estratégicas de actuación, y su posterior evaluación.

En el momento actual, cuando escribimos este trabajo (en julio de 2009) no tenemos noticia de cuál es el desarrollo efectivo de esta Estrategia que correspondería ejecutar a la nueva Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y de Mar, de dependiente de la Secretaria General del Mar en el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino⁷⁶,

aunque confiamos que se está avanzando en la dirección marcada por la referida *Estrategia española para la Sostenibilidad de la Costa*.

LA GESTIÓN INTEGRADA DEL LITORAL EN EL MARCO DE LA NUEVA POLÍTICA MARÍTIMA DE LA UNIÓN EUROPEA

Un hito de enorme importancia para el desarrollo del proceso de gestión integrada de las zonas costeras –fomentado por las instituciones comunitarias a través de la repetida Recomendación 2002/413/CE- es la puesta en marcha de la política marítima de la Unión Europea que acaba de culminar con la aprobación de la Directiva 2008/56/CE por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva marco sobre la Estrategia Marina). La Unión Europea ha seguido en este punto las estrategias e iniciativas que se han dado en varios países desarrollados (principalmente en el mundo anglosajón) ante la preocupación por la degradación ambiental de los océanos, mares y zonas costeras⁷⁷.

En los apartados que siguen analizamos el desarrollo de esta nueva política global de la Unión Europea pero limitando nuestra atención a la repercusión que ésta política puede tener sobre dicho proceso de gestión integrado del litoral.

1. La preparación de la Estrategia de Protección y Conservación del Medio Ambiente Marino. El documento COM(2002) 539 final

En la extensa Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo que, fechada en Bruselas el 2 de octubre de 2002, lleva por título: *Hacia una estrategia de protección y conservación del medio ambiente marino* (COM (2002) 539 final) se pone de manifiesto la necesidad de abordar el objetivo global destacado en el 6º Programa comunitario de acción en materia de medio ambiente: “promover la utilización sostenible de los mares y proteger los ecosistemas marinos”. Tras destacar las presiones y peligros a que están sometidos los ecosistemas marinos en Europa y dado que no existe, hasta el momento, una política global e integrada en este ámbito⁷⁸, se hace preciso promover una estrategia para la protección y conservación del medio marino en el marco de la “Estrategia comunitaria de Desarrollo Sostenible”.

“El compromiso político del desarrollo sostenible –señala el documento- llevará a un enfoque más integrado en la concepción de las distintas políticas porque cada sector deberá analizar los efectos secundarios, positivos o negativos, de su propia política en los demás y sobre el ecosistema marino”.

Al describir el estado de calidad medioambiental de los mares y océanos describe entre otras muchas amenazas o tensiones las relativas a las zonas costeras:

“... el incremento de las actividades humanas en las zonas costeras (desarrollo de puertos, construcción de protecciones costeras, explotación de territorios hasta

entonces sin utilizar, turismo y extracción de arena y grava) tiene un *impacto muy grave sobre los hábitats costeros y sobre los sistemas ecológicos relacionados*. Este impacto puede tener repercusiones mar adentro a grandes distancias. Además de aumentar la densidad de la urbanización y el turismo, algunas construcciones tales como pantanos y centrales eólicas pueden tener un impacto sobre los hábitats de especies sensibles. El desarrollo de instalaciones eólicas y maremotrices debe respetar el principio de sostenibilidad⁷⁹.

La Comisión concluye en la necesidad de establecer un conjunto de objetivos ambiciosos, claros y coherentes destinados a fomentar la utilización sostenible de los mares y la conservación de los ecosistemas marinos entre los que se recoge con carácter general el de “promover el uso sostenible de los mares y la conservación de los ecosistemas marinos, incluidos los lechos marinos y las zonas de litoral y estuario, y prestando especial atención a los lugares con una mayor diversidad biológica⁸⁰”.

2. La “Estrategia temática sobre protección y conservación del medio ambiente marino” y la propuesta de Directiva sobre la Estrategia marina de 2005

En octubre de 2005, la Comisión adoptó su *Estrategia temática sobre la protección y la conservación del medio ambiente marino*, que incluía una propuesta de Directiva sobre la *estrategia marina*⁸¹. Partiendo de la gran importancia que tiene para Europa la economía marítima y teniendo en cuenta asimismo la importancia y la vulnerabilidad y deterioro de los ecosistemas marinos europeos, la Comisión anuncia la configuración inicial de una nueva política marítima de la Unión Europea.

Ante la inadecuación del marco institucional existente -la sectorialización de las medidas de protección del medio marino en la Unión Europea y en los Estados miembros, la falta de suficiente fuerza ejecutoria de los Convenios regionales de protección marina y la escasa articulación entre las diversas estrategias, convenios y acuerdos a escala mundial- lleva al desafío de diseñar una “política integrada de protección y recuperación que tenga en cuenta el conjunto de las presiones y defina objetivos y medidas claros y operativos”, con el objetivo de “proteger y recuperar los mares y océanos de Europa y en velar por la viabilidad ecológica de las actividades humanas para que las generaciones presentes y futuras puedan disfrutar y aprovechar la diversidad biológica y el dinamismo de un medio marino seguro, limpio, sano y productivo” y cuyos ejes fundamentales son:

- “*un enfoque doble, comunitario y regional* que permita organizar a escala comunitaria una cooperación y unos enfoques comunes para los Estados miembros y los terceros países ribereños de los mares y océanos de la Unión Europea, dejando la planificación y la ejecución de las medidas a escala regional para tener en cuenta la diversidad de situaciones, problemas y necesidades de las regiones marinas, lo cual requiere la aplicación de soluciones a medida;

- *un enfoque basado en los conocimientos*, para que los responsables políticos puedan actuar con conocimiento de causa;

- *un enfoque basado en los ecosistemas*, que permita gestionar las actividades humanas que afecten al medio marino de forma integrada, para fomentar la conservación y el uso sostenible y equitativo de los recursos que brindan los océanos y los mares;

- *un enfoque cooperativo* que permita una amplia participación de todos los interesados e intensifique la cooperación con los convenios marinos regionales existentes”.

Y para todo ello, la Comisión considera que es necesario un compromiso jurídico vinculante para alcanzar el objetivo de la estrategia: una Directiva que se propone alcanzar un estado ecológico satisfactorio del medio ambiente en Europa antes del año 2020. Para que la Estrategia y la política marítima de la Unión Europea alcance sus objetivos la Comisión subraya la necesidad de un planteamiento global de las políticas que inciden sobre el medio marino y, de modo principal, las siguientes:

1ª) Las medidas e iniciativas ambientales, como las derivadas de la Directiva marco sobre la política de aguas, la lucha contra el cambio climático (con referencia a las energías renovables marinas), las Directivas sobre hábitats y aves silvestres relacionadas con el medio marino, la seguridad marítima, etc. y cita más concretamente a las zonas costeras:

“Habida cuenta de los *vínculos inextricables que unen las zonas costeras con el medio marino*, la aplicación de la estrategia proporcionará un marco de apoyo para las estrategias nacionales previstas en la recomendación sobre la gestión integrada de las zonas costeras y las iniciativas generales de ordenación territorial”.

2ª) Las medidas de la política pesquera dirigidas a la protección de los recursos marinos, las medidas de la política de seguridad marítima, la de desarrollo regional, las de investigación, etc.

3. El Libro Verde de la Comisión: “Hacia una política marítima de la UE: perspectiva europea de los océanos y los mares” de 2006

El Libro Verde titulado “Hacia una política marítima de la UE: perspectiva europea de los océanos y los mares”⁸² presentado por la Comisión Europea, en junio de 2006, constituye la respuesta a sus objetivos estratégicos par 2005-2009 y se basa en la estudiada Comunicación de 2 de marzo de 2005⁸³. El Libro destaca la identidad y supremacía marítima de Europa, que es necesario preservar en un periodo en el que las presiones ambientales amenazan la pervivencia de actividades marítimas. Así pues, la política marítima debe plantearse una industria marítima innovadora, competitiva y respetuosa con el medio ambiente. Además de las actividades marítimas (transporte, turismo, energía, construcción naval, etc.), el enfoque propuesto integra también la calidad de vida de las regiones costeras. El

Libro Verde se plantea a este respecto el desarrollo de nuevos instrumentos y métodos de buen gobierno marítimo.

Orientado por el “megaprincipio” del desarrollo sostenible, el Libro Verde se propone considerar un nuevo enfoque de la gestión de los mares desde una “visión holística” –no meramente sectorial– que reúna todos los elementos y que tenga en cuenta nuestra interacción con los océanos. En definitiva, una política que debería ser “integrada, intersectorial y multidisciplinar” y no “una mera colección de políticas verticales sectoriales”.

Entre las cuestiones que se plantean en el Libro Verde de cara a la consulta pública tiene especial importancia a los efectos de este trabajo el apartado 3 titulado “Mejorando la calidad de vida en las regiones costeras” cuyo contenido más significativo sintetizamos a continuación:

1º) Se pone de manifiesto el “creciente atractivo de las zonas costeras como lugares de residencia y de trabajo”, lo cual implica que el desarrollo de estas actividades conlleva “presiones inevitables sobre el espacio y el medio ambiente”.

2º) Se incide en la *necesidad de adaptar o proteger las zonas costeras frente a los riesgos potenciales*, tanto los antropogénicos (contaminación accidental y operacional, migraciones ilegales, terrorismo, etc.) como los naturales (catástrofes naturales, cambio climático, erosión costera, inundaciones, maremotos, etc.) que inciden sobre el litoral, obligando a aportar las respuestas adecuadas en cada caso.

3º) Se destaca el *desarrollo del turismo costero* en Europa que lo convierte en la región turística más importante del mundo y las presiones derivadas de esta actividad deben de minimizarse mediante el “turismo sostenible” que puede contribuir al desarrollo de las zonas costeras y las islas⁸⁴.

4º) En el apartado 3.4 del Libro Verde se hace referencia a la necesidad de *gestionar adecuadamente el “interfaz mar/tierra”* y, entre otras cosas, se afirma lo siguiente:

- “A fin de coordinar los múltiples usos de las zonas costeras, la incidencia de esas actividades y las políticas de desarrollo de las mismas, numerosas autoridades han optado por la llamada gestión integrada de las zonas costeras (GIZC), uno de cuyos principios es la *integración del mar, la tierra y sus zonas de interfaz bajo una gestión única, en lugar de limitar esa modalidad de gestión a las zonas terrestres*”.

- “La *coherencia de las políticas de la UE que afectan a las zonas costeras y la integración de los distintos niveles de gobierno* constituyen requisitos previos para el éxito de la GIZC. Las *soluciones más prácticas a los problemas de ordenación y gestión costera se encuentran con mayor facilidad a escala regional o local*. Habida cuenta de la interacción de las cuestiones costeras y marítimas en la totalidad la interfaz tierra-mar, la existencia de una política marítima global de la UE es un importante factor para el éxito de la GIZC. Debe por lo tanto considerarse la posibilidad de implantar un mecanismo comunitario de análisis comparativo e intercambio de las mejores prácticas”.

-“Una conexión importante entre la tierra y el ecosistema marino es el flujo continuo de agua de los ríos al mar...”.

-“A medida que se vaya desarrollando, sobre la base de la Estrategia temática para el medio ambiente marino, una gestión de las aguas costeras basada en los ecosistemas, es probable que vayan determinándose medidas terrestres que permitirán la consecución de los objetivos de dicha gestión. *Gran parte de la contaminación que daña el medio ambiente marino procede de fuentes terrestres*: nutrientes de la agricultura, efluentes urbanos e industriales, plaguicidas, hidrocarburos y sustancias químicas”.

-“Los puertos son uno de los ejemplos más evidentes del papel de las zonas costeras en la conexión de las actividades terrestres y marinas”.

-“un asunto de suma importancia es la *compaginación del desarrollo del transporte marítimo y la conservación del medio ambiente*, habida cuenta, por un lado, de las limitaciones impuestas por las disposiciones comunitarias de las Directivas sobre la red Natura 2000 y sobre aves y hábitats y, por otro, de la necesidad de ampliar los puertos para permitir el mayor desarrollo de los servicios de transporte intermodales”.

Los interrogantes que se derivan de estas ideas sobre las zonas costeras se formulan de cara a la consulta en la siguiente cuestión: “¿Cuál es la mejor forma de aplicar la GIZC?”

En las conclusiones de la consulta sobre una política marítima europea (hechas públicas en octubre de 2007⁸⁵, la Comisión Europea recoge varias aportaciones relativas a las zonas costeras como las siguientes:

-“Las autoridades regionales, especialmente las de zonas periféricas, son plenamente conscientes de que la *prosperidad y sostenibilidad futuras* de sectores como el turismo y la pesca (tanto industrial como recreativa) *dependen de costas sin degradar* y de ecosistemas marinos sanos” (p. 9).

-“Las partes interesadas ponen de relieve la necesidad de una *gestión y planificación coordinadas* para gestionar unos usos del mar que compiten entre sí. El aumento de las actividades económicas y su interacción creciente y el número cada vez mayor de instrumentos utilizados en pro de la sostenibilidad suponen que, sin herramientas integradas de planificación y gestión, el desarrollo sostenible de nuestra relación con los océanos y mares será mucho más difícil de conseguir. La mayoría de las partes interesadas admite que la *ordenación del espacio marítimo* sería una buena herramienta para toda la UE, pero que debe seguir siendo competencia de los Estados miembro”.

-“Las opiniones difieren considerablemente en cuanto a la noción, su alcance y sus relaciones con los instrumentos existentes (por ejemplo, la gestión integrada de las zonas costeras y la Directiva de estrategia marina propuesta). La mayoría de las partes interesadas coincide en afirmar que el *planteamiento ecosistémico debe subyacer a la planificación y gestión de nuestros mares*” (p. 9).

-“Las regiones son partidarias entusiastas de un *planteamiento integrado*. Ponen de relieve el papel de las regiones costeras como centros de la economía marítima y parte del medio ambiente costero y marítimo, dependiente de una gestión sostenible de las costas. Aún más numerosas son las que esperan sacar provecho de la conexión de las actuaciones comunitarias con las actividades sobre el terreno en las regiones costeras, así como de una *mayor participación en el proceso de los gobiernos de los Estados miembro*” (p. 10).

-“Los Estados miembro respaldan el *principio de la gestión integrada de los asuntos marítimos*. Consideran la propuesta de una política marítima integrada en su interés por garantizar el desarrollo estable y sostenible de sus economías marítimas y regiones costeras” (p. 11).

4. Una política marítima integrada para la Unión Europea (“The Blue Book”)

La Comisión Europea, teniendo en cuenta las aportaciones al Libro Verde, desarrolla en su Comunicación de 10 de octubre de 2007 “una política marítima integrada para la Unión Europea” (“The Blue Book”)⁸⁶. La clave de esta política 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”. Algunos de los elementos fundamentales que configuran esta novedosa política se refieren directamente a la gestión integrada de las zonas costeras:

1º.- La aplicación del planteamiento integrado en la gobernabilidad marítima se refleja en necesidad de coordinar las políticas sectoriales, considerar sus interacciones y crear instrumentos transversales. Y en esta línea, la Comisión se propone invitar a “los Estados miembro a elaborar políticas marítimas integradas nacionales, en estrecha colaboración con las partes interesadas, *especialmente con las regiones costeras*”.

2º.- Entre los instrumentos de la política integrada se encuentra la relativa a la “ordenación marítima y gestión integrada de las zonas costeras”⁸⁷. La ordenación marítima se califica como “*una herramienta fundamental para el desarrollo sostenible de las zonas costeras*, así como para el saneamiento ambiental de los mares de Europa”⁸⁸.

3º.- De los cinco ámbitos de actuación⁸⁹ para la política marítima integrada destacamos el tercero sobre la consecución de “la calidad de vida más alta en las regiones costeras”, y para lo cual la Comisión:

- promoverá el turismo costero y marítimo;
- preparará una base de datos sobre financiación comunitaria disponible para los proyectos marítimos y de las regiones costeras;
- propondrá una estrategia comunitaria para la prevención de catástrofes;
- fomentará el aprovechamiento del potencial marítimo de las islas y regiones ultraperiféricas.

En junio de 2008, la Comisión publicó una Comunicación titulada “Orientaciones para un planteamiento integrado de la política marítima: hacia mejores prácticas de gobernanza marítima integrada y consulta de las partes interesadas”⁹⁰. Estas orientaciones propuestas por la Comisión están destinadas a orientar la acción de los actores públicos y privados en la elaboración de sus respectivas políticas marítimas nacionales. Por lo que se refiere a las zonas costeras la Comisión considera que *las regiones costeras y otros responsables de las decisiones locales deberían poder desempeñar un papel en la elaboración de las políticas marítimas integradas*, dada su experiencia en materia de gestión integrada de las zonas costeras y de reglamentación de la ordenación territorial de sus actividades. También se incide en la idea de que todos los actores del sector marítimo deberían participar en la definición de la política marítima integrada. Estos engloban socios económicos (industrias y servicios), colaboradores sociales, ONG, universidades y centros de investigación. Se recomienda que participen a escala nacional, regional y local. Los Estados miembros deberían autorizar la participación de estas partes interesadas en la gobernanza de los asuntos marítimos, garantizando la transparencia del proceso de decisión.

5. La Directiva marco sobre la Estrategia marina de 2008 y la gestión integrada de las zonas costeras

La Directiva 2008/56/CE por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (también denominada “Directiva marco sobre la Estrategia Marina”⁹¹).

La Directiva establece principios comunes sobre cuya base los Estados miembros deberán elaborar, en colaboración con los Estados miembros y terceros Estados, sus propias estrategias para alcanzar un estado ecológico satisfactorio de las aguas marinas de las que sean responsables.

Estas estrategias tienen como objetivo proteger y restablecer los ecosistemas marinos europeos, y garantizar la viabilidad ecológica de las actividades económicas relacionadas con el medio marino de aquí al año 2021.

Las aguas marinas europeas se dividen en *cuatro regiones* (con subregiones, si procede): el mar Báltico, el océano Atlántico Nororiental, el mar Mediterráneo y el mar Negro. En cada región y posibles subregiones a que pertenezcan, los Estados miembros interesados deberán coordinar su acción, entre sí y con los terceros Estados interesados. Para ello podrán recurrir a la experiencia y eficacia de las organizaciones regionales.

En cuanto a la *estrategias marinas a escala regional*: en primer lugar, los Estados deberán evaluar el estado ecológico de sus aguas y el impacto de las actividades humanas. Esa evaluación incluirá: un análisis de las características esenciales de esas aguas (especificidades físicas y químicas, tipos de hábitat, poblaciones animales y vegetales, etc.); un análisis de los principales impactos y presiones, especialmente debidos a las actividades humanas que influyen en las características de esas aguas (contaminación por productos

tóxicos, eutrofización, asfixia o sellado de los hábitats por construcciones, introducción de especies no autóctonas, daños físicos por las anclas de los buques, etc.); un análisis económico y social de la utilización de esas aguas y del coste del deterioro del medio marino.

A continuación, los Estados han de determinar el «estado ecológico satisfactorio» de las aguas teniendo en cuenta, por ejemplo, la diversidad biológica, la presencia de especies alóctonas, la salud de las reservas, la red trófica, la eutrofización, la modificación de las condiciones hidrográficas y la concentración de contaminantes, la cantidad de residuos o la contaminación acústica.

En función de la evaluación de las aguas, los Estados definirán objetivos e indicadores para alcanzar el estado ecológico satisfactorio. Dichos objetivos deberán ser mensurables, coherentes dentro de una misma región o subregión marítima, y estarán sujetos a un plazo de realización.

Los Estados establecerán un *programa de medidas* concretas para alcanzar esos objetivos. Dichas medidas deberán elaborarse teniendo en cuenta sus consecuencias económicas y sociales. Los Estados deberán especificar las razones que impidan la realización de algunas de esas medidas (acción u omisión de otro Estado, fuerza mayor, etc.). Antes de su aplicación, las medidas adoptadas por los Estados deberán ser objeto de estudios de impacto y de análisis de costes y beneficios. Los Estados deberán elaborar asimismo *programas de control* coordinados para evaluar periódicamente el estado de las aguas de las que sean responsables y el cumplimiento de los objetivos que hayan definido. Los elementos de las estrategias se reexaminan cada seis años y se redactarán informes intermedios cada tres años.

Resulta indudable que la nueva Directiva sobre la Estrategia Marina constituye un espaldarazo para el proceso de gestión integrada de las zonas costeras. Sus objetivos son concurrentes y participan de la misma perspectiva holística e integrada de cuantas actividades y acciones inciden sobre el litoral. Frente a la naturaleza jurídica no vinculante de la Recomendación de 2002, la Directiva Marina es vinculante para los Estados miembros que, como establece el art. 26, 1 de la misma, deberán transponerla a sus ordenamientos internos antes del 15 de julio de 2010. Bien es verdad, no obstante, que los objetivos de la Directiva se proyectan a muy largo plazo, en definitiva, “adoptar medidas necesarias para lograr o mantener un buen estado medioambiental del medio marino a más tardar en el año 2020” (art. 1, 1).

Tanto en las “Estrategias” que deben adoptar –en virtud del art. 5 de la Directiva– los Estados costeros antes del 15 de julio de 2012 (con la consiguiente evaluación inicial y la definición del buen estado medioambiental de las aguas marítimas, además de los objetivos medioambientales e indicadores asociados), como el “programa de seguimiento” (elaborado y aplicable antes del 15 de julio de 2014) y los “programas de medidas” destinado a alcanzar o mantener dicho estado medioambiental (para el 2015) sólo podrán alcanzarse si se ha puesto en marcha el proceso de gestión integrada del litoral.

REFLEXIONES FINALES

Podríamos afirmar que el largo camino recorrido en la Unión Europea sobre el lento proceso de implantación de la gestión integrada de las zonas costeras –que cuenta con más de treinta años de andadura desde los primeros pasos- concluye sin grandes ni espectaculares resultados. En realidad la única plasmación jurídica papable sobre la GIZC es una Recomendación del Parlamento y del Consejo de 2002, un acto comunitario de *soft law* que, por lo tanto, no es propiamente vinculante. No era la única posibilidad jurídica que cabía utilizar cuando se planteó la elaboración de un acto comunitario sobre la estrategia de la gestión de las zonas costeras en Europa⁹². Sin duda que pesaron mucho los intereses de los Estados en cuyo soporte territorial (y marítimo-terrestre) se encuentra parte del núcleo duro de la soberanía.

Por consiguiente, ¿cabe afirmar que nos encontramos ante un fracaso en el complejísimo y multifacético proceso de integración comunitaria? Pese a todo, a mi juicio, debo contestar terminantemente que no se ha perdido el tiempo, que la “gestión integrada de las zonas costeras” es algo tan necesario para la racional –y razonable- ordenación de las costas (aquí en Europa y en el resto del mundo) que acabará cayendo por su propio peso⁹³. La gestión del litoral de acuerdo con la lógica de los ecosistemas, la necesaria coordinación entre las Administraciones públicas con competencias concurrentes, la obligada participación de los actores sociales y económicos en los procesos de protección y transformación de las zonas costeras, el acceso a la información sobre el estado de los ecosistemas costeros, la preservación de los derechos de las generaciones venideras, la utilización racional de los recursos naturales, etc. son todas ellas ideas-fuerza del proceso que debe seguir las políticas públicas del futuro sobre el litoral si no se quiere acabar con tan rico patrimonio de la humanidad.

Si desde la perspectiva terrestre se han venido intuido las soluciones estratégicas para la protección del litoral (a través de variados instrumentos de ordenación del territorio y políticas urbanísticas) aunque con escasos resultados, en los últimos años son las estrategias de protección del medio marino (de protección de los océanos, los mares y las costas) las que están abriendo unas nuevas y esperanzadoras perspectivas de ordenación de la costa. Por encima de los linderos terrestres y sus límites jurisdiccionales, los océanos y los mares, con su inescindible interacción sobre la costa, son los que van a permitir construir políticas de más amplio alcance, con una vocación holística –no sectorializada- y no solo reactivas sino esencialmente pro-activas y anticipativas antes los múltiples riesgos, naturales y antropogénicos que se vierten sobre las zonas costeras.

Se tratará mucho tiempo en lograr la implantación de una cabal ordenación integral de las zonas costeras (o quizá nunca se logre del todo) pero todo el desarrollo científico y técnico implicado en esta tarea acabará fructificando y el intercambio de experiencias y de buenas o malas prácticas permitirá rediseñar los procesos. Sin embargo, por encima de la tecnología y de la que podemos denominar “ciencia de la gestión integrada de las zonas costeras” –como nuevo paradigma de la ordenación territorial y marítima- lo más decisivo en los éxitos que se alcance pasará, en nuestra opinión, por una “cultura participativa y de cooperación” entre los sectores públicos y privados, por una “lealtad institucional y social” entre las Administraciones públicas con competencias sobre el litoral y los ciudadanos y los grupos sociales en que se integran.

La Recomendación 2002/413/CE parece hoy muy poca cosa para una estrategia tan ambiciosa y caleidoscópica como es la GIZC en todo el litoral europeo, pero es uno de los sillares angulares de la naciente política marítima de la Unión Europea⁹⁴.

BIBLIOGRAFÍA

ALONSO GARCÍA, E.: *El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea. El marco Constitucional de la Política Comunitaria de Medio Ambiente. Aplicación de la Legislación Ambiental Comunitaria*, I y II, Ed. Fundación Universidad Empresa Civitas, Madrid, 1993.

BARRAGÁN MUÑOZ, J.M.: *Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral*, Oikos-tau, Barcelona, 1993.

BARRAGÁN, J. M. *Las áreas litorales de España. Del análisis geográfico a la gestión integrada*. Editorial Ariel, Barcelona, 2004.

BORJA, A.: “The new European Marine Strategy Directive: difficulties, opportunities, and challenges”, *Marine Pollution Bulletin*. United Kingdom. N° 52, 3. (2006), pp 239-242.

CALERO RODRIGUEZ, J.R., *Régimen jurídico de las costas españolas*, Aranzadi, Pamplona, 1995.

CAPOBIANCO, M. (Tecnomare S.p.A.), *Role and Use of Technologies in Relation to ICZM*, Venecia, 1999.

COMISIÓN EUROPEA, *Hacia una estrategia europea para la gestión integrada de las zonas costeras: principios genera-*

les y opciones políticas, Oficina de Publicaciones de la Comunidad Europea, Luxemburgo, 1999.

COMISIÓN EUROPEA, *Lecciones del programa de demostración de la Comisión Europea sobre la gestión integrada de las zonas costeras*, Oficina de Publicaciones de la Comunidad Europea, Luxemburgo, 1999.

COMISIÓN EUROPEA, *La Unión Europea apuesta por las zonas costeras*, Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2001

COMISIÓN EUROPEA, *Vivir con la erosión costera en Europa. Sedimentos y espacio para la sostenibilidad*. Resultados de Estudio Eurosion, 2004.

DOODY, J. P., PAMPLIN, C. F., GILBERT, C. and BRIDGE, L., *Information required for Integrated Coastal Zone Management*, 1998.

EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY, *Europe's Environment: The Second Assessment*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1998.

FUENTES BODELÓN, F., *Calidad de vida, medio ambiente y ordenación del territorio*. Textos internacionales, I, CEOTMA-CIFCA, Madrid, 1982.

- GIBSON, J., *Legal and regulatory bodies: appropriateness to integrated coastal zone management*, octubre de 1999.
- JUDA, L., "The European Union and Ocean Use Management: the Marine Strategy and the Maritime Policy", *Ocean Development and International Law*, nº 38 (2007), pp. 259-282.
- HYDER CONSULTING, *Participation in the ICZM processes: mechanisms and procedural needed*, marzo de 1999.
- INSTITUTE FOR EUROPEAN ENVIRONMENTAL POLICY: *The influence of EU policies on the evolution of coastal zones*, Londres, noviembre de 1999.
- KRÄMER, L., "La contribución europea a la seguridad marítima y a la protección del medio marino", en *Seguridad Marítima y Medio Ambiente* (GARCÍA PÉREZ y SANZ LARRUGA, Coordinadores), Netbiblo, A Coruña, 2006, pp. 27-45.
- MARTIN MATEO, R., *El ambiente y Acta Única, en Actualidad y perspectivas del Derecho Público a fines del siglo XX. Libro homenaje al profesor Garrido Falla*, Ed. Complutense, Madrid, 1992.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, *El medio ambiente en Europa*. Informe Dobris, Madrid, 1998.
- MORENO CANOVÉS, A., *Régimen jurídico del litoral*, Tecnos, Madrid, 1990.
- PAREJO ALFONSO y otros, *Derecho Ambiental de la Unión Europea*, Madrid, McGraw-hill, Madrid, 1996.
- PEÑA, C., "El plan director para la gestión sostenible de la costa", *Ambienta*, Nº 50 (2005), pp. 7-11.
- PÉREZ CONEJO, L., *Las costas marítimas: régimen jurídico y competencias administrativas*, Comares, Granada, 1999.
- PICKAVER, A.H., GILBERT, C., BRETO, F., "An indicator set to measure the progress in the implementation of integrated coastal zone management in Europe", *Ocean and Coastal Management*, Nº 47 (2004), pp. 449-462.
- RODRIGUEZ, F., MORENO, C. CARRERO, M. y CUISINIER, A., *Proyecto Coastatlantic. Gestión integrada de las zonas costeras: Por una visión atlántica*, Oviedo, 2006, Universidad de Oviedo-CeCodet, Consejería de Medio Ambiente, Ordenamiento del Territorio e Infraestructuras del Gobierno del Principado de Asturias y Consejo General de Girona.
- SANZ LARRUGA, F. J., "La Unión Europea y la Estrategia sobre Gestión Integrada y sostenible del litoral", *Noticias de la Unión Europea*, nº 217 (2003), pp. 117-132.
- SCIBERRAS, A. M., "Integrated Coastal Zone Management. A challenge for the EU in the 21st Century", *Eipascope 2002/1*, pp. 25-29 (se puede consultar en la siguiente dirección: <http://www.eipa.nl>)
- SUÁREZ DE VIVERO, J. L., "La ordenación del litoral en Europa: políticas nacionales y estrategias comunitarias", en *Revista Geográfica*, 31 (1993), pp. 124-128.
- SUÁREZ DE VIVERO, J. L., "The European vision for oceans and seas- social and political dimensions o the Green Paper on Maritime Policy for the EU", *Marine Policy*, nº 31 (2007), pp. 409-414.
- TORRES UGENA, N., "La protección del medio ambiente en el Acta Única Europea", *Noticias de la CEE*, 51 (1989).
- TROS-DE-ILARDUYA FERNÁNDEZ, M., "El reto de la gestión integrada de las zonas costeras (GIZC) en la Unión Europea", en *Boletín de la A.G.E.*, nº 47 (2008), pp. 143-156.
- UNIVERSIDAD DE NEWCASTLE (Departamento de Ciencias Marinas y gestión del litoral), *Planning and management procesos: sectoral and territorial cooperation*, Newcastle, marzo de 1999.

1 COMISIÓN EUROPEA, *La Unión Europea apuesta por las zonas costeras*, Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2001, p. 3. Esta publicación está disponible en castellano en la web:

<http://ec.europa.eu/environment/iczm/pubs.htm> (última consulta: 20 de julio de 2009)

Otros datos –extraídos del folleto informativo de la Comisión Europea *Hechos y cifras claves sobre el mar (2006)*- que ponen de la relieve la importancia de las regiones costeras son los siguientes:

- Se estima que entre el 3 y el 5 % del producto interno bruto (PIB) de Europa es generado por industrias y servicios relacionados con el mar, sin incluir el valor de las materias primas, como el petróleo, la pesca o el gas.
- Casi el 90 % del comercio exterior de la UE y más del 40 % de su comercio interno se transporta por mar.
- 3500 millones de toneladas de carga por año y 350 millones de pasajeros pasan por los 1200 puertos marítimos europeos.
- El liderazgo europeo en materia de navegación es indiscutible ya que cuenta el 40 % de la flota mundial.
- La acuicultura representa el 19 % de la producción pesquera total de la Unión. Para 2030, la acuicultura suministrará más de la mitad del pescado consumido en todo el mundo.
- En las regiones marítimas se genera más del 40 % del producto interno bruto (PIB) de Europa.
- Europa tiene entre 8 y 10 millones de pescadores marítimos que practican la pesca recreativa o deportiva y con una industria relacionada que factura de 8 a 10 mil millones de euros.

2 Cfr. BARRAGÁN MUÑOZ, J. M., *Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral*, Oikos-tau, Barcelona 1993, pp. 41 y ss.

3 Cfr. in totum la monografía de BARRAGÁN, J. M. *Las áreas litorales de España. Del análisis geográfico a la gestión integrada*. Editorial Ariel, Barcelona, 2004.

4 El art. 6º del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea 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 Comunidad a que se refiere el artículo 3, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible".

- 5 Sobre la gestión integrada de las zonas costeras (GIZC) en la Unión Europea cfr. el sitio web de Medio Ambiente de la Comisión Europea, <http://ec.europa.eu/environment/iczm/home.htm> (última consulta: 20 de julio de 2009)
- 6 Buena parte de la información –hasta el año 2002- que aquí se expone puede encontrarse en mi anterior publicación: SANZ LARRUGA, F. J., “La Unión Europea y la Estrategia sobre Gestión Integrada y sostenible del litoral”, *Noticias de la Unión Europea*, nº 217 (2003), pp. 117-132.
- 7 Aprobado el 22 de noviembre de 1973 (DOCE, nº C 112, de 20 de diciembre de 1973).
- 8 Aprobado el 17 de mayo de 1977 (DOCE nº C 139, de 13 de junio de 1977).
- 9 Cfr. PÉREZ CONEJO, L., *Las costas marítimas: régimen jurídico y competencias administrativas*, Comares, Granada, 1999, pp. 50-59; CALERO RODRIGUEZ, J. R., *Régimen jurídico de las costas españolas*, Aranzadi, Pamplona, 1995, pp. 56-59; y MORENO CANOVÉS, A., *Régimen jurídico del litoral*, Tecnos, Madrid, 1990, pp. 85-87. El texto de este documento puede consultarse en la recopilación elaborada por FUENTES BODELÓN, F., *Calidad de vida, medio ambiente y ordenación del territorio. Textos internacionales, I*, CEOTMA-CIFCA, Madrid, 1982, pp. 211-217. La Carta Europea de Litoral recibió el apoyo del Parlamento Europeo en una Resolución de 18 de junio de 1982, invitando a la Comisión a respaldar las acciones previstas en el campo de los conocimientos, de la planificación y del control.
- 10 No obstante, como señala TROS DE ILARDUYA, llama la atención que en la “Estrategia Territorial Europea” de 1999 las referencias al litoral son muy pobres. “La exigüidad de referencias a la gestión del litoral en este documento marco de ordenación del territorio se explica por la existencia de otros documentos específicos que tratan sobre la gestión de las zonas costeras en Europa, tales como el programa de demostración de la Comisión Europea sobre gestión integrada de zonas costeras que, con fecha de inicio en 1996, promueve su gestión sostenible mediante la cooperación y la planificación integrada, teniendo en cuenta a todos los agentes implicados en un ámbito territorial apropiado. Supone un intento de aplicar un enfoque territorial a nivel comunitario en la gestión del litoral” (TROS-DE-ILARDUYA FERNÁNDEZ, M., “El reto de la gestión integrada de las zonas costeras (GIZC) en la Unión Europea”, en *Boletín de la A.G.E.*, nº 47 (2008), p. 145).
- 11 El subrayado es mío.
- 12 D.O. nº C 46 de 17 de febrero de 1983.
- 13 *Las costas marítimas: régimen jurídico y competencias administrativas*, cit. p. 59.
- 14 Cfr. DOCE nº L 169, de 29 de junio de 1987.
- 15 Cfr. los trabajos de MARTIN MATEO, R., *El ambiente y Acta Única*, en *Actualidad y perspectivas del Derecho Público a fines del siglo XX. Libro homenaje al profesor Garrido Falla*, Ed. Complutense, Madrid, 1992 y TORRES UGENA, N., “La protección del medio ambiente en el Acta Única Europea”, *Revista Noticias de la CEE*, 51 (1989).
- 16 Aprobado por Resolución del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de 19 de octubre de 1987 (DOCE nº C 289, de 7 de diciembre de 1987).
- 17 Cfr. SUÁREZ DE VIVERO, J. L., “La ordenación del litoral en Europa: políticas nacionales y estrategias comunitarias”, en *Revista Geográfica*, 31 (1993), pp. 124-128.
- 18 Cfr. DOCE nº C 191, de 29 de julio de 1992.
- 19 Cfr. las obras de ALONSO GARCÍA, E., *El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea. El marco Constitucional de la Política Comunitaria de Medio Ambiente. Aplicación de la Legislación Ambiental Comunitaria, I y II*, Ed. Fundación Universidad Empresa Civitas, Madrid, 1993 y PAREJO ALFONSO y otros: *Derecho Ambiental de la Unión Europea*, Madrid, McGraw-hill, Madrid, 1996.
- 20 Ambos principios, de difícil interpretación en la práctica, fueron desarrollados en la Cumbre de Jefes de Estado de Edimburgo (diciembre de 1992).
- 21 Aprobado por la Resolución del Consejo y de los representantes de los Estados miembros, reunidos conjuntamente con el Consejo, sobre el Programa comunitario de política y actuaciones en materia de medio ambiente y de desarrollo sostenible (5º Programa de Acción de la CE, 93/C 138/01) (DOCE nº C 138, de 17 de junio de 1993).
- 22 Cfr. DOCE nº C 59, de 6 de marzo de 1992.
- 23 Cfr. DOCE nº C 135, de 18 de mayo de 1994.
- 24 *El Medio Ambiente en Europa. El informe Dobris*, Ministerio de Medio Ambiente y la Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Madrid, 1998.
- 25 *Ibidem*, pp. 568-575.
- 26 EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY, *Europe’s Environment: The Second Assessment*, Office for Oficial Publications of the European Communities, Luxembourg, 1998.
- 27 *Ibidem*. pp. 209-230.
- 28 Cfr. DOCE nº C 78 de 18 de marzo de 1996.
- 29 Adoptado el 12 de enero de 1998.
- 30 Cfr. el informe final elaborado por: GIBSON, J., *Legal and regulatory bodies: appropriateness to integrated coastal zone management*, octubre de 1999.
- 31 Cfr. el informe final elaborado por: HYDER CONSULTING, *Participation in the ICZM proceses: mechanisms and procedural needed*, marzo de 1999.
- 32 Cfr. el Informe final elaborado por: CAPOBIANCO, M. (Tecnomare S.p.A.), *Role and Use of Technologies in Relation to ICZM*, Venecia, 1999.
- 33 Cfr. el informe final elaborado por la: UNIVERSIDAD DE NEWCASTLE (Departamento de Ciencias Marinas y gestión del litoral), *Planning and management proceses: sectoral and territorial cooperation*, Newcastle, marzo de 1999.
- 34 Cfr. el informe final elaborado por el: INSTITUTE FOR EUROPEAN ENVIRONMENTAL POLICY: *The influence of EU policies on the evolution of coastal zones*, Londres, noviembre de 1999.

- 35 Cfr. el informe final, elaborado por J. P. DOODY, C. F. PAMPLIN, C. GILBERT and L. BRIDGE, *Information required for Integrated Coastal Zone Management*, 1998.
- 36 Oficina de Publicaciones de la Comunidad Europea, Luxemburgo, 1999.
- 37 Oficina de Publicaciones de la Comunidad Europea, Luxemburgo, 1999.
- 38 Enuncia los siguientes principios: “una perspectiva amplia”, el “conocimiento de las condiciones específicas de la zona”, la necesidad de “trabajar en sintonía con los procesos naturales”, la adopción de “medidas que no hipotequen el futuro”, diseñar una “planificación participativa para suscitar el consenso”, fomentar el “apoyo y participación de todas las instancias administrativas competentes” y utilizar “una combinación de elementos”.
- 39 Se puede consultar en el sitio web de Medio Ambiente de la Comisión Europea sobre gestión integrada de las zonas costeras: <http://ec.europa.eu/environment/iczm/discdoc1.htm> (última consulta: 20 de julio de 2009)
- 40 Se puede consultar en el sitio web de Medio Ambiente de la Comisión Europea sobre gestión integrada de las zonas costeras: <http://ec.europa.eu/environment/iczm/discdoc1.htm> (última consulta: 20 de julio de 2009)
- 41 Cfr. el documento COM (2001) 31 final, de 24 enero de 2001. Este programa fue aprobado en virtud de la Decisión nº 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002, por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente (DO L 242 de 10.9.2002, p. 1/15).
- 42 Los subrayados son míos.
- 43 Su texto puede consultarse en la dirección siguiente:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002H0413:EN:NOT> (última consulta: 20 de julio de 2009)
- 44 DOCE nº L 148, de 6 de junio de 2002.
- 45 Esta estrategia tiene su origen en la invitación cursada, en diciembre de 1999, por el Consejo Europeo de Helsinki a la Comisión Europea a “elaborar una propuesta de estrategia a largo plazo que integre políticas de desarrollo sostenible desde los puntos de vista económico, social y ecológico”. Incluye una serie de medidas concretas para que la Unión Europea pueda mejorar su proceso de toma de decisiones en cuanto a la coherencia y la visión a largo plazo, así como determinados objetivos considerados de primera línea y las medidas necesarias para alcanzarlos.
- 46 Este documento está disponible en lengua inglesa en la página web:
<http://ec.europa.eu/environment/iczm/pubs.htm> (última consulta: 20 de julio de 2009)
- 47 Sobre las funciones y objetivos de este grupo cfr. El documento contenido en la página de la Comisión sobre GIZC: www.europa.eu.int/comm/environment/iczm/exgrp_tor.pdf
- 48 Las reuniones han tenido lugar los días 3 de octubre de 2002, 18 de junio de 2003, 22 de abril y 24 de noviembre de 2004, 22 de septiembre de 2005, 1 de junio de 2006, 6 de marzo de 2007 y 27 de noviembre de 2008. Además de este Grupo de Expertos en GIZC se creó un Grupo de Trabajo sobre Indicadores y Datos (WG-ID) con el objetivo de definir un sistema de indicadores.
- 49 Estos documentos pueden consultarse en la página web:
<http://ec.europa.eu/environment/iczm/home.htm> (última consulta: 20 de julio de 2009)
- 50 Con motivo de la conferencia Littoral 2008 en Venecia, en noviembre de 2008, a la que asistieron representantes de más de veintiocho organizaciones europeas relacionadas con los temas marítimos y costeros, se constituyó la “Venice Platform” como red para el intercambio de información y diálogo sobre estos temas. En esta plataforma participan representantes en el campo de la ciencia y tecnología, de la industria, de los agentes públicos y los usuarios de la costa y del medio marino, altos funcionarios de los gobiernos centrales, regionales y locales, etc. En esta reunión se firmó la “Venice Declaration” de 28 de noviembre de 2008 que tiene como objetivos:
- establecer un foro de debate y dialogo con la Comisión Europea para el desarrollo y aplicación de la política marítima
 - establece una red de investigación mediante la aportación de instrumentos, información y capacidad de gestión en las materias relacionadas con los océanos y los mares.
 - comunicar las mejores conocimientos y experiencias adquiridos por los profesionales en la gestión de la política sobre los océanos, los mares y las zonas costeras
- 51 Sus resultados pueden consultarse en la página web: <http://www.coastatlantic.org/index.php> (última consulta: 20 de julio de 2009). También puede manjarse el trabajo coordinado por F. RODRIGUEZ, C. MORENO, M. CARRERO, A. CUISINIER, Proyecto Coastatlantic. Gestión integrada de las zonas costeras: Por una visión atlántica, Oviedo, 2006, Universidad de Oviedo-CeCodet, Consejería de Medio Ambiente, Ordenamiento del Territorio e Infraestructuras del Gobierno del Principado de Asturias y Consejo General de Girona.
- 52 Cfr. su página web: <http://www.coastalpractice.net/> (última consulta: 20 de julio de 2009). Y también el trabajo: Proyecto COPRANET (Coastal Practice Network): España, Boletín nº1 (primavera 2004), Ed. Instituto Canario de Ciencias Marinas, Las Palmas de Gran Canaria.
- 53 Sobre esta iniciativa cfr.: <http://www.qualitycoast.info/> (última consulta: 20 de julio de 2009)
- 54 Cfr. su página web: <http://www.deduca.eu/> (última consulta: 20 de julio de 2009)
- 55 La información sobre el trabajo desarrollado por esta red puede consultarse todavía en la página web: http://www.coastalwiki.org/coastalwiki/Main_Page (última consulta: 20 de julio de 2009)
- 56 Esta red sigue activa y su información puede consultarse en la página web:
<http://www.gioc.unican.es/hispacosta/> (última consulta: 20 de julio de 2009)
- 57 Sobre este proyecto se puede recabar información en su página web: <http://www.eurosion.org/> (última consulta: 20 de julio de 2009)
- 58 La erosión también ocupa un lugar prioritario en la Estrategia Temática de la UE para la Protección del Suelo presentada por la Comisión en 2005.

59 Cfr. el trabajo de la COMISIÓN EUROPEA: *Vivir con la erosión costera en Europa. Sedimentos y espacio para la sostenibilidad. Resultados de Estudio Eurosion, 2004*. Se puede consultar en la página de este proyecto antes referida. También resulta de gran interés el Informe promovido por el Gobierno holandés vinculando la Directiva 2001/42/CE de Evaluación Estratégica al problema de la erosión costera, bajo el título *European Coasts at Risk* de 25 de noviembre de 2004.

60 Puede encontrarse información sobre este proyecto en la página web:

<http://ec.europa.eu/environment/iczm/ourcoast.htm>

61 EUCC-Unión Litoral es una asociación con miembros en 40 países, tanto particulares como organizaciones y administraciones. Fundada en 1989 con el objetivo de promocionar la conservación de la costa eliminando distancias entre científicos, ecologistas, gestores, planificadores y responsables políticos, ha crecido hasta convertirse en la red más extensa de profesionales y expertos en costas en Europa, con 14 Delegaciones Nacionales y oficinas en 7 países. Para más información puede consultarse su página web: <http://www.eucc.nl/> (última consulta: 20 de julio de 2009)

62 Dicho Informe, fechado el 18 de agosto de 2006 (y recibido por la Comisión el 1 de diciembre de 2006), que lleva por título *Evaluation of Integrated Coastal Zone Management (ICZM) in Europe*, puede consultarse en la página web: <http://ec.europa.eu/environment/iczm/home.htm>

63 Puede consultarse en su versión resumida (EEA Briefing 3/2006) en todas las lenguas oficiales de la Unión Europea en la página web: http://reports.eea.europa.eu/briefing_2006_3/en/ y en su versión completa (en inglés) en la página web: http://reports.eea.europa.eu/eea_report_2006_6/en/.

En su versión resumida con el título “La degradación continuada de los litorales europeos amenaza el nivel de vida de los ciudadanos” se sintetiza el contenido del Informe del modo siguiente: “Vivir al lado del mar es muy atractivo. La gente percibe el litoral como un valor inmutable, pese a lo cual no dejan de ocasionarse daños y cambios irreversibles en los ecosistemas costeros. Las tendencias actuales revelan que los cambios en el uso del suelo en las zonas costeras superan a los observados en cualquier otro lugar; por ejemplo, el aumento de las superficies artificiales a lo largo de los litorales europeos se incrementa a un ritmo un tercio más elevado que en las zonas del interior.

Estos cambios están muy extendidos y son ocasionados por una variedad de factores (cambios demográficos, reestructuración económica, mayores niveles de vida, más tiempo de ocio y modelos de comercio mundial). En muchas regiones costeras estos factores han ocasionado transformaciones rápidas alterando de forma drástica la viabilidad potencial de los ecosistemas costeros a largo plazo y de los servicios que proporcionan. Es cada vez más probable que los impactos ya provocados en los ecosistemas costeros se vean exacerbados a partir de ahora por el cambio climático”. Los subrayados son míos.

64 Dicho Informe que lleva por título: *Report on the use of the ICZM indicators from the WG-ID* y está fechado en septiembre de 2006, puede consultarse en:

http://ec.europa.eu/environment/iczm/pdf/report_wgid.pdf (última consulta: 20 de julio de 2009)

65 cfr. DOUE L 164 de 25 de junio de 2008.

66 Los citados informes nacionales pueden consultarse en la página web:

http://ec.europa.eu/environment/iczm/evaluation/iczm_national_reporting.htm (última consulta: 20 de julio de 2009)

67 A 31 de diciembre de 2006 (que era cuando concluía el plazo de presentación), se habían recibido informes de los siguientes países: Alemania, Bélgica, Chipre, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Letonia, Lituania, Malta, Países Bajos, Portugal y el Reino Unido. Se recibieron material preparatorio y otras contribuciones de Eslovenia, Polonia y Suecia. No se recibieron contribuciones nacionales de Estonia, Irlanda e Italia.

68 No obstante, las diferencias en la interpretación de la GIZC en Europa exige que dichos principios deban ser –como dice la Comisión– más operativos y deben comunicarse mejor”. También debe invertirse en sistemas más eficaces de intercambio de información y en la capacidad para analizarla y comunicarla a los responsables de la toma de decisiones y al público en general.

69 Cfr. el segundo Programa Europeo de Cambio Climático (COM(2005) 35 de 9.2.2005), en particular su parte relativa a impactos y adaptación, y el Libro Verde propuesto sobre adaptación al cambio climático (2006/ENV/012, Programa legislativo y de trabajo de la Comisión para 2006, COM(2005) 531 final de 25.10.2005) son también de importancia clave para las zonas costeras de Europa.

70 Este enfoque implica entre otras cosas que en las decisiones de ordenación e inversión se incorporen los riesgos relacionados con los posibles efectos del cambio climático.

71 De gran importancia el reciente Protocolo de gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo que se estudia en el capítulo anterior.

72 Cfr. las Decisiones 98/249/CE del Consejo, de 7 de octubre de 1997, relativa a la firma del Convenio sobre protección del medio marino del Nordeste Atlántico (Convenio de París) [Diario Oficial L 104 de 3.4.1998], 94/157/CE del Consejo, de 21 de febrero de 1994, relativa a la celebración en nombre de la Comunidad del Convenio sobre protección del medio marino de la zona del mar Báltico (Convenio de Helsinki revisado - 1992) [Diario Oficial L 73 de 16.3.1994] y 77/585/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1977, relativa a la celebración del Convenio para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación, así como del Protocolo sobre la prevención de la contaminación del mar Mediterráneo causada por vertidos desde buques y aeronaves [Diario Oficial L 240 de 19.9.1977].

73 Cfr. el trabajo de PICKAVER, A.H., GILBERT, C., BRETO, F., “An indicator set to measure the progress in the implementation of integrated coastal zone management in Europe”, *Ocean and Coastal Management*, N° 47 (2004), pp. 449-462.

74 Este Informe se puede consultar en la página web:

http://www.mma.es/portal/secciones/aguas_marinas_litoral/prot_medio_marino/ue_proteccion/gizc.htm (última consulta: 20 de julio de 2009). Similar contenido tiene el informe publicado por la Dirección General de Costas del Ministerio de Medio Ambiente bajo el título *Hacia una gestión sostenible del litoral*, fechado en diciembre de 2005 (se puede consultar en la siguiente página web:

http://www.europarc-es.org/intranet/EUROPARC/preview/esparc/esparc_2006/gestion_sostenible_litoral.pdf. (última consulta: 20 de julio de 2009)

75 Cfr. el trabajo de PEÑA, C., “El plan director para la gestión sostenible de la costa”. *En Ambienta*, N° 50 (2005), pp. 7-11.

- 76** Para el seguimiento de las actividades e iniciativas desarrolladas por el Ministerio de Medio Ambiente, Marino y Rural puede consultarse la página web:
http://www.mma.es/portal/secciones/acm/aguas_marinas_litoral/prot_medio_marino/ue_proteccion/gizc.htm (última consulta: 20 de julio de 2009).
- 77** Así, por ejemplo, el caso de Australia (Oceans Policy de 1998 y Commonwealth Coastal Policy de 1995), de Canadá (Oceans Action Plan de 2004) y de los Estados Unidos (la Oceans Act de 2000 y el Ocean Blueprint for the 21st century elaborado por la Comisión de los Estados Unidos sobre Política Marina y publicado en 2004). Muy recientemente la Administración del Presidente OBAMA ha publicado –en abril de 2009– un documento titulado “Changing Oceans, changing world” en el que se contienen las prioridades del Gobierno sobre la protección de los océanos y de las zonas costeras.
- 78** Sobre los desarrollos y los retos jurídicos de la protección del medio ambiente marino en la Unión Europea cfr. el trabajo de KRÄMER, L., “La contribución europea a la seguridad marítima y a la protección del medio marino”, en Seguridad Marítima y Medio Ambiente (GARCÍA PÉREZ y SANZ LARRUGA, Coordinadores), Netbiblo, A Coruña, 2006, pp. 27-45.
- 79** p. 6 del documento COM(2002) 539 final. La estrategia marina es una de las siete estrategias temáticas previstas por el sexto programa de acción en materia de medio ambiente adoptado en el año 2002.
- 80** *Ibidem.* p. 19. En el Anexo 1 del documento sobre “Panorama general de la calidad de los mares europeos” y, en particular, en su apartado 3º sobre “modificaciones y perturbaciones de los hábitats” llama la atención sobre lo siguiente: “A lo largo de las costas de los mares europeos, la protección del litoral, la recuperación de terrenos ganados al mar, la extracción de arena y grava, las actividades de ocio y el desarrollo de las industrias y los puertos han cambiado y a veces destruidos los hábitats y los procesos ecológicos asociados a ellos. Muchas de estas zonas costeras también están densamente pobladas y el turismo ha ido creciendo de forma constante. Muchos de los hábitats corren peligro por el elevado número de visitantes que atraen, el aumento del tráfico y la demanda creciente de viviendas y servicio”.
- 81** cfr. los documentos de la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: COM(2005) 504 y 505 de 14 de octubre de 2005. Cfr. el trabajo de JUDA, L., “The European Union and Ocean Use Management: the Marine Strategy and the Maritime Policy”, *Ocean Development and International Law*, nº 38 (2007), pp. 259-282.
- 82** Cfr. los siguientes documentos: la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulado “Hacia una política marítima de la Unión Europea: Perspectiva europea de los océanos y los mares” (COM(2006) 275 final, Volumen I, fechado en Bruselas el 7 de junio de 2006 y su Volumen II que a modo de Anexo (y con la misma referencia COM) recoge una frase atribuida a A. C. CLARKE, “Cuán inadecuado es llamar Tierra a este planeta, cuando es evidente que debería llamarse ‘océano’”.
- 83** Cfr. el trabajo de SUÁREZ DE VIVERO, J. L., “The European vision for oceans and seas- social and political dimensions o the Green Paper on Maritime Policy for the EU”, *Marine Policy*, nº 31 (2007), pp. 409-414.
- 84** Sobre el turismo costero tienen bastante interés los documentos siguientes:
 “Towards quality coastal tourism: Integrated quality management (IQM) of coastal tourist destinations” y “Defining, measuring and evaluating the carrying capacity in European Tourism Destinations” (Athens, December 2001); ambos trabajos pueden consultarse en la página web:
<http://ec.europa.eu/environment/iczm/pubs.htm> (última consulta: 20 de julio de 2009)
- 85** Cfr. la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones, COM(2007) 574 final, de 10 de octubre de 2007.
- 86** Cfr. la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, COM(2007) 575 final, fechado en Bruselas el 10 de octubre de 2007. Vid. asimismo, en documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto al anterior con el resumen de la evaluación de impacto (SEC(2007) 1280).
- 87** Cfr. pp. 6 y 7 del documento citado en la nota anterior.
- 88** El documento señala que “los Estados miembro han comenzado a utilizar la GIZC para regular el desarrollo espacial de las actividades económicas y crear sistemas de ordenación del territorio en las costas de Europa”. Y además, se anuncia la creación de “un sistema de intercambio de mejores prácticas entre las autoridades competentes en ordenación marítima y GIZC”.
- 89** De los demás ámbitos merece la pena destacar como, en relación con la investigación -mediante la “creación de una base de conocimientos e innovación para la política marina”- la Comisión se propone apoyar “la investigación dirigida a predecir y paliar los efectos del cambio climático en las actividades marinas, el medio marino, las costas y las islas y a facilitar la adaptación al mismo” (cfr. también la Comunicación de la Comisión de 3 de septiembre de 2008 sobre Estrategia europea de la investigación marina y marítima. Un marco coherente en el Espacio Europeo de Investigación en pro del uso sostenible de las océanos y de los mares; COM(2008) 534 final).
- 90** Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 26 de junio de 2008 (COM(2008) 395 final). La elaboración de la política marítima integrada es uno de los objetivos estratégicos de la Comisión para el periodo 2005-2009.
- 91** DOUE, L 164, pp. 19-40 de 25 de junio de 2008. Cfr. el trabajo de BORJA, A., “The new European Marine Strategy Directive: difficulties, opportunities, and challenges”, *Marine Pollution Bulletin. United Kingdom*. Nº 52, 3. (2006), pp 239-242.
- 92** Cfr. el Informe presentado por GIBSON, J., *Legal and regulatory bodies: appropriateness to integrated coastal zone management*, octubre de 1999 (en particular su Capítulo VII).
- 93** En este sentido, mirando la experiencia de los Estados Unidos que cuenta con casi cuarenta años de experiencia, es muy significativo observar que en el documento sobre las prioridades del Gobierno OBAMA sobre la política oceánica y costera, se hace referencia a parecidos problemas para la aplicación de la GIZC en Europa: gestión fragmentada y sectorializada, descoordinación en la toma de decisiones, etc. (Documento *Changing Oceans, changing World* de abril de 2009).
- 94** El presente trabajo fue realizado en el marco del Proyecto de investigación “Bases jurídica para a ordenación e planificación do litoral de Galicia” (PGDIT 07 PXIB101167PR), Xunta de Galicia, 2007-2010.

2

Ordenamientos comparados:
algunos modelos de gestión
integrada del litoral.

Para mejorar la gobernabilidad sobre los cambios en los ecosistemas costeros de Latinoamérica: propuestas, logros y aprendizajes de la Red MCI

Guillermo Caille. Emilio Ochoa. Stephen Olsen

A medida que la población se concentra en las zonas costeras de nuestros países, los usos se vuelven más conflictivos y los cambios se profundizan, se aceleran y se hacen más complejos e interdependientes. En general, el sentido de las inversiones apunta a éxitos de mercado en el corto plazo y no a usos sostenibles.

La Red Latinoamericana para la Acción y el Aprendizaje Colectivo en Manejo Costero Integrado (Red MCI) ha desarrollado un marco conceptual y de trabajo para sistematizar las experiencias regionales y proponer las reformas que, a su juicio, se necesitan para el manejo adecuado de los ecosistemas costeros en nuestros países. Este artículo presenta este esfuerzo en cinco secciones: la primera muestra la importancia del manejo costero integrado, tanto en el mundo como en Latinoamérica; la segunda describe las diferentes etapas de la vida de la Red MCI, así como sus resultados; la tercera está dedicada a sus bases conceptuales y a sus criterios metodológicos y operativos; la cuarta describe sus aprendizajes; y la quinta muestra las principales conclusiones desarrolladas al analizar el trabajo de la Red.

LA CRECIENTE IMPORTANCIA DEL MANEJO COSTERO INTEGRADO

La importancia ecológica y socioeconómica de los ecosistemas costeros es única, aunque no muy bien conocida en los medios ciudadano y político. En estas zonas están algunos de los ecosistemas más productivos y de mayor biodiversidad, así como buena parte de las mejores tierras agrícolas. En ellas se realiza el 90% de la captura mundial de peces. Se estima además que en tres décadas, la población humana que vive en ellas se incrementará del 50% (hoy) al 75%.

Estas zonas tienen ya la mayor parte del consumo global y de la producción de desechos; así como de la industria, el transporte, el comercio, el procesamiento de energía, el turismo, la recreación, las comunicaciones y los servicios. Debido al volumen creciente de inversión y al incremento de la población, los conflictos de intereses y de uso aumentan, mientras los impactos y desequilibrios reducen más y más la capacidad de los ecosistemas para mantener el flujo de los bienes y servicios que soportan el desarrollo reciente.

Para manejar estas tendencias y salvaguardar las condiciones ambientales que permitan sociedades y ambientes saludables en el largo plazo, es indispensable modificar el actual patrón no sostenible de desarrollo y generar la capacidad para gobernar los cambios en las zonas costeras. Esto implica que los gobiernos, el mundo de los negocios y la sociedad civil participen con responsabilidad en la planeación, la toma de decisiones y la definición de los usos de las zonas y ecosistemas costeros.

En 1992, la *Conferencia de Río sobre ambiente y desarrollo* (Eco Río' 92) identificó al manejo costero integrado como la estrategia más esperanzadora para avanzar hacia formas sostenibles de desarrollo en las regiones costeras. Asimismo, en 2002 la *Conferencia de Johannesburgo* (Río+10) destacó la necesidad de reducir la inequidad social y de manejar de manera integrada las cuencas hidrográficas costeras y las zonas marítimas asociadas.

Adicionalmente, ganar capacidad para gobernar los cambios en los ecosistemas costeros ha sido reconocido como el mayor desafío de nuestra especie en las cumbres mundiales por el desarrollo sostenible. No obstante, este hecho no ha estado acompañado por acciones exitosas que permitan saber cómo concretarlo.

Sin embargo, en el marco de democracias más participativas, existen evidencias importantes de avances en casos particulares de responsabilidad social empresarial, de mejoras en el estado de derecho y de incidencia ciudadana en políticas públicas que dan esperanza y aportan experiencia en el esfuerzo global por construir sociedades sostenibles³.

Los esfuerzos en el manejo de los ecosistemas costeros de Latinoamérica han producido experiencias que deben ser sistematizadas, asimiladas y aprovechadas.

Importantes avances en esta dirección han sido impulsados por el Centro de Recursos Costeros de la Universidad de Rhode Island (CRC) en alianza con EcoCostas, entidades que promueven en numerosos proyectos un marco conceptual y metodológico que apoya la sistematización y que invitan a los encargados del manejo costero a desarrollarlos.

Aunque esta necesidad ha sido reconocida por donantes y entidades financieras internacionales, por los profesionales y los encargados del manejo costero, así como por los más altos niveles gubernamentales, Latinoamérica no dispone de una plataforma formal o informal que sostenga un diálogo estructurado y propositivo sobre el uso sostenible de sus costas.

Tampoco cuenta con una iniciativa de común aceptación que sistematice métodos, aprendizajes y experiencias en manejo costero (sobrepasando los marcos institucionales de los proyectos y sus urgencias específicas); que proponga e impulse reformas eficaces en el tema; y que ofrezca ejemplos concretos de cambios en los cuales las sociedades hayan logrado construir y sostener la capacidad para gobernar esos cambios.

Ha sido difícil que las organizaciones que invierten en conservación de biodiversidad –grandes ONG, Global Environment Facility (GEF)– y en desarrollo –Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID)–, o que trabajan en cooperación técnica –Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA), Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GTZ)– se animen a apoyar la construcción de un mecanismo compartido con actores que de algún modo son vistos como la “competencia”.

Cada gran organización convoca a sus miembros y financia reuniones, pero les resulta difícil respaldar un mecanismo integrado por personas que no pertenezcan a su institución. Finalmente, la Fundación AVINA apoyó la idea y decidió financiar la iniciativa de construcción de la Red MCI.

LA RED LATINOAMERICANA PARA LA ACCIÓN Y EL APRENDIZAJE COLECTIVO EN MANEJO COSTERO INTEGRADO (RED MCI)

1. Antecedentes

En el año 2001, los miembros de la Iniciativa Costero Marina de la Fundación AVINA, CRC y EcoCostas conversaron acerca del estado de avance de las ideas de manejo costero integrado y la estrategia de la iniciativa. Esto generó una alianza para aplicar los métodos desarrollados por las dos últimas instituciones en algunos proyectos de la Fundación en Centroamérica y para elaborar algunas ideas sobre la estrategia costero marina de AVINA.

En 2002 se presentó a la Fundación AVINA la idea de promover una red de líderes de manejo costero integrado. El texto de la propuesta fue presentado en 2003. Éste incluía un cronograma sin fases a tres años, pero se aprobó su ejecución en 18 meses y dos fases. En enero de 2004 se inició su implementación.

2. Conformación y organización

La Red MCI no fue pensada inicialmente como una estructura permanente. La idea fue alentar la acción y el aprendizaje en una dimensión regional para generar articulaciones e intercambios. Se esperaba que la Red tuviera un papel importante en la conformación de un *corpus* conceptual y me-

todológico centrado en la contribución de los proyectos de manejo costero para mejorar la gobernabilidad democrática, como alternativa al enfoque tradicional de cooperación internacional y de las grandes ONG, orientado a productos y a mejorar el desempeño administrativo de los proyectos.

Desde los primeros meses, la Red MCI articuló 18 líderes de 12 países, quienes estaban vinculados a proyectos financiados por diferentes fuentes (nacionales e internacionales), que se desarrollaban en distintos territorios y que trabajaban diversos temas. En general eran proyectos maduros de manejo costero integrado².

Los líderes de la Red participaban a título personal y no en representación institucional. Su compromiso se centró en sistematizar las experiencias de los proyectos que desarrollaban en sus respectivas entidades, aprender de ellos y proponer reformas a ser difundidas durante la segunda fase de la Red.

Las decisiones de trabajo conjunto de la Red MCI se toman en el encuentro regional (taller) que se realiza anualmente. En él se aprueban los planes y las herramientas de trabajo (cuadernos), las declaraciones oficiales y otras decisiones que comprometen a toda la Red. También se han conformado grupos de trabajo por tema que generan propuestas y adelantan las labores asignadas.

Las decisiones administrativas corresponden al Líder y al Coordinador de la Red, las cuales están previstas en los planes de trabajo, aunque existen mecanismos de información y consulta frecuente.

La identidad de la Red MCI está determinada por su función: acción y aprendizaje sobre el manejo costero integrado. Aunque algunos socios habían propuesto la creación de un nombre y un logotipo, la idea no prosperó. Al discutirse el uso prioritario del fondo que se esperaba formar, durante la formulación de las ideas para la segunda fase surgió nuevamente el tema, se hizo una consulta y hubo total acuerdo en el contenido de la propuesta. La papelería empezó a circular anunciando el Fondo EcoCostas (EcoCostas Trust).

3. Actividades

Como se dijo anteriormente, la implementación de la Red MCI se inició en enero de 2004. Con base en diversas publicaciones del CRC y EcoCostas, se preparó el *Cuaderno de sistematización para las iniciativas o proyectos*, comúnmente conocido como “Mirando hacia atrás”. Como su nombre lo indica, su objetivo era brindar a los socios de la Red los elementos necesarios para sistematizar sus experiencias.

Para establecer contacto con los socios de AVINA que trabajaban en temas costeros, en el primer trimestre de 2004 los integrantes del equipo de la Iniciativa Costero Marina de la Fundación AVINA, Carlos de Paco y Ricardo Soto, acompañaron a Stephen Olsen y a Emilio Ochoa a Brasil, Uruguay, Argentina (Patagonia), Chile y Perú. En estas visitas se explicaron los propósitos de la Red, se presentaron los elementos del *Cuaderno*

de sistematización y se ensayaron algunos ejercicios descritos en él. El resultado fue la incorporación de líderes en los países mencionados como socios de la Red MCI. Para avanzar en el desarrollo del *Cuaderno para el diseño e implementación de nuevas iniciativas de cambio* (“Mirando adelante”), el CRC, AVINA y EcoCostas profundizaron los conceptos y herramientas del documento *Outcome Mapping* (OM), publicado por el *International Development Research Center* (IDRC) en 2000. A mediados de 2004 se llevaron a cabo dos talleres: uno en Antigua, Guatemala, al que asistieron los autores del texto, y el otro en Lima, Perú, en el que participaron los usuarios latinoamericanos de esta herramienta.

Entre tanto, los proyectos de Cuba, Ecuador, México, Brasil y Argentina (Patagonia) sistematizaron sus experiencias aplicando la metodología desarrollada en el *Cuaderno*. Este trabajo fue presentado en el *Primer Taller Regional de la Red*, realizado en Guayaquil en octubre de 2004.

El principal resultado de este evento fue un acuerdo marco denominado *Declaración de Guayaquil*. Su fin era que los miembros reconocieran los principios de la Red MCI y determinaran cómo presentarla ante otras personas y organizaciones. En este evento se mostró además el diseño básico del sistema de gestión de conocimiento.

Luego de los talleres de Antigua, Lima y Guayaquil se ajustó el *Cuaderno para el diseño e implementación de nuevas iniciativas de cambio* y se diseñó el sistema de gestión del conocimiento (*Knowledge Management System*, KMS). Ambos, además de los aprendizajes del primer año de trabajo, fueron presentados durante el Segundo Taller Regional de la Red, realizado en Mar del Plata, Argentina en abril de 2005. Este evento fue organizado con el apoyo de Carlos Lasta, nuevo miembro de la Red MCI en Argentina y se llevó a cabo tres meses antes de cerrar la primera fase. En julio de 2005 se inició el diseño de la segunda fase del proyecto, actividad que se prolongó hasta fines de 2006³.

4. Algunos resultados

Como se comentó anteriormente, los integrantes de la red participan a título personal y no en representación formal de los proyectos u organizaciones con los que trabajaban. Sin embargo, un resultado natural, aunque sin compromiso formal, fue la modificación de las iniciativas en las que trabajan los socios de la Red, en la medida en que su influencia lo permitió. Así, los proyectos de Patagonia, Cuba y Chile realizaron cambios en su enfoque; y los otros tuvieron una fuerte influencia del trabajo desarrollado por la Red. La mayor contribución de los aprendizajes y reflexiones de la Red MCI se expresó en la reinterpretación de los procesos vividos por los proyectos y en el replanteamiento de sus estrategias, lo que en algunos casos incluyó cambios en los planes operativos. En todas las iniciativas se rearticulaban los actores sobre la base de nuevos acuerdos.

4.1. Algunos logros inspirados por la Red MCI

El aprendizaje y la inspiración mutua. La Fundación Patagonia Natural, EcoCostas y el CRC construyeron, con el equipo

local y con los actores de la región, una lectura común del esfuerzo de manejo costero patagónico que muestra sus ciclos de avance y sus resultados en términos de creación de gobernabilidad para los cambios. Esta lectura se está difundiendo entre sus socios en la región, lo que facilita la acción conjunta.

Las acciones colectivas emprendidas entre tres o más socios. La interacción con la Red de Socios del Atlántico Sud Occidental (Red ASO) de AVINA alentó la coordinación de los procesos sociales y cambios culturales de interés compartido (como una red de pesca sostenible), la vinculación de los docentes universitarios que están ligados al manejo costero y la búsqueda de avances en la articulación de la ciencia y el manejo en los estuarios.

Los cambios tangibles en la construcción de capital social. Desde el año 2000 se implementaron Mesas de manejo de los recursos costeros, con la participación activa y en equidad, de asociaciones de pescadores locales y sus comunidades. Éstas representan un incremento del capital social aplicado al manejo de los recursos en la región, especialmente en el Golfo San José y en Bahía Engaño (Argentina). Asimismo, están en marcha varios procesos participativos entre el gobierno y la sociedad civil para elaborar y acordar planes de manejo de las áreas naturales protegidas marino-costeras de la Patagonia, las cuales incrementan el capital social encaminado a la conservación del capital natural. Lo anterior tiene una proyección más amplia que la gestión de los gobiernos actuales. Estas acciones se realizan en Punta Tombo, Bahía de San Antonio, Ría de Gallegos y la Reserva Urbana Costera, así como en la Costa Atlántica en Tierra del Fuego. Varios de estos ensayos locales de manejo costero integrado, que proponen sumar participación y gobernanza a las contribuciones de la ciencia para el manejo de las zonas costeras, se documentan siguiendo el enfoque metodológico propuesto por la Red MCI⁴.

4.2. Logros del Plan de Manejo Integrado de la Zona Costera Patagónica, inspirados en la Red MCI

El desarrollo de conciencia de región (Patagonia) y de sector (manejo costero), así como la integración del manejo de las áreas naturales protegidas de la zona costera Patagónica. Entre los años 2004 y 2006 se realizó una evaluación de la efectividad del manejo de las áreas costero marinas protegidas de la Patagonia, con el fin de crear un corredor de conservación de estas zonas en Argentina. En esta iniciativa participaron gobiernos, instituciones académicas y ONG que trabajaron en la integración de sus visiones y prácticas, así como en la documentación de sus experiencias en el tema. Adicionalmente, se involucraron dos niveles de gobernanza para el manejo costero integrado (el nacional y cinco provincias) y dos regiones (la patagónica y la bonaerense). También se han incorporado en esta dinámica de confianza y afectividad dos proyectos de GEF-PNUD (en uno participa la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de Argentina y en otro, la Fundación Patagonia Natural).

Los acuerdos de colaboración entre actores. En abril de 2006, en la ciudad de Puerto Madryn, se realizó el I Encuentro de Programas de Observadores Pesqueros (POP) de Argentina, al que concurrieron cuatro provincias patagónicas y el Instituto

Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP) en representación de la nación. Este evento sirvió para que los responsables de los cinco POP que actúan en las pesquerías del mar argentino se conocieran y comenzaran a trabajar juntos en el establecimiento de una agenda común. El Consejo Federal Pesquero de Argentina (órgano federal que fija las políticas en este campo) consideró muy positivo el encuentro y planificó el segundo para septiembre del mismo año. Se espera que los POP avancen en acuerdos de cooperación horizontal y asistencia técnica.

El compromiso formal y la acción bilateral (empresa-ONG) con compañías líderes de la región, para mejorar prácticas productivas o mitigar efectos no deseados sobre el ambiente. A partir del año 2000 se desarrollaron varias iniciativas en estos aspectos: en la ciudad de Puerto Madryn y con la empresa Alpesca S.A., se trabajó en el mejoramiento de las prácticas de pesca y en las certificaciones de sostenibilidad en el manejo de las pesquerías costeras. Además, junto con la Fundación Ecología y Desarrollo (EcoDes) de España se implementó un proyecto de responsabilidad social empresarial; con la empresa Alpat se avanzó en el mejoramiento del perfil ambiental de su planta de fabricación de soda solway y de la relación con el turismo local en Las Grutas (municipio de San Antonio). Con la empresa Sipetrol se trabaja en la recuperación de los pingüinos afectados por derrames de petróleo en las plataformas del Estrecho de Magallanes⁵.

La principal motivación para alcanzar estos resultados provino del cambio de perspectiva derivado de la autorreflexión sobre las propias iniciativas de los líderes y del conocimiento de la situación de proyectos similares en la región y en el mundo. Éstos sirvieron como referencia para redimensionar el valor de los esfuerzos propios. Además estimularon cambios significativos en los proyectos de los socios y en sus áreas de influencia.

Otra importante motivación para los líderes fue sentirse parte de un esfuerzo regional que podía hacer contribuciones significativas a los esfuerzos de manejo costero integrado en una dimensión muy amplia de tiempo y espacio. El CRC firmó con *The United States Agency for International Development* (USAID) un convenio de cooperación por cinco años que impulsa en latinoamérica y en África las ideas y métodos básicos de la Red MCI. Igualmente, *Land-Ocean Interactions in the Coastal Zone* (LOICZ) le solicitó al CRC organizar un “nodo latinoamericano” para integrar ciencia y manejo.

BASES CONCEPTUALES Y CRITERIOS METODOLÓGICOS Y OPERATIVOS DE LA RED MCI

1. Hipótesis

La Red MCI se construyó bajo la hipótesis de que en América Latina existen las “precondiciones”⁶ para crear a escala regional una red de acción y aprendizaje colectivo en manejo integrado de zonas costeras marinas, conformada por líderes en el tema. Si la red transforma las experiencias en conocimiento, avanza en un “método” y en sus esquemas de procedimientos,

y consolida “ensayos de cambio”, logrará incidir en reformas que mejoren el manejo de las costas, que se concreten en las agendas públicas de los tres niveles de gobierno (local, provincial-departamental y nacional) y que luego se articulen en lo regional. Esto permitirá generar un nuevo paradigma para el manejo integrado de los ecosistemas costeros.

2. Propósitos y expectativas de la Red MCI

2.1. Visión⁷

Los procesos de manejo costero en América Latina y el Caribe aportan claramente a la conservación y al desarrollo sostenible de las costas y son parte de las agendas nacionales y regionales acordadas de manera participativa y formalmente establecidas por los gobiernos. Los proyectos de manejo costero se diseñan con horizontes de mediano y largo plazo, mejoran los usos y la calidad de vida de la gente, y aprovechan e intercambian aprendizajes. Se consolida una nueva profesión de encargados del manejo costero; varias universidades y centros de entrenamiento aportan al desarrollo de estas capacidades profesionales. Los líderes de manejo costero integrado comparten metodologías y herramientas que se sistematizan y se prueban en diferentes escenarios, a través de programas y proyectos de cooperación. Los empresarios intercambian lecciones sobre buenas prácticas para manejar los usos en los ecosistemas costeros; los donantes se orientan por las agendas y prioridades de los países y de las áreas de intervención. Los cambios en las instituciones y en los usos contribuyen a la conservación de la biodiversidad. En la región hay varios sistemas de manejo del conocimiento sobre manejo costero integrado y éstos son de acceso abierto.

2.2. Misión⁸

Integrar a líderes de iniciativas maduras de manejo costero en la región en una Red MCI que promueva la documentación de las experiencias, además del intercambio de conocimientos y prácticas entre los proyectos. Involucrar líderes de negocios en las iniciativas de manejo costero integrado. Sistematizar y promover estándares y lineamientos de buenas prácticas para las donaciones internacionales. Promover agendas en el tema, difundir las lecciones aprendidas y promover un sistema integrado de conocimiento para el manejo costero integrado.

2.3. Objetivos

- Construir la Red MCI como un mecanismo regional que use una base metodológica y conceptual común, que fomente el acceso a la información y que incremente las conexiones regionales, así como los conocimientos y habilidades entre los líderes en el tema y sus proyectos.
- Involucrar, en las zonas de influencia de la Red MCI, a los líderes de negocios en las iniciativas que buscan mejorar la capacidad para gobernar los cambios y el desarrollo de buenas prácticas.
- Promover el intercambio entre universidades de la región y la vinculación de investigación, extensión y formación en temas de manejo costero integrado.

- Proponer y promover un código de buenas prácticas de inversión para los donantes internacionales, los gobiernos y el sector privado que favorezca la conservación y el buen uso de los ecosistemas costeros.

- Incrementar las sinergias entre los líderes de manejo costero y sus iniciativas.

3. Criterios para ubicar o relacionar los actores y participantes de la Red MCI

Las iniciativas de la Red MCI deben presentar amplia diversidad geográfica, de manejo, de experiencias y de contextos; y haber logrado una permanencia que les permita ser consideradas como maduras o en proceso de maduración (unos 10 años).

Además, los miembros de la Red MCI deben haber tenido continuidad en el tiempo y contar con reconocimiento por su desempeño y por sus contactos con instituciones o individuos vinculados al manejo costero integrado. Asimismo, deben recomendar a dos colegas para que se involucren en las actividades de la Red; y aportar, sin remuneración, al menos tres semanas anuales a sus acciones (una para el taller de revisión de lecciones y actividades, una para recibir a colegas y otra para visitar proyectos).

4. Ejes operativos de la Red (conceptos metodológicos)

4.1. Levantamiento de las líneas de base

Los líderes deben aplicar a sus esfuerzos de manejo costero integrado los dos marcos analíticos que usan el CRC y Eco-Costas para comparar el progreso y los resultados de sus iniciativas. De esta forma, cada proyecto podrá precisar las características de su trayectoria, su situación actual y los avances alcanzados.

4.2. Desarrollo de un marco metodológico para guiar nuevos esfuerzos

Para guiar nuevos esfuerzos de manejo costero integrado es necesario desarrollar un marco metodológico común enfocado en el cambio de comportamiento en los usos (pesca, turismo, desarrollo urbano, acuicultura, etc.), así como en la manera en que los individuos, empresas e instituciones toman e implementan sus decisiones (desafíos de cambio acordados con los actores claves).

4.3. Desarrollo de herramientas y buenas prácticas sobre temas de interés común

En la experiencia internacional, las buenas prácticas, estándares y certificaciones son el centro de atención. La Red MCI se propone desarrollar buenas prácticas en los temas que los líderes acuerden como los más adecuados para sus iniciativas y para el trabajo conjunto. Además, la información relacionada con ellas estará disponible a través de un sistema para el manejo del conocimiento. Los mecanismos de cooperación y aprendizaje serán ajustados a las necesidades específicas para que puedan contribuir al momentum de los proyectos. Quienes tengan mayor interés en un tópico específico serán invitados a actuar como líderes de tema y a ser el punto de contacto de la Red al respecto.

4.4. Formación de una plataforma de liderazgo regional en desarrollo y manejo costero sostenible

La red proveerá una plataforma para que los líderes que la integran se congreguen como un cuerpo de profesionales, preparen declaraciones y aboguen por las acciones que consideren más importantes para la conservación y el desarrollo costero.

Lo anterior puede incluir, por ejemplo, la promoción ante los donantes de la adopción de códigos de buenas prácticas o de mecanismos para mejorar la cantidad, duración y distribución de inversiones en manejo costero integrado. Asimismo, la construcción de una plataforma regional de liderazgo con los líderes de MCI y la creación de vínculos con agencias financieras y de negocios serán extremadamente beneficiosas para iniciativas de gran escala.

4.5. Uso del conocimiento para mejorar el diseño y la implementación del manejo costero integrado

La Red MCI reunirá, organizará y dirigirá sistemáticamente la información más relevante para mejorar la implementación, la planeación y el diseño del manejo costero integrado. El sistema de manejo de conocimiento, además de los encuentros y visitas entre los participantes de la región, romperá el aislamiento y la fragmentación actual de las iniciativas.

5. Acuerdos entre los miembros de la Red MCI (criterios metodológicos)

El supuesto básico es que el manejo de los ecosistemas costeros y sus recursos implica primordialmente el manejo de los usos que la sociedad, los privados y los gobiernos hacen de los recursos y del espacio costero. Esto concentra la atención en los comportamientos de los actores (individuales, grupales, empresariales, gubernamentales) y reconoce que los cambios más importantes en las zonas y ecosistemas costeros, desde hace más de un siglo, dejaron de ser principalmente imputables a factores naturales y pasaron a ser atribuibles a factores antropogénicos.

La propuesta es clasificar los cambios sociales a los que contribuye un proyecto en cuatro órdenes: el primero son los cambios institucionales; el segundo, los relacionados con los comportamientos y las prácticas; el tercero, los que se refieren a la calidad de vida y al ambiente; y el cuarto, los que tienen que ver con la sostenibilidad de la sociedad.

A estos cambios se les da el nombre de resultados en vez de productos (cuadro 1).

Una preocupación constante en este desarrollo fue la tensión atribución-contribución de los aportes de los proyectos.

Los cambios de tercer orden son la razón de ser y la fuente de sentido de los esfuerzos e iniciativas de manejo costero. En consecuencia, en ellos se enfocan las metas y las contribuciones que justifican el proyecto. Esto permite comparar a las iniciativas, no por su lógica particular de diseño, por su fuente de recursos o por los ecosistemas en los que inter-

vinieron; sino por sus aportes y resultados en la calidad de vida y en el ambiente de un territorio dado (es decir por su contribución a la construcción de sociedades sostenibles, en los términos del cuarto orden de resultados).

Esta sistematización ayudará en la lectura de los procesos pasados y en el diseño de ensayos para alentar nuevos cambios. Adicionalmente, favorecerá la organización y alimentación de la gestión del conocimiento.

6. Conceptos operativos

Hay tres aspectos principales que reclaman una propuesta metodológica:

- 1°. *Cómo sistematizar las experiencias*, de modo que resulten comparables y por lo tanto válidas como aprendizajes generalizables (“mirando hacia atrás”).
- 2°. *Cómo lograr cambios de comportamiento* en los esfuerzos de manejo, de manera que aporten a construcciones y lecturas comparables (“mirando hacia adelante”).
- 3°. *Cómo gestionar el conocimiento* en un sistema que facilite el aprendizaje, la experimentación y la réplica, además de la extensión de la iniciativa.

7. Cada proyecto como iniciativa de cambio tiene su propia trayectoria

La sistematización de esta trayectoria se hizo con base en un gráfico que modela cinco etapas secuenciales en el ciclo de vida de un proyecto. En cada una de ellas se reconoce un conjunto de rasgos esenciales que dan entidad a las etapas y se identifican los actores claves participantes, con el fin de apreciar la continuidad de la acción y el proceso de acumulación de fuerzas (gráfico 1)º.

SÍNTESIS DE APRENDIZAJES

1. Contenidos

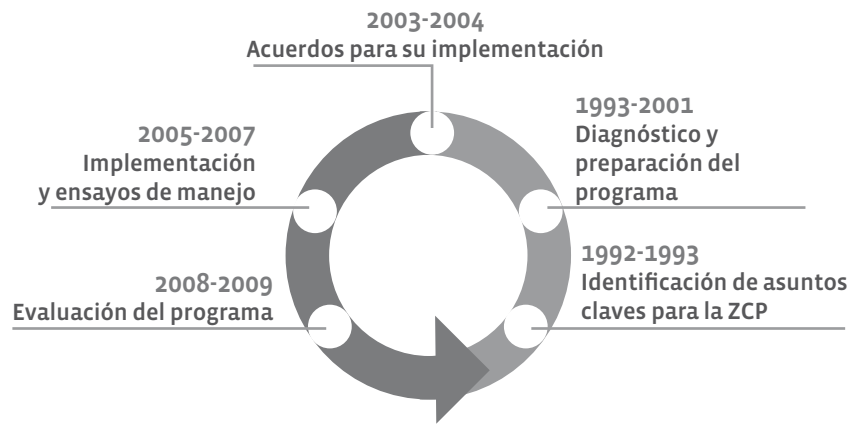
“*Mirando hacia atrás*”: El CRC y EcoCostas habían producido varias publicaciones y ponencias sobre órdenes de resultados y herramientas de evaluación de programas y proyectos de MCI. Éstas fueron la fuente principal para preparar el *Cuaderno de sistematización para las iniciativas o proyectos*, revisado en el taller de octubre de 2004.

“*Mirando hacia adelante*”: La fuente principal del *Cuaderno para el diseño e implementación de nuevas iniciativas de cambio* fue el *Outcome Mapping*, escrito por Terry Smutylo

Cuadro 1 ópciones de cambio

Primer orden	Segundo orden	Tercer orden	Cuarto orden
Construcción de las precondiciones (arreglos institucionales)	Cambio de comportamiento	Cambios en la calidad de vida y del ambiente	Sociedades sostenibles
Decisiones que establecen y/o cambian metas, planes, y normas (las metas son siempre resultados de tercer orden)	Buenas prácticas en la toma de decisiones y en su implementación	Indicadores socioeconómicos de calidad de vida	Usos sostenibles
Decisiones que establecen y/o cambian la autoridad formal e instauran los fondos	Buenas prácticas en los usos	Indicadores de calidad ambiental	Responsabilidad social
Decisiones que establecen y/o cambian la capacidad de ejecución y la logística relevante para las metas	Buenas prácticas en las infraestructuras y los servicios	Recuperación y/o desarrollo de valores culturales y estéticos	Estado de derecho
Decisiones que establecen y/o cambian el sistema de alianzas y las formas de la participación	Fortalecimiento de la identidad local en las oportunidades de desarrollo	Fortalecimiento desarrollo y/o integración de la sociedad local en ámbitos más amplios (aporte a cambios de escala)	Desarrollo de valores claves para la esperanza

Gráfico 1. Sistematización de la trayectoria de la iniciativa de manejo costero integrado de la zona costera de la Patagonia (Argentina)



y otros, y publicado por el *International Development Research Center* (IDRC) en 2000. El texto se enfoca en el diseño, implementación y evaluación de cambios de comportamiento en proyectos de desarrollo.

Sistema para manejo del conocimiento: Las fuentes para el diseño del sistema fueron los dos cuadernos mencionados anteriormente.

Los contenidos de la bibliografía a la que se recurrió necesitaron de adaptación, pues existía mayor familiaridad con los materiales del “primer cuaderno” que con los del segundo. Mientras que los del primero nacieron de desarrollos propios y aprendizajes directos surgidos del estrecho contacto con el diseño e implementación de proyectos; los del segundo tuvieron origen en procesos de evaluación, por lo que requerían una serie de ensayos para adecuarse al diseño e implementación de proyectos.

2. Riesgos y obstáculos

Algunos aprendizajes resultaron de las dificultades operacionales de la Red MCI. Los principales fueron:

- Dividir un proyecto en dos mitades temporales afecta la lógica de diseño, implementación, ejecución presupuestal y evaluación. Acumula asuntos a resolver sobre la marcha y facilita la generación de tensiones.
- Los éxitos en la fase inicial tienden a incrementar la demanda de excelentes resultados y a sobrecargar las expectativas sobre las siguientes fases.

- Si el presupuesto cubre las actividades de ejecución de la iniciativa, pero no las crecientes acciones de coordinación y soporte, se genera un gran límite para el trabajo.

- Una excesiva confianza en el trabajo virtual desarticula a los socios de la Red, por lo que no se avanza con efectividad en las acciones previstas.

- Las reuniones entre los socios son irremplazables. Deben ser valoradas como una cadena de eventos centrales de las iniciativas de construcción de redes e integrarse a las agendas personales.

- La sobrecarga de las agendas individuales, cuando impide asistir a los eventos centrales de corta duración de la Red, actúa como una amenaza a la continuidad y a la alimentación del esfuerzo colectivo.

Adicionalmente, existen recomendaciones para que otros puedan desarrollar más fácilmente experiencias o actividades similares, y evitar los errores cometidos.

Algunas son:

- Las redes tienden a ser tratadas como las plataformas de movimientos sociales que operan sobre cambios sociales emergentes. Esta confusión es una fuente de problemas y tensiones.

- Las plataformas de movimientos sociales tienen una alta capacidad de respuesta e impulsan, en situaciones explosivas, grandes cambios en tiempos breves. Por su naturaleza, hacen gala de una flexibilidad y una creatividad que no son normales en las redes.

- Las redes no siempre pueden actuar en un escenario de toma de oportunidades, ni de buscar más en menos

tiempo y con menos recursos. Es necesario precisar adecuadamente el propósito y el alcance de la red y, luego, resistir la propia tentación y las presiones por sobredimensionar o ampliar los resultados previstos.

- Lo que las redes producen (como aprendizajes y ensayos en la construcción de cambios locales y regionales) es de alto valor para los movimientos sociales.

- El desafío de asegurar la continuidad de las acciones de interés general de la Red MCI se consideró para el diseño de la segunda fase, mediante un fondo para capacitación, gestión del conocimiento, vínculo entre ciencia y manejo, intercambios, etc.

3. Gobernanza y gobernabilidad¹⁰

El espacio de la gobernabilidad y de la gobernanza es el de las políticas públicas; una y otra tocan, por tanto, todas las instituciones y prácticas de interés social de un país. La primera se refiere a la capacidad de una sociedad de establecer el carácter y el rumbo de los cambios que espera; la segunda, a la capacidad operativa de construir e instrumentar los mecanismos y la organización que generarán y sostendrán los procesos y resultados esperados.

Aunque gobernabilidad y gobernanza se apoyan y alimentan mutuamente, muestran en su constitución (orden 1) y funcionamiento (orden 2) las fisuras y tensiones que mueven a la sociedad.

Los mecanismos o espacios donde es más común buscar cambios institucionales corresponden a los ámbitos gubernamentales, legislativos y de control; a las formas de la participación ciudadana y de las organizaciones no gubernamentales; y a los instrumentos que operan en la relación mercado–ambiente–calidad de vida.

Mientras las dictaduras apuestan al control de los mecanismos, una sociedad sostenible requiere una gobernabilidad democrática que defina y oriente los cambios, así como mecanismos y procesos que los instrumenten e implementen en una dinámica compleja que aporte orden, previsión y equidad.

4. Métodos

Las comunidades humanas forman parte de los ecosistemas costeros en los cuales se desarrollan. Por ello es necesario que los indicadores de gobernabilidad¹¹ enfoquen los cambios logrados (resultados) en las interacciones sociedad–ambiente y no en cualquiera de los dos ámbitos por separado.

A partir del trabajo realizado por la Red MCI:

1º. Se comprobó la efectividad de los cuatro órdenes de resultados:

- *Orden 1. Cambios institucionales* que delimitan la “cancha del juego”; establecen las metas; y alistan sus reglas, el escenario y los “jugadores”. Estos cambios se denominan así porque se establecen siguiendo procedimientos formales.

- *Orden 2. Cambios en las conductas* que corresponden a las prácticas aplicadas a los diversos usos de los recursos y del espacio costero para volverlos sostenibles (cumplimiento de estándares, normas, etc.), a cómo las organizaciones públicas y privadas toman e implementan las decisiones, al mejoramiento de la infraestructura y de las competencias técnicas, y a la creciente participación local en las oportunidades del desarrollo.

- *Orden 3. Cambios en la calidad de vida y del ambiente* que resultan de los dos órdenes anteriores y son congruentes con el modelo de desarrollo impulsado por los actores locales y por el país.

- *Orden 4. Usos sostenibles* que resultan de los éxitos anteriores y aseguran el soporte (base de recursos, prácticas y valores adecuados) para la continuidad dinámica de la sociedad (sociedades sostenibles).

Uno de los supuestos básicos del marco conceptual y metodológico es que el manejo de los recursos y ambientes de un ecosistema opera principalmente mediante el mejoramiento de las prácticas de las organizaciones, los usos que hacen diversos actores de los espacios costeros y la tecnología. También es importante lograr una mayor participación local en las actividades de desarrollo.

La implicación de esta declaración es que en el diseño de las iniciativas de cambio es primordial identificar los cambios deseables de orden dos en función de las metas y asegurar las precondiciones institucionales en función de los cambios de ese orden.

2º. Se dispone de un modelo sencillo de cadena operacional:

Se propone que la cadena operacional de relaciones en las iniciativas que buscan cambios en la gobernanza siga el modelo: insumo, actividad, producto, resultado–contribución. Con éste, los resultados o cambios logrados no se refieren a los productos (el tercer eslabón de la cadena), sino a las contribuciones acumuladas que resultan de los eslabones uno, dos y tres.

3º. El modelo permite estructurar líneas de base confiables para la gobernanza:

Con esta metodología, la evaluación de los procesos de cambio ha aportado líneas de base que los actores locales y externos han tomado como referencia y que les resultan útiles para abrir una nueva etapa en sus esfuerzos de cambio. Los cuadros 2 y 3 contienen los aspectos a registrar para cada categoría, en los resultados de primer y segundo orden.

Cuadro 2 Aspectos a registrar en las categorías de primer orden

Categorías para resultados de primer orden	Aspectos cuya presencia o ausencia se registra
Metas precisas y bien informadas sobre resultados de tercer orden	<ul style="list-style-type: none"> - Las metas se enfocan en la calidad de la vida y del ambiente. Son consistentes con la finalidad de aportar orden, previsión y equidad en los usos - Las metas reflejan una adecuada comprensión del ecosistema basada en el buen conocimiento y en la ciencia - Las metas reflejan una adecuada comprensión de las implicaciones institucionales del desafío
Autoridad, políticas, planes, arreglos institucionales, presupuestos	<ul style="list-style-type: none"> - El gobierno aporta al programa la autoridad que necesita para su implementación en el corto y el largo plazo. - El programa dispone de recursos financieros adecuados para su implementación - El programa cuenta con políticas y planes de acción aprobados por los distintos niveles de autoridad (armonización de políticas e integración de esfuerzos operativos en los diferentes niveles del gobierno) - El mandato y la autoridad conferida al programa se extienden sobre más de un sector - El programa dispone de un sistema de incentivos y penas para estimular o desestimular conductas vinculadas con temas claves
Respaldo de los actores, de la población y de las instituciones locales (contexto)	<ul style="list-style-type: none"> - Los grupos de usuarios afectados por las acciones del programa entienden y apoyan activamente su agenda - La población y la opinión pública apoyan al programa - Las instituciones que implementarán el programa y las que serán afectadas por sus acciones comprenden y apoyan activamente su agenda - El programa ha negociado exitosamente su lugar dentro de los roles y responsabilidades de las instituciones preexistentes
Capacidad de implementación	<ul style="list-style-type: none"> - El programa dispone de los recursos humanos para implementar su plan de acción - Los recursos humanos para implementar las acciones del programa tienen las capacidades más importantes - Hay disposición de los actores para cumplir voluntariamente las reglas del programa - El nuevo conocimiento científico es incorporado en las políticas y planes del programa

Cuadro 3 Aspectos a registrar en las categorías de segundo orden

Categorías para resultados de segundo orden	Aspectos cuya presencia o ausencia se registra
Cambios en la conducta de los usuarios	<ul style="list-style-type: none"> - Los grupos vinculados con las buenas prácticas promovidas por el programa están interesados en su identificación e implementación - Las buenas prácticas implementadas muestran ventajas económicas y ambientales - Los conflictos entre los grupos de usuarios se manejan positivamente - La participación de los grupos de usuarios promueve la implementación de buenas prácticas y certificaciones en los diversos usos, dentro y fuera del programa
Cambio en la conducta de las instituciones	<ul style="list-style-type: none"> - La institución responsable y las que participan en la implementación muestran continuidad en su trabajo y habilidad en la práctica del manejo adaptativo; además protegen el potencial del programa para lograr las metas de tercer orden - Las instituciones de implementación colaboran efectivamente en áreas y temas de competencia compartida - Las instituciones usan métodos de mediación de conflictos y sus acuerdos se aplican efectivamente - Los socios y alianzas concretas entre los sectores público y privado son funciones para generar y sostener los resultados esperados - El sistema de permisos gubernamentales se implementa efectivamente - Las regulaciones, procedimientos y políticas del programa se cumplen adecuadamente y con continuidad - Los diversos niveles gubernamentales funcionan de manera armonizada (nested system) y con continuidad en la implementación del programa

Cambios en infraestructura, capacitación y monitoreo	<ul style="list-style-type: none"> - La infraestructura se constituye con oportunidad, cumple su propósito y es mantenida efectivamente - La infraestructura aporta al ordenamiento de los usos de los recursos y del espacio costero, cumple con los estándares y contribuye al establecimiento de buenas prácticas - La infraestructura tiene en cuenta las funciones básicas de los ecosistemas y los riesgos por grandes eventos ambientales ocurridos en la región - La infraestructura considera adecuadamente el valor económico de los ecosistemas - Las inversiones en capacitación son oportunas y suficientes para sostener la implementación. Además incorporan la información científica, la experiencia regional y la información de monitoreo - El sistema de monitoreo incluye un set de indicadores ambientales y sociales que refleja adecuadamente las contribuciones esenciales del programa, incluyendo cómo opera el sistema de incentivos y castigos
Identidad y participación local en las oportunidades del desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> - Las inversiones del programa promueven la participación de la población local en las oportunidades de desarrollo - Los usuarios y actores locales participan en los nuevos negocios (negocios inclusivos) - Se mantiene abierto el acceso a las áreas de uso público (playas y otras). El nuevo ordenamiento de los distintos usos no desplaza o excluye inequitativamente a la población local - La gente tiene sentido de identidad y toma responsabilidad por las decisiones y resultados de los cambios - Hay acompañamiento adecuado del proceso por parte de la organización promotora del cambio

CONSIDERACIONES FINALES

La sostenibilidad de una sociedad es, en gran parte, el resultado de establecer y mantener los usos adecuados de sus ambientes y recursos, en función de la dinámica de las diferentes poblaciones de seres vivos, incluida la humana; de no superar la capacidad de carga de los ecosistemas; y de lograr un patrón de consumo deseable y socialmente equitativo. Un patrón uniforme de consumo no es viable. Por tanto, las sociedades deben conocer y decidir sobre los rangos y combinaciones de usos, en un modelo que tienda a la sostenibilidad y que deberá apoyarse en intercambios con otros ecosistemas.

Uno de los supuestos básicos de este marco conceptual y metodológico es que el manejo de los ecosistemas complejos, como las zonas costeras, opera principalmente mediante el manejo de los usos que las sociedades hacen de los recursos y del espacio costero.

Por ello, en el diseño de programas de cambio es primordial identificar los cambios deseables en los usos en función de las metas de calidad de vida y ambientes, así como asegurar las precondiciones institucionales y los cambios de conducta que los alimenten.

La metodología que proponemos contiene las herramientas para el diseño e implementación de los programas siguiendo esta lógica. Al aplicarla en la evaluación de los procesos de cambio, aporta una línea de base que los actores locales y externos pueden tomar como referencia para una nueva etapa en sus esfuerzos de cambio.

Finalmente, la sistematización de la experiencia local y del conocimiento sobre los ecosistemas amplía las posibilidades de una mayor sostenibilidad para cada caso, sobre bases conjuntamente construidas. Las iniciativas examinadas por la Red MCI nos permiten afirmar que los aportes a la gobernabilidad se están construyendo en espacios y temas específicos en las zonas costeras de América Latina²².

BIBLIOGRAFIA

CRC-URI (1998). Guía para evaluar los proyectos de MCI. Emilio Ochoa (Ed.). Guayaquil. Disponible en: www.ecocostas.org

CRC-URI (2001). Consenso de Block Island: las reformas necesarias en el Manejo Costero Integrado. Documento suscrito por los participantes del Taller de Block Island en mayo de 2001. Centro de Recursos Costeros de la Universidad de Rhode Island (CRC-URI). Disponible en www.ecocostas.org

Earl, S.; Carden F. & Smutylo, T. (2001). Outcome mapping: Building learning and reflection into development programs. Ottawa: International Development Research Center (IDRC). Disponible en: www.ecocostas.org

GESAMP-FAO (1997). El papel de la ciencia en el manejo costero. Informe 61. Emilio Ochoa (Ed.). Roma: FAO. Disponible en: www.ecocostas.org

Lowry K., Olsen, S. & Tobey, J. (1999). Donor evaluations of ICM initiatives: What can be learned from them En: *Ocean and Coastal Management*, vol. 42, núm. 9 (pp. 767-789).

PROARCA/Costas (2000). Avances de MCI en PROARCA/Costas. Emilio Ochoa & Stephen Olsen (Eds.). Guayaquil. Disponible en: www.ecocostas.org

Red MCI (2004). Cuaderno para la sistematización de experiencias de manejo en la Red Latinoamericana para la Acción y el Aprendizaje Colectivo en Manejo Costero Integrado (Red MCI). Emilio Ochoa (Ed.). Guayaquil. Disponible en: www.ecocostas.org

Red MCI (2004). Cuaderno para el diseño e implementación de nuevas iniciativas de cambio. Emilio Ochoa (Ed.). Guayaquil. Disponible en: www.ecocostas.org

- 1** En el año 2000, aproximadamente 95 naciones o estados semi-soberanos habían iniciado 345 esfuerzos en el tema, lo que estuvo a punto de duplicar el número existente en 1993. Después de Río, el manejo costero (integrado) fue aceptado en diversos tratados regionales y globales. Estos acuerdos le dan un rol central a la capacidad para gobernar los cambios en el compromiso mundial por la conservación y el desarrollo sostenible de las áreas costeras. Vid. Consenso de Block Island: las reformas necesarias en el Manejo Costero Integrado, CRC-URI. 2001. Versión en Español de Emilio Ochoa.
- 2** Los proyectos en los que trabajaban los líderes no forman parte de la Red MCI. Por tanto, las decisiones sobre estas iniciativas siguen los mecanismos internos de sus respectivas organizaciones.
- 3** La segunda fase, aprobada en diciembre del 2006, apunta al cambio institucional de EcoCostas y al fortalecimiento de las actividades de la Red MCI.
- 4** Fuente: elaboración propia con base en los Informes del Plan de Manejo Integrado de la Zona Costera Patagónica (Proyecto ARG/02/G31 GEF-PNUD) que implementa en Argentina la Fundación Patagonia Natural.
- 5** Fuente: elaboración propia con base en los Informes del Plan de Manejo Integrado de la Zona Costera Patagónica (Proyecto ARG/02/G31 GEF-PNUD) que implementa en Argentina la Fundación Patagonia Natural.
- 6** Para crear una red de acción-aprendizaje colectivo en manejo costero integrado en Latinoamérica es necesario que exista: La disposición personal de líderes experimentados en manejo costero. Un marco conceptual y metodológico común. La oportunidad de apoyo institucional. La demanda general a favor de cambios en la manera como se usan las costas y se diseñan e implementan los proyectos y programas de manejo costero. Fuente: propuesta del proyecto presentada a AVINA en 2003 (archivo de EcoCostas).
- 7** La visión muestra cómo los miembros de la Red se imaginan que estaría la región en 15 o 20 años, en un conjunto explícito de rasgos deseables, si los esfuerzos de manejo costero se articulan y se modifican con éxito en un escenario de estado de derecho y con mejoras reales en la participación de los actores claves.
- 8** La misión es el auto-mandato de la Red MCI para contribuir con sus esfuerzos, y en un lapso de 3 años, a alcanzar los rasgos seleccionados en la visión. La Red toma responsabilidad por su auto-mandato, es decir, rinde cuentas por sus acciones.
- 9** Los rasgos esenciales de cada etapa pueden consultarse en los Cuadernos de la Red disponibles en la página web de EcoCostas (www.ecocostas.org).
- 10** En el contexto del taller en el que se presentó este trabajo, gobernabilidad designa la capacidad de la sociedad de darse orden a sí misma o de autofundación del orden. La gobernanza se refiere a la capacidad de la sociedad de construir un gobierno y unas estructuras coherentes con el orden autofundado.
- 11** En este artículo, cuando se utiliza el término gobernabilidad fuera del título anterior (ver nota 6), se lo usa en sentido amplio; significa tanto la capacidad de establecer un orden como de instrumentarlo.
- 12** La Fundación AVINA ha autorizado la publicación de este trabajo.

Fernando Alves Correia

ACLARACIÓN CONCEPTUAL LA “ZONA COSTERA” COMO CONCEPTO AGLUTINADOR

En el ámbito de la ordenación y gestión de las zonas costeras, la variedad de normas e instrumentos de administración de las aguas marítimas y terrenos conexos que caracteriza al ordenamiento jurídico portugués, y la concurrencia de regímenes jurídicos con objetivos de índole urbanística, ambiental, demanial o jurídico-internacional, en ocasiones diferenciados, determinó la aparición de una pluralidad de conceptos que impide, prima facie, cualquier tratamiento unitario de la materia que nos ocupa. Por ello, antes de abordar el problema de la ordenación y gestión de la zona costera en Portugal, es necesario llevar a cabo previamente una aclaración conceptual que permita aportar claridad a este contexto.

En Portugal, la dificultad de llevar a cabo una uniformización terminológica ya se advirtió en los inicios de la gestión de la zona costera. Así lo evidencia el tratamiento indiferenciado que el Decreto-Ley n.º 302/90, de 26 de septiembre hace de los términos “litoral” y “franja costera”, pues aún atendiendo al régimen de gestión urbanística del litoral, esta norma sólo hace referencia al concepto de franja costera, al definirla como “la franja situada a largo de la costa marítima, cuya anchura viene determinada por los límites que marcan la línea de pleamar máxima viva equinoccial y la línea situada a 2 Km de aquella en dirección al interior” (Cfr., comparativamente, la exposición de motivos de la norma y los arts. 1.º n.º 2.)

A su vez, al desarrollar el objeto de los “planes de ordenación de la orla costera” (POOC)², el legislador hace referencia al concepto de “orla costera”, término en el que se incluyen las aguas marítimas costeras y aguas interiores, sus respectivos lechos y márgenes, con franjas de protección, que deben ser definidas en cada plan ajustándose a ciertos límites: una anchura máxima de 500 metros contados desde la línea que limita el margen de las aguas del mar, en el caso de las “zonas terrestres de protección” y un límite máximo en la batimétrica -30, en el caso de las “franjas marítimas de protección” (Cfr. art. 3.º, n.º 1 y 2, del Decreto-Ley n.º 309/93, modificado por los Decretos-Ley 218/94, de 20 de agosto, 151/95, de 24 de junio, y 113/97, de 10 de mayo)

Por otra parte, en algunos de los preceptos de la *Ley del Agua*³, (*Ley n.º 58/2005, de 21 de junio*), sobre todo en aquellos relativos a los POOC, se hace referencia a la *zona costera* [arts. 32.º, n.º 2, letra a), y 34.º], a la *franja litoral* [art. 33.º, n.º 3, letra b)] y a los *humedales*⁴ [arts. 1.º, n.º 1, letra a), 3.º, n.º 1, letra d), 32.º, n.º 2, letra a), 35.º y 85.º, n.º 1, letras a) y b)], sin dejar de prestar atención a la tutela y gestión de los recursos hídricos, y entre ellos a las aguas costeras, definidas por esta norma como “las aguas superficiales situadas entre la tierra y 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 aguas territoriales, y que se extienden, en su caso, hasta el límite exterior de las aguas de transición” – art. 4.º, letra b)].

Por su parte, el *Decreto-Ley que aprueba el Régimen Jurídico de la Reserva Ecológica Nacional* (Decreto-Ley n.º 266/2008, de 22 de agosto) incluye en las *áreas de protección del litoral*, las franjas marítima y terrestre de protección costera, playas, restingas e islas-barrera, tómbolos, marismas, islotes y peñascos elevados en el mar, dunas costeras y dunas fósiles, acantilados y sus respectivas franjas de protección, las aguas de transición con sus respectivos lechos y zonas de protección (Cfr. art. 4.º, n.º 2).

Pese a la variedad de conceptos expuestos, entendemos que es posible subsumir todas estas realidades en el concepto aglutinador de *zona costera*, por lo menos a efectos jurídicos, no así a efectos geográficos o biológicos, y sólo con fines *dogmático-expositivos*. Por el carácter integrador que subyace en el término, fue el concepto escogido por la Unión Europea en la definición de la Estrategia de Gestión Integrada de las Zonas Costeras (GIZC)⁵, así como también, por nítida influencia comunitaria, en instrumentos como la *“Estrategia Nacional para el Mar”*^{6,7}.

En este sentido, entendemos por zona costera la porción de territorio influenciada directa e indirectamente por el mar en términos biofísicos, que se extiende en dirección a tierra, hasta donde esa influencia se hace sensible a las mareas, brisas, biota o salinidad, y mar adentro, hasta el borde exterior de la plataforma continental⁸.

Se trata de un concepto próximo al consagrado por el reciente Protocolo sobre Gestión Integrada de las Zonas Costeras del Mediterráneo, celebrado en el ámbito de la Convención para la Protección del Mar Mediterráneo contra la Contaminación⁹, que define la zona costera como “el espacio geomorfológico a uno y otro lado de la orilla del mar en el que se produce la interacción entre la parte marina y la parte terrestre a través de los sistemas ecológicos y de recursos complejos formados por componentes bióticos y abióticos que coexisten e interactúan con las comunidades humanas y las actividades socioeconómicas pertinentes” [art. 2.º, letra e)].

La adopción de este concepto amplio no pretende excluir las diversas realidades y objetivos a las que las distintas normas que regulan la materia pretenden dar respuesta, por lo que reconocemos la prevalencia de la terminología perfilada por el legislador en el ámbito al que atienden cada uno de los instrumentos y mecanismos de ordenación y gestión de la *zona costera*. Sin embargo, la unificación de los distintos conceptos bajo la égida de la noción de zona costera, permite cumplir con el mandato de unidad y coherencia que en sede de un tratamiento jurídico debe ser atendido, y al que nos hemos propuesto dar cobertura en el presente trabajo.

LA DUALIDAD PROPIEDAD PÚBLICA/PROPIEDAD PRIVADA DE LAS ÁREAS INCLUIDAS EN LA ZONA COSTERA

Articular un régimen que no haga distinciones en función del carácter público o privado de la titularidad de las áreas comprendidas en la zona costera, constituye uno de los factores más relevantes para lograr una gestión de la costa articulada y coherente. Sin embargo, en el ámbito de las zonas costeras, el marco jurídico vigente todavía permite distinguir las áreas sujetas al régimen jurídico del dominio público de las demás.

La concurrencia del vector funcional que caracteriza al régimen jurídico del dominio público (consecuencia directa de la especialidad que reviste)¹⁰ y la necesidad de una clasificación legal para que un determinado bien, o tipo de bienes, asuma naturaleza demanial, justifican que sólo nos preocupemos por identificar las áreas que pertenecen al demanio, pues las áreas de titularidad privada pueden ser identificadas fácilmente por exclusión.

Dado que el objeto de nuestra atención se centra en los problemas relacionados con la zona costera, nos interesa especialmente la determinación del ámbito del *dominio público marítimo*. Nótese que de conformidad con lo dispuesto en la letra a) del art. 3.º de la Ley n.º 54/2005, de 25 de noviembre (que establece la titularidad de los recursos hídricos), en relación con lo dispuesto en la letra a) del n.º 1 del art. 84.º de la Constitución, las “aguas costeras y territoriales” pertenecen al dominio público marítimo. La definición de estas últimas viene dada por el art. 6.º de la Ley n.º 34/2006, de 28 de julio, que establece que las aguas del mar territorial ocupan una anchura de doce millas marítimas, medidas a partir del punto más próximo a las líneas de base¹¹. De igual forma,

también integran el dominio público marítimo las aguas interiores sujetas a la influencia de las mareas, en ríos, lagos y lagunas [art. 3.º, letra b), de la Ley n.º 54/2005].

En el dominio público marítimo no sólo están incluidas las aguas. De acuerdo con lo dispuesto en las letras c), d) y e) del art. 3.º de la Ley n.º 54/2005, también deben considerarse integrados los terrenos conexos, los márgenes y lechos. Las nociones de margen y lecho de las aguas del mar y de las aguas sujetas a la influencia de las mareas se encuentran legalmente definidas (respectivamente en los artículos 10.º, n.º 2, y 11.º, n.os 2, 5 y 6, de la Ley n.º 54/2005), existiendo especiales dificultades para concretar su identificación cuando el legislador establece criterios materiales para delimitarlas, tal y como sucede en el n.º 5 del art. 11.º, en relación con la noción de playa¹². De igual forma, también pertenecen al dominio público los fondos marinos de la plataforma continental y el respectivo subsuelo [Cfr. arts. 84.º, n.º 1, letra a), de la CRP, y 3.º, letra d), de la Ley n.º 54/2005]¹³.

En virtud del art. 4.º de la Ley n.º 54/2005, los bienes integrantes del dominio público marítimo pertenecen sólo al Estado. En efecto, el *dominio público marítimo pertenece al denominado dominio público material o dominio público “por naturaleza”*¹⁴, en la medida en la que constituye expresión de uno de los elementos constitutivos del Estado: el territorio nacional. Por lo tanto, se trata en propiedad de bienes vinculados de una forma muy especial con la integridad territorial del Estado y con su identificación en el exterior, lo que justifica que su titularidad sea exclusivamente estatal¹⁵, así como su sujeción a un régimen especial de derecho público, más exigente.

Sin embargo, téngase en cuenta que la distinción entre áreas demaniales y áreas no demaniales no debe permitirnos olvidar que en materia de recursos hídricos, la tendencia apunta hacia la armonización de regímenes, con una clara finalidad de protección. La Ley del Agua es un ejemplo de ello, al ser aplicable a todos los recursos hídricos¹⁶, en concordancia con el principio rector que presidió la Directiva n.º 2000/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000 (Directiva Marco del Agua)¹⁷, orientada a la protección y gestión sostenible del agua.

LA ZONA COSTERA PORTUGUESA: LOS SÍNTOMAS DE UNA CRISIS Y LA NECESIDAD DE SU PROTECCIÓN Y GESTIÓN INTEGRADA

La zona costera portuguesa, con una extensión de aproximadamente 1853 km² y abarcando cerca de 950 km² en la parte continental, 691 km² en la Región Autónoma de las Azores y 212 km² en la Región Autónoma de Madeira¹⁸, se presenta como un área dinámica y compleja, con una alta vulnerabilidad ambiental, caracterizada por la presencia de una gran concentración de *hábitats*, recursos naturales de elevada productividad y una importante diversidad biológica. Se trata igualmente de un espacio en el que a lo largo de los siglos se han venido concentrando núcleos urbanos y actividades económicas, siendo todavía hoy uno de los lugares preferidos

para el recreo y ocio, además de un punto de encuentro vital para el transporte marítimo y los intercambios comerciales.

Nos encontramos ante una zona que ha sido objeto de una intensa y desordenada ocupación, sometida a presiones y alteraciones significativas que originaron situaciones de desequilibrio y erosión costera, con graves consecuencias ambientales y paisajísticas.

Las causas de la erosión en la costa portuguesa son fundamentalmente tres: la disminución del flujo de sedimentos, como consecuencia, entre otros factores, de la construcción de presas; la ocupación incontrolada de la zona costera, constatándose que en las áreas litorales sometidas de forma más intensa a la erosión marina a menudo también se verifica una presión urbana significativa; y el aumento eustático del nivel del mar, como consecuencia de la expansión térmica oceánica.

Basándose en datos de la Comisión Europea, en el Informe del Estado del Ambiente de 2004²⁹, se estima que el 28,5% de la costa portuguesa está afectada por la erosión, lo que sitúa a Portugal entre los primeros lugares en la lista de Estados-Miembro de la Unión Europea que sufren problemas similares.

En la Región Autónoma de las Azores, la zona costera presenta un valor medio de 0,3 km de costa por cada km², siendo además un área que reviste una particular importancia desde una perspectiva social, pues casi todos los núcleos urbanos de la región, además de situarse junto a la costa, se encuentran culturalmente vinculados a ella.

También en la Región Autónoma de Madeira, la protección y valorización de la costa y los recursos marinos constituyen aspectos de primer orden de importancia. La isla de Porto Santo merece una mención especial, por su gran vulnerabilidad y por el riesgo de destrucción de los equilibrios naturales y paisajísticos, especialmente debido a la estacionalidad del turismo²⁰.

La importancia estratégica de las zonas costeras en términos ambientales, económicos, sociales y culturales y la constatación de los riesgos a las que han estado sometidas, hicieron patente la necesidad de articular medios para su protección y gestión integrada. En Portugal, la adopción de medidas legislativas y políticas para la protección y gestión integrada de la zona costera tiene ya una historia de más de treinta años.

En efecto, ya en 1971, el Decreto-Ley n.º 468/71, de 5 de noviembre, definió el régimen jurídico de los terrenos del dominio público hidráulico, estableció las reglas para su ocupación y permitió la constitución de una franja de protección a lo largo de la zona costera, constituida por el lecho y el margen de las aguas del mar, con una extensión de 50 metros²¹ (y, eventualmente, por una zona adyacente, definida caso por caso), que ha sido fundamental para su protección – y cuyas características esenciales se mantuvieron en la Ley n.º 54/2005, de 15 de noviembre, que “estableció la

titularidad de los recursos hídricos” (Cfr. arts. 10.º, n.º 2, y 11.º, n.º 2).

Fue sin embargo, a partir de la década de los 90 del recién finalizado siglo XX, cuando se adoptaron las medidas más importantes de recalificación y valorización de la zona costera, muchas de ellas inspiradas en políticas da União Europeia²².

LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN, RECUPERACIÓN Y VALORIZACIÓN DE LA ZONA COSTERA

1. Los “standards” urbanísticos

Una de las primeras medidas adoptadas para evitar el desequilibrio y la degradación de la zona costera vino de la mano del establecimiento por el legislador de “*standards*” urbanísticos. Fue ese el objetivo esencial del Decreto-Ley n.º 302/90, de 26 de septiembre, que entró en vigor en nuestro país en un momento en el que todavía se daban los primeros pasos para la dotación del instrumento básico de planeamiento territorial a los municipios portugueses, los planes directores municipales²³.

Elaborado en ejecución de los objetivos marcados por la Carta Europea del Litoral, aprobada en la reunión plenaria de la Conferencia de las Regiones Periféricas Marítimas de la CEE, celebrada en Creta en 1981, el citado Decreto-Ley condensa los principios a los que deben obedecer la ocupación, uso y transformación de la franja costera, definida por el apartado 2º de su artículo 1º como “la franja situada a lo largo de la costa marítima, cuya anchura viene determinada por los límites marcados por la línea de pleamar máxima viva equinoccial y por la línea situada a 2 km de aquella en dirección al interior”.

Con el fin de evitar su degradación, la citada disposición normativa establece en su anexo un haz de principios relativos a la organización y gestión de los suelos de la franja costera. Se trata de principios que, en general, deberán ser tenidos en cuenta en los planes municipales de ordenación del territorio²⁴ cuyo ámbito alcance a las áreas incluidas en la franja costera (Cfr. art. 3.º) y que deberán ser observados en todos los proyectos urbanísticos que se localicen total o parcialmente en ella, en caso de ausencia de instrumentos de planificación territorial o de reglas establecidas por decreto reglamentario para la ocupación, uso y transformación de áreas de la franja costera que los concreten (Cfr. arts. 2.º, 4.º y 11.º).

Estos principios inciden en diversos aspectos, tales como, la *ocupación del suelo*, el *acceso al litoral*, las *infraestructuras*, las *construcciones* y *espacios verdes* y los *astilleros*.

En lo que a la *ocupación de los suelos* se refiere, el Anexo del Decreto-Ley n.º 302/90 define los siguientes principios: las edificaciones deberán situarse lo más alejado posible de la línea de costa; debe evitarse el desarrollo lineal de las edificaciones a lo largo de la costa; las nuevas ocupaciones de suelo deben localizarse, preferentemente, en núcleos ya existentes en los instrumentos de planeamiento, siempre

que se justifique, deben preverse zonas para segunda vivienda, así como los equipos de apoyo necesario, reservándose el espacio rural para las actividades que le son propias; la ocupación urbana próxima al litoral debe ser desarrollada preferentemente en forma de “cuña”, es decir, deberá estrecharse en las proximidades de la costa y ensancharse a medida que incursiona en dirección al interior del territorio; entre las zonas ya urbanizadas, deben reservarse zonas naturales o agrícolas de extensión suficiente y no debe ser permitida cualquier construcción en zonas con elevados riesgos naturales, tales como: zonas de drenaje natural, zonas con riesgo de erosión intensa y zonas con peligro de hundimiento, deslizamiento, avalanchas u otras situaciones de inestabilidad.

Los principios definidos en el Decreto-Ley n.º 302/90 constituyen verdaderos “*standards urbanísticos especiales o de eficacia diferida*”, en la medida en que se trata de principios materiales de ordenación fijados por la ley con la finalidad específica de establecer criterios de fondo que deben ser observados obligatoriamente por los planes, actuando por tanto como límites a la discrecionalidad del planeamiento, cuya operatividad se actualiza en el momento en que son recibidos por aquellos. Por otra parte, también se trata de auténticos “*standards urbanísticos ope legis, generales o de eficacia inmediata*”, pues también actúan como prescripciones oponibles directamente a los particulares que presenten ante la cámara municipal una solicitud de licencia para una obra urbanística localizada en un área incluida en la franja costera, en caso de no existir un plan municipal de ordenación del territorio que haya adoptado los principios previstos en la citada norma²⁵.

Creemos que el mecanismo de fijación de “*standards urbanísticos*” es claramente insuficiente para una adecuada protección, recuperación y valorización de la zona costera. Por una parte, debido a su carácter extremadamente flexible (*souple*), tal y como claramente resulta de lo explicado anteriormente, y de igual forma, dado que el establecimiento de estos “*standards*” únicamente atiende al objetivo de obstaculizar la degradación de la zona costera, dejando de lado el objetivo de *restitución y mejora*, pese a que no son pocas las áreas de la zona costera en las que el nivel que ha alcanzado la *degradación* del litoral demanda la adopción de medidas de recuperación y valorización.

2. La planificación territorial

En segundo lugar, debemos hacer mención a los planes territoriales, instrumentos que ocupan un lugar entre los más importantes en lo que a la protección y valorización de las zonas costeras se refiere. En el ordenamiento jurídico portugués nos encontramos con varios tipos de planes territoriales que afectan a las zonas costeras, orientados hacia la consecución de objetivos de protección y valorización.

De acuerdo con lo previsto en la Ley de Bases de la Política de Ordenación del Territorio y de Urbanismo²⁶ (Ley n.º 48/98, de 11 de agosto, modificada por la Ley n.º 54/2007, de 31 de

agosto), en lo sucesivo LBPOTU, y en el Régimen Jurídico de los Instrumentos de Gestión Territorial (Decreto-Ley n.º 380/99, de 22 de septiembre, modificado, por último, por el Decreto-Ley n.º 316/2007, de 19 de septiembre), en adelante RJIGT, los instrumentos de planeamiento territorial que inciden sobre la zona costera son los siguientes: el Programa Nacional de la Política de Ordenación del Territorio (PNPOT)²⁷, aprobado por la Ley n.º 58/2007, de 4 de septiembre, los planes regionales de ordenación del territorio²⁸, ciertos planes especiales de ordenación del territorio [los planes de ordenación de las áreas protegidas²⁹, los planes de ordenación de los estuarios³⁰, los planes de ordenación de la orla costera³¹ (POOC)] y los planes municipales de ordenación del territorio³², en particular los planes directores municipales.

Aunque el PNPOT se limite a establecer las *grandes opciones* con relevancia para la organización del territorio nacional, a desarrollar el *marco de referencia* que deberá ser tenido en cuenta en la elaboración del resto de instrumentos de gestión territorial (Cfr. art. 26.º del RJIGT), a definir las *orientaciones y opciones* para la elaboración de nuevos planes sectoriales y planes regionales de ordenación del territorio (Cfr. art. 4.º, n.º 3, de la Ley n.º 58/2007, de 4 de septiembre), a establecer las *directrices y el cuadro estratégico* que deberá ser concretado por los nuevos planes municipales e intermunicipales de ordenación del territorio (Cfr. arts. 24.º, n.º 1 e 2, del RJIGT y 4.º, n.º 3, de la Ley n.º 58/2007) y a delimitar los *principios y reglas orientadoras* de la disciplina, que deberán definir nuevos planes especiales de ordenación del territorio (Cfr. o art. 4.º, n.º 4, de la Ley n.º 58/2007); no deja de concretar en su *Programa de Acción*³³, la estrategia de ordenación, desarrollo y cohesión territorial del país. Esta estrategia, que será objeto de nuestra atención más adelante, define las orientaciones generales y un conjunto articulado de *objetivos estratégicos*, desarrollados a través de *objetivos específicos y de medidas prioritarias*, ocupándose muchas de éstas últimas del objetivo de protección y valorización de la zona costera.

Los planes regionales de ordenación del territorio, cuyo ámbito de aplicación territorial se pretende que coincida con las Nomenclaturas de las Unidades Territoriales Estadísticas II (NUTS II), definen la estrategia regional de desarrollo, integrando las opciones estratégicas a nivel nacional y considerando las estrategias municipales de desarrollo local; constituyen así mismo el marco de referencia para la elaboración de los planes municipales de ordenación del territorio (Cfr. art. 51.º, n.º 1, del RJIGT). La amplitud de los objetivos de los PROT permite que incluyan disposiciones relativas a la zona costera, a través de la definición, *inter alia*, de directrices relativas a las *zonas de riesgo*.

En lo que a los planos especiales de ordenación del territorio respecta -planes de eficacia *plurisubjectiva*, o lo que es lo mismo, de carácter vinculante, directa e inmediatamente, tanto para los particulares como para los entes públicos³⁴; en los que se establecen regímenes de salvaguarda de recursos y valores naturales y el régimen de gestión compatible con la utilización sostenible del territorio (Cfr. art. 44.º del RJIGT),

cabe mencionar en primer lugar, a los *planes de ordenación de áreas protegidas* (ya sean parques nacionales, parques naturales, reservas naturales, paisajes protegidos o monumentos naturales) que incluyen a las zonas costeras en su área de protección. Estos planes contienen un conjunto de prohibiciones (en particular, la prohibición de construcción), restricciones o condicionamientos que afectan al uso de bienes considerados necesarios para la *conservación* de las características físicas y de la función económica de la costa.

En segundo lugar, como modalidad de los planes especiales de ordenación del territorio, de igual forma deben ser destacados los *planes de ordenación de los estuarios*. Creados por la Ley del Agua, estos planes fueron regulados por el reciente Decreto-Ley n.º 129/2008, de 21 de julio. Su objetivo es la protección de las aguas de los estuarios, lechos y márgenes además de los ecosistemas que en ellos habitan, así como la valorización ambiental, social, económica y cultural de la orla terrestre circundante y de toda el área de intervención del plan. Tienen por objeto el estuario, constituido por las aguas de transición, por sus lechos y márgenes, y por la orla estuarina, que corresponde a la zona terrestre de protección, cuya anchura viene fijada por la Resolución del Consejo de Ministros que aprueba el plan de ordenación de los estuarios, pudiendo comprender un máximo de 500 m., contados a partir del margen (Cfr. art. 3.º, n.ºs 1 a 3, del Decreto-Ley n.º 129/2008).

Sin embargo, la modalidad más importante de planes especiales de ordenación del territorio cuyo objeto es la protección y valorización de la zona costera, es sin duda, la constituida por los *planes de ordenación de la orla costera* (POOC).

De hecho, una parte de la zona costera, entendida esta de conformidad con la definición que hemos apuntado anteriormente, es actualmente objeto de una planificación territorial especial, articulada a través de la figura de los *planes de ordenación de la orla costera* (POOC).

Estos instrumentos de planificación son, como se ha dicho, una modalidad de los *planes especiales de ordenación del territorio* (Cfr arts. 33.º de la LBOTU y 42.º, n.º 3, del RJIGT), que tienen por objeto las aguas marítimas costeras e interiores, con sus respectivos lechos y márgenes y con franjas de protección a definir en el ámbito de cada plan, incluyendo una “franja marítima de protección” y una “zona terrestre de protección”, no pudiendo tener esta última una anchura superior a 500 metros contados desde la línea que limita el margen de las aguas del mar (Cfr. art. 3.º, n.ºs 1 y 2, del ya citado Decreto-Ley n.º 309/93, adaptado a la Región Autónoma de las Azores por Decreto Legislativo Regional n.º 18/98/A, de 9 de noviembre, y a la Región Autónoma da Madeira por Decreto Legislativo Regional n.º 1/2002/M, de 28 de febrero)³⁵. El objetivo fundamental de los POOC es la protección de los recursos naturales de las áreas especialmente sensibles, como lo son aquellas que integran la orla costera, áreas que se caracterizan por una elevada vulnerabilidad ambiental (como consecuencia, fundamentalmente, del fenómeno de la erosión costera) y por una gran diversidad de usos, siendo

especialmente relevantes las actividades económicas ligadas al turismo, al ocio y al recreo.

El objetivo de estos instrumentos de planificación territorial — que no inciden en las áreas bajo jurisdicción portuaria a las que se refiere el Decreto-Ley n.º 201/92, de 29 de septiembre (Cfr. art. 3.º, n.º 3, del Decreto-Ley n.º 309/93) — es la ordenación de los diferentes usos y actividades específicas de la orla costera, la clasificación de las playas y la regulación de su aprovechamiento para el baño, en los términos definidos por el Anexo I del Decreto-Ley n.º 309/93, la valorización y recuperación de playas consideradas estratégicas por motivos ambientales o turísticos, la orientación del desarrollo de actividades específicas de la orla costera y la defensa y conservación de la naturaleza (Cfr. los arts. 2.º, n.º 2, y 5.º de la norma).

Los POOC -que concretan los principios a los que debe ajustarse la ocupación, uso y transformación de la *zona terrestre de protección*, definidos por el Anexo del Decreto-Ley n.º 309/93, que regula la limitación, condicionamiento y prohibición de ciertos usos del suelo, particularmente la edificación³⁶— contienen prescripciones que *prevalecen* sobre los planes intermunicipales de ordenación del territorio, en caso de existir, y sobre los planes municipales de ordenación del territorio (Cfr. os arts. 10.º, n.º 4, de la LBOTU y 24.º, n.º 4, y 49.º del RJIGT). El principio de *superioridad jerárquica* de los POOC con respecto a los planes intermunicipales y municipales de ordenación del territorio (pautado por el más exigente principio de *conformidad*³⁷) está previsto en los propios Reglamentos de los nueve POOC actualmente en vigor³⁸ que abarcan en conjunto la totalidad de la orla costera de Portugal continental³⁹.

En la misma línea, los planes municipales de ordenación del territorio (clasificación en la que se encuadran los planes directores municipales, planes de urbanización⁴⁰ y planes de detalle⁴¹) contienen igualmente disposiciones relativas a la protección de la costa, aunque, en su mayoría, se limitan a trasladar y condensar las disposiciones desarrolladas por los planes de rango jerárquico superior.

La importancia de la protección y valorización de las áreas que integran la orla costera se entiende, por último, -dado el “interés público de carácter territorial” que subyace en estas obras, un interés cuya *concreción y armonización* con otros intereses, también de carácter público y con proyección espacial-, que debe llevarse a cabo en el marco de los instrumentos de gestión territorial [Cfr. arts. 8.º, 9.º y 12.º, n.º 2, letra a), del RJIGT].

La pluralidad de planes territoriales que inciden en la zona costera orientados hacia la consecución de objetivos de protección y valorización, plantea un complejo reto, concretado en la necesidad de lograr la *coordinación o armonización* entre las distintas normas con la finalidad de evitar el surgimiento de *conflictos, colisiones o antinomias* entre ellas.

El ordenamiento jurídico urbanístico portugués prevé un conjunto de *principios rectores* de las relaciones entre las

normas de distintos planes (el *principio de jerarquía*, concebido no de forma rígida, sino flexible o atenuada, el *principio de contracorriente* y el *principio de coordinación*), regula la compleja trama de relaciones entre las distintas figuras de planificación, articula un conjunto de *instrumentos o mecanismos de prevención* de conflictos y colisiones entre las normas que contienen, y un mecanismo de *resolución de conflictos*, basado en la sanción de nulidad de los planes elaborados y aprobados en violación de cualquier instrumento de gestión territorial, por lo que deben ser *compatibles o conformes*. Esta posibilidad abre, consecuentemente, la vía de impugnación contenciosa, a través de los tribunales administrativos. Además, con la aprobación del PNPT el legislador pretendía crear un instrumento que posibilitara la *coherencia y armonización* en todo el sistema de planeamiento territorial.

Aún así, la realidad es muy compleja y en la práctica no dejan de surgir, con frecuencia, situaciones de incoherencia, de descoordinación e incluso de colisión entre disposiciones de varios planes que abarcan la misma área, *in casu*, la zona costera⁴².

3. Políticas de recuperación y valorización de la zona costera: del Programa “Finisterra” al Programa “Polis Litoral”

Tal y como hemos señalado anteriormente, la crítica situación en la que se encontraban ciertas áreas de la zona costera portuguesa determinó que la adopción de medidas de recuperación y valorización pasara a ser un objetivo prioritario. En este contexto nacen dos programas públicos orientados a la consecución de objetivos de recuperación y valorización.

El “*Programa Finisterra, Programa de Intervención en la Orla Costera Continental*” fue el primero de ellos. Aprobado por Resolución del Consejo de Ministros n.º 22/2003, de 18 de febrero, este programa definía una política para el litoral adecuada a los principios de la gestión integrada de zonas costeras, que se debía concretar en la elaboración de una estrategia para la recuperación, ordenación y gestión del litoral. La estrategia serviría de vehículo para la aplicación de las directrices comunitarias relativas a la gestión integrada de las zonas costeras y actuaría como marco para la ejecución de las medidas y acciones previstas en los planes de ordenación de la orla costera, cuya fase de elaboración ya había culminado en el ámbito de Portugal continental.

Pese a su calidad y buenos propósitos, el *Programa Finisterra, Programa de Intervención en la Orla Costera Continental* nunca llegó a concretarse debido a los obstáculos de naturaleza institucional que se presentaron, entre los que destaca el cambio de Gobierno que tuvo lugar poco tiempo después de su aprobación.

El segundo programa orientado hacia la consecución de objetivos de recuperación y valorización de la costa es el denominado “*Polis Litoral – Operaciones Integradas de Recuperación y Valorización de la Orla Costera*”, aprobado por Resolución del Consejo de Ministros n.º 90/2008, de 3 de junio.

Orientado a la realización de un conjunto de obras de recuperación y valorización de las zonas de riesgo y de áreas naturales degradadas del litoral, de acuerdo con la Resolución del Consejo de Ministros que lo aprueba, el *Polis Litoral* tiene por objetivos: la protección y recuperación de la zona costera, procurando su defensa y la conservación de la naturaleza y biodiversidad; la rehabilitación de zonas lagunares y la conservación del patrimonio natural y paisajístico, en el marco de una gestión sostenible; la prevención y defensa de personas, bienes y sistemas frente a riesgos naturales; la promoción del disfrute público del litoral, a través de la recuperación de las zonas de baño y del patrimonio ambiental y cultural; y la potenciación de los recursos ambientales como factor de competitividad, a través de la valorización de actividades económicas relacionadas con el aprovechamiento de recursos litorales, vinculándolas a su conservación.

La citada resolución del Consejo de Ministros reconoce el interés público de las obras de recuperación y valorización que se realicen en el ámbito del programa *Polis Litoral*; establece que el programa *Polis Litoral* debe ser desarrollado a través de conjuntos de obras independientes, agrupadas en función de categorías territoriales que clasifiquen los espacios en los que la intervención es prioritaria; determina que cada conjunto de operaciones que integran el *Polis Litoral* debe ser ejecutado por una empresa pública, constituida bajo la forma de *sociedad comercial de capitales exclusivamente públicos*, con la participación mayoritaria del Estado y minoritaria de los municipios afectados, y que el contenido operativo del conjunto de operaciones del *Polis Litoral* deberá desarrollarse en un *plan estratégico* articulado por la sociedad gestora, cuya aprobación irá precedida del trámite de evaluación ambiental de planes y programas, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto-Ley n.º 232/2007, de 15 de junio. De igual manera, la citada Resolución dispone que para ejecutar las obras que integran el *Polis Litoral*, deberán constituirse sociedades gestoras de obras *Polis Litoral* que se ocuparán de las siguiente áreas: *Ría Formosa*, centrándose en la fachada costera y la fachada de ría de los municipios de Loulé, Faro, Olhão, Tavira e Vila Real de Santo António; *Litoral Norte*, centrándose en la fachada costera de los municipios de Caminha, Viana do Castelo e Esposende; y *Ría de Aveiro*, centrándose en la fachada costera y la fachada de ría de los municipios de Águeda, Albergaria-a-Velha, Aveiro, Estarreja, Ílhavo, Mira, Murtosa, Oliveira do Bairro, Ovar, Sever do Vouga y Vagos.

De acuerdo con lo dispuesto en la Resolución del Consejo de Ministros n.º 90/2008, el Decreto-Ley n.º 92/2008, de 3 de junio, modificado por el Decreto-Ley n.º 231/2008, de 28 de noviembre, se constituyó la *Sociedade Polis Litoral Ría Formosa – Sociedade para a Requalificação e Valorização da Ria Formosa, S. A.*, como *sociedad anónima de capitales exclusivamente públicos*, habiéndose aprobado los respectivos Estatutos y suscrito el capital social en la proporción de 63% por el Estado, 14% por el Municipio de Faro, 11% por el Municipio de Olhão, 9% por el Municipio de Tavira y de 3% por el Municipio de Loulé. La sociedad tiene por objeto la coordinación y ejecución del gasto a realizar en el ámbito del *Polis Litoral Ría For-*

mosa, dentro del área y en los términos definidos por el respectivo plan estratégico. Goza además de algunos poderes, entre ellos: la autorización para la utilización de los bienes de dominio público del Estado afectados por el *Polis Litoral Ria Formosa*, con el objetivo de realizar las operaciones previstas en el plan estratégico y para la consecución de sus fines; los poderes y prerrogativas de las que goza el Estado para la protección, desahucio, demolición y defensa administrativa de la posesión de terrenos integrados en el dominio público del Estado, de las instalaciones afectas, de los derechos conexos a unos y otras, y de las obras ejecutadas o contratadas, cuando sean necesarios para llevar a cabo las acciones previstas en el *plan estratégico*; los poderes de los que goza el Estado, en los términos del Código de las Expropiaciones, para actuar como entidad expropiante de los inmuebles y derechos asociados a estos bienes y necesarios para la consecución de su objeto social; el poder de promover la realización de estudios dirigidos a la elaboración de instrumentos de gestión territorial que permitan la recuperación y valorización de la ría Formosa, de acuerdo con lo previsto en el *plan estratégico respectivo*, y la competencia para el desarrollo de proyectos dentro de su ámbito de intervención, siempre y cuando le haya sido atribuida por las corporaciones de derecho público responsables de la elaboración de proyectos de intervención y recuperación previstos en el Plan de Ordenación de la Orla Costera Vilamoura-Vila Real de San António, aprobado por la Resolución del Consejo de Ministros n.º 103/2005, de 27 de junio (Cfr. arts. 4.º y 5.º del Decreto-Ley n.º 92/2008).

A su vez, mediante Decreto-Ley n.º 231/2008, de 28 de noviembre, se constituyó la *Sociedade Polis Litoral Norte — Sociedade para la Recuperación y Valorización del Litoral Norte, S.A.*, bajo la forma de sociedad anónima de capitales exclusivamente públicos, habiéndose aprobado los respectivos Estatutos y suscrito el capital social inicial en la proporción de 53% por el Estado, de 11,2% por el Municipio de Caminha, de 20,8% por el Municipio de Viana do Castelo y de 15% por el Municipio de Esposende). El objeto de esta Sociedad, así como los poderes de los que goza, son similares a los previstos para la *Sociedade Polis Litoral Ria Formosa — Sociedade para a Requalificação e Valorização da Ria Formosa, S.A.* (Cfr. art. 3.º, 4.º y 5.º del Decreto-Ley n.º 231/2008).

Finalmente, el Decreto-Ley n.º 11/2009, de 12 de enero, constituyó la *Sociedade Polis Litoral Ria de Aveiro — Sociedade para a Requalificação e Valorização da Ria de Aveiro, S.A.*, también bajo la forma de sociedad anónima de capitales exclusivamente públicos, habiéndose aprobado los respectivos Estatutos y suscrito el capital inicial en la proporción de 56% por el Estado y de 44% por la Comunidad Intermunicipal de la Región de Aveiro – Baixo Vouga, constituída de conformidad con lo dispuesto en la Ley n.º 45/2008, de 27 de agosto⁴³. El objeto de esta Sociedad, así como los poderes de los que goza son similares a los previstos para las dos *Sociedades Polis Litoral* anteriormente citadas (Cfr. arts. 3.º, 4.º y 5.º del Decreto-Ley n.º 11/2009).

Para concluir este punto, debemos señalar que las tres sociedades creadas en el ámbito del Polis Litoral constituyen un

ejemplo significativo de la *empresarialización* de la Administración Pública en el ámbito de la ordenación del territorio y del urbanismo, un fenómeno cada vez más frecuente en el derecho portugués y en otros países de la Unión Europea.

4. Otras medidas de protección

Además de las que ya han sido expuestas, encontramos otras medidas (no siempre debidamente coordinadas con las anteriores) que igualmente responden al objetivo de protección de las zonas costeras.

Destacamos en primer lugar, la integración en la Reserva Ecológica Nacional (REN), de las *áreas de protección del litoral* a las que se refiere el n.º 2 del art. 4.º del Decreto-Ley n.º 166/2008, de 22 de agosto (Cfr. los artículos 5.º y 20.º a 27.º)⁴⁴, integración que determina la sujeción de estas áreas al régimen territorial especial aplicable a la REN y a las prohibiciones y condicionantes de usos que le están asociadas.

Una segunda medida viene de la mano de la incorporación de las áreas costeras que cumplen los requisitos exigidos por la normativa en la *Red Natura 2000*, que está integrada por las áreas clasificadas como zona especial de conservación (ZEC) y las áreas clasificadas como zona de protección especial (ZPE)^{45,46}.

El tercer tipo de medidas consiste en la programación y realización de obras de ingeniería para la protección y consolidación de las áreas de las zonas costeras afectadas en mayor medida por el fenómeno de la erosión, y en la implantación de un “sistema de alimentación artificial de playas”, entendido como la “aportación de materiales arenosos por medios artificiales en zonas sumergidas o de la superficie, con el propósito de obtener un determinado perfil de playa o de fondo que permita la disipación de la energía de las olas y el aprovechamiento de las aguas de baño, simulando sus condiciones naturales” (Cfr. Ley n.º 48/2006, de 29 de agosto)⁴⁷.

EL CAMINO HACIA LA GESTIÓN INTEGRADA DE LA ZONA COSTERA: DE LA RECOMENDACIÓN N.º 2002/413/CE, DEL PARLAMENTO Y DEL CONSEJO, DE 30 DE MAYO, A LA PROYECTADA “ESTRATEGIA PARA LA GESTIÓN INTEGRADA DE LA ZONA COSTEIRA NACIONAL”

La agenda política europea se ha hecho eco de la gran importancia de la costa como recurso natural no renovable y de la necesidad de asegurar sostenibilidad.

La Carta Europea del Litoral, aprobada en 1991, definió un conjunto de principios, aún hoy de actualidad, con el objetivo de conciliar la protección y el desarrollo sostenible del litoral a través del fomento de actividades tradicionales (agricultura, pesca, industria, puertos), potenciando el surgimiento de nuevas actividades (acuicultura, energía marina), implantando una forma de turismo adaptado a la región, protegiendo la naturaleza y el paisaje, y apoyando un pro-

ceso de urbanización equilibrado adaptado a las características de cada zona.

En esta misma línea, la Comisión Europea aprobó el “Programa de Demostración sobre la Gestión Integrada de las Zonas Costeras”, precedido de la aprobación de Recomendación n.º 2002/413/CE, del Parlamento y del Consejo, de 30 de Mayo, en la que se definían los *principios de la gestión integrada* como fórmula para garantizar una buena gestión de la zona costera.

La Recomendación gira en torno al concepto de gestión integrada y dispone que ésta debería llevarse a cabo sobre la base de: una perspectiva amplia y global (temática y geográfica) que tome en cuenta la interdependencia y disparidad de los sistemas naturales y las actividades humanas con repercusión en las zonas costeras; una perspectiva a largo plazo que tenga en cuenta el principio de cautela y las necesidades de las generaciones actuales y futuras; una gestión modulada en un proceso gradual que facilite las adaptaciones según surjan problemas y evolucionen los conocimientos, las características locales y la gran diversidad de las zonas costeras de Europa, de forma que pueda responderse a sus necesidades prácticas con soluciones específicas y medidas flexibles; un trabajo en sintonía con los procesos naturales y que respete la capacidad de carga de los ecosistemas, con lo cual las actividades humanas serán más respetuosas con el medio ambiente, más responsables socialmente y racionales, desde el punto de vista económico, a largo plazo; la participación de todas las partes interesadas (interlocutores económicos y sociales, organizaciones representativas de los residentes de las zonas costeras, las organizaciones no gubernamentales y el sector empresarial) en el proceso de gestión, por ejemplo, mediante acuerdos y según el principio de responsabilidad compartida; el apoyo y la participación de todas las instancias administrativas competentes a escala nacional, regional y local, entre las cuales convendrá establecer o mantener los vínculos adecuados para mejorar la coordinación de las distintas políticas existentes; el recurso a una combinación de instrumentos destinados a facilitar la coherencia entre los objetivos de la política sectorial y entre la ordenación y la gestión.

Estos principios fueron desarrollados en 2004, a través de Recomendaciones basadas en el Proyecto EURSION de la Comisión Europea y de la Recomendación 2005/160, en virtud de la cual, los Estados-Miembro de la Unión Europea deberán asegurar la protección, recuperación y el desarrollo económico y social de las zonas costeras, además de garantizar la coordinación entre políticas con repercusión en las áreas que la integran.

Con el propósito de atender a estas preocupaciones, el XVII Gobierno Constitucional se marcó el objetivo de definir una Estrategia para la *Gestión Integrada de la Zona Costera Nacional* en el año 2007 (Cfr. *As Grandes Opções do Plano para 2007*, aprobadas por la Ley 52/2006, de 1 de septiembre).

Al no haberse concretado en aquel momento, el PNPOT ha incorporado la elaboración e implantación de la *Estrategia para la Gestión Integrada de la Zona Costera Nacional* en el período 2007-2013, como medida prioritaria integrada en el objetivo específico 1.6. “definir y ejecutar una política de ordenación y gestión integrada de la zona costera, tanto de su componente terrestre como marino”⁴⁸ y enmarcada en el *objetivo estratégico 1*. “conservar y valorizar la biodiversidad, los recursos y el patrimonio natural, paisajístico y cultural, utilizar de modo sostenible los recursos energéticos y geológicos y monitorizar, prevenir e minimizar los riesgos”.

Creemos que la tan deseada *gestión integrada* de la zona costera portuguesa, concordante con los principios definidos por los órganos competentes de la Unión Europea, sólo se podrá lograr si previamente se aborda el problema de la *descoordinación* entre las múltiples instituciones públicas con competencias en el ámbito de la ordenación y gestión de éstas áreas⁴⁹. En este contexto, lo deseable sería contar con un único ente que supervisara y coordinara la gestión de toda la zona costera portuguesa, lo que podría lograrse, por ejemplo, a través de la creación del *Instituto do Litoral*, siendo igualmente necesario abordar, por otra parte, el problema relativo a la *falta de coherencia* entre la pluralidad de instrumentos de intervención en la zona costera.

BIBLIOGRAFÍA

ASSINI, N., MANTINI, P., *Manuale di Diritto Urbanistico*, 3.ª ed., Milano, Giuffrè, 2007.

ALVES CORREIA, F., *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. I, 4.ª ed., Coimbra, Almedina, 2008

ALVES CORREIA, F., *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, Coimbra, Almedina, 1989, p. 293 e 294, nota 219.

FERNÁNDEZ, T.R., *Manual de Derecho Urbanístico*, 21.ª ed., Madrid, La Ley/El Consultor, 2008.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Madrid, Civitas, 1981.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *Urbanismo y Ordenación del Territorio*, 4.ª ed., Pamplona, Aranzadi, 2007.

MAURER, H., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 9. Aufl., München, Beck, 1994.

MONIZ, A., “Energia Eléctrica e Utilização de Recursos Hídricos”, en *Temas de Direito da Energia*, Cadernos O Direito 3, Coimbra, Almedina, 2008.

MONIZ, A., *O Domínio Público – O Critério e o Regime Jurídico da Dominialidade*, Coimbra, Almedina, 2005.

OSSENBÜHL, F., *Staatshaftungsrecht*, 4. Aufl., München, Beck, 1991.

SALVIA, F., TERESI, F., *Diritto Urbanistico*, 7.ª ed., Padova, Cedam, 2002.

- 1 Traducción por: Jesús Spósito Prado. Investigador del Área de Derecho Administrativo. UDC.
- 2 En portugués, “planos do ordenamento da orla costeira”. (N. del T.)
- 3 En portugués, Lei da Água. (N. del T.)
- 4 El concepto de “humedal” aparece delimitado en la Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional, firmada en Ramsar, el 2 de septiembre de 1971 (las versiones originales y traducción al portugués fueron publicadas en el Anexo del Decreto n.º 101/80, de 9 de octubre). Concebidos especialmente como “Hábitat” de aves acuáticas, los humedales son “extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros.” (Cfr. art. 1.º, n.º 1).
- 5 Al respecto, cfr. lo que será expuesto infra, en el punto 5.
- 6 Aprobada por la Resolución del Consejo de Ministros n.º 163/2006, de 12 de diciembre.
- 7 En portugués, “Estratégia Nacional para o Mar”. (N. del T.)
- 8 Noción inspirada en la propuesta del estudio relativo a la GIZC – Bases para Estratégia de Gestão Integrada da Zona Costeira Nacional, cit., p. 37.
- 9 El Protocolo fue firmado en Madrid, el 21 de enero de 2008. Por su parte, la Convención para la Protección del Mar Mediterráneo contra la Contaminación fue firmada en Barcelona, el 16 de febrero de 1976.
- Esta Convención, así como los Protocolos adoptados en el marco de la misma, fueron acogidos por el Derecho comunitario (Cfr. Decisión 77/585/CEE, del Consejo, de 25 de julio de 1977; 81/420/CEE, del Consejo, de 19 de mayo de 1981; 83/101/CEE, del Consejo, de 28 de febrero de 1983; 84/132/CEE, del Consejo, de 1 de marzo de 1984; 1999/800/CE, del Consejo, de 22 octubre de 1999; 1999/801/CE, del Consejo, de 22 de octubre de 1999; 1999/802/CE, del Consejo, de 22 de octubre 1999; e 2004/575/CE, del Consejo, de 29 de abril de 2004).
- 10 Sobre los vectores institucional, subjetivo y funcional, que caracterizan al dominio público, Cfr. MONIZ, A., O Domínio Público – O Critério e o Regime Jurídico da Dominialidade, Coimbra, Almedina, 2005, p. 317 y ss..
- 11 La línea de bajamar a lo largo de la costa, representada en las cartas náuticas oficiales de mayor escala (art. 5.º, n.º 1, de la Ley n.º 34/2006).
- 12 Para profundizar, Cfr. MONIZ, A., “Energia Eléctrica e Utilização de Recursos Hídricos”, en Temas de Direito da Energia, Cadernos O Direito 3, Coimbra, Almedina, 2008, p. 20-22.
- 13 No forman parte del dominio público la denominadas “zona adyacentes”, es decir, las áreas contiguas al margen de las aguas públicas, amenazadas por el mar o por las inundaciones, que se extienden desde el límite del margen hasta una línea convencional, determinada por el límite alcanzado por la mayor inundación que haya ocurrido en los últimos 100 años, o por la mayor inundación conocida, en caso de no existir datos que permitan identificar la anterior (art. 24.º, n.os 1 e 2, da Ley n.º 54/2005). Ahora bien, aunque la calificación de determinada parcela territorial como zona adyacente requiera de una clasificación gubernativa (art. 22.º y 23.º), ello no implica un cambio en el estatus del bien, cuya titularidad continúa siendo de naturaleza privada, aunque sobre el mismo recaigan, por razón de tal calificación, restricciones de utilidad pública (art. 24.º, n.º 3, e 25.º), constitutivas de un ónus real, sujeto a registro (artigo 24.º, n.º 4).
- 14 Sobre la categoría del dominio material o dominio público “por naturaleza” y su sentido en el ordenamiento jurídico portugués, Cfr. MONIZ, A., O Domínio Público, cit., p. 292 y ss.; específicamente en lo que a dominio público marítimo se refiere. Cfr., de la misma Autora, Energia Eléctrica e Utilização de Recursos Hídricos, cit., p. 19.
- 15 En este sentido se orienta la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Cfr. los Acuerdos n.os 280/90 (publicado en el Diário da República, I Série-A, de 2 de enero de 1991, y en Acuerdos del Tribunal Constitucional, 17.º Vol., p. 29 y ss.), 330/99 (publicado en Diário da República, I Série-A, de 1 de julio de 1999, y en Acuerdos del Tribunal Constitucional, 44.º Vol., p. 7 y ss.) y 131/2003 (publicado en Diário da República, I Série-A, de 4 de abril de 2003, y en Acuerdos del Tribunal Constitucional, 55.º Vol., p. 7 e ss.).
- 16 Esta aproximación de regímenes no implica una confusión total de los distintos que resultan aplicables a los recursos hídricos públicos y privados. Repárese, v. g., en las diferencias caracterizan el régimen de uso de los recursos hídricos, contenidas en los artículos 56.º y siguientes de la Ley del Agua (Cfr. igualmente el Decreto-Ley n.º 226-A/2007, de 31 de Mayo, modificado por los Decretos-Ley n.os 391-A/2007, de 21 de diciembre, y 93/2008, de 4 de junio, este último rectificado por la Declaración de Rectificación n.º 32/2008).
- 17 JOCE, n.º L 327, de 22 de diciembre de 2000, p. 1 y ss.. Cfr. Igualmente, la Decisión n.º 2455/2001/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2001, en JOCE, n.º L 331, de 15. de diciembre de 2001, p. 1 y ss..
- 18 Cfr. http://www.geota.pt/coastwatch/cw_contactos/index.html.
- 19 En portugués, Relatório do Estado do Ambiente de 2004. (N. del T.)
- 20 Cfr. El Informe del Programa Nacional de la Política do Ordenación del Território (PNPOT), aprobado por la Ley n.º 58/2007, de 4 de septiembre.
- 21 Una extensión que podía y puede ser superior, en los casos en que los márgenes ostenten naturaleza de playa (Cfr. art. 3.º, n.º 5, del Decreto-Ley n.º 468/71 y, actualmente, art. 11.º, n.º 5, de la Ley n.º 54/2005, de 15 de noviembre). Con respecto al ámbito del dominio público marítimo, a la luz de la Ley n.º 54/2005, Cfr. MONIZ, A., Energia Eléctrica e Utilização de Recursos Hídricos, cit., p. 13 e ss., en especial, p. 19-22.
- 22 Cfr. nuestro Manual de Direito do Urbanismo, Vol. I, 4.ª ed., Coimbra, Almedina, 2008, p. 301-307.
- 23 En portugués, “Planos directores municipais” (N. del T.)
- 24 En portugués, “planos municipais de ordenamento do território” (N. del T.)
- 25 Esta distinción entre dos tipos de “standards urbanísticos” ha sido desarrollada por la doctrina italiana (Cfr., por todos, SALVIA, F, TERESI, F., Diritto Urbanistico, 7.ª ed., Padova, Cedam, 2002, p. 51-55, ASSINI, E., MANTINI, N., Manuale di Diritto Urbanistico, 3.ª ed., Milano, Giuffrè, 2007, p. 135-144). Por el contrario, la doctrina española no hace distinción alguna, considerando sólo como “standards urbanísticos” (sin otro calificativo) a los que hemos apuntando en primer lugar (Cfr. FERNÁNDEZ, T.R., Manual de Derecho Urbanístico, 21.ª ed., Madrid, La

Ley/El Consultor, 2008, p. 49-52, GARCÍA DE ENTERRÍA, E., PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Madrid, Civitas, 1981, p. 201, e GONZÁLEZ-VARAS IBAÑEZ, S., *Urbanismo y Ordenación del Territorio*, 4.ª ed., Pamplona, Aranzadi, 2007, p. 323-326).

En relación a la problemática de los “standards urbanísticos”, Cfr., igualmente, nuestra obra *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, Coimbra, Almedina, 1989, p. 293 e 294, nota 219.

- 26 En portugués, “Lei de Bases da Política de Ordenamento de Território e de Urbanismo”. (N. del T.)
- 27 En portugués, “Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território”. (N. del T.)
- 28 En portugués, “planos regionais de ordenamento do território” (N. del T.)
- 29 En portugués, “planos de ordenamento das áreas protegidas” (N. del T.)
- 30 En portugués, “planos de ordenamento dos estuários” (N. del T.)
- 31 En portugués, “planos de ordenamento da orla costeira” (N. del T.)
- 32 En portugués, “planos municipais de ordenamento do território” (N. del T.)
- 33 En portugués “programa de acção” (N. del T.)
- 34 Sobre la problemática de la eficacia jurídica de los instrumentos de gestión territorial, Cfr. nuestra obra *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. I, cit., p. 384-391.
- 35 Cfr. también la Ordenanza n.º 797/96, de 30 de diciembre, que aprobó las normas técnicas de referencia que deben ser observadas en la elaboración de los planes de ordenación de la orla costera.
- 36 Y es que las prohibiciones, restricciones y condicionamientos al uso, ocupación y transformación de los suelos que forman parte de la zona terrestre de protección del POOC (cuya extensión, ajustada al límite máximo de 500m contados desde la línea que limita el margen de las aguas del mar, se define en cada POOC tomando en consideración las características particulares de cada caso, concretamente, el riesgo y la intensidad de la erosión de las distintas partes de la costa) por regla general, no atribuyen al propietario un derecho a ser indemnizado, pues como señala la doctrina y jurisprudencia alemana, son mera consecuencia de la vinculación situacional (Situationsgebundenheit) de la propiedad, fruto de su especial situación de hecho, de su integración en la naturaleza y en el paisaje y de sus caracteres intrínsecos.
- En otras palabras, las prohibiciones, restricciones y condicionamientos a la utilización de los suelos son inmanentes a su especial situación de hecho, constituyendo por tanto un ónus (Belastung) que recae sobre estos terrenos.
- Por lo tanto, los POOC prestan soporte a las prohibiciones, restricciones y condicionantes; sólo evidencian una limitación inherente a la propiedad que recae sobre los suelos y concretan su vinculación situacional. Así, los POOC definen el contenido y límites del derecho de propiedad, pero no consagran un tipo de expropiación a la que deba acompañar una indemnización (Cfr., por todos, OSSENBÜHL, F., *Staatshaftungsrecht*, 4. Aufl., München, Beck, 1991, p. 146 e 147; MAURER, H., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 9. Aufl., München, Beck, 1994, p. 631; y nuestras obras *O Plano Urbanístico*, cit., p. 320-324, e *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. I, cit., p. 291-294, e 816-822).
- No obstante, si en el momento de la entrada en vigor del POOC existen licencias o admissões de comunicações prévias (comunicaciones previas admitidas?) de obras urbanísticas que el Plan revocara o hiciera caducar, si estaríamos entonces ante verdaderas expropiaciones del plano, que deberán ir acompañadas de indemnización. Así resulta claramente de lo dispuesto en el artículo 18.º, n.º 2, de la LBPTU y del artículo 143.º del RJIGT, siendo también la solución consagrada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, concretamente en los Acuerdos n.ºs 329/99 y 517/99 (publicados en el *Diário da República*, II Série, de 20 de julio de 1999, y de 11 de noviembre de 1999, respectivamente, y en Acuerdos do Tribunal Constitucional, 44.º Vol., p. 129 y ss., y p. 89 y ss., respectivamente). Cfr., por todos, nuestro *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. I, cit., p. 173-175, 2 764-790.
- 37 Cfr. nuestro *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. I, cit., p. 515 e 516.
- 38 Así, el art. 1.º, n.º 1, del Reglamento del POOC de Cidadela-Forte de São Julião da Barra, aprobado por Resolución del Consejo de Ministros n.º 123/98, de 19 de octubre, determina que este plan “tiene naturaleza de reglamento administrativo y a él deberán ajustarse los planes municipales e intermunicipales de ordenación del territorio, así como los programas y proyectos que se lleven a cabo en su área de intervención”. En los mismos términos se expresan las disposiciones introductorias de los Reglamentos del POOC de Sines-Burgau, del POOC de Caminha-Espinho, del POOC de Burgau-Vilamoura, del POOC de Sado-Sines, del POOC de Ovar-Marinha Grande, del POOC de Alcoçaba-Mafra, del POOC de Sintra-Sado y del POOC de Vilamoura-Vila Real de Santo António, aprobados por las Resoluciones del Consejo de Ministros n.ºs 152/98, de 30 de diciembre, 25/99, de 7 de Abril, 33/99, de 27 de abril, 136/99, de 29 de octubre, 142/2000, de 20 de octubre, 11/2002, de 17 de enero, 86/2003, de 25 de junio, y 103/2005, de 27 de junio, respectivamente.
- Nótese que con la aprobación de éste último POOC, se ha completado el ciclo de elaboración de y aprobación de éstos planes en Portugal continental. En lo que respecta a la Regiones autónomas, varios POOC aún se encuentran en fase de elaboración, habiéndose aprobado hace poco tiempo los POOC de la Isla Terceira y de la Isla de São Jorge, en la Región Autónoma de las Azores, mediante Decretos Reglamentares Regionales n.ºs 1/2005/A e 24/2005/A, de 15 de febrero, y de 26 de octubre, respectivamente, y, más recientemente, los POOC de las Islas Graciosa, do Corvo y de Santa María, por medio de los Decretos Legislativos Regionales n.ºs 13/2008/A, 14/2008/A y 15/2008/A, todos de 25 de junio, y de la Isla das Flores, a través de Decreto Regional n.º 24/2008/A, de 26 de noviembre.
- 39 Téngase en cuenta que la Resolución del Consejo de Ministros n.º 62/2004, de 17 de mayo (modificada por la Resolución del Consejo de Ministros n.º 3/2006, de 10 de enero), modificó el POOC de Caminha-Espinho (que deberá concluirse en el plazo de 12 meses contados a partir del día de entrada en vigor de esta última Resolução), suspendió algunas disposiciones de los planes de playa y arenas de protección costera de éste POOC y aplicó medidas preventivas en las áreas afectadas por las disposiciones suspensas. La modificación del POOC de Caminha-Espinho fue aprobada por Resolución del Consejo de Ministros n.º 154/2007, de 2 de octubre.
- A su vez, la Resolución del Consejo de Ministros n.º 104/2007, de 7 de agosto, modificó el POOC de Burgau-Vilamoura.
- 40 En portugués, “planos de urbanização” (N. del T.)
- 41 En portugués, “planos de pormenor” (N. del T.)

- 42 Sobre las relaciones entre los distintos planes y la armonización entre las respectivas normas, Cfr. nuestra obra *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. I, cit., p. 496-530, y nuestro artículo “O Direito do Ordenamento do Território e o Direito do Urbanismo em Portugal: Os Grandes Desafios do Futuro”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 64 (2006), p. 16-19.
- 43 De acuerdo con la Ley n.º 45/2008, de 27 de agosto, las associações de municípios de fins múltiplos, denominadas comunidades intermunicipais (CIM), son corporaciones de derecho público constituidas por municipios que corresponden a una o más unidades territoriales definidas sobre la base de las Nomenclaturas de las Unidades Territoriales de nivel III (NUTS III) que adoptan el nombre de éstas. El Anexo I del Decreto-Ley n.º 168/2008, de 14 de abril, incluyó en la Unidad Territorial del Baixo Vouga los municipios de Águeda, Albergaria-a-Velha, Anadia, Aveiro, Estarreja, Ilhavo, Murtosa, Oliveira do Bairro, Ovar, Sever do Vouga e Vagos. Ahora bien, llama la atención que los municipios que integran esta Comunidad Intermunicipal no coinciden con los municipios afectados por el Programa Polis Litoral Ría de Aveiro, definido en la citada Resolución del Consejo de Ministros n.º 90/2008.
- 44 De acuerdo con el artículo 4.º, n.º 2, del Decreto-Ley n.º 166/2008, las áreas de protección del litoral deben estar integradas en la REN de acuerdo con la siguiente clasificación: franja marítima de protección costera; playas; restingas e islas-barrera; tómbolos; marismas; islotes y peñascos elevado en el mar; dunas costeras y dunas fósiles; acantilados y sus respectivas franjas de protección; franja terrestre de protección costera; aguas de transición con sus respectivos lechos; zonas de protección de las aguas de transición.
- 45 Para profundizar más en el régimen jurídico de la Red Natura, como manifestación de las “normas legales sobre el uso del suelo”, Cfr., por todos, nuestra obra *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. I, cit., p. 294-301.
- 46 Téngase en cuenta que el reciente Decreto-Ley n.º 142/2008, de 24 de julio ha definido el régimen jurídico de conservación de la naturaleza y biodiversidad. A través de esta norma se creó la Red Fundamental de Conservación de la Naturaleza, formada por el Sistema Nacional de Áreas Clasificadas (que abarca las áreas protegidas integradas en la Red Nacional de Áreas Protegidas, los espacios de la lista nacional de espacios y zonas de protección especial integradas en la Red Natura 2000 y el resto de áreas clasificadas al amparo de los compromisos internacionales asumidos por Estado Portugués) y por las siguientes áreas de continuidad: la Reserva Ecológica Nacional (REN), la Reserva Agrícola Nacional (RAN) y el dominio público hídrico (DPH), sin que ello afecte a sus respectivos regímenes jurídicos. Cfr. o artigo 5.º do mencionado decreto-ley.
- 47 Cabe señalar, que deberán someterse a Evaluación de impacto ambiental las “obras costeras proyectadas para frenar la erosión marina, susceptibles de modificar la costa, como por ejemplo, diques, pontones, muros y otras obras de defensa contra la influencia del mar, cuando no han sido previstas en el plan de ordenación de la orla costera, salvo que se trate de su reconstrucción, mantenimiento o de obras de emergencia”, todo ello según lo dispuesto en el Anexo II (ponto 10K) del Decreto-Ley n.º 69/2000, de 3 de Mayo, modificado por los Decretos-Ley n.os 74/2001, de 26 de febrero, 69/2003, de 10 de abril, por la Ley n.º 12/2004, de 30 de marzo, y por el Decreto-Ley n.º 197/2005, de 8 de noviembre.
- 48 El resto de medidas prioritarias previstas en el PNPOT con el objetivo de lograr este objetivo específico son las siguientes: definir las bases legales de la gestión del litoral, en coordinación con los POOC y la legislación en materia de aguas y recursos hídricos, incluyendo los aspectos relativos a la construcción y funcionamiento de las presas, de tal forma que se asegure la conservación, protección y planeamiento coherente de esta área (2007-2008); elaborar e implementar los POOC, incluyendo la identificación y evaluación de los riesgos y de las condiciones físicas del territorio y su adecuación a las opciones de planeamiento y salvaguarda de los recursos previstas en estos instrumentos de gestión territorial (2007-2013); evaluar los supuestos de ocupación del dominio público marítimo que vulneran la legislación aplicable, restaurar la legalidad y definir un “espacio litoral barrera” para la protección de la zona costera en el territorio continental, que vaya quedando libre de construcciones fijas de forma gradual (2007-2013); elaborar, desarrollar e implementar los Planes de Ordenación de los Estuarios en el territorio continental, asegurando la coordinación con los planos de Gestión de la Cuenca Hidrográfica y con los POOC (2007-2013); ejecutar el Plan Estratégico Nacional para la Pesca y el correspondiente Plan Operacional para el Continente y las Regiones Autónomas de las Azores y Madeira, promoviendo el desarrollo del sector pesquero y de las zonas costeras dependientes de esta actividad, y por último, elaborar e implementar planes específicos de ordenación de la acuicultura (2007-2013).
- 49 Nótese, v. g., que a pesar de que la titularidad del dominio público marítimo pertenece al Estado, existen otros muchos entes que ejercen jurisdicción sobre estas áreas. En principio, estas potestades le han sido conferidas al Instituto da Água (INAG), al que le han sido atribuidas las competencias que anteriormente ostentaba la Dirección General de Recursos Naturales, en virtud de lo dispuesto en el art. 1.º del Decreto-Ley n.º 201/92, de 29 de septiembre, en relación con el art. 1.º del Decreto-Ley n.º 379/89, de 27 de octubre, y con el n.º 2 del art. 17.º del Decreto-Ley n.º 191/93 (vid., de igual forma, el Decreto-Ley n.º 70/90, de 2 de marzo – sobre el mantenimiento de la vigencia de esta norma, Cfr. ANA RAQUEL MONIZ, *Energía Eléctrica e Utilização de Recursos Hídricos*, cit., p. 28, nota 43). Las atribuciones del INAG en este ámbito son múltiples, correspondiéndole asistir al Gobierno en la definición de la política de gestión de los recursos hídricos, asegurar el planeamiento y la ordenación de los recursos hídricos, promover la elaboración y ejecución de la estrategia de gestión integrada de la orla costera, asegurando su aplicación a nivel regional, y garantizar la protección y valorización de las zonas costeras [Cfr. el art. 3.º, n.º 2, letras a), c), i) e j), del Decreto-Ley n.º 135/2007, de 27 de abril, que aprueba la organización del Instituto da Água, I. P.]. Además, en calidad de Autoridad Nacional del Agua, compete al INAG “promover la ordenación adecuada de los usos de las aguas a través de la elaboración de los planes de ordenación de las albuferas de aguas públicas, de los planes de ordenación de los estuarios y de los planes de ordenación de la orla costera” [Cfr. el art. 8.º, n.º 2, letra b), de la Ley del Agua], competencia esta susceptible de delegación en las Administraciones de las Regiones Hidrográficas, en las condiciones establecidas en la letra f) del n.º 3 del art. 8.º de la Ley del Agua [Cfr. el art. 3.º, n.º 2, letra d), del Decreto-Ley n.º 208/2007, de 29 de mayo, que aprueba la organización de las Administraciones de las Regiones Hidrográficas, I. P.].

Tratándose de zonas clasificadas como áreas protegidas, las competencias atribuidas al INAG en esta materia son desarrolladas por el Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade [art. 1.º, n.º 5, del Decreto-Ley n.º 201/92, en relación el n.º 2 del artículo 15.º del Decreto-Ley n.º 193/93, de 24 de mayo, y con el art. 16.º del Decreto-Ley n.º 136/2007, de 27 de abril) y 17.º, n.º 2, del Decreto-Ley n.º 191/93]. Recuérdese además, que a este instituto público se le ha atribuido la potestad de “proponer la creación de áreas clasificadas, terrestres y marinas, asegurar la gestión de las que son de interés nacional y colaborar en la gestión de las que son de ámbito regional o local, particularmente a través de la elaboración, evaluación y revisión de planes de ordenación y gestión de las áreas protegidas y de la orla costera”.

De igual forma, las autoridades portuarias ostentan potestades generales de gestión o administración sobre el dominio público marítimo, en los términos definidos por la normativa respectiva [Cfr. los Decretos-Ley n.os 335/98 (APDL – Administração dos Portos do Douro e Leixões, S. A.), 336/98 (APL – Administração do Porto de Lisboa, S. A.), 337/98 (APS – Administração do Porto de Sines, S. A.), 338/98 (APSS – Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, S. A.) e 339/98, modificado por el Decreto-Ley n.º 40/2002, de 28 de febrero (APA – Administração do Porto de Aveiro, S. A.), todos de 3 de noviembre; y los Decretos-Ley n.os 210/2008 (Administração do Porto da Figueira da Foz,

S. A. – APFF, S. A.) y 211/2008 (Administração do Porto de Viana do Castelo, S. A. – APVC, S. A.), ambos de 3 de noviembre, rectificadas por las Declaraciones de Rectificación n.ºs 75/2008 y 76/2008, respectivamente, ambas de 9 de diciembre].

En ausencia de administraciones portuarias, los poderes de gestión están conferidos al Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos (IPTM) en el ámbito de su área de jurisdicción [Cfr. los art. 6.º, n.º 1, letra a), y 7.º, n.º 1, letra a), del Decreto-Ley n.º 257/2002, de 22 de noviembre, y el art. 4.º, n.º 2, letra a), de los Estatutos del IPTM, aprobados por la misma norma].

En otro plano, surge la Autoridade Marítima Nacional (AMN), como entidad responsable de la coordinación de las actividades de ámbito nacional que deben ser ejecutadas por la Marina y por la Direcção-Geral da Autoridade Marítima,, en el ámbito de jurisdicción y en el marco del Sistema da Autoridade Marítima, en cumplimiento de las orientaciones definidas por el Ministro de Defensa Nacional (Cfr. el art. 2.º do Decreto-Ley n.º 44/2002, de 2 de marzo). En cuanto a los órganos consultivos de la AMN, merece especial atención la Comissão do Domínio Público Marítimo, que estudiará y dictaminará, expresando su parecer en relación con los asuntos relativos a la utilización, manutención y defensa del dominio público marítimo [Cfr. los arts. 3.º, n.º 1, letra b), y 6.º, n.º 1, del Decreto-Ley n.º 44/2002].

A través del Decreto Reglamentar n.º 86/2007, de 12 de diciembre, dirigido a promover la cooperación de los distintos órgano y servicios de las entidades que ejercen acciones de vigilancia y fiscalización en espacios marítimos bajo soberanía y jurisdicción nacional, se intentó coordinar la actividad de las entidades con jurisdicción sobre la zona costera (que en realidad son muchas más de las que hemos citado) aunque sólo en relación al ámbito de la actividad de policía.

Las cuestión es más compleja cuando se trata de la gestión de las aguas marítimas adyacentes, como sucede en el caso de Portugal y España. Para hacer frente a éstos problemas, véase, v. g., el n.º 2 del art. 14.º de la Convenio sobre Cooperación para la Protección y el Aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hidrográficas luso-españolas (publicado en el Diário da República, I Série-A, de 17 de agosto de 1999), que prevé la coordinación de las medidas necesarias para la prevención, eliminación, mitigación y control de la contaminación de origen terrestre de estuarios y aguas territoriales y marinas adyacentes, de acuerdo con la estructura organizativa de cada Estado.

La Gestión Costera en los Estados Unidos: Coastal Zone Management Act, 1972 y la estructura del programa asociado Coastal Zone Management Program

María D. Herrera Ximenez

INTRODUCCIÓN

En las 95.331 millas (más de 150.000 Km.) de costa de Estados Unidos viven casi 153 millones de personas, un 53 por ciento de la población del país. Estados Unidos es una nación que alberga una variedad de actividades industriales y económicas – pesca, infraestructura energética, transporte marítimo y recreación – las cuales de forma anual contribuyen económicamente con 10 billones de dólares¹.

La población en la costa continúa aumentando existiendo muchas demandas y usos compitiendo por el mismo espacio.

Igual que en muchos otros países las costas de Estados Unidos presentan muchos problemas como contaminación, degradación de habitats, especies invasivas, mayor vulnerabilidad a los desastres naturales y aumento del nivel del mar a causa del cambio climático.

Los problemas se van incrementando y los retos que afrontan la gestión costera, las instituciones y los gobiernos en estas áreas son mayores. Como parte de esta tendencia, muchas naciones buscan fórmulas para descentralizar los sistemas de gobernanza y gestión de los recursos costeros. Estados Unidos posee más de tres décadas de experiencia en la descentralización de la gestión de su espacio costero, por eso su experiencia puede ser un modelo a considerar para otras naciones.

En 1972 Estados Unidos aprobó el *Coastal Zone Management Act* (CZMA), pieza central de la legislación estadounidense en gestión costera. Al mismo tiempo se creó el *National Coastal Zone Management Program* (CZMP), programa que ayuda a al cumplimiento de la ley. El Programa es una asociación voluntaria entre el gobierno federal y los estados costeros. Mediante el CZMP se ofrece asistencia técnica y financiera para desarrollar programas estatales de gestión costera que cumplan con los estándares y metas del CZMA. Los estados son los responsables de equilibrar el desarrollo y uso de los recursos costeros con la conservación de los mismos. Actualmente de los 35 estados costeros, 34 tienen programas de gestión costera aprobados por el gobierno federal.

La administración del Programa es supervisada por la oficina de *Ocean and Coastal Resource Management's* (OCRM) situada dentro del organigrama de la *National Oceanic and Atmospheric Administration*, NOAA. La OCRM tiene seis departamentos que supervisan varios programas a nivel nacional y asisten a los estados en la gestión, conservación y desarrollo de sus recursos marino-costeros.

En sus inicios el Programa Nacional fue algo inusual debido a los rigurosos requisitos para la participación pública en todas las fases de planificación y toma de decisiones y los altos niveles para la coordinación intergubernamental. Sin embargo, y después de más de tres décadas de funcionamiento, este Programa continúa siendo el principal instrumento de implementación de la gestión costera en Estados Unidos.

El CZMA ha sido modificado y adaptado en varias ocasiones. En 2007, NOAA y CSO (*Coastal States Organization*) iniciaron una amplia consulta en la que participaron estados, gobiernos locales y gobierno federal para buscar una retroalimentación y nuevas ideas que mejorasen el futuro de la gestión costera en los Estados Unidos.

RASGOS CARACTERÍSTICOS DE LA PROTECCIÓN DE LAS COSTAS Y LOS OCÉANOS EN LOS ESTADOS UNIDOS

En la evolución cultural, política y tradiciones de gobierno de las instituciones y organizaciones de los Estados Unidos existen políticas, principios y estrategias que influyen en la protección y restauración de los habitats costeros. Algunas de estas políticas tienen sus orígenes en la propia fundación del país y su Constitución, y otras, son producto de los movimientos medioambientales y de justicia social que surgieron en los años sesenta y setenta.

1. Derechos de los Estados

En los Estados Unidos, al ser una nación formada por una federación de estados, gran parte de la política, planificación y toma de decisiones está determinada por los derechos de cada estado. La Ley Federal está reservada para asuntos que

conciernen a los intereses nacionales tales como defensa y comercio. Sin embargo, otros temas de interés nacional deben ser tratados de forma que respeten los derechos, poderes y responsabilidades de los que residen en cada uno de los estados que forman el país. A nivel de estados existe un jefe ejecutivo: el Gobernador.

La aprobación de leyes estatales recae también sobre la responsabilidad del estado. Los estados y los gobiernos locales recaudan impuestos, proporcionan seguridad, educación y escuelas, realizan obras de infraestructuras, aseguran los recursos de agua potable, construyen plantas depuradoras y de residuos, además de regular el crecimiento y distribución urbana y suburbana del propio estado.

La autoridad que el estado delega a los gobiernos locales e instituciones con respecto a la planificación territorial y el uso del suelo, varía de un estado a otro. En cada estado existen leyes para la zonificación del territorio que determinan la densidad de desarrollo y urbanización permitidos y el tipo de estándares de construcción. El territorio costero y la línea de costa influenciada por las mareas está también bajo jurisdicción del estado, añadiéndose además 3 millas (4.8 Km.) a partir de la línea de costa. Así pues, las diferencias y tradiciones de los estados y sus autoridades locales influyen en el diseño y el marco de trabajo sobre el que opera la planificación y gestión de sus costas.

2. Derechos de propiedad

Gran parte de la Constitución de los Estados Unidos está basada en los derechos individuales de los ciudadanos y en los derechos sobre la propiedad.

Uno de los artículos de la Constitución estadounidense establece que “ninguna propiedad privada puede ser adquirida para uso público, sin una compensación adecuada y justa”.

Este es un aspecto muy importante y también una limitación en las acciones que pueden ser realizadas por los gobiernos de los estados para regular el desarrollo o la urbanización en la costa y la protección de sus hábitats. El principio más importante es que los gobiernos de los estados pueden regular sobre los usos en una propiedad en la costa pero no pueden evitar su desarrollo, al menos que exista una compensación adecuada a los precios y valor del mercado de la propiedad.

En muchos estados, los mapas de zonificación municipal que determinan las densidades y tipos de urbanización, fueron adoptados mucho antes de que el medioambiente fuese una preocupación. La propiedad en el borde costero es muy valiosa y existen estados y municipios en los que ha sido zonificada para urbanizar a altas densidades. En estas situaciones, las limitaciones al desarrollo urbanístico requeridas por las agencias estatales para proporcionar acceso público al borde costero, tratamiento de aguas residuales etc., están muy restringidas. Los tribunales arbitran cuando existen conflictos relacionados con derechos de propiedad que no pueden ser satisfactoriamente resueltos a nivel estatal. Un ejemplo

reciente es *Palazzola versus Rhode Island* en el cual las regulaciones estatales para proteger humedales prohíben la urbanización dentro de los mismos. En este caso el Tribunal Supremo de Justicia encontró que no se estaba teniendo en cuenta el interés público, pero en otros casos el resultado es diferente. La política sobre gestión costera y sus regulaciones toman con mucha cautela estos asuntos para evitar recurrir a largas batallas judiciales, muy costosas económicamente y en las que se pone en juego los derechos de propiedad.

3. Incentivos a la protección y la conservación de las costas

Las limitaciones de la autoridad federal sobre los estados conducen a que el gobierno federal se apoye en una combinación de incentivos y desincentivos para alentar la cooperación entre gobierno federal y los estados a nivel de programas estatales. La liberación de fondos estatales para la planificación de programas de gestión costera y su ejecución está condicionada al cumplimiento de los estándares federales. En el caso de los programas federales de gestión de la zona costera, el incentivo adicional es que las acciones federales deben ser congruentes, con las políticas de cada estado en la zona costera. Los procedimientos y normativas establecidas por el gobierno federal han sido, en muchos casos, motivos de estímulo, por parte de los estados, para unirse al programa federal de gestión de costas y al cumplimiento de sus cláusulas.

4. Nivel de participación

Estados Unidos tiene un fuerte componente de participación ciudadana en el gobierno. Esta característica se hizo más fuerte en los años sesenta y setenta durante los movimientos medioambientalistas y de justicia social del país.

Los procedimientos federales, y en muchos casos la legislación estatal, llama a la participación ciudadana, dando oportunidades al público para revisar y comentar las políticas del gobierno, los planes y las acciones que se van a desarrollar. La urbanización de la costa o las decisiones sobre la conservación de los recursos naturales, se realizan teniendo en cuenta la opinión pública y, por otro lado, la información y toma de decisiones políticas está accesible para su revisión pública.

La identificación de las partes interesadas y usuarios para contar con sus opiniones, puede ser un proceso largo y pesado, pero es una característica esencial de la gestión costera en los Estados Unidos. Cuando funciona bien, el resultado es un alto nivel de cumplimiento voluntario con las normativas y con los programas que se llevan a cabo.

5. Adaptación de la gestión a las necesidades

Muchos programas federales son creados para un periodo específico y deben ser reautorizados si se considera necesaria su continuidad. El proceso de reautorización es un proceso que conlleva numerosas revisiones en las que se tiene en cuenta la eficiencia o funcionamiento del programa. Estas revisiones o evaluaciones están enfocadas a la

identificación de lecciones aprendidas y pueden provocar importantes modificaciones o adaptaciones de la legislación y la forma en cómo se ejecuta. Los programas federales relacionados con gestión costera y con la protección y restauración de hábitat funcionan a través de procesos de reautorización y le dan un pleno sentido al concepto de gestión adaptativa.

ORÍGENES DE LA GESTIÓN COSTERA EN ESTADOS UNIDOS

En la década de los sesenta, la creciente preocupación sobre la degradación de los estuarios y los Grandes Lagos del país, conjuntamente con un desarrollo masivo e inadecuado en las costas dio como resultado la creación en 1966, por el Congreso de los Estados Unidos, de la Comisión Stratton (Comisión en Ciencias Marinas, Ingeniería y Recursos). La Comisión analizó las condiciones del uso de las áreas marinas y costeras y la efectividad de su gestión en el país. En 1969 concluyó sus trabajos con una importante advertencia sobre la necesidad de una gestión más efectiva, un uso beneficioso y un equilibrio entre la protección y el desarrollo de las zonas costeras del país. La Comisión recomendó la creación de una agencia federal independiente y el desarrollo de una legislación que supervisaría una política nacional para los océanos y áreas costeras y que dirigiría las actuaciones sobre el uso de los recursos marinos y las zonas costeras.

1. La Comisión Stratton

La Comisión Stratton produjo un informe de referencia, *The Nation and the Sea*, que sentó las bases para construir una voluntad política con respecto al tema y crear un nuevo sistema de gobernanza para los océanos y las costas en Estados Unidos.

La Comisión extrajo importantes conclusiones sobre la falta de capacidad de los gobiernos locales para ordenar y planificar el desarrollo en las costas y resolver los múltiples conflictos en la línea de costa. La tendencia antes de los años setenta había sido transferir funciones desde el estado a los gobiernos locales. La Comisión Stratton señaló que la costa es un recurso nacional y concluyó que el gobierno federal tiene responsabilidad directa para la navegación y el comercio en las aguas costeras y un compromiso compartido en la conservación y desarrollo de las zonas costeras. El informe hizo un llamamiento para encontrar un nuevo sistema de gobernanza y para destinar mayores inversiones en ciencia y la tecnología.

Las conclusiones de la Comisión llevaron a introducir una serie de propuestas de ley que culminaron en la aprobación del Coastal Management Act de 1972, el establecimiento de la Administración Nacional para los Océanos y la Atmósfera (NOAA) dentro del Departamento de Comercio, una nueva normativa para la gestión de las pesquerías del país y mayores inversiones en la restauración y protección de los hábitats costeros y marinos, además de la creación de un programa federal de gestión de la zona costera.

2. Coastal Zone Management Act (CZMA)

La Ley de Gestión de la Zona Costera (CZMA) de 1972 es contemporánea a otras leyes medioambientales del país como el *Clean Water Act* y el *Clean Air Act* que fueron aprobadas en la misma década. Esta Ley es la pieza maestra para la coordinación, la gestión y la planificación de las zonas costeras en los Estados Unidos.

La participación de los estados en la gestión y planificación de la zona costera fue voluntaria, es decir, los estándares federales no serían impuestos si los estados no desarrollaban un plan. Aunque se reconoció un interés nacional para la gestión costera efectiva, el Congreso también reconoció que los tipos de usos del territorio y la gestión que se requería caían tradicionalmente dentro del dominio de los estados y los gobiernos locales. El CZMA proveía de financiación para desarrollar y administrar los programas costeros en línea con las pautas marcadas por el CZMA. La financiación para el desarrollo de programas estatales es un incentivo para alentar la participación de los estados. El CZMA proporciona también un incentivo adicional llamado consistencia federal.

Los estados tienen gran flexibilidad en sus enfoques a la gestión costera e incluso en determinar el área costera que abarca su programa.

El CZMA define la zona costera incluyendo el mar territorial y las tierras adyacentes:

“to the extent necessary to control shorelands, the uses of which have a direct and significant impact on the coastal waters”

Esta expresión significa que el estado tiene libertad para decidir cuál es la zona de influencia y los límites donde las actividades y usos de su territorio costero tienen directo impacto sobre las aguas de la costa, por lo que se traduce en que cada estado define su zona costera de una forma diferente en sus programas de gestión.

El CZMA alienta a los estados a buscar un equilibrio entre el desarrollo económico y la protección medioambiental a través del programa que fue establecido para apoyar su implementación. El CZMA se aplica a todos los estados costeros, los estados que rodean los Grandes Lagos y las islas y territorios pertenecientes al país.

El estado de Washington fue el primero que recibió aprobación federal en 1976. En los años setenta todos los estados participaron en el desarrollo de sus programas. En las reformas del CZMA de 1990 se crearon incentivos para que los estados de Georgia, Ohio y Texas desarrollaran sus programas. De los restantes estados, Illinois, Indiana y Minnesota, solo Indiana no ha participado en el desarrollo de su programa de gestión de costas. En 1998, el 97 por ciento de las costas tenían programas de gestión costera, lo que indica la implementación exitosa de una de los objetivos del CZMA.

El CZMA ha sido reformado en varias ocasiones. La crisis energética de mediados de los setenta condujo a importantes reformas del CZMA en 1976 que permitieron facilitar el proceso para encontrar lugares de desarrollo de infraestructura energética. En 1980 las reformas continuaron concentrando su atención en incorporar los intereses nacionales en la planificación de los estados. Tras el desarrollo de la mayoría de los programas, la financiación para el CZMA fue disminuyendo substancialmente y nuevas metas y políticas fueron introducidas para mejorar la gestión costera. La reautorización del CZMA en 1985 no produjo grandes reformas en los programas de los estados.

En 1990 el CZMA fue reautorizado de nuevo haciendo importantes cambios en la cláusula de consistencia federal y el alcance de su aplicación. Las reformas al CZMA alentaron a los estados a mejorar sus planes en una o más de las ocho áreas de preocupación, incluyendo: (1) la protección de humedales costeros, (2) gestión y desarrollo de áreas de residuos peligrosos, (3) acceso público, (4) control de los vertidos en el mar, (5) impacto acumulativo e impactos secundarios por desarrollos en la costa, (6) áreas especiales de gestión costera, (7) planificación de los recursos marinos y (8) localización de infraestructura energética y del gobierno federal. Las reformas también condujeron a crear requisitos para controlar la polución costera dispersa en los estados con el fin de proteger las aguas costeras de la contaminación que se origina debido a los diferentes usos del territorio.

En los años setenta fueron creados dos programas nacionales para ejecutar el CZMA: el Programa Nacional de Gestión de la Zona Costera (CZMP) y el Sistema de Reservas e Investigación de Estuarios Nacionales (NERRS). El primer programa, CZMP, es una sociedad voluntaria entre el gobierno federal y los estados costeros tal como se ha explicado anteriormente. Mediante este programa se ofrece asistencia técnica y financiera para desarrollar programas de gestión costera en los estados que cumplan con los estándares y normativas del CZMA.

Los estados que tienen su propio Programa de Gestión Costera estatal son responsables de equilibrar la conservación y el uso de los recursos costeros a la vez que buscan el desarrollo y la sostenibilidad de la población que habita sus costas.

El segundo Programa, NERRS, permite a los estados costeros y los territorios proteger y declarar reservas en los estuarios para realizar programas de investigación, educación y protección. Los fondos federales son usados para la adquisición de terrenos, gestión, educación e investigación. Se han designado 25 Reservas de Estuarios en todo el país establecidas en los estados de la costa.

3. Secciones importantes del CZMA

Existen 19 secciones que componen el CZMA. A continuación se describen algunas de las más destacadas:

Sección 303- Objetivos Nacionales

Esta sección describe los Objetivos Nacionales del CZMA:

1) Preservar, proteger y desarrollar, y cuando es posible, restaurar y mejorar los recursos costeros de la nación para el disfrute de futuras generaciones.

2) Incentivar y asistir a los estados a cumplir con efectividad sus responsabilidades en la zona costera con el objetivo de realizar un uso inteligente de los recursos terrestres y acuáticos, teniendo en plena consideración los valores ecológicos, culturales, históricos y estéticos, así como la necesidad de un desarrollo compatible con esos valores.

3) Estimular la preparación de planes de gestión para áreas especiales que contribuyan a incrementar la protección de importantes recursos naturales, crecimiento económico sostenido, mejora en salvaguardar vidas humanas y propiedades que son susceptibles de desastres naturales y mejora en la predicibilidad existente en la toma de decisiones gubernamentales en relación con áreas costeras.

4) Crear canales para incentivar la participación pública, la cooperación y coordinación con el gobierno Federal, gobiernos estatales y locales y agencias interestatales.

Sección 307- Consistencia Federal

Esta sección afecta a las acciones que el Gobierno Federal realice en las áreas costeras de los Estados. Estas disposiciones aseguran que las acciones federales sean coherentes, con las políticas que son ejecutadas en un área costera por los estados que han aprobado su programa de gestión de la zona costera. Cualquier actividad que afecta a la zona costera de un estado (territorio, uso del agua o recursos naturales) puede ser revisada por el estado, el cual tiene autoridad para rechazar la propuesta federal si no está de acuerdo con el programa de gestión costera del estado aprobado por el Gobierno Federal. Sin embargo, aunque el estado deniegue el permiso al Gobierno Federal para realizar una determinada actividad, bajo algunas condiciones el Secretario de Comercio puede invalidar esta decisión y permitir la actividad.

La consistencia federal es un mecanismo importante y obligatorio que es lo bastante flexible para resolver posibles conflictos entre estados, territorios y agencias federales, fomentando la consulta anticipada, la cooperación y coordinación. Este mecanismo asegura mayor protección de los recursos costeros a través de las políticas de gestión costera de los estados y ayuda a los estados en la gestión de los usos costeros y recursos.

Sección 312 Revisión de Resultados

Esta sección describe los requisitos para realizar evaluaciones de los programas de gestión costera de los estados por la Secretaría de Comercio. Los estados son evaluados para determinar si basan su adhesión al CZMP con el propósito de recibir financiación, si se ofrece participación pública transparente, etc. Si existen problemas significativos, el estado debe abordarlos o la aprobación federal del programa se retira y también los fondos asociados a ella conjuntamente con los procedimientos de consistencia federal.

PROGRAMA DE GESTIÓN DE LA ZONA COSTERA DE LOS ESTADOS UNIDOS (CZMP)

El Programa de Gestión de la Zona Costera (CZMP) de los Estados Unidos fue establecido tras la aprobación en 1972 del CZMA. El desarrollo de los programas de los estados se convirtió en un proceso largo y arduo para la mayoría de los estados. En general, los estados carecían de estatutos para implementar los programas de gestión costera y a menudo reaccionaban negativamente a lo que era percibido por los estados como una usurpación de las funciones de planificación y zonificación locales.

En el Programa federal participan 34 estados de los 35 elegibles (ver Fig.1). Los estados con programas de gestión de la zona costera que cumplen los requisitos del CZMA y han sido aprobados por la Oficina de Gestión de los Recursos Costeros y Oceánicos (OCMR) reciben una financiación anual para la ejecución de su programa estatal. El CZMA marca los requisitos que pueden ser clasificados de un modo general como: informativos, de definición, de procedimiento, institucionales, de planificación y organizativos. Los estados también se benefician de la cláusula llamada “consistencia federal (*federal consistency*)”, la cual demanda a las agencias federales actuar con la mayor coherencia posible y practicable con los programas estatales aprobados para los diferentes estados.

Los programas estatales de gestión de la zona costera tienen autoridad para regular el desarrollo costero y proponer planes específicos de gestión de actividades y usos en la costa, en lugares o áreas donde el estado considere la necesidad de actuaciones.

El Programa federal de Gestión de la Zona Costera ha sido evaluado en varias ocasiones y se ha comprobado, en los procesos de evaluación, que es un programa útil y práctico

para tratar numerosos problemas en la costa. Sin embargo, el aumento de la población en las costas de Estados Unidos, la sobreexplotación de los recursos naturales y el cambio climático son factores que continúan degradando y ocasionando numerosos problemas en las costas del país.

Algunos estados como Florida, Maryland y California están abordando temas como el del cambio climático como uno de los principales problemas para sus costas. Un informe reciente, realizado en el estado de Maryland, muestra los efectos del cambio climático en sus costas, en las pesquerías y en la calidad del agua (<http://www.mdclimatechange.us/>).

1. Objetivos del CZMP

Los objetivos del Programa (CZMP) están derivados de la Sección 303 del CZMA resumiéndose en lo siguiente: “*preservar, proteger, desarrollar, y cuando es posible, restaurar y mejorar los recursos de las zonas costeras de nuestra nación*”.

El papel del Gobierno Federal en la gestión costera incluye formular las prioridades nacionales, políticas y estándares; aprobar los programas estatales; coordinar acciones entre agencias nacionales; asegurar que los intereses nacionales estén protegidos; y proveer de asistencia técnica y fondos federales a los programas estatales que han sido aprobados.

Los estados juegan un papel central en la gestión costera. Sus principales responsabilidades incluyen definir los intereses del estado en la zona costera; desarrollar y ejecutar los programas de gestión costera; llevar a cabo políticas de coordinación entre agencias estatales; proveer o igualar fondos estatales; asegurar que el estado y el gobierno federal sean coherentes con las políticas de sus programas; proveer de asistencia técnica a gobiernos locales y asegurar que exista participación pública en todas las fases de la gestión.



Fig. 1. Estados que forman parte del Programa federal de Gestión de la Zona Costera (34 de 35 estados están voluntariamente dentro de este programa).

Las autoridades locales (counties y municipal) también juegan un papel clave, considerando que tienen importantes poderes en el uso del suelo en Estados Unidos. Sus responsabilidades incluyen desarrollar y cumplir las regulaciones locales sobre usos del suelo y del agua, la coordinación local entre las actividades de las diferentes agencias, el apoyar procesos informativos y educativos para el público, así como diseñar y poner en marcha foros públicos de participación relativos a problemas relevantes en las áreas costeras.

Las principales funciones de los diferentes niveles de gobierno del país necesarias para hacer operativa la política en gestión costera en Estados Unidos son:

Funciones del Gobierno Federal

- Proponer actuaciones en la política nacional y apoyar las metas del programa.
- Revisar, aprobar, y evaluar los programas estatales de gestión costera.
- Desarrollar propuestas legislativas referentes al CZMA
- Revisar/aprobar cambios legales aprobados federalmente en los programas de gestión de la zona costera de los estados.
- Coordinar las actividades y políticas entre agencias nacionales.
- Tener en consideración siempre los intereses nacionales.
- Proveer “consistencia federal”, asistencia técnica y servicios de mediación.
- Proporcionar asistencia técnica y transferencia de información.
- Distribuir la financiación federal a los estados.

Funciones de los Estados y Territorios

- Representar a los intereses del estado en la costa y contribuir a la agenda y planificación a nivel nacional.
- Desarrollar e implementar programas de gestión costera.
- Adaptar y crear las normativas estatales en relación a la gestión costera.
- Adaptar y mejorar las capacidades en la gestión de los recursos.
- Coordinar políticas y actividades entre agencias del estado.
- Destinar fondos estatales y gestionar los fondos federales.
- Asegurar la consistencia federal y estatal con las políticas de cumplimiento estatal.
- Suministrar asistencia técnica a los gobiernos locales.
- Asegurar la participación pública.
- Defender las metas del programa estatal.

Funciones locales

- Influenciar las metas y la agendas estatal y nacional.

- Delegar autoridad en el desarrollo e implementación, incluidas autorizaciones y permisos.

- Desarrollar ordenanzas locales y regulaciones para los usos del agua y del territorio.

- Adaptar/mejorar las responsabilidades que han sido delegadas en las autoridades locales en materia de gestión de costas.

- Coordinar las políticas y actividades de las agencias a nivel local.

- Proporcionar financiación local.

- Representar los intereses locales en la costa.

- Proveer foros de participación ciudadana.

- Incentivar la educación pública y la práctica.

- Desarrollar e implementar planes de uso locales para el agua y el territorio.

2. Administración del Programa Federal

La oficina para la Gestión de los Recursos Oceánicos y Costeros (OCMR) incluida dentro de la Agencia para la Administración Nacional de los Océanos y la Atmósfera (NOAA) está a cargo del Programa nacional para la Gestión de Costas en Estados Unidos.

Las actividades de esta Oficina incluye trabajar con los estados y los territorios para conservar y proteger los arrecifes de coral, manejar el sistema de estuarios del país, e implementar el Programa de Gestión de la Zona Costera. El trabajo que realiza la OCMR está autorizado por el CMZA, la Orden Ejecutiva de Áreas Marinas Protegidas, la Ley de Conservación de Arrecifes de Coral y otras normativas para proteger las zonas estuarinas. Esta oficina está compuesta por seis departamentos que supervisan la gestión de las costas y los océanos a nivel federal.

- División de Programas de la Costa
- Programa de Conservación de Arrecifes de Coral
- División de Reservas Estuarinas
- Centro de Áreas Marinas Protegidas
- División de Política Nacional y Evaluación.
- División Económica y de Administración.

La División de Programas de la Costa supervisa los Programas Nacionales de Gestión Costera de los 34 estados y territorios. Este departamento trabaja para implementar los objetivos nacionales de gestión costera mientras mantiene y refuerza las capacidades de los estados y los territorios. El Departamento apoya a los estados a través de asistencia financiera, mediación, servicios técnicos y participación pública en foros regionales y locales.

3. Principales características y alcance del Programa CZMP

Cuando el CZMA fue aprobado, los estados costeros, los estados que bordean los Grandes Lagos y los territorios insu-

lares fueron candidatos a recibir fondos si cumplían con los requisitos del *National Environmental Act* (NEPA) y presentaban un informe en forma de declaración de impacto medioambiental. El programa estatal era revisado después por la Secretaría de Comercio. Para la aprobación del Programa estatal por parte del Gobierno Federal, éste debe adherirse a las normativas y políticas del CZMA y contener los siguientes requisitos explicados en la Sección 306 del CZMA:

- 1) Identificar los límites de la zona costera.
- 2) Definir las áreas y territorios dentro de la zona costera que están directamente influenciados por la misma e identificar la autoridades legales que gestionan los usos de los recursos existentes.
- 3) Inventario y designación de áreas de particular preocupación o relevancia.
- 4) Proveer un proceso de planificación para el establecimiento de infraestructura energética.
- 5) Establecer un proceso de planificación para valorar los efectos de la erosión costera.
- 6) Facilitar una coordinación efectiva y consulta entre las agencias regionales, estatales y locales.
- 7) NOAA aprueba el Programa de gestión costera del Estado y supervisa la implementación de los programas.

Tras este proceso, los estados pueden modificar sus programas presentando enmiendas a la Secretaría de Comercio para su revisión. Si la Secretaría de Comercio aprueba la enmienda en el plazo de 120 días, el programa es aprobado.

Los estados que reúnen los requisitos necesarios reciben financiación federal. La cantidad asignada esta basada en criterios como la longitud de línea de costa y la población

costera. Si un estado elige no participar, entonces la financiación es asignada a los estados que participan.

El gobierno nacional requiere una equiparación de la inversión por parte de los estados. Sin embargo, los programas nacionales financiarán hasta el 50% de los costes del programa, lo que es un incentivo que induce a la participación del estado. Una dotación de fondos está destinada anual y específicamente a los programas de gestión costera, por lo tanto garantiza que estos fondos sean gastados en actividades relacionadas con la gestión de las áreas costeras. Esto evita que los estados, por medio de la asignación general del Gobierno Federal, usen estos fondos en otros temas. En Estados Unidos, aproximadamente 60 millones de dólares (ver Fig. 2) son gastados anualmente y esta cantidad es doblada si la suma de todos los presupuestos para los programas estatales se añade, proveyendo de más de 120 millones anuales para la gestión costera a nivel nacional (asumiendo las contribuciones de un 50% el gobierno federal y el otro 50% el gobierno estatal). Esto es aproximadamente 0,5 dólares por ciudadano y año o 1 dólar por residente que vive en la costa en los Estados Unidos.

La financiación asignada a nivel nacional no es un derecho. Los estados deciden voluntariamente participar en el programa o no. Los estados que deciden participar y recibir las ayudas para la planificación y la gestión costera deben demostrar que cumplen con los objetivos y las prioridades nacionales, siguiendo ciertas normas en los procesos de planificación (ejemplo: participación pública) y serán “certificados” antes de recibir los fondos para la implementación.

La financiación no fluye automáticamente, ni para siempre. Los programas de gestión costera estatales son revisados y evaluados periódicamente por la agencia nacional para asegurar que cumplen con los estándares nacionales y pueden continuar recibiendo fondos.

FY 2008 OCRM Budget Allocations by Program

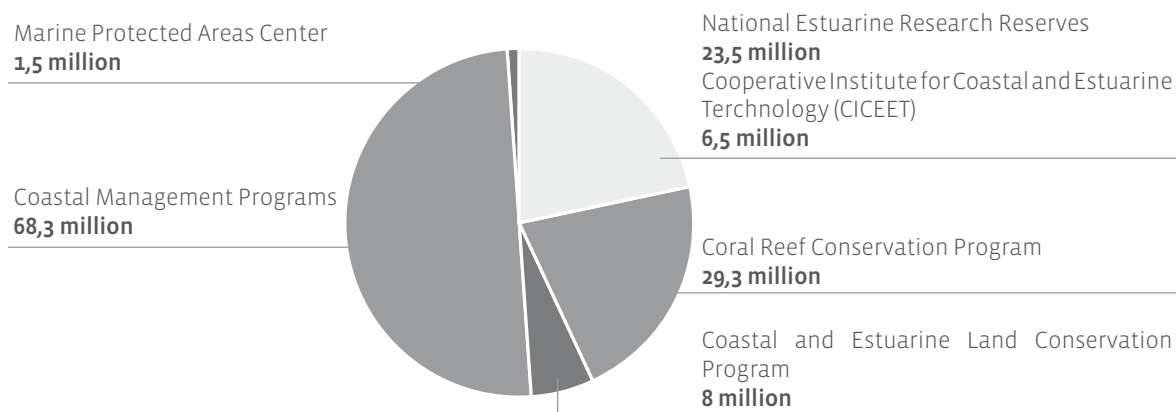


Fig. 2. Presupuestos asignados por la OCRM en 2008

El segundo incentivo es la "consistencia federal" en las políticas, que estipula que las acciones esponsorizadas o financiadas por el gobierno federal deben ser coherentes con las reglas y procedimientos del programa del estado costero. Algunos estados que tienen un programa de gestión de la zona costera usan esta cláusula para limitar el desarrollo de proyectos (petróleo, gas, etc) fuera de su jurisdicción.

4. Herramientas de gestión

Cada estado selecciona herramientas de gestión que usa para ejecutar su propio programa. Algunas de las herramientas están estandarizadas para todos los estados y otras son específicas de cada estado.

Licencias o permisos (permitting). Los Estados deben identificar en su plan de gestión costera aquellas actividades que estarán reguladas y cómo y qué tipo de estándares serán usados para esa regulación. El objetivo es proporcionar al público un proceso transparente y predecible para la toma de decisiones.

Control de la polución dispersa (Nonpoint pollution). El Programa de control de contaminación dispersa en la costa fue añadido al CZMA en 1990 y hace un esfuerzo por incrementar la coordinación entre programas costeros y los proyectos y programas locales sobre calidad de agua. Este programa está realizado en asociación con la Agencia de Protección Medioambiental (*Environmental Protection Agency, EPA*) que tiene la autorización y el mandato del *Clean Water Act*. El programa enfoca sus actividades a la prevención de la contaminación dispersa a escala local a través de medidas de planificación y zonificación en el uso del suelo.

Gestión de problemas específicos (Issue-based Management). El Programa de Subsidios (*Enhancement Grant Program*) fue creado para tratar un conjunto de problemas específicos que fueron detectados en varias reautorizaciones del CZMA. La mayor preocupación reside en los impactos acumulativos de decisiones de desarrollo en la costa, contaminación del agua, restauración de humedales, acceso público, acuicultura y riesgos en la costa.

Planes de Gestión en Áreas Especiales (Special Area Management Plans, SAMPs). El CZMA fomenta entre los Estados el desarrollo de SAMPs tratando con múltiples jurisdicciones en un intento por resolver una variedad de asuntos de una forma global a una escala local.

El objetivo de los SAMPs es dirigir políticas precisas para una combinación de problemas y necesidades de un área específica. Los SAMPs han sido efectivos en una variedad de escenarios geográficos como paseos marítimos, puertos, cuencas o estuarios. El éxito de esta planificación se basa en una especificación de los límites del área, en la identificación de estrategias y metas específicas, en una fuerte y efectiva participación local y en los mecanismos de implementación designados para generar los resultados deseados.

EL FUTURO DE LA GESTIÓN INTEGRADA EN LOS ESTADOS UNIDOS

En 2004, la *US Commission on Ocean Policy* publicó un informe que documenta y demuestra la continua degradación de los recursos costeros y la inadecuada asignación de responsabilidades en los programas para solucionar los problemas marinos y costeros que preocupan a nivel nacional. Este ha sido el análisis más detallado y de mayor importancia a nivel nacional desde la Comisión Stratton en 1969.

Como conclusiones importantes la *US Commission on Ocean Policy* señaló que en 2001 un 23% de los estuarios de la nación eran considerados no idóneos para el baño o la pesca y no tenían las condiciones apropiadas para permitir la supervivencia de especies marinas. La aparición de algas tóxicas se daba con mayor frecuencia en las aguas de la costa y las especies invasivas incrementaban su número en los ecosistemas marinos. El informe concluye apuntando que aunque han existido importantes avances en reducir las fuentes de contaminación de vertidos, otras fuentes dispersas de contaminación han aumentado siendo la primera causa de enriquecimiento por nutrientes, hipoxia, incremento de algas tóxicas y otros problemas que afectan a las aguas costeras.

La Comisión analizó también el sistema de gobernanza en relación al tratamiento de estos problemas y concluyó:

"Nuestros océanos, costas y Grandes Lagos están en peligro y se necesitan cambios urgentes en la forma de gestionarlos".

Sin lugar a dudas, la gestión de las zonas costeras ha dado grandes pasos, pero se necesitan mejoras urgentes, poniendo un especial énfasis en los ecosistemas y las cuencas en su totalidad y teniendo en cuenta tanto los aspectos medioambientales como los económicos y sociales. La Comisión recomendó que los programas relacionados con la costa fueran consolidados y las leyes federales adaptadas o modificadas para mejorar la protección de los recursos costeros y su uso sostenible.

Actualmente muchas entidades a cargo de las actividades de conservación y la restauración de las zonas costeras trabajan de forma independiente, sin un marco de trabajo que valore en su totalidad los beneficios de un enfoque que considere en su totalidad los ecosistemas costeros. La multitud de programas inconexos evita que se puedan analizar el progreso en los esfuerzos de conservación y restauración y hace muy difícil conseguir efectividad con recursos limitados.

La gestión no ha sido adaptada a las necesidades que reflejan la complejidad de los sistemas naturales y las responsabilidades permanecen dispersas entre un conjunto confuso de agencias federales, estatales y locales.

Un problema persistente para los estados y los gestores locales es la falta de información suficiente y fiable en la que

basar las decisiones. Tras décadas de reducida inversión y aporte de fondos al estudio, exploración, protección y gestión de las costas, se necesita mayor apoyo federal. El Congreso debe reautorizar y aumentar el apoyo económico para el CZMA reforzando las capacidades de gestión de los estados costeros y permitiendo incorporar un enfoque que incorpore las cuencas. El *Coastal Zone Management Act*, *Clean Water Act* y otras leyes federales deben ser reformadas para proveer mayor soporte técnico, institucional y económico a iniciativas en cuencas.

La Comisión propuso la creación de un Consejo Nacional para los Océanos unido a la Oficina Presidencial que trabajaría en mejorar la comunicación y coordinación a nivel federal. El Consejo alentaría a los estados a establecer consejos regionales para mejorar la coordinación transversal sobre jurisdicciones, planificación y toma de decisiones. Estos consejos servirían como centro de debate, cooperación y coordinación. La Comisión invitó a todos los grupos e interesados a adoptar marcos de trabajo basados en la gestión de los ecosistemas en su totalidad.

Las conclusiones extraídas por las diferentes comisiones públicas y privadas en 2004 (*US Commission* y *Pew Oceans Commission*) provocaron un debate constructivo para encontrar fórmulas que permitieran mejorar el Programa Nacional de Gestión Costera. En respuesta, la NOAA con el liderazgo de la OCRM y la *Coastal States Organization* (CSO) se embarcaron en un proyecto de consulta para recoger ideas que mejoren la gestión costera en los Estados Unidos. El proyecto reunió a gestores costeros, instituciones e interesados para identificar prioridades e ideas innovadoras que puedan ser consideradas en el diseño de legislación para reautorizar el CZMA y mejorar el CZMP. En resumen, los aspectos que resaltaron en la identificación de prioridades en esta consulta fueron:

- Apoyo al diseño de políticas de largo plazo y técnicas de gestión que puedan sobrevivir a los ciclos electorales y a las fluctuaciones económicas.
- El actual CZMA no provee límites, ni guía el proceso competitivo entre desarrollo y conservación. El CZMA debe buscar un balance entre estas fuerzas apoyando iniciativas de crecimiento inteligente (*smart growth*) y técnicas de bajo impacto en los desarrollos que se realicen en las costas.
- La CZMA actual no provee un marco adecuado para la evaluación y el monitorización de las condiciones de la costa o la evaluación del éxito de las herramientas y estrategias de gestión que son utilizadas por los estados. En esta consulta se impulsa a la CSO y la NOAA a que den mayor importancia a las evaluaciones y la información basada en la experiencia para hacer mejoras a los programas y adaptarlos cuando sea necesario.
- Incrementar la participación de los gobiernos locales aumentando su capacidad técnica.
- Incrementar la coordinación entre varios niveles de gobierno y jurisdicciones, permitiendo mayor flexibilidad

para los estados y regiones que deben afrontar circunstancias específicas.

- Necesidad de educar mejor al público sobre asuntos de la costa, fomentando ética y voluntad política para realizar cambios e informando sobre las decisiones tomadas por el público.
- Incrementar los recursos para gestión y recogida de información, la traducción de la ciencia a la gestión y una mayor coordinación para homogeneizar estándares, metodologías y protocolos.
- Enfocarse en los resultados, desarrollando planes de gestión costera que guíen a los programas estatales a través de metas claras y medibles.

Adicional a estas prioridades necesarias para reautorizar el CZMA, existen problemas agregados como, por ejemplo, la forma en cómo los estados ejecutan sus programas. Existen drámaticas diferencias en la implementación de un estado a otro y también en el grado de efectividad en su forma de operar. Esta situación hace difícil monitorizar los programas y evaluarlos de una forma apropiada.

La reautorización pendiente del CZMA por el Congreso de los Estados Unidos impulsada por la NOAA y la CSO conducirá a la nueva generación de gestión costera en la que los principios y problemas abordados en esta amplia consulta se incorporarán al CZMA desarrollando legislación adicional.

CONCLUSIONES

La Ley de Gestión de la Zona Costera (CZMA) de 1972 es la pieza maestra para la coordinación, la gestión y la planificación de las zonas costeras en los Estados Unidos y el Programa Federal asociado es la herramienta política sobre la que se sustenta la implementación de la gestión costera en Estados Unidos.

Aspectos como la consistencia federal y la libertad o voluntariedad para adherirse al Programa de gestión costera han sido incentivos para los Estados para integrarse al Programa federal.

Las limitaciones de la autoridad federal sobre los estados conducen a que el gobierno federal se apoye en una combinación de incentivos y desincentivos para alentar la cooperación entre gobierno federal y los estados a nivel de programas estatales. Por un lado, el reparto de fondos estatales para la planificación de programas estatales de gestión costera y su ejecución ha estado condicionada al cumplimiento de los estándares federales. El gobierno nacional requiere una equiparación de la inversión por parte de los estados. Sin embargo, el programa federal puede financiar hasta el 50% de los costes del programa estatal, lo que es un incentivo que induce a la participación del estado.

Por otro lado, las acciones del gobierno federal deben ser coherentes, con las políticas de cada estado en la zona costera. Los procedimientos y normativas establecidas por el

gobierno federal han sido motivos de estímulo por parte de los estados, para unirse al programa federal de gestión de costas y al cumplimiento de sus cláusulas.

La participación pública es otro de los aspectos clave del CZMA. Aunque los procesos de participación pueden ser largos y pesados forman parte esencial de la gestión costera en los Estados Unidos y garantizan, cuando funcionan bien, un alto nivel de cumplimiento voluntario con las normativas y con los programas que se llevan a cabo.

Los programas federales son creados para un periodo específico y deben ser reautorizados si se considera necesaria su continuidad. El proceso de reautorización es un proceso que conlleva numerosas revisiones y modificaciones de la ley, en las que se tiene en cuenta la eficiencia o funcionamiento de la misma, así como de los programas que ayudan a su ejecución. En estas tres décadas ha habido nume-

rosas reformas y reautorizaciones del CZMA con el fin de mejorar y adaptar la gestión costera a las circunstancias cambiantes.

El Programa y la CZMA han pasado por etapas de crisis en las cuales la financiación ha sido escasa y las prioridades nacionales no han contemplado la costa de la nación como un recurso de gran valor para el país; las prioridades económicas y de desarrollo se han impuesto en muchas ocasiones. Por otra parte, los estados llevan a cabo una implementación desigual de sus programas que hace difícil la evaluación de los mismos y el CZMA es demasiado general en algunos de los aspectos tratados, creándose una falta de definición que puede resultar en una débil implementación. A pesar de estas dificultades el CZMA continua evolucionando y reformándose cuando se detectan problemas y hace que sea una ley viva y adaptable a las circunstancias cambiantes, prueba de ello es la presente reautorización del CZMA.

BIBLIOGRAFÍA

“An Ocean Blueprint for the 21st Century Final Report of the U.S. Commission on Ocean Policy”, Appendix 6 to the Final Report: *Review of U.S. Ocean and Coastal Law: The Evolution of Ocean Governance Over Three Decades* http://www.oceancommission.gov/documents/full_color_rpt/welcome.html

CHRISTIE, R. AND R. G. HILDRETH. 1999. *Coastal and Ocean Management Law*. West Nutsell Series.

CZMA Legislation <http://coastalmanagement.noaa.gov/about/czma.html>

Envisioning our coastal future. Report. National Oceanic and Atmospheric Administration and Coastal States Organization. October 2007

Joint Ocean Commission <http://www.jointoceancommission.org>

Journal of Coastal Management – CZMA Evaluation Series 1999

NOAA Coastal Services Center, *What is the CZMA?* <http://www.csc.noaa.gov/cmfp/admin/czma.htm>

Pew Ocean Commission, http://www.pewtrusts.org/our_work_detail.aspx?id=130

ROBERTS, THOMAS. 2002. *Taking Sides on Takings Issue*. American Bar Association.

US Commission on Ocean Policy Final Report: An Ocean Blueprint for the 21st Century http://www.oceancommission.gov/documents/full_color_rpt/welcome.html

Mahfoud Ghezali

INTRODUCCIÓN

La Ley del litoral cumple 22 años. Su pleno apogeo. Ha sido, aún es en varios aspectos, el símbolo de lo que ella proclama, el desarrollo sostenible, bajo el triple objetivo de protección, ordenación y valorización o más exactamente equilibrio entre protección por una parte y ordenación y valorización por otra: protección de un territorio frágil, raro y codiciado y presiones considerables para la valorización, a causa de su considerable valor económico. Símbolo también por su flexibilidad y su adaptación a una realidad compleja y rica. Ésta fue una de las raras leyes surgidas de un consenso total del Parlamento, al ser votada por unanimidad.

Su aplicación, sin embargo, no ha dejado de suscitar numerosas protestas venidas de todas partes: urbanistas, responsables de actividades económicas, asociaciones de defensa y los mismos ediles que representan los municipios costeros. Alabada al principio, se convierte ahora en el punto de mira de todas las protestas, incluida la de incumplir su objetivo principal. Bandera en un origen de la legislación de equilibrio entre dos imperativos, el de protección del litoral y el de ordenación y valorización, esta ley parece haber caído en manos de protectores que la han conducido a “sacralizar el litoral” y, acto seguido, a “esterilizar el espacio económico del litoral, impidiendo toda empresa de valorización y de ordenación de las regiones costeras”. En sentido opuesto, los “protectores” señalan el “cemento” acumulado por los excesos del desarrollo económico y turístico y la empresa suicida del cuestionamiento de la calidad del medio ambiente.

Hasta los campeones de la semántica están de acuerdo: los conceptos serían demasiado “vagos y blandos”: “espacios cercanos a la costa”, “espacios sensibles, relevantes y característicos”, “espacios urbanizados”. Esta flexibilidad en la formulación de los conceptos obedece en realidad al interés de respetar la descentralización. Pero, al mismo tiempo, y de forma inversa se reprocha lo siguiente: el de aumentar las restricciones que se ejercen sobre la ordenación y la explotación de actividades económicas. Tal crítica contradictoria expresa en realidad una preocupación por proteger todo, permitiendo ordenar y valorizar: la imbricación de estas funciones remite a funciones sociales, económicas y cultu-

rales estrechamente ligadas y que el Derecho debe traducir y aplicar.

Esta misión del Derecho ya no se sitúa dentro de las normas tradicionales que se expresan en el término “autorizar”: prohibir, ordenar. La regla jurídica se aprecia así mucho más en función de los criterios definidos por quienes gestionan el espacio litoral en función de los defendidos por los juristas. Esta regla prescribe menos de lo que sugiere. Se traduce en “soft law”, en “derecho blando”. Los juristas pueden así llamar contra la “inseguridad jurídica”, contra la vanidad de una modulación engañosa.

Pero tal llamamiento a la humildad del Derecho frente a las exigencias de la ciencia de gestión, ya anuncia las primicias de la GIZC. El Consejo Interministerial de Ordenación del Territorio y de Desarrollo Sostenible (CIADT en francés) del 9 de julio de 2001 en Limoges, ha subrayado claramente la nueva filosofía fundada en el concepto de “ordenación integrada de las zonas costeras”. Esta gestión integrada debe superar desde ahora los enfoques estrictamente jurídicos y reglamentarios, fundados en la restricción, para privilegiar las lógicas basadas en los proyectos y la cooperación. El Gobierno, como está precisado, ha integrado también plenamente esta dimensión en su política de ordenación del territorio y desarrollo sostenible.

La particularidad de la Ley del litoral, hay que señalarlo, es la de prefigurar la lógica prescrita por la necesidad del enfoque de la GIZC: incluso de forma tardía, los balances sucesivos realizados por el Parlamento en 2000, por la comisión nacional del CIADT en 2003, por la UICN en 2006, llegan a una constatación severa y preocupante. Sin embargo, también abren perspectivas alentadoras para la aplicación de la GIZC¹.

UNA CONSTATAción PREOCUPANTE

El balance establecido por el Parlamento y más tarde por el CNADT y el UICN conduce a la misma constatación preocupante sobre la evolución del litoral. En primer lugar, un mensaje de alerta del CNADT, el 3 de julio de 2003, en boca de la Comisión Nacional del Litoral, haciendo un llamamiento de urgencia hacia una nueva política del litoral (1); más tarde el

Parlamento y la UICN, de forma independiente, comprueban un claro debilitamiento de los principios fundadores consagrados por la Ley del litoral (2) y una planificación estratégica nacional poco abierta sobre la GIZC.

1. Un estado de alerta sobre el litoral, el 3 de julio de 2003 lanzado por la Comisión Nacional del Litoral, emanación del CNADT

El mensaje de alerta transmitido por la prensa², establece una “constatación de amenaza”. Apunta al “riesgo de desaparición de la identidad social, cultural y económica del litoral, reducido a una imagen falsa, exclusivamente turística y balnearia, simple excrecencia para los veraneantes de toda Europa”. Voluntariamente corto, este mensaje comporta una prioridad esencial, la de “sacar a la luz una visión de futuro del litoral por aquellos que podrán hacerla vivir”. Se impone un método a este respecto, fundado en la iniciativa local y la gestión integrada de las zonas costeras. De esta manera, es de extrema urgencia que se inviertan las prácticas aplicadas hoy en día en el litoral, de la “economía de cosecha” que arruina la identidad del litoral en detrimento de toda perspectiva de valorización de este patrimonio único. “La economía de cosecha significa el hábito de recoger sin cuidar la fuente de donde se recoge”. El ejemplo más claro es el del turista consumidor banalizado de un producto cada vez más estandarizado, es decir un tipo de consumo del espacio y de los recursos naturales que no se preocupa ni de su preservación ni de su renovación. Aunque se han constatado efectos positivos, sobre todo a partir de la Ley y del *Conservatoire du Litoral*, con la protección de cerca de 823 Km. de costa, se puede estimar que aún es insuficiente en relación con los 5500 Km. del conjunto de la línea costera. Además, el sentimiento dominante, frente a la carrera contrarreloj entre el cemento y el medio ambiente, indica un cierto desánimo, al comprobar que las herramientas utilizadas sólo consiguen, en la mejor de las hipótesis, frenar el ritmo de pérdida de terreno.

Más allá del conflicto de los distintos usos del territorio litoral, frágil y codiciado, la cuestión principal es la desaparición de la identidad social, cultural y económica del litoral, y con ella, “el mal uso de las ventajas y de los recursos geográficos, económicos y humanos de gran valor añadido, que no son renovables”.

Se impone más que nunca “un nuevo contrato social para el litoral”, con una nueva política pública costera y un nuevo método: la elección de la GIZC.

Este mensaje de alerta tomado en serio por el Gobierno francés ha sido puesto de manifiesto a la vez en el Libro Blanco de la Comisión Nacional del Litoral³, en el informe del CIADT-2004 y en el informe de Francia en la Comisión Europea sobre la evaluación de estrategias de los Estados miembros de la Unión Europea en materia de GIZC (2006) y en la contribución de Francia al Libro Verde de la Comisión Europea relativo a la gestión integrada de los mares, los océanos, las zonas costeras y marinas (2007).

Como un eco a las conclusiones de la Comisión Nacional del Litoral, el informe de la UICN apunala la precedente constatación, pasando revista a los principios fundadores de la Ley del litoral, inexorablemente debilitados por las prácticas aplicadas en el litoral.

2. Debilitamiento constante de los principios fundadores de la Ley del litoral del 3 de enero de 1986 relativa a la protección, la ordenación y la valorización del litoral

La Ley del litoral lo define en cuatro objetivos para hacer frente a la concentración creciente de las actividades y del desarrollo urbano en la costa:

Artículo 1: “El litoral es una entidad geográfica que reclama una política específica de ordenación, de protección y de valorización. La realización de esta política de interés general implica una coordinación de las acciones del Estado y de las corporaciones locales o de su agrupamiento...”

Los cuatro objetivos perseguidos son:

- preservar los espacios raros, sensibles y mantener los equilibrios ecológicos;
- gestionar de forma moderada el consumo de espacio, debido al urbanismo y a los acondicionamientos turísticos;
- abrir ampliamente la costa al público;
- acoger prioritariamente en el litoral las actividades cuyo desarrollo está unido al mar.

Para lograr estos objetivos, la Ley enuncia ocho principios de ordenación aplicables en la Francia continental y en los Departamentos de Ultramar y que se traducen en obligaciones:

a) Obligación de respetar el principio general de equilibrio (artículo L.146.2):

El principio inscrito ya en la Carta constitucional del medio ambiente, en el ámbito del principio de desarrollo sostenido, ha adquirido así valor constitucional. Abarca numerosos textos en vigor y está asociado a otros objetivos, como la renovación urbana, la mixidad urbana (artículo L121.1 CU)⁴.

En los municipios costeros se aplica el principio de equilibrio entre desarrollo y protección, que se aplica con un control judicial expresado por la teoría del balance, para motivar la solución en situaciones concretas. En vista del informe, el juez aprecia en qué medida el desarrollo del urbanismo del municipio costero implica un perjuicio excesivo a los parajes y paisajes relevantes del municipio, así como a los medios necesarios para la conservación del equilibrio biológico, o bien, en ciertos casos, el documento de urbanismo en pleito, tiene por objetivo o por efecto extender las zonas edificables en detrimento de las zonas naturales.

Pero el principio de equilibrio no significa prohibición de nuevos urbanismos. Sólo indica que éstos no pueden

sobrepasar un cierto límite, a riesgo de comprometer la realización de otras prioridades, que también son legítimas. Prioridades que deben ser respetadas, además del urbanismo (cf. GIZC):

- preservación de los espacios y de los medios (art. 146.6);
- protección de los espacios necesarios para la conservación y el desarrollo naturales y tradicionales del litoral, las actividades agrícolas, de pastoreo, forestales y marítimas;
- frecuentación por el público de los espacios naturales, de la costa y de los equipamientos anexos (libre acceso a la costa).

Las restricciones que pesan sobre el principio de equilibrio se analizan según la “capacidad de acogida (c.a.) del litoral”. Esta noción se adapta a la gestión de los conflictos de uso del espacio litoral y permite definir una estrategia para la gestión coherente y la ordenación integrada de este espacio, estrategia fundada en los principios de sostenibilidad y de buena praxis medioambiental (art. 146.2).

Para determinar la c.a. de los espacios urbanizados o a urbanizar, los documentos urbanísticos deben tener en cuenta: la preservación de los espacios y medios mencionados en el artículo L 146.6 de protección de los espacios, necesario para la conservación y el desarrollo de actividades agrícolas, de pastoreo, forestales, marítimas, de las condiciones de frecuentación por parte del público de los espacios naturales, de la costa y de los equipamientos anexos.

b) La obligación de gestionar las zonas verdes (artículo L. 146.2):

Unida a la anterior, se ocupa de la preservación de los paisajes costeros, prohibiendo la continuidad urbanística en un espacio demasiado importante “sin corte verde” (Los SCOT⁵ y PLU⁶ deben prever zonas verdes).

c) La obligación de reagrupar el urbanismo (artículo L.146.4 II c.v.):

Se trata de luchar contra la “dispersión” del espacio. “La extensión del urbanismo debe realizarse bien en continuidad con las aglomeraciones y pueblos existentes, bien en nuevas aldeas integradas en el medio ambiente”.

Sólo existen dos modalidades de desarrollo del urbanismo en los municipios costeros: partir de un nudo ya existente para extenderlo sobre todo en profundidad; o bien crear un nuevo polo, respetando el medio ambiente. A partir de estas nociones, la administración local no tiene competencia (método de terreno compartido). No se permiten construcciones en la faja costera. Criterios de continuidad, distancia y configuración de los lugares, unidad del sector implicado. Nuevas aldeas, pequeños grupos de casas. Para los proyectos importantes, se prohíben las urbanizaciones y no sólo algunas construcciones dispersas que ocupan línea de cresta, visible pues desde todas partes, buscar el ocultamiento detrás de setos vivos.

d) La obligación de gestionar el libre acceso a la costa:

El uso de la costa libre y gratuito, que implica el libre acceso del público a la costa tiene lejanos orígenes en la jurisprudencia⁷. Para el Consejo de Estado, “todo el mundo puede acceder a la costa libremente ya que la costa del mar forma parte del dominio público marítimo”.

Incluso las operaciones de acondicionamiento aprobadas cerca de la costa deben organizar o preservar su libre acceso por parte del público (art. L.146.3). Este principio lleva a organizar las servidumbres de paso de los peatones en la costa y hacia la costa frente al aumento de la privatización de la fachada litoral:

- Servidumbre longitudinal, artículo L.160.6 C.U.: se gravan las propiedades costeras del DPM en una faja de 3 metros de ancho de una servidumbre destinada a respetar exclusivamente el paso de peatones. Es el nuevo derecho que se reconoce al público de pasear a pie en paralelo a la costa.

- Servidumbre transversal, artículo 5 de la ley de 1986, acceso pedestre de los usuarios (excepto sillas para niños y sillas de ruedas).

e) Obligación de preservar las áreas relevantes y características (art. L.146.6 C.U.):

La Ley define los espacios implicados y se precisan por el decreto del 20 de septiembre de 1989 (dos listas paralelas de espacios a preservar). Estos espacios deben figurar, pues, en la lista legislativa o reglamentaria y responder a exigencias de fondo, es decir, constituir “un paraje o paisaje relevante o característico del patrimonio natural y cultural del litoral y ser necesario para la conservación del equilibrio biológico o presentar un interés ecológico” (es la calificación del medio). Sólo pueden realizarse acondicionamientos ligeros.

Fuerte protección recientemente, aunque el juez se muestra menos severo, sobre el concepto de “preservar”, empleado por el legislador, para “prohibir todo urbanismo”. La multiplicación de “acondicionamientos ligeros autorizados conduce a erosionar la ley” (“pueden realizarse acondicionamientos ligeros cuando son necesarios para la gestión, la valorización sobre todo económica o, si se da el caso, de apertura al público”). Más tarde, construcciones de estaciones depuradoras (Ley 9.2.1994) de las aguas residuales expulsadas al mar en cualquier espacio costero⁸, comunicación del gobierno Mehl Schouder: “es delicada la cuestión de saber si la Ley sobre el litoral permite verdaderamente conciliar por una parte la protección del medio ambiente y por otra la conservación y el desarrollo del turismo”.

f) Obligación de respetar los espacios cercanos a la costa (artículo L.146.4.II C.U.):

Es la clave de la Ley del litoral:

- Ámbito de aplicación de la noción: no hay definición legislativa, sino dos indicaciones para determinar los límites entre tierra y mar.

- En la parte terrestre, se separan las nuevas carreteras de tránsito hasta 2000 m. de la costa; de esta manera, cesan las restricciones ligadas a la cercanía de la costa.

- En el lado marítimo, la extremidad de la banda no edificable de 100 m. a partir del límite máximo de la costa, constituye la frontera de los “espacios cercanos”. Pero es el juez quien determinará caso por caso, los espacios cercanos, en función de un análisis con múltiples criterios: distancia con respecto al mar, criterios topográficos, criterios de influencia marítima. Paisaje marino: criterio de visibilidad desde el mar y en el mar, criterios ecológicos: zonas naturales que constituyan un ecosistema litoral, influencia biológica para el mar o criterio tiempo: espacios próximos a la costa situados a un cuarto de hora a pie de la costa.

Así, los espacios cercanos a la costa comienzan en su límite máximo y se extienden al menos sobre 1000 m, según la aplicación de la jurisprudencia del criterio de distancia, 2000 m, según la práctica de la administración del equipamiento, 2 categorías de espacios:

- la franja de los 100 m.: no edificables y prohibición de cualquier instalación;
- los espacios próximos propiamente dichos: aplicación de la regla de la extensión urbanística, etc.;
- criterio de acogida de actividades económicas que exijan la cercanía del agua de mar;
- prohibición de instalaciones (acondicionamientos para el camping o las caravanas);
- prohibición de construcciones;
- excepción a la regla de la no edificabilidad: espacios urbanizados y para actividades económicas que exijan la cercanía inmediata del agua de mar.

g) Conclusión sobre los principios:

El debilitamiento de los principios fundadores de la Ley sobre el litoral ha sido constante: en primer lugar en la distinción establecida entre el contenido de la ley y su aplicación por los diferentes decretos, algunos de los cuales han sufrido un retraso de 21 años (sobre todo para definir la lista de municipios costeros que participan en los equilibrios económicos y ecológicos litorales y situados más abajo del límite del nivel de sal de las aguas (Decreto del 21 marzo de 2004) y 21 años para precisar el nombre de los tres estuarios más grandes de Francia (mismo decreto para el Loira, Sena, Gironda). Los espacios cercanos a la costa que deben ser objeto de una protección rigurosa han sido definidos respectivamente por decreto de aplicación, con numerosas derogaciones para los acondicionamientos ligeros que debían realizarse en los espacios protegidos⁹. Por otra parte, las corporaciones locales han hecho prueba de una gran flexibilidad frente a las presiones turísticas (aumento de las infraestructuras y de las actividades turísticas, infringiendo a menudo las exigencias del desarrollo sostenible). Igual-

mente, se han multiplicado las derogaciones de las legislaciones sectoriales (agricultura, industria, transporte) para acometer instalaciones en los espacios cercanos a la costa y en áreas relevantes; y cuando la resistencia de las asociaciones de protección se hace sentir con viveza, no es raro que los poderes públicos recurran a la solución de *validations législatives*¹⁰. Se ha multiplicado así la presión sobre la costa, contribuyendo a una verdadera erosión de la Ley del litoral. Otro factor contribuye a debilitar el contenido de los principios fundadores: es el estrecho ámbito de aplicación de estos principios a escala de municipio costero: ésta constituye un ámbito exiguo y no es el territorio pertinente para asentar las condiciones de desarrollo sostenible y de la gestión integrada del territorio. Parece obvio que un territorio compuesto por intermunicipalidad y extendido en el mar, es el único que puede integrarse en el ámbito de las exigencias de gestión integrada de las zonas costeras. No obstante, es necesario que los instrumentos de planificación estratégica vayan más allá del ámbito sectorial en el que se inscriben y reúnan las condiciones para un verdadero enfoque integrado, el de la GIZC.

3. Los instrumentos de planificación estratégicos que aún son sectoriales

Estos instrumentos de planificación desempeñan un papel esencial en la ordenación, protección y valorización del litoral. Algunos pertenecen al derecho urbanístico, como las Directrices territoriales de ordenación (DTA en francés), el esquema de coherencia territorial (SCOT); otros surgen de la legislación sobre la ordenación territorial, como los esquemas de servicios colectivos, los esquemas regionales de ordenación y desarrollo del territorio (SRADT) o los esquemas interregionales de ordenación y desarrollo del territorio (SI-RADT), y un esquema propio del litoral, pero con un campo de acción marino durante mucho tiempo, el esquema de valorización del mar (SMVM).

3.1. Los instrumentos pertenecientes al Derecho urbanístico:

- Las D.T.A.: instrumento puramente estatal, con un ámbito de aplicación que va más allá de la costa y la montaña, que implica desafíos particularmente importantes en materia de ordenación, desarrollo, protección y valorización. La Ley del litoral es de aplicación en los cinco parajes elegidos al comienzo para experimentar la DTA¹¹. La DTA debe fijar los principales objetivos del Estado en materia de localización de los grandes equipamientos, de las grandes infraestructuras de transporte, así como en materia de preservación de los espacios naturales, de los parajes y de los paisajes. Desempeña, de esta manera, un papel importante en todo lo que concierne equipamientos de infraestructura con competencia estatal (autopistas, carreteras nacionales, vías de tren, instalaciones portuarias, aeropuertos, instalaciones de producción y transporte de energía, de servicios públicos). Una DTA también puede permitir al Estado determinar el contenido que éste pretende dar al gran principio de equilibrio. La DTA constituye así una herramienta de Estado, hecha por el Estado y para el Estado y ha sido aprobada por

decreto en Consejo de Estado, a pesar de una cierta apertura hacia las corporaciones territoriales interesadas. El procedimiento de elaboración no deja ningún espacio real a la co-decisión, lo que nos aleja del enfoque GIZC. La DTA expresa así, en los territorios pertinentes, las orientaciones y objetivos perseguidos por el Estado en materia de ordenación del litoral. En lo que respecta a las corporaciones territoriales, su papel será el de expresar sus objetivos en este ámbito, dentro del respeto a las orientaciones de la DTA cuando ésta existe y a los documentos urbanísticos intermunicipales: los esquemas de coherencia territorial (SCOT)

- Los esquemas de coherencia territorial (SCOT): Este instrumento busca la reunión de municipios (asociaciones de municipios, comunidades de aglomeración, comunidades urbanas) para estar en la escala adecuada. El municipio costero no es un territorio pertinente. El SCOT se ha vuelto casi obligatorio en el litoral (fuerte incitación de la Ley del 13-12-2000), sobre este territorio; se trata de promover “un proyecto común de desarrollo sostenible y de ordenación del espacio” que determina los objetivos de todas las políticas públicas de urbanismo, las orientaciones generales de organización del espacio y los grandes equilibrios entre espacios urbanizados o a urbanizar y espacios naturales. La iniciativa para elaborar este documento viene de estas comunidades. Se trata de decisiones a nivel local producidas en el SCOT, pero deben respetar (obligación de compatibilidad) las decisiones del Estado expresadas en la DTA. Pero el SCOT es un documento orientativo que fija los grandes equilibrios a respetar entre desarrollo y protección de los espacios naturales y del medio ambiente en general. La DTA puede localizar los equipamientos y todos los espacios implicados por la ley del litoral: el territorio implicado es más amplio que el del SCOT. Éste es más completo que la DTA. Fija, además de las orientaciones generales de la organización del espacio, los objetivos de las políticas públicas de urbanismo en materia de hábitat, de desarrollo económico, de hábitat, de ocio, de desplazamiento de personas y mercancías, de estacionamiento de vehículos y de regulación del tráfico automovilístico (artículo L.122.1 C.U.), todas ellas políticas ligadas a la ordenación del espacio. Es un instrumento de integración de políticas sectoriales. El SCOT respeta los principios de descentralización: el procedimiento está dirigido por el Presidente del centro de cooperación intermunicipal, que asocia a otras personalidades públicas, con la participación del público y según un modelo organizado de concertación. Tras las sugerencias aportadas por los organismos consultados, el proyecto aprobado se somete a encuesta pública y una deliberación del centro público de cooperación intermunicipal debe aprobarlo antes de remitirlo a la autoridad de tutela (el prefecto). Este proyecto se considera aceptado dos meses después de su remisión al prefecto. Aunque se le considere un instrumento importante de integración de políticas sectoriales, carece aún de una dimensión operativa en el ámbito del litoral, la del territorio marino, para ser un verdadero instrumento abierto a la GIZC. Adquirirá en 2007, en 2005, (sic) con la ley de desarrollo de las comarcas rurales y litorales que pone en aplicación un par de instrumentos, terrestre y marino, el SCOT y el esquema de valorización del mar.

3.2. Los instrumentos que competen a la legislación sobre la ordenación territorial (Ley Voynet del 25-6-1999)

Se han previsto dos instrumentos para promover el acondicionamiento del territorio litoral: la parte litoral del esquema de servicios colectivos y el esquema regional o interregional de ordenación y desarrollo territorial (SRADT o SIRADT).

- Los esquemas de servicios colectivos¹² de los espacios naturales y rurales. Estos esquemas elaborados por el Estado en una perspectiva a veinte años teniendo en cuenta los proyectos de ordenación del espacio europeo y en concertación con las corporaciones, los organismos socio-profesionales y las asociaciones implicadas, se han aprobado por decreto en Consejo de Estado. La parte litoral del esquema de servicios colectivos de los espacios naturales y rurales ha sido aprobada por el Decreto de 18 de abril de 2002. Es un documento detallado que establece sobre todo una constatación en el horizonte de 2020 (sic). Según prevé, el litoral francés, debería sufrir presiones de tal magnitud que necesitarían el refuerzo de una acción continua del Estado sobre este territorio, dotándose de una gestión más racional de los espacios en una visión prospectiva (una gestión integrada). El documento enumera todos los grandes problemas del litoral (sobre todo el control del urbanismo, conservación del patrimonio paisajista transformado por el desarrollo turístico acelerado, la regulación de conflictos de uso, la calidad de las aguas, la restauración de la biodiversidad...). El esquema afirma la voluntad del Estado de reforzar y respetar los instrumentos existentes.

- Los esquemas regionales e interregionales de ordenación y desarrollo territorial. Los SRADT reintroducen la región como actor de la política de urbanismo litoral. Constituye el plan de la Región (ley del 25-06-1999) y bajo este concepto, fija las orientaciones que pone en marcha la Región, bien directamente, bien por vía contractual con el Estado, las demás corporaciones, los centros públicos y las empresas públicas y privadas. Las orientaciones implican las ordenaciones del litoral, en particular bajo protección del compromiso Estado-Región.

En este marco, la ley de 1999 invita a las regiones del litoral a integrar su política de ordenación territorial por medio de la elaboración de esquemas interregionales del litoral, más adaptados a la planificación litoral.

La SRADT fija las orientaciones fundamentales a medio plazo del desarrollo sostenible del territorio regional. A este respecto, el Consejo Regional crea en su seno una sección “Mar-litoral” para promover una política litoral a nivel de la región, con una “Carta regional del litoral” (Decreto de 19-09-2000).

Pero el SRADT no tiene, en sí mismo, carácter prescriptivo. Su puesta en marcha se realiza en primer lugar por vía contractual y cooperativa que corresponde a este respecto con la nueva política nacional de la GIZC. Interviene una institución operativa: la conferencia regional de la ordenación y desarrollo territorial, que garantiza el seguimiento del esquema. Desde el punto de vista de la GIZC, el SRADT remite a la noción de “país marítimo” que define una nueva distribución del territorio en relación con el medio marino (vid. infra). Existen, por

otra parte, otros instrumentos aplicables al conjunto del territorio, pero que también pueden encargarse de la ordenación y la protección del litoral. Es el caso del esquema de ordenación y gestión de las aguas (SAGE) y el esquema directivo de ordenación y gestión de las aguas (SDAGE) que implican el ámbito crucial de la calidad de las aguas y que contribuyen a luchar contra las presiones que se ejercen en el litoral.

Existen, además, numerosos instrumentos de protección del medio ambiente, concretamente los parques naturales regionales, las reservas naturales, las órdenes de protección de los biotopos, y los parques marinos.

Los instrumentos examinados se insertan en la aplicación de una política de ordenación del litoral, pero proyectado desde una óptica terrestre, lo que no contribuye a abrirlos francamente a las exigencias de la GIZC.

Aparece otro instrumento más adaptado a la planificación estratégica del litoral, en su parte marítima, es el esquema de valorización del mar.

3.3. El esquema de valorización del mar (SMVM):

Este instrumento no gozó de mucha fortuna, aunque el factor que le ha fallado, tiende a volver a él en estas fechas (2007). Es el artículo 7 de la Ley de descentralización de 07-01-1983, modificado por la Ley litoral (artículo 18) y la Ley de Desarrollo de los territorios rurales (DTR). Aunque debe su creación a la descentralización, su naturaleza de documento marino, bajo la responsabilidad del Estado, propietario del DPM, lo convierte en documento centralizado, iniciado, instruido y financiado por el Estado. Al mismo tiempo, varios aspectos ponen en duda su éxito. De los 11 proyectos instrumentados, sólo se han aplicado 3: la cuenca del Thau, la bahía de Arcachon y el litoral de la provincia de Charente.

El SMVM abarca una parte del territorio, que constituye una unidad geográfica y marítima y presenta intereses ligados, contrarios o complementarios respecto a la protección, la explotación y la ordenación del litoral.

Dos criterios condicionan, pues, la aplicación de este instrumento: criterios físicos y humanos.

El criterio físico tiene en cuenta el medio marino. La presencia de espacios terrestres sólo se justifica si influyen claramente en los espacios marinos. Debe conocerse bien la unidad física marítima, con sus medios, a partir de profundos estudios hidrográficos, hidrológicos y oceanográficos. Se fijará más tarde el perímetro, tras los estudios pertinentes, y deberá abarcar el espacio hasta el límite de las aguas territoriales. Y en tierra firme, tener en cuenta los problemas delicados en función de criterios finalistas (la importancia de los espacios en relación con las actividades marinas). Es necesario, en efecto, velar por que el esquema siga siendo marino y no demasiado solicitado por los municipios retro-litorales. Para algunos, el conjunto de municipios retro-litorales, no desean verse incluidos en el esquema. Hay que ceñirse a la costa, a la franja de cien metros y a los espacios cercanos a la costa.

En la cuenca de Thau, se han incluido todos los municipios que tienen una fachada marítima, excluyendo otros municipios de la cuenca de drenaje que, sin embargo, "participan

indirectamente en la contaminación del agua, en el vertido de aguas residuales depuradas y de los contaminantes arrastrados por las aguas pluviales".

En cuanto al criterio humano, éste interviene al tener en cuenta actividades conflictivas, como la acuicultura marina y la consiguiente degradación medioambiental, de la calidad del agua, con la coexistencia de varias actividades en competencia en un mismo ámbito (agricultura intensiva, turismo sedentario, conchicultura, actividades algales, náutica de recreo y conchicultores, pescadores).

El SMVM debe identificar esos conflictos de uso y aparece el problema de la participación de todos los socios en la elaboración concertada del documento. El prefecto del Departamento es quien dirige el procedimiento, tras consulta al prefecto marítimo (cf. cuadro).

La SMVM se presenta como un informe acompañado de documentos gráficos y de numerosos anexos. La función principal del esquema es la de definir las compatibilidades e incompatibilidades entre actividades y, con esta base, elegir, es decir, seleccionar las orientaciones fundamentales de la ordenación. La consideración de la calidad del agua constituye el aspecto esencial del SMVM porque este parámetro va a condicionar la compatibilidad entre actividades (fuentes de contaminación identificadas, prioridad de acción fijada, normas de calidad, vocaciones generales de las zonas marinas y jerarquizar las actividades que puedan ejercerse en esas zonas).

Valor jurídico del SMVM: mismos efectos que las DTA: nivel intermedio entre las disposiciones legislativas relativas al litoral que deben respetar y los documentos urbanísticos tradicionales (SCOT – POS – PLU). Estos últimos deben ser compatibles con los SMVM. El SMVM es aún un documento marino y no mixto. Esto sucederá con el SCOT en el ámbito de la apertura a la GIZC. A partir de ahí, los SCOT de los municipios costeros incluirán una parte, un capítulo relativo al SMVM, que implica la parte marítima de su territorio. Este capítulo debe someterse al acuerdo del representante estatal en el ámbito de la co-decisión entre las corporaciones locales y el Estado.

PERSPECTIVAS ALENTADORAS EN EL ÁMBITO DE LA GIZC

Los desarrollos apreciados en los progresos de la GIZC en los planos nacional, regional y comunitario, desde la Conferencia internacional de Río en junio de 1992 sobre medio ambiente y desarrollo, en particular en el capítulo 17 de la Agenda 21, no han dejado de aportar estrategias nacionales europeas en este ámbito.

Así, en Francia el sistema jurídico francés, influido por experiencias y estrategias de la Unión Europea y las de los mares regionales, ha intentado elaborar su propia estrategia de GIZC (1).

A nivel de la UE, sin perder de vista el respeto al principio de subsidiaridad, se han desarrollado experiencias, eligiendo 35 zonas comunitarias de prueba y se han aplicado dispositivos de estrategia el 30-05-2007, a partir de los cuales se han evalua-

do las estrategias nacionales de GIZC (2) y muy recientemente, vid. Libro Verde de la Comisión Europea, ha ampliado el campo de acción de la GIZC a la GI de los Mares y Océanos. Es el momento de hacer balance y de una profunda reflexión. (3).

1. Aplicación en el plano nacional francés de una nueva filosofía de gestión integrada del litoral

La puesta en marcha de la GIZC en Francia ha sido preparada por los sucesivos informes reclamados por el Gobierno, en particular:

- Informe Michel Picquard para la DATAR de noviembre de 1973, origen de la creación de una institución esencial para el litoral (el *Conservatoire du Litoral et des Rivages Lacustres* (Ley del 10-07-1975). Este *Conservatoire du Litoral* nace para proteger.
- Informe Charles Gachelin de 1992 para el ordenación integrado del litoral para el Ministro de Estado³³ Michel Delebarre
- Informe Yvon Bonnot de 1995 para una política global y coherente del litoral en Francia.
- Informe Bernard Dujardin de 1998
- Informe de la Comisión Nacional del Litoral de 2004 para volver al espíritu de la Ley del litoral de construir conjuntamente un desarrollo equilibrado del litoral.

Pero es el Consejo Nacional de Ordenación y Desarrollo Territorial, institución de coordinación interministerial, quien ha definido en su reunión del 09-07-2001 en Limoges las grandes líneas de la filosofía de gestión integrada de las zonas costeras. “La lucha contra la banalización del litoral es vital si nuestro país quiere preservar para el futuro este capital medioambiental y económico. El gobierno ha integrado plenamente esta dimensión en su nueva filosofía, fundada a partir del concepto de ordenación integrada de las zonas costeras. Esta gestión integrada debe desde ahora ir más allá de los enfoques estrictamente jurídicos y reglamentarios, fundados en la restricción, para privilegiar las lógicas de proyecto y de cooperación”.

Se encuentra aquí el espíritu de la Ley del litoral, subrayado desde el comienzo de nuestra exposición.

Esta filosofía retoma, a este respecto, los grandes principios de la GIZC, es decir, un territorio mixto, terrestre y marítimo y compuesto por la intermunicipalidad, un proyecto de desarrollo sostenible, planificado, una gobernanza del litoral para llevar a cabo el proyecto asociando estrechamente en este proceso de decisión a los representantes de la Administración, los representantes políticos, los representantes profesionales de las instituciones consulares (Cámaras de comercio, de industria, de agricultura, de artesanía), a los representantes de las actividades económicas en el litoral (pesca, turismo, conuicultura, mariscadores).

Por otra parte, la nueva filosofía subraya, a través del mensaje de alerta de la comisión nacional del litoral, la urgencia

de “invertir las prácticas actuales de la economía de cosecha que arruinan la identidad litoral como identidad social, cultural y económica, en detrimento de toda perspectiva de valorización de este patrimonio único, frágil y codiciado”.

Dos leyes han venido a reforzar el enfoque integrado del litoral:

- La Ley democracia de proximidad del 27-02-2002 que permite al *Conservatoire du Litoral* el poder de intervenir en el marco de su misión de protección del litoral, ya no sólo en tierra firme, sino también en el mar (hasta el mar territorial) haciendo así referencia por primera vez a la GIZC (artículo 322.1 del Código del medio ambiente para promover la GIZC (el CLRL también puede ejercer sus misiones en el DPM que se le atribuye y confía).
- Completando la Ley del litoral por un nuevo artículo (el artículo 43) que aplica legalmente la GIZC y crea el Consejo Nacional del Litoral “verdadero parlamento del litoral, muy representativo de los diputados del parlamento, de las corporaciones territoriales, de los representantes de las asociaciones representativas de los medios económicos y sociales del litoral y de la Administración del Estado”.

Esta ley completa los instrumentos estratégicos de la GIZC y asegura la promoción del par SMVM-SCOT, dos instrumentos dedicados respectivamente a la valorización del mar y a la coherencia del territorio terrestre, aunque combinados para abrirse a las exigencias de la GIZC: uno y otro, al combinar su acción, toman el relevo de su misión en el mar y en tierra firme. De esta manera, el Decreto del 08-11-2007 relativo al SMVM, además de reforzar la interacción entre los ecosistemas marinos y costeros y de preservar el nuevo espacio GIZC, la contaminación venida de tierra firme y del mar, introduce una nueva ecuación con la integración al doble polo SMVM-SCOT, del parque natural regional, especialmente con la reforma de los parques naturales marinos, realizada mediante la ley del 14-04-2006.

Al mismo tiempo, esta nueva política se esfuerza por tener en cuenta globalmente los espacios protegidos, incluidos las áreas marinas protegidas y las zonas de protección ecológica³⁴.

2. A nivel comunitario, europeo y regional

A nivel comunitario y regional existe una fértil acción que conviene subrayar: varios programas comunitarios, varias recomendaciones, libros verdes y libros blancos han sido dedicados directa o indirectamente a la GIZC³⁵.

Dos textos esenciales a este respecto:

- El V programa comunitario de actuación que ha elegido 35 zonas piloto en los países de la UE, tres de las cuales se encuentran en Francia: la bahía de Brest, el estuario de Arcahon y la zona Côte d’Opale. Sólo esta última ha cosechado un éxito pleno.
- La recomendación de la Comisión al Parlamento Europeo y del Consejo, incitando a los países de la UE a adoptar en los 4

años siguientes una estrategia nacional de GIZC y a informar sobre ella a la Comisión para someterla a evaluación (2006).

a) La elección de la zona Côte d'Opale en la euro-región del Nord Pas de Calais¹⁶, conducida por el sindicato mixto:

- la zona Côte d'Opale es un espacio vivido y no sólo un experimento;

- es un espacio euro regional, que representa el 40% de la Región del Nord Pas de Calais, con 800.000 habitantes;

- es un espacio que enarbola la apertura a Europa como una estrategia esencial (punto fijo, túnel bajo la Mancha, Euro-Star, autopista...) con el apoyo de BCD (Boulogne, Calais, Dunkerque, como puertos esenciales);

- es una zona recompuesta, dilatada por la intermunicipalidad de proyecto de desarrollo sostenible, reconocida por la UE, el gobierno francés, la región (metrópolis y polo) y el departamento que la subvenciona (reagrupa comunidades urbanas, comunidades de municipios y comunidades de aglomeración).

b) La decisión del Gobierno francés del 29-04-2003 de aprobar una estrategia nacional de GIZC, siguiendo la recomendación del 30-05-2002:

En la prolongación del CIADT de Limoges de 2001 y después del informe de la Comisión Nacional del Litoral del 20-04-2003, que decide poner en marcha la recomendación de la comisión del 30-05-2002¹⁷.

En aplicación de la recomendación europea, Francia llevará a cabo una estrategia nacional de GIZC y de políticas sectoriales de valorización, respetando el medio ambiente y buscando evitar conflictos entre usuarios marinos (pescadores) y nuevos (responsables de acuicultura, de áridos y de aerogeneradores)¹⁸.

El CIADT de Matignon del 14-09-2004, profundizando en estas decisiones, ha lanzando una convocatoria de proyectos para un desarrollo equilibrado de los territorios del litoral por una GIZC. En cuanto a la susodicha Ley de 23-02-2005 sobre el desarrollo de los territorios rurales y litorales, ésta ha precisado el ámbito de acción del Consejo Nacional del Litoral (CCNL) que es el de la GIZC. La estrategia GIZC se articula en 3 niveles, nacional, regional, local, que corresponden a tres niveles de gobierno territorial y se apoya en instrumentos de planificación, reuniendo actores institucionales y actores socioeconómicos.

A nivel nacional tienen lugar los desafíos ligados a los compromisos internacionales de los objetivos definidos en una escala adecuada y de los dispositivos de animación y de evaluación.

A nivel regional, se sitúan los desafíos propios a estas exigencias de la ordenación territorial y de la coherencia territorial. A este nivel se precisa visión estratégica y debería materializarse la integración vertical entre las orientaciones (nivel nacional) y la acción (nivel local).

A nivel local, se traducen los desafíos de gestión con una planificación particular.

En cada uno de los niveles de estrategia nacional, deberá materializarse la visión común de un proyecto común lleva-

do a cabo por una gobernanza adecuada que traduce a sus respectivas escalas los desafíos, las prioridades y las finalidades de la gestión común.

Los actores desempeñan, a este respecto, un papel esencial. La administración del Estado, corporaciones territoriales (municipios, departamentos, regiones, intermunicipalidades), actores socioeconómicos, ciudadanos, expertos. La buena gobernanza es la que garantiza de forma apropiada todos los actores en todos los niveles.

La Comisión Ruprecht, organismo independiente encargado de evaluar los informes nacionales, ha formulado sus conclusiones en agosto de 2006. La Comisión europea ha ratificado estas conclusiones ese mismo año. La Comisión de expertos se ha pronunciado sobre los 24 informes examinados y, según ésta, ninguno de ellos ha puesto en marcha una estrategia nacional de GIZC: 6 países, incluida Francia, han aportado elementos estratégicos. Los 24 países bordean uno o varios mares regionales europeos (Báltico, Mar del Norte, Atlántico, Noreste, Mediterráneo y Mar Negro). Francia sólo se centra en el Mediterráneo: los otros dos litorales (Atlántico y Mancha, Mar del Norte) donde existen, sin embargo, "amplias posibilidades de mejora de la aplicación de la GIZC", son simplemente ignorados.

En el Mediterráneo, 6 de los 9 países, entre los cuales se encuentran Francia y España, han entregado un informe nacional GIZC para su evaluación, mientras que Italia, Croacia y Turquía no han enviado nada.

Se señalan los problemas tradicionales de contaminación, de "sobrecapacidades de carga". En Francia, como en España, se apunta la juventud de la experiencia GIZC (2006). Pero también se apuntan varios factores que favorecen esta GIZC (importancia de la línea de costa, voluntad política, refuerzo de la planificación territorial y de las instituciones de gestión a favor de la GIZC, personal cualificado, financiación a favor de la GIZC, conciencia de la protección del medio ambiente...).

En sentido contrario, se constatan factores de fracaso de la GIZC, en especial en la distribución inapropiada de las funciones entre los niveles de los gobiernos locales y nacionales, insuficiente pedagogía, insuficiente coordinación.

Para la comisión de expertos, es necesario favorecer, a nivel europeo, el enfoque basado en la motivación y no el enfoque reglamentario. La UE tiene una función en el litoral, respetuosos de los equilibrios entre los intereses sociales, ecológicos y económicos.

Se debe, finalmente, reforzar un enfoque por mares regionales y promover la integración de las políticas comunes europeas, como lo recomienda más tarde el Libro Verde de la Comisión Europea.

Esta misma Comisión Europea retoma algunas de estas conclusiones en su documento "Resultados de la evaluación y aplicación de la estrategia de la GIZC en Europa". Apunta con severidad, sin embargo, que el enfoque actual sigue siendo demasiado sectorial. No obstante, no considera oportuno en este momento la adopción de un nuevo instrumento jurídico específico para promover la GIZC. El momento llegará en

el marco de seguimiento de la futura política marítima de la UE y tras los debates interinstitucionales sobre la directriz relativa a la estrategia para la protección del medio marino.

Por otra parte, la Comisión apunta que la GIZC tiende a movilizar criterios más ligados al aspecto medioambiental que aquellos que inciden en el desarrollo económico sostenible y las consideraciones de tipo social. Recomienda dar más importancia a la aplicación de la GIZC a nivel de la interfaz tierra-mar y en un mayor contexto marítimo regional. La GIZC, para la Comisión, está destinada a convertirse en un importante componente de la futura política marítima de la UE, con su pilar medioambiental, la estrategia para la protección del medio marino.

En lo que respecta precisamente los mares regionales, el protocolo a la Convención de Barcelona del 21-01-2008 que introduce la GIZC en el Mediterráneo aparece como un acontecimiento fundamental en este ámbito²⁰.

c) Una nueva estrategia europea de GIZC de las zonas costeras referida por el Libro Verde de la Comisión Europea del 07-06-2006 relativo a la gestión integrada de los océanos, los mares y las zonas costeras y marinas: participación de Francia en el debate²¹.

La participación de las autoridades francesas en el Libro Verde de la Comisión Europea del 07-06-2006 “hacia una política marítima de la Unión: una visión europea de los océanos y de los mares” es doble: significa en primer lugar “que ésta acoge favorablemente el Libro Verde de la Comisión para una futura política marítima de la Unión” y en segundo lugar, decide aprobar una ley (nacional) para el mar”.

Dos preocupaciones estrechamente ligadas en realidad y que reservan un importante lugar a la GIZC:

1.- Respuesta de las autoridades francesas al Libro Verde de la Comisión

La contribución franco-portuguesa-española del 27-04-2005 ya había puesto de relieve el lugar reservado a las actividades ligadas al mar y la importancia atribuida a la necesidad de anclar la integración de las políticas nacionales marítimas a Europa.

En efecto, desde hace tiempo varios factores llevaban a la aplicación de una verdadera política marítima integrada a nivel europeo que buscaba promover una economía sostenible del mar. La exigencia de una industria marítima competitiva, la importancia del medio marino para el uso sostenible de los recursos marinos, el interés de seguir a la vanguardia de los conocimientos y de la tecnología, de promover la innovación en un contexto evolutivo, de desarrollar el conocimiento marítimo de Europa y el empleo sostenible en el sector marítimo, de animar el papel de los “Clusters” marítimos...

Pero importa cada vez más la calidad de vida en las regiones costeras, con el atractivo creciente de las zonas costeras, como lugar de vida y de trabajo, la necesidad de adaptarse a los riesgos costeros, de desarrollar el turismo costero, de reforzar la gestión del interfaz tierra-mar para garantizar el control del urbanismo y de la artificialización de los paisajes, de acondicionar el espacio para una economía marítima en expansión.

El informe francés propone también inspirarse en el ejemplo francés de la Ley del litoral y de la elección de los instrumentos utilizados: SMVM, planificación del agua (SDAGE y SAGE), CNL, CELRL, desarrollo portuario y no especialización portuaria. Esta ley apoya también la exigencia de una integración de todas las políticas sectoriales que conciernen el mar, incluida la estrategia para la protección del medio ambiente marino

2.- La Ley francesa del Mar²³

Es el resultado del grupo de reflexión “Poseidón” animado por el UICN (Francia) y el CNL y fue propuesta al 1^{er} Ministro en diciembre de 2006.

Retoma numerosas propuestas del Libro Verde y se articula en torno a cuatro elementos clave:

- refuerzo de la garantía y de seguridad de las actividades marinas;
- mejora del conocimiento del mundo marino;
- contribución del mundo marítimo a la economía, al crecimiento y al empleo, en particular por la innovación y la competitividad;
- protección y valorización del patrimonio natural marítimo.

Estos objetivos necesitan del apoyo de la política nacional marítima en Europa por:

- una política marítima integrada a nivel europeo, como lo recomienda el Libro Verde de la Comisión;
- una economía sostenible del mar, con una industria marítima competitiva;
- por la importancia otorgada al medio marino para el uso sostenible de los recursos marinos;
- por la necesidad de mantenerse a la vanguardia de los conocimientos y de la tecnología;
- por la innovación en un contexto evolutivo;
- por el desarrollo del conocimiento marítimo de Europa;
- por la importancia creciente de los Clusters;
- necesidad de mantenerse a la vanguardia de los conocimientos y de la tecnología;
- el desarrollo de la investigación al servicio de los actores públicos y de la economía;
- una política que persigue promover la GIZC, con una nueva gobernanza marítima que implica la inclusión de las regiones y subregiones marítimas regionales²⁴.

3. Un nuevo enfoque de la GIZC en Francia: la experimentación de los microproyectos GIZC en toda la Francia continental y en los Territorios de Ultramar

Se han pedido 49 proyectos, de los cuales se han elegido 25. Los agentes de estos proyectos son en esencia las estructuras intermunicipales (comunidades de municipios, de aglomeración, urbanas y sindicatos intermunicipales, las comarcas en

número restringido, los sindicatos mixtos, las asociaciones, el Consejo Regional, el Consejo General, los parques naturales regionales, las agrupaciones de interés público).

El reparto geográfico se concentra sobre todo en el sur de la Bretaña, en el Mediterráneo y en las islas de Ultramar. La talla de los proyectos es heterogénea: un solo municipio (7 proyectos) y un territorio de más de 900 municipios (Le Havre y el bajo valle del Sena).

La cooperación es frecuente con los servicios del Estado (el 73% de los proyectos, los organismos socio profesionales, los organismos de investigación y las asociaciones).

Objetivos principales perseguidos: preservación de la naturaleza (20), control del turismo y urbanismo (13), pesca y sus derivados (14), calidad del agua (12), participación de la población (12), contaminación (8), agricultura (9), erosión de la costa (4), comercios, industria (3), estrategia GIZC (11), instrumentos GIZC y articulación con las políticas públicas (SCOT), reserva natural, parques marinos, SMVM, DTA, SAR...).

Criterios de la GIZC: seis indicadores; integración tierra-mar, integración sectorial, integración de las políticas públicas, gobernanza, asociación de ciudadanos, dimensión sostenible, experimentos y avance del procedimiento GIZC.

Perfil-tipo de los estudios seleccionados: gestión por una estructura intermunicipal, un territorio de tamaño pertinente (meso) (10 a 40 municipios), socios múltiples (con servicios del Estado) y asociaciones de ciudadanos, un proyecto de desarrollo sostenible.

Aprendizajes de la experiencia:

- puntos fuertes:

- compromiso de las corporaciones territoriales y recomposición territorial;
- voluntad de los gestores de proyecto de establecer colaboraciones con el Estado;
- importancia concedida a la preservación del medio ambiente natural;
- compromiso en las SCOT (apertura a la GIZC);
- integración tierra-mar.

- puntos débiles:

- debilidad de las preocupaciones por la equidad social;
- débil asociacionismo de los usuarios;
- dificultad para articular los proyectos locales con las políticas públicas subyacentes;
- rechazo de algunos estudios dignos de interés,
- finalmente, el carácter de microproyectos, a menudo sin relación real con los desafíos de la GIZC.

BIBLIOGRAFIA

GHEZALI, GIZC: *L'approche statutaire de la zone Côte d'Opale*, Editions du littoral, 2000, Boulogne sur Mer.

- 1 *La Ley del litoral había incluido la obligación de hacer un balance cada dos años, que sólo se ha realizado 13 años más tarde, en 2000. La Comisión Nacional del Litoral, constituida por el CNADT elaboró su propio balance y un estado de alerta. La UICN, por su parte, entregó su propio balance en 2006.*
- 2 *Vid. sobre todo el diario « Le Monde » del 10 de julio de 2003, que le dedica su editorial.*
- 3 *“Construir juntos un desarrollo equilibrado del litoral” DATAR 2004, La documentación francesa”.*
- 4 *Artículo L 121.1 CU (Ley SRU 23.12.2000) equilibrio entre la renovación urbana, un desarrollo urbano controlado, el desarrollo del espacio rural, por una parte, y la preservación de los espacios destinados a actividades agrícolas y forestales y la protección de los espacios naturales y paisajes, por otra parte, respetando los objetivos del desarrollo sostenible”.*
- 5 *En francés, Esquema de Coherencia Territorial (Schéma de Cohérence Territoriale). (N. del T.)*
- 6 *En francés, Plan Local de Urbanismo (Plan Local d'Urbanisme). (N. del T.)*
- 7 *Ar. CE 19.3.1858 Rec. p. 399 « Vernes ».*
- 8 *Cf. caso de la rehabilitación de la playa de Pampelune (CAA Marsella del 20-01-200) (sic).*
- 9 *Fueron autorizados 12 tipos de acondicionamientos ligeros (artículo 146.2 modificado del C.U.).*
- 10 *Procedimiento por el cual el legislador valida retroactivamente un acto administrativo anulado por el juez administrativo tras recurso por abuso de poder (N. del T.)*
- 11 *Los cinco lugares elegidos en 1996 son el área metropolitana de Marsellesa, los Alpes marítimos, el estuario del Sena, el estuario del Loira, Los Alpes del Norte (abarcando los principales parques); todos ellos tienen una fachada marítima o lacustre.*
- 12 *Existen 9 esquemas de servicios colectivos que definen la estrategia del Estado a veinte años: enseñanza superior e investigación, cultura, sanidad, información y comunicación, transporte de viajeros y de mercancías, energía, espacios naturales y rurales, deporte.*
- 13 *Cargo comparable en Francia al de vicepresidente del Gobierno español. (N. del T.)*
- 14 *El presidente de la Agencia de las Áreas Marinas Protegidas es además presidente del Consejo Nacional del Litoral y de las Riberas Lacustres.*

- 15** *Vid. nuestros desarrollos en la obra de GHEZALI, GIZC: l'approche statutaire de la zone Côte d'Opale, Editions du littoral, 2000, Boulogne sur Mer.*
- 16** *Ibidem.*
- 17** *Vid el informe francés que aborda la estrategia GIZC, redactado para la DIACT.*
- 18** *Extractos de comunicado del primer ministro tras el CI del Mar del 29 de abril de 2003. el CI del Mar del 16-04-2004 ha confirmado esta decisión y el CIADT del 14-09-2004, profundizando en estas decisiones, ha lanzado una convocatoria de proyectos GIZC.*
- 19** *Vid. Coloquio de Montpellier, mayo de 2008.*
- 20** *Vid. comunicación del Decano Michel Prieur.*
- 21** *Informe francés (DIACT). Proyecto de "interpretación de las autoridades francesas del Libro Verde sobre las políticas marinas de la UE" 20-04-2007.*
- 22** *Vid. en este punto las actas del Coloquio de Boulogne sur Mer sobre el Libro Verde, publicadas por la revista electrónica internacional de ciencias del medio ambiente en la página Vertigo (página canadiense y norteamericana).*
- 23** *Ibidem.*
- 24** *Ibidem.*

3

El desarrollo y ejecución
de la Ley de costas de 1988:
logros y retos pendientes.

José Luis Meilán Gil

INTRODUCCIÓN

La Ley de Costas de 28 de julio de 1988 (LC) ha rendido un buen servicio al país. En una medida estimable ha puesto coto a la degradación y mal uso del litoral. Sus preceptos constituyeron y actuaron como un tratamiento de choque por la contundencia y maximalismo de su orientación. La realidad demuestra también que se ha producido un abundante litigiosidad.

La ley es deudora del momento en que se aprobó, incluso en su título, idéntico a la ley de 1969. La pieza fundamental de la LC y elemento de referencia en toda ella, es el dominio público marítimo-terrestre, de titularidad estatal. De una parte, su definición revela contradicciones e incoherencias generadoras de inseguridad jurídica. De otra, la que en la ley se configura como protección de ese dominio público, la zona de servidumbre -que no forma parte de él- puede ser entendida desde una perspectiva diferente, en la que juegan los títulos competenciales de medio ambiente (bases estatales y normas adicionales de las CC.AA.) y de ordenación del territorio, del litoral y urbanismo (competencia de las CC.AA.). Se trataría de la ordenación -incluida la protección- del litoral. Sobre estos dos asuntos se trata aquí, adelantando que la LC ha cumplido su misión.

La LC escogió una de las opciones que el legislador podía adoptar, como ha reconocido la STC 149/1991 de 4 de julio, pero no la única. Pienso que veinte años después, la consideración del litoral desde la perspectiva medioambiental y de ordenación del territorio permitirá proporcionar un mayor protagonismo y responsabilidad a las CC.AA. Lo digo en la convicción, expresada y razonada, hace más de quince años, de que el Estado no tiene que ser considerado mejor garante que las CC.AA. de la protección y ordenación de un litoral tan variado como el de España.

PRINCIPIOS ORIENTADORES DE LA LC

La exposición de motivos de la LC subraya, con razón, la importancia de la costa en España, por su extensión (7.880 km) y desde el punto de vista humano, económico, ecológico, de ocio. No es necesario ponderarla de nuevo.

La misma Exposición de motivos subraya la degradación y destrucción de ese espacio físico como consecuencia de “la desnaturalización de porciones del dominio público litoral” o de su privatización. “Ese doble fenómeno de destrucción y privatización del litoral” es lo que exigía “de modo apremiante una solución clara e inequívoca acorde con la naturaleza de esos bienes”.

La ley ha sido “profundamente innovadora” como dice su Exposición de motivos. Lo ha sido en la definición del dominio público marítimo-terrestre, en su delimitación y deslinde, así como en la zona de servidumbre de protección del mismo.

1. Dominio público natural

Por lo que se refiere a la definición o determinación del dominio público marítimo-terrestre en unos casos, según la exposición de motivos, la innovación consiste en “restaurar en toda su pureza principios de hondo arraigo en nuestro Derecho histórico” poniendo como ejemplo la recuperación de “la expresión tradicional de ribera del mar”. En otros, incorporando preceptos y técnicas de nuevo cuño. En resumen, opera una ampliación del dominio público bajo la equívoca etiqueta doctrinal del dominio natural o por naturaleza, en una interpretación del artículo 132 de la CE, en donde por primera vez, a nivel constitucional, se regula el régimen de los bienes de dominio público y en donde se dice que son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre y las playas, para lo que aquí interesa. La base doctrinal se empezó a fraguar en un dictamen del Consejo de Estado en relación con las islas Salvora, Bionta y Noro, que no fue seguido por el Tribunal Supremo¹.

Como habrá ocasión de comprobar tal apelación a lo natural, a la naturaleza, será desmentida en algunos casos. No tendría mayor consecuencia si no fuera porque el deslinde, que tiene por finalidad constatar las características físicas de los bienes que forman parte del dominio público-terrestre, una vez aprobado, declara la posesión y la titularidad dominical a favor del Estado.

Tampoco la apelación al dominio natural como un bien caracterizado por la inalienabilidad e imprescriptibilidad ha podido asumirse con plenitud en la LC. Se trataba de sostener que nunca habían podido ser de propiedad privada bienes situados en el nuevo dominio público, aunque hubiesen sido enajenados por la Administración del Estado, adquirida la propiedad en pública subasta y reconocida por sentencia firme del Tribunal Supremo. Son los enclaves que han dado lugar a pleitos famosos². La Ley, en su disposición transitoria primera, que ha sido aseada por la del reglamento aprobado por Real Decreto 1471/1989 de 1 de diciembre (RC) ha tenido que reconocer la propiedad y transformarla en concesión, en la pirueta de una expropiación vergonzante en la que, con la anuencia del Tribunal Constitucional, la concesión es el justiprecio³.

En definitiva, la calificación del dominio público marítimo-terrestre es una determinación del legislador, constitucional y ordinario, no deriva del “orden de la naturaleza” aunque “la naturaleza de las cosas” pueda servir para justificar el régimen jurídico que se les aplica⁴.

2. Inercia preautonómica en la Ley

La Ley de Costas de 1988, aprobada bajo la vigencia de un Estado autonómico, fue deudora, sin embargo, de la inercia del Estado anterior a la Constitución. Así lo sostuvo hace veinte años⁵ y corroboró posteriormente la STC 149/ 1991 de 4 de julio al declarar inconstitucionales una serie de preceptos como la autorización de usos en la zona de servidumbre de protección, cuya competencia originariamente se reconocía a la Administración del Estado. La cuestión no está cerrada y resulta ahora replanteable después de la contundente y demoledora STC 61/1997 de 20 de marzo que reafirmó la competencia de las CC.AA. sobre el urbanismo y también sobre ordenación del territorio y litoral.

Esa misma inercia se manifiesta en considerar el dominio público como propiedad pública, cuyo titular en este caso es el Estado. Una construcción de esta categoría “more privato”: frente a propiedad privada, con titular particular, el dominio público tendría un titular público. Si se sostiene la tesis de que el dominio público más que una propiedad pública es un título de intervención, nos encontraremos en mejores condiciones de abordar el tema de la relación del dominio público con la distribución de competencias estatales y autonómicas. El dominio público no es un título competencial que juegue para la distribución de competencias entre el Estado y las CC.AA, como ha reconocido reiteradamente el Tribunal Constitucional⁶.

La incorporación de un bien al dominio público supone, no tanto una forma específica de apropiación por parte de los poderes públicos, como una técnica dirigida primordialmente a excluir el bien afectado del tráfico jurídico privado. Bajo esta perspectiva habría que entender lo que se denomina en la Constitución dominio público estatal, que es la calificación que se le da al dominio público marítimo-terrestre. Si se concibe el dominio público como una técni-

ca jurídica capaz de apartar del tráfico privado determinados bienes, pueden limitarse las facultades del pretendido titular de ese dominio público, sobre todo por lo que se refiere a la zona de servidumbre de protección, que no es dominio público.

LA DETERMINACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE⁷

1. Entrecruzamiento de lo natural y lo artificial

La determinación del dominio público marítimo-terrestre, que es uno de los fines de la LC, se contiene en los artículos 3,4 y 5 de la Ley. Podría afirmarse en una primera aproximación que el contenido de los artículos 3 y 5 de la LC-ribera del mar y de las rías y las islas- responde a un determinado entendimiento del dominio público natural, en un sentido físico o de lo que ofrece la naturaleza, por contraste con el dominio público artificial⁸ al que se referirá el artículo 4, que comprendería el resultado de la acción del hombre. La correspondencia, sin embargo, no es exacta.

La diferenciación se establece en relación con el artículo 132.2 de la Constitución. Este precepto habilita para que por Ley se determine lo que sea dominio público añadiendo que, en todo caso, lo serán la zona marítimo-terrestre y las playas. A ellas se refiere el artículo 3.1 de la LC, que define la ribera del mar y de las rías, en la que se incluyen zona marítimo-terrestre (ZMT) y playas.

El legislador ordinario se encuentra vinculado por la Constitución, que reconoce como bienes constitucionalmente protegidos los citados. Playas y ZMT son dominio público por determinación del constituyente; el legislador ordinario no puede dejar de incluirlas en el dominio público.

El artículo 4 de la LC responde, en cambio, a la habilitación que contiene el citado artículo 132.2 de la Constitución, lo que explicaría el inciso inicial de aquel precepto (“pertenecen asimismo al dominio público marítimo-terrestre estatal ...”).

Es evidente que el legislador ordinario en aplicación de lo dispuesto en el artículo 132,2 de la CE puede, de un lado, ampliar el dominio público y, de otro, definir determinadas pertenencias del dominio público marítimo-terrestre de una manera diferente a como lo habían sido en la ley de 1969, -caso de las playas- o en la legislación tradicional de las Partidas -caso de la ribera del mar-. En ese sentido se manifiesta la STC 149/1991 de 4 de julio al sostener que al referirse la Constitución a la zona marítimo-terrestre y las playas “no pretende atribuir otro concepto que el de su valor léxico”, que “como todo criterio que hace referencia al cambio en el tiempo, adolece de una cierta imprecisión, puesto que puede modificarse nuestro conocimiento del pasado y no tenemos el del porvenir” (f.jco. 2, A).

Ese relativismo confirma el rechazo de la concepción del dominio público natural como algo absolutamente necesario, inmutable e intemporal, interpretable con el criterio del

idealismo filosófico⁹. La nueva realidad recogida en la ley es conforme a la idea que se tiene de ella en un momento determinado, como una actualización que no desnaturaliza, se dice²⁰, pero en todo caso cambiante y tampoco petrificada en la configuración de la ley actual. Y, aunque no sea esencial, no está justificada la innovación de la ley en la tradición histórica a que aquella invoca²¹. Es el resultado del voluntarismo del legislador, pero voluntarismo, al fin, aunque limitado por la conciencia social de la realidad a que se aplica.

La dificultad de apreciar lo que es natural, como realidad física, se percibe en la misma ley y ha quedado manifiesta en la amplia jurisprudencia que su aplicación ha generado.

En el artículo 4 nos encontramos con bienes de dominio público que, aunque lo son por determinación del legislador, se definen al modo de los del artículo 3, con una afectación basada en las condiciones físicas o naturales. Así sucede con los “acantilados sensiblemente verticales, que estén en contacto con el mar” (apartado 4) que hubieran podido incluirse en la ribera del mar del artículo 3.^o, como evidencia el apartado 5 del artículo 4, que los incluye al lado de las playas y la zona marítimo-terrestre definidas, a su vez, por sus “características naturales”²². El carácter decisivo de la condición física se manifiesta al añadir al contacto con el mar el con “espacios de dominio público, hasta su coronación”. La LC de 1988 reconoce que “da un tratamiento unitario a estos elementos naturales”. Esa condición se corrobora con las precisiones contenidas en el artículo 6,3 del RC al incluir “las bermas o escalonamientos existentes antes de su coronación”²³.

Un caso característico del entrecruzamiento de lo “natural” y lo “artificial” es el de terrenos invadidos por el mar. El apartado 3 del artículo 4 de la LC dice taxativamente que pertenecen al dominio público marítimo-terrestre “los terrenos invadidos por el mar que pasen a formar parte de su lecho por cualquier causa”. Expresado así, no parece que exista duda alguna de que el supuesto sería reconducible al artículo 3.2 –mar territorial– y que nos encontramos ante una circunstancia física meramente constatable para su calificación demanial.

Las cosas, sin embargo, no son tan lineales, como se encarga de ilustrar el RC. Se califican de dominio público terrenos aunque no hayan sido inundados por el mar y se niega en otros casos esa calificación aunque se haya producido la inundación.

Así, el artículo 6.2 del RC declara que son de dominio público los terrenos “*naturalmente inundables* cuya inundación por efecto de las mareas haya sido impedida por medios artificiales tales como muros, terraplenes, compuertas u otros sistemas semejantes”. Sin embargo, no tendrán aquella condición “los terrenos inundados mediante técnicas artificiales cuya cota sea superior a la de la mayor pleamar”.

Se comprende cuál es la intención del legislador: prohibir que, por obras del hombre, se impida artificialmente que un espacio tenga las condiciones físicas que lo calificarían de

dominio público. La cuestión se complica con lo dispuesto en los artículos 6.1 de la LC y 9.1 del RC. Los propietarios pueden construir obras de defensa previa autorización o concesión, con las limitaciones establecidas en el RC, para evitar que se haga realidad la amenaza de invasión de sus terrenos por el mar o arenas de las playas, sea debida a causas naturales o artificiales. En este caso el legislador entiende que es legítimo impedir la invasión natural de unos terrenos de propiedad particular y evitar su transformación automática en pertenencias del dominio público.

El precepto no deja de ofrecer problemas, porque es la Administración quien autoriza o no las obras y singularmente cuando las obras²⁴ se realizaron años antes de que entrase en vigor la LC²⁵. La interpretación estricta de ese precepto, unido a la consideración de dominio público por naturaleza antes expuesta, haría que partes de ciudades costeras, urbanizadas y edificadas mucho antes de 1988, fuesen consideradas de dominio público. Un absurdo que el sentido común –a ello se ha referido alguna sentencia– impide, y que alerta de las aberraciones a que puede conducir el dogmatismo de una concepción absolutista –hegeliana la calificué– del dominio público natural²⁶.

2. Examen individualizado de los bienes de dominio público marítimo-terrestre

2.1 Zona marítimo-terrestre

El RC ha tenido que acudir en ayuda de la ley para precisar contornos imprecisos, como sucede con la determinación de la zona marítimo-terrestre. El artículo 3,1,a se aparta de la referencia tradicional, desde las fuentes romanas, a los mayores temporales ordinarios²⁷, que se sustituye por “conocidos”. El RC ha debido aclarar que para ello “se utilizarán las referencias comprobadas de que se disponga”, con detrimento de la seguridad, aunque el Tribunal Constitucional considera que no entraña mayor dificultad que los temporales ordinarios. Para evitar las consecuencias aberrantes de fenómenos esporádicos y extraordinarios ha incluido que “no se tendrán en cuenta las ondas de mayor período de origen sísmico o de resonancia cuya presentación no se produzca de forma secuencial”.

2.2 Playas

Por lo que se refiere a las playas, resulta una prepotencia dogmática sostener que la concepción de ellas en la LC de 1988 es la verdadera, conforme a la naturaleza, y no la de la LC 1969.

Por la misma razón que el legislador de 1988 ha definido las playas de una manera distinta a la efectuada por el de 1969, otro legislador puede definir las de diferente manera. La sistematización que hace el artículo 3.1 de la LC de 1988 englobando dentro de la ribera del mar y de las rías a la ZMT²⁸ y a las playas, no influye en cuanto al fondo-entendiendo a estos efectos lo “natural” o “físico”. respecto de lo que decía la LC de 1969. Aquí y allí la playa es ribera del mar. En 1969 la ZMT está esencialmente ligada al mar. Es discutible que, como se sos-

tiene en la Exposición de motivos, la definición de la ribera del mar en la LC de 1988 es “más acorde con la realidad natural” y desde luego no se corresponde al derecho medieval y romano, donde no se había acuñado la expresión técnica de ZMT.

Para la LC de 1969 las playas eran “arenales o pedregales en superficie casi plana con vegetación nula o escasa y característica”. Ciertamente, una descripción abierta a diferentes apreciaciones de lo que se entiende por “casi”, “escasa” y “característica”. Pero una crítica parecida puede hacerse de la definición de 1988: “zonas de depósito de materiales sueltos” tales como arenas, gravas y guijarros, además de incluir “escarpas, bermas” y sobre todo “dunas”. Es una decisión del legislador, o una manifestación de su voluntarismo, sin duda legítima, que no necesita escudarse en el carácter necesario del dominio natural en los términos expuestos con anterioridad.

Se reconoce que las dunas no eran playa desde el punto de vista jurídico. Ahora forman parte de ella, “lo que –se sostiene– geográficamente y morfológicamente es indiscutible”¹⁹. Pese a esta rotunda afirmación, la realidad –física, natural– no es tan clara y ha de reconocerse de seguido que “el problema estriba en determinar hasta donde se extiende la playa”, precisamente porque “las cadenas de dunas pueden alcanzar una gran profundidad hacia el interior, muy lejos del mar”. ¿Donde queda la noción de ribera del mar que es determinante para la definición de playa?

En la definición de la LC de 1988 queda en entredicho el carácter natural, atemporal y necesario, que se quiere atribuir al dominio público del mismo nombre. Cuestión que no sólo no arregla, obviamente, el RC sino que la acentúa, revelando además cuál es el fundamento de la definición. Se consideran dunas las que hayan sido formadas no sólo por la acción del mar, sino también por “el viento marino u otras causas naturales o artificiales”, tengan o no vegetación. El legislador ha querido zanjar con esta amplia descripción cualquier duda acerca del carácter demanial de las dunas, a pesar de la dificultad que implica identificar los distintos fenómenos. En realidad, no haría falta que se refiriese al viento marino si cierra la enumeración con cualquier causa. La referencia a causas artificiales pone en cuestión el carácter natural de la duna.

El artículo 4.d) del RC ha puesto en evidencia la dificultad de tan ambicioso deseo, ya que dispone que se incluyen en la delimitación de la playa, además de las dunas “vivas” o “en desarrollo, desplazamiento o evolución”, las “fijadas por la vegetación hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa”. ¿No habíamos quedado en que las dunas eran dominio público por naturaleza? ¿Por qué establecer este límite? La razón que se da es la protección del dominio público, finalidad loable que, en la propia LC, justifica la zona de servidumbre de protección.

El legislador ha querido proteger lo inimaginable. La consecuencia es una evidente inseguridad jurídica que se manifiesta en la aleatoriedad de los deslindes y que se frena, cuando se quiere, o por el sentido común, manifestado en una diferente manera de apreciar lo que es natural.

En contra de la concepción del dominio natural que se viene criticando opera el artículo 9,1 del RC. Puede haber terrenos amenazados por la invasión de las arenas de las playas, por causas naturales o artificiales. En este caso como en la invasión por el mar, los propietarios pueden construir obras de defensa. La acción autorizada del propietario impide el desarrollo, desplazamiento o evolución de la duna, con la consecuencia de que seguirá siendo de propiedad privada lo que naturalmente debiera ser dominio público.

Sin acudir a ese caso extremo, la misma conclusión se desprende del tratamiento que la disposición transitoria primera 4 de la LC y cuarta del RC da los terrenos que, por ser dunas, no eran playa en la LC de 1969. Se considera que quedan sujetos al régimen de concesión de los enclaves (disposición transitoria primera, 1 LC y primera RC), justiprecio de una expropiación, que reconoce que el terreno no era dominio público.

2.3. Acantilados

Problemas plantean también los acantilados. En la ley se declaran como dominio público los sensiblemente verticales, que estén en contacto con el mar o con espacios de dominio público marítimo-terrestre, hasta su coronación. Se trata de dominio público por determinación del legislador si se atiende a su inclusión en el artículo 4,4 de la LC. No forman parte de la ribera del mar y de las rías. Y, sin embargo, su calificación como tal se hace por una consideración física, como una unidad morfológica²⁰. Hubieran podido incluirse en la ampliada ZMT del artículo 3,1 de la ley, como se razonó anteriormente y se ha hecho con las dunas integrándolas, hasta un cierto límite, en la unidad morfológica de las playas. Esa fue la propuesta de la enmienda presentada al proyecto de ley, que no incluía los acantilados, que los consideraba integrados en la ribera del mar.

La redacción actual es resultado de una transacción, lo que abunda en la tesis de la relativización del dominio natural necesario y absoluto. Y la confirma la circunstancia peculiar de que el responsable de la enmienda ha manifestado posteriormente en sede doctrinal tener dudas de que fuese necesaria la innovación²¹.

Las dificultades para determinar el acantilado por parámetros físico-naturales se evidencian en la definición de la LC y en la ayuda que le ha prestado el RC. De entrada, los fenómenos geológicos han de ser “sensiblemente verticales”. ¿Hasta cuánto serán acantilados? ¿Desde cuando dejarán de serlo? ¿Dónde comienza el terreno susceptible de propiedad privada? No es sólo cuestión de seguridad jurídica, sino de conocer qué es y qué no es dominio público.

La referencia natural no es suficiente. Se trata de una decisión del legislador legítima, e incluso razonable, pero discutible, no esencialmente vinculado a la naturaleza de las cosas, salvo que esa se entienda idealmente. Por eso el artículo 6,3 del RC contiene una precisión netamente jurídica, como sucede frecuentemente en normas de Derecho administrativo: “a los efectos de se consideran acantilados sensiblemente

verticales aquellos cuyo parámetro, como promedio, pueda ser asimilado a un plano que forma un ángulo con el plano horizontal igual o superior a 60 grados sexagesimales”. La cuestión se complica al incluir “las bermas o escalonamientos existentes hasta su coronación”²², y al haber dispuesto el contacto no sólo con el mar, sino también con espacios de dominio público marítimo-terrestre, que ha dado lugar a que se hable de “acantilado terrestre”²³ como puede ocurrir con las dunas no originadas por el viento marino, sino por otras causas naturales o artificiales y sobre todo problemas relacionados con discutidos deslindes²⁴.

2.4. Terrenos desafectables e indefectables

El carácter de dominio natural, aplicable indiscriminadamente al dominio público marítimo-terrestre, quiebra en algunos de los supuestos del artículo 4 de la LC. Es lo que sucede palmariamente con el apartado 5, según el cual pertenecen al dominio público marítimo-terrestre “los terrenos deslindados como dominio público que por cualquier causa *han perdido sus características naturales* de playa, acantilado o zona marítimo terrestre”. Por eso, se ha hablado con razón de bienes demaniales artificiales²⁵, de dominio público artificial, cuyo título procede de la potestad reconocida al legislador ordinario por el artículo 132,2 de la CE.

Esa artificialidad se corrobora con la posibilidad de su desafectación (artículo 18 LC). Dicho de otro modo, si continúan como dominio público es por esa afectación al uso público y no por su inexorable condición natural. En ese sentido la LC 1969 era más consecuente desde el punto de vista de la consideración natural del dominio público, ya que una vez perdida las características naturales el bien quedaba desafectado del dominio público y se convertía en un bien patrimonial. Eran los denominados “sobrantes” en una calificación harto expresiva. En la LC de 1988 la desafectación ha de ser expresa. La razón de la permanencia de los terrenos en esas circunstancias dentro del dominio público se debe a que se entiende que, por principio, son necesarios para la protección o utilización del dominio público marítimo-terrestre, como otros terrenos que sean patrimoniales del Estado (artículo 17). Esa es la razón, que puede ser plausible, pero que proporciona un argumento más para la “artificiosidad” de la teoría del dominio natural que como fundamento doctrinal subyace en la LC y evidencia sus contradicciones, que no pueden negarse incluso por defensores significados de la ley²⁶.

Las condiciones físicas no son, por tanto, decisivas para la permanencia dentro del dominio público. Una vez más es la determinación del legislador la que decide y crea problemas que no pueden resolverse mediante la mera constatación de una realidad física y que resultan especialmente agudos si se pretende dar un carácter retroactivo al precepto, al negar la desafectación tácita de la LC de 1969.

No es que lo natural no tenga influencia en este supuesto. De un lado, el legislador está condicionado por la relación de estos terrenos con el dominio público declarado explícitamente en el artículo 132,2 de la CE. De otro, la Administración ha de razonar para la desafectación que son innecesarios para la

protección del dominio público o, desde otra perspectiva, ha de probar frente a una reclamación en contrario que siguen siéndolo por aquella razón.

La LC muestra contradicciones en el tratamiento de la permanencia de la condición de bienes de dominio público marítimo-terrestre²⁷. Podrán perderla por desafectación terrenos que lo son por sus características naturales, como acaba de exponerse. Otros con esas características, en cambio, aparecen excluidos de la posibilidad de desafectación según el artículo 18 de la LC, como sucede con las accesiones a la ribera del mar (art. 4,1 LC) o terrenos invadidos por el mar que pasen a formar parte de su lecho (art. 4,3 LC). No parece razonable sostener esa diferencia²⁸.

Por el contrario, terrenos que se incorporan al dominio público y que no forman parte del dominio natural –ribera del mar²⁹– como los ganados al mar como consecuencia directa o indirecta de obras y los desecados en su ribera (art. 4,2 LS) no son desafectables. La finalidad del legislador se manifiesta inequívocamente en la exposición de motivos, con especial referencia a la superación de lo que propugnara la Ley de 1918 sobre desecación y saneamiento de marismas. La LC, dice, se propone “no sólo mantener en este dominio público los espacios que reúnen las características naturales del medio, sino además establecer mecanismos que favorezcan la incorporación de terrenos al dominio público, ampliando la estrecha franja costera que actualmente tiene esa calificación demanial”. ¿Dónde queda el absolutismo intemporal del dominio natural?

Lo que se ha dicho respecto del apartado 2 del artículo 4 puede aplicarse al apartado 8: terrenos colindantes con la ribera del mar que se adquieran para su incorporación al dominio público marítimo-terrestre.

2.5. Islotes e Islas

La regulación de islotes (art. 4,5) e islas (art. 5) desde el punto de vista del dominio público constituye una muestra más de que el carácter natural no es decisivo para su calificación como dominio público necesario³⁰. Antes de la LC las islas eran propiedad del Estado o en la redacción de la Ley de Costas de 1969 pertenecían al Estado “en calidad de bienes patrimoniales” y, por tanto, eran enajenables como sucedió en más de una ocasión, lo que explica en parte la existencia de islas de propiedad privada³¹. La LC amplía el dominio público a las islas en general en lo que se ha denominado “un ejemplo más de utilización táctica del dominio público”.

Pero tanto las islas que sean de propiedad privada (art. 5 de la LC) como los islotes de propiedad particular con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley (disposición transitoria segunda, 3 de la LC) conservarán esta condición. ¿Dónde queda la inalienabilidad de bienes cuyo natural lleva a considerarlos de dominio público³²? Si en el caso de las islas, por su dimensión y habitabilidad resultaba más difícil declarar el dominio público de las que fueran de propiedad privada con anterioridad a la ley, ninguna dificultad habría para no

dar a los islotes de propiedad privada el mismo tratamiento que la ley da a los enclaves en zona marítimo-terrestre.

Otra muestra que ofrece la LC de que no puede entenderse el dominio público marítimo como natural necesario o absoluto es la regulación de los “terrenos ganados al mar como consecuencia directa o indirecta de obras y los desecados de su ribera” (art. 4.2 de la LC). Pues bien, pese a ese precepto y a la enfática declaración del artículo 9.1 de la LC de que no podrán existir terrenos de propiedad distinta de la del Estado en ninguna de las dependencias del dominio público marítimo-terrestre “ni aun en el supuesto de terrenos ganados al mar o desecados en su ribera”, la disposición transitoria segunda de la LC declara que los que lo hayan sido “en virtud de cláusula concesional establecida con anterioridad a la promulgación de la ley serán mantenidos en tal situación jurídica”.

Por tanto, terrenos que tendrían que ser de dominio público según la definición de la LC, que lo eran antes de la acción del hombre, no lo son para la LC. Ha tenido que reconocerse que es “una excepción rigurosa a todo el sistema general de la ley y justificada por motivos de oportunidad no derivados de la naturaleza de las cosas, de dificultad de recuperación o de integración de estos terrenos y sujetos a actividades urbanísticas”³³.

El artículo 9,1 de la LC es, por ello, una norma para el futuro. Y de otra parte, comprobar si las obras se realizaron o no al amparo de una concesión no se adecua fácilmente a una mera constatación, como se define el deslinde³⁴.

2.6. Enclaves

Una muestra palmaria de la incoherencia a que conduce el dogmatismo es la artificiosa solución de la disposición transitoria primera. No se pueden reconocer propiedades privadas en lo que la LC define como ZMT, pero existen³⁵. La propia disposición transitoria ha de recoger la referencia a espacios de la zona marítimo-terrestre, playa y mar territorial que hubieran sido declarados de *propiedad particular* por sentencia judicial firme anterior a la entrada en vigor de la LC. Sencillamente –más bien con notorio desparpajo– las convierte en derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público en virtud de concesión, sin pagar canon por treinta años prorrogables por otros treinta: en la LC a solicitud de los titulares de aquellas y de oficio en el RC para los primeros treinta. A la disposición transitoria primera se le escapa hablar del “anterior propietario”. En realidad se trata de una expropiación peculiar como se denunció en la doctrina³⁶ y ha tenido que admitir, no sin contradicciones y con funambulismo dialéctico la STC 149/91 de 4 de julio (fundamento jurídico 8)³⁷.

La presencia de las opiniones doctrinales, singularmente a favor del dominio natural absolutista, se siente en los razonamientos del TC, como en el propio iter de la redacción de la citada disposición transitoria³⁸ y en la Exposición de motivos³⁹.

La STC 149/91 hace algún brindis a aquella orientación doctrinal, que se encarga después de contradecir al ex-

presar la auténtica “ratio decidendi”, aunque no sin ambigüedades y equívocos en un razonamiento tachado de “semioscuridad”⁴⁰.

En un momento sostiene que “desde el momento mismo de la promulgación del texto constitucional, todos los espacios enumerados en el artículo 132,2 se integran en el dominio público del Estado”⁴¹. En otro, se afirma que aunque se hayan reconocido por sentencia judicial firme titularidades dominicales, recaen sobre unos bienes –zona marítimo terrestre y playas– que por sus propias características físicas y naturales eran y son de dominio público”. Afirmaciones que no le impiden reconocer a continuación que “su transformación implica una muy singular forma de expropiación”. ¿Como sería posible si antes eran dominio público?

El propio TC reconocerá que la Constitución “establece la *causa expropriandi*, que se produce simultáneamente un acto de *privación* de derechos y una compensación por tal privación”. En otras palabras, la concesión sería un también peculiar justiprecio. Tan peculiar que el TC se atrinchera en que su juicio es abstracto, y deja abierto que “nada impide que los afectados por la expropiación puedan impugnar ante la jurisdicción competente el acto administrativo de conversión de su título dominical en título concesional para deducir ante ella las pretensiones que estimen pertinentes frente al mismo”⁴², con alusión al derecho de tutela judicial efectiva.

Con invocación del artículo 14 de la LC que alude a acciones civiles a presentar dentro de los cinco años de la aprobación del deslinde se han presentado acciones declarativas de propiedad en la jurisdicción civil. No se rechaza esa competencia ni se declara vinculada la jurisdicción por el criterio de la Administración o de la jurisdicción contencioso-administrativa en relación con el deslinde practicado⁴³. Lo real es que no suelen prosperar. Se reconoce que el deslinde y la consecuente declaración de titularidad dominical a favor del Estado no impide que se ejerciten tales acciones, pero entender que “declarada la titularidad privada de la finca ésta quedaría excluida del demanio, choca con el criterio legal y haría perder todo el sentido a la citada disposición transitoria –la primera– que en ningún caso encontraría aplicación”⁴⁴.

Este caso de los enclaves es paradigmático de cómo no ha podido ser admitida la doctrina idealista del dominio público absolutista, necesario e intemporal, y corrobora la disposición transitoria segunda, 2 de la LC. No se trata de cuestionar su buena intención, sino la instrumentalización del razonamiento jurídico e incluso el innecesario cuestionamiento de la seguridad jurídica de sentencias judiciales firmes, en muchas ocasiones relativas a enajenaciones de la propia Administración Pública.

La incorporación deseable de esos terrenos al dominio público ha de realizarse por el cauce de la expropiación forzosa, para la que el artículo 132,2 de la CE es el título adecuado que justifica la *causa expropriandi*. La solución de la LC de 1988 es “económica” para la Administración Pública, pero deja una impresión insatisfactoria, ya que durante treinta

años –probablemente sesenta- esos terrenos quedarán en las mismas condiciones que antes de la Constitución, en una contradicción flagrante con la imposibilidad ideal de que la mantuviesen.

La solución de la LC ha dado lugar a quejas de países europeos como consecuencia de las de súbditos suyos. De acuerdo con el artículo 70,2 de la LC (137,1 RC) las concesiones no serán transmisibles por actos *inter vivos*. Una enmienda sorpresiva al proyecto de ley general de la navegación marítima, no presentada por el Ministerio competente en la materia, incorpora como disposición adicional cuarta dos apartados nuevos a la disposición transitoria primera de la LC, permitiendo la transmisión *inter vivos* de las concesiones otorgadas al amparo de la citada disposición, previa autorización de la demarcación o servicio de costas, previéndose también el ejercicio del derecho de tanteo y retracto por el Ministerio, aquí sí el competente, de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, en el plazo de tres meses.

LA FUNCIÓN DETERMINANTE DEL DESLINDE⁴⁵

Si a lo largo de lo que se ha expuesto se ha insistido en la crítica de una concepción absolutista del dominio público, que la LC admite de un modo parcial y contradictorio, es para subrayar los inconvenientes del dogmatismo y sugerir la modificación de la ley en aras de una mayor seguridad jurídica. Porque la determinación de los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre incide en la operación de deslinde de los mismos. No era una temeridad afirmar hace años que lo que fuese o no el dominio público marítimo-terrestre se jugaba en el deslinde. Así lo certifican los litigios y lo evidencia la práctica no siempre plausible.

El deslinde en la LC se configura en función de lo natural para la definición del dominio. Su objetivo es determinarlo por mera constatación. Según el artículo 13.1 de la LC el deslinde constata la existencia de las características físicas relacionadas en los artículos 3, 4 y 5 y al hacerlo declara la posesión y la titularidad dominical a favor del Estado. El vuelco de esta regulación del deslinde –que tiene como precedente la declaración administrativa de monte vecinal en mano común- ha sido espectacular, con su prevalencia, además, sobre las inscripciones en el Registro de la Propiedad: éstas no pueden prevalecer frente “a la naturaleza demanial de los bienes deslindados”.

La propia naturaleza de la función de constatar impide identificar esa potestad administrativa como una potestad discrecional, que siempre implica una elección. Se trata de comprobar fácticamente una realidad, de individualizar físicamente el bien que de conformidad con la ley es dominio público. La jurisprudencia habla de “materialización física del dominio público”, del “carácter declarativo y no constitutivo” que consiste en la operación jurídica en virtud de la cual “las definiciones legales se concretan sobre un espacio determinado, siendo esencial establecer los elementos de orden fáctico sobre los que se sustenta la condición del bien como de dominio público”⁴⁶.

Esa constatación tiene sentido en relación con bienes definidos físicamente que no admitan excepciones. Cuando eso no ocurra y entran en juego cuestiones de índole jurídica la regulación que hace la LC, sin distinguir, resulta abusiva, minusvalorando un principio de interés general como es la seguridad jurídica.

El uso multívoco y variado, explícito o implícito del demanio natural en la propia LC hace que la función y el valor que se da al deslinde no sea apropiado para todas las pertenencias del dominio público marítimo-terrestre⁴⁷. El privilegio de que goza la Administración no está, por ello, justificado en todos los supuestos.

Sin insistir, por evidente, en la inseguridad jurídica que causa la falta del deslinde debido, teniendo en cuenta la diferente determinación del dominio público marítimo-terrestre en la Ley de 1969 y en la de 1988 con los correspondientes efectos retroactivos de ésta sobre situaciones anteriores, la práctica pone de manifiesto la dificultad de constatar lo que físicamente es dominio público.

De ahí la importancia de la prueba, tanto en vía administrativa como contenciosa, de notoria complejidad con informes geomorfológicos y geológicos. Dada la dualidad natural-artificial anteriormente aludida⁴⁸, resulta aumentada la insatisfacción de la presunción de veracidad que se reconoce a la Administración⁴⁹ y la limitación de revisarla en casación. También ocurre que un bien deje de ser considerado de dominio público porque la Administración no lo pruebe⁵⁰, ya que a ella corresponde su carga, en tanto el deslinde “es un acto de imperio en defensa del dominio público”⁵¹. En alguna ocasión, incluso, del comportamiento de la Administración, no oponiéndose a ejecución de obras y también autorizándolas se ha deducido que la edificación no estaba en zona marítimo-terrestre, “con lo que tácitamente vino a reconocer la no demanialidad de los terrenos” y resultaba improcedente su reivindicación treinta años después⁵².

La jurisprudencia recaída subraya que “la realidad física aún transformada por la edificación” es la determinante para la inclusión de un terreno en el dominio público marítimo-terrestre⁵³. Y se insiste en que “la circunstancia de que un suelo haya sido incorporado a un proceso urbanizador no desnaturaliza su condición geomorfológica⁵⁴, hasta el punto de que es posible practicar ulteriores deslindes, si el llevado a cabo resulta incorrecto, incompleto o inexacto, aunque no hayan cambiado la morfología de los terrenos”⁵⁵.

Una breve muestra de las sentencias pronunciadas ilustra de la dificultad de determinar esa realidad física⁵⁶.

Hasta donde llega el mar, cuestión tradicionalmente considerada bajo la expresión “lindar con el mar”⁵⁷, no es una tarea sencilla de determinar con la nueva fórmula de LC de 1988 que quizá innecesariamente se ha apartado de la LC de 1969.

El alcance de las olas en los mayores temporales conocidos no puede despacharse con la presunción de que, si con el

deslinde realizado durante la vigencia de la LC de 1969 la cota era de tres metros, habría que admitir los cinco metros del nuevo deslinde por la sencilla razón de que LC de 1988 contiene una expresión mucho más amplia⁵⁸.

La dificultad de determinar el alcance de las olas -la cota que puede alcanzar la ola en su progresión por tierra (run-up)- se manifiesta en los diferentes informes técnicos y periciales que no siempre lo fijan con exactitud. Al final se admite que un determinado hito de la costa, “debido a la gran distancia a la que está de la playa, difícilmente será alcanzado por las olas”⁵⁹.

En relación con las *dunas* los informes técnicos han de pronunciarse sobre cuál es el límite necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa. Las apreciaciones de geólogos, geógrafos y profesionales equivalentes no siempre coinciden. Ese límite lo estableció el artículo 4 del RC, así como las matizaciones relativas a que estén en desarrollo, desplazamiento o evolución. Cuando el Tribunal se topa con dunas que se califican de “subcrecientes”, zanja la cuestión sosteniendo que esas matizaciones han de ser interpretadas de una manera restrictiva “para no desvirtuar lo definido en la ley que se refiere a toda clase de dunas, sin establecer clases o categorías dentro de éstas”⁶⁰.

La movilidad se afirma que responde a la naturaleza de las dunas, en algunos casos, y por eso se integran en el dominio público y en otros se declara esa integración a pesar de se han desvirtuado las primitivas características del terreno para construcciones varias⁶¹.

Por lo que se refiere al límite se reconoce las dudas que suscita la dicción legal, ya que en algunas ocasiones esos espacios litorales “avanzan considerablemente tierra adentro”⁶².

Para complicar más la cuestión se ha llegado a plantear la diferenciación de dunas y acantilados. Lo físico, por lo que se ve, no es tan claro. Para el Tribunal el acantilado se caracteriza por “su estabilidad y permanencia como parte integrante –normalmente rocosa- de una zona costera característica”, circunstancia “ausente en otro tipo de formaciones más o menos similares de naturaleza meramente arenosa y sujeta a un repliegue constante...”, aun cuando tengan una elevación vertical y en algún caso se denominen acantilados. Las expresiones revelan la inseguridad de la apreciación física⁶³.

El caso de las *marismas* es ilustrativo de que no puede sostenerse el dominio natural con el carácter absoluto e intemporal que aquí se ha venido criticando, por la evolución legislativa, jurisprudencial y doctrinal⁶⁴. Forman parte de la zona marítimo-terrestre, pero no ha sido siempre así. Es más, en ocasiones bajo las leyes de aguas de 1866 o de 1879 (artículo 65) y de la Cambó de 24 de julio de 1918 el saneamiento de las marismas dio lugar a que el concesionario deviniera propietario del terreno saneado⁶⁵.

Así se reconoce en la jurisprudencia, aunque la interpretación de las concesiones otorgadas tiende a considerar que se mantiene el dominio público cuando la concesión a perpetuidad

excluye expresamente la transformación del dominio público en propiedad privada, o cuando el objeto de la concesión no es sólo el saneamiento de la marisma sino otra finalidad específica. En estos casos no se produce una desafectación del demanio como en los señalados anteriormente⁶⁶.

Por lo que se refiere a *terrenos que se inundan como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas* la jurisprudencia ha aceptado la concreción –más bien ampliación- del RC al entender que la expresión de la ley implica que los terrenos sean naturalmente inundables. Frente a la alegación de que el precepto legal se refiere a los terrenos que se inundan en el presente y no a los inundables (en el pasado) y por tanto, no tendría efecto retroactivo, el Tribunal sostiene que la LC tiene como finalidad “imponer un remedio activo frente a situaciones consumadas en el pasado que impidieron por medios artificiales la inundación y no sólo confirmar el futuro”⁶⁷.

La tesis, sin embargo, no deja de presentar algún interrogante como se pone de manifiesto en la STS de 14 de octubre de 2002, Salinas de Calpe⁶⁸. De no ser por la intervención humana, ciertamente compleja, los terrenos “se inundarían, como se inundaban en otro tiempo”. Lo que suscita el interrogante es que la resolución de considerarlos dominio público se hace “por las singulares características de las salinas, bien diferentes de las que presentan los terrenos ganados al mar en cualquier ciudad costera ... los hechos, la realidad física, en este caso, requieren un entendimiento de la norma adecuado a ellos y, por eso, circunscrito al supuesto contemplado”. Ciertamente generalizar la doctrina pondría en cuestión porciones importantes de ciudades costeras, admitidas ser intocables por la repercusión social que supondría la aplicación de esa ortodoxa interpretación.

El deslinde en relación con los *acantilados* ha suscitado controversia, como evidencia la STS de 20 de enero de 2004 y el voto particular del Magistrado Ponente⁶⁹. El Tribunal, por mayoría, sostiene una “tesis interpretativa” según la cual basándose “en la finalidad protectora del dominio público marítimo-terrestre, los acantilados sensiblemente verticales forman parte de la ribera del mar”, en una clara contraposición a lo que dice el artículo 3,1 de la LC, que evidencia el voto particular, ya que pertenecen “asimismo al dominio público marítimo-terrestre”, según el artículo 4,4. Para aquella integración el Tribunal mayoritariamente identifica el acantilado con “un escarpe o talud de fuerte pendiente causado por el oleaje, a pesar de que el acantilado en cuestión no tiene como causa la acción del mar”. Como subraya el voto particular con una lógica irreprochable que pone en guardia respecto de la amplitud de la función aplicadora del Derecho: “el criterio proteccionista de la ribera del mar como justificación de la ampliación de su superficie no es atendible por ser contraria a las estrictas previsiones legales”.

La cuestión tiene relación directa con el entendimiento del deslinde, que el artículo 23 dispone que se mida “desde el límite interior de la ribera del mar”. La consecuencia de la interpretación mayoritaria en la citada sentencia es que la línea de la ribera del mar se encuentra en el punto de coronación del

acantilado, de modo que resultan coincidentes en ese caso el límite interior de la ribera del mar con el del dominio público marítimo-terrestre. Pero esa coincidencia sólo existe cuando como se recuerda en el voto particular, “el acantilado está batido por las aguas, que ocurrirá cuando la verticalidad sea de 90 grados sexagesimales, pero las citadas líneas se irán separando a medida de que disminuya la inclinación hasta los 60 grados”.

Las características físicas, que no son absolutamente determinantes para considerar un acantilado como bien de dominio público, se fuerzan mediante una interpretación jurídica que, además, identifica lo que es dominio público con la zona de protección del mismo, que no tiene esa naturaleza jurídica. De un modo general podría concluirse que la protección del dominio público no pasa necesariamente por ampliar su ámbito.

Un último apunte en relación con el dominio público de *los puertos o instalaciones de titularidad estatal*. No es irreal que existan concesiones para ocupación de espacios de dominio público portuario anteriores a la LC de 1988. Que con posterioridad esos terrenos se desafectaran del dominio público y pasaran a ser bienes patrimoniales de la Administración del Estado y como tales susceptibles de enajenación, teniendo los titulares de las concesiones derecho preferente a su adquisición (art. 102 y 103 de la ley 33/2003 de 3 de noviembre de Patrimonio de las Administraciones Públicas). Se trata, obviamente, de un dominio público “desnaturalizado”.

El deslinde es, fundamental para la determinación de lo que es dominio público y, por tanto para elucidar a quién corresponde su titularidad. Pero también, por referencia al dominio público, para elucidar el alcance y contenido de los derechos que tengan los particulares sobre los terrenos que forman parte de la llamada *zona de servidumbre de protección*: una zona de cien metros, ampliable hasta cien más, medida tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar (art. 23 LC), en la que están prohibidas las edificaciones destinadas a residencia o habitación (art. 25 a LC) que se encuentra en el meollo de los conflictos.

Dada la eficacia jurídica del deslinde resulta obvio que sea exigible el mayor rigor en el cumplimiento del procedimiento establecido. La cuestión es especialmente delicada en materia de sanciones, sobre todo, en actuaciones llevadas a cabo en la zona de servidumbre.

En la práctica pueden constatarse las consecuencias negativas derivadas de la falta de sincronización del ejercicio de competencias estatales y autonómicas⁷⁰. Al Estado corresponde establecer los usos permitidos o prohibidos en la zona de servidumbre de protección y a las CC.AA. la autorización y consiguientemente la sanción por las infracciones cometidas⁷¹. Ocurre que sin estar iniciado el deslinde, con la publicidad y notificaciones correspondientes, se han impuesto sanciones tomando como referencia un borrador que no pasa de ser un documento meramente interno⁷². En sentencias de Tribunales Superiores de Justicia se observa una línea que reconoce que es correcta la sanción cuando exista un deslinde provisional⁷³ o, con mayor precisión, desde que se dicta la providencia de incoación del mismo⁷⁴.

Puede eximirse de culpabilidad cuando las obras efectuadas en la zona de servidumbre de protección se realizan sin procedimiento de deslinde en curso, no si se realizan una vez iniciado este⁷⁵.

TÍTULOS JURÍDICOS EN RELACIÓN CON EL LITORAL

1. Relectura de la Ley de Costas

La LC contempla el litoral predominantemente desde el título jurídico del dominio público que, como se recordó con anterioridad, no lo es para distribuir competencias entre el Estado y las CC.AA.. Una primera cuestión a plantear es si el dominio público debe tener ese protagonismo en relación con el litoral y si funciones que la LC le atribuye podrían ser desarrolladas de un modo más adecuado en virtud de otros títulos⁷⁶.

La zona de servidumbre de protección (ZSP) constituye un escenario propicio para la reflexión. La Exposición de motivos de la LC la califica “de especial novedad e interés”, que ha reemplazado a la anterior de salvamento, de 20 metros. Las limitaciones a la propiedad de los terrenos de la ZSP colindantes con el dominio público marítimo-terrestre tienen como finalidad “asegurar la efectividad del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado”. Tienen –sigue diciendo– “el carácter de regulación mínima y complementaria de las que dicten las Comunidades autónomas en el ámbito de sus competencias”. Y al final del apartado relativo a la ZSP se habla “de medidas adicionales ... que promulguen las Comunidades Autónomas en materia de ambiente ... y en materia de ordenación del territorio y urbanismo”.

Desde esta perspectiva habría que releer la LC. La protección del dominio público marítimo-terrestre no debe impedir el ejercicio real de las competencias autonómicas sobre la ordenación del territorio y del litoral y urbanismo, y ese ejercicio ha de tener en cuenta la naturaleza de las pertenencias del dominio público, sin lo cual éste desaparecería o degradaría⁷⁷.

La tesis fue adelantada con motivo de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley de Aguas. La legitimidad de las normas del Estado proviene de que determinan “el régimen de protección de los bienes del dominio público hidráulico”. La STC. 149/1991 sobre la LC reitera que “la naturaleza demanial no aísla la porción del territorio así caracterizado de su entorno, ni la sustrae de las competencias que sobre este aspecto corresponde a otros entes públicos” que no ostenten la titularidad del dominio público. De otra parte, “de esa titularidad derivan también facultades propias de la Administración y en concreto las necesarias para preservar sus características”.

El legislador estatal se encuentra obligado a asegurar el mantenimiento de la integridad física y jurídica del dominio público marítimo-terrestre. Nadie niega esa competencia. Pero lo que puede ser discutible –y es donde se han planteado los problemas– es la competencia del Estado sobre bienes que no son dominio público estatal, sino que forman parte de la llamada ZSP. La finalidad de esa zona, como la propia expresión manifiesta, es proteger, pero no ordenar urbanis-

ticamente. Se justifica en razón de la protección ¿Qué alcance tiene la protección? Es el meollo del problema.

Como expresa el artículo 1, el objeto de la LC es la determinación, protección, utilización y policía del dominio público. Y, por eso, la STC 149/1991 juzga la legitimidad de la ley desde esa autodefinición. Pero, como el propio Tribunal ha reconocido y, a ello obligaron los recurrentes, el asunto no puede desentenderse de las materias del medio ambiente y ordenación del territorio, del litoral y urbanismo en las que las CC.AA. tienen reconocidas competencias. Desde esta perspectiva puede revisarse la actual LC.

La citada sentencia, escorada del lado de la titularidad estatal del dominio público marítimo-terrestre, declaró inconstitucionales unos artículos⁷⁸ y que otros no lo eran si se interpretaban de una determinada manera. El examen de los más significativos de los primeros revela que se refieren a la protección del dominio público, trátense de autorizaciones en la zona de servidumbre (art. 26,1) o normas generales para tramos determinados de costa (art. 34) aunque también de la utilización del dominio público marítimo-terrestre (art. 34, 33,4).

Más allá de debatir la constitucionalidad de lo ya declarado como tal, lo que aquí interesa es razonar si esos preceptos han de ser considerados necesariamente desde la perspectiva del dominio público. Bastarán unas muestras⁷⁹.

La limitación del título estatal del dominio público se revela, por ejemplo, en la apreciación del Tribunal de los distintos apartados del artículo 25 sobre usos prohibidos en la ZSP. Es claro que se refiere a la protección física la prohibición de actividades que impliquen la destrucción de yacimientos de áridos. En los demás casos el TC ha de justificar la competencia del Estado como protección del medio ambiente, palmaria en la publicidad a través de carteles, vallas o por medios acústicos o audiovisuales, vertidos, tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión.

La prohibición de edificaciones destinadas a uso residencial o habitación, una de las cuestiones importantes –y conflictivas– podría ser considerada también desde la visión más amplia de la ordenación del litoral, que vinculará al planeamiento urbanístico⁸⁰.

Parece que es igual a lo que dispone la LC. La diferencia estriba en la competencia que lo justifica: ordenación del territorio y del litoral de la Comunidad autónoma y no dominio público estatal.

Las bases que para protección del medio ambiente aprueba el Estado han de consistir en el mínimo que requiere la heterogeneidad del litoral español. Cien metros no son lo mismo en el Mediterráneo que en el Atlántico, en el Cantábrico o en las Rías Bajas de Galicia. Por eso, resulta razonable que las CC.AA. asuman la responsabilidad de determinar lo que sea más adecuado para que el litoral responda a las exigencias del artículo 149,1,1 a de la CE –igualdad en ejercicio de

derechos– competencia estatal que la STC 61/1997 utilizó en relación con la competencia autonómica del urbanismo.

Esta perspectiva obligaría a prescindir de la óptica tradicional de las servidumbres. Lo dicho sobre la de servidumbre de protección con mayor razón es aplicable a la *zona de influencia*: 500 metros a partir del límite interior de la ribera del mar⁸¹.

El artículo 30,1 b constituye otro ejemplo. Dispone que “se deberá evitar la formación de pantallas arquitectónicas o acumulación de volúmenes sin que, a estos efectos, la densidad de edificación pueda ser superior a la media del suelo urbanizable, programado o apto para programar en el término municipal respectivo”.

El Tribunal Constitucional entiende que es correcto imponer a los planes de ordenación territorial determinados criterios como los citados de evitar la formación de pantallas arquitectónicas o acumulación de volúmenes, porque la protección del demanio no es sólo de la de su “integridad física”, sino también “*la preservación de sus características naturales y en particular la de sus valores paisajísticos*”. Se trata de unos preceptos sin duda bien intencionados, que encuentran su justificación en abusos fácilmente comprobables, pero que fuerzan la distribución de competencias, ya que pueden ser encuadrables con naturalidad en la materia de urbanismo, cada vez más relacionado con el medio ambiente.

Otra cosa es que los planes urbanísticos, de competencia autonómica, resultasen condicionados por las exigencias derivadas de la naturaleza del dominio público marítimo-terrestre. No se trataría, como dice el Tribunal Constitucional, de “imponer a los planes de ordenación territorial unos determinados criterios”, que en realidad son unas concretas soluciones urbanísticas, cuanto de prever que esos planes no establezcan determinaciones incompatibles con la naturaleza del dominio público.

El cauce adecuado para ello es el de los informes a que alude el artículo 112 de la Ley, que reconoce a la Administración del Estado la competencia para “emitir informe con carácter preceptivo y vinculante”. Ninguna objeción habría que imponer a esta competencia vinculante si versase sobre la estricta finalidad de la protección y uso del dominio público marítimo-terrestre; pero ofrece reservas cuando se amplía aquella protección.

La propia LC reconoce la inexorabilidad del urbanismo de un modo especialmente significativo en la disposición transitoria tercera 3 en relación con los terrenos clasificados como suelo urbano a lo entrada en vigor de la misma. La servidumbre de protección se reduce a 20 metros y, para lo que aquí se trata, “se podrán autorizar nuevos usos y construcciones de conformidad con los planes de ordenación en vigor”. Esta disposición ha sido completada por el artículo 120.7 de la Ley 53/2002 de 30 de diciembre⁸². Dentro de esa zona de protección reducida podrán autorizarse de forma excepcional edificaciones destinadas a residencia o habitación previa aprobación del plan general de ordenación, normas subsidiarias u

otro instrumento específico, en síntesis, para “la homogenización urbanística del tramo de fachada al que pertenezcan”⁸³. La decisión, por tanto, se deja a la competencia municipal⁸⁴.

El Tribunal Constitucional es consciente, en ocasiones, de la dificultad de distinguir entre la competencia estatal sobre medioambiente y autonómica sobre ordenación del territorio. Así en el análisis de los apartados 2 a 5 del artículo 33, se dice:

“En estos preceptos se entremezclan, en efecto, de manera muy estrecha enunciados que sin duda son competencia estatal por versar directamente sobre la ocupación de una parte importante del demanio marítimo-terrestre (las playas) con otros que, aunque referidos también a esta ocupación, no regulan directamente el grado de la misma, sino más bien el modo de llevarla a cabo y podrían ser considerados por tanto como normas de ordenación del territorio”

La cuestión está abierta, como reconoce el TC. Estas son sus palabras:

“Tampoco la interpretación sistemática de la Constitución lleva en modo alguno a la conclusión, de que, al afirmar la titularidad estatal del dominio público marítimo-terrestre, el constituyente quería hacer referencia sólo, por así decir, al nudo dominio, dejando la disposición sobre el uso y aprovechamiento de esa zona a las Administraciones territoriales, en la medida en la que sus competencias sectoriales se extendieran sobre ella. Esta técnica no es, desde luego, constitucionalmente imposible...”

Es cuestión y quizá el momento de utilizar esa posibilidad, a los veinte años de vigencia de la LC, para un cambio legislativo. Es la hora de las CC.AA., que también son Estado, para la mejor ordenación del litoral. Hace años aventuré que era un prejuicio sostener que el Estado es mejor protector del concreto litoral que una Comunidad autónoma. En todo caso no parece que éstas se encuentren en peores condiciones que aquel, dada la variedad del litoral.

2. El litoral como referencia⁸⁵

El litoral, como un todo, es objeto de creciente atención. En 1972 la *ley federal de gestión de las zonas costeras* introduce el concepto de gestión integrada, que ha sido inspirador de otras iniciativas. En el ámbito en que nos situamos, la *Carta europea del litoral* (Knamia, Creta, 1981) por impulso del Consejo de Europa, constituye un hito. En el marco de la Unión Europea⁸⁶ otro ha sido el programa de demostración de la Comisión Europea sobre gestión integrada de las zonas costeras (1996-1999). Con la experiencia adquirida se aprobó 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*.

La perspectiva de la Recomendación es mucho más amplia que la del dominio público, por necesario y útil que sea. Las zonas costeras revisten –se dice– gran importancia para Eu-

ropa desde un punto de vista medioambiental, económico, social, cultural y de recreo, en donde la biodiversidad es única por lo que se refiere a la flora y la fauna. Por todo ello se recomienda la estrategia para un desarrollo sostenible que, entre otros aspectos, ha de basarse en la protección de un medio ambiente costero formulado en términos de ecosistemas.

En esa línea ha de situarse la *Directiva 2008/56/CE* del Parlamento europeo y del Consejo de 17 de junio de 2008, una Directiva marco sobre la estrategia marina o el *Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo* de 21 de enero de 2008. En la misma onda, iniciativas de las Comunidades autónomas (Andalucía, Asturias, Islas Baleares, Canarias, Murcia, Cantabria, Cataluña, País Vasco, Galicia).

REFLEXIÓN CONCLUSIVA

Como conclusión de lo expuesto, mi parecer es que sería conveniente una reforma de la LC, incluso con cambio del nombre, para referirse al litoral, con lo que se visualizaría más la nueva perspectiva desde la que se están actualmente considerando las zonas costeras.

El dominio público marítimo-terrestre ha de mantenerse porque a ello obliga a la Constitución y no es preciso reformarla por este motivo y romper con una larga tradición. Pero no sería superfluo revisar y mejorar su determinación a la vista de las dificultades y dudas que han planteado los numerosos conflictos jurisdiccionales, aun contando con la presunción de veracidad de la Administración en el trámite fundamental de la prueba. En ese sentido, siendo consecuente con lo que aquí se ha defendido, resulta inevitable sostener que se eliminasen los restos que aún persisten en la ley de concepción del dominio natural que he denominado, por su expresividad, absolutista e intemporal.

Una consecuencia de esa orientación ha sido la pirueta jurídica de convertir propiedades, declaradas así por sentencias firmes, en concesiones, con poco aprecio por la seguridad jurídica y un entendimiento forzado del justiprecio en la expropiación forzosa. Más correcto hubiera sido seguir reconociendo la propiedad y considerarla incompatible con la nueva regulación del dominio público marítimo-terrestre aplicándole un régimen análogo al de las edificaciones fuera de ordenación, permitiendo sólo obras de conservación o mantenimiento del uso preexistente. Las limitaciones de la propiedad serían más apropiadas que la modificación de la ley permitiendo transacciones *inter vivos* de las concesiones. En todo caso, la ley con apoyo en la Constitución, serviría de declaración de utilidad pública para la expropiación de enclaves y para ejercerla de un modo puntual, caso por caso. Una solución más costosa pero, desde luego, más auténtica.

La solución actual no deja de ser contradictoria con el idealismo en el que se funda. *De facto* puede tolerarse una situación durante sesenta años y no resulta claro qué pueda suceder al término de las concesiones, también por consideraciones del pragmatismo político.

La resistencia a esa situación se ha manifestado de varias formas: autorizando la enajenación a los titulares de las concesiones o con iniciativas de las CC.AA.⁸⁷.

Desde la perspectiva de los títulos competenciales relativos al medio ambiente y a la ordenación del territorio y del litoral, determinaciones actuales de dominio público marítimo-terrestre, que no se corresponden a características naturales y que figuran dentro de él para su protección, podrían dejar de tener esa condición. La protección del auténtico dominio público marítimo-terrestre puede llevarse a cabo desde los títulos competenciales antes citados, sin ampliar el dominio público. Desde esa misma perspectiva habría que reconsiderar la actual configuración como servidumbre de la zona de protección ajena al dominio público marítimo-terrestre.

La ventaja de esa nueva orientación consiste en hacer más coherente el ejercicio de las competencias estatales y autonómicas que corresponde a un Estado autonómico. La ley, pese a su fecha, es deudora de la tradición anterior. La competencia del Estado en materia de protección del medio ambiente se concreta en la legislación básica que permite a las CC.AA. establecer normas adicionales (art. 149,1,23^a CE). La protección se refuerza. Y por lo que se refiere al urbanismo y ordenación del territorio y del litoral el ejercicio de competencias de las CC.AA. ha quedado reconocido por consolidada doctrina del Tribunal Constitucional.

-
- 1 Cfr. J.L. MEILÁN GIL, "El concepto de dominio público marítimo terrestre en el Proyecto de Ley de Costas", REDA, 59 (1988), pp. 363 y ss.
 - 2 *Ibidem*, pp. 376-378.
 - 3 Cfr. J.L. MEILÁN GIL, "El dominio natural y la legislación de costas", RAP, 139 (1996) pp. 36-40.
 - 4 *Ibidem*, pp. 32-33. Una interpretación innecesariamente sesgada en J. BARCELONA LLOP, "Consideraciones sobre el dominio público natural", RAAP, 13 (1998), p. 108.
 - 5 Cfr. J.L. MEILÁN GIL, "Comunidades autónomas y dominio público marítimo-terrestre. El proyecto de ley de Costas", RDU, 108 (1988) pp. 13 y ss. También "Ley de costas y las competencias de las Comunidades autonómicas" en Ley de costas, legislación y jurisprudencia constitucional, Escola Galega de Administración Pública, Santiago de Compostela, 1992, pp. 129 y ss.
 - 6 *Ad exemplum*, STC 277/1988 en relación con la ley de aguas de 2 de agosto de 1988.
 - 7 Cfr. J.L. MEILÁN GIL, "Régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre en la ley de Costas", Jornadas sobre la ley de Costas, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate, 1990, pp. 33 y ss. También "El dominio ..." pp. 41-45.
 - 8 Una distinción clásica en el Derecho francés. Cfr. R. PELLOUX, *Le probleme du domain public*, Dalloz, París, 1932; J. DUFAU, *Le domaine public*, t.I, Moniteur, París, 1987, pp. 82 y ss y 102 y ss. La distinción es aceptada comúnmente en la doctrina española.
 - 9 Cfr. J.L. MEILÁN "El concepto..." p. 372; "El dominio ..." pp. 11-12.
 - 10 Cfr. A. MENÉNDEZ REXACH, "La configuración del dominio público marítimo terrestre", Ley de costas, legislación ... p. 84.
 - 11 Cfr. J.L. MEILÁN, *El dominio...*, pp. 13-26.
 - 12 Un defensor tan cualificado de la LC de 1988, A. MENÉNDEZ REXACH, "La configuración ... cit. p. 61 reconoce que la no inclusión plantea el problema de una posible eliminación o reducción de las zonas de servidumbre de protección que puede quedar absorbida por la anchura del acantilado.
 - 13 *Ibidem*, p. 59.
 - 14 A. MENÉNDEZ REXACH, "La configuración ..." sostiene juiciosamente que la autorización es reglada.
 - 15 Así, p. ej., en STS 14/4/2002: terrenos no incluidos en la ZMT en 1971 se incluyen posteriormente al considerar imprescriptible el dominio público.
 - 16 El propio A. MENÉNDEZ REXACH ("La configuración ..." p. 45) reconoce que puede no ser fácil en la práctica el terreno cuya inundación por el mar se impide.
 - 17 Cfr. J. L. MEILÁN, "El concepto" ... pp. 386-87. El artículo 1,2 de la Ley 28/1969 sobre costas, de acuerdo con esa tradición, distingue las costas oceánicas –atlántico y cantábrico- y mediterráneas refiriéndose al espacio que bañe el mar, en su flujo y reflujo, en donde sean sensibles las mareas, y las mayores olas en los temporales ordinarios, en donde no lo sean".
 - 18 *Ibidem*.
 - 19 Cfr. A. MENÉNDEZ REXACH, "La configuración ..." p. 48.
 - 20 J. R. CALERO RODRÍGUEZ, *Régimen jurídico de las Costas Españolas*, Aranzadi, Pamplona, 1995, p. 229, entiende que podría haberse incluido en el concepto de escarpe de las playas, impropio a mi modo de ver.
 - 21 Cfr. A. MENÉNDEZ REXACH, *La configuración ...* p. 60. M. GARCÍA PÉREZ, "La indeterminación del dominio público marítimo-terrestre en la ley de Costas de 1988. A propósito de deslinde de acantilados", RAP, 169 (2006), p. 195-99.
 - 22 Cfr. M. GARCÍA PÉREZ, *La indeterminación ...* pp. 197-199.
 - 23 J. R. CALERO, *El demanio ...* p. 229.
 - 24 Brillantemente analizados por M. GARCÍA PÉREZ, "La indeterminación..." pp. 199 y ss.
 - 25 J. R. CALERO, "Régimen jurídico ..." pp. 284 y ss.
 - 26 A. MENÉNDEZ REXACH, "La configuración ..." p. 62 que reconoce la incoherencia del artículo 4,5 de la LC.

- 27 Cfr. J.R. CALERO, "Régimen ...", pp. 446 y ss. sobre la pretendida indeseabilidad del dominio público marítimo-terrestre.
- 28 A. MENÉNDEZ REXACH, "La configuración ..." reconduce el artículo 4,3 al 18.
- 29 *Ibidem*. P. 56.
- 30 La regulación en artículos distintos obedeció a la tramitación parlamentaria. Las islas no figuraban como pertenencias de dominio público en el proyecto de ley, J.R. CALERO, "Régimen ...", p. 232; A. MENÉNDEZ REXACH, "La configuración ..." p. 67.
- 31 Isla de Sálvora (Galicia), *ad exemplum*.
- 32 A los efectos de lo que se expone en el texto no vale la pena insistir en la diferencia de la regulación sobre islotes e islas. No se distinguen tanto por las características físicas como por su tamaño o dimensión (islote es isla pequeña deshabitada, aunque de posible uso urbanístico). El artículo 6,1 del RC redujo la diferencia aplicando a los islotes la referencia a las rías y desembocadura de los ríos hasta donde sean sensibles las mareas, como a las islas. Fue declarado constitucional por STC 198/1991, de 15 de noviembre.
- 33 Cfr. el entonces magistrado del Tribunal Constitucional, J. LEGUINA, "La sentencia del Tribunal Constitucional de la Ley de Costas", *Ley de Costas ...* pp. 178-179.
- 34 J.L. MEILÁN, *El dominio ...* p. 45.
- 35 Un acogimiento jurisprudencial de su negación, acorde con la doctrina absoluta del dominio natural en la STS de 6 de julio de 1988 que reconoce, en cambio, un derecho de contenido económico. Para la crítica de sus fundamentos históricos, cfr. J.L. MEILÁN GIL, "El dominio natural", pp. 20-26.
- 36 J.L. MEILÁN, *El dominio ...* pp. 35-40. Posteriormente E. GARCÍA DE ENTERRÍA, "Las expropiaciones legislativas desde la perspectiva constitucional. En particular, el caso de la Ley de Costas", *RAP*, 141 (1996). "la demanialización de propiedades privadas operada por la ley de Costas es, pues, rotundamente, una expropiación" (p.144).
- 37 *Ibidem*...De naturaleza peculiar, de difícil encaje en el sistema conceptual general y deficiente la califica E. DESDENTADO DAROCA, *La expropiación de los enclaves privados en el litoral*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2007, pp. 100 y ss.
- 38 La primera coincidía con lo defendido por J. LEGUINA, uno de sus magistrados, y la definitiva con la de F. SAINZ MORENO. Cfr. J.L. MEILÁN, *El concepto ...* pp. 369-371, J.L. MEILÁN "El dominio ..." p. 36.
- 39 "La Ley cierra el paréntesis de signo privatizador que inició la ley de Aguas de 1866 con equívoco respeto de los derechos legítimamente adquiridos, que no deberían ser otros que los concesionales".
- 40 Cfr. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, "Las expropiaciones ..." p. 142.
- 41 Una interpretación radical en J. LEGUINA, *La sentencia ...* p. 175 "la integración en el demanio de todos los enclaves de propiedad privada existentes en el mismo... se produjo el mismo día de entrada en vigor de la constitución".
- 42 Cfr. crítica en E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Las expropiaciones ...* pp. 146-8, J.M. GOMEZ DÍAZ-CASTROVERDE "Problemas de la ley de Costas desde la perspectiva judicial", *Ley de Costas ...* pp. 153-4
- 43 Cfr. STS de 21 de mayo de 2008.
- 44 STS de 3 de junio de 2004 (civil), Ar. 4087. En el mismo sentido, STS de 5 de enero de 2004 (civil), Ar. 1809.
- 45 Cfr. el excelente y completo trabajo de M. GARCÍA PÉREZ, "El deslinde de costas", *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 2008, pp. 391-421.
- 46 STS 5-11-2008, (rec. 263/2006) *ad exemplum*.
- 47 Cfr. J. L. MEILÁN, *El dominio ...* p. 44.
- 48 En relación con el supuesto del artículo 4,5 de la LC es una cuestión fáctica que el terreno estuviese incluido en el deslinde y, por tanto, dominio público. Cuestión jurídica es que el terreno no puede perder su condición demanial concurren o no las características físicas que determinaron su inclusión en el deslinde (SAN de 7 de mayo de 2008, EDJ 2008/58726).
- 49 STS, 5-11-2008; STS 21-10-2008 (rec. 5650/2004).
- 50 STS 18-3-2008 (rec. 1348/2004): aunque la banda de dunas remontantes hayan desaparecido con la construcción de un paseo marítimo, siguen siendo dominio público según sentencias citadas (*ad exemplum*, 21 de junio 2005), pero el Tribunal no puede reconocerlo en ese caso por no haber sido impugnado eso por la Administración.
- 51 SAN de 3-9-2007. No había presentado estudio geomorfológico, que aún no siendo preceptivo "normalmente constituye la prueba más relevante... especialmente cuando sobre los terrenos existen asentamientos urbanos".
- 52 STS de 21 de diciembre de 2004 (civil), Ar. 8136.
- 53 STS de 23 de enero de 2007.
- 54 STS de 20 de octubre de 2000 (RJ 2003/8423), STS de 9 de diciembre de 2008 (rec. 6819/2004). STS de 12 de febrero 2004 (RJ 2004/1921). Se había construido sobre dunas. La realidad física no ha de referirse al tiempo de la realización del deslinde. Aquí habían desaparecido artificialmente las dunas.
- 55 STS de 14 de julio de 2003 (RJ 2003/6830).
- 56 Con razón sostiene M. GARCÍA PÉREZ ("El deslinde ..." p. 397) el estudio de la jurisprudencia "arroja datos tranquilizadores unas veces, perturbadores otras".
- 57 Inscripciones registrales lo han referido "a América, mar por medio" referido al océano atlántico o "a Inglaterra, mar por medio", en relación con el Cantábrico.
- 58 SAN 14-3-2003 (rec. 582/2008), que falló en contra del Administración por no aportar pruebas.
- 59 SAN de 30-1-2008 (rec. 374/2004). Dentro del dominio público, sin embargo, se considera un paseo marítimo por entender que está construido sobre playa antes de 1988. El artículo 44 de la LC dispone que los paseos marítimos se localizarán fuera de la ribera del mar.

- 60 SAN a 10-10-2007 (rec. 108/2005).
- 61 SAN de 6-10-2000 y SAN de 22-12-2000, apud M. GARCÍA PÉREZ, loc. cit., pp. 397-8. STS de 21/02/2004 (RJ 2004/1921)
- 62 STS de 13 de julio de 2001 (RJ 2001/7660).
- 63 STS de 18 de junio de 2001. Confirma que se trata de una duna litoral.
- 64 Cfr. L. MORELL OCAÑA, "La concesión de marismas y el artículo 126 de la ley de Patrimonio del Estado", RAP, 68/1972. F. LÓPEZ RAMÓN, "Consideraciones sobre el régimen jurídico de las marismas", RAP, 96 (1981), T. QUINTANA "La privatización de los terrenos de que ha sido desalojado el mar" RAP, 111 (1986).
- 65 La STS de 8 de julio de 2002 (rec. 5003/96) reconoce un cambio jurisprudencial y habla del "complejo panorama normativo" que contiene una clasificación de los distintos supuestos de concesión de marismas, en el primero de los cuales se reconoce que el concesionario deviene propietario, "por conversión o transmutación jurídica del título subsiguiente a la transformación física del terreno" y con la ley de 1918 siempre que el concesionario devolviera al Estado el auxilio económico o subvención que éste le facilitó para llevar a cabo las obras de desecación.
- La STS de 18 de abril de 2007 (rec. 605/2004) con cita de otras reconoce la mutación demanial cuando "se ha producido una transformación definitiva e irreversible del área objeto de la concesión..." que en principio puede resultar clara cuando se ha producido la urbanización del terreno".
- 66 STS de 30 de septiembre de 2008 (rec. 4835/2004).
- 67 STS de 9 de diciembre de 2008 (rec. 6819/2004) con cita de otras.
- 68 Cfr. M. GARCÍA PÉREZ, El deslinde... pp. 399-400.
- 69 Cfr. M. GARCÍA PÉREZ, "La determinación ..." pp. 189 y ss, con estudio muy negativo de la jurisprudencia allí citada
- 70 La STC 149/1991 declaró inconstitucional el inicial artículo 26 de la LC.
- 71 Ad exemplum Decreto 158/2005 de 2 de junio, de Galicia.
- 72 Art. 12 LC y 22 RC.
- 73 STSJ de C.A. Illes Balears de 17 de diciembre de 1999.
- 74 STSJ de Galicia de 14 de diciembre de 2005.
- 75 STSJ de C.A. Illes Balears de 6 de octubre de 2000.
- 76 El caso de las marismas es paradigmático. La consideración medio-ambiental es hoy la dominante. Cfr. F. LÓPEZ RAMÓN, Consideraciones ...pp. 36-37.
- 77 Cfr. J.L. MEILÁN GIL, La Ley ... cit. pp., 135 y ss.
- 78 Entre los más destacados, el 26,1 y sus consecuencias, el inciso final del 33,4, el 34 y sus consecuencias sobre cuya posible inconstitucionalidad me había pronunciado (Cfr. J. L. MEILÁN GIL, "Comunidades autónomas y dominio público marítimo-terrestre. El proyecto de ley de Costas", RDU, 108 (1988) pp. 28 y ss.
- 79 Con detalle en J. SANZ LARRUGA, "La protección ambiental del litoral" en Ordenación del litoral, EGAP, Santiago de Compostela, 2001, pp. 179 y ss.
- 80 Desde esta perspectiva resulta coherente que la Ley 9/2002 de 30 de diciembre de ordenación urbanística y de protección de medio rural de Galicia regule lo que ahora todavía se denomina suelo rústico de protección de costas: los terrenos situados fuera de los núcleos rurales y del suelo urbano y se encuentren a una distancia inferior a 200 metros del límite interior de la ribera del mar, reducibles a 100 "por razones cumplidamente justificadas".
- 81 El artículo 85,7, d de la LOUGA declara que la ordenación urbanística de los terrenos situados en esa franja "afecta a los intereses autonómicos".
- 82 En la línea de la disposición transitoria novena del RC.
- 83 En el apartado 3,2 se especifican los requisitos que se declaran indispensables para el otorgamiento de la autorización.
- 84 La LC, al aludir a la clasificación del suelo y a los instrumentos urbanísticos está reconociendo la competencia de las Comunidades autónomas ex texto refundido de la ley de suelo, aprobado por Real decreto legislativo 2/2008 de 20 de junio.
- 85 Sobre la sustantividad de la ordenación del litoral como título competencial, Cfr. J.L. MEILÁN, "La ley de Costas..." Pp. 131-135. Una exposición de conjunto en J. M. AGUIRRE I FONT, L'ordenació del litoral català y els plans directores urbanístics del sistema costaner, Ateliers, Barcelona, 2007.
- 86 Cfr. J. M. AGUIRRE, L'ordenació F.J. SANZ LARRUGA, Bases doctrinales y jurídicas para un modelo de gestión integrada y sostenible del litoral de Galicia, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 2003.
- 87 La disposición adicional segunda de la ley 18/2008 de 29 de diciembre de vivienda de Galicia aplica a núcleos rurales preexistentes de la ley 11/1985 la anchura de veinte metros para la servidumbre de protección.
- Cuando esto se escribe se tramita en Canarias una modificación legal para evitar demoliciones de casas construidas en dominio público, por el valor etnográfico que tienen pueblos de pescadores.
- [Estando el estudio en trámite de publicación se aprobó la ley 7/2009, de 6 de mayo, a la que hace referencia el autor.]

Ángel Menéndez Rexach

EL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE EN LA TRADICIÓN LEGISLATIVA ESPAÑOLA Y EN LA CONSTITUCION DE 1978

1. En la tradición jurídica española, anclada en los principios del Derecho Romano, el mar y su ribera se han considerado siempre como espacios naturalmente destinados al uso público o, para decirlo con las palabras de la vieja Ley de Partidas, como “cosas comunes a todas las criaturas”, junto con el aire y las aguas de lluvia (Partida III, Título XXVIII, Ley III). Esta misma concepción inspiró a la Ley de Aguas de 3 de agosto de 1866, reguladora de las marítimas y de las terrestres o continentales, al declarar “del dominio nacional y uso público” los siguientes bienes: 1º las costas o fronteras marítimas del territorio español, con sus abras, ensenadas, calas, bahías y puertos; 2º el mar litoral, o bien la zona marítima que ciñe las costas en toda la anchura determinada por el Derecho Internacional; 3º las playas, entendiendo por tales los espacios que alternativamente cubren y descubren las aguas en el movimiento de la marea o, donde no fueren sensibles éstas, hasta la línea adonde llegan las aguas en las tormentas o temporales ordinarios. Este concepto de playa se sustituirá por el de zona marítimo-terrestre a partir de la Ley de Puertos de 1880.

2. La Comisión redactora del Anteproyecto que más tarde se convertiría en la citada Ley de 1866, consideró necesario explicar el sentido de esa clasificación, aclarando que “por dominio público de la Nación entiende el que a ésta compete sobre aquellas cosas cuyo uso es común por su propia naturaleza o por el objeto a que se hallan destinadas”, tales como las playas, ríos, caminos, muelles y puertos públicos. Estos bienes, cuyo carácter principal es ser inalienables e imprescriptibles, se contraponen a los de dominio particular del Estado, que es “el que a éste compete sobre aquellas cosas destinadas a su servicio, o sea a la satisfacción de sus necesidades colectivas, y no al uso común, cosas de las que dispone como los particulares de las que constituyen su patrimonio”.

3. La evolución posterior del concepto de “dominio público” ha quebrado el esquema en que se apoyaba la Ley de Aguas de 1866, fundamentalmente por la atribución de esa califi-

cación a bienes, que no siendo de uso público, están destinados al “servicio público”, es decir, precisamente aquéllos que según el legislador de 1866 pertenecían al dominio particular del Estado. Pero lo que interesa destacar aquí es que las playas, como el mar, son espacios que, “por su propia naturaleza”, están destinados al uso público y ese destino es lo que justifica su calificación como bienes de dominio público (“dominio nacional y uso público” en la terminología de las leyes del siglo pasado).

4. La Constitución de 1978 es la primera de nuestra historia que hace referencia a la institución jurídica del dominio público (art. 132.2), con un doble propósito: a) reservar a la Ley la determinación de los de titularidad estatal; b) atribuir directamente esa calificación a la zona marítimo-terrestre, playas, mar territorial y recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental. Las dudas que pudieron suscitarse en un primer momento sobre el alcance de este precepto constitucional fueron despejadas por el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 227/88, de 29 de noviembre (sobre la Ley de Aguas), declarando que (FJ 14): a) la reserva de ley lo es “precisamente a la ley estatal”; b) dicha reserva no se refiere a bienes específicos o singularmente identificados, sino a tipos o categorías genéricas de bienes definidos según sus características naturales homogéneas; c) la incorporación al dominio público “supone no tanto una forma específica de apropiación por parte de los poderes públicos, sino una técnica dirigida primordialmente a excluir el bien afectado del tráfico jurídico privado”; d) esta exclusión genérica de bienes del tráfico jurídico privado afecta a la igualdad sustancial entre los españoles, por lo que sólo el legislador estatal tiene ese poder de disposición. En la misma sentencia, el Alto Tribunal declara que la inclusión genérica de categorías enteras de bienes en el demanio está vinculada a la “satisfacción de necesidades colectivas primarias, como, por ejemplo, la que garantiza el art. 45 de la Constitución”. Este precepto, como es sabido, atribuye a todos el “derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo”.

5. Las ideas anteriores fueron desarrolladas y aplicadas directamente al dominio público marítimo-terrestre en la Sentencia 149/91, por la que se resolvieron los recursos de

inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley de Costas de 1988. El Tribunal Constitucional, argumentando desde la perspectiva competencial que inspiraba la mayor parte de las impugnaciones, declara que la titularidad estatal sobre estos bienes implica necesariamente el establecimiento de un régimen de protección de los mismos, pues “el mandato del constituyente quedaría burlado si el legislador obrase de modo tal que, aun reteniendo físicamente en el dominio público del Estado la zona marítimo-terrestre, tolerase que su naturaleza o sus características fuesen destruidas o alteradas” (FJ 1.C). La conclusión cae por su propio peso: “el legislador estatal no sólo está facultado, sino obligado, a proteger el demanio marítimo-terrestre a fin de asegurar tanto el mantenimiento de su integridad física o jurídica, como su uso público y sus valores paisajísticos” (FJ 1.D).

6. La titularidad estatal sobre el dominio público marítimo-terrestre no es, pues, una mera forma vacía de contenido o susceptible de acoger cualesquiera determinaciones establecidas por el legislador, sino que comporta mandatos positivos dirigidos a éste, al menos en la triple dirección que indica el propio Tribunal: defensa de la integridad, garantía del uso público y preservación de los valores paisajísticos. No puede extrañar, por tanto, que, aunque el art. 132.2 de la Constitución no sea, en sí mismo, una norma de distribución de competencias (como ya había declarado la STC 227/88 y reitera la 149/91), de la titularidad demanial sobre estos bienes derivan importantes competencias para el Estado. Hasta una treintena de veces el Alto Tribunal recurre a este fundamento (la titularidad demanial) para justificar la atribución al Estado de las competencias controvertidas.

7. Ahora bien, la titularidad demanial del Estado (y las competencias que de ella derivan) se encuentra limitada por el orden constitucional de competencias y, muy en especial, por las que corresponden a las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio y urbanismo. A este respecto, el Alto Tribunal ha formulado importantes precisiones, que son punto de partida obligado para centrar el difícil problema de la delimitación competencial entre ambas esferas territoriales: a) aunque la Ley de Costas no defina el término “litoral”, es evidente que forma parte del territorio, por lo que todas las Comunidades Autónomas competentes en materia de ordenación del territorio lo son también para ordenar el litoral, siendo irrelevante que los Estatutos hayan diferenciado ambas competencias (Sentencia 149/91, FJ 1.A.); b) el mar no forma parte del territorio y, por tanto, no es susceptible de “ordenación” en virtud del citado título competencial (FJ 7.A.b. y h.), sin perjuicio de otros que puedan corresponder a las Comunidades Autónomas (por ejemplo, pesca en aguas interiores); c) las finalidades de protección del dominio público que ampara el art. 45 de la Constitución no pueden alcanzarse “sin limitar o condicionar de algún modo las utilidades del demanio y el uso que sus propietarios puedan hacer de los terrenos colindantes y, en consecuencia, tampoco sin incidir sobre la competencia que para la ordenación del territorio ostentan las Comunidades Autónomas costeras” (FJ 1.D); d) la legitimación de esta incidencia es distinta según la franja costera sobre la que se proyecte, porque, mientras en la zona de dominio público tiene apoyo en la titularidad estatal, en los

terrenos colindantes (que ya no son de titularidad estatal), aparte de los títulos específicos que puedan invocarse en cada caso (defensa nacional, obras públicas, etc.), hay dos genéricos, que son la garantía de la igualdad sustancial (art. 149.1.1^a) y la legislación básica sobre medio ambiente (art. 149.1.23^a).

8. Las consideraciones anteriores respaldan la constitucionalidad de la vigente legislación de Costas en sus principios inspiradores y en la casi totalidad del articulado (hay matices en los que no interesa entrar aquí, por estar ya incorporados a la citada legislación). Pero la constitucionalidad de la vigente Ley no implica que ella sea la única opción legislativa admisible para regular estos bienes. Caben, sin duda, otras, como en algún momento reconoce el propio Tribunal (por ejemplo, en cuanto a la gestión del dominio público marítimo-terrestre). En palabras del Tribunal:

“Tampoco la interpretación sistemática de la Constitución lleva en modo alguno a la conclusión, implícita en el razonamiento antes comentado, de que, al afirmar la titularidad estatal del dominio público marítimo-terrestre, el constituyente quería hacer referencia sólo, por así decir, al nudo dominio, dejando la disposición sobre el uso y aprovechamiento de esa zona a las Administraciones territoriales, en la medida en la que sus competencias sectoriales se extendieran sobre ella. Esta técnica no es, desde luego, constitucionalmente imposible y el legislador la ha utilizado de hecho al recurrir a la figura de la adscripción (...) pero esta posibilidad no es sino una de las opciones que el legislador puede seguir, no la consecuencia única y obligada del bloque de la constitucionalidad, con el que también es perfectamente compatible la retención en manos de la Administración estatal de la gestión del dominio público del Estado” (FJ 4.A).

9. Como se explicará con más detalle en el epígrafe siguiente, la Ley de Costas vigente (LC) atribuye la mayor parte de las competencias de gestión a la Administración del Estado. De ahí que el Tribunal Constitucional se preocupe por salvaguardar el contenido de las competencias autonómicas. Ante una opción legislativa que pretendiese ampliar las competencias de otras esferas territoriales en detrimento de las de la Administración del Estado, sería imprescindible introducir las cautelas necesarias para salvaguardar las competencias irrenunciables de este último. Ello es así porque, como hemos visto, la titularidad estatal sobre estos bienes no está vacía de contenido, sino que se vincula a la consecución de fines determinados. Por consiguiente, la libertad de configuración del legislador se encuentra aquí limitada por la necesidad de dar cumplimiento a los mandatos constitucionales sobre la defensa del dominio público, la garantía del uso público y la preservación del paisaje, que obligan (no sólo facultan) al Estado para establecer un régimen de protección de estos bienes. En otras palabras, cualquier intento de modificación o revisión de la vigente LC ha de tener en cuenta los límites constitucionales que condicionan esa operación legislativa y que derivan de la titularidad demanial del Estado y de los criterios constitucionales de protección y utilización del espacio costero.

LA REGULACIÓN DE LAS COMPETENCIAS EN LA LEY DE COSTAS

1. El régimen competencial se regula en el Título VI de la LC (arts. 110 a 119). Su Exposición de motivos explica que “se detallan sólo las que corresponden a la Administración del Estado y a los Municipios, mientras que las propias de las Comunidades Autónomas son objeto de una mención genérica, remitiendo su alcance y contenido a lo establecido en los respectivos Estatutos”. También aclara que “habida cuenta de la concurrencia de competencias que se produce sobre el espacio litoral, se ha procurado favorecer la coordinación con los instrumentos de ordenación territorial y urbanística mediante un sistema de consultas e informes recíprocos, que, siguiendo esquemas ya diseñados en la normativa vigente, salva las competencias de las respectivas Entidades y permite su articulación en un marco de colaboración”. El Reglamento de Costas (RC) puntualizó que las competencias atribuidas por la LC genéricamente a la Administración General del Estado (AGE) serían ejercidas “por los Departamentos ministeriales correspondientes, a través de la estructura administrativa que se determine en sus disposiciones orgánicas respectivas” (art. 206.1). El propio RC asignó las competencias estatales con carácter general al entonces Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (MOPU), salvo en los supuestos en que se atribuían específicamente a otros Ministerios. Dichas competencias corresponden hoy, en general, al Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.

1. Esquema de la distribución de competencias

2. La normativa reguladora de la protección y utilización del litoral se contiene en:

a) La propia legislación estatal de costas, que se dicta en virtud de la competencia estatal en materia de protección del medio ambiente y de la titularidad estatal sobre estos bienes de dominio público.

b) La legislación autonómica de ordenación territorial y urbanística (y de protección del medio ambiente, en su caso) y los instrumentos de ordenación aprobados conforme a ella, según su respectiva jerarquía. Esta es la “ordenación del litoral”, que es parte de la ordenación del territorio (frente a algunas interpretaciones que pretendieron atribuir a la primera un contenido específico independiente de la segunda, como se explica después a la luz de la jurisprudencia constitucional). En la modificación de la LC introducida por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, se puntualizó (art. 120) que la competencia autonómica sobre ordenación del territorio y del litoral (es la misma competencia, como se acaba de señalar) “alcanzará exclusivamente el ámbito terrestre del dominio público marítimo-terrestre, sin comprender el mar territorial y las aguas interiores” (art. 114, párrafo segundo). Esta precisión no es incorrecta, pero sí innecesaria, porque la jurisprudencia constitucional (STC 149/1991) ya se había pronunciado en ese sentido.

3. La gestión o ejecución de la normativa aplicable al litoral se ajusta al siguiente esquema:

a) El régimen de utilización establecido en la LC da preferencia al uso público, que es libre y gratuito para los usos comunes que se determinan, mientras que se necesita un título de ocupación (autorización, concesión, reserva o adscripción) para los de mayor intensidad, peligrosidad o rentabilidad y, en todo caso, los que requieran la ejecución de obras (art. 31). También será necesaria la obtención de la licencia urbanística municipal exigible para los actos de edificación y uso del suelo, así como las demás autorizaciones previstas en la legislación aplicable en cada caso según la naturaleza de la actividad que se pretenda desarrollar.

b) Los títulos de ocupación del dominio público se otorgan por la AGE, con sujeción a las determinaciones de los instrumentos de ordenación del territorio y urbanismo. Esto no significa que la AGE venga obligada a acceder a las solicitudes de ocupación conformes con dichos instrumentos, sino simplemente que las que otorgue deben acomodarse a ellos (STC 149/91, FJ 4.B.e). Se pueden denegar por razones de interés público debidamente motivadas, no por meras razones de oportunidad (rectificándose en este punto la dicción del art. 35.2 de la Ley). Estos títulos de ocupación tienen sustantividad propia y no mero carácter accesorio de la actividad que se pretenda realizar (FJ 4.G.a). De ahí que sea válida la subordinación de la eficacia de cualquier otro título necesario a la previa obtención del de ocupación (D. Adicional Quinta de la LC), cuyas cláusulas prevalecen, si bien no en todo caso, como establecía la dicción literal de la Ley, sino en su ámbito propio (asegurar la integridad física y jurídica del bien de titularidad estatal) (FJ 9.D).

En el supuesto de que las obras o actividades objeto de concesión o autorización no estén previstas en los instrumentos de planificación antes citados y no se opongan a sus determinaciones o cuando no existan esos instrumentos, se solicitará informe a la Comunidad Autónoma y al Ayuntamiento en cuyo ámbito territorial incidan. El informe es preceptivo pero no vinculante. Esta aclaración fue introducida en el nuevo apartado 4 del art. 74 LC incorporado por el art. 120 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

c) Las obras y actuaciones del Estado también se rigen por el mismo criterio: adecuación a los instrumentos de ordenación del territorio y urbanismo. Las que tienen la consideración de interés general según el art. 111 LC no estarán sometidas a licencia o cualquier otro acto de control por las Administraciones locales, aunque deberá solicitarse el informe de la Comunidad Autónoma y del Ayuntamiento respectivo. Así lo establece el propio art. 111 LC en su nueva redacción introducida por el art. 120 de la citada Ley 53/2002. Estas obras de interés general no pueden ser suspendidas por otras Administraciones Públicas, sin perjuicio, lógicamente, de la interposición de los recursos que procedan. El Tribunal Constitucional, tras recordar que el precepto no dispensa al Estado del

cumplimiento de las normas de ordenación territorial y que excluye sólo la posibilidad de suspensión administrativa (no la judicial), consideró que tiene apoyo suficiente en el art. 149.1.18ª CE (STC 149/1991, FJ 7.A.b.).

4. La distribución de competencias resultante de la LC está afectada por los nuevos Estatutos de Autonomía aprobados durante la pasada legislatura. En general, la gestión del dominio público marítimo-terrestre, entendiéndose por tal el otorgamiento de las concesiones y autorizaciones, corresponderá a las Comunidades Autónomas que hayan asumido esa competencia.

2. Técnicas de coordinación: los informes

5. Para la adecuada coordinación de las competencias concurrentes, en coherencia con el propósito destacado en la Exposición de motivos, la LC establece una serie de técnicas, que es importante reseñar para calibrar su alcance y la conflictividad generada en su aplicación. Los nuevos Estatutos de Autonomía no afectan, en general, a la subsistencia de estas técnicas, ya que la coordinación interadministrativa sigue siendo necesaria.

6. La LC, a diferencia de la de Ley Aguas de 1985, no acuñó unos instrumentos de planificación específicos, sino que, como acabamos de señalar, estableció una serie de disposiciones para la protección y utilización del dominio público marítimo-terrestre, que habrían de ser respetadas por los instrumentos de ordenación territorial y urbanística (arts. 112 y 117). No hay duda de que la LC se refiere a todo tipo de instrumentos de ordenación espacial, tanto los de ámbito municipal, es decir, los estrictamente urbanísticos, como los de ordenación territorial de ámbito superior.

7. El mecanismo primario de coordinación es, pues, el de la incorporación de las disposiciones legales a los mencionados instrumentos de ordenación de competencia de las Administraciones autonómica y municipal. Para garantizar la eficacia de ese mecanismo se establece otro de coordinación procedimental, en cuya virtud se prevé la participación de la Administración estatal de Costas en la tramitación de dichos instrumentos en dos momentos: a) antes de la aprobación inicial (técnica de cooperación) y b) antes de la aprobación definitiva mediante la emisión de un informe de carácter obstativo (vinculante, dice la Ley), porque el instrumento no puede ser aprobado si el informe no es favorable en los aspectos que sean de competencia de la propia Administración del Estado (técnica de coordinación propiamente dicha). El TC matizó el alcance de este informe señalando que, si bien puede referirse a todo el ámbito espacial contemplado en la Ley (el “litoral” en sentido amplio, aunque la Ley no define este concepto), la exigencia del carácter favorable sólo puede aplicarse a los espacios de competencia directa estatal (dominio público y zonas de servidumbre de tránsito y de acceso al mar, pero no la zona de servidumbre de protección ni la de influencia) (sentencia 149/91, FJ 7. A.c).

8. No obstante, las previsiones legales conjugan el mecanismo coordinador del informe con técnicas de cooperación, de

modo que, si aquél es desfavorable “se abrirá un período de consultas, a fin de llegar a un acuerdo” (art.117.2). El propio precepto aclara que “si, como resultado de este acuerdo se modificara sustancialmente el contenido del plan o normas, deberá someterse nuevamente a información pública y audiencia de los Organismos que hubieren intervenido preceptivamente en la elaboración”. El artículo 210.4 RC detalla la tramitación a seguir para la emisión de estos informes. Una observación importante es que el cumplimiento de dichos trámites “interrumpirá el cómputo de los plazos que para la aprobación de los planes de ordenación se establecen en la legislación urbanística” (art. 117.3 LC y 210.3 RC). Esta previsión es coherente con la que se establecería después con carácter general en el art. 42.5 LRJPAC. Según este artículo el transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender, entre otros supuestos, “cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución a órgano de la misma o distinta Administración”, sin que el plazo de suspensión pueda exceder de tres meses. La diferencia estriba en la formulación potestativa de este precepto, frente a la imperativa de la legislación de costas.

9. El informe vinculante, como técnica de coordinación, se utiliza también en procedimientos conjuntos para el otorgamiento de determinados títulos de ocupación del dominio público, como es el de la “adscripción” a una Comunidad Autónoma de una porción de aquél para la ejecución de proyectos de construcción o ampliación de puertos o vías de transporte de su competencia. El informe favorable de la AGE sobre el correspondiente proyecto autonómico implica, como hemos señalado, la citada adscripción (art. 49.2 de la Ley). Otras veces, en cambio, la coordinación procedimental consiste en la tramitación por la Comunidad Autónoma de un expediente, cuya resolución corresponde a la AGE. Tal es el caso de las concesiones de ocupación del dominio público por obras o instalaciones de vertido cuya autorización compete a la Administración autonómica (art. 150 RC).

10. En algunos casos, las técnicas de coordinación previstas en la LC fueron objeto de reparo por el Tribunal Constitucional, por razones de diferente alcance:

a) Autorizaciones para actuar en la zona de servidumbre de protección:

El art. 26 LC sometía a autorización de la AGE los usos permitidos en la zona de servidumbre de protección (art. 26.1), como título independiente de la licencia urbanística municipal. El TC no rechaza la técnica en sí, sino la competencia de la AGE, considerando que, por tratarse de actos de “ejecución” de la legislación básica estatal en materia de protección del medio ambiente, su otorgamiento corresponde a la Comunidad Autónoma o al Ayuntamiento (sentencia 149/91, FJ 7.A.b). En la práctica, se ha atribuido a la Administración autonómica.

b) Normas generales y específicas sobre protección y utilización del dominio público:

El art. 34 LC, que atribuía a la AGE la facultad de dictar estas normas, fue declarado inconstitucional, en cuanto podrían suponer invasión de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio y urbanismo. En rigor, el Tribunal no prohíbe que la Administración del Estado dicte tales normas ni que, con base en ellas, se denieguen solicitudes de ocupación del dominio público. Afirma que son admisibles pero como meras Instrucciones o Circulares, es decir, como simples instrumentos de jerarquía o coordinación interna, no como técnicas de coordinación interadministrativa (FJ 4.B.d). No es incoherente que el Tribunal declare inconstitucionales estas normas y respalde, en cambio, las de protección previstas en el art. 22, justamente porque éstas no constituyen una técnica de coordinación (la Administración del Estado no impone su decisión), sino de cooperación, porque, en caso de desacuerdo, no pueden ser aprobadas.

c) Coordinación de las Administraciones locales por la del Estado:

La STC 149/1991 declaró inconstitucional el art. 118 LC, que atribuía a la AGE la facultad de coordinar la actividad de la Administración local en los términos del art. 59 LBRL, porque el precepto no fijaba las condiciones y los límites de la coordinación, como manda el citado art. 59 LBRL, condiciones y límites que *“son naturalmente indispensables para preservar la autonomía local, que resulta ignorada mediante una habilitación general como la que en este precepto se contiene”* (FJ 7.D.b).

LA APLICACIÓN DEL RÉGIMEN COMPETENCIAL DE LA LEY DE COSTAS EN LA JURISPRUDENCIA

1. Al tenerse que ocupar frontalmente de los problemas competenciales, la jurisprudencia constitucional ha desbrozado el camino para la resolución de los problemas de esta índole que se han planteado ante la jurisdicción contencioso-administrativa. En vista de la inequívoca competencia estatal sobre el dominio público (deslinde, incluso provisional, y otorgamiento de títulos de ocupación), los problemas se han planteado sobre todo en torno a las zonas de servidumbre y los informes relativos al planeamiento territorial y urbanístico del litoral.

2. En la zona de servidumbre de tránsito se han suscitado dos tipos de cuestiones: por una parte, la incompetencia de la AGE para sancionar las infracciones cometidas (aunque no para otorgar autorizaciones de ocupación) y, por otra, el otorgamiento por la Comunidad Autónoma (o los Municipios) de autorizaciones, impugnado por la AGE. Según reiterada jurisprudencia del TSJ, en que se apoyan los TSJ, cuando los hechos supuestamente constitutivos de infracción según la LC se producen en esta zona, la AGE no puede sancionar, sino que tiene que dirigirse al órgano competente de la Comunidad Autónoma. Así, SSTS de 13 de noviembre de 1995 (RJ 1995, 8686), 4 de marzo (RJ 1999, 1530), 29 de abril (RJ 1999, 5186), 7 (RJ 1999, 4012) y 13 de mayo (RJ 1999, 5187), 28 de julio (RJ 1999, 6320) y 23 de septiembre de 1999 (RJ 1999, 6517).

3. En la zona de servidumbre de protección, la mayor parte de los litigios competenciales deriva de la declaración de inconstitucionalidad del art. 26.1 LC en cuanto atribuía a la AGE la competencia para otorgar las autorizaciones de los usos permitidos en esta zona. El fundamento de la inconstitucionalidad estriba en que el Estado sólo tiene en este ámbito competencia para dictar la legislación básica de protección del medio ambiente, pero el otorgamiento de las autorizaciones es ya ejecución de dicha legislación. La incompetencia de la AGE se refiere también a la imposición de sanciones, lo que motivó la impugnación de muchas por esta causa, así como para la adopción de la medida cautelar de paralización de las obras supuestamente ilegales. No afecta a la declaración de nulidad por incompetencia el dato de que la STC fuese posterior a las resoluciones impugnadas, ya que la imposibilidad de revisión sólo se extiende a los procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada, lo que no ocurría en los supuestos de autos. Sobre esta cuestión, pueden verse, entre muchas, las SSTS de de 14 noviembre 2000 (RJ 2000\8900), 25 octubre 2000 (RJ 2000\9131), 20 septiembre 2000 (RJ 2000\8146), 6 abril 2000, (RJ 2000\2947), 11 mayo 2001 (RJ 2001\4277), 16 diciembre 1999 (RJ 1999\9304), 24 marzo 1999 (RJ 1999\2715), 30 diciembre 1998 (RJ 1998\10126), 13 noviembre 1995 (RJ 1995\8686) y 10 marzo 1995 (RJ 1995\2204) y 16 julio 2002 (RJ 2003\2321).

4. El problema se complica cuando la obra o actuación ilegal ocupa dos zonas en las que la competencia corresponde a distinta Administración. A este respecto, la STS de 30 noviembre 1999, RJ 1999\8813, distingue claramente entre la competencia para sancionar en dominio público (que corresponde a la AGE) y en las zonas de servidumbre (que corresponde a la Comunidad Autónoma), lo que da pie para mantener la validez de la sanción impuesta por la AGE, pero reduciendo su cuantía proporcionalmente. Frente a este discutible criterio de “trocear” la sanción, la STS de 16 julio 2002 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), RJ 2003\2321, opta por el de la competencia prevalente en función de la superficie ocupada por la obra ilegal, en el caso un edificio situado en su mayor parte en la zona de protección, pero que ocupaba también la de tránsito.

5. La mayor conflictividad competencial se ha suscitado, sin duda, en torno a los problemas de articulación entre las disposiciones de la legislación de costas con incidencia territorial y el planeamiento urbanístico, obligado a recogerlas y respetarlas. Como se recordará, la LC prevé la participación de la AGE, por vía de informe, en la tramitación de dichos instrumentos de ordenación en dos momentos: a) antes de la aprobación inicial y b) antes de la aprobación definitiva mediante la emisión de un informe de carácter vinculante (más bien obstativo), porque el plan no puede ser aprobado si el informe no es favorable en los aspectos que sean de competencia de la propia Administración del Estado, lo que fue matizado por el TC acotando el carácter favorable a los espacios de competencia directa estatal (dominio público y zonas de servidumbre de tránsito y de acceso al mar), pero no la zona de servidumbre de protección ni la de influencia.

La doctrina general sobre la naturaleza y alcance de estos informes se contiene en numerosas sentencias del TS, que se apoyan en la STC 149/1991, cuando no la reproducen literalmente. Entre ellas pueden citarse las de 22 abril 1999 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), RJ 1999\3087, y de 7 junio 2001, RJ 2001\5783, (de la misma Sección), de idéntico contenido:

“1ª El carácter vinculante de los informes de la Administración del Estado a que se refiere el artículo 112 de la Ley de Costas sólo es constitucionalmente admisible cuando éstos se refieran a asuntos de su propia competencia.

2ª Este carácter vinculante, además, se encuentra considerablemente atenuado por lo dispuesto en el artículo 117 de la propia ley.

3ª Cuando la Administración del Estado entienda que los planes urbanísticos infringen las normas sobre la zona de protección o la zona de influencia, podrá sin duda objetarlos, pero su objeción no resulta vinculante, pues no es a la Administración estatal sino a los Tribunales de Justicia a quien corresponde el control de la legalidad de las Administraciones Autonómicas, y a ellos deberá recurrir aquélla para asegurar el respeto de la ley cuando no es la competente para ejecutarla.

4ª Cuando, por el contrario, el informe de la Administración Estatal proponga objeciones basadas en el ejercicio de facultades propias (incluida la de otorgar títulos para la ocupación o utilización del demanio o preservar las servidumbres de tránsito o de acceso) su voluntad vinculará sin duda a la Administración Autónoma, que habrá de modificar en concordancia los planes y normas de ordenación territorial o urbanística.

5ª Cuando el informe negativo de la Administración del Estado verse sobre materias que a juicio de la Comunidad Autónoma excedan de la competencia estatal podrá la Comunidad Autónoma en ejercicio de su competencia para la ordenación del territorio y urbanística adoptar la decisión que proceda, sin perjuicio de la posibilidad que siempre tiene la Administración del Estado para impugnar esa decisión por razones de constitucionalidad o de legalidad (artículo 117 de la Ley de Costas de 28 de julio de 1988)”.

6. La exigencia del informe de la AGE es aplicable a todos los planes que ordenen el litoral, cualquiera que sea su denominación. Pero sólo se refiere a estos instrumentos, sin comprender los aprobados para su ejecución (fundamentalmente, instrumentos de distribución de beneficios de cargas y proyectos de urbanización). La STS de 21 de junio de 2001 (RJ 2001\5578) es muy clara al respecto (FD 3º).

7. La concurrencia competencial sobre el dominio público marítimo-terrestre obliga a establecer unos criterios de prevalencia entre las disposiciones de la LC con incidencia territorial y las determinaciones del planeamiento que ordena el litoral. La STS de 31 diciembre 2002 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), RJ 2003\781, refleja esa concu-

rrencia y los criterios generales de delimitación competencial, siempre en el marco de la STC 149/1991:

(...) «La incidencia de potestades sectoriales sobre un mismo territorio atribuidas a distintas Administraciones Públicas es la lógica consecuencia de la distribución competencial diseñada por la Constitución entre los diferentes entes territoriales. Esta superposición no supone invasión de unas respecto de otras sino respeto mutuo de todas ellas. En palabras de la sentencia tantas veces mencionada (STC de 4 de julio de 1991), “el concepto de dominio público sirve para calificar una categoría de bienes, pero no para aislar una porción del territorio de su entorno y considerarlo como una zona exenta de las competencias de los diversos entes públicos que la ostentan”.

De aquí que no sea incompatible el ejercicio de las potestades que a cada una de estas Administraciones corresponda. La del Estado para deslindar lo que en definición de la Ley constituye dominio público marítimo terrestre, y la de la Autónoma y Municipal para determinar qué terrenos de los que integran el demanio deben clasificarse en las categorías que la legislación urbanística establece. Ni una ni otra potestad se interfieren y nada impide que una playa sea zona urbana, ahora bien, con las limitaciones que para construir en esa superficie derivan de la legislación de costas. Así lo expresa la referida sentencia cuando indica que “una cosa es, sin embargo, claro está, la necesidad de que la concesión o autorización no se otorguen contra las previsiones ordenadoras y otra bien distinta la de que hayan de otorgarse siempre que el plan las prevé y en la forma que en él están previstas y dando un paso más aún, que para asegurar esta conformidad, esta vinculación positiva del otorgamiento de títulos demaniales a las previsiones de ordenación, haya de encomendarse a la Administración competente para la ordenación también la facultad de otorgar los títulos que facultan para la utilización u ocupación de un dominio cuya titularidad no ostentan”.

8. La jurisprudencia se ha pronunciado rotundamente a favor de la primacía de las disposiciones de la LC, con el resultado de que el planeamiento territorial y urbanístico no puede condicionar ni la delimitación del dominio público marítimo-terrestre ni la zonificación resultante de ella para los terrenos colindantes. Es evidente que las modificaciones de dicha delimitación a consecuencia de la aprobación de un nuevo deslinde incidirán sobre el planeamiento existente, pero la vigencia de éste no puede alegarse en oposición a un deslinde que lo contradiga. Al contrario, el plan deberá adaptarse al deslinde.

9. En cuanto a la competencia autonómica de ordenación del territorio, ante la disparidad de la formulación de los Estatutos de Autonomía, algunos de los cuales hacen referencia a la ordenación del territorio y del litoral, como si fueran materias distintas, mientras que otros omiten esa referencia específica al litoral, la STC 149/1991 optó por una interpretación unificadora: el litoral es parte del territorio, por lo que todas las

Comunidades Autónomas con competencias en esta materia pueden ordenar el litoral. A la inversa, la referencia específica a la ordenación del litoral es redundante, pues no añade nada a la genérica competencia de ordenación del territorio. Pero esa competencia no se extiende al mar, porque no es parte del territorio. El TS se ha hecho eco reiteradamente de esta doctrina constitucional. La Sentencia de 4 marzo 1999 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), RJ 1999\1530, es un buen exponente del estado de la cuestión (FD 2º).

10. La STS 4108/2008, de 2 de julio (rec. 4583/2003) contiene una importante doctrina sobre el alcance de la competencia autonómica en materia de espacios naturales protegidos en cuanto se refiera al mar territorial. La sentencia, apoyándose en la STC 38/2002, casa la de instancia, con el argumento de que la competencia autonómica sobre dicho ámbito es excepcional, lo que obliga a justificar las razones de su atribución en cada caso a la Comunidad Autónoma. Según la sentencia (FD 4º):

“ Nadie ha puesto en tela de juicio que el *artículo 148* de la Constitución reconoce algunas competencias a las Comunidades Autónomas en el mar, como los puertos de refugio (148.1.6ª), la pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura (148.1.11ª), pero estos preceptos no definen el territorio de la Comunidad Autónoma, que en el caso de las Islas Baleares se fija en el *artículo 2 de su Estatuto de Autonomía*, en el que se alude a que está formado exclusivamente por el de las islas, de manera que se delimita dicho territorio por remisión a la superficie de las Islas Baleares.

Ha sido la jurisprudencia del Tribunal Supremo la que ha sostenido que los puertos y la zona marítimo terrestre deben considerarse formando parte del territorio municipal en que están enclavados, cuya doctrina aplica el Tribunal Constitucional a la división del territorio nacional en Comunidades Autónomas (párrafo sexto del fundamento jurídico sexto de la sentencia 38/2002), pero el Tribunal Constitucional deja meridianamente claro que «distinto es el caso del mar territorial», en el que sólo excepcionalmente pueden llegar a ejercerse competencias autonómicas, eventualidad ésta que dependerá bien de un explícito reconocimiento estatutario bien de la naturaleza de la competencia tal como resulta de la interpretación del bloque de constitucionalidad, y, por tanto, de lo que una norma estatal disponga.

No es ocioso, a este respecto, recordar que en los Estados compuestos, caso de los Estados Unidos de América del Norte o de Australia, son las normas del Estado Federal las que permiten el ejercicio de competencias sobre el mar a los Estados federados, Submerged Lands Act de 1953 en aquél y Coastal Waters Act de 1980 en éste, o incluso a los municipios: La Jolla Underwater Park en el Estado de California (E.E.U.U.), de manera que, aun en los países más descentralizados, es en la Administración central en la que reside el núcleo importante de competencias sobre el mar, de acuerdo con su caracterización

jurídica de frontera y de límite territorial del poder soberano del Estado con competencias hacia fuera (relaciones internacionales, tráfico internacional de personas y de mercancías, sanidad exterior, comercio internacional, pesca marítima, tratados internacionales) y hacia dentro (defensa y vigilancia militar, *dominio público*, defensa de los recursos naturales), protagonismo de la Administración central que se contagia a las áreas marinas a proteger, de manera que en Derecho comparado la regla general es que son las autoridades centrales de los Estados las competentes para la creación y gestión de las áreas marinas protegidas, y sólo en algunos Estados federales o con un regionalismo fuertemente desarrollado se observa una jurisdicción regional conferida siempre por normas emanadas del Estado central.

Nuestro ordenamiento constitucional y posiblemente el Derecho comparado han llevado al Tribunal Constitucional a declarar en la sentencia 38/2002 (fundamento jurídico sexto, antepenúltimo párrafo) que la competencia autonómica para la protección de espacios naturales hace problemática su extensión al mar territorial, llegando a la conclusión de que la competencia autonómica para la protección de espacios naturales sólo se extenderá al mar territorial cuando, excepcionalmente, así lo exijan las características del espacio protegido, de manera que, sigue diciendo el Tribunal Constitucional en el párrafo tercero del fundamento jurídico séptimo de la mentada sentencia, las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de espacios naturales protegidos no alcanzan, por regla general, al mar territorial, si bien las circunstancias y características específicas del espacio a proteger pueden demandar, en ocasiones excepcionales, que el mismo se extienda en alguna medida sobre el mar territorial, singularmente cuando así venga exigido por la continuidad y la unidad de dicho espacio físico”.

LA ESTABILIDAD Y ARRAIGO DE LA LEY DE COSTAS REFLEJA LA VIGENCIA DE SUS PRINCIPIOS

1. En los veinte años transcurridos desde su promulgación, la LC ha adquirido una gran estabilidad. A mediados de los noventa hubo varios intentos de modificación por la vía de la proposición de ley, inspirados en motivos competenciales, para reforzar el papel de las Comunidades Autónomas en la gestión de estos espacios. En general, no se ponían en cuestión los elementos estructurales de la Ley ni sus principios y objetivos básicos. En contraste con la proliferación legislativa en casi todos los ámbitos de la denominada legislación sectorial (y también la legislación administrativa general, renovada casi por completo en ese período), la LC se ha modificado en pocas ocasiones y con un alcance muy limitado³.

2. Aparte de las modificaciones directas, hay que tener en cuenta la incidencia que sobre la aplicación de la LC ha tenido la promulgación de otras leyes, que expresamente se refieren a aquélla. Así, la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante de 1992 (Ley 27/1992, de 24 de noviembre),

que dispuso la inaplicabilidad al dominio público portuario de las prohibiciones establecidas en la LC para el dominio público marítimo-terrestre (art. 55.3). Este artículo fue derogado por la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y Prestación de Servicios en los Puertos de Interés General, de aplicación preferente a la de costas, a la que atribuye carácter supletorio (art. 93.1). Otro supuesto es el de la Ley 40/1994, de 30 de diciembre, de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional, que permitió, excepcionalmente y por razones de utilidad pública debidamente acreditadas, la ocupación del dominio público marítimo-terrestre para líneas aéreas de alta tensión, previa autorización del Consejo de Ministros, siempre que no se localicen en tramos de costa que constituyan playa u otros ámbitos de especial protección (Disposición adicional segunda). Esta disposición se ha mantenido en la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, que derogó a la anterior.

3. La estabilidad normativa y el arraigo social que ha ido adquiriendo la LC ponen de relieve que sus principios y objetivos básicos y su estructura general siguen siendo válidos, entre otras razones por la fundamental de que sintonizan plenamente con las exigencias de protección de la naturaleza y del desarrollo territorial y urbano sostenible reflejadas no sólo en la CE sino también en los Tratados constitutivos de la UE y en las políticas de medio ambiente de las instituciones europeas. Sin duda, hay aspectos concretos de la LC cuya redacción podría perfilarse a la vista de la experiencia adquirida en estos años y los problemas planteados en su aplicación. Se trataría de perfeccionar los instrumentos legales, corrigiendo la redacción para evitar rigideces indeseables no de “flexibilizarlos”, si con esta palabra se quiere hacer referencia, como ocurre tantas veces, a la reducción de las exigencias de protección impuestas por la legislación vigente. A este respecto, es de justicia consignar los esfuerzos de algunas Comunidades Autónomas litorales que en los últimos años han ejercido sus competencias en materia de ordenación territorial y urbanística para reforzar la protección establecida en la LC. También desde esta perspectiva se ha cumplido uno de los objetivos básicos de dicha Ley, que fue garantizar la coordinación y coherencia entre sus disposiciones y las contenidas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, así como en los instrumentos de planeamiento aprobados en su virtud.

4. En Galicia, la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural (en adelante, LOUGA), incluye entre los criterios de clasificación del suelo rústico el sometimiento de los terrenos “a un régimen específico de protección incompatible con su urbanización, de conformidad con la legislación de ordenación del territorio o con la normativa reguladora del dominio público, las costas, el patrimonio cultural, las infraestructuras y de otros sectores que justifiquen la necesidad de protección” [art. 15.a), subrayado no original]. Además, estos suelos habrán de incluirse en la categoría de suelo rústico “especialmente protegido” (art. 32.2) y no en la de protección ordinaria. Más aún, dentro de dicha categoría, se identifica una subcatego-

ría específica de “suelo rústico de protección de costas, constituido por los terrenos situados fuera de los núcleos rurales y del suelo urbano, que se encuentren a una distancia inferior a 200 metros del límite interior de la ribera del mar” (art. 32.2.e). Esa distancia podrá reducirse a 100 metros, previo informe favorable de la Comisión Superior de Urbanismo de Galicia, excepcionalmente y por razones debidamente justificadas, según precisa el propio artículo². La protección del litoral se ha reforzado con la Ley 6/2007, de 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia. Su Preámbulo considera incompatible con el desarrollo equilibrado y sostenible el “modo de ocupación indiscriminada del territorio” que se está produciendo en las últimas décadas, lo que obliga a “adoptar con urgencia las medidas necesarias para impedir acciones de transformación del suelo, al amparo de planes obsoletos y disconformes con la legislación vigente”. La preocupación del legislador gallego evidencia una vez más la necesidad de la colaboración en el ejercicio de las competencias respectivas, ya que de poco sirven las medidas legales si no se adapta el planeamiento municipal.

LA GESTION INTEGRADA DE LA COSTA: INICIATIVAS EUROPEAS

1. La gestión integrada de la costa es indispensable para la protección eficaz de un espacio tan frágil y sensible al deterioro, en el que los hechos consumados son difícilmente reversibles, y en el que la apetencia de usos (con la consiguiente presión para su implantación) no cesa de crecer, obligando a los poderes públicos (a todos ellos) a un esfuerzo conjunto y sostenido para racionalizar dicha utilización en armonía con los objetivos de protección de la naturaleza. Esta es una recomendación de las instancias internacionales más solventes y un compromiso asumido por el Estado español en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (RIO 92). Se trata de “proceder a una ordenación integrada y a un desarrollo sostenible de las zonas costeras y del medio marino sujetos a su jurisdicción nacional” y para ello cada Estado debe “considerar la posibilidad de establecer o cuando sea necesario reforzar, los mecanismos de coordinación apropiados (tales como un organismo de planificación de política de alto nivel)”, para llevar a cabo la necesaria gestión integral.

2. Desde 1996 hasta 1999, la Comisión europea desarrolló un Programa Demostración sobre Gestión Integrada de Zonas Costeras (GIZC) diseñado en torno a una serie de 35 proyectos demostración y 6 estudios temáticos. En el año 2000, basándose en las experiencias y resultados del Programa Demostración, la Comisión adoptó dos documentos: a) “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la Gestión Integrada de las Zonas Costeras: Una Estrategia para Europa”; b) “Propuesta de Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la aplicación de la Gestión Integrada de las Zonas Costeras en Europa”. La Comunicación destaca la importancia estratégica de las zonas costeras para todos los europeos:

“Las zonas costeras representan una importancia crítica para Europa, en la medida en que constituyen el hogar de una mayoría de nuestros ciudadanos y un porcentaje cada vez mayor de nuestras actividades económicas. Las zonas costeras ofrecen funciones importantes para la economía, el transporte, el alojamiento y el ocio, y todas dependen de sus características físicas: paisaje atractivo, patrimonio cultural, recursos naturales, biodiversidad marina y terrestre valiosa (y recursos vivos). Esta base de recursos fundamenta por tanto el bienestar – y la viabilidad económica – de las generaciones actuales y futuras residentes en las zonas costeras”.

Añade que *“la gestión integrada de las zonas costeras es un proceso que supone un nuevo estilo de gestión, en el que participen y queden asociados todos los segmentos de la sociedad civil. La gestión integrada de las zonas costeras requiere la colaboración de todas las partes interesadas para la elaborar y aplicar un modelo de desarrollo que sirva el interés de todos”*. En el Anexo I, al sintetizar los principios de la gestión integrada de las zonas costeras, la configura como *“un proceso dinámico, pluridisciplinario e iterativo destinado a fomentar el desarrollo sostenible de las zonas costeras. Abarca todo un ciclo que incluye la recopilación de información, la planificación (en el sentido amplio de la palabra), la toma de decisiones, la gestión y el control de la aplicación. La gestión integrada de las zonas costeras recurre a la participación informada y a la cooperación de todas las partes interesadas para evaluar los objetivos sociales de una zona costera determinada y adoptar las medidas oportunas. La gestión integrada de las zonas costeras se propone equilibrar, a largo plazo, los objetivos ambientales, económicos, sociales, culturales y recreativos, dentro de los límites que establece la dinámica natural”*.

3. Es importante precisar que el término *“integrada”* en este contexto se refiere a la *integración tanto de los objetivos como de los distintos instrumentos necesarios para cumplirlos: integración de todos los ámbitos y sectores políticos y de todos los niveles de administración e integración de los componentes terrestres y marinos del territorio de referencia, desde un punto de vista tanto temporal como espacial”*. Así concebida, *“la gestión de las zonas costeras requiere el uso de múltiples instrumentos, incluida una mezcla de medidas jurídicas, instrumentos económicos, acuerdos voluntarios, suministro de información, soluciones tecnológicas, investigación y educación”*, si bien *“la mezcla correcta en una zona concreta dependerá de los problemas locales y del contexto institucional y cultural”*.

4. En la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la gestión integrada de las zonas costeras, de 30 de mayo de 2002 (Recomendación GIZC UE), se pidió a la Comisión que revisara la aplicación de la Recomendación y que presentara al Parlamento Europeo y al Consejo un informe de evaluación. Este informe se presentó con fecha 7.6.2007³. En él se hace una reseña de las políticas comunitarias sobre la materia, que se enmarcan en la Estrategia temática sobre la protección y la conservación del medio ambiente marino,

adoptada por la Comisión en octubre de 2005 y que incluía una propuesta de Directiva sobre la estrategia marina⁴. Según el Informe, *“al proponer un marco legislativo para alcanzar un estado ecológico satisfactorio del medio marino, la Estrategia temática completa el corpus existente de políticas y legislación de la UE aplicables a la parte terrestre de la zona costera, apoyando la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras”*. Añade que *“la estrategia marina y la política de gestión integrada de las zonas costeras de la UE deben entenderse también en el marco más general de la futura política marítima de la UE, que se puso en marcha en junio de 2006 con la adopción del Libro Verde de la Comisión: «Hacia una política marítima de la UE: perspectiva europea de los océanos y los mares»*. Puesto que el ámbito geográfico de la política marítima propuesta en este Libro Verde incluye las zonas costeras, la gestión integrada de estas zonas costeras desempeña un papel en el marco político propuesto. Además, habida cuenta de la especial exposición de las zonas costeras a los posibles impactos del cambio climático, el segundo Programa Europeo de Cambio Climático, en particular su parte relativa a impactos y adaptación, y el Libro Verde propuesto sobre adaptación al cambio climático son también de importancia clave para las zonas costeras de Europa”.

5. La Recomendación GIZC UE propugna un planteamiento estratégico de la ordenación y la gestión de las zonas costeras a fin de lograr un desarrollo sostenible. Sus características distintivas más importantes son *“la integración entre los sectores y los niveles de gobernanza, así como un planteamiento participativo y basado en los conocimientos”*. El informe hace un balance de la situación y marca una serie de orientaciones para seguir avanzando en la gestión integrada⁵.

CONCERTACION Y COORDINACION PARA LA DEFENSA DE LA COSTA Y SU GESTION INTEGRADA

1. Desde hace varias décadas hay una fuerte presión urbanística en toda la costa española. En muchos lugares se ha llegado a la saturación porque se ha sobrepasado la capacidad de carga de la costa, especialmente en algunos tramos de costa del Mediterráneo. Según datos oficiales, los municipios costeros en España representan el 7% del territorio y albergan el 44% de la población, con una densidad 6 veces superior a la media nacional. Sólo en la franja de 5 km. de anchura a lo largo del perímetro de la costa, la densidad de población es 12 veces superior a la media nacional durante la época estival⁶.

2. La franja litoral con calificación de dominio público marítimo-terrestre es parte del territorio, pero no es una parte común del territorio (el mar ni siquiera tiene esa condición) sino cualificada por un destino -el uso público- y una titularidad compartida por todos, residan o no en Municipios costeros y sean o no naturales de la respectiva Comunidad Autónoma. Eso explica que las decisiones normativas básicas que se adopten sobre la regulación y utilización de estos bienes deban corresponder a las instituciones generales del Estado, que garantizan así un mínimo denominador común

a todo el territorio español. La igualdad sustancial que el Estado debe garantizar en la regulación y utilización de un patrimonio colectivo no equivale a uniformidad, puesto que la competencia estatal para la definición y aplicación de esos “mínimos” debe articularse con las correspondientes a las Comunidades Autónomas, que introducirán la diversidad que consideren adecuada a sus circunstancias (y lo mismo ha de decirse de los Municipios).

3. La ordenación y protección del litoral no pueden limitarse a la franja calificada jurídicamente como demanial, sino que ha de proyectarse necesariamente sobre el territorio colindante, con visión de conjunto e integradora, lo que obliga a tener en cuenta todos los intereses en presencia y a armonizar el ejercicio de las competencias concurrentes. La LC parte de esa premisa al establecer un régimen de limitaciones a los terrenos colindantes con el dominio público. Pero la aplicación efectiva de ese régimen depende de su incorporación a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística. La concurrencia competencial es un fenómeno normal en un Estado basado en la autonomía de las entidades territoriales que lo integran. De ahí que sea necesario el recurso a fórmulas de colaboración y cooperación, como ya destacó el Tribunal Constitucional en la sentencia 77/84, de 3 de julio, sin perjuicio de que la decisión final corresponda al titular de la competencia “prevalente” (FJ 3). En el marco constitucional vigente resulta evidente que ninguna de las Administraciones está en condiciones de asegurar, por sí sola, la efectividad de los mandatos constitucionales relativos a la protección y disfrute del litoral, por lo que es imprescindible la concertación entre ellas.

4. En el plano sustantivo, la gestión integrada de las zonas costeras requiere también un tratamiento conjunto de las aguas continentales y de las marítimas, cuya administración ha estado tradicionalmente –y sigue estando– separada. De acuerdo con la Directiva marco del agua (2000) y el vigente Texto Refundido de la Ley de Aguas que la incorpora en este aspecto, los nuevos PHC deben ser instrumentos fundamentales para la gestión integrada de los recursos hidráulicos en el ámbito de las Demarcaciones Hidrográficas, no sólo en lo que se refiere a las aguas de transición y costeras, sino también en cuanto las actuaciones aguas arriba que puedan tener incidencia sobre el litoral, incluyendo el dominio público marítimo-terrestre. A este respecto y aunque la cuestión merecería más atención de la que aquí es posible dedicarle, importa subrayar que la gestión integrada de los recursos hidráulicos no conlleva necesariamente la integración orgánica de los servicios que actualmente la tienen atribuida en el ámbito de la AGE. Implica, desde luego, la cooperación

entre ellos y su coordinación a través del Comité de Autoridades competentes y de los órganos superiores y directivos del Departamento al que estén adscritos, pero también la integración de sus instrumentos de actuación, entre los que los citados PHC ocupan un lugar preferente.

5. La “gestión integrada” de las zonas costeras significa, primordialmente, cooperación y coordinación de las competencias concurrentes sobre el litoral y no concentración de dichas competencias en una sola entidad. En el caso español, como hemos señalado, esta última opción sería difícilmente compatible con el actual modelo de organización territorial del Estado, en el que cada entidad territorial debe tener atribuidas las competencias que mejor se adecuan a la esfera de intereses que representa. Se puede reforzar el protagonismo de las Comunidades Autónomas en la gestión del dominio público marítimo-terrestre, como han hecho los Estatutos aprobados en la pasada legislatura, así como el papel de los Ayuntamientos en el ejercicio de funciones de policía demanial, además de las que les corresponden en materia de urbanismo. Pero, en cualquier hipótesis, la AGE va a seguir ostentando, por imperativo constitucional, las competencias más relevantes en relación con la determinación y protección de esos espacios. Por consiguiente, el objetivo de la gestión integrada tiene que alcanzarse por las vías de la cooperación en el ejercicio de las competencias respectivas y su coordinación por los cauces legalmente previstos.

6. La legislación de costas vigente contiene ya múltiples mecanismos de cooperación y coordinación. Sin perjuicio de que se puedan perfeccionar, lo que hace falta es que se refuerce su eficacia. Para ello es necesario que se vaya imponiendo la “cultura” de la cooperación frente a la visión exclusivista y compartimentada de las competencias que ha sido característica de nuestra tradición administrativa. Es utópico pensar que las tres grandes esferas territoriales vayan a compartir siempre y plenamente unos concretos objetivos en cuanto al uso y protección del dominio público marítimo-terrestre. Pero sí se les debe exigir un esfuerzo permanente de concertación, para transmitir a los ciudadanos la impresión de que asumen como propios los mismos objetivos básicos de protección y gestión, aunque discrepen en su concreción o en la forma de instrumentarlos. La defensa del litoral, como patrimonio colectivo, es tarea de todos, poderes públicos y ciudadanos. Cooperación, coordinación y participación son los tres pilares de la gestión integrada.

1 En concreto:

1) La Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrado de la contaminación, derogó las disposiciones contenidas en la LC sobre autorizaciones de vertidos al dominio público marítimo-terrestre desde tierra al mar, ya que estas autorizaciones se incluyen en la autorización ambiental integrada regulada en dicha Ley (art. 11.3 y disposición derogatoria única).

2) La de mayor calado, mediante la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, cuyo artículo 120, introdujo las siguientes modificaciones:

- Establecer el plazo máximo para resolver y notificar los procedimientos regulados en la LC que no lo tenían establecido, en coherencia con la obligación de resolver y el régimen del silencio establecidos en la LRJPAC tras su reforma por la Ley 4/1999. En concreto: a) plazo de 24 meses para notificar la resolución de los procedimientos de deslinde (nueva redacción del art. 12.1); b) plazo de 12 meses para notificar la resolución de los procedimientos de declaración de la extinción del derecho de ocupación del dominio público (nuevo apartado 3 del art. 78); c) mismo plazo de 12 meses para notificar la resolución de los expedientes sancionadores (nuevo apartado 2 del art. 102).

- Reforzar el encaje de las concesiones y autorizaciones demaniales en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística (nuevo apartado 3 del art. 78).

- Establecer un nuevo régimen de las obras de interés general, exceptuándolas del requisito de la licencia municipal (nueva redacción del art. 111).

- Aclarar el régimen de las nuevas construcciones y usos en suelo urbano, elevando de rango, con algunas novedades, lo que ya establecía la Transitoria Novena del RC (nueva redacción del apartado 3 de la Transitoria Tercera de la LC).

3) La Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas, añadió (Disposición Adicional Décima) un nuevo apartado 2 al art. 54 LC para establecer la posibilidad de que los servicios de temporada puedan otorgarse, total o parcialmente, como contraprestación al coste de ejecución de una obra pública. Estos supuestos están exentos del canon de ocupación, conforme a la nueva redacción del art. 84.6 LC introducida por la citada Ley.

4) Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad añade una nueva disposición adicional novena a LC, que, con el rótulo "Reducción de la contaminación por vertidos de sustancias peligrosas al medio marino", establece objetivos de calidad del medio receptor para los vertidos realizados desde tierra a las aguas interiores del litoral y al mar territorial que puedan contener una o varias de las sustancias peligrosas incluidas en el anexo I, así como los métodos de medida y los procedimientos de control, en los términos que se detallan en la propia Disposición. Las autorizaciones de vertido que otorguen las Comunidades autónomas deberán fijar, para cada una de las sustancias peligrosas del citado Anexo, los valores límite de emisión, que se determinarán tomando en consideración los objetivos de calidad recogidos en ese anexo, así como aquellos que, adicionalmente, establezcan las Comunidades Autónomas. Ese Anexo y otros dos se incorporan a la LC en virtud de esta Ley.

2 Otras leyes autonómicas recientes han ido más lejos. Así, en el Principado de Asturias se debe clasificar como SNU la franja de 500 metros desde el límite interior de la ribera del mar, es decir, los terrenos comprendidos en la denominada "zona de influencia" por la legislación de costas (art. 15 de la Ley 6/1990, de 20 de diciembre, sobre edificación y usos en el medio rural, en la redacción dada por la Disposición Adicional Segunda de la Ley 3/2002, de régimen del suelo y ordenación urbanística del Principado y art. 93.1 de esta última Ley). En cambio, en Andalucía se deben clasificar como SNU los bienes de dominio público natural y los sujetos a limitaciones y servidumbres, por razón de éstos, "cuyo régimen jurídico demande, para su integridad y efectividad, la preservación de sus características" [art. 46.1.a) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía]. Este criterio tiene consecuencias prácticas muy importantes. La primera es que todos los terrenos pertenecientes al dominio público natural (cauces públicos, lecho o fondo de los lagos, lagunas y embalses, zona marítimo-terrestre, playas y acantilados) se deben clasificar como SNU. La segunda que esa clasificación también se debe aplicar a los terrenos afectados por limitaciones o servidumbres, pero sólo cuando la efectividad de aquéllas así lo exija, no como en Asturias o Galicia en que esa clasificación se impone en todo caso.

3 COM(2007) 308 final

4 COM(2005) 504 y 505 de 14.10.2005.

5 "Se anima a los Estados miembros costeros a aplicar sus estrategias nacionales de GIZC, o a elaborarlas, allí donde la Recomendación GIZC UE aún no se haya aplicado, con miras a alcanzar un desarrollo medioambiental, social, económico y cultural equilibrado, y en colaboración con las partes interesadas pertinentes;

- para lograr una comprensión y una aplicación más coherentes de la GIZC en todos los Estados miembros, hace falta una orientación que aclare los principios en los que se sustenta una buena ordenación y gestión de las zonas costeras y la manera de llevarlas a la práctica;

- puesto que la propuesta Directiva sobre la estrategia marina y el trabajo conexas de los convenios relativos a los mares regionales son fundamentales para configurar un planteamiento holístico del desarrollo sostenible de los océanos y los mares de la UE, es esencial elaborar las estrategias de GIZC en estrecha coordinación y cooperación con estos instrumentos; de este modo, la GIZC se convertirá también en un elemento importante de la futura política marítima de la Unión Europea;

- aunque hay que seguir apoyando la aplicación de la GIZC en tierra, es preciso hacer más hincapié en la cooperación a nivel de mares regionales, y, en concreto, en la coherencia entre los planes, los programas y la gestión que se ocupan respectivamente de las partes terrestre y marina de las zonas costeras; la Directiva propuesta sobre la estrategia marina y el trabajo conexas de los convenios relativos a los mares regionales proporcionarán instrumentos importantes para llevar a cabo esta tarea;

- dada la gran vulnerabilidad de las zonas costeras a los riesgos y posibles impactos relacionados con el cambio climático, las estrategias de adaptación a estos riesgos deben elaborarse y aplicarse de manera plenamente coherente con las estrategias e instrumentos de GIZC que se ocupan de peligros naturales o tecnológicos específicos; es preciso seguir trabajando para mejorar los análisis comparativos y la comunicación y la promoción de buenas prácticas en relación con la GIZC, en concreto entre las regiones costeras; es preciso fomentar también la recogida de datos pertinentes, así como el intercambio y la utilización eficaces de información para la elaboración de políticas y la toma de decisiones; deberán seguir desarrollándose indicadores comunes y un marco para evaluar la eficacia y la eficiencia de la GIZC.

6 Fuente: Presupuestos Generales del Estado para 2007. PROGRAMA 456 D: ACTUACIÓN EN LA COSTA

Juan M. Barragán Muñoz

OBJETIVOS Y ENCUADRE TEÓRICO

El presente trabajo tiene dos objetivos fundamentales: a) analizar la reciente evolución de la gestión costera marina en España, desde la perspectiva de la Administración General del Estado (AGE). En esta escala administrativa la Dirección General de Costas (DGC) del Ministerio de Medio Ambiente será, como principal responsable de la gestión del dominio público marítimo-terrestre (DPMT), la institución de referencia. b) Comprobar que el denominado “Decálogo para la gestión costera”, utilizado en trabajos anteriores (Barragán, 1997, 2003, 2004, 2005, 2008), sirve como guía para la evaluación de este tipo de políticas públicas.

Dentro del primer objetivo señalado una de las tareas más importantes será demostrar si han existido cambios en el modelo de gestión; así como valorar su alcance. Para ello se estudiarán los elementos clave que definen una determinada política de gestión costera; en este caso la perteneciente a la última legislatura (2004-2008). El interés de este trabajo radica en que la evaluación de cualquier política pública, cualitativa en este caso, es fundamental para mejorar la Administración. Además, ante la crisis global de los recursos y espacios costero marinos (Instituto de Recursos Mundiales, 2004) las instituciones de todos los países deben realizar un gran esfuerzo de cara al progreso de su gestión.

No obstante, hay que realizar una advertencia sobre el alcance de nuestras conclusiones. El modelo político y administrativo español tiene distribuidas las responsabilidades de la gestión del litoral entre las tres escalas territoriales: nacional (Estado), regional (Comunidades Autónomas, CC.AA.) y local (municipios o entidades locales, EELL). Y es la escala intermedia la que más competencias ha acumulado, aunque la AGE todavía conserva importantes responsabilidades.

El encuadre teórico que sustentará buena parte de nuestro razonamiento tiene varias premisas:

1) La gestión costera es una función pública debido a que afecta a temas de naturaleza o propiedad pública, y a intereses básicos de nuestra sociedad. Estos intereses adquieren forma de espacios, bienes y recursos (natura-

les o culturales) actividades humanas que pueden entrar en conflicto. Por eso la Administración pública debe garantizar la conservación y buen aprovechamiento de ese patrimonio para el desarrollo humano, pero también la armonía entre intereses ciudadanos.

2) El marco general en el que la Administración pública toma determinadas decisiones para el gobierno y la gestión de la costa es político (Subirats y Gomá, 1999). Por esta razón, interesa el análisis de la política pública costera.

3) Para el análisis de las políticas públicas y las instituciones, ciertos postulados de la corriente neoinstitucionalista subrayan la necesidad de funcionar menos en un marco de formalidad normativa y eficacia procedimental. Por el contrario, y sin negar lo anterior por necesario, recomiendan un trabajo más orientado a buscar resultados y ahondar en los actores sociales y sus relaciones (Rivas, 2003; Pérez y Valencia, 2004).

4) El nuevo paradigma de la gobernanza plantea un concepto descentralizado de la dirección social como trabajo de la Administración pública. La dirección o liderazgo de una sociedad no puede hacerse mediante mando jerárquico y subordinación (Aguilar, 2006). La gestión de las costas españolas no puede basarse solo en legislación, procedimientos administrativos y mecanismos sancionadores. Entre otras razones porque esta fórmula se ha mostrado poco efectiva. En consecuencia, el trabajo para un modelo de gestión integrada de zonas costeras (GIZC) hay que plantearlo teniendo en cuenta, además, principios y estrategias ligadas a la coordinación y cooperación, a la construcción de redes, al ensayo de nuevos instrumentos, al aprendizaje social, etc.

5) Para ello hay que aceptar, como indiscutible, la participación de los agentes sociales, la transparencia en la toma de decisiones, la formación de alianzas estratégicas, la búsqueda de acuerdos voluntarios, la accesibilidad de la información y nuevos modelos de capacitación para los administradores costeros.

6) Por último, los hechos y actuaciones analizados en páginas siguientes hay que interpretarlos, siguiendo a Subirats (2006), como tareas “de gobierno” o “de gestión”. Así se podrán entender mejor los éxitos y fracasos

de la institución costera. El primer concepto, “gobierno”, se vincula a la formulación de la política pública; y se sitúa, en consecuencia, en una órbita más estratégica. Es la que realizan, en el caso costero español, desde el Ministerio, la Secretaría General correspondiente y la DGC. Esta última instancia, junto a las Subdirecciones Generales, concreta e implanta la política costera a través de instrucciones y directrices. El segundo concepto, “gestión”, se utiliza para llevar a la práctica la política antes definida. Funciona dentro del ámbito operativo de la institución; es la que desarrollan los Jefes de Servicio de la DGC pero también, “in situ” y de forma directa, los servicios periféricos de la Administración costera (23 Demarcaciones o Servicios Provinciales). No cabe duda que el progreso del sistema dependerá, entre otras cosas, del buen ajuste e interacción entre los diferentes ámbitos: de gobierno y de gestión, estratégico y operativo, formulación e implantación (Cuadro 1). La explicación es sencilla. Una relación fluida es la que establece un diálogo en los dos sentidos: de arriba hacia abajo y viceversa.

Cuadro 1 Ámbitos de gobierno y de gestión en la administración costera española

	Operativo	Estratégico
Gestión	Personal de la Demarcación o Servicio Provincial de Costas (aplica política)	Jefes de Servicio de la DGC y Jefes de Demarcación o Servicio Provincial de Costas (desarrollan política)
Gobierno	Director General de Costas y Subdirectores Generales (concreta e implantan política)	Ministra Secretario General (formulan política general)

Elaboración propia siguiendo esquema de Subirats (2006)

ANTECEDENTES, HIPÓTESIS DE TRABAJO Y MÉTODO

Los antecedentes de este trabajo hay que buscarlos en los citados al principio. Ahí está reflejada nuestra preocupación por la relación que se establece entre el modelo de gestión costera y el perfil de las instituciones españolas responsables. En especial nos interesan sus políticas, criterios de actuación e inversión, capacidad de aprendizaje social, mecanismos de evaluación y trayectoria evolutiva. Las conclusiones obtenidas en aquellas publicaciones servirán de punto de partida para la presente. Otros trabajos precedentes de interés son los de Gómez Pina (1994), Fernández (1995), Montoya (1995), Mulero (1999), Trigueros (2002), Sanz Larruga (2003), Chica (2005) y Arenas (2008).

Las hipótesis de trabajo son las siguientes:

1) La política de gestión de la DGC no se ha desarrollado de forma integrada. Esto habrá que comprobarlo a través

de las cinco etapas secuenciales en las que puede descomponerse cualquier política pública (Olmeda, 1999). En el esquema de este autor aparecen los siguientes hitos de un mismo proceso: a) identificación de los temas o problemas de interés, b) formulación de la política que pretende dar respuesta a esos problemas, c) adopción de un programa de actuación, d) implantación del mismo y e) evaluación.

2) Sí han existido cambios institucionales, muy positivos por cierto, durante el período estudiado. Lo que sucede es que, hasta el momento, estas innovaciones no han superado los niveles de gobierno para llegar a la estructura de gestión. Y viceversa: algunos magníficos ejemplos del nivel de gestión no han calado en la esfera de gobierno. En este sentido la “correa de transmisión”, aquella que comunica gobierno con gestión y al contrario, no ha funcionado adecuadamente (por lentitud, por la existencia de barreras...).

3) La DGC no ha completado, todavía, su proceso de modernización institucional. Esto explicaría la ausencia de un modelo de gestión más participativo y abierto a la sociedad. Dicha situación fortalece la resistencia hacia cambios más democráticos en la institución pública.

El método utilizado consiste en estudiar el modelo político de gestión costera. Este último se analiza a partir de los elementos del citado “decálogo”: política, normativa y responsabilidades, instituciones, coordinación y cooperación, estrategias, instrumentos, capacitación, recursos, información y participación. Además de la revisión de estos diez aspectos en los servicios centrales de la DGC (Madrid), se estudiará de forma concisa lo sucedido en uno de los servicios periféricos (Demarcación de Costas Andalucía Atlántico). Con ello pretendemos mostrar una nueva e interesante experiencia de gestión costera. Esta última no es significativa de lo que ocurre en el resto de España pero orienta sobre otros caminos para una gestión más integrada. Las fuentes de información son diversas, pero sobresalen las de organismos oficiales.

GESTIÓN COSTERA EN ESPAÑA: ANÁLISIS DE UNA LEGISLATURA (2004-2008)

Para conocer el alcance de lo sucedido entre 2004 y 2008 es necesario describir la situación de partida. En un trabajo anterior (Barragán, 2005) se perfiló el modelo de gestión costera desde la perspectiva de la AGE. Un resumen del diagnóstico realizado entonces, y de utilidad ahora, se ofrece en el Cuadro 2.

Cuadro 2 Decálogo para la gestión costera de la AGE en España.

Aspecto	Diagnóstico General 1988-2003
1. Política	No es asunto prioritario en las políticas públicas; no hay política costera y marina explícita y bien definida; prioridad al desarrollo antes que a la conservación de los recursos; no hay integración de las políticas sectoriales; escasas iniciativas políticas para la gestión integrada; no se detectan criterios de política regional por parte del Estado hacia las CCAA costeras.
2. Normativa y responsabilidades	Abundantes instrumentos legislativos y dispersión de los mismos; existe normativa sobre el DPMT pero no un texto específico para la gestión integrada; no hay suficientes mecanismos para desarrollar la GIZC; la regulación del medio marino todavía es un objetivo pendiente. Competencias muy importantes de la AGE ya que el DPMT constituye la “columna vertebral” de las áreas litorales.
3. Instituciones	Existe una Administración específica de costas del Estado que se adscribe, por primera vez en 1996, a un Ministerio de Medio Ambiente y no a uno vinculado a la construcción de equipamientos e infraestructuras; se estructura desde un organismo central (DGC) que se implanta en el territorio a partir de unidades periféricas (23 Demarcaciones de Costas o Servicios Provinciales de Costas); la específica de Costas es casi la única Administración del Estado que no cuenta con órganos colegiados para su gestión.
4. Coordinación y cooperación	El reparto que hace nuestra Constitución obliga a la coordinación y a la cooperación con los entes regionales; se han constatado importantes conflictos competenciales en la gestión de las áreas litorales. No hay órganos de coordinación costera y muy pocos instrumentos que fomenten la cooperación entre distintas escalas territoriales de gestión.
5. Estrategias	Durante mucho tiempo las estrategias de gestión han estado al servicio de las actividades turísticas; el Estado no tiene una estrategia bien definida y que se haya dado a conocer para la GIZC; los instrumentos de carácter estratégico para la gestión costera no han sido refrendados por los responsables políticos en el período 1996-2004.
6. Instrumentos	Los reglamentarios son muy numerosos y de diversa naturaleza; no hay Programa Nacional de Gestión Integrada para las Áreas Litorales; los instrumentos más efectivos se asocian a diferentes sectores de actividad y a obras de ingeniería; escasa relevancia de los instrumentos voluntarios; se desconocen los criterios generales para la aplicación de los instrumentos derivados de la Ley 22/88 de Costas.
7. Administradores	La formación de los administradores en el organismo de costas del Ministerio de Medio Ambiente sesga por completo hacia la ingeniería; no hay un programa institucional de formación complementaria para los gestores de la zona costera; no se da la importancia adecuada a las destrezas intelectuales necesarias para la gestión integrada; graves carencias al respecto del sistema universitario de nuestro país.
8. Recursos	De procedencia casi exclusivamente pública; la DGC es el principal vehículo para las inversiones en el DPMT; la cuantía es todavía reducida pero ascendente; el destino de dichas inversiones se asocia en mayor medida a ámbitos urbanos y a una finalidad productiva que a otra de tipo conservacionista en ámbitos naturales; los criterios que utiliza la DGC para la asignación de recursos no son de público conocimiento.
9. Información	No hay un sistema que aglutine la información litoral; el conocimiento sobre el sistema litoral tiene graves carencias en el ámbito marino; la gestión de la información a través de SIG todavía encuentra grandes dificultades para su implantación, sobre todo en las administraciones periféricas; la información sobre los objetivos y los resultados de gestión de la DGC es tan escasa como reducida su difusión.
10. Participación	No existen órganos colegiados o foros donde se puedan debatir las posibles soluciones de los problemas que aquejan a las costas de nuestro país; la mayor parte de las instituciones que gestionan recursos o competencias relacionadas con el sistema litoral se han adaptado a las exigencias de una sociedad democrática y participativa, en lo que a órganos colegiados se refiere; la DGC es una de las pocas instituciones con reconocida capacidad de actuación y de inversión en el que dichos órganos están completamente ausentes.

Política de costas. En este apartado nos centraremos en los diferentes pasos que forman la secuencia de toda política costera. Antes conviene recordar nuestro contexto: La gestión costera, comparada con otros temas generales (empleo, inmigración, vivienda, turismo), o vinculados al medio ambiente (residuos, cambio climático, energía, agua), sigue sin ser un asunto prioritario en la política pública nacional. Por el reducido espacio que le dedicaron los principales partidos políticos en los programas electorales de 2004, puede afirmarse que es un tema de cuarto o quinto orden de interés político y social. Resulta evidente, entonces, que es necesaria una política de costas con rango similar al de otras políticas sectoriales, o incluso superior.

En 2004 finaliza una etapa de gobierno conservador (iniciada en 1996) y empieza otra del Partido Socialista. Este hecho, trascendente en la política general de España, no lo es tanto para la gestión costera. En trabajos anteriores (Barragán, 2004) hemos demostrado que, en lo esencial, los dos principales partidos han llevado a la práctica políticas costeras parecidas; al menos en lo que a objetivos, estrategias y criterios de inversión se refiere. Además, la política de un equipo de gobierno condiciona al siguiente. Esto es debido a que el proceso administrativo, de planificación y ejecución de las obras públicas, puede superar los cuatro años del período legislativo.

De todas formas, la legislatura objeto de análisis es la que más ha marcado la diferencia con etapas anteriores. Aunque lo hecho es todavía insuficiente, se reconocen ciertos avances en la búsqueda de un modelo integrado de gestión costera.

El inicio de la legislatura es prometedor. A diferencia de lo sucedido con anterioridad, se da a conocer un documento explícito sobre la nueva política de costas del gobierno. Su contenido se organiza en siete apartados: 1) Plan director para la gestión sostenible de la costa, 2) Programa de inversiones, 3) Deslinde del DPMT, 4) Concesiones, 5) Puertos deportivos, 6) Instrumentos de ordenación del territorio y urbanismo, 7) Puertos de Interés General. Los cuatro primeros puntos son de plena responsabilidad de la DGC. Pero el resto no, y ello obliga a negociar con las CCAA (5 y 6) y con el ente público Puertos del Estado del Ministerio de Fomento (7).

Cabe afirmar, por tanto, que la etapa primera y segunda de toda política pública, es decir identificación de los temas clave y formulación de la propia política, ha sido cubierta al menos en teoría. Con el título “Síntesis de la política de costas del Ministerio de Medio Ambiente” (DGC, 2004), fue presentada a los medios de comunicación por la propia Ministra a mediados de julio de 2004.

Hay que advertir, sin embargo, que las medidas propuestas no aparecían en el programa con el que Partido Socialista concurrió a las elecciones de 2004. Esto último, unido a la manera informal de ser editado, así como su forma de redacción, inducen a pensar que el texto nació con cierta premura o improvisación una vez ganadas las elecciones. Las consecuencias de concretar la política costera a través de este procedimiento son evidentes: no ha tenido el debate previo y el refrendo del partido que gana las elecciones, su elabo-

ración no ha sido participativa, no se ha enriquecido con la aportación de las 23 Demarcaciones o Servicios Provinciales de Costas (las Administraciones más cercanas al ciudadano y a los problemas reales), etc. En efecto, no es la mejor opción entre las posibles.

Además, este documento no fue publicado y difundido ampliamente como se hace en otros países con la política costera y marina (Countryside Council for Wales, 1996; New South Wales Government, 1997; Intergovernmental Oceanographic Commission, 2007). Aunque las principales ideas fueron incluidas en la Memoria Anual del Ministerio de Medio Ambiente (2005), su contenido y programación no fue explicado con detenimiento y detalle, sobre todo en el interior de la institución. Tampoco se conocen iniciativas para preparar a los niveles de gestión en la tarea de abordar un cambio de política costera. Pensamos que la adopción del programa de actuación (tercer paso) de la nueva política costera no fue adoptada en realidad por la DGC al completo. Es posible que esto ocurriera en las esferas de gobierno pero no en los niveles de gestión. Un cambio real de política pública es una tarea mucho más compleja y ardua.

Sólo un año después, la DGC presenta otro documento titulado “Reorientación de la política de costas. Actuaciones desarrolladas entre julio 2004 y julio 2005” (DGC, 2005). Su contenido organiza la política costera en diez apartados: 1) Convenios marco con las CCAA para la gestión integrada de la costa, 2) Puesta en marcha de un Plan director para la sostenibilidad de la costa, 3) Aceleración del plan de deslindes del DPMT, 4) Programa de Inversiones, 5) Conservación y recuperación de la biodiversidad marina, 6) Colaboración con el urbanismo litoral, 7) Adquisición de suelo para proteger el DPMT, 8) Mantenimiento y conservación de la costa, 9) Estrategia de colaboración con las CCAA en puertos deportivos, 10) Control de la gestión del DPMT.

En principio el documento pretende ser solo el balance público del primer año de legislatura. Esto es algo novedoso y positivo porque significa rendir cuentas al ciudadano. Pero su comparación con el anterior induce a pensar sobre un cambio en la agenda política. Por un lado, porque fueron diez los puntos prioritarios y no siete. Y por otro, porque aparecen temas que adquieren mayor protagonismo. Lo anterior puede interpretarse de la siguiente manera: cuando se redactó el primer documento de la política de costas no se tuvo en cuenta suficientemente el marco político general. En este sentido, es posible que al principio de la legislatura, la concepción técnica predominara sobre la política a la hora de confeccionar la agenda. A medida que avanza la legislatura el contexto impone sus propios temas clave.

En la preocupación por la gestión del medio marino tenemos un buen ejemplo. Su posterior incorporación a la agenda política de la DGC ha estado muy relacionada con el trabajo de la Comisión, el Consejo y el Parlamento europeos. En efecto, hay referencias de política, estrategia y directiva para el medio marino desde casi una década antes. Pero el punto álgido de este proceso en Europa es casi paralelo a la legislatura que estamos analizando. Prueba de ello es que la nueva Directiva 56/CE, por el que se “establece un marco de

acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva marco sobre la estrategia marina)”, se aprueba en junio de 2008 después de varios años de intenso trabajo.

En términos generales la política de costas 2004-2008 permite varias observaciones respecto a sus predecesoras (Ministerio de Medio Ambiente, 2005, 2006, 2007). Primero, y sobre todo, propone que las actuaciones se orienten más hacia la conservación del medio ambiente. Este aspecto es muy relevante, pues una de las principales fortalezas de esta institución es su potencia inversora en obra pública (orientada a la regeneración de playas y construcción de paseos marítimos en espacios urbanos y turísticos). La nueva política costera desea romper con la historia de la institución: se anuncia la reducción progresiva de las inversiones en “infraestructuras urbanas de paseos marítimos”. La alternativa que se ofrece es simple: en su financiación deben comprometerse, además de la DGC, las CCAA, las EELL, incluso la iniciativa privada. No cabe duda: existe la intención de abordar un cambio sustancial en la filosofía de la política costera española.

Por otro lado, refleja bien el reconocimiento del papel que juegan en la gestión costera las CCAA; y es que son las responsables de la ordenación del territorio litoral. Ello obliga a plantear la relación de la AGE con otras escalas territoriales en términos más voluntarios que reglamentarios. Por eso se reitera la búsqueda de consenso y concertación, la necesidad de coordinación y cooperación, la conveniencia de firmar convenios de colaboración...

Además, la propuesta política tiene de positivo el hecho de que, en su agenda, ciertos temas cobran especial protagonismo: instrumentos de planificación estratégica para la DGC, integración de determinadas políticas sectoriales. A los anteriores se añaden temas que tradicionalmente han preocupado a la institución: erosión, deslindes, etc. Este último es fundamental ya que resulta inexplicable que, después de casi dos décadas de aprobada la Ley 22/88 de Costas, no se conozca con certeza jurídica y administrativa cuál es el DPMT español completo.

De todas formas hay temas elementales que no aparecen o que no son concretados como merecen. Por ejemplo, apenas se mencionan aspectos tan relevantes en la GIZC como el origen de los recursos, el perfil y la capacitación de los técnicos y funcionarios, la difusión de la información, las posibilidades de participación pública o la evaluación pública de la gestión realizada. Y es que los temas señalados son de enorme interés para los cambios que es preciso abordar en el interior de la DGC. Pero muy polémicos también. Consideramos que, debido a estas ausencias, la agenda política estuvo durante un tiempo bastante incompleta. Tampoco algunas políticas sectoriales fueron incorporadas al principio: biodiversidad, medio marino, pesca, transporte marítimo o energía eólica “off shore”.

Una observación más acerca de la política de costas. Hasta el tercer año de legislatura (Ministerio de Medio Ambiente, 2007) no se hacen propuestas novedosas de cara a la organización institucional: reforzar la coordinación interna de la propia DGC, y entre ésta y las Demarcaciones de Costas, conceder

más protagonismo a estos Servicios Periféricos, mejorar la formación de los administradores, establecer criterios o directrices para las actuaciones e inversiones de la DGC, etc. Los señalados sí son objetivos clave para un modelo de GIZC. Lástima que esto no haya ocurrido al inicio del período de gobierno. Entre otras razones porque en 2007, y sobre todo en 2008, no ha habido nuevas iniciativas políticas; estas han dejado paso al desarrollo de las planteadas con anterioridad.

En resumen, la nueva política de costas ha intentado, con relativa fortuna, algunos cambios muy necesarios. Pero esta voluntad política se ha visto neutralizada, en gran medida, por la manera de abordar su contenido y desarrollo. El enunciado de la política de gestión costera del gobierno ha sido modificado en el transcurso de la legislatura. A la hora de establecer la agenda, no se ha sabido diferenciar bien entre temas costeros (qué hay que hacer) y temas de gestión costera (quién, cómo y cuándo hay que hacerlo). Esto es fundamental en un modelo de GIZC pues, aunque están íntimamente relacionados, no son la misma cosa. Además, la formulación del programa de acción ha quedado marcada por esos temas clave. Tampoco la adopción de una nueva política costera ha sido preparada de forma adecuada; ni en su entorno institucional ni dentro de la DGC. Las circunstancias descritas, como se verá en páginas sucesivas, consiguen frenar su implantación. Sobre el último paso de cualquier política pública, evaluación, no se conocen iniciativas.

Normativa y responsabilidades. La producción normativa, relacionada con la gestión costera, de la legislatura 2004-2008 ha sido poco relevante. Dos excepciones cabría hacer al respecto, y las dos están relacionadas con el medio marino. La primera de ellas hace referencia a la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. La principal aportación está relacionada con una mejor definición de las competencias de la AGE sobre el medio y los recursos marinos.

La segunda novedad es el Real Decreto 1028/2007. Su objetivo es establecer un procedimiento administrativo para la tramitación de las solicitudes de instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial. En teoría viene a resolver un problema de coordinación administrativa. La autorización de parques eólicos “off shore” depende de varios ministerios: los responsables de la industria, el transporte marítimo, la pesca, la defensa nacional y el medio ambiente. Pero es este último el que, a través de la DGC, otorga las autorizaciones y concesiones de ocupación del DPMT.

Por otro lado, el reparto de competencias relacionadas con la gestión del espacio y los recursos costeros marinos, sigue siendo uno de los temas clave en España. Su distribución entre el Estado y las CCAA ha sido permanente foco de problemas. En la breve historia de nuestra joven democracia estas desavenencias han llegado, en diferentes ocasiones, hasta el Tribunal Constitucional. Pero la legislatura anterior, comparada con otros períodos, ha servido para reducir la tensión.

La conclusión más evidente de lo sucedido entre 2004 y 2008 se resume de la siguiente manera: la AGE ha iniciado una nue-

va etapa de transferencias, a las CCAA, de importantes responsabilidades sobre el DPMT. Al mismo tiempo desea consolidar ciertas competencias relacionadas con el medio marino.

Sobre las transferencias Cataluña inaugura un camino que, probablemente, otras CCAA seguirán:

- 1) se incorporan, en la negociación del nuevo Estatuto de Autonomía, ciertas funciones sobre gestión del DPMT que hasta la fecha desarrollaba el Estado (2005).
- 2) El Estado concede su visto bueno aprobando, en el Parlamento español, dicho contenido sobre gestión del DPMT en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña (2006).
- 3) Una Comisión bilateral negocia la concreción y valoración de las transferencias, en términos de recursos humanos y financieros (2007).
- 4) Se produce el traspaso de las funciones y los recursos acordados (2008).

Así, el gobierno de Cataluña, además de la ordenación del territorio litoral y otras importantes competencias que tenía transferidas con anterioridad, ostenta ahora las siguientes: “b) La gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar... c) La regulación y la gestión del régimen económico financiero del dominio público marítimo-terrestre...”.

El proceso seguido por Andalucía es muy parecido. Su nuevo Estatuto de Autonomía también fue aprobado con las nuevas responsabilidades en la gestión del DPMT (2007). Sin embargo todavía no se han dado los pasos tercero y cuarto; aunque es previsible que esto ocurra muy pronto.

En lo referido a las competencias en el medio marino la AGE está consolidando su situación respecto a las CC.AA. El propio Tribunal Constitucional tuvo que intervenir en determinados conflictos relacionados con la conservación de la biodiversidad marina en aguas exteriores (STC 38/2002, STCs 35 y 36/2005). Y ello no solo se refiere a las relaciones entre dos escalas territoriales de la Administración pública. También puede interpretarse como un problema sectorial: entre la actividad pesquera y la creación de reservas marinas. Además, sucede que en el medio marino no existen límites entre CC.AA, y en ocasiones un espacio protegido se sitúa frente a dos o más CC.AA. Y nuestro país todavía no está preparado para que más de una Comunidad Autónoma gestione áreas marinas protegidas (AMP) comunes.

Con estos antecedentes, el Gobierno encarga al Consejo de Estado (2006), principal órgano consultivo, un informe sobre las “Competencias de las distintas administraciones territoriales y la AGE en materia de protección de hábitats y especies marinas y de declaración y gestión de AMP”. El interés propio está reforzado por el de los organismos europeos; éstos han situado al medio marino en un importante lugar de la agenda política. Y tomar determinadas decisiones internas implica primero despejar ciertas dudas.

La detallada respuesta del Consejo de Estado (junio de 2006, 409 pp.), que sirvió para la redacción de algunos artículos de la comentada Ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad, tiene en uno de sus párrafos la clave (pág. 330): “La cuestión principal reside, pues, en que debe quedar claro que en principio es la AGE la competente para gestionar los sistemas discontinuos (especialmente los de aguas profundas) y los ecológicamente continuos pero cuya biodiversidad con valor esté localizada sólo en aguas alejadas de la costa, ya que en general la gestión de los parques marítimo-terrestres corresponderá a la Comunidad Autónoma al ser más clara la continuidad ecológica de los ecosistemas.”

En síntesis, la situación competencial es la siguiente: mientras las CCAA refuerzan su protagonismo en la gestión del litoral terrestre y marítimo-terrestre, el Estado ha optado por afianzarse en la gestión del medio marino.

Instituciones. Puede afirmarse que no hay cambios importantes dentro de la institución española que administra la costa. Los constatados son más bien formales y nominales. El Real Decreto 1477/2004, que reorganiza el Ministerio de Medio Ambiente, por ejemplo, divide la DGC en dos nuevas Subdirecciones: “Sostenibilidad de la Costa” y “Gestión Integrada del DPMT”. Tienen nueva denominación, en la anterior legislatura se llamaban “Actuaciones en la Costa” y “Gestión del DPMT”, pero sus funciones siguen siendo muy similares: obras y administración del dominio público respectivamente. Tampoco las Demarcaciones y Servicios Provinciales de Costas sufren alteraciones significativas; ni en sus estructuras internas, ni respecto a los procesos de coordinación con la DGC.

En términos generales ha predominado la continuidad en la organización interior. Hay al menos dos excepciones aunque de alcance bastante limitado. Una está relacionada con la consolidación de la División de Protección del Medio y Ecosistemas Marinos en el organigrama de la DGC. Otra hace referencia a la creación de un Grupo de Trabajo, sobre “Gestión integral del litoral”, en el Consejo Asesor de Medio Ambiente (órgano consultivo del Ministerio). De todas formas, no cabe duda que existe una evidente necesidad de modernizar la institución costera, igual que ha ocurrido hace algún tiempo con la portuaria (Barragán, 2005).

Coordinación y cooperación institucional. Al contrario de lo sucedido en el apartado anterior, la cooperación entre la DGC y las CCAA sí aspiraba a jugar un papel importante durante la legislatura. La voluntad política era evidente en el texto del Real Decreto 1477/2004. Entre las funciones asignadas a la DGC se menciona de forma explícita: “la concertación y coordinación con las CCAA, EELL y organismos públicos o privados de las actuaciones o proyectos que contribuyan a la mejora de la sostenibilidad de la costa”. Para este fin se había concebido, como comentamos en páginas precedentes, un modelo de convenio con las CCAA para la gestión integrada del litoral. El resultado es el siguiente: han suscrito acuerdos Asturias, Galicia, Islas Baleares, Canarias, Cantabria, Murcia y Valencia. Las CCAA que no han firmado los Convenios son el País Vasco, Cataluña y Andalucía.

La lectura atenta de los Convenios permite, en términos generales, algunos comentarios. El primero de ellos es que se crean dos figuras clave: Comisiones Mixtas (representantes institucionales de la DGC y Comunidad Autónoma) y Comisiones Técnicas (funcionarios de ambas Administraciones). Con carácter ordinario las primeras se reúnen dos veces al año; las segundas, cada dos meses. En todos los acuerdos están implicadas, por parte de las CC.AA, las consejerías más vinculadas a la gestión del litoral: Medio ambiente, Ordenación del Territorio, Pesca...

Pero también se observan interesantes matices entre los diferentes convenios. Para empezar, no siempre son iguales. El de las Islas Baleares, por ejemplo, se firmó tres días después de la celebración de las elecciones generales de 2004. Es muy probable, por tanto, que su contenido se acordara durante el gobierno conservador y que el nuevo gobierno socialista lo asumiera. La primera parte del texto propone una serie de actuaciones y obras financiadas al 50% entre la DGC y la Comunidad Autónoma (por valor de 96 millones de euros).

El Convenio con Valencia es tan original como limitado. Primero porque se firma en 2006 con la Mancomunidad de Municipios de Safor y con la Conselleria de Obras Públicas y Vivienda del gobierno regional valenciano. Y además porque solo se hace con la intención de abordar ciertos estudios (climático, hidrológico, geomorfológico, dinámica litoral) en los municipios mencionados. Del mismo tipo es el firmado entre la DGC, la Región de Murcia y el Ayuntamiento de La Unión para la recuperación de la Bahía de Portman.

Por el contrario, los convenios de Asturias, 2004; Cantabria, 2005; Galicia, 2006 y Canarias, 2006; son acuerdos que buscan, de forma bastante más explícita, la cooperación entre la DGC y la Comunidad Autónoma. Las propuestas de cooperación se expresan en términos más amplios: protección y conservación del litoral, intercambio de información, promoción de una participación activa de los ciudadanos en la conservación y mejora del litoral, vigilancia del DPMT, etc. Y no solo para ciertas obras o actuaciones concretas. Incluso en alguno, como el de Galicia, se propone la colaboración en el control de la zona de servidumbre de protección del DPMT (banda de entre 20 y 100 metros responsabilidad de las CCAA). A diferencia de los anteriores, el alcance territorial abarca toda la Comunidad Autónoma y la vigencia suele ser indefinida.

Como conclusión se decantan varias ideas generales:

- a) La DGC ha asumido como usual, y no como extraordinario, un valioso instrumento voluntario de coordinación entre instituciones y administraciones territoriales. Esta iniciativa, independientemente de los resultados obtenidos, se valora de forma muy positiva. Entre otras razones porque es el camino inequívoco para la GIZC en España.
- b) Los resultados no son los esperados, quizás porque esto implica una capacidad de entendimiento y experiencia política en gestión costera que, por el momento, no poseen ni la DGC ni las CCAA.
- c) El balance de la política de convenios es tan desigual como significativa su interpretación: 1- hay CCAA que no

firman convenio, todas son de extraordinario peso político y/o económico; 2- hay CCAA, mediterráneas y muy turísticas, cuyos convenios han estado influenciados por la voluntad del partido conservador y se suscriben con un alcance limitado (en el tiempo, en las actuaciones, en la longitud de costa), 3- hay CCAA en la cornisa cantábrica y con menor presión turística (a las que se añade Canarias), que ya tenían experiencia en este tipo de instrumentos, que firman textos cuyos contenidos aspiran a tener un mayor alcance. En este último caso el convenio se corresponde con el modelo que crea la DGC al principio de la legislatura.

No cabe duda, para entender lo sucedido es necesario hacer la lectura de los resultados a la luz de la política general, y no solo en términos de gestión costera. Dentro de esta lógica, es posible que la inercia autonómica haya pesado más que el color político. Porque, ¿cómo se explica entonces que Andalucía y Cataluña, donde gobierna el mismo partido que en el Estado, no hayan firmado convenio alguno?

Estrategias. Tres son los hitos (o documentos) que marcan este apartado: a) Estrategia española de GIZC, b) Plan director para la gestión sostenible de la costa, c) Estrategia para la sostenibilidad de la costa. En teoría, estas tres iniciativas eran más que suficientes para que nuestro país contara con algún instrumento estratégico de gestión costera. En la práctica ha sido todo lo contrario: España no tenía estrategia al principio de la legislatura y, una vez finalizada, sigue sin tenerla. La situación es muy original: hay una Estrategia Española en Bruselas que aquí se ignora incluso desde un punto de vista formal. Por otro lado, se abandona un Plan director para volver a confeccionar una Estrategia.

Es difícil de entender, pero veamos qué ha ocurrido.

a) “Estrategia española de GIZC”. En respuesta a la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2002, sobre aplicación de GIZC, España remitió a la Comisión Europea, en 2006, el Informe titulado “Gestión Integrada de las Zonas Costeras en España”(Anónimo, 2006). Se trataba de la “Estrategia española de GIZC”. Y realizamos esta afirmación por dos razones: 1) porque la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo instaba a los países miembros a formular una Estrategia nacional, y 2) porque a lo largo de todo el documento se habla, de forma muy explícita, de la “Estrategia española de GIZC”.

El proceso de formulación tuvo notables deficiencias desde el principio. Para empezar los representantes institucionales del Ministerio y de la DGC, tanto en la etapa 2002-2004 del partido conservador como en la de 2004-2006 del partido socialista, interpretaron la Estrategia de GIZC como un documento de trámite; y no como el instrumento que debía orientar el futuro de la gestión costera. En consecuencia, no se le prestó la atención debida ni hubo liderazgo político para llevarla adelante. Tampoco las CCAA y EELL participaron como tales en su formulación; es decir, estando representadas por aquellos que pueden hacerlo

de forma legítima. El proceso participativo no fue previsto, y quedó reducido a unas pocas reuniones de perfil técnico y académico. La formulación de la Estrategia disponía de tiempo más que suficiente (45 meses), aunque apenas se utilizaron los últimos meses para ello. Un documento de esta naturaleza, que está obligado a un diagnóstico interno, no profundizó en la organización interior de la DGC. Sin embargo, el remitido a Bruselas tenía una estructura clara y varias propuestas de interés (Observatorio de Sostenibilidad del Litoral Español, Consejo Nacional de la Costa, etc.).

Pero a pesar del contenido, de que se redacta a demanda de los máximos organismos de la Unión Europea, de que se presenta como la respuesta de un país comunitario, de que los objetivos estratégicos y los instrumentos propuestos eran de interés... todo lo que se hizo después en España sobre gestión costera, ignoró este documento. ¿Esto qué quiere decir? Muy sencillo: que la Estrategia española de GIZC nunca fue un instrumento tomado en cuenta desde el punto de vista político. El procedimiento utilizado en su formulación, siguiendo un protocolo técnico y administrativo antes que político y participativo, anticipaba su destino.

b) El “Plan director para la gestión sostenible de la costa” era el instrumento estratégico por excelencia de la legislatura. Su propuesta en 2004, dentro de la nueva política de costas, fue muy celebrada. Hacía más de una década que España no disponía de un Plan de este tipo para orientar sus actuaciones. Las condiciones técnicas de esta iniciativa fueron muy exigentes y detalladas (Pliego de Bases para la contratación de la asistencia técnica del Plan director para la gestión sostenible de la costa, 2005). El presupuesto de consultoría, más que generoso, superaba los 6 millones de euros.

Pues a pesar del apoyo político, de la extrema necesidad de una herramienta así y de los recursos asignados, el Plan director no fue realizado como estaba previsto. Parece ser que la obligada Evaluación Ambiental Estratégica pudo ser un inconveniente importante para su finalización. No sabemos las razones con exactitud, pero sobre 2007 ya no se hablaba de Plan director sino de Estrategia. Esto plantea dudas conceptuales; resulta evidente que no es lo mismo una cosa que otra. Sobre todo porque el Plan director se concibe como un Plan de actuaciones; no como un modelo alternativo de gestión.

Además, la doctrina más elemental recomienda que sea la Estrategia la que justifique la elaboración de un Plan de esta naturaleza; y lo impregne con sus criterios y principios. Ahora puede estar ocurriendo lo contrario: el diagnóstico y algunas actuaciones propuestas en el Plan director podrían estar alimentando la futura Estrategia. De esta manera la lógica de la obra pública vuelve a primar sobre los principios de GIZC.

c) “Estrategia para la sostenibilidad de la costa”. En septiembre de 2007 la propia Ministra de Medio Ambiente presenta el “Documento de inicio” (DGC, 2007 a). Lo único que se conoce es un texto de 21 páginas donde no aparecen los detalles más elementales de una estrategia:

calendario, método, fases, publicidad, procedimiento y mecanismos de participación. En cualquier caso, su suceso contenido apenas es relevante o novedoso.

Lo principal se resume en cuatro retos: “frenar la ocupación masiva, recuperar la funcionalidad natural, mitigar los efectos del cambio climático y cambiar el modelo de gestión de la costa”. Pero estos retos no son los mismos objetivos remitidos a Bruselas un año antes (dentro de la “Estrategia española de GIZC”). Ni siquiera el título coincide con la nomenclatura que le asigna la Estrategia española de desarrollo sostenible, pues le denomina “Plan Estratégico de Gestión Integrada de Zonas Litorales” (Oficina Económica del Presidente del Gobierno, 2007). Por último, se da a conocer otro documento (sin fecha) titulado “Estrategia para la Sostenibilidad de la costa (ESC). Documento de iniciación” que es lo más parecido posible a un proceso de “reciclaje” del trabajo hecho para el Plan director, pero ahora con la intención de que se interprete como el comienzo de la Estrategia.

Resulta evidente, en el apartado estratégico es donde menos se ha avanzado en la legislatura. Esta ha finalizado sin ningún instrumento estratégico en vigor; reina la confusión sobre la validez de la Estrategia Española de GIZC existente (se está iniciando otra); y como remate hay un Plan director que no ha sido redactado ni aprobado, pero que está alimentando con sus propuestas de actuaciones a la futura Estrategia (en vez de ser al revés). Hay que reconocer, por parte de la DGC, serios intentos de cambiar la situación precedente. Pero no ha habido acierto y el balance desalienta. Desde el punto de vista estratégico la política de gestión costera se ha manifestado, sobre todo en la segunda parte de la legislatura, errática e improvisada; ha provocado incoherencias y contradicciones, y no sólo de naturaleza operativa, también de tipo metodológico y conceptual.

Algunas CCAA (Cataluña, Asturias, Valencia) ya tienen su propia Estrategia de GIZC. Y otras, como Andalucía, la tendrán posiblemente antes que la AGE. En ese caso ¿quién marcará la pauta?, ¿quién liderará y coordinará los procesos de cambio?, ¿es mejor que las partes influyan en el todo, o al revés?, ¿cómo se relacionan las estrategias regionales con la nacional?

Instrumentos. En este apartado ha habido considerables avances respecto a legislaturas anteriores. Destacamos cuatro instrumentos que suponen cambios muy positivos:

1) Plan de deslindes del DPMT. Aunque no se trata de un plan propiamente dicho, sí constituye un objetivo concreto al que se le otorga prioridad. Y el resultado es bastante positivo. A principios de 2008 estaba deslindado casi el 82% de la costa española (62% en 2004). Gracias a un esfuerzo sin precedentes, durante toda la legislatura se aprobaron cerca de 2.000 km. de DPMT. Esto supone un ritmo anual casi del doble al registrado por la DGC anteriormente.

2) Directrices para el “tratamiento del borde costero” (especialmente en fachadas urbanas) y sobre “actuaciones en playas”(DGC, 2008, c y d). Supone, en teoría, la reorientación de las principales funciones de la DGC. De

la lectura de estos documentos se desprende un cambio de filosofía sobre los criterios de actuación y, por lo tanto, de inversión. Se aprecia un considerable giro hacia la conservación ambiental, en detrimento de las inversiones que antes estaban orientadas, sobre todo, al fomento de actividades productivas. Su utilidad práctica se verá en el futuro ya que fueron aprobadas al final de la legislatura.

3) Programa de adquisición de fincas de interés para proteger el DPMT. En la legislatura anterior ya se comenzó a utilizar este instrumento. No obstante, ha sido entre 2004 y 2008 cuando se ha usado como instrumento relevante de la nueva política de costas: Se han comprado más de 13 millones de metros cuadrados con una inversión de casi 50 millones de euros.

4) La DGC ha colaborado, de forma muy activa, en la aprobación (enero de 2008) del proyecto de Protocolo relativo a la GIZC en el Mediterráneo. Ello puede considerarse un avance en el marco internacional de la Convención para la Protección del Medio Marino y la Región Costera del Mediterráneo. También en el Levante de Almería se ha puesto en marcha, de acuerdo con la Junta de Andalucía, un Proyecto piloto de GIZC dentro del Plan de Acción del Mediterráneo.

Los instrumentos señalados constituyen referencias positivas de la DGC en la legislatura. Varias razones apoyan esta opinión: hay una razonable concordancia con los objetivos propuestos por la nueva política de costas, se empiezan a valorar los criterios ambientales de actuación (este razonamiento no es secundario para un Ministerio de Medio Ambiente que ha estado demasiado identificado con objetivos de desarrollo turístico), se dan a conocer nuevos criterios para tomar decisiones en los proyectos de la institución, algunos instrumentos mandan mensajes de cambio a administradores y administrados. A pesar de lo anterior, la realización de obras de ingeniería sigue siendo uno de los principales instrumentos operativos de la institución. Resulta evidente que también en este apartado queda un cambio estructural pendiente para lograr un modelo de GIZC.

Administradores. El perfil profesional que domina, y con diferencia, en la DGC es la ingeniería relacionada con las obras públicas (Barragán, 2004). No cabe duda que la capacitación de los funcionarios es fundamental para abordar con éxito un cambio en el modelo de gestión costera. Entre 2004 y 2008 la oferta formativa institucional no ha cambiado de forma considerable. Pero sí han existido algunas iniciativas interesantes sobre GIZC: un curso de experto de diez semanas para el personal técnico en 2005 (Santander), un seminario organizado por la Fundación Biodiversidad del Ministerio de Medio Ambiente (Palma de Mallorca), un master europeo de GIZC, de periodicidad anual, en el que imparten y reciben docencia técnicos de la Demarcación de Costas (Cádiz), etc. En cualquier caso, sigue sin existir un programa permanente relacionado con la formación en GIZC para los administradores de la DGC.

Y es que no puede olvidarse que cualquier cambio o innovación que la esfera de gobierno (Ministra, Secretario General, Directora General) quiera llevar a cabo, tiene que

contar con el apoyo y las capacidades de trabajo del ámbito de gestión (mandos intermedios de la DGC, Jefes de Demarcación, etc.). Por lo tanto, la comunicación entre estos debe ser fluida. Además, hay que disponer de nuevas capacidades técnicas y habilidades sociales. Especialmente si consideramos la gestión integrada como búsqueda de oportunidades en: el trabajo en red, la coordinación y cooperación entre agentes sociales e institucionales, la resolución de conflictos, la búsqueda de consenso, la participación pública, etc.

Recursos. Sobre este tema hay avances de cierto interés; sobre todo teniendo en cuenta que la DGC es un órgano inversor. En términos generales, el dinero destinado a la protección ambiental costera sigue siendo muy escaso si se compara con el que cuentan otros recursos naturales o actividades vinculadas al desarrollo (agua o puertos, por ejemplo). No obstante, dichos recursos siguen creciendo. Además, parece que estamos en un período de transición en el que, por un lado, los criterios de inversión están cambiando y, por otro, empiezan a ser de público conocimiento (las directrices comentadas en el apartado “instrumentos” es prueba de ello).

En efecto, el gasto total entre 2000 y 2003 se elevó a 500 millones de euros, si se excluyen las partidas extraordinarias destinadas a paliar la catástrofe provocada por el hundimiento del “Prestige”. Esta cantidad ascendió entre 2004 y 2007 a 630 millones de euros. Las CCAA más beneficiadas fueron Andalucía (21%), Galicia (19%) y Valencia (16%). El destino de estos recursos durante la última legislatura todavía muestra la importancia de los ámbitos urbanos y del sector turístico: casi las dos terceras partes del presupuesto se empleó en la transformación de las fachadas urbanas (33%) y el control de la erosión en playas (27%). Otros destinos de la inversión, como los accesos al DPMT y la protección o recuperación de ecosistemas costeros (con un 15% cada uno), constituyen objetivos de segundo nivel para la DGC. Por último, la adquisición de terrenos y la realización de los deslindes, a pesar de ser objetivos prioritarios de la nueva política de costas, apenas suman el 10% de todo lo invertido (DGC, 2008 a).

Pero lo más positivo es, sin duda, la evolución de las inversiones a lo largo del período estudiado. Mientras el gasto destinado a transformación de fachadas urbanas desciende, el referido a la protección y recuperación de ecosistemas costeros, construcción de accesos al DPMT y senderos aumentan. Todavía está pendiente, no obstante, la fijación de criterios de reparto del costo de determinadas inversiones entre la DGC, CCAA, EELL y agentes privados.

Información. No es este un aspecto que la DGC haya cuidado con esmero. Hay que reconocer ciertos avances, algunos de los cuales han sido mencionados, pero en términos generales la gestión de la información deja mucho que desear todavía. Por ejemplo, no existe un sistema de indicadores que permita conocer el impacto real de las inversiones en la protección y conservación de la costa. Tampoco cómo evolucionan los principales atributos que definen la calidad del DPMT, o los princi-

pales ecosistemas costeros. Ni siquiera los procesos de gestión están vinculados a un sistema formal de indicadores; ni de la propia DGC, ni del Observatorio Español de Sostenibilidad. La única excepción es el Programa SENDA que prevé, desde 2006 y de forma experimental, indicadores de las actuaciones de la DGC en relación a las previsiones presupuestarias.

En el Cuadro 3 se ofrece una evaluación cualitativa referida a los principales medios, fuentes o temas relacionados con la información que proporciona la DGC. Aunque solo pretende orientar sobre nuestra opinión, es posible que subraye algunas carencias que explican una conclusión: la comunicación entre la sociedad y la DGC no es un tema relevante para esta institución.

Dicha opinión se apoya en un razonamiento. Los medios de comunicación o fuentes de información mejor valoradas tienen un menor alcance en la difusión, y no son estrictamente costeros (Memorias del Ministerio). Por otro lado, el apartado de costas de la hoja electrónica del ministerio (www.mma.es) deja mucho que desear (ofrece poca información, no se actualiza), y apenas se han editado publicaciones que traten la gestión costera (boletines, libros o folletos). Pensamos que la DGC es una institución cuyas funciones y envergadura presupuestaria merecen una memoria anual, y específica, sobre los resultados de la gestión costera en España. Del mismo modo que lo viene haciendo Puertos del Estado, por ejemplo.

Es posible concluir, por tanto, que la repercusión social de la DGC podría ser bastante mayor que la actual. Y ello sin hacer demasiado esfuerzo. Además, la transparencia en la toma de decisiones, el trabajo en red, la visibilidad de la propia institución y el resultado de su trabajo, recomiendan una mayor dedicación a los temas de información y comunicación. Es necesario, desde luego, que nuestra sociedad conozca mejor la labor de la DGC y sus funcionarios. También en este sentido conviene una modernización de la institución costera española.

Cuadro 3 La información sobre gestión y recursos costeros de la DGC

	Información y comunicación	Valoración
Medios y fuentes	Memorias (del Ministerio)	Positiva
	Hoja electrónica	Negativa
	Boletines, libros, folletos, etc.	Negativa
	Otros (prensa, circulación interna, etc.)	Regular
Temas	Instrumentos estratégicos	Negativa
	Instrumentos operativos (deslindes...)	Positiva
	Aspectos financieros (inversiones...)	Regular
	Obras y actuaciones	Positiva
	Demarcaciones	Negativa

Fuente: *Elaboración propia*

Participación pública. Apenas es posible comentar nada de lo hecho en esta legislatura. En 2004 no había cauces ni órganos estatales de participación pública en la gestión costera. En 2008 nada ha cambiado. Cualquier observación sobre un Consejo o un Foro Costero es hablar del futuro. Todo está por hacer y se ha hecho muy poco en estos cuatro años. Este aspecto es crucial pues la democratización de las instituciones públicas exige posibilidades de participación ciudadana. Además, la mayoría de las instituciones españolas ya han modernizado su modelo de gestión, adaptándolo a los requerimientos de una sociedad democrática y participativa. Este es, con certeza, uno de los mayores déficits estructurales que presenta el sistema de gestión costera estatal.

LA EXPERIENCIA DE LA DEMARCACIÓN DE COSTAS ANDALUCÍA ATLÁNTICO (DCAA)

De una forma breve intentaremos resumir un caso interesante para la gestión integrada relacionado con la DGC. El ejemplo elegido es el de la Demarcación de Costas Andalucía Atlántico (su ámbito de trabajo es el DPMT de la provincia de Cádiz). Por razones de espacio, resulta obvio que no podemos dedicar el mismo número de páginas a explicar lo sucedido en un solo órgano periférico de la DGC. Además de que no es significativo de lo que sucede en el resto de España, una Demarcación de Costas tiene muy limitado su campo de actuación respecto a los servicios centrales. Por eso no tiene sentido volver a analizar la mayor parte de los elementos del decálogo.

De todas formas este caso ofrece indicios razonables de que algunos cambios son tan posibles como convenientes. Y ello de acuerdo con la normativa en vigor y las directrices políticas que emanan desde la DGC. Quizás la enseñanza más notable del ejemplo seleccionado es que hay espacios para la innovación institucional. El período analizado es muy corto (2005 a 2007) pero el progreso de la gestión de la DCAA se obtuvo:

- Mejorando la organización interna: 1- con suficiente antelación se elaboraron y se aprobaron los Planes Anuales de Trabajo de la Demarcación (y los correspondientes trimestrales de cada Servicio), en los que participaron los funcionarios. 2- se crearon dos nuevas unidades en el organigrama de la Demarcación (de GIZC y de Comunicación-Educación Ambiental).
- Tejiendo una red de relaciones institucionales con: 1- las Delegaciones Provinciales de Turismo y de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía (gracias a esta iniciativa la DCAA entró, por primera vez, a formar parte del Consejo Provincial de Medio Ambiente), 2- los EELL, 3- las asociaciones empresariales (de establecimientos de playa), 4- los Organismos No Gubernamentales (fundaciones conservacionistas), y 5- la Universidad. Con todos ellos se establecieron nuevos vínculos de colaboración o se reforzaron los ya existentes.
- Instaurando novedosos instrumentos de carácter voluntario: 1- para la gestión cooperativa: Consejo Provincial de Playas, Comisión Técnica Provincial de

Playas, Foro Municipal Costero, Seminario Anual Institucional (técnicos de la DCAA y la Delegación Provincial de la Consejería de Medio Ambiente, CMA), etc. 2- para la planificación participativa: Plan Bahía de Cádiz, Planes Plurianuales de Playas (que incluye una Guía de ayuda para los técnicos municipales), etc. 3- protocolos de colaboración: con la CMA para la gestión de dunas y humedales, con la UCA para actividades relacionadas con el asesoramiento y la investigación, con los ayuntamientos para la protección del patrimonio costero (Pacto por la Defensa de la Costa de la Luz), etc.

d) Trabajando en la difusión de la información: 1- se organizaron jornadas explicativas del trabajo de la DCAA con los medios de comunicación y se estableció un protocolo de difusión de la información que genera la institución, 2- se instituyó, también por primera vez, la Memoria Anual de la Demarcación (DGC, 2007 b y 2008, b), 3- se crea una hoja electrónica que facilita al ciudadano la información de lo que se hace en la Demarcación (pendiente solo de su autorización de accesibilidad al público).

Como se observa, existe una estrecha relación entre los cuatro puntos descritos. Lo anterior tiene un efecto positivo. Facilita la coordinación y cooperación con otras instituciones, sobre todo públicas, pero también privadas. Además el trabajo en red es ahora más fácil. También el ciudadano empieza a conocer qué es la DCAA, a qué se dedica y cómo funciona. Cualquier iniciativa de la que se espere participación pública tiene más probabilidades de implantarse. Además, es posible que la DCAA sea ahora una institución mejor conocida, más respetada, y menos aislada socialmente; incluso que se haya integrado más desde un punto de vista funcional e institucional (y no solo formal).

Alguien puede preguntarse qué ocurrió para que se dieran estas circunstancias. Varias respuestas son posibles y algunas convergen en el Jefe de la DCAA: durante el tiempo que estuvo al frente de la demarcación gaditana demostró un magnífico conocimiento del litoral, de sus problemas, de sus actores sociales, de sus instituciones y de sus responsables. Pero, y aquí está la clave, desarrolló un extraordinario trabajo como gestor. Además de aplicar la ley aprovechó las oportunidades existentes y, sobre todo, creó otras nuevas. En este sentido tuvo iniciativas que evidenciaban creatividad institucional y capacidad de liderazgo.

No obstante lo anterior, algunas dudas alimentan nuestra inquietud acerca del futuro: ¿cuánto tiempo es necesario para que estas iniciativas den su fruto?, ¿cómo han calado en el personal de la DC-AA estas innovaciones?, ¿en la sede central de la DGC?, ¿pueden estos cambios mantenerse en la institución, incluso después de que la persona que las ha puesto en marcha no esté al frente de la DCAA?

CONCLUSIONES

Hemos analizado el modelo de gestión costera de la pasada legislatura. Para ello se ha utilizado el “decálogo”, que se

ha mostrado una herramienta muy útil para esta labor y la evaluación de los progresos hechos. La principal conclusión es la siguiente: se observan avances, alguno de ellos significativo, pero, en conjunto, apenas han sido capaces de transformar las estructuras. Algunas veces porque los cambios no han afectado a todos los elementos del sistema de gestión, y otras porque se han realizado con excesiva lentitud.

Quizás lo que más llama la atención es que la DGC, como institución estatal para la gestión costera, sigue sin verse afectada por cambios sustanciales en su organización interna. Y eso puede estar indicando que todavía no existe una perspectiva política integrada para los asuntos costero marinos. De todas formas, a nuestro juicio, lo más preocupante es que la mayoría de los elementos clave de todo el sistema público de gestión costera no han progresado de manera significativa.

Las tres hipótesis planteadas al principio de este trabajo ayudan a explicar lo sucedido:

Hipótesis 1- La política de gestión de la DGC no se ha desarrollado de forma integrada por: incompleta, inconexa y ausencia de carácter secuencial. En ocasiones, incluso ha dado impresión de haber sido improvisada (sobre todo al principio y mitad de la legislatura). En la identificación de los problemas (primera etapa) se atendió, demasiado, fuera de la propia institución; y casi nada dentro. Con una agenda así establecida es lógico, por tanto, que la formulación (segunda etapa) de la política pública de costas no abarcará ciertos temas. La adopción de un programa de actuación (tercera etapa) no ha sido formalizado como corresponde (concediéndole rango institucional, otorgándole legitimidad, publicidad, etc.), dentro y fuera de la DGC.

La implantación de la política pública de costas (cuarta etapa), es posible que haya sido lastrada por la deficiente comunicación entre las partes de la propia institución: servicios centrales y servicios periféricos de la DGC (ámbito de gobierno y de gestión del sistema costero). Pero también, y sobre todo, por la lentitud y las dificultades a la hora de diseñar o poner en marcha nuevos instrumentos. De la evaluación de la política pública (etapa final) no merece la pena comentar nada; no hay un informe de gestión, público y accesible al menos, que contraste lo hecho en la legislatura con lo que se propuso al principio. Ello hubiera permitido, además, retroalimentar y facilitar el avance de un nuevo ciclo de la política costera estatal.

Hipótesis 2- En el modelo institucional se han constatado interesantes novedades durante esta legislatura. Pero es posible que estas no circulen de manera fluida, ni desde los niveles de gobierno a los de gestión ni al contrario. Tampoco hay que descartar que los beneficios de estos cambios puedan observarse durante la próxima legislatura (2008-2012). Es necesario destacar el trabajo realizado en relación con el medio marino; un nuevo ámbito que se empieza a incorporar, poco a poco, a la gestión pública española. También ha mejorado de forma ostensible la conexión con el sistema in-

ternacional; en especial con aquellas iniciativas vinculadas a la Unión Europea o a Naciones Unidas. En cualquier caso, los cambios observados tampoco son suficientes para enfrentarse a las necesidades de nuestra sociedad en el presente y futuro. Hace falta decisión para abordar cambios tan necesarios, como los señalados al principio de las conclusiones. Convendría prestar más atención a las aportaciones provenientes de las propias Demarcaciones. De esa manera los niveles de gestión enriquecerían, con su experiencia directa y mayor cercanía al ciudadano, a las esferas de gobierno.

Hipótesis 3- Los anteriores argumentos, en especial la ausencia de política de conjunto y la extrema lentitud en los cambios, pueden explicar porqué la DGC no ha completado su proceso de modernización institucional. También es posible que la DGC esté bloqueada por su inercia institucional, por los condicionamientos de su función socioeconómica y por las relaciones de poder entre las tres escalas de gestión pública. Pero lo más preocupante es que no lidera su destino. Ello se observa, por ejemplo, en su incapacidad para asumir una estrategia corporativa propia, o un instrumento estratégico que oriente los cambios en su organización.

En términos generales la última legislatura ha sido mejor que otras anteriores. Se han dado algunos pasos positivos de cierta trascendencia. No obstante, la situación actual dista mucho de los modelos integrados propuestos, por organismos internacionales, para un desarrollo más sostenible. Los apartados que deberían centrar la atención de la futura gestión costera española son aquellos en los que urgen cambios estructurales y donde se ha progresado menos durante la pasada legislatura: política, instituciones, estrategia, administradores y participación pública (Cuadro 4). En consecuencia, pensamos que cualquier acercamiento real a un modelo de GIZC debe hacerse a través de cambios más decisivos. Ello im-

plica, en primer lugar, la sustitución de la actual concepción del sistema de “gobierno” por el de “gobernanza”.

Cuadro 4 Progreso y situación actual del decálogo de gestión costera en España

Aspecto de gestión	Progreso 2004-2008	Situación actual
Política	Poco significativo	Urgen cambios estructurales
Normativa y responsabilidades	Poco significativo	Necesidad de cambio
Instituciones	No hay	Urgen cambios estructurales
Coordinación y cooperación	Razonable	Necesidad de cambio
Estrategias	No hay	Urgen cambios estructurales
Instrumentos	Razonable	Urgen cambios estructurales
Administradores	Poco significativo	Urgen cambios estructurales
Recursos	Razonable	Necesidad de cambio
Información	Poco significativo	Necesidad de cambio
Participación pública	No hay	Urgen cambios estructurales

Progreso 2004-2008: Importante, Razonable, Poco significativo, No hay
Situación actual: Necesidad de cambio, Urgen cambios estructurales

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR VILLANUEVA, L.F., 2006, *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 500 pp.
- ANÓNIMO, 2006, *Gestión integrada de las zonas costeras en España*, Informe de España en cumplimiento de los requisitos del capítulo VI de la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2002 sobre aplicación de la GIZC en Europa, 125 pp.
- ARENAS GRANADOS, P., 2008, *Gestión del litoral y política pública en España: un diagnóstico*, Proyecto CYTED IBERMAR, 21 pp.
- BARRAGÁN MUÑOZ, J.M., 1997, *Planning and Management of the Coastal Zone in Spain*, *Coastline* 1997,2, pág. 28-30
- BARRAGÁN MUÑOZ, J.M. 2003, *Coastal zone management in Spain (1975-2000)*, *Journal of Coastal Research*, Vol.19, nº 2, 314-325
- BARRAGÁN MUÑOZ, J.M., 2004, *Las áreas litorales de España. Del análisis geográfico a la gestión integrada*. Barcelona, Ariel 214 pp.

- BARRAGÁN MUÑOZ, J.M., 2005, *Política y gestión de áreas litorales en España*, La gestión de áreas litorales en España y Latinoamérica, 165-198
- BARRAGÁN, J. M., CHICA, J. A. Y PÉREZ, M. L., 2008, *Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras*, Cádiz, Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, 255 pp.
- CHICA RUÍZ, J.A., 2005, *Conservación y desarrollo en el litoral español y andaluz: Planificación y gestión de espacios protegidos*. Tesis Doctoral, Universidad de Sevilla, 608 pp. (en prensa)
- CONSEJO DE ESTADO, 2006, *Informe sobre las competencias de las distintas administraciones territoriales y órganos de la AGE en materia de protección de hábitats y especies marinas y de declaración de gestión de AMP*, 409 pp.
- COUNTRYSIDE COUNCIL FOR WALES. 1996. *Seas, shores and coastal areas. Maritime policy*. Gwydedd, CCW. 32 pp.
- DEPARTMENT OF ENVIRONMENT. 1995. *Policy guidelines of the coast*. London, DOE. 65 pp.

- DGC (Dirección General de Costas), 2004, *Síntesis de la política de costas del Ministerio de Medio Ambiente*, 9 pp.
- DGC (Dirección General de Costas), 2005, *Reorientación de la política de costas. Actuaciones desarrolladas (julio 2005 – julio 2005)*, 7 pp.
- DGC (Dirección General de Costas), 2007 a, *Estrategia para la sostenibilidad de la costa, Documento de Inicio*, septiembre 2007 21 pp.
- DGC (Dirección General de Costas), 2007 b, *Memoria Anual 2006 de la Demarcación de Costas en Andalucía-Atlántico*, DGC del Ministerio de Medio Ambiente, Cádiz, 68 pp.
- DGC (Dirección General de Costas), 2008 a, *Balance de Gestión 2004-2008 de la DGC*, Presentación Powerpoint, 64 diapositivas.
- DGC (Dirección General de Costas), 2008 b, *Memoria Anual 2007 de la Demarcación de Costas en Andalucía-Atlántico*, DGC del Ministerio de Medio Ambiente, Cádiz, 92 pp. (formato electrónico)
- DGC (Dirección General de Costas), 2008 c, *Directrices para el tratamiento del borde costero*, Ministerio de Medio Ambiente, 33 pp.
- DGC (Dirección General de Costas), 2008 d, *Directrices sobre actuaciones en playas*, Ministerio de Medio Ambiente, 41 pp.
- FERNÁNDEZ, J. 1995. *La gestión integral de la costa: hacia una nueva estrategia territorial*. Revista Ingeniería del Agua, vol. 2: 7-18.
- GÓMEZ PINA, G., 1994, *Mejora de aspectos técnicos en el tratamiento integral de la costa en España. Informe Final*. Beca MOPTMA-FULBRIGHT para estancia en EEUU, 226 pp.
- INSTITUTO DE RECURSOS MUNDIALES, 2004, *Recursos Mundiales 2004*, Washington D.C., WRI, 315 pp.
- INTERGOVERNMENTAL OCEANOGRAPHIC COMMISSION. *National Ocean Policy. The Basic Texts from: Australia, Brazil, Canada, China, Colombia, Japan, Norway, Portugal, Russian Federation, United States of America*. Paris, UNESCO, 2007. 280 pp. (IOC Technical Series, 75. Law of the Sea Dossier 1)
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, 2005, *Política de Costas, Medio Ambiente en España 2004*, Madrid, MIMAM, pp. 173-189
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, 2006, *Política de Costas, Medio Ambiente en España 2005*, Madrid, MIMAM, pp. 225-249 pp.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, 2007, *Política de Costas, Medio Ambiente en España 2006*, Madrid, MIMAM, pp. 185-213
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN, MINISTERIO DE INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO, 2007, *Informe de sostenibilidad ambiental y estudio estratégico ambiental del litoral español para la instalación de parques eólicos marinos*, 151 pp.
- MONTOYA FONT, F. 1995. *Legislación en la gestión del litoral*, Rev. Ingeniería del Agua, vol 2: 10-30.
- MULERO MENDIGORRI, A. 1999. *Introducción al medio ambiente en España*, Barcelona, Ariel, 253 pp.
- NEW SOUTH WALES GOVERNMENT, 1997, *NSW Coastal Policy*, Department of Urban Affairs and Planning, Sydney, 88 pp.
- OFICINA ECONÓMICA DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO, 2007, *Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*, Madrid, Ministerio de la Presidencia, 122 pp.
- OLMEDA GÓMEZ, J.A., 1999, *Ciencia de la Administración. Teoría de la Organización y gestión pública*, UNED, vol I, 792 pp.
- PÉREZ PÉREZ, G. Y VALENCIA, E.L., 2004, *El Neoinstitucionalismo como Unidad de Análisis Multidisciplinario*, Actualidad Contable FACES Año 7, N° 8, 85-95
- RIVAS LEONE, J.A., 2003, *El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones*, Rev. Reflexión Política Año 5, N° 9, 37-44
- SANZ LARRUGA, F.J., (2003), *Bases doctrinales y jurídicas para un modelo de gestión integrada y sostenible del litoral de Galicia*, Colección Técnica de Medio Ambiente, Xunta de Galicia, 277 pp.
- SUBIRATS HUMET, J., 2006, *Catorce puntos esenciales sobre la evaluación de políticas públicas con especial referencia al caso de las políticas sociales*, Rev. Ekonomiaz, n° 60, Vol I, 18-37
- SUBIRATS, J. y GOMÁ, R.; 1999, *Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis*, Políticas públicas en España, Barcelona, Ariel, 21-36
- TRIGUEROS, J., 2002, *La política de gestión del litoral de la DGC*, Revista OP Ingeniería y Territorio, n° 61, vol III, 4-7

Isabel Caro-Patón Carmona

INTRODUCCIÓN

La gestión coordinada de espacios costeros ha dado sobre el papel del BOE un paso de gigante. Me refiero, en concreto, al BOE de 22 de septiembre de 2008 que publica una modesta instrucción. Efectivamente, la instrucción de planificación hidrológica (Orden ARM/2656/2008, de 10 de septiembre) regula pormenorizadamente el instrumento administrativo interno diseñado para alcanzar los fines propugnados por la Comunidad Europea desde la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre “La gestión integrada de las zonas costeras: una estrategia para Europa” (GIZC)¹. A través de esta instrucción podemos empezar a atisbar un nuevo camino emprendido, en el que se toma en consideración de forma conjunta las interacciones entre aguas terrestres y marinas desde el concepto jurídico de “demarcación hidrográfica”. Este concepto ya se había incorporado al derecho español por la reforma de la Ley de aguas de 2003, que traspone la Directiva 60/2000 del Parlamento Europeo y el Consejo por la que se establece un marco de actuación en materia de política de aguas (DMA)².

Puesto que se trata de un camino sólo emprendido, y además de un camino que aún está por trazar, antes de indicar sus posibles recorridos, me parece importante describir nuestro lugar de partida, es decir, en qué punto se han cruzado la legislación de aguas y la de costas y que, por cierto, no es sólo el de la desembocadura del río en el mar.

En las páginas que siguen intentaré ser rigurosa y clara en el tratamiento de los instrumentos normativos aplicables³, sin caer en ecologismos fáciles ni en simplificaciones políticamente correctas. Desgraciadamente, esta tarea tiene dificultades porque las normas resultan a veces crípticas, desconociendo que rigen recursos tan esenciales como el agua y la costa.

DESCRIPCIÓN: HACIA LA BÚSQUEDA DEL PUNTO DE ENCUENTRO DE LA LEGISLACIÓN DE AGUAS Y COSTAS

La legislación de aguas y de costas converge en el litoral. Esta afirmación sólo nos da una primera aproximación, en la que no se concretan ni el límite interior ni el exterior de la

zona de intersección. Puesto que el litoral no es un concepto jurídico⁴, para profundizar algo más habrá que ir por partes y tomaré el camino inverso al del discurrir de los ríos: saldremos de la legislación de costas (1) y terminaremos en la de aguas, mucho más desconocida y compleja (2).

1. La legislación de costas

Hasta la inclusión de las aguas de transición y marinas en la legislación de aguas, la legislación del litoral por antonomasia era la Ley 22/1988 de Costas. A esto no obstaba que esta Ley ni definiera el litoral, ni tuviera vocación de regular este espacio con exhaustividad o exclusividad. Esto era (o es) así porque dentro del objeto de la Ley está la zona marítimo-terrestre, verdadero “núcleo duro” del litoral⁵, así como otros de sus elementos, integrantes en su totalidad del dominio público marítimo-terrestre (playas, mar territorial y los otros bienes de los arts. 3 y 4 de LC).

Sin embargo, como bien ha advertido la doctrina, esta ley no abarca todo el litoral ni es suficiente para llevar a cabo su protección integrada. Esto se debe sobre todo a que, dejando a salvo las limitaciones que se establecen para las zonas de servidumbre, no tiene ninguna capacidad de influencia sobre los usos del suelo que se realizan en la franja terrestre; pero también porque, aunque su regulación sobre usos en dominio público marítimo-terrestre se aplica a los que tengan lugar en el mar territorial, desde el punto de vista de la protección, no es de aplicación a vertidos realizados desde buques (art. 56.2 y DA 8^a), como tampoco a la navegación marítima en general, a los recursos pesqueros o a las infraestructuras portuarias⁶.

De hecho, es tradicional presentar la costa como límite jurisdiccional entre la legislación terrestre (urbanismo y ordenación del territorio o específicamente del litoral⁷) y la marina, que no considera la influencia mutua entre tierra y mar. Realmente, desde la lectura de la ley de costas, sólo se atisba un mecanismo tímido para considerar estas interacciones y coordinar las competencias de las Administraciones territoriales implicadas (y no las que tienen competencias sobre el mar), pero que tras más de 20 años de aplicación se ha mostrado insuficiente⁸: Me refiero a la previsión según la

cual la Administración estatal de costas emite un informe determinante sobre los planes de ordenación territorial y urbanística del litoral comprendiendo las sugerencias y observaciones que estime pertinentes (art. 117 LC)⁹. Estas interacciones sí son objeto de la ley de aguas (LA), en el sentido que inmediatamente explicamos.

2. Los tres niveles de proyección de la ley de aguas sobre las aguas marinas

2.1. Las aguas de transición, costeras y marinas en la ley de aguas

La legislación de aguas obviamente tampoco define el espacio costero o litoral, pero desde la trasposición de la DMA (2003) es de aplicación a la zona que intuitivamente sabemos que comprende, aunque vaya mucho más allá tierra adentro. En efecto, alcanza el litoral porque su ámbito espacial de aplicación es la demarcación hidrográfica (art. 16.4 TRLA) que, a diferencia de nuestras tradicionales cuencas, incluye por imperativo normativo, además de la zona terrestre, las aguas de transición y las aguas costeras, que alcanzan la primera de las 12 millas náuticas del mar territorial y las aguas interiores¹⁰.

Además, la LA también recoge unos principios generales para la protección de las aguas marinas, entendidas como aquéllas que se extienden hasta el límite en que el Estado español ejerce derechos jurisdiccionales. Se trata del art. 108 bis del TRLA que dispone en su apartado 1:

“1. La protección de las aguas marinas tendrá por objeto interrumpir o suprimir gradualmente los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias peligrosas prioritarias¹¹, con el objetivo último de conseguir concentraciones en el medio marino cercanas a los valores básicos por lo que se refiere a las sustancias de origen natural y próximas a cero por lo que respecta a las sustancias sintéticas artificiales”.

2.2. Las aguas marinas en las directivas de aguas y para la estrategia marina

Para poder entender cómo se aplica nuestro TRLA a las aguas del mar, hay que dejarse guiar por el derecho comunitario derivado; en particular por la Directiva marco de aguas (DMA) y la Directiva marco para la estrategia marina (DMEM).

Acaso lo más importante para este trabajo sea que la DMA –y esto es bien sencillo de retener– recoge, entre sus objetivos principales, la protección de las aguas superficiales y marinas (cfr. art. 1 DMA). Fuera de esta afirmación, ya es más difícil concretar el régimen jurídico aplicable, aunque para ello podemos (convencionalmente) considerar tres grupos de aguas¹², que se corresponden con tres niveles distintos de aplicación de la DMA:

- El grupo I es el de las “aguas de transición y costeras”, que son las integradas en la demarcación hidrográfica junto con las aguas continentales. En España para esta integración no ha planteado ningún obstáculo su pertenencia al

dominio público marítimo-terrestre (y no al hidráulico), como tampoco su adscripción a las distintas demarcaciones hidrográficas, en el sentido que veremos más abajo.

- El grupo II es el de las “aguas territoriales” (recordemos que son costeras sólo las de la primera milla náutica), que de acuerdo con el art. 2.1 DMA forman parte de las superficiales, aunque sólo en lo que respecta a su estado químico¹³. Ya la propia Comisión en el documento de trabajo sobre la aplicación de la DMA¹⁴, ha reconocido que en distintos Estados miembros se ha planteado la duda de cómo se aplicará la Directiva al mar territorial. De momento, se ha asumido que las zonas costeras integradas en las demarcaciones podrán extenderse a las aguas territoriales en el posterior proceso de aplicación allí donde resulte relevante (pensemos sobre todo en el objetivo de eliminación gradual de las sustancias peligrosas prioritarias). En todo caso, como sigue reconociendo la Comisión, se trata de un tema que deberá clarificarse más adelante en el plan de gestión de la cuenca. Nosotros aquí nos limitamos a señalar el problema, siendo conscientes, por tanto, del carácter relativo del límite de las aguas costeras.

- El grupo III vendría constituido por el resto de “aguas marinas”. Para éstas, la Directiva se conforma con ordenar a los Estados miembros que en la ejecución de los instrumentos para alcanzar los objetivos medioambientales se adopten “las medidas adecuadas para que no aumente su contaminación” (art. 11.6 DMA).

No hay que confundir las aguas marinas que he incluido en este grupo III con el concepto de agua marina a los efectos de 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 (DMEM)¹⁵. Para esta última Directiva, las aguas marinas son tanto las territoriales como las jurisdiccionales y además su lecho y el subsuelo. Ahora bien, sólo el suelo y subsuelo de las aguas litorales se protegerá de acuerdo con programas de medidas de la Directiva 2008/56. Es decir, la Directiva 2008/56 del medio marino dispensará protección al litoral en tanto en cuanto se trate de aspectos no cubiertos por la DMA¹⁶. Me parece muy clara la explicación de su considerando núm. 12:

“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 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”.

A todas estas reglas de derecho comunitario se debe la redacción del art. 108 bis 2 TRLA, que con escasa ambición se li-

mita a señalar que los principios de protección de las aguas marinas “se recogerán por la legislación sectorial aplicable en cada caso”.

3. Justificación del enfoque adoptado: el evidente protagonismo actual de la legislación de aguas

Como ha puesto de relieve la doctrina, la legislación de costas no ha abordado de manera eficiente hasta la fecha la gestión del litoral. Frente a esto, nos encontramos con que la legislación de aguas recientemente (2003) ha incluido en su ámbito de aplicación a las “aguas costeras” o del litoral, entendiéndose por éstas las de la primera milla náutica del mar territorial y, a los efectos de su estado químico, a todas las aguas del mar territorial. Esta inclusión no es sólo formal, puesto que la legislación de aguas obliga a que su protección se lleve a cabo de acuerdo con los instrumentos orgánicos y funcionales que diseña.

Es decir, las aguas de la costa son dominio público marítimo-terrestre que, a efectos de su protección, quedan incluidas en la Ley de aguas que prevé además instrumentos de coordinación entre las autoridades hidráulicas y costeras.

A lo anterior no obsta que el suelo y subsuelo de las aguas costeras no quede cubierto por la legislación de aguas: su protección se llevará a cabo de acuerdo con los instrumentos tradicionales que conocemos y otros nuevos y específicos para las aguas marinas, en el sentido que hemos visto, pero que deberá concretar mejor la legislación española que dicte antes de julio de 2010 para trasponer la DMEM. En todo caso, en esta primera aproximación, y sin perjuicio de lo que pueda traer el futuro, parece que por sí misma la Directiva marco de estrategia marina no será apropiada para el litoral pues no incluye ni su zona terrestre (salvo lo que hemos dicho del suelo y subsuelo del mar territorial) ni las aguas litorales.

Todo lo expuesto determina que el enfoque adoptado en este trabajo sea el del análisis de las previsiones de la ley de aguas que inciden en las costas, pero y dado que esta explicación está al servicio de los instrumentos de coordinación entre las dos legislaciones de aguas y costas, advirtiendo que:

- La DMA y la DMEM se han preocupado por establecer una cierta coordinación entre ellas desde la idea central de que las aguas costeras quedan cubiertas por la DMA. Este será, pues, nuestro punto de partida.
- Dado que los instrumentos para la aplicación de la DMA han de estar hechos en primer lugar, en la DMEM se obliga a que sus estudios y programas de medidas consideren los ya realizados para la aplicación de la directiva de aguas (arts. 8.2 y 13.2 DMEM).
- El art. 6 de la DMEM señala que, cuando proceda, para la cooperación estatal se podrán utilizar las estructuras de la DMA, sin que obligue a que sea necesariamente así, pues las regiones y subregiones marinas no coinciden con las demarcaciones hidrográficas. En España hay dos

subregiones marinas, que se corresponden con la región Mediterránea y Atlántica¹⁷, y 18 demarcaciones hidrográficas¹⁸.

LA PROTECCIÓN DE LAS AGUAS MARINAS DESDE LA NORMATIVA DE AGUAS

1. Introducción a la DMA

1.1. Significado general de la DMA

Ya desde la Directiva 76/160/CEE del Consejo, de 8 de diciembre de 1975, relativa a la calidad de las aguas de baño, se exige el cumplimiento de requisitos comunes tanto para aguas de mar como de río, siempre que en ellas estuviera autorizado *-de facto o de iure-*el baño¹⁹. Esta Directiva, dictada para la protección de la salud pública, se suele incluir en el grupo de las que inauguran la política comunitaria de aguas, que nace en 1975, con la Directiva de calidad de aguas superficiales destinadas a la captación de agua potable (75/440). Desde estos años y hasta la DMA, la producción en esta materia es incesante, si bien, y con la excepción de las aguas de baño y la Directiva de moluscos (79/923²⁰), sólo afecta a aguas continentales. Podemos destacar aquí la Directiva relativa a las aguas de aguas que requieren protección para ser aptas para la vida de los peces (78/659), la Directiva relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas (80/68), o la Directiva relativa al tratamiento de aguas residuales urbanas (91/271). Estas directivas, y otras²¹, formaron un grupo normativo fragmentado, carente de una estrategia integrada, que de alguna manera permitiera considerar de forma conjunta —o con instrumentos comunes— los aspectos relativos a la cantidad, calidad, aguas superficiales y subterráneas o, en general requisitos de emisión e inmisión para las sustancias contaminantes²².

La DMA fue aprobada en diciembre de 2000 para establecer “una nueva metodología de acercamiento a los problemas del agua”²³, pero conservando las claves que habían inspirado la política del agua desde sus orígenes: su preservación, protección y mejora²⁴. El considerando 1 de la DMA expresivamente afirma que el agua “no es un bien comercial como los demás, sino un patrimonio que hay que proteger, defender y tratar como tal”. Y bajo esta expresión hay un reconocimiento directo de que el agua es un bien ambiental, pero también un elemento imprescindible para la vida y la realización de actividades económicas.

El principal objetivo de la DMA es mejorar y gestionar la calidad del agua, también incidiendo en su cantidad, con técnicas administrativas comunes para todos los países miembros. Para ello se persigue alcanzar un “buen estado” del agua, considerando las distintas masas de aguas que han de clasificarse y definirse por los Estados en sus primeros estadios de aplicación. La DMA mantiene los estándares de calidad ya establecidos a escala comunitaria, pero desde nuestra perspectiva, el cambio metodológico a que nos referíamos es radical por introducir la gestión integrada de

aguas continentales y marinas, que no había sido contemplado más que tangencialmente.

Para alcanzar sus fines, la Directiva emplaza a los Estados a realizar una serie de tareas de acuerdo con un cronograma fijo: deberán dividir su territorio en demarcaciones hidrográficas, en las que se incluyen las aguas costeras (finales de 2003); analizar y clasificar las masas de agua así como las presiones e impactos que reciben (finales de 2004); abrir un proceso de consulta sobre la DMA (finales de 2006) y elaborar para cada demarcación un plan hidrológico, donde se establecerán los objetivos ambientales a conseguir para cada masa de agua (finales de 2009). El plan de demarcación deberá recoger un resumen de los programas de medidas que se utilizarán para ello (que deberán estar operativos a finales de 2012). Para las demarcaciones que se encuentren en varios países miembros, es obligatorio coordinar el plan de demarcación. Los objetivos de la Directiva deberán alcanzarse en 2015²⁵.

1.2. Planificación hidrológica y ordenación del territorio

La gestión integrada de ríos, lagos y aguas costeras de acuerdo con unidades de gestión naturales, geográficas e hidrológicas, opuestas a las fronteras administrativas y políticas, es una grandísima innovación para Europa. Se ha dicho que la aplicación de la DMA “creará nuevas relaciones espaciales²⁶”. Pero no sólo es esto: la DMA “establece importantes retos políticos al imponer que los objetivos ambientales sean también los principales objetivos para la toma de decisiones en otras áreas políticas²⁷”. No hay duda que este nuevo enfoque ha de tener un impacto significativo sobre los sistemas de ordenación del territorio existentes, incluidos obviamente los del litoral²⁸. Este aspecto es importantísimo y no debe pasar inadvertido. Aun cuando la DMA no sea una norma de ordenación del territorio (como se reconoce expresamente en la Comunicación sobre la GIZC²⁹), tiene una gran capacidad de influencia sobre los usos del suelo.

El mecanismo de la DMA es sencillo de explicar: primero (2004) se identifican las “presiones significativas” sobre el agua (captaciones de aguas, vertidos, usos del suelo, y otras que enumeraremos luego) y después (2009) se fijan los objetivos de calidad por los planes de cuenca. Estos objetivos son distintos para “aguas superficiales”, “aguas subterráneas”, “zonas protegidas” y “masas de aguas artificiales y muy modificadas³⁰” (art. 4 DMA y 35 RD 907/2007).

Las presiones que imposibiliten la consecución de los objetivos deberán ser eliminadas³¹, de acuerdo con el programa de medidas. Las presiones e incidencias se referirán necesariamente a usos de suelo y pueden provenir tanto de fuentes directas de contaminación como de fuentes difusas o infraestructuras que alteren el medio. Ahora bien, podrán mantenerse aquellas presiones (o incluso preverse otras nuevas) en dos supuestos distintos:

- Cuando sean compatibles con los objetivos del tipo de agua de que se trate (por ejemplo, si es una masa de agua muy modificada por albergar un puerto, no hay que pre-

ver su eliminación porque normalmente se justificará su conservación a la luz de los objetivos previstos para este tipo de aguas).

- Porque concurren razones sociales, económicas, naturales o económicas (coste desproporcionado), que permitan incluir las presiones significativas en alguna de las tres excepciones que admite la DMA (apartados 5,6 y 7 del art. 4, que respectivamente regulan: objetivos ambientales menos rigurosos, deterioro temporal del estado de las masas de agua y condiciones para nuevas modificaciones o alteraciones)³² y que han de ser expresamente fijadas por los planes de cuenca.

Es debido a este mecanismo por lo que puede afirmarse que la DMA no es ordenación del territorio, pero condiciona vivamente los planes territoriales que se adopten en el futuro³³. El sistema de relaciones recíprocas entre los planes hidrológicos y el resto de instrumentos de ordenación del territorio no está bien definido, aunque esto no es una peculiaridad nacional³⁴. La DMA ha planteado el problema de la jerarquización entre planes hidrológicos y territoriales, que en España antes de la trasposición ya se había puesto sobre el tapete³⁵. Ahora bien, lo que añade el derecho comunitario es que, al ser los objetivos ambientales más rígidos y exigentes, este tema cobra renovada trascendencia.

La doctrina española se ha pronunciado profusamente sobre esto, pero ninguna de las aportaciones habidas sirve para dar una respuesta que no sea controvertida. Lo único que establece el TRLA es que no existe jerarquía entre planes, sino que “los planes hidrológicos se elaborarán en coordinación con las diferentes planificaciones sectoriales que les afecten, tanto respecto a los usos del agua como a los del suelo, y especialmente con lo establecido en la planificación de regadíos y otros usos agrarios” (art. 4.1.4 TRLA). Tras la trasposición de la DMA (por Ley 62/2003) se ha añadido que:

“De forma expresa, deberán coordinarse, para su integración en el plan hidrológico, los programas relativos a las aguas costeras y de transición elaborados por la Administración General del Estado o por las Comunidades Autónomas que participen en el Comité de Autoridades Competentes de la demarcación y que cuenten con litoral” (art. 4.1.2 TRLA).

En todo caso, y sin perjuicio de lo que lo expliquemos mejor, para esta coordinación se reconoce sin ambages el carácter instrumental de la política del agua³⁶, bajo la siguiente afirmación del art. 40.2 TRLA:

“La política del agua está al servicio de las estrategias y planes sectoriales que sobre los distintos usos establezcan las Administraciones públicas, sin perjuicio de la gestión racional y sostenible del recurso que debe ser aplicada por el Ministerio de Medio Ambiente, o por las Administraciones hidráulicas competentes, que condicionará toda autorización, concesión o infraestructura futura que se solicite”.

A la vista de los dos preceptos anteriores, parecería que la coordinación que se exige a los programas relativos a las aguas costeras es cualitativamente superior porque éstos han de integrarse (“deberán coordinarse para su integración”, como dice literalmente el art. 41.2) en los planes de cuenca, pero hemos de advertir que la integración es general, pues se exigirá cualquier planificación sectorial³⁷; ahora bien, la diferencia con los programas relativos a la protección de las zonas costeras es que éstos se integran formalmente en los planes de demarcación, es decir, se recogen literalmente (para el resto de planes, aún no se exige esta recepción expresa).

2. Los instrumentos de coordinación de la normativa de aguas

2.1. La regulación de las demarcaciones hidrográficas: significado

En España, como en la mayor parte de países europeos³⁸, se ha hecho sin ningún problema la delimitación de demarcaciones. Como resultado de este proceso, la costa nacional queda dividida en 18 demarcaciones hidrográficas, con la correspondiente separación de las aguas costeras³⁹. Las demarcaciones hidrográficas son una medida de delimitación espacial (territorio de la cuenca y aguas del mar incluidas expresamente) o el ámbito territorial sobre el que recaen los principales instrumentos de aplicación de la DMA: fundamentalmente los planes de cuenca y los programas de medidas, que deberán coordinarse para toda la demarcación (art. 13 y 11 DMA⁴⁰).

Para las demarcaciones no hay una única autoridad, si bien se prevé que todas las Administraciones competentes se coordinen para la elaboración de un único plan desde la creación de un órgano ad hoc: el Comité de Autoridades Competentes (art. 36 bis del TRLA). Gracias a la creación de este órgano, la coordinación no sólo se lleva a cabo con técnicas funcionales (plan y programas de demarcación conjuntos), sino también orgánicas.

Los órganos con competencias sobre la protección del medio marino⁴¹ se reúnen con la Administración hidráulica en el Comité de Autoridades Competentes, que en la regulación legal se había configurado como órgano deliberante⁴²; sin embargo, el art. 80.5 del RD 907/2007 le atribuye competencias para la aprobación de la propuesta de plan, que se elevará al Gobierno para su aprobación definitiva (art. 1.4 TRLA). Es decir, sólo si hay conformidad del Comité podrá elevarse el plan de cuenca para su aprobación al Gobierno.

Una vez aprobado el plan, la ejecución del programa de medidas de las demarcaciones corresponderá a los Organismos de cuenca y a las Administraciones estatales, autonómicas y locales competentes para la gestión del litoral⁴³.

2.2. Visión del contenido de la planificación hidrológica: análisis del reglamento y la instrucción de planificación

Al abrir este trabajo destacaba la instrucción administrativa que vamos a comentar ahora, en lugar de la DMA o de la

propia ley de trasposición (62/2003). Ello no sólo se debe sólo a mi evidente “deformación profesional” como administrativista, sino sobre todo al carácter abierto de la Directiva (ofrece muchas posibilidades en cuanto a los medios a utilizar para alcanzar sus objetivos) y a la absoluta indeterminación de la ley 62/2003 por la que la DMA se traspuso al derecho interno⁴⁴. Como se ha dicho más veces, la DMA abre una nueva metodología de acercamiento a los problemas del agua y de momento tenemos que ir buscando formas nacionales, regionales o incluso locales, de adoptar esta metodología sin poner patas arriba nuestra propia experiencia.

Si nos dirigimos directamente a la instrucción es porque desarrolla con detalle el Reglamento de Planificación hidrológica, aprobado por Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, al que también nos referiremos, pero que citaremos menos porque resulta más pobre al especificar los temas relativos a aguas de transición y costeras.

El contenido obligatorio del plan se enumera en el art. 42 del TRLA; sin embargo, no nos vamos a ocupar de lo relativo a la gestión de aguas dulces (reservas y asignaciones, obras hidráulicas, medidas de protección) sino al propio de las aguas costeras. Nos detendremos en la descripción de masas de agua, presiones significativas, caudales ecológicos en aguas de transición y zonas protegidas.

2.2.1. Descripción general de masas de agua, con referencia a las costeras

Uno de los aspectos más novedosos de la planificación es la descripción general de la demarcación. Al respecto, se ha de recoger las masas de aguas y clasificarlas en alguno de los cuatro apartados que recoge (2.2.1.3): ríos, lagos⁴⁵, aguas de transición⁴⁶ y aguas costeras⁴⁷.

2.2.2. Presiones significativas

Las presiones significativas son las que “superan un umbral definido, a partir del cual se puede poner en riesgo el cumplimiento de los objetivos medioambientales en una masa de agua” (art. 3 w) del RD 907/2007). Según esta definición, el cumplimiento del derecho comunitario exige analizar si efectivamente ponen en peligro los objetivos de la DMA y, en caso afirmativo, adoptar en un programa de medidas las que sean necesarias para su eliminación. Ahora bien, corresponden al plan decidir cuáles de estas presiones pueden o deben conservarse porque encajen entre las excepciones admisibles del art. 4 DMA.

De manera específica para el litoral, en la Instrucción de la planificación (apartado 3.2.2) se recogen las siguientes presiones, relativas a supuestos de contaminación y a alteraciones morfológicas:

- 1) Contaminación originada por fuentes puntuales y difusas

En el apartado de fuentes puntuales aparecen los vertidos, incluidos los de plantas desaladoras que procesen

un volumen bruto superior a 100.000 m³/año. Dentro de la contaminación originada por fuentes difusas están:

“d) Zonas contaminadas del litoral debido a actividades humanas en activo o abandonadas (industriales, mineras, etc.) que suponen una presión continua al medio marino.

e) Escombreras y vertederos de material de dragado en aguas costeras con un volumen superior a 250.000 m³.

f) Transportes e infraestructuras asociadas sin conexión a redes de saneamiento, incluyendo las zonas de intenso tráfico marítimo (rutas de navegación cercanas a la costa y rutas de acercamiento a los grandes puertos comerciales).

g) Zonas dedicadas a acuicultura y cultivos marinos (jaulas, bateas, etc.), con una superficie mayor de 5.000 m².⁴⁸

2) Alteraciones morfológicas

En este segundo grupo de presiones significativas, que recoge el apartado 3.2.2.4 de la instrucción, se identifican las siguientes: canalizaciones⁴⁹, protecciones de márgenes⁵⁰, dragados portuarios⁵¹, extracción de áridos en zonas costeras⁵², modificaciones de la conexión natural con otras masas de agua⁵³, diques de encauzamiento⁵⁴, diques exentos⁵⁵, dársenas portuarias⁵⁶, canales de acceso a instalaciones portuarias⁵⁷, muelles portuarios⁵⁸, diques de abrigo⁵⁹, espigones⁶⁰, estructuras longitudinales de defensa⁶¹, playas regeneradas y playas artificiales⁶², esclusas en aguas de transición⁶³, ocupación y aislamiento de zonas intermareales⁶⁴.

2.2.3. Régimen de caudales ecológicos

Fuera ya de la descripción de las presiones, la instrucción concreta los componentes del régimen de caudales ecológicos en aguas de transición (3.4.1.3). Al respecto, el plan tiene que definir tanto los caudales mínimos como su distribución temporal como los caudales altos y crecidas, que puedan favorecer los ecosistemas. La instrucción prevé que para la determinación de estos caudales se aplicará la misma metodología que ha de utilizarse para la determinación en los ríos, sin perjuicio de que se puedan ajustar utilizando modelos de salinidad⁶⁵.

Para aguas de transición es discutible quién ha de determinar los caudales de mantenimiento: si la Administración hidráulica o la costera.

2.2.4. Zonas protegidas

En el acervo comunitario tienen gran importancia las zonas protegidas, pues señalan los lugares en los que la preservación ambiental ha de ser prácticamente “integrista” (si se permite esta expresión). Esta idea se recoge en la DMA, que como ya hemos dicho establece objetivos de calidad en función de las masas de agua, y considera específicamente las zonas protegidas. Para éstas “los Estados miembros habrán de lograr el cumplimiento de todas las normas y objetivos a más tardar quince años después de la entrada en vigor de la presente Directiva, a menos que se especifique otra cosa en

el acto legislativo comunitario en virtud del cual haya sido establecida cada una de las zonas protegidas”⁶⁶.

Todas las zonas protegidas se recogen en el “Registro de zonas protegidas” (art. 24 RD 907/2007), con independencia de que se delimiten –o se protejan– de acuerdo con su propia normativa o según la normativa de aguas. Realmente, las zonas protegidas más importantes disponen de normativa propia; únicamente se prevén específicamente en la Ley de aguas las reservas naturales fluviales (sin interés a los efectos de este trabajo⁶⁷) y las zonas de protección especial recogidas por la legislación de aguas (art. 43.2 TRLA)⁶⁸.

Las zonas protegidas con normativa propia son:

- Zonas de captación de agua destinada a consumo humano, siempre que proporcione un volumen medio de al menos 10 metros cúbicos diarios o abastezca a más de cincuenta personas, así como, en su caso, los perímetros de protección delimitados. En el caso de captación directa de aguas costeras, la zona protegida estará constituida por la captación y su entorno próximo, teniendo en cuenta las corrientes litorales de la zona costera en que se encuentre. En el caso de captación mediante pozo la zona protegida estará constituida por la captación y una zona de salvaguarda hasta la línea de costa (art. 24.2 a RD 907/2007).

- Zonas de protección de especies acuáticas económicamente significativas. Aquí se incluyen las declaradas para dar cumplimiento a la Directiva Peces, que protege los salmónidos y ciprínidos (78/659), pero también las definidas en la Orden APA/3328/2005, por la que se hacen públicas las nuevas relaciones de zonas de producción de moluscos y otros invertebrados marinos en el litoral español (art. 24.2.c RD 907/2007).

- Zonas de uso recreativo, donde también se incluyen las zonas aptas para baño (ver artículo 69 del Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General para desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas y art. 24.2.d) RD 907/2007).

- Zonas agrarias vulnerables por contaminación por nitratos (art. 24.4.e) y zonas sensibles en aplicación de las normas sobre tratamiento de las aguas residuales urbanas. Según se indica en la página web del MMAyMRyM en las aguas de transición y costeras, han de declararse de forma oficial por las diferentes Comunidades, respetando el ámbito de la demarcación.

- Perímetros de protección de aguas mineras y termales (art. 24.2.), sin interés para el litoral.

- Zonas de protección de hábitats o especies (aves y otras), importantísimas desde nuestra perspectiva.

Son las zonas declaradas de protección de hábitat o especies en las que el mantenimiento o mejora del estado del agua constituya un factor importante de su protección, incluidos los Lugares de Importancia Comunitaria, Zonas de Especial Protección para las Aves y Zonas Especiales de Conservación, integrados en la red Natura 2000 (designadas en el marco de la Directiva 92/43/CEE y la Directiva 79/409/

CEE)⁶⁹, humedales de importancia internacional incluidos en la Lista del Convenio de Ramsar, de 2 de febrero de 1971, así como las zonas húmedas incluidas en el Inventario Nacional de Zonas Húmedas de acuerdo con el Real Decreto 435/2004, de 12 de marzo, por el que se regula el Inventario nacional de zonas húmedas (art. 24.3 c RD 907/2007).

Para estas zonas se delimitará el área de la zona protegida en la que se localiza el hábitat o las especies relacionadas con el medio acuático (ver tablas por CCAA incluidas como Anexo II) y habrá de indicarse las masas de agua, tanto superficial como subterránea, vinculadas con la zona protegida. Este listado de zonas protegidas constituye, a mi juicio, el principal instrumento de protección ambiental, ya que cuando una zona es protegida casi nunca serán aplicables las excepciones previstas con carácter general, de manera que la consecución de los objetivos ambientales es obligatoria para la Administración del agua (salvo que sean aplicables las propias excepciones de la normativa de protección específica de que se trate).

2.3. Los programas de medidas como instrumentos para alcanzar los objetivos de los planes de cuenca

Los planes de cuenca han de incluir un resumen de los programas de medidas que se utilizarán para alcanzar los objetivos de la planificación. Estos programas de medidas no forman parte de la planificación sino que son instrumentos que se han de adoptar al margen de ésta y por las Administraciones competentes en cada caso⁷⁰. En relación con las costas, esto implica que los instrumentos que se utilizarán para conseguir los objetivos de la DMA se incluyen resumidamente en los planes y a propuesta de las Administraciones costeras incluidas en el “Comité de Autoridades Competentes”. El RD 907/2007 enumera las distintas medidas a adoptar (arts. 45-60)⁷¹, pero no establece cómo se aprobará el programa (únicamente se dice que el plan recogerá u re-

sumen, art. 41.1.f TRLA). En la instrucción de planificación (punto 8.1) se prevé lo siguiente:

“El organismo de cuenca recibirá, a través del Comité de Autoridades Competentes, los programas de medidas elaborados por cada Administración competente y a partir de ellos procederá a su coordinación e integración en el ámbito territorial de la demarcación hidrográfica. En particular, se considerarán las medidas contenidas en los planes y programas de actuación desarrollados por las Administraciones competentes para cumplir con la legislación sobre protección del agua cuyo ámbito de aplicación coincida total o parcialmente con el territorio de la demarcación. Asimismo deberán coordinarse, para su integración en el plan hidrológico, los programas relativos a las aguas costeras y de transición elaborados por la Administración General del Estado o por las Comunidades Autónomas que participen en el Comité de Autoridades Competentes de la demarcación y que cuenten con litoral”.

Para las aguas costeras, la instrucción de la planificación hidrológica recoge un listado de 33 medidas distintas: algunas consisten en adopción de normas (instrumentos generales) y otras son actuaciones singulares (actuaciones materiales o emisión de actos administrativos). La distinción entre medidas básicas y complementaria proviene de la propia DMA: las básicas son los requisitos mínimos que deben cumplirse para la demarcación (art.43.4 a RD 907/2007). No es correcta, a mi juicio, que se califique como medida complementaria la protección del agua marina (medida núm. 33 y art. 58 del RD 907/2007), pues hemos dicho al principio de este trabajo que las aguas marinas a los efectos de su estado químico están incluidas.

Núm	Medida	Art. RPH	Carácter	Ámbito
1	Elaboración y aprobación de normativa reguladora de las operaciones de vertido de material dragado portuario	49	Básica	Instrumento general
2	Elaboración y aprobación de normativa reguladora de las extracciones de arena para regeneración de playas	49	Básica	Instrumento general
3	Elaboración y aprobación de normativa reguladora de los vertidos de desaladoras al mar	49	Básica	Instrumento general
4	Delimitación del dominio público marítimo-terrestre	49	Básica	Actuación específica
5	Incremento de los servicios de vigilancia del dominio público marítimo-terrestre y de la servidumbre de protección.	49	Básica	Actuación específica
6	Recuperación posesoria de terrenos en dominio público marítimo-terrestre	49	Básica	Actuación específica
7	Regulación y control del agua de lastre de las embarcaciones	49	Básica	Instrumento general
8	Actualización de los Registros autonómicos de vertidos tierra-mar, regularización de las autorizaciones y revisión de las condiciones de dichas autorizaciones	49	Básica	Actuación específica

9	Regularización de las concesiones de ocupación del dominio público marítimo-terrestre para vertidos tierra-mar	49	Básica	Actuación específica
10	Elaboración ordenanzas municipales que regulen la limpieza de canales, golgas y otros elementos que desembocan al mar en DPMT	49	Básica	Instrumento general
11	Planes de contingencia territoriales, locales e interiores para lucha contra la contaminación marina por hidrocarburos y otras	52	Básica	Actuación específica
12	Elaboración y puesta en marcha del Plan Nacional de Contingencias de lucha contra la contaminación marina accidental	52	Básica	Instrumento general
13	Elaboración y puesta en marcha de un Plan Nacional para la protección de la ribera del mar contra la contaminación marina accidental	52	Básica	Instrumento general
14	Eliminación de infraestructuras en dominio público marítimo-terrestre	55	Complementaria	Actuación específica
15	Modificación de infraestructuras costeras para restitución del transporte litoral	55	Complementaria	Actuación específica
16	Elaboración y difusión de códigos de buenas prácticas en maricultura	55	Complementaria	Instrumento general
17	Elaboración de la Estrategia para la sostenibilidad de la costa	55	Complementaria	Actuación específica
18	Ampliación de la zona de servidumbre de protección definida por la Ley de Costas	55	Complementaria	Actuación específica
19	Restauración de dunas y marismas costeras	55	Complementaria	Actuación específica
20	Establecimiento de arrecifes artificiales	55	Complementaria	Actuación específica
21	Control del fondeo de embarcaciones	55	Complementaria	Instrumento general
22	By-pass de sedimentos retenidos por infraestructuras portuarias o costeras	55	Complementaria	Actuación específica
23	Redistribución de sedimentos en playas	55	Complementaria	Actuación específica
24	Diseño de programas de voluntariado ambiental en el ámbito del dominio público marítimo-terrestre	55	Complementaria	Actuación específica
25	Regeneración de playas	55	Complementaria	Actuación específica
26	Elaboración y aprobación de normativa reguladora para el emplazamiento de arrecifes artificiales	55	Complementaria	Instrumento general
27	Creación de un observatorio de la sostenibilidad del litoral español	55	Complementaria	Instrumento general
28	Adquisición de fincas por parte de la AGE para su incorporación al dominio público marítimo-terrestre	55	Complementaria	Actuación específica
29	Implantación y aplicación de sistemas de gestión medioambiental en instalaciones portuarias y aplicación de recomendaciones sectoriales (ROM 5.1)	56	Complementaria	Actuación específica
30	Elaboración y difusión de códigos de buenas prácticas en operación portuarias	56	Complementaria	Actuación específica
31	Gestión de residuos MARPOL en instalaciones portuarias	56	Complementaria	Actuación específica
32	Gestión de redes de saneamiento en instalaciones portuarias	56	Complementaria	Actuación específica
33	Programas de control de las descargas directas e indirectas al mar en aplicación de los convenios internacionales de protección del medio marino	58	Complementaria	Actuación específica

2.4. Vinculación de las previsiones hidrológicas a los problemas identificados por la Comunicación sobre la GIZC

Una vez explicada a grandes rasgos, qué persigue la DMA y, en concreto, sus planes de cuenca y sus programa de medidas, y a modo de recapitulación, cabe comentar que resultan instrumentos útiles para resolver los principales problemas identificados por la Comunicación sobre la GIZC: erosión costera extendida⁷², destrucción del hábitat⁷³, pérdida de biodiversidad⁷⁴, contaminación⁷⁵ y problemas de abastecimiento de agua⁷⁶.

Sin embargo, así como la música de la Comunicación GIZC (o de otros documentos no jurídicos⁷⁷) es bastante pegadiza (fácil de asimilar, como se corresponde a los textos de derecho blando del que no se deriva ninguna obligación jurídica concreta⁷⁸), los planes hidrológicos de cuenca diseñados por la DMA resultan muchísimo más complejos, tanto por sus procedimientos como por su contenido.

EXPOSICIÓN DE LOS PUNTOS DÉBILES U OSCUROS QUE SE DETECTAN

En los instrumentos de coordinación de la legislación de aguas, junto a un grado de detalle altísimo en determinados temas, de momento hay una gran inconcreción en cuanto al modo de consecución de los objetivos para las aguas del mar. Por un lado, porque de las medidas recogidas, muchas no son más que un nuevo recordatorio de que hay que aplicar la ley de costas (medidas 4, 6, 8 y 9). Por otro, porque las que prevén la realización futura de actuaciones carecen de mecanismos de coerción (piénsese en la medida 10 que obliga a las EELL a adoptar ordenanzas para la limpieza de canales, etc). Y por otro, porque hay instrumentos que deberían haber sido recogidos y que, sin embargo, no aparecen. Me refiero fundamentalmente a los planes autonómicos de gestión del litoral u otros instrumentos territoriales municipales, que han de tener un decisivo papel para determinar qué fuentes de contaminación difusa y qué infraestructuras son presiones incompatibles con los objetivos de calidad asumidos⁷⁹. Sin el concurso de estos planes, el señalamiento de excepciones a la consecución de objetivos es absolutamente imposible... a no ser que se parta de niveles de exigencia por debajo de unos mínimos en el cumplimiento de esta normativa (lo que ya es bien posible)⁸⁰.

Cabe preguntarse qué va a pasar ahora con los planes territoriales de gestión del litoral. Por ejemplo, ¿tiene sentido un plan del litoral cuya base territorial parta de la intersección de dos demarcaciones? La respuesta puede ser positiva siempre que se trate de una ordenación de usos que no desconozcan las competencias de otras administraciones.

Es evidente que de momento ni los planes ni los programas anulan otras medidas de gestión integrada, aunque tendencialmente estas otras medidas deberían irse incorporando en ellos. El gran reto es conciliar los logros de la gestión del litoral con los nuevos requisitos de la gestión por cuencas o demarcaciones⁸¹. Acaso tengamos que acostumbrarnos a un sistema de relaciones entre instrumentos normativos y planificatorios mucho más flexible y apoyado en la idea de

complementariedad. Ahora bien estos cambios no son fáciles de asimilar para juristas y no juristas, salvo que se aprenda a trabajar con generosidad y amplitud de miras, asimilando bien contenidos de una y otra parte de estos sistemas normativos y programáticos (aunque en el bien entendido que no se trata de decir siempre lo mismo, como dando a entender que así se aplicarán solas las cosas).

No es fácil explicar estas ideas con claridad pero me gustaría que quedase claro que no se trata del pez que se muerde la cola, sino de que, en la letra de la Ley de aguas, es bien claro el carácter instrumental de esta política, de manera que la ordenación del litoral ha de llevarse a cabo primariamente por la propia Administración competente (la del litoral), que sí ha de tomar como punto de partida los estudios de las masas de aguas que han de incorporarse a la planificación hidrológica⁸². Además, las soluciones de los planes costeros han de integrarse en los planes hidrológicos de cuenca. En principio, y como regla, tal y como hubieran sido formuladas; en la práctica, cuando haya conflictos porque lo establecido por la Administración del litoral obligue a reformular otras políticas de los planes hidrológicos, corresponderá a los Comités de autoridades proponer la solución y al Gobierno de la Nación decidir. Lo importantísimo de la Directiva marco es que esta decisión está cada vez más reglada (y sobre todo para las zonas protegidas).

SOLUCIONES A LOS PROBLEMAS PLANTEADOS Y PROPUESTAS DE LEGE FERENDA

Los coordinadores de este volumen colectivo con gran entusiasmo nos piden que presentemos propuestas y soluciones. Como autora, creo que debo tomármelo como carta a los Reyes Magos escrita por quien sabe que sólo debe pedir lo que le pueden traer y, por tanto, presentar algunas ideas realistas. La mayor parte de ellas no son soluciones de *lege ferenda*, sino que consisten en asimilar los contenidos de la DMA.

La gestión integrada ha dado un paso de gigante, pero aún falta por definir mejor la inserción de la parte de los planes relativa a zonas costeras y de decidir cómo se aprueban los programas de medidas.

La integración de la gestión de aguas costeras en planes de cuenca no determina que corresponda a la Administración hidráulica su gestión, por más que el Comité de autoridades competentes sea un órgano que se inserta en la estructura de los Organismos de cuenca. Esta integración no ha resuelto los problemas de coordinación entre autoridades sobre el agua del mar, si bien se ha creado un órgano, que no es deliberante, sino donde todas ellas se reúnen con la Administración del agua con la función de decidir qué objetivos son prioritarios y cuáles no. Asumir que se ha creado un órgano decisorio de coordinación puede ser de momento suficiente.

Es importante reconocer que el derecho trata de manera separada a las zonas protegidas de las que no lo son. Y es muy llamativo que para estas zonas no se recoge ninguna medida específica.

El camino emprendido es, en suma, el de la integración de los instrumentos de protección del litoral en los instrumentos de gestión de las aguas continentales, pero sin menospreciar la utilidad de los territoriales, pues serán los que nos hagan tomar conciencia de las peculiaridades de cada cuenca. Para que esta integración no haga saltar otras piezas de la planificación se ha de obrar con extremada prudencia. En estos primeros estadios, acaso debiéramos conformarnos con partir de información normalizada y análisis de usos e incidencias comunes para todos y ser realistas en la selección de objetivos a cumplir, dado que cada zona singularmente considerada es irrepetible, pero las presiones e incidencias que soportan cada una no son de la misma gravedad. La principal dificultad que hay en España es un exceso de ambición (recojamos todas las medidas de protección imaginables para aplicarlas de manera aleatoria o sencillamente no aplicarlas).

No hay duda que para la gestión integrada del litoral está siendo decisivo el empuje comunitario, que se lleva a cabo desde distintos frentes. Se ha avanzado muchísimo desde la Directiva de aguas de baño, que fue la primera norma que abordó

de forma conjunta las aguas marinas y continentales. Ahora bien, el gran impulso de la DMA por lo visto no ha sido suficiente dado que se ha tenido que aprobar una nueva Directiva de inundaciones y la de estrategia marina (ambas con repercusiones sobre el litoral). El sabor de boca que deja el análisis de estas normas es que imponen tales exigencias que su cumplimiento es imposible con grave riesgo, a mi juicio, para la seguridad jurídica. No son normas programáticas, sino verdaderas normas jurídicas que acaso no se apliquen casi nunca, pero en el caso singular en que se apliquen pueden lesionar el principio de igualdad, sin que éste pueda ser invocado (no creo pueda exigirse que no se aplique a un caso singular una norma, alegando su inaplicación generalizada). De momento, deberíamos tratar de reconocer el carácter instrumental de la política del agua para otras políticas, estableciendo allí donde éstas lo permitan tantas excepciones a los objetivos de calidad como admita el derecho comunitario y siendo muy exigentes en la preservación de las zonas protegidas. Téngase en cuenta que estas excepciones buscan también su reducción sucesiva, es decir, no son carta blanca para mantener indefinidamente niveles de contaminación intolerables. ¡Seamos rigurosos!

BIBLIOGRAFIA

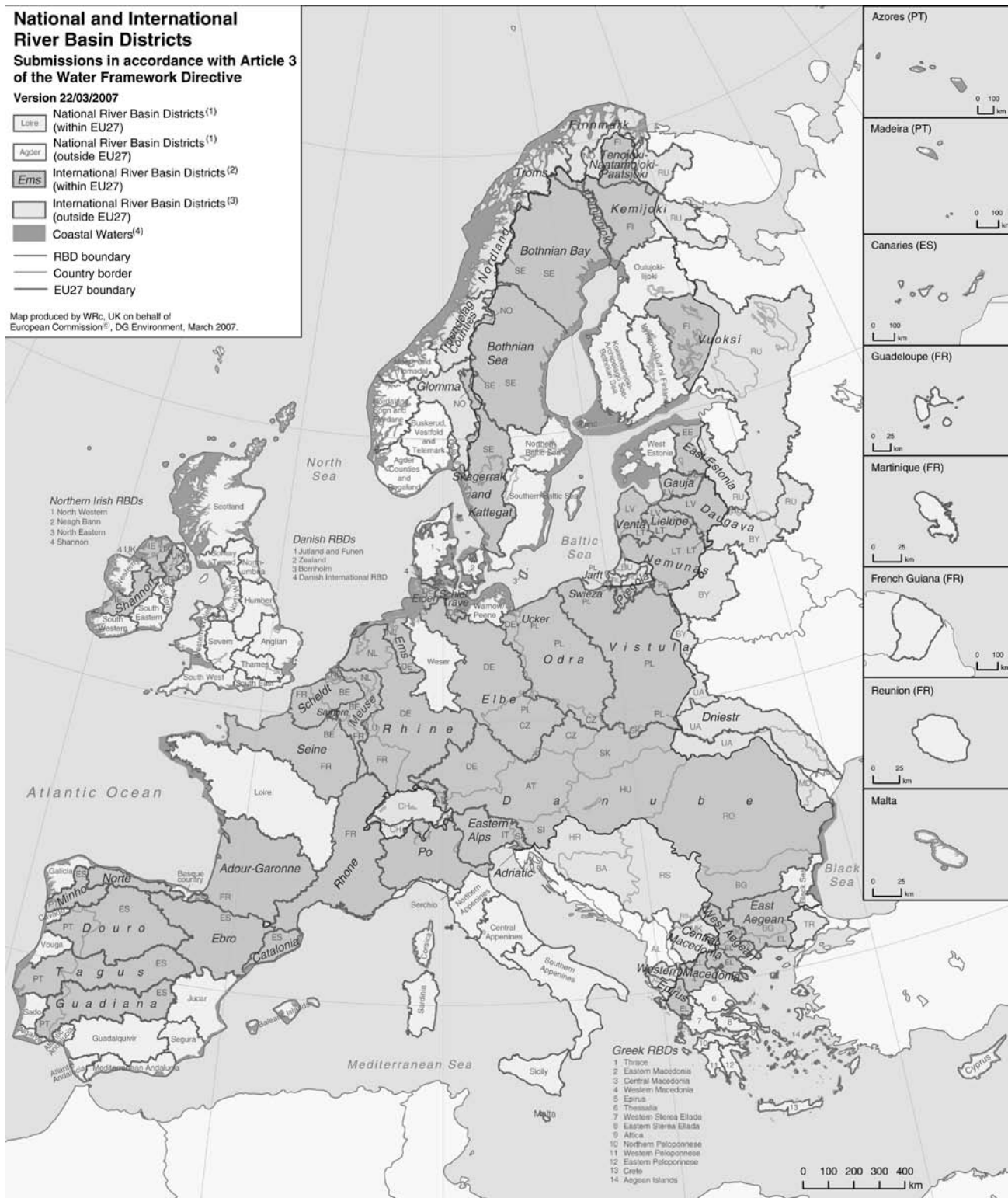
- BASSOLS COMA, M., "Ordenación del territorio y cuencas hidrográficas", *Revista de Derecho Urbanístico*, núm 80, 1982.
- BASSOLS COMA, M., "La Ordenación del Territorio en la Directiva Marco del Agua", en vol. col. cit., *Aplicación en España de la Directiva Europea Marco de Aguas*.
- CARO-PATÓN CARMONA, I., *El derecho a regar, entre la planificación hidrológica y el mercado del agua*, Marcial Pons, 1997.
- CARO-PATÓN CARMONA, I. Y MENÉNDEZ MARTÍNEZ, C., "Concepto, determinación e implantación de los caudales ecológicos", *Revista Española de Derecho administrativo* 124, 2004.
- CARO-PATÓN CARMONA, I., "La directiva marco de aguas y su trasposición al derecho español", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental* núm 9, 2006.
- EMBED IRUJO, "La política de aguas y su marco jurídico", en *Revista Aranzadi de Derecho ambiental* 14, 2008.
- FANLO LORAS, A., "La evolución del derecho comunitario sobre el agua" en el vol. col. dir. por Embid Irujo, A., *El nuevo derecho de aguas: las obras hidráulicas y su financiación*, Civitas, 1998.
- FANLO LORAS, A., "La adaptación de la Administración pública española", en PÉREZ PÉREZ, E., *Aplicación en España de la Directiva Europea Marco de Aguas*, Ecoiuris, Instituto Europeo del Agua, 2003.
- FANLO LORAS, A., "Planificación hidrológica en España: estado actual de un modelo a fortalecer", *Revista de Administración pública* 169, 2004.
- HOWE, J. AND WHITE, I., "The Potential Implications of the European Union Water Framework Directive on Domestic Planning Systems: A UK Case Study", *European Planning Studies*, Vol. 10, No. 8, 2002.
- KAIKA, A. "The Water Framework Directive: A New Directive for a Changing Social, Political and Economic European Framework", en *European Planning Studies*, Vol. 11, No. 3, 2003.
- MENÉNDEZ MARTÍNEZ, C., "Mecanismos jurídicos para la implantación de caudales de mantenimiento en concesiones preexistentes", *Revista Aranzadi de Derecho ambiental*, 14, 2008.
- MENÉNDEZ REXACH, A. Y DIAZ LEMA, J.M., *El derecho de aguas en España*, MOPU, 1986.
- MENÉNDEZ REXACH, A., "Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden en el medio físico", *Documentación administrativa* 230-231, 1992.
- MORENO CÁNOVES, *Régimen jurídico del litoral*, Tecnos, 1990.
- PAREJO NAVAJAS, T., *La Estrategia territorial europea*, Marcial Pons 2004.
- ROSS FAIRLEY, CLAIRE SMITH Y OTROS, "Riding the new wave of European Water Law: how member States are tackling the Water Framework Directive", *European Environmental Law Review*, 2002.
- SANZ LARRUGA, F.J., *Bases doctrinales y jurídicas para un modelo de gestión integrada y sostenible del litoral de Galicia*, Xunta de Galicia (2003).
- TIRADO ROBLES, C., *La política del Agua en el Marco Comunitario y su integración en España*, Aranzadi, 2004.
- VALENCIA MARTÍN G., "¿De quién es el mar? La distribución de competencias entre el Estado y las CCAA en materia de protección del medio marino", en vol. col. coord. por Sosa Wagner, *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI* (Hom. a Martín Mateo), Tirant Lo Blanch, Valencia 2000.
- ZAMBONINO PULITO, M., *La tutela ambiental del medio marino: tutela ambiental y transporte marítimo*, Tirant Lo Blanch, 2001.

National and International River Basin Districts
Submissions in accordance with Article 3
of the Water Framework Directive

Version 22/03/2007

- Loire National River Basin Districts⁽¹⁾ (within EU27)
- Agder National River Basin Districts⁽¹⁾ (outside EU27)
- Ems International River Basin Districts⁽²⁾ (within EU27)
- International River Basin Districts⁽³⁾ (outside EU27)
- Coastal Waters⁽⁴⁾
- RBD boundary
- Country border
- EU27 boundary

Map produced by WRc, UK on behalf of European Commission[®], DG Environment, March 2007.



Anexo II**Superficie de ZEPAS**

Comunidad Autónoma	Número ZEPA	Superficie Terrestre ZEPA (ha)	Superficie Marina ZEPA (ha)	Superficie Total ZEPA (ha)	% Territorio C.A.	Sup. Total CCAA (ha)
Total (Nacional*)	562*	9.487.991,69	223.158,42	9.711.150,11	18,73	50.649.687
Andalucía	62	1.542.354,75	30.013,82	1.572.368,57	17,61	8.760.568
Cataluña	73	817.872,54	76.684,04	894.556,58	25,40	3.220.252
Comunidad Valenciana	18	264.952,89	12.286,11	277.239,00	11,39	2.326.252
Galicia	14	58.446,43	14.434,32	72.880,75	1,97	2.967.065
Islas Baleares	50	71.300,06	50.854,04	122.154,10	14,20	501.988
Islas Canarias	43	272.212,10	5.942,39	278.154,49	35,19	773.461
País Vasco	6	38.117,05	1.169,95	39.287,00	5,27	722.935
Principado de Asturias	13	221.137,72	18.099,56	239.237,28	20,84	1.061.118
Región de Murcia	22	191.355,06	13.674,19	205.029,25	16,92	1.131.012

Datos actualizados en marzo de 2008

Fecha creación tabla: mayo 2008

*Es el total nacional, incluyendo las CCAA interiores y Cantabria, que no tienen ZEPA en costa. Las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla tampoco tienen Zepas en costa.

Fuente: Ministerio de medioambiente rural y marino

Comunidad Autónoma	Número LIC	Superficie Terrestre LIC (ha)	Superficie Marina LIC (ha)	Superficie Total LIC (ha)	% Territorio C.A.	Sup. Total CCAA (ha)
Total *	1.434	11.590.726,11	780.869,37	12.371.595,48	22,88	50.649.687
Andalucía	195	2.513.796,33	108.856,08	2.622.652,41	28,69	8.760.568
Cantabria	21	136.708,80	847,38	137.556,18	25,71	531.817
Cataluña	115	952.315,51	85.595,60	1.037.911,11	29,57	3.220.252
C. Autónomas de Ceuta y Melilla	5	749,37	1.331,48	2.080,85	21,87	3.427
Comunidad Valenciana	94	623.154,58	62.387,06	685.541,64	26,79	2.326.252
Galicia	59	343.997,53	27.870,84	371.868,37	11,59	2.967.065
Islas Baleares	127	93.778,80	108.134,03	201.912,83	18,68	501.988
Islas Canarias	177	282.639,87	179.101,48	461.741,35	36,54	773.461
País Vasco	52	134.668,85	143,15	134.812,00	18,63	722.935
Principado de Asturias	49	279.067,05	24.978,95	304.046,00	26,30	1.061.118
Región de Murcia	50	166.009,31	181.623,31	347.632,62	14,68	1.131.012

Datos actualizados en agosto de 2007

Fecha creación tabla: mayo 2008

*Total nacional, donde se incluyen las CCAA no costeras.

- 1 Documento COM (2000) 547 final.
- 2 El concepto de Demarcación hidrográfica comprende las cuencas más las aguas de transición y costeras, que define el art. 16 bis del TRLA como explicaremos más adelante.
- 3 De acuerdo con las indicaciones de los autores de este volumen colectivo, me limito al estudio de la legislación de aguas y costas, dejando al margen otras normas como puertos, suelo o espacios naturales.
- 4 Moreno Cánoves, Régimen jurídico del litoral, Tecnos, 1990, págs. 132 ss; Sanz Larruga, J., Bases doctrinales y jurídicas para un modelo de gestión integrada y sostenible del litoral de Galicia, Xunta de Galicia (2003), pág. 19.
- 5 Sanz Larruga, F.J., op. cit., págs. 20-21, siguiendo un estudio del Instituto del Territorio y Urbanismo de 1987, identifica tres zonas del litoral: las costas propiamente dichas que son las decenas de metros donde el agua se une a la tierra; el litoral o espacio más amplio que abarcaría unos 12 km tierra adentro y hasta unas 20 millas náuticas mar adentro; la zona de influencia.
- 6 Se ha dicho al respecto que “el litoral resultante de la LC es demasiado “reducido y terrestre”, ya que se limita a ordenar poco más que la franja perteneciente al dominio público y no profundiza en la ordenación del espacio acuático (Barragán Muñoz, citado por Sanz Larruga, op. cit., pág. 82).
- 7 Como explica Moreno Cánoves, cit., pág. 135, el derecho español empezó a hablar de la ordenación (territorial) del litoral desde la Constitución e incluyendo esta competencia entre las que podían asumir las CCAA.
- 8 Sobre la base general de colaboración interadministrativa, se ha impulsado la firma de convenios concretos o “Acuerdos de gestión integral de la costa”, entre las Administraciones territoriales implicadas y para la realización de actuaciones concretas. Cfr. Sanz Larruga, op. cit., pág. 96, quien los califica de excelente iniciativa, que aun “requiere su efectiva puesta en marcha y su generalización a todo el litoral español”. Estos convenios sólo están implícitamente cubiertos por los arts. 82 y 83 LC relativos a la financiación de las obras.
- 9 Vid. sobre este informe, con detalle, Sanz Larruga, op. cit., pág. 104 y, de manera crítica, Desdentado Daroca, E., Homenaje a Bassols.. págs.
- 10 “Son aguas de transición, las masas de agua superficial próximas a la desembocadura de los ríos que son parcialmente salinas como consecuencia de su proximidad a las aguas costeras, pero que reciben una notable influencia de flujos de agua dulce.
Son aguas costeras, 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 aguas territoriales y que se extienden, en su caso, hasta el límite exterior de las aguas de transición” (cfr. art. 16 bis TRLA). Vid. Ley 10/1977, de 4 de enero, sobre el mar territorial.
- 11 La eliminación para todas las aguas de las sustancias peligrosas prioritarias (que define el art. 2 DMA es el objetivo último de la DMA (art. 1.c); art. 92 c) TRLA) y para las aguas superficiales, los Estados deberán adoptar las medidas para su supresión gradual (art. 4.1a y art. 16 DMA y Anexo X DMA y Anexo III Directiva 105/2008). La decisión no 2455/2001/CE recoge 33 sustancias que objeto de medidas a escala comunitaria. La Directiva 2008/105/CE, de 16 de diciembre de 2008, relativa a las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas, por la que se modifican y derogan ulteriormente las Directivas 82/176/CEE, 83/513/CEE, 84/156/CEE, 84/491/CEE y 86/280/CEE del Consejo, y por la que se modifica la Directiva 2000/60/CE (únicamente en su anexo X, que contiene la lista de sustancias prioritarias en el ámbito de la política de aguas) tiene interés porque introduce el concepto de zonas de mezcla, que serán aquéllas designadas por los Estados y adyacentes a los puntos de vertido en las que las concentraciones de una o más sustancias enumeradas en el anexo I, parte A, podrán superar las normas de calidad ambiental pertinentes siempre que el resto de la masa de agua superficial siga cumpliendo dichas normas.
- 12 Dejamos expresamente fuera las subterráneas, que además de regirse por la DMA son objeto específico de la Directiva 2006/118/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro.
- 13 De acuerdo con las definiciones de la DMA, 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).
- 14 Cfr. Commission Staff Working Document [SEC(2007) 363] “Accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council ‘Towards Sustainable Water Management in the European Union’ First stage in the implementation of the Water Framework Directive 2000/60/EC [COM(2007) 128 final]”.
- 15 Esta Directiva, que tiene una estructura muy similar a la DMA (obliga a hacer análisis y estudios de presiones e incidencias significativas y a fijar objetivos de calidad a alcanzar en 2020, mediante la adopción en 2015 de programas de medidas), deberá estar traspuesta a más tardar el 15 de julio de 2010 (art. 26). La primera obligación que incumbe a los Estados es realizar una estrategia marina para cada región o subregión marina.
- 16 Según la primera definición del artículo 3 de la Directiva de estrategia marina, son «aguas marinas»:
“a) las aguas, el lecho marino y el subsuelo situados más allá de la línea de base que sirve para medir la anchura de las aguas territoriales y que se extienden hasta el límite exterior de la zona en que un Estado miembro tiene y/o ejerce derechos jurisdiccionales;
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”.
- 17 El Golfo de Vizcaya y las costas ibéricas (art. 4.2.a.iii DEM) el Mediterráneo Occidental (art. 4.2.b.i DEM).
- 18 El Real Decreto 125/2007 recoge las correspondientes a cuencas gestionadas por el Estado y que eran en aquel momento: Guadalquivir, Segura y Júcar (las tres exclusivamente nacionales) y Miño-Limia, Norte, Duero, Tajo, Guadiana, Ebro, Ceuta, Melilla (las compartidas). A éstas hay que añadir las correspondientes a las cuencas internas de Cataluña, País Vasco, Galicia, Andalucía Atlántica, Andalucía Mediterránea, Baleares y Canarias.
- 19 Esta Directiva ya ha sido derogada por la Directiva 2006/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de febrero de 2006, relativa a la gestión de la calidad de las aguas de baño, aunque empezará a aplicarse a partir de 2014. Se ha traspuesto al derecho español por el Real Decreto 1341/2007, de 11 de octubre, sobre la gestión de la calidad de las aguas de baño.

- 20 Actualmente sustituida por la Directiva 2006/113/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a la calidad exigida a las aguas para cría de moluscos, cuya vigencia está prevista por la DMA hasta 2013.
- 21 Vid. Fanlo Loras, A., "La evolución del derecho comunitario sobre el agua" en el vol. col. dir. por Embid Irujo, A., *El nuevo derecho de aguas: las obras hidráulicas y su financiación*, Civitas, 1998, págs. 173 ss.; Tirado Robles, C., *La política del Agua en el Marco Comunitario y su integración en España*, Aranzadi, 2004.
- 22 Es interesante que Alemania era contraria a la coexistencia de niveles de emisión e inmisión, por entender que bastaba con niveles de emisión para alcanzar los objetivos de la Directiva 76/464. La STJ de 11 de noviembre de 1999 (asunto C-184/97) condena, sin embargo, a Alemania por incumplimiento de derecho comunitario al no establecer programas de calidad de las aguas receptoras de los vertidos.
- 23 Fanlo Loras, A., "La adaptación de la Administración pública española", en Pérez Pérez, E., *Aplicación en España de la Directiva Europea Marco de Aguas*, Ecoiuris, Instituto Europeo del Agua, 2003, pág.167.
- 24 Vid. mi trabajo "La directiva marco de aguas y su trasposición al derecho español", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental* núm 9 (2006), págs. 37-57. En particular, pág. 40, donde explico que la DMA es más y menos que la refundición del derecho comunitario anterior. Esto es así porque el art. 22 DMA prevé la derogación gradual de otras directivas de protección de las aguas dictadas hasta entonces (agua potable, peces, moluscos, vertidos, sustancias peligrosas); sin embargo, algunas normas quedan fuera de la refundición. En concreto, no se integra formalmente en la DMA la directiva de aguas de baño, si bien las zonas designadas para el baño de acuerdo con ésta tienen que incluirse en el inventario de zonas protegidas de la DMA, lo que significa, como diremos luego, que se han de prever por los planes de cuenca las medidas necesarias para su protección.
- 25 Estos son los principales plazos para la aplicación de la DMA, según destaca la Comisión en su pág. web.
- 26 Vid. Howe, J. and White, I., "The Potential Implications of the European Union Water Framework Directive on Domestic Planning Systems: A UK Case Study", *European Planning Studies*, Vol. 10, No. 8, 2002, pág. 1032. Ver tabla que se adjunta como anexo I, donde se recogen las fronteras hidrográficas de Europa.
- 27 Op. cit.
- 28 Al impacto de la DMA, hemos de unir el de la Directiva 2007/60 relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación, que de manera similar a la DMA y la DMEM, obliga a hacer planes de riesgos y planes de gestión (que también pueden condicionar los usos del suelo). La Directiva de gestión de los riesgos de inundación no obliga a utilizar las mismas estructuras que las de la DMA (cfr. art. 3), aunque sí a que se adopten criterios de gestión por cuencas o al menos basados en condiciones hidrológicas, y a incluir las mismas aguas que la DMA (es decir, continentales y marinas).
- 29 Téngase en cuenta que para adoptar normas jurídicas para la ordenación del territorio se requiere unanimidad (art. 175.2b TCE), mientras que en aguas basta con mayoría. Es por esto que la GIZC se señala: "15) Agua: La Comisión seguirá considerando prioritaria la adopción y aplicación de la Directiva marco propuesta sobre política de aguas. Para garantizar el buen estado del agua, esta Directiva exige una gestión global de todas las aguas de una misma cuenca hidrográfica, que tenga en cuenta las interacciones río arriba y río abajo. Dado que muchos de los factores que generan presiones en las zonas costeras están situados río arriba en la cuenca hidrográfica, la Directiva marco propuesta sobre política de aguas debería dar resultados en las aguas costeras y en las playas. Será importante garantizar que la aplicación de esta propuesta de Directiva tenga en cuenta el impacto de las actividades de gestión del agua en el régimen de sedimentos. Aunque no sea en sí misma un instrumento de ordenación territorial, es obvio que la dimensión territorial de la gestión de cuenca hidrográfica requiere una estrecha cooperación con las autoridades responsables de la ordenación y una integración con las medidas de utilización del suelo. Al aplicar la Directiva marco propuesta sobre política de aguas, la Comisión deberá colaborar con los Estados miembros para articular los vínculos entre los planes de cuenca hidrográfica y las demás medidas de ordenación territorial para una misma zona, incluidos los planes de gestión costera o de aplicación de los Fondos Estructurales".
- 30 Las masas de agua muy modificadas se definen como masas de agua superficial que, como consecuencia de alteraciones físicas producidas por la actividad humana, han experimentado un cambio sustancial en su naturaleza o, en otras palabras, una modificación de sus características hidromorfológicas que impida que la masa de agua alcance el buen estado ecológico. Entre estas alteraciones se encuentran: diques de encauzamiento, puertos y otras infraestructuras portuarias y, en general, las alteraciones justificadas. Cfr. Art. 2.2.2.1 de la Instrucción de planificación.
- 31 Como hemos dicho, antes del fin de 2015, salvo que se den los supuestos del art. 36.b del RD 907/2007, que entonces será 2027.
- 32 Me he ocupado de estas excepciones en "La directiva marco de aguas...", cit., pág. 42. Con posterioridad a este artículo se ha publicado el reglamento de la planificación que básicamente se limita a reproducir el texto de la DMA y a remitirse a las condiciones que fijen los planes: cfr. arts. 37, 38 y 39 del RD 907/2007. La instrucción de planificación vuelve a reproducir el tenor literal de los arts. 37 a 39, aunque añade que se admitirán nuevas modificaciones cuando éstas se apoyen en motivos de interés público superior, indicando al respecto que este interés público superior "se refiere [jnada menos que!]a situaciones en las que los planes o proyectos previstos sirvan a: a) Políticas destinadas a proteger valores fundamentales para la vida de los ciudadanos: salud, seguridad, medio ambiente, etc.; b) políticas fundamentales para el Estado o la sociedad; c) la realización de actividades de naturaleza económica o social que cumplan obligaciones específicas de servicio público (apartado 6.5).
- 33 Que no es ordenación del territorio es discutido por Howe y White: "Puede defenderse que esta legislación, dirigida originariamente a reducir la contaminación del agua, va más allá haciendo emerger una política europea de ordenación territorial, especialmente de contenido medioambiental", pág. 1035.
- 34 Howe, J. y White, I. "The Potential Implications of the European Union Water Framework Directive on Domestic Planning Systems: A UK Case Study", *European Planning Studies*, Vol. 10, No. 8, 2002, afirman que la DMA incorpora elementos de gestión del territorio "insostenibles" para el Reino Unido, porque amenazan las tareas de las autoridades locales de ordenación territorial. La razón es que si al planeamiento territorial se le asigna el papel de alcanzar los fines de la DMA, la toma de decisiones a escala local se subordinará a la consecución de los objetivos de la cuenca, restando importancia a las agendas regionales y locales (pág. 1032). Añaden que para alcanzar los objetivos de la cuenca se podrán seleccionar desde este ámbito territorial y por las autoridades competentes los sectores o temas prioritarios así como las zonas de aplicación preferente; igualmente señalan los riesgos que pueden generar distintas instrucciones de planificación para cada cuenca: que en unas sean mucho más vinculantes para la ordenación territorial local que en otras (pág. 1035).

Vid. Kaika, A. "The Water Framework Directive: A New Directive for a Changing Social, Political and Economic European Framework", en *European Planning Studies*, Vol. 11, No. 3, 2003, pág. 311. Vid. nota 26 y que el ofrecimiento que la Comisión hace en la Comunicación sobre la GIZC para colaborar con los Estados. Esta colaboración de momento no ha llegado: el documento de trabajo de la Comisión sobre la aplicación de la DMA [SEC(2007) 363] se limita a constatar que la integración sectorial es esencial, en particular con planes y programas en agricultura, desarrollo rural y regional, uso del suelo, navegación, energía hidráulica e investigación.

- 35 Bassols Coma, M., "Ordenación del territorio y cuencas hidrográficas", *Revista de Derecho Urbanístico*, núm 80, 1982, pág. 46; o más recientemente en "La Ordenación del Territorio en la Directiva Marco del Agua", en vol. col. cit., *Aplicación en España de la Directiva Europea Marco de Aguas*, págs. 35 ss; Menéndez Rexach, A. y Diaz Lema, J.M., *El derecho de aguas en España*, MOPU, 1986, pág. 663; Menéndez Rexach, A. "Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden en el medio físico", *Documentación administrativa* 230-231, 1992, pág. 270.
- 36 Rotundamente en contra del carácter instrumental de la política del agua se pronuncia Bassols, que señala que desde la reforma de 1999 y el plan hidrológico nacional de 2001, se advierte en la política del agua "peligros de cambios a posiciones instrumentales" ("La Ordenación del Territorio en la Directiva Marco del Agua", cit., pág. 53). En mi opinión, este cambio no puede ser más que positivo, sin perjuicio de que deba alcanzarse una verdadera integración entre planes, siempre difícil (vid. Caro-Patón Carmona, I., *El derecho a regar, entre la planificación hidrológica y el mercado del agua*, Marcial Pons, 1997, pág. 66).
- 37 Vid nota.31.
- 38 Documento de trabajo de la aplicación de la DMA [SEC 2007/363], pág. 19.
- 39 Vid. nota 18.
- 40 Cfr. Caro-Patón, I., "La Directiva Marco...", cit., pág. 48.
- 41 Vid. Valencia Martín G., "¿De quién es el mar? La distribución de competencias entre el Estado y las CCAA en materia de protección del medio marino", en vol. col. coord. por Sosa Wagner, *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI (Hom. a Martín Mateo)*, Tirant Lo Blanch, Valencia 2000, págs. 3589 ss; Zambonino Pulito, M. *La tutela ambiental del medio marino: tutela ambiental y transporte marítimo*, Tirant Lo Blanch, 2001, págs. 88-89.
- 42 Vid. "La Directiva Marco de aguas...", cit., 49.
- 43 Op. ult. cit., pág. 49.
- 44 La propia Comisión ha constatado que en un primer análisis general de la trasposición hecha en España se pueden identificar elementos que faltan y temas en que las deficiencias parecen significativas. Cfr. Documento de trabajo citado [SEC(2007) 363], pág. 12.
- 45 Específicamente para los lagos se han de recoger los siguientes: 28 Lagunas litorales sin influencia marina, 29 Litoral en complejo dunar, permanente y 30 Litoral en complejo dunar, temporal.
- 46 El agua de transición será clasificada en alguno de los siguientes tipos: 1 Estuario mediterráneo micromareal sin cuña salina; 2 Estuario mediterráneo micromareal con cuña salina; 3 Bahía estuárica mediterránea; 4 Laguna costera mediterránea con aportes bajos de agua dulce; 5 Laguna costera mediterránea con aportes medios de agua dulce; 6 Laguna costera mediterránea con aportes altos de agua dulce; 7 Salinas; 8 Estuario atlántico intermareal con dominancia del río sobre el estuario; 9 Estuario atlántico intermareal con dominancia marina; 10 Estuario atlántico submareal; 11 Zonas de transición atlánticas lagunares; 12 Estuario atlántico mesomareal con descargas irregulares de río; 13 Estuario Tinto-Odiel.
- 47 Los tipos de aguas costeras son: 1 Aguas costeras mediterráneas con influencia fluvial moderada, someras arenosas; 2 Aguas costeras mediterráneas con influencia fluvial moderada, someras rocosas; 3 Aguas costeras mediterráneas con influencia fluvial moderada, profundas arenosas; 4 Aguas costeras mediterráneas con influencia fluvial moderada, profundas rocosas; 5 Aguas costeras mediterráneas no influenciadas por aportes fluviales, someras arenosas; 6 Aguas costeras mediterráneas no influenciadas por aportes fluviales, someras mixtas; 7 Aguas costeras mediterráneas no influenciadas por aportes fluviales, profundas arenosas; 8 Aguas costeras mediterráneas no influenciadas por aportes fluviales, profundas rocosas; 9 Aguas costeras mediterráneas con influencia fluvial alta, someras arenosas; 10 Aguas costeras mediterráneas influenciadas por aguas atlánticas; 11 Laguna costera del mar Menor; 12 Aguas costeras atlánticas del cantábrico oriental expuestas sin afloramiento; 13 Aguas costeras atlánticas del golfo de Cádiz; 14 Aguas costeras atlánticas del cantábrico occidental expuestas con afloramiento bajo; 15 Aguas costeras atlánticas expuestas con afloramiento medio; 16 Aguas costeras atlánticas semi-expuestas o protegidas con afloramiento intenso; 17 Aguas costeras atlánticas expuestas con afloramiento intenso; 18 Aguas costeras atlánticas semi-expuestas o protegidas con afloramiento medio; 19 Aguas costeras atlánticas influenciadas por aportes fluviales; 20 Aguas costeras atlánticas influenciada por aguas mediterráneas.
- 48 Para cada una de estas fuentes, ha de recogerse en los planes el área afectada "y se representará su localización mediante un polígono, añadiendo las coordenadas de tantos vértices como sean necesarios para su adecuada delimitación. Se indicarán, en su caso, los principales contaminantes emitidos, una estimación de las dosis de fertilización orgánica e inorgánica, incluyendo el cálculo de excedentes, y los fitosanitarios utilizados con mayor frecuencia en las actividades agrícolas, así como el número de cabezas de ganado"
- 49 "A los efectos del inventario de presiones se considerará como presión por canalización el encauzamiento de un tramo de río o de una zona de transición con unas dimensiones de sección transversal y revestimiento uniformes a lo largo de todo el tramo. Si a lo largo de un tramo continuo canalizado cambiasse la forma o dimensiones de la sección transversal o el tipo de revestimiento, se considerará una presión diferente por cada tramo con características de sección y revestimiento uniformes. El punto final de un tramo coincidirá con el punto inicial del siguiente. Se incluirán en el inventario todas las canalizaciones con longitud superior a 500 metros. (...) Se indicará, por último, la finalidad de la canalización según la relación de la tabla 68 del anexo V, el uso del suelo establecido en el antiguo cauce o en la zona protegida o defendida según la relación de la tabla 69 del anexo V (...)" En dicha relación se encuentra la navegación o la defensa frente erosiones.
- 50 "A los efectos del inventario de presiones se entenderá por protección de márgenes la disposición de diferentes elementos para proteger frente a la erosión las márgenes del río o de la zona de transición sin que supongan una modificación de su trazado ni un cambio sustancial de su sección natural. Incluirá también la disposición de rellenos en alguna de las márgenes con la finalidad de recuperar terrenos erosionados".
- 51 "Se incluirán en el inventario las operaciones de dragado portuario de más de 10.000 m³. Para cada una de ellas se indicarán las coordenadas geográficas del punto central de la zona dragada. Se especificará el nombre del puerto en el que se ha realizado, la duración de la

operación y el volumen total dragado. Asimismo, se indicará el objeto del dragado, de acuerdo con la relación de la tabla 74 del anexo V, así como el periodo de tiempo que suele transcurrir entre dragados sucesivos”.

- 52 “Se incluirán todas las extracciones de arena en zonas costeras que superen 500.000 m³. Para la localización de las zonas de extracción se indicarán las coordenadas de sus vértices. Se especificará la superficie explotable de la zona de extracción, la profundidad (en bajamar viva equinoccial) a la que se encuentra y su espesor. Se indicará la finalidad de la extracción de la arena según la relación de la tabla 75 del anexo V. Se indicará el periodo entre extracciones (años), el volumen medio de cada operación de extracción, el diámetro medio (D50) y el porcentaje medio de finos (< 63 micras) en la zona de extracción”.
- 53 “A los efectos del inventario de presiones se considerarán incluidas en este concepto las alteraciones de la conexión natural de lagos, masas de aguas de transición y costeras, en general mediante la disposición de elementos de control y la creación, modificación o eliminación de nuevas conexiones. Se considerará una presión diferente por cada conexión con otra masa de agua que se haya alterado o por cada nueva conexión que se haya construido. Se incluirán en el inventario todas las conexiones alteradas o nuevas que se identifiquen. Para cada una de estas conexiones se indicarán las coordenadas. Se identificarán las masas de agua conectadas, así como el tipo de modificación de la conexión según la relación de la tabla 72 del anexo V. En caso de conexiones en lámina libre se especificará la anchura de la conexión y en caso de que la conexión se realice en carga se indicará la sección del conducto con el que se conectan las masas de agua. Si la salida está controlada por compuertas o algún otro elemento de control se indicará la gestión que se realiza. Se indicará la finalidad de la alteración y si se encuentra en servicio”.
- 54 “A los efectos del inventario de presiones se considerarán incluidas en este concepto las estructuras longitudinales próximas a la desembocadura de ríos, aguas de transición, ramblas, golgas, etc. que tienen como objetivo disminuir los aterramientos mediante la interrupción del transporte litoral, así como disminuir la agitación favoreciendo la navegación. Se incluirán en el inventario todos los diques de encauzamiento con longitud superior a 50 metros. Para cada dique se indicarán las coordenadas del punto inicial y del punto final, así como su longitud, su anchura, la profundidad máxima (en bajamar viva equinoccial) alcanzada en el morro y la margen en que se sitúa. Se caracterizará el dique de encauzamiento de acuerdo con las tablas 76 y 77 del anexo V”.
- 55 “A los efectos del inventario de presiones se considerarán incluidas en este concepto las estructuras paralelas a la línea de costa que tienen como objeto proteger un frente costero de la erosión al tiempo que modifican la línea de costa favoreciendo la acumulación de sedimentos y creando formaciones típicas como tómbolos o hemitómbolos. Pueden ir acompañadas de aporte de arenas con objeto de aumentar su efectividad. Se incluirán en el inventario todos los diques exentos con longitud superior a 50 metros. Para cada dique exento se indicarán las coordenadas del vértice inicial y final, así como la longitud, la anchura y la profundidad (en bajamar viva equinoccial) a pie de dique. Se especificará el tipo de forma costera creada por el dique y la distancia del dique a la costa. Asimismo, se indicará si la estructura opera de forma individual o con otras estructuras conjuntamente”.
- 56 “Se incluirán en el inventario todas las dársenas portuarias en aguas de transición y en aguas costeras que superen las 25 ha. Para cada dársena, se indicarán las coordenadas del punto central de su lámina de agua. Se especificarán el puerto al que pertenece, la superficie de flotación y el número de muelles existentes en la dársena. Finalmente se indicará el uso al que se destina la dársena de acuerdo con los tipos recogidos en la tabla 78 del anexo V”.
- 57 “Se incluirán en el inventario todos los canales de acceso a las instalaciones portuarias en aguas de transición y aguas costeras. Se indicarán las coordenadas del punto inicial y del punto final y el nombre del puerto al que pertenece. Se especificarán las anchuras y los calados máximos y mínimos (en bajamar viva equinoccial) y la longitud. Finalmente se especificará la naturaleza del fondo según la relación de la tabla 79 del anexo V”.
- 58 “Se incluirán en el inventario todos los muelles portuarios en aguas de transición y en aguas costeras que superen los 100 metros de longitud. Para cada muelle, se indicarán las coordenadas del punto inicial y del punto final. Se especificarán el puerto y la dársena a los que pertenece, el tipo de muelle según la relación de la tabla 80 del anexo V, la longitud, el calado y la anchura. Finalmente se indicará si el muelle se encuentra actualmente en servicio y el uso al que se destina, de acuerdo con los tipos recogidos en la tabla 81 del anexo V”.
- 59 “Se incluirán en el inventario los diques de abrigo en aguas de transición y en aguas costeras que superen los 100 metros de longitud. Para cada dique de abrigo se indicarán las coordenadas del punto inicial y del punto final. Se especificará el puerto al que pertenece, el tipo de sección según la relación de la tabla 82 del anexo V, la longitud, la anchura en la base y en la coronación y el calado del dique. Por último se indicará la función del dique, según la relación de usos de la tabla 83 del anexo V”.
- 60 “A los efectos del inventario de presiones se considerarán incluidas en este concepto las estructuras transversales a la línea de costa que tienen por objeto protegerla contra la erosión o favorecer la sedimentación. Se incluirán en el inventario los espigones que tengan una longitud superior a 50 metros y que no hayan sido incluidos entre las alteraciones portuarias. Se indicarán las coordenadas del punto inicial y final, así como su anchura, la profundidad máxima alcanzada por el morro y su longitud. Se especificará si está actuando de forma individual o conjunta con otras estructuras. Igualmente, se señalará el tipo de espigón, de acuerdo con la relación de la tabla 84 del anexo V y el uso según la relación de la tabla 85 del anexo V”.
- 61 “A los efectos del inventario de presiones se considerarán incluidos en este concepto los revestimientos, muros y pantallas. Se incluirán en el inventario todas las estructuras de defensa longitudinales con más de 500 metros de longitud. Se indicarán las coordenadas geográficas del punto inicial y final, así como la longitud y anchura de la estructura longitudinal. Se especificará el tipo de estructura longitudinal de que se trata de acuerdo con la relación de la tabla 86 del anexo V y su finalidad de acuerdo con la relación recogida en la tabla 87 del anexo V”.
- 62 “Se indicarán las coordenadas del punto inicial y del punto final de la playa. Se especificará la procedencia del material aportado de acuerdo con la relación de la tabla 88 del anexo V, el volumen de arena aportado a la playa en el primer aporte, la anchura de la playa seca antes y después de la aportación, el diámetro medio del material de la playa antes de la aportación y el del material aportado y la frecuencia con que se regenera la playa. Finalmente se indicará si se emplean estructuras rígidas para evitar la pérdida de material”.
- 63 “Se indicarán las coordenadas centrales de las compuertas, así como la longitud entre las compuertas de la esclusa. Se especificará el número de veces que opera al día, su tipología constructiva y el uso al que se destina de acuerdo con la relación recogida en la tabla 64 del anexo V”.
- 64 “Se incluirán en el inventario los terrenos intermareales ocupados o que hayan resultado aislados como consecuencia de modificaciones en el uso del suelo y cuya superficie represente más de un 30% de la superficie intermareal original. Se incluirán las coordenadas del punto central del recinto ocupado o aislado. En el caso de que existan varias zonas ocupadas o aisladas se incluirán los datos de aquéllas que

supongan mayor superficie. Se especificará la superficie de la zona ocupada o aislada así como el uso al que se ha destinado de acuerdo con la relación de la tabla 69 del anexo V”.

- 65 Vid. Caro-Patón Carmona, I. y Menéndez Martínez, C. “Concepto, determinación e implantación de los caudales ecológicos”, *Revista Española de Derecho administrativo* 124 (2004), págs. 573 ss. Voz “Caudal ecológico” en *Diccionario de Derecho de Aguas*, vol. col. dir. por A. Embid, Iustel 2007, págs. 307 ss.; Menéndez Martínez, C., “Mecanismos jurídicos para la implantación de caudales de mantenimiento en concesiones preexistentes”, *Revista Aranzadi de Derecho ambiental*, 14 (2008), págs. 255 ss.
- 66 Cfr. art. 35 c) del RD 907/2007.
- 67 Cfr. art. 22 del RD 907/2007 y Caro-Patón Carmona, I. y Menéndez Martínez, C. “Concepto, determinación e implantación de los caudales ecológicos”, cit., págs. 573 ss.
- 68 Estas zonas resultan una figura extraña y curiosa, que podría perfectamente desaparecer. El art. 43.2 TRLA dispone que: “Podrán ser declarados de protección especial determinadas zonas, cuencas o tramos de cuencas, acuíferos o masas de agua por sus características naturales o interés ecológico, de acuerdo con la legislación ambiental y de protección de la naturaleza. Los planes hidrológicos recogerán la clasificación de dichas zonas y las condiciones específicas para su protección”. Es decir, este precepto da a entender que en los planes de cuenca se podrán incluir –esto es, discrecionalmente—aquellas zonas susceptibles de ser protegidas de acuerdo con la legislación de agua. Una vez incluidas en los planes, estas zonas vendrían a tener un régimen de protección “de segunda potencia”, compuesto por su propia normativa (la de las Zepas, Lics, etc) y la normativa de aguas. Sin embargo, y a mi juicio, desde el art. 4.1 de la DMA transcrito en el texto, no existe aquí discrecionalidad de la Administración hidráulica. Vid. Pallarès Serrano, A., “Planificación hidrológica de cuenca y ordenación del suelo”, *Revista Aranzadi de Derecho ambiental* 11 (2007), págs. 189 ss.
- 69 Las obligaciones concretas que adquieren los Estados con respecto a la conservación de las Zonas de Especial Protección para las Aves y las Zonas Especiales de Conservación vienen fijadas en el artículo 6 de la Directiva Hábitat y el artículo 4 de la Directiva Aves, que obligan a fijar las medidas de conservación activas necesarias atendiendo a las exigencias ecológicas del tipo de espacio (incluyendo planes de gestión y medidas reglamentarias, administrativas o contractuales). Entre las medidas a adoptar se encuentra un régimen preventivo que obliga a evaluar el impacto de cualquier actividad proyectada que pueda afectarles de forma apreciable y a adoptar medidas compensatorias cuando, por razones de interés público de primer orden, se vaya a dañar o alterar un espacio incluido en Natura 2000.
- 70 Cfr. arts. 4g) (el plan recogerá un “resumen del programa de medidas”) y 81 del RD 907/2007 (no se incluyen los programas de medidas entre el contenido normativo del plan) y además, los arts. 43 y ss, referidos específicamente a estas medidas. Vid. mi trabajo citado sobre “La Directiva Marco...”, págs. 51 ss. y las críticas a esta concepción de Fanlo Loras, “Planificación hidrológica en España: estado actual de un modelo a fortalecer”, *Revista de Administración pública* 169 (2004), págs. 265 ss. y Embid Irujo, “Voz Planificación hidrológica” en *Diccionario de derecho de aguas*, cit., pág. 787. En “La política de aguas y su marco jurídico”, en *Revista Aranzadi de Derecho ambiental* 14 (2008), pág. 22, Embid Irujo reconoce que los programas de medidas no forman parte de los planes de cuenca, si bien considera que esto no tendría por qué ser así en derecho español, donde los planes siempre han tenido un contenido normativo propio.
- 71 El art. 58 del RD 907/2007 recoge las medidas para evitar aumento de contaminación de agua marina, aunque a las aguas del mar se aplican otras medidas como son la reducción de vertidos (art. 49) y otras.
- 72 La erosión costera se debe en ocasiones a una infraestructura humana inadecuada (incluida la infraestructura destinada a la “defensa costera”) y un desarrollo demasiado próximo al litoral. Esta infraestructura habrá de declararse, en su caso, como presión significativa incompatible con los objetivos ambientales de la DMA.
- 73 Según la Comunicación sobre la GIZC ésta se debe a dos problemas: construcción y ordenación territorial poco planificadas y explotación del mar. Ambos problemas pueden resolverse desde los planes de la DMA, aunque más la explotación del mar (no olvidemos que la DMA obliga a alcanzar un buen estado químico de aguas territoriales) que para la construcción, pues los defectos en su planificación sólo podrán tratar de atajarse desde los planes de cuenca cuando pueda demostrarse su repercusión en la disminución de la calidad del agua marina.
- 74 En relación con la pérdida de biodiversidad, la DMA en conjunción con los demás instrumentos de protección de zonas ambientalmente valiosas puede resultar importante, al imponer nuevos plazos a la consecución de objetivos que ya estaban presentes en la normativa de aplicación.
- 75 Para la contaminación del suelo y de los recursos hídricos, los planes de la DMA ocupan, de nuevo, un papel protagonista en la medida en que la contaminación de las fuentes marinas o interiores, incluidos los vertederos, se desplazan hacia el litoral. En concreto, la DMA instaura mecanismos que obligan a inventariar y controlar –con tecnologías sofisticadas y realistas—las fuentes y las actividades que causan tanto la contaminación difusa como la contaminación directa del agua y el deterioro de su calidad por los impactos de las infraestructuras ya señalados.
- 76 En este punto, los planes de cuenca, pero en la parte que corresponde redactar a la Administración hidráulica, tienen la tarea de garantizar el abastecimiento. Desde nuestra comprensión de la política hidráulica como política instrumental de otras, es claro que ha de procurarse que el abastecimiento llegue a las zonas costeras, que es hacia donde la población dirige sus movimientos. Junto a los abastecimientos se encuentra el tema de la intrusión de agua salada debida a la explotación excesiva de los acuíferos costeros, que también ha de afrontarse con técnicas específicas de la legislación hidráulica.
- 77 Por ejemplo, Sanz Larruga, cuando da cuenta del contenido del informe sobre el medio ambiente en España correspondiente a 1999, en su Capítulo titulado: “Hacia una gestión sostenible del litoral español” recoge también muchas de estas previsiones. Op. cit., págs. 83 y 94 y pág. 114. Explica este autor que la nueva línea de dirección y gestión comenzó en 1996, cuando se asientan las “líneas generales” inspiradoras de esta política ambiental de las costas, centradas en: la “adecuación de los proyectos de actuaciones a criterios ambientales con predominio de su respeto hacia la naturaleza, frente a la concepción antes dominante de obra pública” y en “la recuperación del dominio público marítimo terrestre”, con los instrumentos que ahora se recogen en la instrucción.
- 78 Me parece imprescindible la lectura de *La Estrategia territorial europea*, Parejo Navajas, T., Marcial Pons 2004.
- 79 Aparece en el listado de medidas, la elaboración de una “Estrategia para la sostenibilidad de la costa” (medida 17), cuyo contenido no está en absoluto definido, pero que es más que competencias de ordenación del litoral. Vid. “Gestión Integrada de las Zonas Costeras en

España, Informe de España en cumplimiento de los requerimientos del capítulo VI 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”.

80 Ross Fairley, Claire Smith y otros, “Riding the new wave of European Water Law: how member States are tackling the Water Framework Directive”, *European Environmental Law Review*, 2002, pág. 235 señalan que sobre todo cuando se trate de fuentes de contaminación difusa, el concurso de los planes territoriales es imprescindible. Sin embargo, cuando las medidas a adoptar exijan la revisión de concesiones o autorizaciones (fuentes puntuales de contaminación) regidas por la legislación de aguas, deben ser formalmente asumidas por los planes pues es un supuesto de revisión de concesiones del art. 65.1. c TRLA. Una previsión similar no existe en la Ley de Costas.

81 Vid. “Riding the new wave...”, cit., pág. 235.

82 El documento de trabajo de la Comisión de la aplicación de la DMA [SEC 2007/363] constata que los datos de zonas costeras son mucho más escasos que los existentes para las aguas dulces (sólo para un 30% de éstas se carece de datos) (pág. 28).

Jaime Rodríguez-Arana Muñoz

INTRODUCCIÓN

El presente estudio trae causa de la invitación del profesor Javier Sanz para colaborar en una obra colectiva sobre el régimen de las costas que promueve el Observatorio del Litoral del Instituto de Estudios Marítimos de la Universidad de A Coruña. Cuando se me propuso tal tarea pensé que mi aportación podría versar sobre la aplicación de los postulados del pensamiento abierto, plural, dinámico y complementario en materia de litoral, metodología desde la que suelo analizar las diferentes categorías que componen la Administración pública en general, y el derecho administrativo en particular. O, lo que es lo mismo, estudiar la caracterización de la gestión de la costa desde los principios de la buena administración y del buen gobierno de los asuntos públicos. Tema que desde la perspectiva del derecho fundamental consagrado en el artículo 41 de la Carta europea de los derechos fundamentales ofrece importantes contornos en orden a la aplicación de esta metodología de aproximación a las Ciencias sociales en materia de gestión del litoral.

A mi juicio, los postulados del pensamiento abierto, plural, dinámico y complementario nos proporcionan una atalaya adecuada para comprender mejor los asuntos de interés general desde las ciencias sociales. En efecto, la gestión del litoral es un asunto de interés general en el que la digna calidad de vida de los habitantes es el principal punto de referencia para construir políticas públicas que permitan un abordaje de esta materia desde esta perspectiva.

Poco a poco, mientras me sumergía en la lectura de la bibliografía, y, sobre todo, mientras estudiaba las regulaciones y tomas de posición de la Unión Europea sobre el particular, caía en la cuenta de lo acertado del tema y, sobre todo, en la idoneidad de esta metodología para acercarse a la gestión de las zonas costeras. Por una parte, hay que reconocer que las costas, el dominio público marítimo-terrestre, ofrecen al administrativista un libro abierto de problemas y de cuestiones que afectan prácticamente a todas las categorías e instituciones que vertebran nuestra disciplina. Y, por otra, se pone de manifiesto que para acercarse a esta realidad con un mínimo de rigor es menester comprender otras dimensiones, como la económica, la empresarial, la sociológica, la

biológica o la ambiental, que, junto a lo jurídico, componen un cuadro que siempre hay que contemplar en su variedad de aspectos y elementos.

En estas líneas he intentado proyectar los postulados del pensamiento abierto, plural dinámico y complementario partiendo del derecho fundamental del ciudadano a la buena administración y al buen gobierno de los asuntos de interés general consagrada en el Ordenamiento jurídico de la UE como sabemos, entre los que se encuentra la gestión de las costas. El ámbito espacial, pudiendo ser más amplio o más reducido, se ha circunscrito al viejo continente. Por una razón especial: porque las regulaciones de la Unión Europea en esta cuestión son un buen exponente de una manera de diseñar políticas públicas desde las que se contemplan la variedad de elementos presentes y, sobre todo, los diferentes niveles de gobierno con competencias en la materia.

En efecto, pocos temas habrá probablemente en los que se dé esta interesante intersección de dimensiones y esta desafiante complementariedad de Administraciones públicas con competencias concurrentes o compartidas en la materia. Obviamente, la dimensión ambiental, la estrategia ambiental de la Unión Europea, junto a la futura política marítima de la Unión, son dos marcos excelentes para construir y mejorar esta gran institución que es la llamada gestión integrada de las zonas costeras.

Vamos, pues, a estudiar los postulados del pensamiento abierto, plural, dinámico y complementario en su proyección sobre las zonas costeras. Vamos a analizar el sentido del derecho fundamental a la buena administración y al buen gobierno de los asuntos de interés general. Y, sobre todo, vamos a ir comprobando como desde el inicio de la gestión integrada de zonas costeras (GIZC), esta concreta forma de estudiar la realidad cobra especial relevancia en la Unión Europea. Además, la evolución de la regulación de la GIZC, en su dimensión sustancial, y especialmente en su condición de política pública de la Unión Europea, va a mostrarnos hasta qué punto estamos en presencia de un tema en el que la multidisciplinariedad es requerida por la naturaleza de las cosas. En este sentido, el análisis, ejecución y evaluación de la política pública europea de gestión integrada de las zonas costeras revela, como vere-

mos a continuación, que es necesario tener muy claro el contexto de la política marítima europea y la estrategia europea de protección ambiental.

LOS POSTULADOS DEL PENSAMIENTO ABIERTO, PLURAL, DINÁMICO Y COMPLEMENTARIO EN MATERIA DE GESTIÓN DEL LITORAL

El estudio y el análisis de las diferentes cuestiones que componen las ciencias sociales, el derecho especialmente, ofrecen la posibilidad de nuevos enfoques, de nuevos planteamientos que superen de alguna manera una forma de acercamiento a estas realidades demasiado estática, demasiado anclada en una serie de prejuicios que el tiempo, y sobre todo el orden constitucional, está derribando de manera progresiva y gradual.

En efecto, a las alturas del tiempo en que estamos, principios de un nuevo siglo, ya no es posible explicar el derecho administrativo como se hacía en el siglo diecinueve o en el siglo veinte. Sencillamente porque las bases constitucionales son distintas ya que el modelo de Estado es diferente. Ahora, el derecho administrativo es un derecho público más conectado con las necesidades colectivas de los ciudadanos. Ahora el derecho administrativo, como dice atinadamente el profesor González Navarro, es el derecho del poder para la libertad y, por tanto, en el estudio de todas las categorías, conceptos e instituciones del derecho administrativo no se puede olvidar que por ellos transita una luz que ayuda a observar el coherente y objetivo compromiso de las potestades y poderes públicos en la realización de las libertades solidarias de los ciudadanos. El derecho administrativo ha cambiado porque la realidad que lo sostiene, la Administración pública también ha cambiado. Ha cambiado el sentido de las funciones a que deben atender los poderes públicos, ahora más en consonancia con el servicio objetivo a los intereses generales tal y como dispone el artículo 103 de la Constitución española.

Para el objeto de estudio de este trabajo es relevante llamar la atención acerca de las principios rectores de la política social y económica, artículos 39 a 53, donde se encuentra la obligación de los poderes públicos relativa a la protección del medio ambiente. En este capítulo tercero de la Constitución se concreta el mandato que el Constituyente refiere a la Administración pública en general: generar las condiciones para que la libertad y la igualdad de los individuos y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, así como superar los obstáculos que las impidan. Es decir, los poderes públicos, por su inserción en el Estado social y democrático de derecho, están llamados a construir un ambiente general, a través de las normas y de las políticas públicas, en el que las personas se puedan realizar en una razonable y armoniosa libertad solidaria. En este sentido, el medio ambiente, junto a su consideración obvia de derecho ciudadano, es también una obligación de los poderes públicos puesto que éstos deben velar por un uso razonable de los recursos, siempre al servicio de la persona.

Hay dos conceptos fundamentales, de relevancia constitucional, que van a estar presentes a lo largo de este trabajo: medio ambiente al servicio de la persona y digna calidad de vida. El primero lo encontramos en el artículo 45 de la Carta Magna y el segundo en el propio preámbulo de la Constitución. Ambos conceptos ayudan sobremanera a comprender la finalidad de las instituciones públicas en el marco constitucional.

En más de una ocasión he llamado la atención acerca de la influencia de los denominados postulados del pensamiento abierto, plural, dinámico y complementario en la elaboración de la Constitución. Ahora lo que pretendo es demostrar como la regulación del litoral, esencialmente la buena administración y el buen gobierno de la zona costera, trae su causa precisamente de una metodología inspirada en este esquema.

En efecto, en el espacio territorial que llamamos litoral, franja o zona costera confluyen una serie de aspectos que, empezando por la propia consideración física, constituyen un magnífico ejemplo de apertura, pluralismo, dinamismo y complementariedad. El litoral es un marco de equilibrio entre el mar y la tierra. En la zona costera confluyen ambas realidades que necesariamente han de condicionar su regulación y administración.

El pensamiento abierto es un sistema de acercamiento a la realidad que pretende ver las cosas como son, evitando la captura de los prejuicios. La apertura de la mente permite ver más allá de lo que ordinariamente capta quien está dominado por posiciones previas. En el caso del litoral, de la zona costera, la mentalidad abierta ayuda sobremanera a entender que ambas realidades que confluyen, tierra y mar, mar y tierra, han de estar permanentemente abiertas una a la otra. El mar debe mirar a la tierra y la tierra debe mirar al mar. Ello quiere decir, ni más ni menos, que la regulación del litoral y su administración y gestión han de estar en un contexto de apertura mutua. Desde este punto de vista hasta se puede comprender mejor esa atinada expresión, de gran contenido medioambiental, pero también general, llamada "gestión integrada de la zona costera", en abreviaturas GIZC, expresión bien familiar y conocida para quienes trabajan. Es decir, en la formación y en el gobierno de la zona costera, hay que contemplar el mar y la tierra como un mismo fenómeno, compuesto, eso sí, pero como unidad.

El litoral, por otra parte, es una realidad plural. Está compuesto por muchas dimensiones: económicas, industriales, geográficas, poblacionales, urbanísticas, territoriales. Es decir, confluyen aspectos turísticos, culturales, de asentamiento poblacional, de ordenación del territorio y del suelo, de industria, de comunicación. Pero sobre todo hay una dimensión a la que deben estar subordinadas todas las demás. Me refiero, claro está, a la centralidad del ser humano. El litoral debe regularse y administrarse en función del ser humano. La zona costera, sobre todo, debe ser un espacio territorial humano en el que prevalezca una digna calidad de vida. Y esto quiere decir que el conjunto de políticas públicas que coinciden sobre la franja costera no deben olvidar que el

sentido de la actuación de los poderes públicos es facilitar una digna calidad de vida a los ciudadanos, máxime cuando estamos tratando del espacio territorial que quizás mejor simbolice, y represente, el derecho al descanso de los seres humanos.

La pluralidad de dimensiones que componen, y explican, la relevancia de la zona costera se comprende, a los efectos que nos interesa en este trabajo, desde un punto de vista complementario o de compatibilidad. El pensamiento plural reclama un grado de complementariedad entre todos los elementos que permita su cabal comprensión sin que se pierda de vista su significado real. En el caso del litoral esta cuestión es paradigmática porque ciertamente en sí misma es una realidad plural, y en sí misma reclama un grado de complementariedad, integración –así se llama técnicamente–, que demuestra hasta qué punto se proyectan sobre la zona costera estos postulados del acercamiento a las ciencias sociales desde los que intento comprender el significado del derecho Administrativo y de la propia administración pública. Su concepto y también, por supuesto, sus funciones.

Gestión integrada de la Zona Costera, pues, es una muy afortunada denominación para explicar, y comprender, el alcance de la buena administración y el buen gobierno aplicado a este concreto espacio territorial. Es más, me atrevería a decir que la gestión del litoral, si no es integrada, si se hace fragmentariamente, daría lugar, sin ningún género de dudas, a lo que se denomina mala administración, que como es obvio, está en las antípodas de ese concepto de buena administración y buen gobierno que a día de hoy ya se ha incorporado al acervo de los derechos ciudadanos en gran parte del mundo. La propia Carta europea de los derechos fundamentales de 2000, como veremos en el siguiente capítulo, ha recogido el derecho a la buena administración de los asuntos públicos europeos nada menos que como un derecho fundamental de la persona.

El pensamiento plural conduce a la compatibilidad, a la complementariedad, a la integración. Además, el pensamiento dinámico también afecta a este tema. El litoral, la zona costera, la franja costera, es un concepto dinámico porque está en permanente transformación. La simple observación de la zona costera durante varios años acredita esta afirmación. Los efectos de las mareas, del clima, del cambio climático en definitiva, son evidentes en la costa. También, lamentablemente, las consecuencias del emplazamiento de industrias, a veces irracional, junto a sistemas inadecuados y contaminantes de eliminación de residuos, producen no pocos problemas para la vida en estas zonas marino-terrestres o, por mejor decir, al menos en el argot del derecho administrativo, en el dominio público marítimo-terrestre.

Los postulados del pensamiento abierto, plural, dinámico y complementario encajan, como anillo al dedo, en el concepto de litoral. Desde ellos se puede comprender mejor la necesidad de convertir este espacio territorial en un ámbito idóneo para una digna calidad de vida. A ello debe tender la acción de los poderes públicos y a ello debe tender el com-

plejo nudo de dimensiones económicas que gravitan sobre la costa. El litoral es para el ser humano y no es el ser humano para el litoral. En materia de medio ambiente, si somos fieles a la norma constitucional es bastante claro que la protección mediamambiental es un técnica jurídico-social llamada a preservar espacios territoriales en los que la digna calidad de vida de los ciudadanos brille por su presencia.

LA BUENA ADMINISTRACIÓN Y EL BUEN GOBIERNO DE REALIDADES SOCIALES Y POLÍTICAS

En la medida en que la Administración se contempla, en efecto, como la institución por excelencia al servicio de los intereses generales y éstos se definen de manera abierta, plural, dinámica, complementaria y con un fuerte compromiso con los valores humanos, entonces el aparato público deja de ser un fin en sí mismo y recupera su conciencia de institución de servicio a la comunidad. Así, de esta manera, es más fácil entender que si la tarea de dirección pública, sea en el Gobierno o en la Administración, se concibe desde esta aproximación, entonces el derecho ciudadano a un buen gobierno y a una buena administración pública será algo razonable y adecuado. Derecho que supone, como corolario necesario, la obligación de la Administración pública de ajustar su actuación a una serie de parámetros y características concretas y determinadas que ordinariamente se diseñan en la propia Constitución política de cada país. En el caso de España, entre los artículos 103 y el 106 encontramos la mayor parte del contenido típico de este nuevo derecho fundamental y, por supuesto, el derecho de los ciudadanos a ser indemnizados por las lesiones que puedan producir en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos (artículo 106.2 CE).

En el caso de la gestión y administración de la zona costera, espacio donde intervienen diferentes poderes públicos en relación con diferentes materias, la llamada gestión integral de la zona costera reclama Administraciones sincronizadas. Administraciones que faciliten la digna calidad de vida de los ciudadanos. Administraciones que ordenen racional y objetivamente el territorio, que intervengan en materia de autorizaciones y concesiones industriales y turísticas desde una perspectiva que fomente el medio ambiente entendido como una exigencia de una vida saludable para las personas. Administraciones que protejan a las especies protegidas, que ordenen racionalmente las actividades de pesca, marisqueo o acuicultura. Administraciones que promuevan un desarrollo armónico del turismo. Es decir, las actuaciones públicas en el litoral han de ser, por seguir la terminología de la Carta Europea, equitativas, imparciales, responsables y dictadas en plazos razonables.

La buena administración de los asuntos públicos o de interés general, y el del litoral lo es obviamente, parte del derecho ciudadano a que sus asuntos comunes y colectivos estén ordenados adecuadamente, de acuerdo con una serie de estándares y patrones que propicien el bienestar permanente e integral de los ciudadanos. Las instituciones públicas,

desde esta perspectiva, han de estar conducidas y manejadas por una serie de criterios mínimos, llamados de buen gobierno o buena administración que, en el caso nuestro, del Derecho Español, se deducen del preámbulo, “digna calidad de vida” y de la expresión constitucional “servicio objetivo al interés general”, así como de la proyección de los principios de los artículos 1 y 9 sobre la entera actuación del conjunto de las Administraciones públicas.

Las buenas prácticas, también codificadas como veremos en materia de gestión integrada del litoral, son un exponente claro de este nuevo derecho fundamental que, aplicado al litoral, a la zona costera, implica un conjunto de obligaciones de los poderes públicos que traen causa de la cláusula del Estado social de derecho y que se resumen afirmando que ahora los poderes públicos han de propiciar espacios para el libre y solidario desarrollo de las personas. En el litoral, si cabe, esta exigencia de libre y solidario desarrollo de las personas acentúa el central papel de los poderes públicos, que habrán de ordenar sus potestades y competencias en función de ese gran objetivo constitucional que es facilitar a los habitantes una digna calidad de vida.

Sobre el litoral, sobre la franja costera coexisten una serie de políticas públicas en materia de ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente, autorizaciones industriales, o turismo, entre otras, en las que los ciudadanos han de participar, sea en la fase de análisis o determinación, sea en la fase de evaluación. El sentido moderno del interés general reclama que la vitalidad de la realidad esté presente en su formulación y administración, por lo que en las actuaciones públicas en la zona costera será especialmente relevante garantizar adecuados procedimientos de participación de las personas que viven en estos espacios.

En efecto, la Constitución española de 1978, como ya se ha señalado, define la Administración como una organización que sirve con objetividad intereses generales (artículo 103.1 CE) y manda a los poderes públicos, (artículo 9.2) que propicien la libertad y la igualdad de las personas y de los grupos en que se integran removiendo los obstáculos que impidan su efectividad facilitando la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Este precepto, explica el elenco de obligaciones que tienen los poderes públicos en materia de principios de la política social y económica, especialmente por lo que se refiere al conjunto de actuaciones que, por ejemplo, el artículo 45 de la Constitución, impone a los poderes públicos.

UNA EXPRESIÓN DE BUEN GOBIERNO Y BUENA ADMINISTRACIÓN: LA DENOMINADA GESTIÓN INTEGRADA DE LAS ZONAS COSTERAS

El litoral, la zona costera, es una realidad socioeconómica multidimensional que debe ser gestionada y administrada, como asunto de interés general que es, desde la consideración del buen gobierno. Es decir, la integración, consecuencia del pensamiento abierto, plural, dinámico y complementario, es la principal característica que a juicio de

los especialistas, expertos y normas que han regulado la cuestión, debe presidir la administración y gestión de este espacio territorial.

La confluencia del mar y de la tierra, esencia de la zona costera, explica que estemos en presencia de diferentes políticas públicas como el transporte marítimo, la pesca, la acuicultura, el marisqueo, la comunicación comercial, la protección de especies protegidas, el turismo, la ordenación de los asentamientos poblacionales, la biodiversidad o, por ejemplo, la protección de la flora y la fauna. Todo ello, insisto, en el marco de la digna calidad de vida del ser humano, que es el principal patrón hermenéutico para configurar una gestión integrada del litoral, de la zona costera, a escala humana.

Todas estas políticas públicas, de tanta trascendencia desde la perspectiva medioambiental, han de confeccionarse, de su definición hasta su ejecución y evaluación de forma integrada y con participación ciudadana. Las diferentes Administraciones, del Estado, de la Comunidad Autónoma o del Ente o Entes locales, han de actuar sincronizadamente, armónicamente, comprometidas con el servicio objetivo al interés general al que están vinculadas por expreso mandato constitucional.

Un concepto que está implícito en los postulados del pensamiento abierto, plural, dinámico y complementario y que se proyecta sobre una realidad compleja y multifactorial como es el litoral, es el de equilibrio. Característica propia de la esencia del litoral puesto que, como es obvio, el equilibrio dinámico y permanente entre el mar y el territorio, entre el territorio y el mar, explica la identidad de un espacio territorial que se configura a partir de esta combinación armónica y en constante transformación de estos dos elementos o componentes. El equilibrio es, pues, una de las principales notas de esa gestión integrada desde la que es menester administrar la zona costera. Es más, teniendo como tiene el factor ambiental una relevancia tan razonable en el litoral, es conveniente que las diferentes políticas públicas a realizar partan también de la idea de desarrollo sostenible. Concepto que plantea el equilibrio entre desarrollo económico y protección ambiental.

El litoral es un territorio delimitado geográficamente que también puede considerarse como escaso. Tiene las dimensiones que la ley dispone, que necesariamente son reducidas en atención a la naturaleza que le es propia. En la zona costera van a realizarse determinadas actividades económicas y sociales peculiares, que son propias del litoral y que, por ello, necesitan de una regulación y una administración coherente y congruente con las características del litoral. En este sentido, no puede ignorarse que la creación de empleo es también un elemento que gravita sobre estas zonas territoriales y que debe administrarse con sentido del equilibrio y moderación para evitar que el elemento económico e industrial prevalezca de manera desordenada en la costa.

La costa, bien lo sabemos, es un espacio especialmente indicado para el ocio y el recreo físico y psíquico de las personas, consideración íntimamente relacionada con una digna cali-

dad humana, especialmente para aquellos ciudadanos afectados por la presión y el estrés que en ocasiones produce la vida urbana. En este sentido, la contemplación del paisaje, el disfrute del entorno, las puestas de sol, y tantos otros alicientes que ofrece el litoral deben ser especialmente tenidos en cuenta por las diferentes políticas públicas presentes en la zona costera a partir de esquemas integrados de gestión y administración de estos espacios de interés general. En este sentido, no se debe olvidar que en el litoral existen asentamientos históricos de gran valor cultural y estético que han de ser preservados como consecuencias de coherentes políticas de protección del patrimonio cultural.

La degradación del litoral, de la zona marítima terrestre durante estos años de urbanismo salvaje, de desarrollismo industrial, está a la vista de todos. El boom turístico, por ausencia de una planificación integrada con los entornos naturales, ha contribuido lo suyo a estropear la costa. Estos años de creciente conciencia ecológica en la confección y ejecución de políticas públicas están posibilitando desarrollos sostenibles que fomentan ese necesario equilibrio costa-tierra que caracteriza a las zonas costeras.

Realmente, el litoral puede ser analizado como un espacio problemático o como un espacio solución. Como un espacio problemático porque hasta no hace mucho tiempo, la costa era sistemáticamente subordinada a las exigencias industriales, urbanísticas e industriales con una escasa preocupación por las cuestiones ecológicas y ambientales. Hoy las cosas han cambiado, y no poco, y se puede afirmar que el estudio del litoral desde diferentes puntos de vista ha facilitado la tendencia a su protección como espacio/solución para una digna calidad de vida. Es espacio problemático también porque en su seno coexisten diferentes intervenciones públicas procedentes de varias Administraciones (Estado, Comunidad Autónoma, Entes Locales). Y es espacio porque una adecuada gestión integrada de las zonas costeras conduce a diferentes actuaciones en el mar-territorio desde las que se puede promover un desarrollo sostenible propicio para una digna calidad de vida.

El espacio litoral es un espacio susceptible de una pluralidad de funciones que demuestra lo complejo de su configuración. Es un espacio natural por antonomasia, lo que requiere prescripciones ambientales claras. Es un espacio cultural pues no pocos entornos costeros han sido habitados por pueblos antiguos que han dejado su huella para las civilizaciones posteriores. Es un espacio especialmente adecuado para la vida de las personas, para el asentamiento de poblaciones, lo que reclama desarrollos turísticos y políticas urbanísticas racionales y armónicas. También es un espacio en el que se realizan importantes actividades económicas por ser soporte de infraestructuras de gran impacto comercial como pueden ser los puertos. Además, hay que tener en cuenta que en el espacio litoral se reciben numerosos vertidos y residuos industriales que proceden de los asentamientos urbanos e industriales ubicados en su seno.

La complejidad del litoral, como espacio en el que conviven diferentes políticas públicas, se agudiza más cuando, por

ejemplo, nos detenemos en las políticas públicas económicas. En la costa confluyen diferentes actividades económicas que en ocasiones pueden resultar incompatibles entre sí. En efecto, existen actividades extractivas, como la pesca, la acuicultura y el marisqueo; actividades agropecuarias, como la agricultura, la ganadería y la silvicultura; actividades industriales, como puede ser la petroquímica, la siderúrgica, o la naval; actividades comerciales, como el transporte marítimo, viario o aéreo y, finalmente, y no por ello menos importante, en el litoral se concentra, en cantidad y calidad seguramente, la mayor densidad de actividad turística en forma de hostelería y una variada industria de ocio y recreo.

En esta interacción de actividades tan heterogéneas se va a producir la lógica tensión que subyace a la pugna entre desarrollo económico y protección ambiental. En este contexto, cuando prevalece el pensamiento único, algo frecuente en este tiempo, encontramos un escenario en el que aparecen construcciones artificiales de tramos de costa al margen del Ordenamiento: equipamientos deficitarios, degradación del paisaje, contaminación de las aguas, problemas de polución industrial, barreras viarias, vertidos sin depurar o, por ejemplo, planes turísticos poco respetuosos con la cultura.

Pues bien, en este entramado de acciones públicas y privadas emerge con gran fuerza, como disciplina de armonía y como institución ejemplo de la buena administración y el buen gobierno la llamada entre los expertos en la materia GIZC.

Los estudios sobre la ordenación y gestión de la costa suelen señalar que la regulación del espacio común "costa" lo encontramos tanto en el derecho romano como en el derecho histórico español (Las Partidas), tal y como suele acontecer con las principales instituciones, conceptos y categorías que componen la ciencia jurídica. Sin embargo, las primeras iniciativas normativas tendentes a poner un poco de orden en la gestión del espacio costero aparecen en los Estados Unidos en los años setenta del siglo pasado. A partir de entonces, las principales Organizaciones internacionales como la ONU o la entonces denominada CEE elaboran sendas recomendaciones en la materia al caer en la cuenta de la trascendencia de este espacio territorial para la vida del hombre y también como encrucijada de diversas competencias públicas a ejercer para diferentes Administraciones públicas.

Una cuestión que también se estudia en cualquier obra que trata sobre la ordenación de la costa es la relativa a su engarce, o no, con la ordenación del territorio. Ocurre algo similar a lo que acontece entre ordenación del territorio, medio ambiente y urbanismo. En la ordenación del territorio se incardina el urbanismo y el medio ambiente. Son partes integrantes de la ordenación del territorio, que engloba a ambas. En el mismo sentido, la ordenación y gestión de la costa surge conceptualmente de la ordenación del territorio, pudiendo llegar a afirmarse que esta técnica jurídico-administrativa es también elemento propio de la ordenación del territorio. Es decir, es una concreta manera de ejercicio de la ordenación del territorio en un entorno espacial de las características del litoral.

Más adelante, cuando la ordenación del territorio se utiliza como elemento para evitar los desequilibrios regionales, la gestión de la costa se empieza a contemplar desde la perspectiva del equilibrio territorial y desde la óptica de la protección ambiental. La conferencia de Estocolmo de 1972 es paradigmática en este sentido. Desde el punto de vista fáctico, los espacios litorales son cruciales en este enfoque pues concentran la mayor parte de los habitantes.

De esta manera, poco a poco, nos topamos con el concepto de GIZC, institución que surge de la realidad, de la necesidad de armonizar las diferentes políticas con incidencia en la costa al servicio, esto es muy importante, de la digna calidad de vida de las personas que allí viven. En la década de los ochenta del siglo pasado la doctrina data el inicio del uso de este planteamiento integrado en gestión de la zona costera y, en la década siguiente, en los noventa, comienzan a sucederse reuniones e iniciativas nacionales e internacionales en las que el concepto de GIZC adquiere carta de naturaleza como categoría jurídica propia.

Que la GIZC surge de la realidad, de la necesidad de articular coherentemente las diferentes políticas públicas con incidencia en la costa es algo fácil de comprender. Estamos en presencia de un espacio territorial complejo y multisectorial en el que es menester utilizar los criterios de equidad, imparcialidad y racionalidad que conforman el moderno concepto del buen gobierno y la buena administración de los asuntos públicos. En este contexto aparecerá en la conferencia de Río de 1991 la idea del desarrollo sostenible que también va a afectar de una manera muy directa a la GIZC.

Si tuviéramos que definir en pocas palabras la GIZC podríamos, después de lo que llevamos escrito, señalar que se trata de una modalidad de gestión pública caracterizada por atender a un espacio territorial plural, sobre el que intervienen diferentes poderes públicos y en el que se entrecruzan diferentes políticas públicas que han de ser implementadas complementariamente en un marco de digna calidad de vida de los ciudadanos. El objeto de la GIZC es propiamente el litoral, pero en la medida en que el litoral está en permanente conexión con otros territorios, en esa medida también la GIZC va a tener influencia y radio de acción en esos espacios colindantes o fronterizos.

La GIZC puede decirse que es una modalidad de gestión del territorio y, por ello, engloba acciones públicas tales como la gestión ambiental, la gestión urbanística, la gestión de residuos, la gestión turística o, por ejemplo, la gestión anti-contaminación. La GIZC incluye diferentes políticas públicas que han de actuarse de manera sincronizada pensando en la digna calidad de vida de los seres humanos. Esta exigencia de Administración pública sincronizada, o integrada, plantea importantes cuestiones relativas a la simplificación y racionalidad de los procedimientos a través de los cuales se producen estas políticas, de manera que la diversidad de Administraciones públicas con competencias en la materia debe resolverse en esquemas organizativos que fomenten y faciliten el libre y solidario ejercicio de los derechos por los ciudadanos, y en última instancia una digna calidad de vida.

La caracterización de la buena administración y del buen gobierno de asuntos públicos, de asuntos de interés general, el litoral obviamente lo es, se aplica "in integrum" a la GIZC que, como llevamos escrito, ofrece una serie de singularidades que permiten incluirla en esta nueva dimensión de la Administración vista desde la perspectiva del ciudadano. Se trata, pues, de una gestión participativa, abierta, multidisciplinar, dinámica, integrada y, sobre todo, profundamente humana en cuanto que tiene como centro la mejora de las condiciones de vida de los habitantes de la zona costera, del litoral.

Los objetivos de la GIZC suelen atender a razones de conservación, de desarrollo sostenido y sustentable, de protección, y de reacción frente a posibles agresiones al entorno territorial. Es decir, a través de la GIZC se debe conservar y mejorar la costa, se debe promover una razonable cooperación humana y solidaria de los diferentes usos y actividades a realizar en el litoral, se debe proceder a una mejor protección del dominio público litoral, se deben aplicar metodologías de integración y, también, se debe actuar desde el principio de precaución y prevención.

El famoso informe Dobris, fundamental en la materia que estudiamos en este epígrafe, distingue entre un objetivo general y varios objetivos estratégicos. El objetivo general se refiere a fomentar el uso sostenible del litoral y respetar el principio de precaución. En efecto, el uso sostenible del litoral se refiere a que las políticas públicas con presencia en la costa han de estar ordenadas a este desarrollo sostenible, lo que supone que la dimensión ambiental va a ser fundamental y, sobre todo, que el contexto de equilibrio entre desarrollo económico y protección medioambiental ha de entenderse, no como fin en sí mismo, sino como medio para la digna calidad de vida de los habitantes del litoral. El principio de precaución conduce, como bien sabemos, a que los poderes públicos no autoricen usos o actividades que puedan entrar en colisión precisamente con este objetivo general del uso sostenido de la franja costera.

Los objetivos estratégicos están vinculados a la integración racional y humana de los usos y actividades, que son múltiples, en el espacio territorial litoral. Es obvio, huelga señalarlo, que la participación ciudadana es esencial para la concreción e implementación de las políticas públicas dirigidas a operar estos usos. Por ejemplo, en los procedimientos de autorización para la construcción de hoteles o en los procedimientos de naturaleza urbanística las audiencias a los interesados son fundamentales para que estas acciones públicas estén conectadas a la realidad y a las legítimas aspiraciones de los habitantes del litoral.

Pues bien, en el informe Dobris se sistematizan los objetivos estratégicos referidos a los usos y actividades que se pueden proyectar sobre este especial espacio territorial marítimo-terrestre. En primer lugar, es menester determinar los usos que los habitantes desean que se realicen en el litoral. Es lógico que así sea puesto que no podemos olvidar que en la democracia las personas son las dueñas del interés general. En segundo término, es básico precisar la capacidad de carga

de la costa para conocer la disponibilidad real de las políticas públicas que podría soportar. A veces, por no conocer estos datos, se ocasionan daños irreversibles al entorno. En tercer lugar, hay que analizar el grado de complementariedad que existe entre las diferentes políticas públicas a implementar en la costa y, sobre todo, evaluar los posibles daños que tales usos proyectados pueden producir. En cuarto término, una vez que se previenen conflictos entre usos, que tantas veces son conflictos interadministrativos, es conveniente articular metodologías que permitan resolver “ex ante” estas tensiones. En quinto término, se recomienda disponer de datos cuantitativos, cualitativos, fiables y contrastados que permitan la mejor toma de decisiones y el establecimiento de objetivos sistemas de control, evaluación, verificación y supervisión. En sexto lugar, debe informarse permanentemente a los habitantes de los usos a acometer, convocando a la participación en los procedimientos relacionados con tales usos y actividades proyectados en el litoral. En séptimo término, la gestión ambiental ha de ser integral e integrada; es decir, deben integrarse las prioridades mediomambientales dentro de los objetivos de desarrollo en las costas a escala local, regional, nacional e internacional o global. En octavo lugar, como ya hemos señalado, debe preservarse el equilibrio entre los aspectos marítimos y los terrestres. Y, finalmente, en noveno y último lugar, debe estimularse el establecimiento de unidades de gestión integral de zonas costeras de naturaleza ecológica.

La definición de Gubbay sobre la GIZC es relevante desde la perspectiva de la buena gestión, del buen gobierno, de la buena administración de los asuntos de interés general. En opinión de este autor, la gestión integrada de zonas costeras es el conjunto de principios básicos orientados a que el uso del entorno costero sea sensible al medio ambiente y que defiendan la planificación estratégica de la costa. El respeto al medio ambiente entendido en sentido amplio es un elemento central de la GIZC. Además, Gubbay introduce un concepto cada más importante en la teoría de políticas públicas: la planificación o el planeamiento estratégico. La ordenación y gestión de la zona costera ha de realizarse en atención a unos concretos objetivos generales que está presididos por la consecución de una digna calidad de vida de los habitantes. A partir de esta idea fuerza, se ponen en marcha una serie de políticas y de acciones públicas y privadas que está enfocadas a tal finalidad.

La GIZC como política pública es en sí misma un proceso que se va realizando en el tiempo con arreglo a una serie de principios y en el marco de una serie de fases predeterminadas en diferentes ámbitos: urbanismo, turismo o industria, por ejemplo. Estamos en presencia de una concreta modalidad de ordenación de un territorio que se caracteriza por su condición marítimo-terrestre y que ha de atender a diferentes parámetros y aspectos. La integración y sincronización de los procedimientos en que tales vectores se expresa es fundamental para que podamos hablar de buena administración o buen gobierno. Ello exige que se analicen detenidamente las reglas procedimentales y se abran los puentes que sea menester para que la tramitación administrativa, más que un obstáculo, sea un camino de racionalidad que garantice a los habitantes del

litoral una digna calidad de vida: este el principal objetivo de la GIZC que, como es obvio, es la más humana expresión del medio ambiente tal y como, por ejemplo, proclama solemnemente el artículo 45 de la Constitución española de 1978.

En cuanto proceso que se realiza en el tiempo, la GIZC tiene una dimensión dinámica, articula diferentes aspectos y realidades y aspira a la consecución de una gestión sostenible y sustentable de la zona costera. En este sentido, conviene anotar una aproximación que refleja adecuadamente lo que estamos señalando y que tomo de Gubbay: la GIZC es un proceso orientado a conseguir equilibrar a largo plazo, dentro de los límites impuestos por la dinámica natural y la capacidad de carga de la costa, los beneficios derivados del desarrollo económico y de los usos del litoral para los seres humanos, de la protección, preservación y restauración de las zonas costeras, de la reducción de las pérdidas en términos de vidas humanas y de daños a las cosas y del acceso y disfrute público de la zona costera. En esta descripción de lo que es la GIZC llama la atención la importancia que tiene el largo plazo, el sentido de equilibrio entre los diferentes factores en juego, la sensibilidad medioambiental y el acceso y disfrute público de un bien de dominio público como es la zona marítimo-terrestre.

Hoy, en los inicios del siglo XXI, el esquema de GIZC es aceptado por la generalidad. Sin embargo, para llegar a tal grado de coincidencia se ha tenido que trabajar intensamente y se han tenido que celebrar numerosas reuniones de dimensión internacional sobre todo.

El punto de partida de la concepción de la GIZC podemos encontrarlo en la conferencia de Estocolmo de 1972, donde comienza a cobrar relevancia la protección medioambiental, especialmente en materia de lucha contra la contaminación marina. La agencia de Naciones Unidas especializada en materia de medio ambiente, el PNUMA, fue desarrollando en sus programas numerosas iniciativas de protección integral del litoral. Es el caso, por ejemplo, de la estrategia mundial para la conservación de 1980, donde se alude expresamente a la costa y al litoral. Y es el caso también de la reunión de 1976 sobre protección del litoral, así como los dos planes elaborados por el PNUMA de 1975 y 1979 estrechamente relacionados con la zona costera.

En el convenio de Naciones Unidas sobre derecho del mar de 1982 se establece la estructura del ordenamiento jurídico de aplicación, en el que ya se tiene en cuenta el litoral. También se dan pasos importantes en la conferencia de Río de 1992, especialmente con la aprobación del capítulo XVII de la Agenda XXI, dedicado, entre otros temas, a la zona costera. En dicho capítulo, por ejemplo, se trata de la ordenación integrada y del desarrollo sostenible de las zonas costeras, embrión de GIZC, estableciendo una serie de objetivos. Entre los más importantes podemos citar los siguientes:

- Primero. Establecer un proceso integrado de formulación y adopción de decisiones en que participen todos los sectores para fomentar la compatibilidad y el equilibrio entre los diferentes usos. Pensamiento abierto, dinámico, participativo y complementario en estado puro.

- Segundo. Determinar los usos actuales y futuros de litoral, así como sus interacciones. Para poder gestionar íntegramente la costa es necesario conocer los usos actuales a que está sometida así como los usos futuros susceptibles de articular. Este objetivo pienso que hay que subsumirlo dentro del proceso integral establecido en el objetivo señalado en el párrafo anterior, que es una buena aproximación al concepto mismo de GIZC.

- Tercero. Concentrarse en problemas bien definidos relacionados con la ordenación de las costas. La GIZC existe y sirve para resolver problemas, para buscar soluciones a faltas o ausencias de equilibrio entre los diferentes aspectos que confluyen en la zona costera, especialmente. No es un modelo de gestión teórico sin proyección sobre la realidad. Más bien, es un método de gestión, que puede calificarse de buena administración si es que cumple los objetivos determinados, en que la costa se contempla como un todo compuesto de diferentes partes integrantes que han de estar presentes en todo momento en la resolución de los diferentes problemas, de todo orden, que el espacio costero nos presenta.

- Cuarto. Adoptar enfoques preventivos y precautorios en la planificación y ejecución de proyectos que incluyan una evaluación previa y la observación sistemática de los efectos ambientales de los grandes proyectos. Es sabido que los principios de prevención y de precaución surgen en materia de protección medioambiental. Como el principal componente de la GIZC es el ambiental, ambos principios van a tener una importancia capital en la propia gestión integrada de zonas costeras.

- Quinto. Promover métodos como la contabilidad de recursos y la contabilidad ambiental que reflejan las variaciones resultantes de los diferentes usos a que está sometida la zona costera.

En el nacimiento y desarrollo de la gestión integrada de zonas costeras es igualmente trascendente la tarea desarrollada por la agencia de Naciones Unidas competente en materia de seguridad marítima y prevención de la contaminación: La Organización Marítima Internacional. En efecto, entre los convenios internacionales auspiciados por este organismo internacional encontramos, entre otro, el convenio RAMSAR de 1971, referido a una concreta zona especialmente protegida que es hábitat de aves acuáticas en la costa. El convenio sobre biodiversidad biológica de 1992 versa, en su artículo 2, sobre la variabilidad de organismos vivos de cualquier especie incluidos los ecosistemas terrestres, marinos y acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte. También es relevante en este sentido el llamado mandato de Yakarta de 1997 sobre biodiversidad marina y costera.

En el ámbito del Consejo de Europa también se han producido iniciativas en la línea de la gestión integrada de zonas costeras. Es, sobre todo, el caso de la Ley-modelo sobre gestión sostenible de la zona costera y también el denominado Código de conducta de las zonas costeras. Como es sabido, en 1971 la Asamblea consultiva de Consejo europeo aprobó una recomendación, la número 627 de 21 de enero, relativa a la protec-

ción del litoral europeo. En dicha recomendación se califica al litoral como patrimonio común de todos los europeos y se analiza desde la dimensión ambiental, dimensión que a partir de ahora ha de tenerse bien presente en la ordenación del territorio costero. Igualmente, en la citada recomendación se subraya la relevancia de insertar las operaciones particulares de desarrollo en un plan de ordenación coherente. Es decir, se toma conciencia del factor medioambiental como un aspecto capital para diseñar planes de ordenación territorial de la costa congruentes. Por si fuera poco, la integración de estas políticas es también puesto de relieve por la recomendación cuando se refiere a la valoración del impacto de las diferentes Administraciones con competencias en la materia, sea en el escalón local, regional nacional o europeo.

Más adelante, el Parlamento del Consejo de Europa aprobaría otra recomendación, en este caso la 847 de 1978, sobre acción europea contra la contaminación en las aguas y las costas. Por resolución de 26 de octubre de 1983 el comité de ministros se pronuncia también sobre la protección del litoral, igual que en 1983 los ministros de planificación del Consejo de Europa.

La Ley-modelo del Consejo de Europa, inspirada por el profesor Prieur, es fundamental para nuestro objeto de estudio puesto que define la estructura jurídica de la gestión integrada de zonas costeras definiendo lo que es gestión integrada, lo que es zona costera y estableciendo finalmente los principios generales que presiden la denominada gestión integrada.

Según la Ley-modelo de Consejo de Europa, la gestión integrada es un modelo de gestión sostenible del litoral que toma en consideración el desarrollo económico unido a la presencia del mar, así como su plena salvaguarda, para las generaciones presentes y futuras en el marco de los equilibrios biológicos y ecológicos frágiles de la zona intermareal. Es decir estamos en presencia de una gestión con fuerte sensibilidad ambiental, que se proyecta en el tiempo y que se realiza en un entorno de equilibrio entre el desarrollo económico y los valores ambientales.

Los principios que presiden la GIZC en la ley-modelo pueden resumirse así. La GIZC se funda en el desarrollo sostenible, en los principios de prevención y de precaución, de restauración, de contaminador-pagador, de información y de participación. Además, debe verificarse en un marco de reparto equitativo y gestión sustentable de las zonas costeras. Debe realizarse en un contexto de ordenación del territorio profundo, compatibilizando los diferentes usos dando prioridad a las actividades dependientes del litoral y facilitando el libre acceso a la ribera del mar.

El Código de conducta de la GIZC es una manifestación de una de las principales expresiones del derecho fundamental del ciudadano al buen gobierno y a la buena administración de asuntos públicos, anteriormente comentado. Es un conjunto de orientaciones prácticas para la protección del medio ambiente y la biodiversidad en la zona costera en las que brilla con luz propia la necesidad de propiciar el desarrollo socio-económico de la zona costera. Se refiere

también a los efectos directos (ordenación del territorio y destrucción del hábitat) y a los indirectos (degradación del hábitat, impactos sanitarios sobre la vida salvaje y sobre los seres humanos) y se centra en los sectores socioeconómicos claves con incidencia en el litoral: conservación de la naturaleza y biodiversidad, agricultura, protección del litoral, defensa, energía, pesca y acuicultura, silvicultura, industria, turismo y ocio, transporte, urbanismo y gestión del agua.

Antes de analizar expresamente la labor de la UE en la materia es menester una rápida enumeración de algunas iniciativas de dimensión europea como pueden ser el Plan de acción del Mediterráneo de 1975 en materia de prevención de la contaminación marina, el convenio de 1976 de Barcelona para proteger el mediterráneo contra la contaminación marina y mejorar la gestión de las zonas costeras, el Plan de acción para la protección del medio ambiente marino en las zonas marítimas del Mediterráneo, previsto para los años 1996-2005, que contiene un apartado especial sobre la gestión integrada de la zona costera. También hay que citar el convenio de Helsinki sobre el mar Báltico de 1974 y 1994, que incluye recomendaciones para la protección de la franja costera; el convenio para la protección del medio ambiente marino del Atlántico Norte de 1988, que incorpora previsiones para la protección y conservación de los ecosistemas y biodiversidad biológica de las zonas marítimas; las conferencias internacionales para la protección del Mar del Norte de 1990; y el acuerdo de RAMOGC para la protección del Mar de Kadden, en las costa Azul.

En el espacio OCDE también hallamos importantes iniciativas de protección del litoral. Es el caso, por ejemplo, del informe de 1975 sobre el litoral, en el que se formulan sugerencias para adecuar la ordenación costera a las necesidades de la moderna planificación integrada en la zona costera. También son numerosas las recomendaciones de la OCDE en la materia, que aprovechan la experiencia de las iniciativas de los países miembros que aplican modelos de GIZC. Así, por ejemplo, en la recomendación de 23 de julio de 1992 se estimula a los países miembros a elaborar y poner en práctica un plan estratégico, una gestión integrada de las zonas costeras a través de la definición de objetivos de acción adecuados a las costas, el reforzamiento de la integración y la armonización de las políticas sectoriales que influyen en la GIZC, la determinación de las autoridades de coordinación de las acciones, la recogida y elaboración de indicadores de medio ambiente, la definición de objetivos de protección del medio ambiente y la puesta en marcha y mantenimiento de procedimientos de vigilancia y aplicación de los objetivos.

ANTECEDENTES DE LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA DE LA GESTIÓN INTEGRADA DE LAS ZONAS COSTERAS

Una vez situados en una perspectiva general y conceptual, es menester para responder al sentido de este trabajo concentrarnos en la posición de la Unión Europea sobre la gestión integrada de zonas costeras. Como es obvio, el conjunto de iniciativas que a nivel global se han ido produciendo con

el paso del tiempo han influido de manera extraordinaria sobre la perspectiva de las políticas públicas europeas en materia de protección del litoral y de GIZC especialmente.

La Comunidad Europea se ha caracterizado desde el inicio de su política ambiental por atender a la gestión de la franja costera. Se puede decir, por tanto, que la protección integral del litoral surge en la CE de la mano de la preocupación medioambiental y las primeras formulaciones de esta relevante política pública. Como ya hemos señalado, la Conferencia de Estocolmo de 1972 es especialmente importante en este punto y puede considerarse un antecedente de la actual GIZC de alguna manera.

En la conferencia de Estocolmo, como recuerda el profesor Sanz Larruga (2003), se trataba de fijar la estrategia de la Comunidad para abordar los nuevos problemas ambientales, estrategia que se materializó en una serie de programas de actuación no vinculantes para los Estados miembros, más bien recomendaciones, que se han venido prolongando en el tiempo. Así, en el primer programa, el de 1973 a 1977 se hace expresa referencia a los problemas ambientales existentes en las zonas costeras derivados de la urbanización, de la expansión industrial, del turismo, etc, que ponen en peligro la subsistencia de paisajes y biotopos característicos de esas zonas en un contexto de planeamiento participado desde esquemas de equilibrio.

El segundo plan de acción, para el período 1977-1981, también se refiere a los problemas que sobre el litoral produce el vertiginoso desarrollo industrial, el turismo irracional y, sobre todo, la ausencia de esquemas de planificación estratégica. En especial, en este plan se postula la protección de los humedales costeros para salvaguardar las formas de vida asociadas a estos ecosistemas.

A partir de las recomendaciones del Consejo de Europa en la materia, comentadas anteriormente, la Conferencia Plenaria de Regiones Periféricas Marítimas de la Comunidad Económica Europea (setenta regiones del litoral comunitario) aprobó en Creta en 1981 la denominada "Carta europea del litoral". Como señala el profesor Sanz Larruga (2003), esta Carta se enmarca en el proceso de implantación en Europa de la ordenación del territorio, esquema de desarrollo que encontrará sustento normativo al amparo de la Carta europea de la ordenación del territorio de 1983. La ordenación del territorio es una concreta estrategia de planeamiento territorial en la que se incluye, por obvias razones, la gestión integrada e integral de las costas. En este sentido se puede afirmar que la ordenación del litoral, más en concreto, la gestión integrada e integral del litoral bebe en las fuentes del planeamiento del territorio.

El preámbulo de la Carta europea del litoral llama a una actuación sincronizada, coordinada y concertada, de las instituciones públicas locales, regionales, nacionales y europeas para la protección del litoral. Se subraya que el litoral tiene un papel esencial para la vida de los hombres, lo que permite señalar que desde el principio de la formación de la

Comunidad Europea esta cuestión está presente por su profunda imbricación en relación con la digna calidad de vida de los habitantes. En la exposición de motivos de la Carta se hace referencia, es lógico, a la panoplia de problemas de todo orden que se ciernen sobre el litoral, entre los que cita los siguientes: modificación del nivel del mar, ampliación de la contaminación telúrica, crecimiento de los accidentes graves, degradación urbanística, destrucción de los ecosistemas naturales o subempleo de las poblaciones costeras. El litoral, pues, está bajo amenaza y la forma de salvarlo pasa por la búsqueda de equilibrio entre protección ambiental integral y desarrollo económico. Este concepto de equilibrio está en la base de los postulados del pensamiento abierto, plural, dinámico y complementario desde el que hay que acercarse a la realidad integral del litoral.

La propia literatura de la Carta refleja esta exigencia de conciliación que está en la base del concepto mismo de gestión integral: “es necesario conciliar los imperativos de protección y de desarrollo de las zonas litorales, que no son contradictorios más que en apariencia. Sólo una práctica voluntarista de ordenación integrada de las zonas litorales puede permitir resolver el problema”. He aquí, pues, formulada, la técnica de la ordenación o gestión integrada del litoral como posible solución a los problemas que aquejan al litoral.

Gestión integrada de la costa y, también, gestión integral. Integración e integralidad son dos características básicas del esquema de gestión del litoral anclado en ese deseable equilibrio dinámico entre desarrollo económico y protección ambiental. En mi opinión, la gestión integrada se refiere a la necesaria sincronización de las actuaciones de los diferentes niveles de gobierno y administración con competencias públicas sobre el litoral. Es relevante la referencia que se hace en el preámbulo de la Carta a la necesidad de proceder a una acción vigorosa y coordinada en la que al final la asunción de los problemas debe realizarse desde el escalón comunitario europeo. Se apela a la solidaridad entre los países miembros de la Unión Europea en lo que atiende a los temas principales, tales como la normativa, el planeamiento, la información, la coordinación, la financiación o el control. Aspectos todos ellos que conforman, como es lógico, una política pública comunitaria europea de tanta trascendencia como es la gestión integrada e integral de la zona costera.

En la Carta europea del litoral, verdadero documento fundacional para Europa de la GIZC, se formulan los objetivos a alcanzar, entre los cuales se encuentran, en el marco del equilibrio entre desarrollo económico y protección ambiental otros más específicos como pueden ser, por ejemplo, desarrollar una economía litoral competitiva y especializada, desarrollo de las singularidades de cada zona costera, organización racional del espacio litoral, administración objetiva del litoral, prevención de los riesgos, control de la actividad turística, información amplia, desarrollo de la investigación científica o promoción de la cooperación transfronteriza. Objetivos todos ellos que son la consecuencia necesaria de concebir la gestión de las zonas costeras desde un punto de vista integral e integrador, las dos notas que mejor definen

esta concreta estrategia de ordenación del territorio que a día de hoy puede considerarse como una política pública comunitaria relevante y con personalidad propia.

En la Carta se propone un programa de acciones concretas cuya implementación concierne a los diferentes niveles de gobierno con competencias sobre la zona costera caracterizado por tres elementos básicos que expresan a las claras la dimensión integradora y de integración de la gestión del litoral: selectividad, adaptabilidad y progresividad. Sin embargo, habrá que esperar un poco de tiempo a que la conciencia de la protección del litoral alcance mayor intensidad para poder disponer de elementos reales de GIZC.

El siguiente apartado a analizar en el itinerario de la Comunidad Europea en orden a la formulación de los actuales planes de GIZC hay que situarlo en lo que Sanz Larruga (2003) denomina la formalización de la política ambiental comunitaria y la ordenación integral de las zonas costeras. Como es sabido, el Acta Unica Europea de 1986 incorpora al Tratado de la CEE el título VII dedicado al medio ambiente. A partir de entonces la consideración medioambiental, ubicada ya en la más alta norma de la política comunitaria, hará posible que los desarrollos jurídicos de la propia Comunidad Europea deban tener en cuenta, como elemento transversal que efectivamente es, a la dimensión medioambiental. En este tiempo, quizás como corolario de la relevancia del medio ambiente, se pone en marcha el IV programa comunitario europeo en materia de medio ambiente que ya incluye, como dice Sanz Larruga, con carácter novedoso la protección ambiental de las zonas costeras. En 1986 se aprueba la comunicación de la Comisión COM86(571), de 30 de octubre, que versa como se puede leer en la rúbrica, que es muy elocuente, sobre “la ordenación integrada de las zonas costeras: su función en la política comunitaria del medio ambiente”. Es decir, la zona costera, su ordenación y gestión integral e integrada ha de realizarse en el marco de la política medioambiental. La Comisión europea, al presentar esta comunicación al Consejo europeo, señala, tras reconocer que la Carta europea del litoral es una iniciativa de las regiones europeas, que el caso particular de las zonas costeras ha de situarse en el marco más amplio de las políticas comunitarias de protección ambiental y de desarrollo regional de acuerdo con los criterios de coordinación que presiden los fondos estructurales comunitarios. La GIZC se sitúa en un marco de equilibrio entre desarrollo regional y protección ambiental.

Con estos antecedentes, era lógico y coherente que en no mucho tiempo la Unión Europea confeccionara una estrategia comunitaria “ad hoc” para la gestión integrada de las zonas costeras (GIZC). En este proceso, desde el punto de vista preparatorio, debemos hacer referencia, de la mano de Sanz Larruga (2003), a la reforma de Maastricht de 1992, en la que se incluye como objetivo comunitario “un crecimiento sostenible que respete el medio ambiente”, así como el principio de cautela, la ampliación de la participación en los procesos de toma de decisiones, una más decidida implicación en los problemas de carácter internacional, los criterios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Obviamente, estas innovaciones tendrían reflejo en el V programa de acción en materia

medioambiental (1993-2006) cuyo título: “hacia un desarrollo sostenible” habría de referirse a las zonas costeras, a las que califica de “patrimonio medioambiental único con recursos ecológicos, culturales y económicos insustituibles” y sometido a una especial presión turística y demográfica. En este programa se hace especial referencia a la resolución del Consejo de Ministros de la Comunidad Europea de 25 de febrero de 1992 en la que se instó a la Comisión a la propuesta de una estrategia general de gestión integrada de las zonas costeras para proporcionar un marco medioambiental coherente para tipos de desarrollo integrado y sostenible. He aquí, de nuevo, algunos de los elementos que componen la GIZC: coherencia, integración o sostenibilidad. Igualmente, en el V programa se pretende alcanzar un desarrollo sostenible de las zonas costeras y de sus recursos de acuerdo con la capacidad soportable de los entornos costeros con proyectos concretos y calendarios específicos para los que llama a la participación de sectores y agentes implicados.

En 1994 nos encontramos con una resolución del Consejo Europeo, de 6 de mayo, relativa a una estrategia comunitaria de gestión integrada de la zona costera en la que se vuelve a proponer a la Comisión a que, en el plazo de seis meses y de acuerdo con el principio de subsidiariedad, se formule la dichosa estrategia. En 1995, como ya hemos adelantado, ve la luz el famoso informe Dobris, un verdadero estudio integral de la problemática del medio ambiente en el viejo continente. En este marco, el capítulo 36 del informe se dedica a las amenazas para las zonas costeras, proponiéndose la adopción por parte de los poderes públicos de una política que ayude a compatibilizar las actividades humanas sobre las costas con el medio ambiente, teniendo en cuenta las necesidades económicas locales.

En 1998, la Agencia Europea del Medio Ambiente publicó un segundo informe sobre el medio ambiente en el que se analizó, entre otros, el problema del medio ambiente marino y del litoral específicamente.

La estrategia comunitaria sobre GIZC la encontramos en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo precisamente sobre la gestión integrada de las zonas costeras (COM (95) 511 final, de 31 de octubre de 1995, dictada en respuesta a la citada resolución del Consejo de 6 de mayo de 1994. Esta Comunicación pone de relieve la intensa y profunda degradación que afecta a muchos sectores del litoral europeo y, por ello, la necesidad de preparar una acción a nivel europeo basada en el desarrollo sustentable. En este sentido se diseña un programa de demostración sobre la ordenación integrada de las zonas costeras inspirado en los principios de integración y subsidiariedad, de manera que mejore la coordinación entre los campos de actividad y también entre los poderes públicos con competencias en el litoral.

Este programa se apoya en más de treinta proyectos concretos de dimensión local y regional europeos seleccionados para demostrar la funcionalidad de la estrategia de GIZC en una serie de análisis temáticos, horizontales y proyectos de investigación completados con una serie de encuentros con

expertos, representantes de las Administraciones públicas, de los agentes socioeconómicos y ONGS con presencia en el litoral. En marcha el programa, el documento de la Comisión (COM (97) 744 final, de 12 de enero de 1998 constata los resultados obtenidos en la aplicación del programa, analiza su metodología y la evaluación de los proyectos en curso en relación con los factores claves del programa: el sistema legal y normativo referente a la GIZC, los procesos de participación en la GIZC, el papel y la utilidad de la tecnología en relación con la GIZC, la planificación y gestión de los procesos de GIZC, especialmente en materia de cooperación entre Administraciones públicas y agentes socioeconómicos y entre sí; la influencia de las políticas públicas de la UE sobre el proceso de la GIZC y la naturaleza de la información requerida por la GIZC.

Las experiencias del programa se publicaron en dos documentos de la Comisión: “Hacia una estrategia integrada de las zonas costeras: principios generales y opciones políticas” y “Lecciones del programa de demostración de la Comisión europea sobre la gestión integrada de zonas costeras”, ambos de 1999.

Como señala Sanz Larruga (2003), en el primer documento refleja las experiencias del programa en orden a superar la tendencia reinante a la insostenibilidad a partir del debate acerca de la conveniencia de la GIZC, expone los principios generales de una gestión adecuada del litoral, explica el concepto de GIZC y formula las futuras opciones para la estrategia. Importante es, desde luego, conocer las razones que hacen precisa una nueva estrategia de gestión del litoral: legislación y políticas públicas fragmentarias y sin coordinación, planificación puntual sin perspectiva de futuro y sin referencia a la sostenibilidad, rigidez burocrática que dificulta la adaptación de las políticas a la realidad local, escaso desarrollo de iniciativas locales de gestión sostenible, aplicación de una gestión del litoral basada en conocimientos muy limitados de los procesos costeros y producción de una investigación científica y técnica de recogida de datos sin contar con los usuarios finales.

En el segundo documento, más amplio, se sistematizan las experiencias de los treinta y cinco proyectos realizados del programa de demostración, que son las siguientes: autoridad que inicia el proceso, los datos para poner en marcha el proceso de la GIZC, la colaboración efectiva de todas las partes en el proceso de la GIZC, definición de aspectos jurídicos presentes (aspectos competenciales, jurisdiccionales, propiedad privada, derechos públicos sobre el litoral), evaluación de la eficacia del proceso, mecanismos de actuación de diversa naturaleza, el mantenimiento del proceso y, finalmente, la influencia de las políticas de la UE. Finalmente, se adjuntan en el documento los principales escollos encontrados para la implantación de la GIZC.

Estos documentos, elaborados a partir de la experiencia, de la realidad, junto a diferentes informes de grupos de expertos sobre el particular, han servido de punto de partida para la estrategia europea de la gestión integrada de zonas costeras, que, como se advierte, no es una forma de gestión

de asuntos de interés general diseñada en abstracto sino, más bien, el resultado de una experiencia práctica real en la que se ha podido apreciar la relevancia de los esquemas del pensamiento abierto, plural, dinámico y complementario aplicados sobre la gestión de asuntos públicos, en este caso sobre la costa, sobre el litoral.

En la reforma del Tratado de Amsterdam, en 1999, el medio ambiente adquiere una condición de horizontalidad de manera que, como dispone el artículo 6 del Tratado, “las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad (...) en particular con el objeto de fomentar el desarrollo sostenible”. Los nuevos artículos 174, 175 y 176 del Tratado tienen la virtualidad del avance producido en la democratización del proceso de toma de decisiones. Desde entonces, la generalidad de los asuntos ambientales se dirige en esquemas de codecisión. Por eso, como señala Sanz Larruga (2003), no deben extrañar las dificultades existentes para que la estrategia comunitaria se haya concretado en una Recomendación y no en una Directiva.

En 2000, consecuencia del trabajo realizado en el programa, se formula el documento COM (2000) 547 final sobre la GIZC: “Una estrategia para Europa”, dirigido por la Comisión al Consejo y al Parlamento. Este documento comunitario ofrece una serie de recomendaciones y conclusiones que configuran la estrategia europea en materia de gestión del litoral. Se basa, como hemos indicado, en toda la experiencia previa acumulada fundamentalmente en el programa y se levanta sobre dos pilares fundamentales: el principio de desarrollo sostenible y el principio de integración del medio ambiente en las demás políticas comunitarias con incidencia en el litoral. Se trata, pues, de dos grandes criterios que tienen una clara vocación de transversalidad en lo que debe ser una gestión integrada e integral de las zonas costeras. El documento está compuesto por una exposición de motivos o preámbulo y cuatro partes. A saber: el reto de la gestión de las zonas costeras, conclusiones del programa de demostración, una estrategia europea para la gestión integrada de zonas costeras y las observaciones finales. Todo ello coronado por un relevante anexo sobre los principios de la gestión integrada de zonas costeras.

En la parte relativa al reto, al desafío de esta modalidad de ordenación integral e integrada del territorio costero, se exponen los no pequeños problemas que existen para implantar una política pública como esta. Entre ellos, destacan, desde la perspectiva biofísica: la erosión intensa y creciente a causa de la inadecuación de la infraestructura humana y de un esquema de desarrollo demasiado próximo al mar; la destrucción del hábitat consecuencia de una construcción y ordenación del territorio poco planificadas o de la explotación del mar; la pérdida de biodiversidad, especialmente de recursos pesqueros; la contaminación del suelo y de los recursos hídricos; y los problemas derivados de los factores cualitativos o cuantitativos del agua. Los problemas humanos son también graves: inestabilidad social que trae consigo en declive de las actividades económicas tradicionales más compatibles con la sensibilidad ecológica; la competencia

entre los usuarios para la explotación de los recursos; destrucción del patrimonio cultural y debilidad del tejido social ante el imparable ascenso de un turismo incontrolado; pérdida de territorio ante la creciente erosión de la costa; concentración y marginalización en estas zonas; delincuencia y asaltos a propiedades privadas en el enclave costero ante la crisis de seguridad y la crisis económica. En la zona costera se calcula que vive el 50 % de la población europea por lo que una estrategia de gestión del litoral más humana, más equilibrada, más ecológica y más abierta al desarrollo sostenible se nos presenta como uno de los grandes desafíos que tenemos planeados a nivel global en este momento.

En la segunda parte se trata de volcar la experiencia del programa de demostración. En este sentido, se identificaron una serie de razones que explican los problemas comunes que todavía existen en las zonas costeras. Por ejemplo, se llama la atención sobre la falta de visión en relación con la costa, probablemente debido a un pensamiento cerrado que todavía habita, y con mucha fuerza, en la mente de muchos dirigentes; inadecuación de la participación de los habitantes del litoral en la formulación de soluciones a los problemas; legislación y política europeas mal coordinadas; rigidez burocrática, falta de coordinación entre Administraciones públicas y escaso apoyo a las iniciativas locales de gestión sostenible de la costa. Estos problemas tienen un punto en común: son expresiones de una forma de perspectiva unilateral del territorio. En cambio, la GIZC propone un enfoque integrado, la colaboración entre los agentes y sectores implicados, sean públicos o privados. El programa enseña algo que es obvio y que se ha demostrado en otros intentos de reformas administrativas. Los cambios, que han de ser graduales ordinariamente, pueden hacerse en mejores condiciones en los espacios locales y regionales que a nivel nacional o supranacional. Eso sí, como dispone el documento que estamos glosando, la Administración nacional o supranacional tiene unas competencias muy importantes ya que la regulación general de la GIZC no se puede dejar en el escalón local puesto que es una estrategia de aplicación a toda la zona costera europea que reclama unos principios generales que corresponde a la Unión Europea establecer.

Para que las estructuras públicas supranacionales puedan cumplir su tarea es menester determinar las competencias que son propias de cada nivel de gobierno. Esta tarea aparece reseñada en el documento y es especialmente útil y gráfica para saber en cada momento cuál es la Administración competente y también, por supuesto, para comprender mejor el alcance de ordenación general de la UE y del Estado miembro y la naturaleza más específica de las actuaciones que corresponden a las autoridades locales y regionales. Así, por ejemplo, a nivel local encontramos las siguientes funciones: recopilación de la información acerca de las condiciones y características locales de esa concreta zona costera, promover la participación entre agentes locales interesados, garantizar la mejor aplicación práctica del enfoque integrado, alcanzar consensos y realizar arbitrajes. En el nivel regional se coordinan las acciones locales, a los Municipios, se garantiza la aplicación coordinada de la legislación comunitaria europea

y la normación del Estado miembro, y se garantiza la colaboración de los países colindantes para resolver los problemas transfronterizos. Por lo que se refiere a las competencias del Estado miembro es fundamental proporcionar un marco jurídico adecuado, garantizar la coherencia de la legislación nacional con los programas que afectan a la costa, marcar la orientación y contribuir al fomento de las actividades coherentes a escala regional y local. Finalmente, en la dimensión comunitaria, nos encontramos con tareas tan relevantes como el fomento de la coordinación a escala comunitaria europea, evitar o limitar los efectos negativos de las políticas comunitarias europeas sobre el litoral y desempeñar un papel de liderazgo y orientación, definiendo un marco que permita la actuación de los demás niveles de gobierno siempre con pleno respeto del principio de subsidiariedad.

En la tercera parte se concreta en sentido estricto la estrategia europea de GIZC a través de un conjunto de actuaciones que, bajo el principio de proporcionalidad, aprovechen los instrumentos, programas y recursos ya existentes.

El siguiente "iter" que hemos de glosar, como resultado de este periplo de la UE hacia la GIZC es la propuesta de Recomendación presentada al Consejo y al Parlamento europeo mediante el documento COM(2000)545 final, de 8 de septiembre de 2000. El documento versa sobre los siguientes puntos: una visión común, los principios, los inventarios nacionales, la estrategia nacional, la cooperación y los informes.

Es posible, como hemos comentado, encontrar puntos comunes a todos los Estados miembros en materia de GIZC precisamente a causa de la existencia de diferentes aspectos o dimensiones que afectan a la costa en toda Europa y que se han de tener en cuenta a la hora de formular políticas integradas e integrales de gestión del litoral. En concreto, el documento se refiere a esa visión común basada en unas posibilidades económicas y laborales sostenibles, en un sistema cultural y social operativo en comunidades locales, una gestión adecuada de los paisajes con fines estéticos y para el disfrute colectivo, la integridad del ecosistema y gestión sostenible de los recursos, vivos o no, de los componentes terrestres y marinos de la costa y, finalmente, en el caso de las zonas costeras aisladas, su plena incorporación en la corriente europea.

A los efectos de este trabajo, es importante constatar que este documento enuncia una serie de principios de la buena gestión del litoral, principios que están en la base de los postulados del pensamiento abierto, dinámico y plural que configura el sentido del derecho fundamental de los europeos a una buena administración y a un buen gobierno de los asuntos de interés general. Dichos principios a los que deben someterse los Estados miembros costeros son: perspectiva amplia y global, a largo plazo, gestión modulada y gradual, conocimiento de las características locales, trabajo en armonía con los procesos naturales, planificación participativa, apoyo de todos los niveles de gobierno y administración con competencias en la materia y combinación de instrumentos y técnicas. Estos principios no son nuevos, sino criterios que han salido de los trabajos previos, de la experiencia y del convencimiento

de las bondades de la integración como dimensión central para la gestión de la costa, sea en los asuntos administrativos, sea en los asuntos sustanciales.

La confección de inventarios nacionales facilita el acopio de información y documentación plural y multidisciplinar que facilitará la propia gestión cotidiana. Habrá de referirse tanto a las cuestiones institucionales como al papel de la sociedad civil junto a sectores como la pesca, los transportes, la energía, la gestión de recursos, la protección de las especies y hábitats, el empleo, el desarrollo regional, el turismo, el ocio, la industria y la minería, la gestión de residuos, la agricultura o la educación. A partir de los datos recopilados en cada país, cada Estado miembro formulará una estrategia nacional, en el marco de los principios de la GIZC, adecuada a su realidad y características propias. Esa estrategia nacional contemplará también diferentes cuestiones que subyacen en la cuestión. Es el caso de la determinación de las competencias que corresponden a las Administraciones internas y los mecanismos de coordinación y colaboración previstos. Es el caso de la definición de la articulación e interacción de diversos instrumentos para la aplicación en cada país de los principios de la GIZC, tales como los instrumentos de ordenación del suelo, compra de terrenos y declaración de dominio público, acuerdos voluntarios, o incentivos económicos y fiscales. Es el caso también de la búsqueda de soluciones a los problemas de naturaleza legislativa que pueda haber entre zonas costeras y zonas marinas. Es el caso del fomento de iniciativas sociales en materia de GIZC y su posible financiación. Es también, por supuesto, el caso de la determinación de los mecanismos para garantizar la aplicación de la normativa comunitaria europea en la materia, el problema de las fórmulas de control permanente y difusión de la información sobre el litoral. Y, finalmente, y no por ello menos importante, la forma en que los programas educativos nacionales, regionales y locales pueden contribuir a facilitar los principios de la GIZC como exponente de un razonable grado de compromiso con los criterios que presiden la educación cívica de un país.

Como es lógico, se insta a los Estados miembros a que cooperen en esta materia entre sí, intercambiando experiencias, sistemas de coordinación y, sobre todo, exhortando a los países a que trabajen conjuntamente con la UE en la construcción y desarrollo de esa visión común concretada en un Foro europeo de partes interesadas en las zonas costeras.

Los Estados miembros deberán informar a la Comisión, una vez incorporada la Recomendación al Derecho interno de los Estados, acerca de la experiencia de su implementación cada dos años.

La propuesta de Recomendación se convirtió Recomendación del Parlamento y del Consejo sobre la GIZC el 30 de mayo de 2002, pidiendo a la Comisión que revisara su aplicación y que presentara al Parlamento y al Consejo un informe de evaluación.

ESTUDIO ESPECIAL DE LA COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN COM (2007) 308 FINAL AL PARLAMENTO Y AL CONSEJO SOBRE EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN INTEGRADA DE ZONAS COSTERAS EN EUROPA

Efectivamente, la Comunicación de la Comisión 308 final es un informe al Parlamento y al Consejo sobre la evaluación de la GIZC en Europa que se realiza de acuerdo con la Recomendación sobre la GIZC realizada a partir de un informe externo de evaluación centrada en la aplicación de la Recomendación de 2002, de un informe de la Agencia Europea de Medio Ambiente con una evaluación espacial integrada de la costa europea y de un estudio del grupo de trabajo sobre indicadores y datos (WG-ID) en el que se analiza la utilización de indicadores en los informes nacionales realizados en aplicación de la Recomendación de 2002.

En materia de protección y conservación del medio marino hay que destacar que en octubre de 2005 la Comisión adoptó una propuesta de Directiva sobre estrategia marina en la que lógicamente se apoyaba la aplicación de la gestión integrada de zonas costeras. Ambas políticas, estrategia marina y GIZC, a su vez, han de comprenderse en una dimensión más amplia: la política marítima de la UE puesta en marcha en 2006 con ocasión, como recuerda la introducción de la Comunicación de 2007, del libro verde de la Comisión europea: "Hacia una política marítima de la UE: perspectiva europea de los océanos y los mares". Además, dada la especial exposición de las zonas costeras a los posibles impactos del cambio climático, hay que tener en cuenta el segundo programa europeo de cambio climático en lo que se refiere, sobre todo, a impactos y adaptación. Por tanto, como señala esta Comunicación de la Comisión, la evaluación de la Recomendación GIZC de 2002 hay que realizarla teniendo en cuenta la política marítima de la UE, la adaptación al cambio climático así como el desarrollo de una política energética sostenible, segura y competitiva para la Unión.

A continuación, la Comunicación de la Comisión que vamos a glosar en este epígrafe antepenúltimo del trabajo, se referirá a la propia Recomendación GIZC así como a los informes nacionales de los Estados miembros a los que se refiere la citada Recomendación.

La costa es un espacio que ofrece muchos problemas derivados de muchos factores que ha de ser protegido. La Recomendación GIZC postula, como hemos señalado, un planteamiento estratégico de la ordenación y gestión del litoral a fin de alcanzar un desarrollo sostenible. Sin embargo, la realidad nos enseña que las políticas y la legislación en materia de litoral, de zonas costeras, han ido cada una por su lado, generándose muy graves problemas entre las prioridades y, sobre todo, un planteamiento fragmentado. Por eso, en la Comunicación de 2007 se reclama, con acierto, un enfoque más coherente y ordenado de la ordenación y gestión de las zonas costeras que se aproveche de las sinergias, que nivele las incongruencias al servicio de un verdadero desarrollo sostenible. Este es el objetivo de la Recomendación GIZC de 2002 como se ha comentado con anterioridad.

La Recomendación GIZC solicita a los Estados miembros costeros que informen a la Comisión acerca de su aplicación, especialmente, sobre el desarrollo de una estrategia nacional para promover la gestión integrada de las zonas costeras. La razón es sencilla: para alcanzar una gestión integrada de nivel supranacional es condición necesaria que en el seno de cada nación ya se dé una gestión integrada. A finales de 2006, 14 de los 20 Estados costeros presentaron sus informes. En la Comunicación de 2007 se refieren los aspectos a que hacen referencia los informes nacionales: estrategias nacionales desarrolladas recientemente, resultados de ejercicios de inventario o propuestas para una incipiente estrategia costera, por ejemplo. Una conclusión aparece clara: todos los Estados miembros de la UE con costa regulan, de alguna forma, la utilización y el desarrollo del litoral. Durante el período 2004-2005, dice la Comunicación, se hicieron avances hacia un enfoque más integrado de la ordenación y la gestión, aunque "siguen siendo aún muy pocos los casos en que se observa una GIZC madura y realmente operativa en la que participen todos los niveles de gobernanza".

Esta valoración de la Comisión muestra hasta qué punto la cooperación y participación de los diferentes niveles de gobierno y administración con competencias en la costa es el principal escollo para la gestión integrada de las zonas costeras. Este comentario pone de manifiesto la necesidad de seguir trabajando en una cultura política y administrativa en la que se faciliten los esquemas de entendimiento explicando las razones sobre las que descansa esta manera de enfocar el interés público. El principio básico que preside la gestión del litoral es la digna calidad de vida de sus habitantes. Por ello, la gestión y ordenación de las costas ha de atender a este principal objetivo de manera que las cuestiones administrativas han de estar al servicio de esta gran tarea.

La Comisión, además de hacer constar esta dificultad en orden a la implantación de una gestión integrada de las zonas costeras, señala también que la GIZC es un proceso lento y a largo plazo. Es lento porque siendo la Recomendación de 2002 las estrategias nacionales de GIZC se adaptaron cuatro años después, en 2006, y su implementación no ha hecho más que empezar. Es a largo plazo y, por eso constante, hacia una gestión, administración y gobierno del litoral cada vez más integrado. Los grados y la intensidad, como es lógico, variarán según países y realidades, pero lo fundamental es ser consciente que se trata de un camino sin retorno porque la integración y la multidisciplinariedad son componentes de la esencia de la realidad de las zonas costeras. La virtualidad de la Recomendación GIZC ha permitido una mayor conciencia y una mayor sensibilidad hacia el desarrollo sostenible en una metodología inspirada, como hemos señalado, en los postulados del pensamiento abierto, plural, dinámico y complementario.

La observación de lo que acontece nos muestra que los enfoques siguen siendo sectoriales en su mayoría aunque poco a poco va calando la perspectiva de integración. Por eso la Recomendación GIZC sigue vigente y es válida, como dice

la Comunicación que glosamos, “como base para continuar apoyando estos procesos de integración”. No es necesario, por el momento, una nueva toma de posición de la UE sobre la materia puesto que el camino de la Recomendación no ha hecho más que empezar, la UE está debatiendo sobre la estrategia marina y sobre la futura política marítima, temas inextricablemente conectados a la gestión integrada de las zonas costeras. En este marco, como señala la Comisión, lo razonable es revisar la evaluación de la Recomendación GIZC como parte del seguimiento de la futura política marítima de la UE una vez que terminen los debates interinstitucionales en torno a la regulación sobre la estrategia marina europea.

A la vista de los informes nacionales sobre aplicación de la Recomendación, la Comunicación de la Comisión entiende que existen pocos indicios de que existan mecanismos efectivos de aplicación. El problema reside en que hay problemas de financiación y, sobre todo, en la ausencia de un compromiso y un apoyo efectivo a largo plazo para la integración en un marco en el que la falta de sincronización, coordinación es tantas veces la regla general en materia de relaciones interadministrativas. Otro problema que denuncia la Comunicación es que la GIZC tiende a articular litorales más medioambientales, mientras que “el desarrollo económico sostenible y las consideraciones deben incorporarse también a las estrategias”.

Muy relevante considera la Comisión la codificación de un elenco de principios comunes que impregnan la buena administración, ordenación y gestión de las zonas costeras. Esos criterios, insisto, surgen de los esquemas del pensamiento abierto, plural, dinámico y complementario en su proyección sobre el principio de la buena administración en materia de gestión del litoral. Cuando tales principios son objeto de aplicación en los distintos Estados miembros, se observa que la Recomendación GIZC en la UE, en su implementación práctica, pone de manifiesto, dice la Comisión, diferencias en la interpretación y comprensión del concepto mismo de la gestión integrada de zonas costeras en Europa. En realidad, pretender que los principios de la buena administración en materia de gestión del litoral se apliquen de la misma manera en todos los países es, me parece, algo irreal. Existen diferencias bien notables en las condiciones geológicas y administrativas de los Estados que hacen muy difícil una aplicación homogénea de los principios. El problema, más que en la aplicación homogénea, reside en una mejor comprensión del sentido de estos principios, que más que criterios ordenados a soluciones idénticas para todas las situaciones, son guías o faros que preservan la esencia de un sistema de gestión del territorio marítimo-terrestre basado sobre una visión abierta, plural, dinámica y complementaria de la costa en orden, insisto, a la digna calidad de vida de los habitantes. Quizás por eso la Comisión, a la vista de los informes nacionales apela a la necesidad de una análisis comparativo más sistemático y un mayor intercambio de experiencias en Europa.

Por lo que se refiere a la evaluación de la GIZC el problema radica en que sólo unos cuantos países de hecho han recogido y analizado indicadores específicos para las zonas costeras.

La Comisión europea señala en este punto en la Comunicación que estamos comentando que “falta una metodología que vincule los esfuerzos de la GIZC con las tendencias de la sostenibilidad(...), aunque la metodología para evaluar los impactos espaciales de las políticas de la UE ha progresado, la falta de datos y de sistemas eficaces de intercambio de información sigue siendo una barrera para la utilización más generalizada y proactiva en los procesos de toma de decisiones”. Este es, por otra parte, un reto permanente de la UE en la implementación de sus diferentes políticas públicas, pues no todos los países miembros disponen ni de los mismos medios, ni de los mismos sistemas, ni, por supuesto, de la misma conciencia de la relevancia de la evaluación de los resultados que se obtienen en los distintos campos.

La Comisión subraya en este punto la necesidad de recabar la información que sea menester para una mejor toma de decisiones. Es claro que las decisiones que no se adoptan sobre la realidad son decisiones irracionales y condenadas al fracaso. En esta materia, tan apegada a la realidad, disponer de buenos sistemas de recogida de información contrastada es una garantía de éxito. Por ello, la Comisión destaca que “será preciso invertir más en capacidad para reunir información, analizar esa información y comunicársela a los responsables de la toma de decisiones y al público en general”. En este sentido, la Directiva INSPIRE sigue diciendo la Comisión, el marco jurídico para una infraestructura más eficaz de utilización y difusión de la información espacial. En este sentido, el sistema compartido de información medioambiental que están desarrollando la Comisión, la Agencia Europea del Medio Ambiente y los Estados miembros en el contexto de esta Directiva debieran contribuir a facilitar el acceso a la información en las zonas costeras.

Un aspecto común en la GIZC a pesar de la variedad y diversidad de las costas europeas es la exposición, cada vez mayor, del litoral europeo al cambio climático. Este tema habrá de tenerse en cuenta en la gestión integrada de las costas, como el de la proyección sobre las costas europeas de algunas formas de energía renovable, lo que, como señala la Comisión en la Comunicación que estamos glosando, debe conducirnos a una política energética sostenible, segura y competitiva para la UE. Estas circunstancias, el clima y las nuevas formas de energía renovable, es indudable que van a demandar soluciones basadas en la metodología GIZC que no pierdan de vista sus valores fundacionales: equilibrio, protección ambiental, desarrollo sostenible y, sobre todo, búsqueda de una permanente y digna calidad de vida para los seres humanos que habitan el litoral, cada vez más. Esta perspectiva, como señala la Comisión, reclama un planteamiento territorial coherente y multisectorial en el que se integre la perspectiva de los efectos del cambio climático. En este sentido, la GIZC “contribuye a la creación de un marco apropiado para promover estrategias integrales de reducción de los riesgos y adaptación en las zonas costeras, aprovechando los resultados existentes y los resultados de la investigación de la UE en materia de evaluación y gestión de inundaciones, de protección del suelo o, en general, los conocimientos de cartografía aplicada a los diferentes riesgos en la evaluación de impactos.

Las políticas públicas modernas tienen que tener presente que vivimos en una sociedad de riesgos y que el sistema de derecho público global cada vez es más consciente de la importancia de los principios preventivo y precautorio. Principios que traen causa de la evolución del derecho ambiental y que, por ello, cobran especial relevancia en materia de GIZC.

La dimensión integral e integradora de la gestión del litoral es una expresión de la buena administración y del buen gobierno de asuntos de interés general. En esa medida, y por esa razón, la Comisión ve con buenos ojos que este planteamiento territorial de integración se aplique a otras zonas que, como los mares y los océanos, son objeto de múltiples presiones o intereses que están en conflicto. La GIZC debe llevarse, pues, a la zona marítima, en la que cada vez es más importante, lo observamos cotidianamente, que resplandezcan los esquemas de cooperación y colaboración que son tan obvios en la gestión de la costa. Incluso, como señala la Comisión, aún más importante es, en la propuesta de Directiva sobre la estrategia marítima, de unidades de ordenación y gestión marinas en forma de regiones y subregiones marinas.

La Directiva propuesta sobre estrategia marina tiene evidentes conexiones con la GIZC. Sobre todo porque, como dice la propia Comunicación de la Comisión Europea, establecerá las normas medioambientales para salvaguardar el medio ambiente marino y la base de recursos marinos que representa, definiendo controles espaciales y temporales y buscando el objetivo general de un estado ecológico satisfactorio. Es decir, en la Directiva en proyecto habrán de tenerse muy presentes determinadas medidas de ordenación espacial marítima en las que la GIZC tiene una especial importancia. Igualmente, en esta materia son fundamentales los convenios sobre mares regionales, sobre todo en la proyección de la Directiva propuesta en la dimensión regional. Ahora bien, la futura política marítima de la UE, a partir de lo dispuesto en el Libro Verde de 2006, considerará dice la Comisión en la Comunicación, “la introducción de un sistema de ordenación del espacio marítimo”. En efecto, “el desarrollo sostenible de los mares y los océanos de la UE pueden exigir un planteamiento más general de ordenación y gestión para hacer frente al conflicto y la competencia entre los diversos usos de los recursos y el espacio oceánico”. Es evidente que para encontrar lugares adecuados en los que ubicar determinadas actividades económicas y evitar usos incompatibles es fundamental la experiencia de la GIZC.

En efecto, para gestionar más eficientemente el espacio marino es menester gestionar adecuadamente el desarrollo conexo tierra adentro como dice la Comisión. Por ello, la GIZC, por su carácter integral, porque se orienta hacia objetivos y obedece a la resolución de problemas en el contexto de una política marítima europea, ofrece, sigue diciendo la Comisión, “un claro valor añadido en comparación con algunos sistemas tradicionales más rígidos, de ordenación y gestión”. La GIZC, por otra parte, dada su peculiar fisonomía en la que la coherencia, sincronización y coordinación en los niveles de gobierno y administración es una de sus características más acusadas, puede

facilitar esquemas de entendimiento en los que los diferentes aspectos a considerar se puedan administrar de acuerdo con las reglas de la hoy denominada buena administración de los asuntos de interés general. La GIZC puede ayudar a trabajar en diferentes niveles y sortear las dificultades administrativas que aparecen cuando falta esa visión abierta y complementaria de la realidad sobre la que se ha construido la moderna teoría de la buena administración y el buen gobierno de los asuntos de interés general. En este sentido, la claridad, la certidumbre y la previsibilidad de las políticas, consecuencia del principio de confianza legítima, de construcción europea, que deben estar en la base de la GIZC, “facilitarán el desarrollo sostenible de las economías marítimas mejorando las posibilidades de sustento económico de las comunidades costeras”.

Gracias a los avances en materia de GIZC se ha producido una mejora en el contexto de las políticas y la legislación de la UE en relación con las zonas costeras. Zonas costeras que de una y otra manera están afectadas por el conjunto de las políticas de la UE. De ahí que la propia Comisión entienda que una vez publicado en 2001 el denominado Libro Blanco sobre la gobernanza europea, hay que fomentar la participación, la rendición de cuentas, la eficacia y la coherencia en la toma de decisiones y la ejecución de las políticas de la UE. En este sentido, acciones como la publicación de programas de trabajo, evaluación del impacto de las políticas, consultas con las partes interesadas en las políticas tendrán cada vez mayor importancia. En efecto, como es sabido, el Libro Blanco de la gobernanza aplicado a esta materia de la política marina aconseja continuar “fortaleciendo la coherencia y las sinergias entre los numerosos instrumentos y políticas de la UE que afectan a las zonas costeras”.

Por lo que se refiere específicamente al desarrollo sostenible de las zonas costeras, es menester constatar una peligrosa tendencia al agotamiento de los recursos costeros y a la pérdida de espacios naturales en la costa. La UE ha reaccionado ante esta inquietante realidad y ahí tenemos, por ejemplo, la Directiva marco sobre las aguas del 2000, las Directivas sobre los hábitats y las aves de 1992 y 1979, el plan de acción “detener la pérdida de biodiversidad para 2010” de 2006, así como la Directiva sobre evaluación estratégica medioambiental aplicable a planes y programas. En materia de gestión de riesgos costeros específicos, la Comunicación de la Comisión recuerda que las inundaciones costeras son objeto de la propuesta de Directiva relativa a la evaluación y gestión de las inundaciones de 2006, que los deslizamientos de tierras y el sellado de suelo están regulados en la propuesta de Directiva por la que se establece un marco para la protección de suelo y que tanto en materia de escasez de aguas, sequía y turismo se está trabajando en el seno de la UE.

Una vez conocido el estado de la cuestión en materia de GIZC en el marco de la UE, sus luces y sus sombras, la Comisión europea, fiel a la naturaleza dinámica de la gestión integrada de las zonas costeras, aboga por continuar los esfuerzos tendentes a implantar esta metodología de ordenación y gestión del espacio marítimo-terrestre. Para la tarea, la Comunicación de la Comisión que estamos glosando en este epígrafe establece una serie de orientaciones.

En primer lugar, se anima a los Estados miembros costeros a aplicar sus estrategias nacionales de GIZC. Donde se hayan adoptado, que se elaboren. La finalidad de esta estrategia es, como ya bien sabemos, alcanzar un desarrollo medioambiental, social, económico y cultural equilibrado en colaboración con todas las partes implicadas.

En segundo término, para conseguir una aplicación más coherente y una mayor comprensión de la GIZC, es preciso clarificar los principios de la denominada buena administración o buen gobierno de las zonas costeras.

En tercer lugar, se subraya la relevancia de tener presente en la estrategia marina la necesaria colaboración y fecundo diálogo entre la GIZC y el desarrollo sostenible de los mares y océanos de la UE, de forma que la gestión integrada del litoral sea parte integrante de la futura política marítima de la UE.

En cuarto lugar, siendo muy importante seguir apoyando la GIZC en tierra, es menester incidir en la cooperación a nivel de mares regionales. En este sentido, la coherencia entre los planes, programas y gestión que se refiere a la parte terrestre y marina de las zonas costeras, es fundamental. Igualmente, como dice la Comisión, la Directiva propuesta sobre la estrategia marítima y el trabajo conectado de los convenios relativos a los mares regionales proporcionarán instrumentos importantes para llevar a cabo la tarea.

En quinto término, dada la gran vulnerabilidad de las zonas costeras a riesgos de diversa naturaleza, las estrategias en esta materia han de realizarse también de manera coherente con la propia gestión integral del litoral que se ocupa de peligros naturales o tecnológicos específicos.

En sexto y último lugar, además de seguir mejorando en materia de buenas prácticas de GIZC entre las regiones costeras, es preciso también reforzar la recogida de datos y su intercambio entre las Administraciones públicas implicadas en la gestión del litoral con el fin de que las políticas y la toma de decisiones en la materia sean realistas y eficaces. Igualmente, junto a la necesidad de buscar patrones e indicadores comunes en las materias en que sea posible, es menester evaluar la eficacia y la eficiencia real de la GIZC.

Para terminar, la Comisión, desde una perspectiva de mayor altura, entiende que la aplicación directa de la GIZC desde 2007 se verá fortalecida por la política de cohesión europea a través del objetivo de cooperación y de la iniciativa "Las regiones, por el cambio económico" de 2006, que incluye entre sus cuestiones la gestión de las zonas costeras. Además, el Fondo europeo de pesca, regulado en 2006, también incluye un relevante apartado dedicado al desarrollo integrado y sostenible de las zonas dependientes de la pesca, donde, como es obvio, la pesca tiene una importancia capital. En este sentido, la acción de coordinación ANCORA, puesta en marcha en 2006 gracias al apoyo de la UE, tiene la gran misión de estructurar la hasta ahora fragmentada tarea de investigación y educación sobre el litoral.

REFLEXIÓN FINAL

Una de las principales conclusiones de este estudio es que la gestión de las zonas costeras europeas se diseña desde la perspectiva del buen gobierno y la buena administración del litoral. Que se haya bautizado a esta modalidad de ordenamiento y gestión de la costa de integradora es una manifestación de la proyección de los postulados del pensamiento abierto, plural, dinámico y complementario y, sobre todo, una característica de una buena forma de gestión y gobierno del litoral.

Se ha comprobado a lo largo y ancho de estas apretadas líneas que en materia de litoral, junto a la perspectiva jurídica, es menester caer en la cuenta de que otras realidades, tanto o más importantes que el Derecho, gravitan sobre esta problemática. Sin comprender la dimensión ecológica, espacial o económica es bien difícil comprender el sentido y alcance de la llamada acertadamente gestión integral de las zonas costeras.

Otra consideración que nos enseña la realidad es que la integración de la gestión del litoral presupone que existe una armoniosa y razonable conexión entre los diferentes niveles de gobierno y administración en la materia. Junto a la integración de los aparatos administrativos con competencias en la materia, es muy importante propiciar espacios de cooperación y colaboración entre los diferentes niveles de gobierno con competencias reales en materia de litoral.

Las diferentes normas, recomendaciones y comunicaciones europeas que se han ido produciendo en los últimos años revelan que el grado de desarrollo que ha tenido en la UE la gestión integrada de las zonas costeras es proporcional al sentido y a la funcionalidad que en las políticas europeas se ha dado a conceptos tan importantes como la integración, la cooperación o la complementariedad.

En fin, aunque el camino que queda por recorrer es largo, se puede afirmar que en materia de gestión integrada de las costas, a pesar de las sombras que todavía gravitan, hay luces que permiten adivinar un horizonte positivo. A pesar de la degradación del litoral, a pesar de la carga de contaminación que sufre, a pesar de la ausencia en ocasiones de sincronía entre los niveles de gobierno, en estos años, como se comprueba, se han dado pasos importantes que deben culminar con la consideración de la GIZC como un componente estratégico de la política ambiental y de la política marítima. Algo que cada vez está más cerca porque poco a poco el pensamiento abierto, plural, dinámico y complementario va calando en el estudio de los diferentes asuntos de interés general que conforman la agenda política y administrativa.

Todo ello, por supuesto, al servicio de una digna calidad de vida de los habitantes de las costas. La gestión integrada de las costas no es un fin en sí misma. Es un medio, y muy bueno, muy adecuado, para que el buen gobierno y la buena administración de asuntos públicos demuestren la centralidad de la dignidad del ser humano.

BIBLIOGRAFIA

- ALONSO GARCIA, E. *El derecho Ambiental de la Comunidad Europea*, Madrid, 1993.
- BARRAGAN MUÑOZ, J.M., *Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral*, Barcelona, 1993.
- BARRIO GARCIA, G. *Régimen jurídico de la pesca marítima*, Madrid, 1998.
- CALDERARO, N. *Droit du Litoral*, Paris, 1993.
- BRETON, F. *El litoral: bases para el planeamiento y la gestión integrada de un espacio dinámico y vulnerable*, Quaderns d'Ecología Aplicada, nº 13, 1996.
- COMISION EUROPEA, *Hacia una estrategia europea para la gestión integrada de las zonas costeras: principios generales y opciones políticas*, Bruselas, 1999.
- COMISION MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO, *Nuestro futuro común*, Madrid, 1992.
- CONSEIL D'EUROPE: *Modele de Loi sur la gestion durable des zones cotieres eu Code de conduite European des zones cotieres*, Estrasburgo, 1999.
- COULUMBIE, H. Y REDON, J.P. *Le droit du litoral*, Paris, 1992.
- FUENTES BODELÓN, F. *Calidad de vida, medio ambiente y ordenación del territorio*, Textos Internacionales, I, CEOTMA-CIFCA, Madrid, 1982.
- GARCIA PEREZ, M., *La utilización del dominio público marítimo-terrestre*, Madrid, 1995
- GHEZALI, M. *Gestion integree des zones cotiers*, Boulogne, 2000
- LOPEZ RAMON, F. *Estudios jurídicos sobre la ordenacion del territorio*, Pamplona, 1995.
- MARTIN MATEO, R. *Planificación ambiental oceánica*, Gestion ambiental 1, 1999.
- MENENDEZ REXACH, A, "Coordinación de la ordenación territorial con políticas sectoriales que inciden en el medio físico", *Documentación administrativa*, 230/231, 1992.
- MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS, *Ordenación de los espacios litorales en España*, Madrid, 1982.
- MORENO CANOVES, A. *Régimen jurídico del litoral*, Madrid, 1990.
- PAREJO ALFONSO, L. "La organización administrativa de la ordenación del territorio", *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 105, 1990.
- PEREZ CONEJO, L. *Las costas marítimas, régimen jurídico y competencias administrativas*, Granada, 1999.
- PEREZ MORENO, A. *La ley de costas y el planeamiento urbanístico*, Estudios Jurídicos en honor de José Gabaldón López, Madrid, 1990.
- PUJADAS R. y FONT J. *Ordenación y planificación territorial*, Madrid, 1998
- RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (Dir.) *Las costas y su problemática*, Santiago de Compostela, 1996
- SANZ LARRUGA, J. *Bases doctrinales y jurídicas para un modelo de gestión integrado y sostenible del litoral de Galicia*, Santiago de Compostela, 2003.

Marta García Pérez

PLANTEAMIENTO

El 28 de julio de 1988 el Congreso de los Diputados aprobaba la Ley 22/1988, de Costas. Al día siguiente, el de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, entraba en vigor, dejando atrás una regulación insuficiente y desfasada privada de la perspectiva medioambiental que imponía la Constitución española de 1978 y que se recogía ya en diversas normativas europeas.

Nadie puso en duda, entonces, los encomiables propósitos del legislador, extensamente explicados en la exposición de motivos que acompaña a la Ley¹, pero la discordia estaba servida no sólo por las sospechas de invasión de competencias autonómicas -a las que habría de responder el Tribunal Constitucional tres años después²-, sino, principalmente, por los mecanismos que el texto legal ponía al servicio de la consabida protección del litoral, dando, a veces, giros sorprendentes en la tradición legislativa costera, que tan ineficaz se había mostrado ante el progresivo deterioro de la costa.

“La Ley es, pues, en muchos puntos, profundamente innovadora... En algunos casos la innovación consiste en restaurar en toda su pureza principios de hondo arraigo en nuestro Derecho histórico pero que habían quedado debilitados en su aplicación. En otros casos, en cambio, se incorporan preceptos y técnicas de nuevo cuño, con los que se trata de dar solución a los problemas derivados de la congestión y degradación del litoral” (exposición de motivos, II).

Fueron muchas y variadas las novedades que introdujo la Ley de Costas (en adelante LC). Entre ellas sorprendió la regulación de la potestad de deslinde, no por desconocida sino por irreconocible: los artículos 11 y siguientes de la LC provocaron desconcierto entre la doctrina por el abrupto cambio de perspectiva que suponía respecto a lo que comúnmente venía entendiéndose por deslinde administrativo. La sorpresa provenía, especialmente de dos cuestiones:

- el valor del acto aprobatorio del deslinde, que más allá de declarar hechos o realidades físicas, declara “la titularidad dominical” a favor del Estado (art. 13 de la LC) y

- la inversión de la regla consagrada que daba prevalencia a la posesión particular amparada por el Registro de la Propiedad, que venía obligando al Estado a reivindicar los terrenos afectados, por la contraria de hacer prevalecer la publicidad del llamado dominio público “natural”.

Tan inquietante como las dos cuestiones anteriores resultaba la remisión del artículo 13 LC (y en similares términos el art. 11) a las “características físicas relacionadas en los artículos 3, 4 y 5” de la propia LC, operación que trasladaba a sede del deslinde administrativo las complicaciones derivadas de una defectuosa definición del dominio público costero. De hecho, gran parte de los contenciosos derivarían, como se comentará, a un análisis de las dependencias afectadas y a la compleja asimilación de las mismas a alguno de los supuestos previstos en los artículos citados.

Cuando menos, la regulación auguraba una segura litigiosidad que se confirmó con el paso de los años. Un simple repaso a las colecciones de jurisprudencia arroja un dato revelador: el copioso volumen de sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia, de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo recaídas con ocasión de la aprobación de órdenes ministeriales de deslinde de la costa.

Veinte años después de entrar en vigor la normativa costera, la ocasión se muestra inmejorable para la reflexión: las técnicas se han probado, la doctrina las ha calibrado y la jurisprudencia las ha juzgado. Es el momento de valorar la bondad o el fracaso de las herramientas que el legislador creó con la pretensión -veremos si cumplida- de recuperar la franja costera. Y si esa tarea se torna excesiva, al menos podremos confirmar o rectificar los planteamientos iniciales, y, seguro, mantener algún que otro interrogante.

LA POTESTAD ADMINISTRATIVA DE DESLINDE DE LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO

El haz de facultades de que dispone el titular del dominio público para garantizar su integridad y uso público es amplio y muy variado. Entre ellas, la facultad de deslinde es recogida tradicionalmente en las normas generales³ y especiales reguladoras de los bienes demaniales⁴, con una finalidad:

permitir la identificación física de los bienes, como requisito necesario y previo a cualquier medida de intervención.

Lógicamente, la protección del dominio público requiere conocer exactamente qué bienes lo conforman, dónde finaliza la franja demanial y dónde comienza la propiedad privada. Por eso la Ley de Costas de 1969 ya ordenaba practicar los correspondientes deslindes “para la determinación y configuración de los bienes definidos como de dominio público” (art. 6.1), de igual forma que la Ley de Costas vigente dispone que “para la determinación del DPMT se practicarán por la Administración del Estado los oportunos deslindes” (art. 11).

Potestad que se atribuye al Estado, titular de la dependencia demanial en virtud de la declaración constitucional prevista en el art. 132.2 CE a cuyo tenor, son bienes de dominio público estatal, “en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental”. A tales efectos, la LC y su reglamento (RD 1471/1989, de 1 de diciembre, en adelante RC) disponen un procedimiento administrativo típico, con audiencia de los propietarios afectados e informe de las otras Administraciones territoriales.

La inflexión respecto a la conocida técnica de deslinde civil⁵ consiste en sustraer dicha facultad del ámbito jurisdiccional y reconocerla como una potestad administrativa, que permite a la Administración, sin necesidad de intervención judicial, establecer los límites físicos del dominio público⁶, sin perjuicio de las acciones judiciales que correspondan en defensa de los derechos afectados.

Por su cualidad de potestad administrativa la de deslinde es atribuida por la Ley, con una extensión y unos límites que son reafirmados por una jurisprudencia consolidada: se trata de señalar materialmente los terrenos que pertenecen al dominio público, cuantas veces sea necesario para adecuar la expresión a las definiciones legales que se establezcan en cada momento histórico, sin que en tal operación pueda reconocerse margen alguno de discrecionalidad al sujeto que tiene atribuida la potestad:

“El deslinde administrativo, ya en la Ley 22/1988, de 28 de julio, ya en la Ley 28/1969, de 26 de abril, como antes en el RD de 19 de enero de 1928 o en la Ley de 7 de mayo de 1880, es una actuación administrativa de materialización física del dominio público, determinando y configurando sobre el terreno las pertenencias demaniales en función de su definición legal; es un acto de imperio de defensa del dominio público que no implica el ejercicio de una potestad discrecional, ni a secas ni con el calificativo de “técnica”, antes al contrario es una operación jurídica que lleva las definiciones legales a su plasmación física tramo a tramo” (SAN de 6 y 20 de octubre de 2000).

“El deslinde es, pues, un acto jurídico que señala o indica materialmente los terrenos que pertenecen al dominio público estatal, pero no los crea o los innova, es decir, el dominio público existe, no porque tal naturaleza se

le atribuya al acto de deslinde, dado que la misma se le otorga por la Ley. Se trata, pues, de un mecanismo que nos dice con certeza los límites concretos de tales bienes públicos”⁸ (SAN de 22 de diciembre de 2000).

El acto administrativo de deslinde goza, como cualquier otro, de presunción *iuris tantum* de legalidad, lo que significa que las declaraciones que contenga se presumen válidas y son eficaces mientras no se demuestre lo contrario ante la Jurisdicción contencioso-administrativa. Es decir, se desplaza sobre el afectado la carga de accionar y probar. Es, además, un acto ejecutivo y ejecutorio, por tanto de obligado cumplimiento en cuanto a sus determinaciones y susceptible de ser impuesto coactivamente sin necesidad de declaración previa de los órganos jurisdiccionales⁹.

“El deslinde, lógicamente, se practica con referencia al concepto legal de dominio público vigente en cada momento, y también en consideración a los conocimientos técnicos y geográficos de la época”¹⁰ (SAP de Cantabria de 21 de diciembre de 2000).

Hasta aquí los puntos de encuentro del deslinde de costas vigente con la regulación anterior. El desencuentro se produce al regular los efectos del deslinde, y es de tal magnitud que ha llevado a la doctrina a afirmar que estamos antes una redefinición de la técnica¹¹, cuando no ante un instrumento nuevo que no coincide sino en el nombre con el que así se denomina en la normativa clásica de dominio público. La clave, el art. 13.1 de la LC:

“El deslinde aprobado, al constatar la existencia de las características físicas relacionadas en los artículos 3, 4 y 5, declara la posesión y la titularidad dominical a favor del Estado, dando lugar al amojonamiento y sin que las inscripciones del Registro de la Propiedad puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados”.

Las cursivas pretenden llamar la atención sobre los dos aspectos ya adelantados en las primeras páginas de este trabajo: en primer lugar, el acto aprobatorio del deslinde declara “la titularidad dominical” a favor del Estado; en segundo lugar, se invierte la regla tradicional que daba prevalencia a la posesión particular amparada por el Registro de la Propiedad y que obligaba al Estado a reivindicar los terrenos afectados, por la contraria de hacer prevalecer la publicidad del llamado dominio público “natural”.

Los tribunales no perdieron la ocasión de poner de manifiesto la profunda transformación de la potestad de deslinde. Es ilustrativa una STSJ de Baleares de 20 de junio de 2000¹², en la que se estudia la evolución que ha sufrido la técnica del deslinde en materia de costas desde 1969 hasta la actualidad:

“La Sentencia de 11 de noviembre de 1986 (ar. 6249) del Tribunal Supremo aludía a la eficacia del deslinde, de acuerdo con la normativa anterior a la Ley de Costas 22/1988 en los siguientes términos: “que en lo que se re-

fiere a los efectos *jurídicos del deslinde* es doctrina de esta Sala: A) Que según tiene declarado este Tribunal (...) en materia de deslinde de la zona marítimo-terrestre es principio general que el mismo *no resuelve más que un problema de límites*, es decir, la determinación de hasta dónde llega aquella zona, *sin que, por tratarse de un mero acto administrativo, pueda ser determinante de declaraciones de propiedad, ni tan siquiera de posesión, lo que produce que en manera alguna pueda generar secuencia atributiva del dominio, que únicamente procede decidir en el correspondiente juicio declarativo ante la jurisdicción civil*, que es el actualmente contemplado; y de otra parte, porque la aceptación de un deslinde administrativo, por la naturaleza y efectos expresados, lo único que revela es la existencia de una actividad delimitadora en el exhaustivo ámbito administrativo, pero no una secuencia indeclinable dominical a favor del Estado (...); B) Que no puede convertirse la acción de deslinde administrativo en vía de ejercicio paralelo de una reivindicación al margen de la jurisdicción y competencia de los Tribunales, por carecer la *Administración de la prerrogativa de aprovecharse del deslinde de los bienes de dominio público para elaborar un título jurídico de propiedad a su favor...*. Ahora bien ... la Ley de Costas de 1988 (arts. 11 a 17) presenta una importante novedad, no tanto en su trámite, que reproduce el general u ordinario (iniciación de oficio o a instancia de los interesados, suspensión del otorgamiento de concesiones o autorizaciones desde la aprobación inicial, audiencia de interesados Comunidades Autónomas y Ayuntamientos) como en los efectos de la resolución inicial y final. En efecto, *la Ley 22/1988, alejándose en tal extremo de la mera constatación posesoria, facilita el que por este medio se efectúe una auténtica definición de la propiedad pública de los bienes deslindados* y así su art. 13.1 dispone que “el deslinde aprobado, al constatar la existencia de las características físicas relacionadas en los artículos 3, 4 y 5, declara la posesión y la titularidad dominical a favor del Estado, dando lugar al amojonamiento y sin que las inscripciones del Registro de la Propiedad puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados” Y como quiera que “la resolución de aprobación del deslinde será título suficiente para rectificar, en la forma y condiciones que se determinen reglamentariamente, las situaciones jurídicas registrales contradictorias con el deslinde” (párrafo 2) resulta claro que por esta vía indirecta la *Administración viene revestida de un poder semejante al jurisdiccional y sus decisiones habrán de tener fuerza similar a la de las sentencias*¹³, en la medida en que se establece una excepción al art. 1 de la Ley Hipotecaria en cuanto a la salvaguarda por Jueces y Tribunales de los asientos del Registro¹⁴.

EL OBJETO DEL DESLINDE: LA DETERMINACIÓN FÍSICA DEL DPMT

Desde antes de entrar en vigor la LC, la doctrina ya intuía, y así lo ponía de manifiesto en los diversos comentarios al Proyecto de ley, que la delimitación legal del DPMT entrañaba notorias novedades que habrían de complicar su aplicación.

La previsión consciente de una ampliación del litoral¹⁵ destacaba el conflicto ineludible con los derechos adquiridos en la zona costera y anunciaba un grado de litigiosidad en los nuevos deslindes que se ha confirmado sin lugar a dudas, con un protagonismo casi exclusivo del derecho transitorio contenido en la Disposición Transitoria Primera de la Ley y la correlativa del RC.

La descripción del DPMT en la LC se realiza en sus artículos 3, 4 y 5, con distinta habilitación y también diferentes consecuencias. Si en el artículo 3 se recogen, aunque con matices, las dependencias demaniales expresamente consideradas como tales por el constituyente, en los artículos 4 y 5 se recogen, con mayor o menor fortuna, otras parcelas del dominio público marítimo-terrestre consideradas por el legislador en ejercicio de la reserva legal recogida también en la Constitución. De ahí que pueda hablarse de dos tipos de afectación al dominio público: afectación constitucional y legislativa.

1. La afectación constitucional

El artículo 3 de la Ley de Costas dispone que:

“Son bienes de DPMT estatal, *en virtud de lo dispuesto en el artículo 132.2 de la Constitución*:

1. La ribera del mar y de las rías, que incluye:

a) La zona marítimo-terrestre o espacio comprendido entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial, y el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos o, cuando lo supere, el de la línea pleamar máxima viva equinoccial. Esta zona se extiende también por las márgenes de los ríos hasta el sitio donde se haga sensible el efecto de las mareas.

Se consideran incluidas en esta zona las marismas, albuferas, marjales, esteros y, en general, los terrenos bajos que se inundan como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas, de las olas o de la filtración del agua del mar.

b) Las playas o zonas de depósito de materiales sueltos, tales como arenas, gravas y guijarros, incluyendo escarpes, bermas y dunas, tengan o no vegetación, formadas por la acción del mar o del viento marino, u otras causas naturales o artificiales.

2. El mar territorial y las aguas interiores, con su lecho y subsuelo, definidos y regulados por su legislación específica.

3. Los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental, definidos y regulados por su legislación específica”.

Este precepto pretende recoger las dependencias demaniales afectadas por la Constitución cuando declara en su art. 132.2 que son bienes de DPMT estatal en todo caso “la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica-exclusiva y la plataforma continental”¹⁶. El legislador ordinario se encuentra, res-

pecto a estas dependencias, vinculado por la Constitución (MEILÁN GIL¹⁷), vinculación que se agota en su necesaria inclusión dentro del DPMT pero que le permite escoger los criterios definitorios que considere más convenientes, tal y como ha dispuesto el TC en su sentencia 149/1991, respecto al art. 3.1.a) de la LC:

“La Constitución, al facultar al legislador para determinar qué bienes han de formar parte del dominio público estatal, determina por sí misma (imponiendo con ello al legislador la obligación de incluirlos en el demanio) que en todo caso formará parte de él la zona marítimo-terrestre y las playas, pero como es evidente no pretende atribuir a estos conceptos otro contenido que el de su valor léxico, ni eleva a rango constitucional las definiciones legales. El legislador, al definirlos con mayor precisión para establecer una más nítida delimitación del demanio, que es una de las finalidades plausibles de la Ley impugnada, no puede ignorar este valor léxico, pero, ateniéndose a él, es libre para escoger los criterios definitorios que considere más convenientes” (F.J. 2.A).

El legislador recupera la expresión tradicional de “ribera del mar” como término omnicomprensivo de la zona marítimo-terrestre y las playas, incorporándose nuevos espacios al DPMT mediante la ampliación de ambos, con las referencias al alcance de las olas “en los mayores temporales conocidos” (en lugar de los “ordinarios” a que se refería la Ley de 1969) como criterio definidor del límite interior de la zona marítimo-terrestre, o con la inclusión de las dunas, por poner algunos ejemplos llamativos.

Por lo demás, llama la atención la mención de las “aguas interiores” junto al mar territorial, cuando tal concepto no procede del artículo 132.2 al que invoca la cabecera del precepto¹⁸.

Podría tratar de buscarse una nota común a todas las dependencias recogidas en el art. 3 de la LC. Ésta sería su consideración de DPMT “natural” -en el sentido físico de lo que ofrece la naturaleza- por contraposición al dominio público “artificial” -en que resulta decisiva la mano del hombre-. Pero incluso esta aproximación es relativa, pues las definiciones de la LC y del RLC incluyen circunstancias naturales y artificiales al delimitar los conceptos, como en el caso de las dunas, “formadas por la acción del mar o del viento marino, u otras causas naturales o artificiales”, o el caso de “los terrenos bajos que se inundan como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas”, a los que el art. 6.2 del RLC equipara los “naturalmente inundables” cuya inundación por efecto de las mareas haya sido impedida por medios artificiales.

La jurisprudencia resulta decisiva en el proceso de concreción del DPMT natural. Su estudio arroja datos tranquilizadores unas veces, perturbadores otras, respecto a los conceptos más controvertidos del art. 3 de la LC.

Casi siempre, la actividad judicial consiste en la observación de la realidad y la constatación de las características natu-

rales de los tramos litigiosos. Es el caso de la STS de 20 de diciembre de 2002¹⁹, que se adentra en el concepto legal de “berma” (art. 4.c del RLC²⁰) y concluye, a la vista de la realidad física del tramo, que el terreno de la litis no es tal:

“... efectivamente, se trata de una superficie plana o casi plana que sigue en un escarpe, pero *tal configuración del terreno para ser demanio público marítimo-terrestre debe ubicarse en una playa con el tipo de arenas sueltas, gravas o guijarros propios de una playa y ser ese escarpe consecuencia del efecto de las olas*, y de lo que se deduce en autos es que ese desnivel del terreno seguido de una superficie plana pudiera ser eso, un escarpe seguido de una berma, pero *lo cierto es que se encuentra cubierto por una superficie vegetal que hace que, como antes se ha expuesto, no sea concluyente su carácter de playa ni mucho menos que sea efecto de las olas, deduciéndose que no hay base fáctica para concluir que se esté ante una playa* al amparo de lo regulado en el art. 3.1.b) en relación con el art. 4.b) del Reglamento”.

O de la SAN de 6 de octubre de 2000²¹, en la que el terreno litigioso se declara dunar a la vista de las evidencias de su desplazamiento o movilidad (art. 4.d RLC²²):

“... las dunas son móviles atendida su propia naturaleza, pues mientras van creciendo se mueven en la dirección del viento, y ello porque *los granos de arena suben por la pendiente de barlovento para caer por la de sotavento, de este modo si vemos una duna que no está fijada, como puede estarlo fundamentalmente por vegetación o por edificaciones, podemos concluir que es móvil y que seguirá siéndolo hasta tanto se fije*. Consecuencia es que el mejor modo de sacar del dominio terrenos que pueden estar invadidos por dunas, es fijarlas artificialmente, y en la demanda la parte actora reconoce que esto debe ser precisamente lo acaecido en el terreno deslindado, ya que existe una barrera artificial constituida por los pinos piñoneros, plantados en su día por los anteriores propietarios de la finca con intención probablemente de frenar su avance ... Respecto a si nos hallamos, o no, ante dunas móviles, o semimóviles, que como recoge la Resolución quedan incluidas en el dominio público, la Sala llega a la conclusión de que la posición de la Administración es acertada. Si observamos el Plano de unidades geomorfológicas del Estudio Geomorfológico Complementario, *vemos por las curvas de nivel como hasta la zona en que se ha pretendido fijar mediante repoblación con pinos, todo el terreno está ocupado por montañas de arena en alturas que llegan a aproximarse a los 20 metros, y cuyo desplazamiento no ofrece dudas*. Detrás de la zona vegetal aparecen paralelas casi rectas, correspondiente a relieves suaves, y en consecuencia no se dan los grandes montones de arena.- La inmovilidad predicada en la demanda no puede mantenerse en consecuencia en la superficie existente hasta la zona repoblada, presentándose la duna móvil. Más aún, estimamos que la inmovilidad no se da ni siquiera en la zona ocupada por los pinos y posterior, pues *no se constata que hayan dejado de*

desplazarse las dunas, tal como venia ocurriendo antes de la buscada fijación. Ejemplo de ello aparece claro en algunas fotografías del mismo tomo, así la número 20 en que las plantas no llegan a detener los montes de arena; la 31, en que la arena ha llegado a enterrar el tronco del pino, o la 37 en que aparece enterrado el árbol hasta la copa, etc...”²³.

No puede decirse lo mismo de la SAN de 22 de diciembre de 2000²⁴, en la que, desvirtuadas las primitivas características naturales del terreno, se declara su carácter demanial²⁵:

“ ... De las fotografías anteriormente mencionadas se desprende en fin, que dichos aparcamientos y centro comercial constituyen una invasión del DPMT *que ha desvirtuado las primitivas características naturales del terreno, pero no su naturaleza demanial.* La Sala tras examinar el proyecto, y en concreto el plano 2 y el reportaje fotográfico al que se remite la justificación del deslinde llega a la conclusión de que el mismo resulta ajustado a derecho, pues *no le ofrece duda alguna que nos hallamos ante dunas, sobre las que se ha llevado a cabo la explanación de terreno ocupado por centro comercial y aparcamientos,* resultando aplicable el art. 3.1.b) de la vigente Ley de Costas ... “.

Un último ejemplo, tal vez el más ilustrativo de la mezcla de criterios naturales y artificiales en la determinación del DPMT. Al definir la “zona marítimo-terrestre” se incluyen “en general, los terrenos bajos *que se inundan* como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas, de las olas o de la filtración del agua del mar” (art. 3.1.a) de la LC), descripción que permitiría, sin lugar a dudas, constatar la presencia de agua de mar en la superficie o en el subsuelo en cada tramo deslindado. El RLC rompe con el criterio “natural” y extiende la zona marítimo-terrestre a aquellos terrenos “*naturalmente inundables, cuya inundación por efecto de las mareas haya sido impedida por medios artificiales, tales como muros, terraplenes, compuertas u otros sistemas semejantes*” (art. 6.2 RLC), introduciendo un elemento artificial en la determinación del DPMT.

Podría dudarse de la legalidad del precepto reglamentario, por incorporar al dominio público terrenos que no estarían incluidos de acuerdo con la interpretación literal del art. 3.1.a) de la Ley. Pero lo cierto es que los tribunales ya equiparaban los “terrenos inundados” a los “naturalmente inundables” al interpretar el concepto de zona marítimo-terrestre del la Ley de Costas de 1969. Es el caso de la STS de 14 de octubre de 2002²⁶, haciendo referencia a la sentencia de instancia:

“La sentencia de instancia ... interpreta la definición de la zona marítimo-terrestre recogida en el art. 1.2 de la Ley de 1969 en el sentido de que, cuando en él se utiliza la expresión “que baña el mar en su flujo y reflujo”, ha de entenderse también en condicional: “que bañaría el mar”, de no mediar obras intermedias. La imprescriptibilidad del demanio le lleva a ese entendimiento que enlaza con el art. 2 del Reglamento aprobado por el Decreto 1088/1980, de 23 de mayo, el cual cuando dice “terreno

bajo ... que se inunda periódicamente por las mareas...”, también *debe interpretarse como “que se inundaría naturalmente” de no existir barreras artificiales.* Solución ahora contemplada expresamente por el Reglamento de la Ley de 1988, aprobado el 1 de diciembre de 1989, al desarrollar el art. 3.1.a) de la Ley, en su art. 6.2”.

En la sentencia comentada, referida al deslinde de las Salinas de Calpe, la dialéctica se centró, en gran medida, en valorar si el precepto reglamentario permite incorporar al DPMT terrenos que perdieron sus características naturales a lo largo de los años setenta, por la construcción de una carretera, paseos marítimos rellenos de tierras y urbanizaciones. Los recurrentes sostuvieron que el RLC hace referencia a cierto tipo de obras de contención que no incluyen las realizadas en las Salinas de Calpe:

“A su criterio, en lugar de extraer de él [se refiere al art. 6.2 del RLC] la conclusión a la que llega la Sentencia de que las Salinas son DPMT en cuanto que terrenos naturalmente inundables cuya inundación por efecto de las mareas ha sido impedida por medios artificiales, esto es la carretera y las construcciones, procede otra distinta con arreglo a la cual no cabe llegar a ese resultado. Precisamente, el sentido propio de esta disposición ciñe el alcance de la expresión “otros sistemas semejantes” que utiliza a obstáculos de naturaleza similar a los muros, terraplenes y compuertas mencionados expresamente por ella y veda la interpretación extensiva seguida por la Sentencia que incluye aquí obras como un paseo marítimo, dos calles, dos líneas de edificación y una autovía”.

El TS declara la conformidad a derecho de la Orden Ministerial recurrida, confirmando la declaración de la Sala de instancia de que

“estamos ante terrenos que reúnen las características físicas exigidas, sea por la Ley de 1969 y su reglamento, sea por la de 1988 y su reglamento, para la zona marítimo-terrestre pues, *debido a su situación y a su cota, se inundarían, como se inundaban en otro tiempo, de no ser por la intervención humana que ha opuesto barreras físicas que lo impiden.* Siendo esto así, se trata de bienes de dominio público, en cuanto tales imprescriptibles por mandato del art. 132.1 de la Constitución, no deslindados en 1971, por lo que procede deslindarlos ahora para protegerlos y preservarlos adecuadamente, como quiere la Ley de Costas ...”.

Pero el TS se pone a salvo del posible absurdo que esta doctrina podría provocar en alguna ciudad costera en las que por la situación y la cota toda ella sería DPMT:

“ ... la solución adoptada por la Sentencia está pensada para las circunstancias concretas que se dan en las Salinas de Calpe, las cuales encuentran acomodo en las reglas jurídicas que disciplinan esta cuestión. En otras palabras, la aplicación del contenido normativo de las disposiciones legales y reglamentarias se ha hecho a la vista del

ámbito sobre el que se proyectan y de la naturaleza de la controversia, buscando la solución que en Derecho le corresponde. Y ese ámbito está configurado por las singulares características de las Salinas, bien diferentes de las que presentan los terrenos ganados al mar en cualquier ciudad costera. Puede, pues, decirse que los hechos, *la realidad física, en este caso, requieren un entendimiento de la norma adecuado a ellos y, por eso, circunscrito al supuesto contemplado*. Por tanto, pensando en el que aquí nos ocupa, una vez sentado que la incomunicación con el mar de un terreno bajo contiguo a su ribera se ha producido artificialmente, cabe concluir que es aplicable el art. 6.2 del Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, en los términos en que la Sala de instancia lo ha hecho...”.

La lectura de la sentencia provoca cierto desasosiego. “Entendimiento de la norma circunscrito al supuesto contemplado”. ¿Quiere decirse que se interpreta así en este caso, pero que puede ser interpretado de modo distinto ante otras realidades físicas? ¿Cuál es el alcance que debe darse al art. 6.2 del RLC y a su expresión “inundación impedida por otros sistemas semejantes”? El principio de seguridad jurídica se resiente, sin duda.

2. La afectación legislativa

El propio art. 132.2 de la CE dispone que son bienes de dominio público estatal “los que determine la Ley”, habilitando al legislador ordinario a disponer el carácter demanial de aquellas categorías o grupos de bienes que se consideren necesarios para “la determinación, protección, utilización y policía del DPMT y especialmente de la ribera del mar”, tal y como ha señalado el TC en su sentencia 149/1991 al juzgar la constitucionalidad del art. 4 de la LC:

“... el precepto ... ha de considerarse dictado en virtud de la facultad que la misma [la Constitución] concede al legislador para determinar los bienes que integran el dominio público. *Aunque esa facultad no aparece acompañada, en el art. 132.2 que la otorga, de limitación expresa alguna, es evidente que de los principios y derechos que la Constitución consagra cabe deducir sin esfuerzo que se trata de una facultad limitada, que no puede ser utilizada para situar fuera del comercio cualquier bien o género de bienes si no es para servir de este modo a finalidades lícitas que no podrían ser atendidas eficazmente con otras medidas*. En el presente caso la finalidad perseguida es, claro está, la de “la determinación, protección, utilización y policía del DPMT y especialmente de la ribera del mar”, que es la explícitamente proclamada en el art. 1 de la Ley impugnada ... Aquellas determinaciones se refieren en todo caso a tierras que han formado parte del lecho marino (apartados 1 y 2) o que quedan cubiertos por él (3) o que han estado integrados en la zona marítimo-terrestre o son prácticamente indiscernibles de ella (apartados 4, 5 y 6), o se incorporan a ella en virtud de un negocio jurídico (apartados 7 y 8) o, por último, están ocupados por obras que son parte del dominio público estatal por afectación (apartados 9, 10 y 11)” (F.J. 2.B)”.

Haciendo uso de aquella habilitación, el legislador optó por ampliar la zona demanial a espacios de muy diverso tipo.

En unos casos, se incluyen terrenos que por sus características naturales o físicas podrían haberse contemplado junto con los previstos en el art. 3 de la Ley, como “los acantilados sensiblemente verticales, que estén en contacto con el mar o con espacios de DPMT, hasta su coronación”²⁷, “los terrenos invadidos por el mar que pasen a formar parte de su lecho por cualquier causa”, o “los islotes en aguas interiores y mar territorial” (art. 4 LC).

En otros casos, son razones de oportunidad las que justifican la afectación, pues no es posible encontrar en los bienes características físicas o naturales que los identifique con el litoral, como “los terrenos ganados al mar como consecuencia directa o indirecta de obras, y los desecados en su ribera”, o “los terrenos incorporados por los concesionarios para completar la superficie de una concesión de DPMT que les haya sido otorgada, cuando así se establezca en las cláusulas de la concesión”, o “las obras e instalaciones construidas por el Estado en dicho dominio” (art. 4 LC).

Finalmente, se dispone el carácter demanial de “las islas que estén formadas o se formen por causas naturales en el mar territorial o en aguas interiores o en los ríos hasta donde se hagan sensibles las mareas”, pero el criterio físico o natural cede cuando “sean de propiedad privada de particulares o entidades públicas o procedan de la desmembración de ésta, en cuyo caso serán de dominio público su zona marítimo-terrestre, playas y demás bienes que tengan este carácter” (art. 5 LC).

Como se expondrá más adelante, la distinción entre las dependencias incorporadas al DPMT por reunir ciertas características naturales o físicas y aquéllas otras que se incluyeron por la *voluntas legislatoris* al margen de su naturaleza podría tener especial relevancia a la hora de establecer los efectos del deslinde. A modo de adelanto, la idea que se baraja es la posibilidad de que la fuerza máxima de la potestad de deslinde, que supone atribuir la titularidad dominical al Estado, sólo se proyecte cuando se tope con bienes que reúnan las aludidas “características físicas” de los artículos estudiados.

EL CONTENIDO NECESARIO DEL ACTO DE DESLINDE

La línea de deslinde debe fijar el límite interior del DPMT, el punto de contacto entre las dependencias demaniales y las que no lo son “tierra adentro”. Además, señala el RLC que “cuando el mencionado límite interior no coincida con el de la ribera del mar, se fijará en el plano, en todo caso, el de esta última, además de aquél” (artículo 19.1). La razón es clara: el límite interior de la ribera del mar constituye el referente a partir del cual se fijan las servidumbres de tránsito, protección y la zona de influencia²⁸.

El TS tuvo la ocasión de plantearse esta cuestión, a propósito de la impugnación de un deslinde en el que, entre otras cosas, se alegaba por los recurrentes que no se había fijado

junto a la línea de DPMT la de la ribera del mar pese a no ser coincidentes una y otra:

“El proceder de la Administración se aparta abiertamente de lo dispuesto en el artículo 26 del RLC, en el que la propia Administración (sic), con toda lógica, estableció que en el procedimiento de deslinde se ha de “reflejar con precisión el límite interior del DPMT así como el de la ribera del mar cuando no coincida con aquél”. No obstante, en el caso enjuiciado, aun reconociendo la Orden impugnada que en algunos puntos la línea del DPMT no coincide con la de la ribera del mar, aprueba el deslinde dejando para un momento ulterior la delimitación de la ribera del mar, lo que genera una manifiesta indefinición, con la consiguiente inseguridad, respecto de las zonas de servidumbre y de influencia, que se miden desde el interior de la ribera del mar, según se dispone por los artículos 23 y 30 de la LC ... de modo que, al ignorarse en este caso los puntos en que existe coincidencia entre una y otra línea, se desconoce si los predios colindantes con la delimitación practicada han de soportar o no alguna clase de servidumbre legal u otras limitaciones, lo que explica la advertencia que en su día formuló el Jefe de la Demarcación de Costas, al señalar que, mientras tanto no se aprobase la línea de la ribera del mar, se produciría un vacío legal con la consiguiente inseguridad jurídica ante la petición de planos, certificados o cualquier otra documentación en que intervenga la zona de servidumbre ... *se ha incurrido en manifiesta infracción no sólo del citado art. 26 del Reglamento de la LC sino de lo dispuesto en los arts. 3, 4, 11, 13, 21, 23, 27, 28 y 30 de la LC, ya que la falta de definición de la ribera del mar impide la correcta aplicación de estos preceptos, lo que indudablemente ha de conllevar la anulación de la Orden ministerial recurrida, que expresamente deja para un momento posterior la delimitación de la ribera del mar en los puntos no coincidentes con la línea del DPMT, creando la aludida inseguridad para los titulares de los terrenos colindantes con el DPMT y que, a su vez, constituye una conculcación del principio de seguridad jurídica, consagrado en el art. 9.3 de la Constitución*” (STS de 29 de julio de 2003, ar. 7115, ponente J.E. Peces Morate).

El RC introduce, además, otra especificación respecto al dibujo de las líneas sobre el plano:

“3. En el mismo plano se señalará siempre el límite interior de la zona de servidumbre de protección”.

Dice la norma reglamentaria que la orden aprobatoria del deslinde debe reflejar no sólo la franja demanial, sino también la zona de servidumbre de protección, con sus dos líneas: la exterior, que coincidirá siempre con la línea interior de la ribera del mar y, en algunos casos, con la interior del dominio público; y la interior, que exigirá proyectar la exterior “tierra adentro” en una distancia de cien metros, con carácter general, y excepcionalmente veinte, cuando se cumplan las condiciones urbanísticas descritas en la Dispo-

sición Transitoria Tercera, 3 de la Ley de Costas. Ahora bien, el precepto debe entenderse en el marco de la distribución de competencias que fija el bloque de la constitucionalidad.

Por eso, si la señalización de esta línea interior depende de las condiciones urbanísticas de los terrenos -que además habrán tenido que ser declaradas por la Administración urbanística-, durante la tramitación del deslinde se habrá requerido a la Administración urbanística la documentación acreditativa de estos extremos y la Administración estatal se habrá limitado a plasmar sobre el plano las determinaciones contenidas en aquella. Y si el deslinde se hubiera aprobado con un determinado dibujo de la línea interior de la zona de servidumbre de protección y a posteriori se acreditara por la Administración urbanística competente que los terrenos incluidos en ella tenían en el momento de entrar en vigor la Ley de Costas las condiciones exigidas por la citada Transitoria²⁹, habría que proceder a rectificar aquella línea sobre el plano. Esta es la única interpretación posible del apartado comentado que salvaría su legalidad, porque si lo que se pretende es dotar de facultades a la Administración titular del demanio para determinar cuándo concurren y cuándo no las condiciones urbanísticas aludidas el precepto vulneraría claramente la habilitación contenida en la Ley de Costas y la propia distribución de competencias que establece la Constitución³⁰.

En fin, la fijación de las líneas de DPMT, ribera del mar y límite interior de la servidumbre de protección no ha sido cuestión pacífica. Buena muestra de ello es la litigiosidad que ha generado la aprobación de los deslindes, con una extensa jurisprudencia de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo, éste en casación. Del análisis de las resoluciones judiciales se extrae, con carácter general, una conclusión: la determinación del DPMT y la señalización de las servidumbres exige un ejercicio ponderado y juicioso, que huya de tratamientos homogéneos de las zonas costeras y persiga la máxima protección demanial con la menor incidencia posible en la propiedad privada.

LA EFICACIA DEL ACTO APROBATORIO DEL DESLINDE

Como se ha repetido, la potestad de deslinde atribuye a la Administración facultades sobre el dominio público consistentes en facilitar la delimitación de los terrenos que gozan de las características demaniales sin necesidad de pedir auxilio jurisdiccional, como sucedería para deshacer la confusión de límites entre fincas de titularidad privada.

La Administración titular del demanio puede, mediante acto administrativo, deslindar los bienes de dominio público. Dicho acto de deslinde será inmediatamente ejecutivo y ejecutorio, poniéndose a disposición de aquélla la potestad de recuperación de oficio de los bienes deslindados.

Tradicionalmente se afirmó -y así lo respaldó la doctrina de la Dirección General de los Registros y del Notariado y el propio TS- que la potestad de deslinde encontraba su freno o límite natural en las propiedades privadas protegidas por el Regis-

tro de la Propiedad. De tal manera que el deslinde no puede desconocer, so pena de nulidad, la presunción de legalidad que se deriva del artículo 34 de la Ley Hipotecaria (en adelante LH) a favor de la propiedad inscrita en el Registro. Siendo así que pesa sobre la Administración del Estado la carga de interponer acción reivindicatoria frente a los titulares inscritos, en sede civil, donde deben discutirse las cuestiones de propiedad. La posición del Estado viene fortalecida exclusivamente en el aspecto probatorio, al afirmar la jurisprudencia que pesa sobre el particular demandado la prueba de que el bien objeto de la litis es de propiedad privada³¹.

La Ley de Costas de 1988 ha dado un giro copernicano en la naturaleza, finalidad y eficacia del deslinde. Como dice la SAN de 13 de octubre de 2000³²:

“En este sentido procede recordar que la naturaleza, finalidad y efectos del deslinde ha experimentado un sustancial cambio. Así, para la anterior Ley de Costas, Ley 28/1969, de 26 de abril, el acto de deslinde tenía por finalidad (art. 6) determinar y configurar los bienes definidos como DPMT en los arts. 1, 1.3 y 5, con el consiguiente y único efecto de atribuir la posesión y ello con respeto a la figura del tercero hipotecario (art. 34 de la Ley Hipotecaria). Por el contrario, en la vigente Ley de Costas (Ley 22/1988, de 29 de julio) *el deslinde no se encamina tan sólo a determinar y configurar bienes que integran la definición legal de zona marítimo-terrestre, de forma que sus efectos consisten en, tras constatar la existencia de bienes con las características físicas de los arts. 3, 4 y 5, declarar la posesión y propiedad a favor del Estado, sin que pueda prevalecer inscripción registral alguna*. Así el acto administrativo de deslinde es título suficiente para rectificar situaciones registrales contradictorias, es título bastante para inmatricular, y aquellos bienes amparados en el art. 34 de la Ley Hipotecaria, quedan sometidos (Disposición Transitoria Primera 2ª) al nuevo régimen general de la Ley 22/88, legalizándose los usos existentes mediante concesión pero con sometimiento a los efectos depuradores de la Disposición Transitoria 4ª, eso sí, dejando a salvo las acciones civiles de los afectados. De tal forma que ya no jugará el art. 34 de la Ley Hipotecaria como límite al ejercicio de la potestad de deslinde, límite que incluso motivaba en la antigua normativa la revocación de actos de deslinde en esta jurisdicción si los actos inscritos, además, gozaban ya del amparo de una sentencia”.

Son muchas las voces que se han alzado para poner de manifiesto la abusiva regulación recogida en el art. 13.1 de la LC. Al menos, si se aplica a todas las dependencias demaniales reguladas en los artículos 3, 4 y 5 de la LC.

La dureza del precepto se atenúa, sin embargo, con una interpretación del precepto respetuosa con su tenor literal y, al mismo tiempo, razonable y coherente con la existencia de ciertas *realidades físicas o naturales* necesitadas de un “plus” de protección, como pretendió poner de manifiesto el constituyente al referirse en el art. 132.2 de algunos bienes en particular.

La tesis la adelantaba MEILÁN GIL en 1996:

“El uso multívoco y variado, explícito o implícito del demanio natural en la propia LC hace que la función y el valor que se da al deslinde no sea apropiado para todas las dependencias del DPMT.

Según el art. 13.1 LC el deslinde constata la existencia de las características físicas relacionadas en los arts. 3, 4 y 5 y al hacerlo declara la posesión y la titularidad dominical a favor del Estado. El vuelco de esta regulación del deslinde -que tiene como precedente la declaración administrativa de monte vecinal- es espectacular, con su prevalencia, además, sobre las inscripciones en el Registro de la Propiedad.

Esta constatación tiene sentido -independientemente del juicio valorativo que merezca- en relación con bienes definidos físicamente que no admitan excepciones. Cuando eso no ocurra y entren en juego cuestiones de índole jurídica la regulación que hace la LC, sin distinguir, resulta abusiva, minusvalorando un principio de interés general como es la seguridad jurídica. El problema es de primera magnitud porque, en definitiva, el DPMT se juega en la práctica del deslinde”³³.

La opinión cualificada expuesta permite retomar la idea que avanzamos páginas atrás: los efectos del deslinde deberían ser distintos dependiendo de las características de los bienes afectados. De tal modo que la eficacia cualificada que se predica en el art. 13.1 (el deslinde declara la posesión y la titularidad dominical del Estado) se produjese sólo en el caso de que los bienes deslindados reuniesen alguna de las características físicas o naturales descritas en los arts. 3, 4 y 5 de la LC en desarrollo del art. 132.2 de la CE.

La interpretación literal de los artículos 11 y 13.1 respalda esta posibilidad. Si se leen con detenimiento ambos artículos se observa entre ellos una diferencia esencial, que no es causal: la referencia a las “características” de los bienes va acompañada, sólo en el caso del art. 13, de la expresión “físicas”. La razón es clave: el art. 11 reconoce la potestad de deslinde y se refiere con carácter general y en toda su extensión a las “características de los bienes ... conforme a lo dispuesto en los arts. 3, 4 y 5 de la presente Ley”, en tanto que el art. 13.1 *restringe los efectos declarativos de la propiedad estatal derivados del deslinde a aquél en que se hayan constatado “las características físicas relacionadas en los arts. 3, 4 y 5”*.

En conclusión, los efectos del deslinde comprendidos en el art. 13 sólo deberían producirse cuando se trate de dependencias demaniales que tengan las características físicas indiscutibles de la demanialidad. En otro caso, la constatación física no ofrece dato alguno que permita “declarar” la titularidad dominical del Estado frente a títulos inscritos, que debería ventilarse ante la jurisdicción civil mediante la acción reivindicatoria interpuesta por el Estado, como venía siendo tradicional bajo la vigencia de la Ley de Costas anterior³⁴.

LA HETEROGENEIDAD DE LA COSTA:

En el marco regenerador de la costa española puesto en marcha con la LC, el deslinde se concibe como una herramienta esencial. De ahí que se encomendara a la Administración del Estado la práctica de los oportunos deslindes, tanto en zonas no deslindadas como en aquellas otras ya deslindadas si el anterior deslinde resultaba incorrecto, incompleto o insuficiente.

Tras la entrada en vigor de la LC, las actuaciones de deslinde no se hicieron esperar, aunque las actuaciones fueron lentas y con ritmo desigual³⁵. La realidad se mostraba muy diversa, y junto a parajes por deslindar, existían otros deslindados desde tiempos remotos en los que la línea interior del dominio público apenas alcanzaban a señalar las zonas de playa y la marítimo-terrestre. Al trabajo impropio de campo se le sumó la dificultad que planteaba el reconocimiento físico de las nuevas parcelas demaniales previstas en los artículos 3 y siguientes de la LC y la existencia incontestable de enclaves privados en el DPMT.

El legislador de 1988 hizo frente a situaciones muy diversas, merecedoras de tratamientos singulares, que podrían resumirse en los siguientes: terrenos por deslindar completamente (a), espacios deslindados parcialmente conforme a la Ley de Costas de 1969 (b), deslinde completado durante la vigencia de dicha Ley pero insuficiente a la vista de los nuevos criterios de determinación del DPMT (c) y, finalmente, terrenos que requieren nuevo deslinde por haberse producido una transformación sobrevenida de los espacios afectados (d).

1. Deslinde inexistente

De acuerdo con el apartado tercero de la Disposición Transitoria Primera de la LC, se procederá a la práctica de los deslindes “en los tramos de costa en que el DPMT no esté deslindado”, cuya aprobación “surtirá los efectos previstos en el artículo 13 para todos los terrenos que resulten incluidos en el dominio público, aunque hayan sido ocupados por obras”³⁶.

En estos casos, deberá ser indemnizada la privación de derechos en los términos previstos en la Disposición Transitoria Primera de la LC, según ha declarado en TC en su sentencia 149/1991 (F.J. 8.B.d)³⁷.

2. Deslinde parcial realizado conforme a la Ley de Costas de 1969

El mismo régimen jurídico resulta aplicable a los casos en que se hubiere practicado un deslinde parcial. La misma Disposición Transitoria Primera (apartado tercero) se refiere a los tramos de costa en que el DPMT esté parcialmente deslindado “a la entrada en vigor de la presente Ley”.

El RC aclara que el deslinde se considera “parcial” cuando no se hubieran incluido en él todos los bienes calificados como dominio público según la Ley de Costas de 1969. La nota de

parcialidad se atribuye, como se ve, al deslinde realizado conforme a la normativa anterior a la LC: contempla aquellos tramos en que se practicaron los oportunos deslindes conforme a la Ley de Costas de 1969 pero no se incluyeron todos los bienes que, conforme a dicha Ley, debieran haberse incluidos³⁸. Las dependencias afectadas por el nuevo deslinde, por tanto, reúnen la característica de ser terrenos de dominio público conforme a la normativa anterior, pero no deslindados. Por eso los deslindes que procedan se equiparan, en cuanto a su régimen jurídico, a los supuestos de deslinde inexistente, antes expuesto.

3. Deslinde completo conforme a la Ley de Costas de 1969

Distinto es el caso de las zonas deslindadas completamente de acuerdo con la Ley de Costas de 1969. Las situaciones a las que se enfrenta el legislador de 1988 son varias y con distintas soluciones:

- En algunos casos, el deslinde practicado con arreglo a la normativa de costas anterior se mantiene tal cual, porque se ajusta a los nuevos elementos determinantes del DPMT.

- En contadas ocasiones, se detecta la presencia de enclaves privados reconocidos por sentencia judicial firme en la zona marítimo-terrestre, playa y mar territorial.

En tal caso, la controvertida Disposición Transitoria, apartado primero, dispone que sus titulares “pasarán a ser titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento del DPMT, a cuyo efecto deberán solicitar la correspondiente concesión en el plazo de un año”, mediante una concesión por treinta años prorrogables a otros treinta, sin obligación de abonar canon. Los enclaves privados recuperados al DPMT serán incluidos en el deslinde que se practique para adaptar la nueva realidad a la LC vigente.

- En otros casos, los más, es necesario practicar un nuevo deslinde para adecuarlo a las características de los artículos 3, 4 y 5 de la LC. De acuerdo con la Disposición Transitoria Primera, apartado cuarto, “los terrenos que resulten comprendidos entre la antigua y la nueva delimitación” quedan sujetos al régimen establecido en el apartado primero de esa misma Transitoria, es decir, sus titulares pasarán a serlo de un derecho de ocupación y aprovechamiento del DPMT por treinta años, prorrogables por otros treinta, respetando los usos y aprovechamientos existentes, sin obligación de abonar canon³⁹.

- Finalmente, del deslinde anterior a la LC pueden haber resultado excluidas dependencias que, revistiendo características físicas de dominio público, están preservadas por títulos registrales amparados en el art. 34 LH.

Para adecuar el deslinde a la prevalencia de la demanialidad frente a las inscripciones registrales que proclama la vigente LC, la Disposición Transitoria Primera, apartado 2, dispone que tales terrenos “quedarán sujetos al régimen establecido en la presente Ley para la utilización del dominio público, si bien los titulares inscritos podrán solicitar

en el plazo de un año, a contar desde la entrada en vigor de esta Ley, la legalización de usos existentes, mediante la correspondiente concesión, en los términos de la Disposición Transitoria Cuarta”. Al tiempo que se declara la preferencia de sus titulares, durante un período de diez años, para “la obtención de los derechos de ocupación o aprovechamiento que, en su caso, puedan otorgarse sobre dichos terrenos”. Todo ello sin perjuicio de las acciones civiles que aquéllos puedan ejercitar en defensa de sus derechos.

4. Deslinde por alteración sobrevenida de la configuración del DPMT

Por último, el art. 12.6 de la LC recoge una regla *pro futuro*, previendo alteraciones de la configuración del DPMT “por cualquier causa”: retirada del mar o invasión de nuevos terrenos, adquisición de bienes colindantes para su incorporación al DPMT, creación de playas artificiales, terrenos ganados al mar ... En todos estos casos, es preciso realizar deslindes, donde no existieran, o modificar los existentes. Con algunas particularidades:

- Cuando se trate de “terrenos invadidos por el mar que pasen a formar parte de su lecho por cualquier causa” (apartado 3 del art. 4 de la LC), será necesaria la práctica de un nuevo deslinde (art. 27.2 RLC).

- Será necesario practicar deslindes con carácter previo a la desafectación de los terrenos recogidos en los apartados 5 y 10 de la LC (art. 18.2 LC), es decir, cuando se haya declarado expresamente la innecesariedad de terrenos deslindados como DP que hayan perdido sus características naturales de playa, acantilado o zona marítimo-terrestre o la innecesariedad de las obras e instalaciones de iluminación de costas y señalización marítima construidas por el Estado y de los terrenos afectados al servicio de las mismas (art. 27.2 del RLC en relación con el art. 18.1 LC).

- Bastará con “rectificar el deslinde existente” cuando se trate de incluir en el DPMT los terrenos a que hacen referencia los apartados 7 y 8 del art. 4 LC, es decir, los terrenos incorporados por los concesionarios para completar la superficie de la concesión de DPMT que les haya sido otorgada y los terrenos colindantes con la ribera del mar que se adquieran para su incorporación al DPMT (art. 27.3 RLC).

- Igualmente, sólo será necesaria una “rectificación” del deslinde existente para incluir los terrenos del Patrimonio del Estado colindantes con el DPMT o emplazados en su zona de influencia que hayan sido afectados al uso propio del dominio público por resultar necesarios para la protección o utilización de dicho dominio (art. 27.3 RLC en relación con el art. 17 LC).

La expresión “rectificación” referida al deslinde puede inducir a confusión: se trata sin duda de la potestad administrativa de modificar la “línea de deslinde” sobre los planos, incluyendo las nuevas dependencias, pero dicha modificación debe venir precedida del consiguiente procedimiento, pese a la confusión que genera el RLC cuando señala que en tales supuestos “será suficiente con

rectificar el deslinde existente” (art. 27.3). ¿Qué significa “será suficiente”? ¿Acaso que no es necesario tramitar un procedimiento ordinario de modificación del deslinde? Parece ser eso. Ahora bien, nunca significará ausencia de procedimiento o falta de contradicción, siendo necesario cuando menos un mínimo trámite, que conlleve la audiencia de los interesados (el concesionario, en su caso, los propietarios colindantes con la nueva línea de deslinde propuesta, etc.).

Por lo demás, el precepto analizado (art. 12.6 LC) no debe entenderse como que la Administración sólo dispone de la facultad de modificar el deslinde existente cuando se haya alterado la configuración del DPMT. Ya hemos analizado otros supuestos en que es preceptivo el deslinde, pero además ya ha tenido ocasión de pronunciarse al respecto el TS, ante las alegaciones de afectados que cuestionaban las facultades de la Administración para proceder al deslinde sin que se hubiese alterado la configuración del dominio público “por no haberse producido un hecho físico determinante de un cambio morfológico”, siendo necesario, a juicio de los recurrentes, acudir al procedimiento de revisión de oficio de actos (previsto en el art. 103 de la LPAC) en todos los demás casos, contestando el TS que:

“El procedimiento de deslinde ... tiene como finalidad constatar y declarar que un suelo reúne las características físicas relacionadas en los artículos 3, 4 y 5 de dicha Ley, sin que ello comporte la imposibilidad de practicar ulteriores deslindes si el llevado a cabo resulta incorrecto, incompleto o inexacto, aunque no haya cambiado la morfología de los terrenos, ya que el DPMT viene configurado por hechos naturales que el deslinde se limita a comprobar, por lo que *resulta innecesario usar el procedimiento de revisión de los actos administrativos ... pues con el deslinde no se persigue la revisión de actos contrarios al ordenamiento jurídico sino la determinación del DPMT a fin de constatar si efectivamente un terreno reúne o no las características contempladas en los artículos 3, 4 y 5 de la LC; y ello cuantas veces fuese necesario, ... por lo que no cabe argüir, para impedir el deslinde, la existencia de otro practicado anteriormente*” (STS 14 de julio de 2003⁴⁰).

“Este último motivo de casación [infracción de los artículos 54 y 102 de la Ley 30/1992] no puede prosperar porque *se basa en un erróneo significado del deslinde, que no puede confundirse con los actos administrativos firmes declarativos de derechos, ya que aquél no es sino un procedimiento para constatar las características físicas, relacionadas en los arts. 3, 4 y 5 de la LC, determinantes de la condición, definida legalmente, de DPMT de unos terrenos, por lo que, de concurrir aquéllas, procede incoar dicho procedimiento de deslinde cualquiera que sea el momento en que se hubiese practicado el anterior y aunque no se hubiera producido alteración física o morfológica determinante del cambio de su configuración ni modificaciones legislativas en la definición de los bienes de dominio público sino meros errores u omisiones en los ya realizados*” (STS de 29 de julio de 2003)⁴¹.

LAS COMPENSACIONES

En los recursos de inconstitucionalidad planteados en su día contra la LC y su RC tuvo un enorme protagonismo la posible violación del art. 33.3 de la CE, según el cual “nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las leyes”. Argumento que resultó central en relación con la Disposición Transitoria Primera de la LC, en sus diversos apartados, al negar los recurrentes su legitimidad constitucional por no prever indemnización a favor de los propietarios de terrenos afectados por la nueva regulación de las costas.

La fórmula escogida por el legislador hizo correr ríos de tinta y provocó una esperada contestación social que todavía se mantiene más de veinte años después. En el origen de su regulación se encuentra uno de los ejes fundamentales de la Ley echado por tierra por el Tribunal Constitucional: la existencia de un pretendido dominio público natural, que consagraba a lo largo del texto algunas disposiciones verdaderamente drásticas, bajo la tesis, defendida ocasionalmente por el Tribunal Supremo, de que no cabían, ni bajo la regulación naciente ni al amparo de ninguna otra anterior, propiedades privadas enclavadas en el dominio público marítimo-terrestre. De tal modo que si alguien hubiese pretendido tenerlas, aunque invocase inscripciones registrales a su favor y la bendición de la condición de tercero hipotecario, ni siquiera cuando la más alta magistratura así lo hubiese decidido, no tendría otra salida que aceptar resignadamente que la realidad jurídica era muy distinta y engañosa, y que lo que había adquirido, inscrito o transmitido como propiedad no era más que un derecho de uso privativo del demanio.

El sentido común indicaba que algo rechinaba en la tesis oficialista. Voces autorizadas lo manifestaron y el Tribunal Constitucional lo refrendó en su Sentencia 149/1991, de 4 de julio. Como era de esperar, el TC reconoció en la operación legislativa el ejercicio de la potestad expropiatoria:

“La norma acepta, como ya hemos dicho, la existencia de auténticas titularidades dominicales privadas en determinadas dependencias del dominio público marítimo-terrestre, descartando así, implícitamente, la posibilidad interpretativa plasmada en alguna jurisprudencia, según la cual esas titularidades no podían ser sino derechos de aprovechamiento aun cuando lo fuesen sin limitación temporal (...).

Esa naturaleza dominical del derecho declarado por sentencia judicial ... obliga a considerar que su transformación en concesión implica una muy *singular forma de expropiación*. La evidente razón de utilidad pública, constitucionalmente declarada, de tal expropiación, no puede ser puesta en cuestión ...”.

La declaración jurisprudencial suponía un giro de 180° en la política de costas. Se declaraba abiertamente la existencia

de enclaves privados en la zona marítimo-terrestre y se habilitaba al legislador para ejercitar la potestad expropiatoria por la función social reconocida a la zona costera. El mecanismo jurídico recogido en la Ley se salvaba reconduciéndolo a la figura del justiprecio: el otorgamiento a favor del propietario expropiado de una concesión exenta de canon era, en realidad, el precio de la expropiación. Precio que, considerado en abstracto, fue considerado equivalente del derecho del que se privaba a los propietarios, sin perjuicio de reconocerse la posibilidad de cuestionarlo, por insuficiente, ante la jurisdicción ordinaria:

“Que no cabe hablar de inexistencia de indemnización es cosa evidente. Si la expropiación se opera precisamente por la transformación de la propiedad en concesión, *el valor económico de ésta no puede ser entendido sino como compensación, determinada ope legis*, por la privación del título dominical (...)

... La singularidad de las propiedades a las que la norma se aplica, ya antes comentada, de una parte, el mantenimiento, aunque sea a título distinto pero por un prolongado plazo, de los derechos de uso y disfrute que los mismos propietarios tenían de la otra, y la consideración, en fin, de que en todo caso esos bienes habrían de quedar sujetos, aun de haberse mantenido en manos privadas, a las limitaciones dimanantes de su enclave en el dominio público, hacen imposible entender que la indemnización ofrecida, dado el valor económico sustancial de ese derecho de ocupación y aprovechamiento del demanio durante sesenta años y sin pago de canon alguno, no represente, desde el punto de vista del juicio abstracto que corresponde a este Tribunal, *un equivalente del derecho del que se priva a sus anteriores titulares*.

De otro lado, y con ello entramos en el análisis de la supuesta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, nada impide, naturalmente, que *los afectados por la expropiación puedan impugnar ante la jurisdicción competente el acto administrativo de conversión de su título dominical en título concesional para deducir ante él las pretensiones que estimen pertinentes frente al mismo*” (Fundamento Jurídico. 8 B STC 149/1991)⁴².

La pirueta jurídica estaba muy bien ejecutada. Dejaba en buen lugar al legislador y sosegaba, al menos momentáneamente, a los afectados. Pero pronto se mostró incompleta e insatisfactoria. La práctica de los deslindes y el otorgamiento de las concesiones provocó una ola de protestas que llegó incluso al Parlamento Europeo⁴³. Muchos de los expropiados se consideraron maltratados por la legislación de costas e injustamente indemnizados por la privación sufrida. En medio del descontento, el Gobierno promovió una modesta reforma para suavizar los efectos de una norma que había sido aprobada, veinte años antes, a iniciativa de un gobierno de su mismo color. Y lo hizo introduciendo en el Proyecto de Ley de Navegación Marítima una pactada disposición final 4ª que añade dos nuevos apartados a la Disposición Transitoria Primera de la Ley de Costas. La novedad tiene un

importante calado: los títulos concesionales reconocidos en la Transitoria Primera se declaran transmisibles *inter vivos* (*mortis causa* ya lo eran). De tal modo que el concesionario originario puede realizar negocios jurídicos con transmisión del derecho concesional mientras no se agote el plazo para el que resultó otorgado el título:

“5. Las concesiones otorgadas al amparo de lo establecido en esta disposición transitoria serán transmisibles, previa autorización de la Demarcación o Servicio de Costas, por actos “*inter vivos*”, subrogándose el nuevo titular en los derechos y obligaciones derivados de la concesión”.

La reforma esquivó el régimen general de intransmisibilidad de las concesiones que recoge el artículo 70.2 de la Ley de Costas, en el que sólo se excepcionan, además de las transmisiones *mortis causa*, las concesiones que sirvan de soporte a la prestación de un servicio público, cuando la Administración autorice la cesión del correspondiente contrato de gestión del servicio, así como las reguladas en la Ley 23/1984, de 25 de junio, de cultivos marinos, y las vinculadas a permisos de investigación o concesiones de explotación previstos en la legislación de minas e hidrocarburos.

La reforma introduce, además, el derecho de tanteo y retracto a favor de la Administración General del Estado:

“El Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino podrá ejercer los derechos de tanteo y retracto en el plazo de tres meses. Dicho plazo se computará, en el caso del tanteo, desde la notificación por el concesionario de las condiciones en que va a proceder a transmitir la concesión, entre las que necesariamente habrán de reflejarse las relativas al precio y forma de pago y, en el caso del retracto, desde que tenga conocimiento expreso el citado Departamento”.

Por último, se añade un sexto apartado a la Transitoria Primera de la Ley de Costas con algunas consideraciones de tipo procedimental:

“6. El procedimiento para el otorgamiento de las concesiones previstas en esta disposición transitoria para el reconocimiento de los usos y aprovechamientos existentes a la entrada en vigor de esta Ley, requerirá exclusivamente la acreditación por su titular de dichos usos y aprovechamientos y de los demás requisitos establecidos en esta disposición así como la audiencia previa a su otorgamiento por el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino”.

Desde que el Boletín Oficial de las Cortes Generales publicó el Proyecto de Ley de Navegación Marítima⁴⁴ se ha producido un aluvión de opiniones, principalmente en los medios de comunicación de las zonas costeras más afectadas por la práctica de los deslindes. Prescindiendo de matices, el debate mediático se produjo entre los partidarios de la reforma, básicamente las agrupaciones de afectados por la Ley

de Costas que ven en la reforma una discreta conquista, y los detractores, en su mayoría asociaciones ecologistas que ven peligrar los propósitos de la Ley de Costas de recuperar el litoral a medio plazo, sobre todo porque la reforma hará inviable el ansiado rescate de las concesiones, hasta ahora facilitado porque la imposibilidad de transmitir los títulos impulsaba claramente los precios a la baja y favorecía la recuperación del dominio público por su titular.

En general, se censura el procedimiento escogido para hacer la reforma. Atajo legislativo, hermetismo o apresuramiento son calificativos más que entendibles para una reforma que se tramitó en las Comisiones de Justicia y Fomento y que se aprobó sin la participación que se espera en la tramitación de asuntos de relevancia medioambiental. No falta razón a quien invoca tales argumentos. La medida tendría que haber sido adoptada tras un proceso de información y participación que la hubiese liberado de las críticas más contundentes y certeras. Y, desde luego, no parece que la Ley de Navegación Marítima sea el instrumento más adecuado para acometerla, por más que su exposición de motivos lo justifique como una reforma que atiende a “necesidades de armonización”.

Dicho lo anterior, la reforma introducida en la Transitoria Primera de la Ley de Costas por la Ley de Navegación Marítima era, a mi juicio, necesaria. Si no quedó más remedio que aceptar la conversión de la propiedad privada en derechos de ocupación y aprovechamiento, era no sólo razonable sino necesario permitir poner en valor las concesiones surgidas de la aplicación de la Transitoria Primera de la Ley de Costas para que pudiesen aceptarse como justiprecio. No se me ocurre mejor fórmula que la de permitir sobre ellas negocios jurídicos siempre que respeten las condiciones de uso impuestas por la propia Ley de Costas.

Es razonable sobre todo si se atiende al tipo de afectados por la Ley. En muchos casos, propietarios de segundas residencias adquiridas legítimamente de acuerdo con la legislación vigente en el momento de hacer la adquisición. ¿Qué razón habría de existir para impedirles transmitir su derecho de uso privativo y recuperar al menos una parte de la inversión que en su día realizaron? No resulta admisible la razón esgrimida por quienes critican la medida: la reforma encarece el rescate de las concesiones y hace inviable la recuperación de la costa por razones presupuestarias. El argumento llena de razón a los que vieron en algunas de las técnicas legislativas empleadas por el legislador de costas una forma barata de recuperar terrenos costeros, haciendo recaer el sacrificio económico sobre propietarios legítimos de las parcelas costeras.

Sin duda se trata de un bálsamo para los propietarios de enclaves privados en el DPMT anteriores a la entrada en vigor de la Ley. Pero no resta actualidad ni acierto a las palabras que hace años cuestionaron la técnica de conversión concesional de la Transitoria ni los efectos drásticos del deslinde de costas.

Jurídicamente, la técnica de compensar la privación de derechos de propiedad mediante el otorgamiento de derechos

concesionales tiene todavía flecos y abre nuevas y dificultosas situaciones que habrá que explorar. ¿Qué posibilidades de prosperar tiene una eventual impugnación del acto de conversión individual por insuficiencia del justiprecio? ¿tal vez puede exigirse una indemnización complementaria por responsabilidad derivada del funcionamiento normal de los servicios públicos? ¿por qué no por funcionamiento anormal si la propiedad fue adquirida una vez aprobada la Ley de Costas pero antes de que se pusiese en marcha -con el retraso por todos conocido en algunas zonas costeras- el procedimiento de deslinde? La doctrina ha hecho algunas observaciones al respecto⁴⁵, pero no hay muestras en la jurisprudencia que nos permitan conocer qué posibilidades reales ofrecen las diversas alternativas estudiadas. En alguna ocasión, se planteó a propósito de la impugnación de un deslinde la exigencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, con la pretensión de obtener una indemnización compensatoria de lo que el recurrente consideraba “daños injustos”, a lo que la AN respondió:

“... es difícil hablar de responsabilidad patrimonial cuando la propia Ley 22/1988 regula y prevé en el art. 13.1 que el acto de deslinde produce un efecto traslativo en la propiedad y, en todo caso, en cuanto que siendo la antijuridicidad un requisito del instituto de la responsabilidad patrimonial “ex” art. 139 de la Ley 30/1992, si se ejercita una potestad prevista en la Ley, se hace conforme a esa Ley y con las consecuencias que la Ley prevé, es claro que el particular tiene que soportarlas, luego el acto de deslinde genera no un daño antijurídico sino jurídico” (SSAN de 5 de noviembre de 1999 y 29 de noviembre de 2002⁴⁶).

REFLEXIONES FINALES

La doctrina se ha esforzado en sopesar la regulación del deslinde de costas bajo la idea de un instrumento cuyo fin parece legítimo -la recuperación de la costa al uso público-, aunque irrealizable, porque el mismo derecho transitorio de la LC prolonga la situación actual de los enclaves “usurpados”, rindiéndose ante la llamada “demanalidad ocupada” (GONZÁLEZ-VARAS)⁴⁷.

HORGUÉ BAENA hizo en su día una valoración realista del resultado del deslinde que habría de llevarse a cabo bajo los auspicios de la LC de 1988⁴⁸. Dice la autora que coexisten dos regímenes jurídicos distintos en la costa: un régimen general -para las escasas dependencias donde los elementos nocivos que justificaron la promulgación de la LC no se produjeron con la gravedad que reclamaba la reforma- y un régimen singular, para espacios -la mayoría- donde sí se daban esos elementos nocivos al amparo de los cuales el legislador justificó muchas de sus drásticas medidas, en los que precisamente las medidas drásticas no se aplican porque el propio legislador acepta la pervivencia de situaciones consolidadas (al menos temporalmente) previstas en el derecho transitorio de la LC.

Decía MEILÁN que “una vez más se revela la artificiosidad de la solución y el contrasentido del legislador. Lo que se interpreta como mandato de la Constitución se traduce en el caso comentado en una vinculación para la Administración

a seguir manteniendo durante treinta años el terreno en las mismas condiciones que antes de la Constitución. La aplicación, sin más, del instituto expropiatorio, hubiera obviado los problemas y dudas que acaban de referirse. Bien es verdad que la solución adoptada permite a la Administración ser mucho más económica⁴⁹.”

El paso de los años no ha hecho más que confirmar estas tesis. La mayoría de los deslindes ha sido impugnada, al menos en los tramos a que se refiere HORGUÉ cuando alude al régimen singular de la LC. La dificultad que conlleva la operación del deslinde, unida a cierta pasividad de la Administración de costas al menos en la primera década de aplicación de la Ley y la lentitud de la justicia han provocado que veinte años después de entrar en vigor la Ley comiencen a ganar firmeza muchas de las operaciones de deslinde realizadas al amparo de los artículos 11 y siguientes. Y aún en estos casos, el resultado no habrá sido la desposesión de los detentadores privados, por el juego de unas transitorias que, bajo el parámetro de la economicidad, favorecieron el *status quo* frente a la recuperación del uso común, público y gratuito de la costa.

A partir de ese momento, empezará otro largo camino: el de la transformación de la propiedad en concesión, allá donde la AN o el TS haya confirmado la corrección de la línea de deslinde y se hayan visto afectadas propiedades privadas o títulos anteriores. Veremos a dónde nos llevan las impugnaciones de las resoluciones por las que “de oficio” se hayan otorgado o deban otorgarse las correspondientes concesiones -ahora transmisibles- una vez que el deslinde adquiere firmeza⁵⁰, que retrasará, todavía más, la vuelta del DPMT a su “natural” destino público⁵¹.

No resulta difícil llegar a la conclusión de que el sistema de protección previsto en la LC no es coherente: si los usos a que estaba siendo sometida la costa eran de tal gravedad que legitimaron una regulación tan incisiva como la prevista en el texto legal, la solución no debiera pasar por autorizar o legalizarlos por plazos que pueden llegar a ser de sesenta años. Si la costa resiste esa utilización privativa, a lo mejor es que o esos usos no son tan perjudiciales para la costa o que la publicación de las titularidades era innecesaria para llegar a los objetivos alcanzados⁵².

¿Era necesario privar del derecho de propiedad a todos los afectados por la Transitoria Primera de la Ley de Costas? Al fin y al cabo, se mantienen los usos preexistentes, se permiten obras de conservación y reparación ordinarias, se autoriza la transmisibilidad... Una regulación que preservase el derecho de propiedad, limitado en su uso o incluso asimilado al de los terrenos declarado fuera de ordenación, habría sido mucho menos contestada, socialmente más aceptada y, por todo ello, mejor cumplida. En casos singulares, la expropiación forzosa, sin el subterfugio del otorgamiento de una concesión como justiprecio, habría bastado para recuperar zonas necesitadas de una acción concreta por parte de los poderes públicos, sin esperar diez, treinta o sesenta años; para otro tipo de situaciones, queda la ensayada compra de parcelas en el litoral.

La reflexión me lleva a reafirmarme en una idea varias veces apuntada. Es patente que en el litoral podemos detectar dos tipos de inmuebles, en situaciones bien distintas. Por un lado, existen espacios que todavía conservan ciertas características físicas que merecen todo cuanto se pueda hacer por su preservación. Podríamos reconducirlos a todos lo que, incluidos en el artículo 3 de la Ley de Costas, no han perdido las condiciones que los hacen reconocibles como playa, zona marítimo-terrestre o mar territorial; e incluso algunas dependencias incluidas en los artículos 4 y 5 cuando se dan las mismas situaciones: los acantilados, las islas y los islotes... Sobre estas dependencias, se justifica la fuerza que la potestad administrativa de deslinde cobra en la Ley de Costas, aunque habría que revisar el concepto de las compensaciones para no exigir sacrificios excesivos o injustos a los afectados.

Pero hay otras parcelas, desgraciadamente muchos kilómetros de costa, sobre las que las acciones de preservación son inútiles. Los valores medioambientales y paisajísticos propios del litoral brillan por su ausencia y las acciones de los poderes públicos deben orientarse a un sentido muy distinto. En estos casos, los esfuerzos deben concentrarse, a mi juicio, en dos tipos de acciones: en primer lugar, evitar que se agrave la situación, frenando desarrollos urbanísticos, ampliaciones de volúmenes o nuevas acciones; en segundo lugar, recuperar cuantos bienes puedan resultar necesarios para conseguir los ambiciosos fines de la normativa costera.

Los dos tipos de acciones propuestos deberían alcanzarse con el ejercicio de potestades existentes en nuestro ordenamiento jurídico menos drásticas que la del deslinde de costas e igual o más eficaces sobre terrenos que tienen hoy en día la consideración de concesiones demaniales en virtud de la manida transitoria: por un lado, la imposición de limitaciones legales sobre los terrenos degradados que frenen el deterioro al que se han visto sometidos durante décadas, asimilando su uso y disfrute a los que urbanísticamente quedan fuera de ordenación; por otro lado, la potestad expropiatoria, que permitiría recuperar efectivamente el territorio sin necesidad de aplazar su ocupación durante décadas cuando realmente exista una necesidad de ocupación.

En esta tarea, necesariamente deben ir de la mano todos los poderes públicos y la sociedad civil.

Las técnicas de coordinación, bien diseñadas en la Ley de Costas, deben dejar paso a la fórmulas de colaboración y cooperación, bajo la premisa de que todos los poderes públicos tienen que aunar esfuerzos para conseguir los objetivos constitucionales de garantizar un medio ambiente adecuado y la utilización racional de los recursos naturales. El mensaje que debe enviarse a todos los sectores implicados en una gestión racional y equilibrada del litoral no puede agotarse en una suerte de lucha interminable por un haz de competencias. Porque es algo que la ciudadanía no acepta. Más bien al contrario, es preciso transmitir la sensación de que todos remamos en la misma dirección, que es la que conduce a una explotación adecuada de la franja costera en el sentido más extenso de la expresión, e implicar en la tarea a la ciudadanía, a través de la información, la transparencia y la participación pública en el proceso de toma de decisiones⁵³.

Además, debe procurarse evitar la insatisfacción de que pretenden alcanzarse los objetivos a costa de lo de uno mismo. El interés general tiene que armonizarse con el respeto a las situaciones consolidadas y los derechos adquiridos de los propietarios de terrenos en el litoral. Es necesario adoptar medidas que, sin perder de vista el objetivo proteccionista y regenerador de la norma, sean sensibles a la realidad existente, empleando técnicas jurídicas que garanticen una adecuada compensación cuando el sacrificio individual exceda de las cesiones que corresponden a los ciudadanos en general.

La planificación, en fin, se percibe como la técnica idónea para alcanzar el equilibrio, a largo plazo, de los valores económicos, ambientales, culturales y sociales que confluyen sobre el litoral. Permite el encuentro y la articulación de los diversos intereses en presencia y favorece la orientación estratégica de las dinámicas de explotación del litoral sin caer en una indeseable uniformidad tan ajena a la caprichosa diversidad del territorio costero⁵⁴.

BIBLIOGRAFÍA

BARNESVAZQUEZ, J., "Ley de Costas y garantía indemnizatoria", *Revista Andaluza de Administración Pública* nº 2, 1990

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., "Las expropiaciones legislativas desde la perspectiva constitucional. En particular, el caso de la LC", *RAP* nº 41, 1996

GARCÍA PÉREZ, M., "La indeterminación del DPMT en la Ley de Costas de 1988. A propósito del deslinde de acantilados", *RAP* núm. 169, 2006

GÓMEZ Y DÍAZ-CASTROVERDE, J.M., "Problemas de interpretación de la LC desde la perspectiva judicial", en *Ley de Costas. Legislación y jurisprudencia constitucional*, EGAP, Santiago de Compostela, 1992

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. *El deslinde de las costas*, Madrid, Marcial Pons, 1994.

HORGUÉ BAENA, C., *El deslinde de costas*, Tecos, Madrid, 1995, pág. 443.

MEILAN GIL, J.L., "El dominio público natural y la legislación de costas", *RAP* nº 139, 1996,

MEILÁN GIL, J.L. (Dir.), *Problemas jurídico-administrativos planteados por el Prestige*, Dir. MEILAN GIL, J.L., Ed. Aranzadi, 2004

MEILÁN GIL, J.L., "El concepto de dominio público marítimo-terrestre en el Proyecto de Ley de Costas", *REDA*, núm. 57, 1988

MIRALLES GONZÁLEZ, I., *Dominio público y propiedad privada en la nueva Ley de Costas*, Cuadernos Civitas, 1992

RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, M^a PINO, "Deslinde administrativo", en *Diccionario de Obras Públicas y Bienes Públicos*, Dir. GONZÁLEZ GARCIA, J., Ed. Iustel, 1^a ed., 2007, pág. 285 y ss.

- 1 “Este doble fenómeno de destrucción y privatización del litoral, que amenaza extenderse a toda su longitud, exige de modo apremiante una solución clara e inequívoca, acorde con la naturaleza de estos bienes, y que, con una perspectiva de futuro, tenga como objetivos la defensa de su equilibrio y su progreso físico, la protección y conservación de sus valores y virtualidades naturales y culturales, el aprovechamiento racional de sus recursos, la garantía de su uso y disfrute abierto a todos, con excepciones plenamente justificadas por el interés colectivo y estrictamente limitadas en el tiempo y en el espacio, y con la adopción de las adecuadas medidas de restauración”.
- 2 Vid. las sentencias 149/1991, de 4 de julio, y 198/1991, de 17 de octubre, ésta última respecto al Reglamento de Costas, al que más adelante se hará referencia.
- 3 Vid. la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones públicas (artículos 41 y 50 a 54), las leyes autonómicas de patrimonio, el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio (artículos 56 a 69) en relación con el artículo 4.1.d) y 82 b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.
- 4 Es el caso de la Ley 22/1988, de 29 de julio, de Costas, que comentamos, y de otras normas sectoriales, como la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (artículo 21) o el Real Decreto legislativo 1/2001, de 20 de julio, de Aguas (artículo 95).
- 5 A tenor del artículo 384 del Código civil, “todo propietario tiene derecho a deslindar su propiedad, con citación de los dueños de los predios colindantes”, a través de un procedimiento de jurisdicción voluntaria o mediante un juicio contradictorio declarativo cuando surjan controversias entre las partes.
- 6 Vid. la STSJ de Baleares de 20 de junio de 2000, ar. 1469 de 2001, ponente J.I. Algora Hernando: “Como es conocido, en su origen el deslinde es una institución que procede del derecho privado y dimana de los art. 384 del Código Civil y 2061 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Se trata de un procedimiento que pertenece al ámbito de la jurisdicción civil, voluntaria o contenciosa, según exista o no oposición. Una inflexión del régimen descrito lo constituye el deslinde administrativo merced al cual tal institución se convierte en una potestad administrativa más, cuyo ejercicio permite a la Administración, completamente al margen de la intervención judicial, deslindar los que considere inmuebles de su propiedad, si bien al mero objeto de concretar su estado posesorio, residenciándose en el ejercicio de la acción reivindicatoria la definitiva decisión sobre el dominio...”.
- 7 SSAN de 6 y 20 de octubre de 2000, ar. 312206 y 312410, y 15 de diciembre de 2000, ar. 73518 de 2001, de todas ellas ponente T. García Gonzalo; en idéntico sentido la SAN de 22 de diciembre de 2000, ar. 73660 de 2001, ponente F. Benito Moreno.
- 8 SAN de 22 de diciembre de 2000, ar. 73660 de 2001, ponente F. Benito Moreno.
- 9 Vid. RODRIGUEZ GONZÁLEZ, M^a PINO, “Deslinde administrativo”, en Diccionario de Obras Públicas y Bienes Públicos, Dir. GONZÁLEZ GARCIA, J., Ed. Lustel, 1^a ed., 2007, pág. 285 y ss.
- 10 SAP de Cantabria de 21 de diciembre de 2000, ar. 80394 de 2001, Jur. Civil, ponente M. Martínez Rionda.
- 11 Cfr. HORGUÉ BAENA, C., *El deslinde de costas*, Tecnos, Madrid, 1995, pág. 443.
- 12 Cfr. ar. 1469 de 2001, ponente J.I. Algora Hernando.
- 13 En torno a esta idea, también se señala: “... teniendo en cuenta que por disposición expresa de la Ley el deslinde atribuye la titularidad de los terrenos calificados como demaniales al Estado ... sin necesidad -contra lo dispuesto en la anterior Ley de Costas de 26 de abril de 1969- de ejercicio de acción alguna por parte de la Administración, la impugnación tiene una naturaleza casi de acción reivindicatoria que exige la plena identificación en demanda de los bienes reclamados” (SAN de 17 de marzo de 2000, ar. 276049, ponente A. Roldán Herrero).
- 14 En otras dependencias demaniales el ejemplo ha sido imitado. Es el caso de la normativa de aguas, citada supra, en la que se declara que “el deslinde aprobado declara la posesión y la titularidad dominical a favor del Estado”, siendo “título suficiente para rectificar las inscripciones del Registro de la Propiedad contradictorias” (artículo 95 del Real Decreto legislativo 1/2001).
- 15 La Exposición de Motivos de la LC no deja lugar a dudas: “son fallos graves de la vigente legislación ... la escasa definición de zona marítimo-terrestre y de playa, que no llega a cubrir la realidad natural ... la presente Ley se propone ... establecer mecanismos que favorezcan la incorporación de terrenos al dominio público, ampliando la estrecha franja costera que actualmente tiene esa calificación demanial ...”. Los tribunales han sido receptivos a la intención del legislador de ampliar la zona de DPMT: “Y si como venimos sosteniendo es intencionalidad clara del legislador, la de preservar el ecosistema y garantizar la regeneración de los áridos, tan importante para el equilibrio ecológico del litoral que esta finalidad debe ser tenida en cuenta al interpretar el alcance de los conceptos de la Ley, se infiere de la propia Exposición de Motivos, donde se dice que “los áridos son un recurso escaso (...)” ...” (SAN de 21 de junio de 2002, ar. 49781, ponente F. Benito Moreno). “La Ley de 22/1988, de 28 de julio, de costas, entra en vigor con una concepción distinta y más amplia de la regulación del DPMT, con el claro propósito de establecer una clara definición de zona marítimo-terrestre que llegue a cubrir la realidad. Con absoluta contundencia se hace constar en su exposición de motivos: (...)”. Se trata, en definitiva, de introducir una concepción distinta de la regulación del dominio público, acorde con la realidad física, que posibilite la adopción de eficaces medidas legales de conservación y recuperación de la zona costera ... En suma, desde la entrada en vigor de la Ley de Costas de 28 de julio de 1988 quedan “irresistiblemente” incorporados al dominio público aquellos espacios que reúnan las características físicas enumeradas en sus artículos 3 y 4, con posibilidad, por parte de la Administración, de recuperación posesoria de oficio, cediendo, incluso, los legítimos derechos de propiedad adquiridos válidamente conforme a la anterior legislación y que se transmutan en un derecho concesional” (SAP de Cantabria de 21 de diciembre de 2000, ar. 80394 de 2001, ponente M. Martínez Rionda).
- 16 “... en el caso de que [el bien] reúna las características naturales para merecer tal concepto, la calificación de un bien como integrante del DPMT deriva del art. 132 de la Constitución ...” (SAN 18 de febrero de 2000 ar. 83370, ponente J.M. Álvarez-Cienfuegos Suárez).
- 17 Cfr. “El dominio público natural y la legislación de costas”, RAP n^o 139, 1996, pág. 46.
- 18 La mención tiene un importante calado, porque supone atribuir la titularidad de las aguas interiores al Estado en medio de un interesante debate promovido por algunas Comunidades autónomas que pusieron sobre la mesa interesantes argumentos a favor de reconocer la titularidad autonómica de las mismas. Vid. una aproximación al tema en Problemas jurídico-administrativos planteados por el Prestige, Dir. MEILAN GIL, J.L., Ed. Aranzadi, 2004, pág. 45 y ss.
- 19 Cfr. ar. 1231 de 2003, ponente M. Campos Sánchez-Bordona.
- 20 “Se entenderá por berma la parte casi horizontal de la playa, interior al escarpe o talud de fuerte pendiente causado por el oleaje”.

- 21 Cfr. ar. 312206, ponente T. García Gonzalo.
- 22 “Se considerarán incluidas en la delimitación de la playa las cadenas de dunas que estén en desarrollo, desplazamiento o evolución debida a la acción del mar o del viento marino ...”.
- 23 Sobre el art. 4.d) del RLC, vid. la STS de 20 de octubre de 2003, ar. 8243, ponente J.E. Peces Morate: “... la circunstancia de que un suelo haya sido incorporado a un proceso urbanizador no desnaturaliza su condición geomorfológica, que, en este caso, ha sido la determinante de su delimitación como DPMT, al tratarse, según declara probado la Sala de instancia en la sentencia recurrida, de una de las mayores acumulaciones de arenas litorales en esa zona del Mediterráneo, por lo que resulta plenamente aplicable al tramo deslindado lo dispuesto en los arts. 3.1.b de la LC 22/1988, y 4.d de su Reglamento ... si, como en este caso, se ha demostrado que constituye una importante acumulación de arenas litorales, debe incluirse dentro del DPMT”.
- 24 Cfr. ar. 73660 de 2001, ponente F. Benito Moreno.
- 25 No se trata del supuesto recogido en el art. 4.5 de la LC, que declara de DPMT “los terrenos deslindados como dominio público que por cualquier causa han perdido sus características naturales de playa”, porque tales terrenos, con arreglo a la legislación anterior, no se incluían en el DPMT.
- 26 Cfr. ar. 8755, ponente P.L. Murillo de la Cueva.
- 27 El deslinde de los acantilados ha sido problemático. El Tribunal Supremo ha declarado que en los acantilados sensiblemente verticales la línea interior de la ribera del mar coincide con la línea interior del dominio público y se sitúan. Ambas, en el punto de coronación del acantilado. En estos casos, el TS zanjó la cuestión con una doctrina con la que he mostrado por escrito mi disconformidad, en dos sentencias, la sentencia de 29 de octubre de 2003 relativa al deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre del tramo de costa “Ses Penyes Rotges”, en el término municipal de Calviá-Mallorca (Baleares), y la sentencia de 20 de enero de 2004 relativa a una modificación de la línea que define la ribera del mar en un tramo de costa denominado “Cap de Vol”, en el término municipal de Port de la Selva (Gerona). El modo en que una de las sentencias de instancia resume la cuestión da la razón a quienes estando el texto legal todavía en fase de proyecto entreveron la inseguridad jurídica que habría de generar el abandono de definiciones de larga tradición y su sustitución por otras de contornos mucho más imprecisos y desconocidos (Vid. MEILAN GIL, J.L., “El concepto de dominio público marítimo-terrestre en el Proyecto de Ley de Costas”, REDA, núm. 57, 1988, págs. 428 y ss.): “Que en cuanto al fondo propiamente dicho, la cuestión central de autos -por la implicación urbanística que conlleva- es determinar si está bien trazada o no la línea de servidumbre de protección. Esa cuestión lleva a otra previa y que es ante todo de carácter jurídico, a saber, qué es la ribera del mar y cuál debe ser su línea interior en un tramo de costa que se configura como acantilado”.
- Las zonas costeras conocidas como “Ses Penyes Rotges” (Baleares) y “Cap de Vol” (Gerona) fueron objeto de deslinde administrativo como consecuencia de la aprobación de la Ley de Costas. Como consecuencia de la operación de deslinde se incorporaron al dominio público algunas dependencias no contempladas en la legislación precedente, como los acantilados, incluidos en el dominio público marítimo-terrestre de acuerdo con lo previsto en el art. 4.4 de la Ley. En ambos casos, la Administración hizo coincidir sobre el plano la línea interior de la ribera del mar con la línea interior del dominio público, que se situaba en la coronación del acantilado, midiéndose a partir de ese punto las servidumbres de protección o de tránsito.
- En los dos casos, los recurrentes, propietarios de los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre deslindado, sostuvieron que en los acantilados verticales, la línea interior de la ribera del mar en un tramo de costa que se configura como acantilado no se puede identificar con la coronación del acantilado, sino con la línea interior de la zona marítimo-terrestre, es decir, hasta donde llegan las mayores olas en el propio muro o paramento del acantilado. De la sentencia “Cap de Vol” se deduce que la Administración General del Estado mantuvo un criterio interpretativo de los preceptos de la Ley de Costas y de su Reglamento similar al del recurrente, pero en el caso particular no accedió a diferenciar el límite interior de la ribera del mar y el del dominio público por no haberse podido acreditar las cotas hasta donde alcanzaban las olas en los mayores temporales conocidos.
- Por el contrario, la doctrina de la Sala de la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo se formula en términos muy distintos: “en los acantilados (verticales, pues los no verticales no son dominio público, salvo en la parte en que sean zona marítimo-terrestre por estar bañados por el mar, según el artículo 4.4 y la regla general del artículo 3.1. a) de la Ley de Costas) que están en contacto directo con el mar, la línea exterior de la ribera del mar será el punto de contacto tierra-agua, y la línea interior se extiende hasta la altura de coronación, siendo en este caso coincidente ese límite interior con el del dominio público”.
- La interpretación de la normativa costera que hace el Tribunal se aleja bastante de la literal. Desde la perspectiva del propietario de los terrenos colindantes con el dominio público la tesis jurisprudencial es restrictiva del derecho de propiedad, que se verá afectado o limitado en mayor medida que la dispuesta por el legislador. ¿Era necesario o imprescindible forzar los términos de la Ley y su Reglamento? El Tribunal justifica su decisión en la finalidad de protección del dominio público, que sólo se alcanza -dice- si se considera que los acantilados forman parte de la ribera del mar: “Esta nuestra tesis interpretativa de lo establecido en los citados preceptos se basa en la finalidad protectora del dominio público marítimo-terrestre perseguida por la Ley de Costas 22/1988, que no se alcanzaría si se considerase que los acantilados sensiblemente verticales, en contacto con la ribera del mar, no forman parte de ésta, pues, de ser así, resultarían ilusorias por imposibles las servidumbres de tránsito y de protección, establecidas precisamente con el fin de impedir la degradación del referido dominio” (STS de 20 de enero de 2004, RJ 2004\3155). Vid. extensamente GARCIA PEREZ, M., “La indeterminación del DPMT en la Ley de Costas de 1988. A propósito del deslinde de acantilados”, RAP núm. 169, 2006, págs. 189 y ss.
- 28 Cfr. HORGUÉ BAENA, C., op. cit., pág. 298. Así lo ha confirmado la jurisprudencia. La AN, en sentencia de 14 de junio de 2002 (ar. 49775) expresa que: “... donde se fije la ribera del mar ... es una cuestión de la que se derivan ciertos efectos, como es la fijación de la servidumbre de protección ...” (F. II).
- 29 El TS ha matizado que la concurrencia de las condiciones urbanísticas descritas en la Transitoria Tres, 3 de la Ley de Costas puede declararse en un momento posterior.
- 30 El discurso parece coherente. Sin embargo, ha provocado recientemente la interposición de un recurso de inconstitucionalidad por parte del Estado contra un precepto contenido en la Ley 18/2008, de 29 de diciembre, de Vivienda de Galicia, que establece, en la línea expuesta, que “en los deslindes del DPMT el límite interior de su zona de servidumbre de protección deberá ajustarse a la realidad urbanística preexistente reconocida expresamente por la Administración urbanística autonómica”.

- 31 Vid. sobre los efectos del deslinde en la Ley de Costas de 1969 la monografía de GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. *El deslinde de las costas*, Madrid, Marcial Pons, 1994.
- 32 Cfr. ar. 312302, ponente T. García Gonzalo.
- 33 Cfr. op. cit., pág. 46.
- 34 ¿Qué características físicas reúne un terreno incorporado al dominio público por un concesionario (art. 4.7 LC)? ¿Hasta dónde se fijará la línea del DPMT? ¿Y si un tercero invoca títulos registrales inscritos que amparan su propiedad en terrenos supuestamente cedidos por el concesionario al dominio público? ¿Cuáles son los efectos del deslinde en tales casos? ¿Qué aspecto físico tienen los terrenos ganados al mar para incluirse dentro de la línea del DPMT? ¿Prevalece el deslinde frente a los títulos registrales cualquiera que sea la apariencia de la finca deslindada?
- 35 El ritmo que se imprimió desde la Administración General del Estado a la realización de los deslindes ha sido muy desigual. En 2004 estaba deslindado un 62% de la costa y, desde esa fecha hasta la actualidad se ha superado el 80%. En unas zonas ese porcentaje descende hasta un 61% (Alicante) y en otras llega al 100% (Lugo) o se acerca (99%, Guipúzcoa, 98% Tarragona). Son deslindes definitivos en vía administrativa y pendientes, en algunos casos, de sentencia firme. Son datos del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino que pueden contrastarse en la web oficial del Ministerio: http://www.mma.es/portal/secciones/aguas_marinas_litoral/gdpmnt/.
- 36 Las obras e instalaciones ilegales quedan sujetas a lo establecido en la Disposición Transitoria Cuarta, apartado 1, de la LC y duodécima del RLC.
- 37 Vid. infra el apartado relativos a “Las compensaciones”.
- 38 La jurisprudencia así lo ha entendido: “... sobre la justificación para efectuar nuevo deslinde cuando la zona estaba ya deslindada ... viene propiciado en muchos casos por el poco rigor de la Ley 28/1969 de Costas, de modo que aun cuando el art. 1.1, por poner un ejemplo, declaraba de dominio público las playas, los deslindes se limitaban en la práctica a delimitar los linderos de la zona marítimo-terrestre (art. 1.2) en contra de lo dispuesto en el art. 6; con la consecuencia de que nos encontramos vigente la nueva Ley con verdaderas playas u otras pertenencias que ya antes eran demanio natural precisamente por la coyuntura de no estar deslindadas completamente ...” (SAN de 22 de diciembre de 2000 y 14 de junio de 2002, ar. 73660 de 2001 y 49775, ponente F. Benito Moreno; en idéntico sentido SAN de 15 de diciembre de 2000, ar. 73518 de 2001, ponente T. García Gonzalo).
- 39 Vid. el régimen especial para terrenos sobrantes, ganados al mar e islotes en la Disposición Transitoria Segunda de la LC. Sobre los terrenos sobrantes, vid. la SAN de 20 de octubre de 2000, ar. 312410. Vid. también la STS de 24 de octubre de 2003, ar. 7937, que inaplica la Disposición Transitoria Sexta, párrafo 3 del RLC en la redacción que le dio el RD 1112/1992, de 18 de septiembre.
- 40 Cfr. ar. 6261, ponente J.E. Peces Morate.
- 41 Cfr. ar. 7115, ponente J.E. Peces Morate. Existen otras sentencias que insisten en dicha línea argumental: “... el procedimiento de deslinde puede incoarse de oficio o a petición de los interesados no sólo cuando por cualquier causa, física o jurídica, se haya alterado la configuración del DPMT, sino cuando aparezcan datos o circunstancias de los que se pueda deducir que el deslinde realizado no refleja con exactitud las características físicas de los bienes, ya sea para incluirlos en el DPMT o para excluirlos de él, sin que para ello se precise una previa declaración de lesividad ni acudir al procedimiento de revisión de oficio de los actos de la Administración, según la regulación contenida en la Ley de Procedimiento Administrativo Común 30/1992, ya que el deslinde es un procedimiento especial para revisar de oficio o a instancia de cualquier persona interesada la delimitación del DPMT...” (SSTS de 14 y 22 de julio de 2003, ar. 6261 y 5678); “... basta la constatación de que una porción de terreno puede reunir las características de alguno de los supuestos de los artículos 3 a 5 de la Ley de Costas y que no esté incluido en el expresado dominio, para que proceda incoar el nuevo ... En cuanto a la denunciada vulneración de los actos propios si, como decíamos anteriormente, el deslinde es una actuación administrativa de materialización física del dominio público, determinando y configurando sobre el terreno las pertenencias demaniales en función de su definición legal, tratándose de una operación jurídica que lleva las definiciones legales a su plasmación física tramo a tramo, se desprende que la teoría de los actos propios no puede servir de base a los efectos de que se declare que no pertenece al dominio público algún terreno que por su naturaleza se halla incluido en el mismo, cuestión distinta es si ha podido sufrir el principio de seguridad jurídica y la consiguiente reparación de daños” (SAN de 15 de diciembre de 2000, ar. 73518 de 2001, ponente T. García Gonzalo). En los casos de las letras b), c) y d) antes descritos, un deslinde nuevo sustituye al anterior. En tales casos, puede haber bienes que se incluyan en el DPMT, lo mismo, que puede haber otros que resulten excluidos. Sobre esta última circunstancia ha tenido ocasión de declarar la AN en su sentencia de 20 de octubre de 2000 (ar. 312410, ponente T. García Gonzalo): “La afirmación contenida en la resolución de que el deslinde realizado con posterioridad no anula éste sino que lo completa no puede compartirse ... esa operación jurídica que lleva las definiciones legales a su plasmación física tramo a tramo, se hace atendiendo a las circunstancias que presenta el terreno en el momento en que se practica, y en cuanto modifica la anterior delimitación la anula”.
- 42 La jurisprudencia se ha hecho eco de la doctrina constitucional. Valga como ejemplo la SAN de 13 de octubre de 2000, que sistematiza las diferentes modalidades compensatorias recogidas en las Disposiciones Transitorias de la LC y su reglamento: “Se denuncia también en la demanda conculcación del art. 33.3 de la Constitución, con lo que entramos en el capítulo de las compensaciones. Como hemos dicho, el deslinde es un acto declarativo del dominio lo que implica transferir la propiedad; de esa forma se ha sostenido que la peculiaridad del deslinde en la Ley 22/1988 radica en ese efecto, estableciéndose unas medidas compensatorias, que fueron declaradas constitucionales por la Sentencia 149/91 del Tribunal Constitucional, señalando que allí donde se dé, determinará la aplicación de lo dispuesto en las Disposiciones Transitorias de la Ley y esas disposiciones se refieren, primero, a quienes hubieren obtenido declaración de propiedad de su predio enclavado en el demanio marítimo-terrestre mediante sentencia firme, obviamente a consecuencia de un deslinde y posterior ejercicio de acciones civiles por la Administración (DT Primera 1); segundo, a quien tuviere la consideración de tercero hipotecario (art. 34 de la Ley Hipotecaria) y por haberlo así reconocido la Administración al realizar un deslinde al amparo de la Ley 28/1969 (art. 6.3) no hubiere podido ésta ocupar ese terreno (DT Segunda, 2); en tercer lugar, aquellos terrenos de propiedad privada ubicados fuera del dominio público conforme a un deslinde anterior pero que quedan ya dentro de él en virtud de un nuevo deslinde realizado conforme a las definiciones de la Ley 22/1988 (DT Primera, 4); y en cuarto lugar los predios privados ubicados en tramos no deslindados o que lo estén parcialmente en cuyo caso se deslindará con los efectos del art. 13 aun cuando estuvieren ocupados con obras (DT Primera, 3). Para los tres primeros supuestos, la Ley 22/88 anuda fórmulas de compensación como es la conversión de la propiedad en concesión con plazos especiales, preferencia para obtener determinados derechos de ocupación o exención en el pago de canon; y para el cuarto supuesto el fundamento jurídico 8.B d) señala que “la interpretación sistemática del precepto evidencia que también en estos casos deberá ser indemnizada la privación de derechos en términos análogos a los previstos en los dos apartados anteriores”, es decir, DT Primera 1 en relación con el apartado 4 y 2; y así continúa señalando que la laguna

legal, que se advierte, se completa en consonancia con el art. 33.3 de la CE “por el Reglamento, que en sus Disposiciones Transitorias Tercera 4 y Cuarta, dispone que esas situaciones reciban el mismo tratamiento que las contempladas en el apartado 4 de esa misma Disposición Transitoria Primera de la Ley... Esta disposición patentiza, en consecuencia, que la norma que ahora analizamos puede ser interpretada de manera conforme a la Constitución y que puede ser mantenida, pese al silencio de su texto, siempre que sea interpretada en este sentido. De este modo que se articula todo un régimen de compensación de la expropiación deducida por imperativo tanto legal como constitucional, régimen el diseñado por la STC 149/1991 sobre criterios analógicos ciertamente complejos, estableciéndose vías compensatorias capaces de cubrir la amplia casuística que puede darse, y cuya existencia elimina la interrogante sobre su inconstitucionalidad” (SAN, de 13 de octubre de 2000, ar. 312302, ponente T. García Gonzalo. En sentido similar se pronunció en otra ocasión la AN: “... basta la constatación de que una porción de terreno puede reunir las características de alguno de los supuestos de los artículos 3 a 5 de la Ley de Costas y que no esté incluido en el expresado dominio, para que proceda incoar el nuevo, y ello al margen de la magnitud de los perjuicios que de tal actuación se derive para los afectados, quedando en todo caso la cuestión referida al capítulo de las indemnizaciones, hallándonos en estos supuestos ante una expropiación con singularidades en cuanto a la determinación de las medidas compensatorias recogidas en la Ley 22/1988, que fueron declaradas constitucionales por Sentencia 149/1991 del Tribunal Constitucional, que estableció que allí donde se dé, determinará la aplicación de lo dispuesto en las Disposiciones Transitorias de la Ley; de modo que se articula todo un régimen de compensación de la expropiación deducida por imperativo tanto legal como constitucional, régimen el diseñado por la STC 149/1991 sobre criterios analógicos ciertamente complejos, estableciéndose vías compensatorias capaces de cubrir la amplia casuística que puede darse, y cuya existencia elimina la interrogante sobre su inconstitucionalidad” (SAN de 22 de diciembre de 2000, ar. 73660 de 2001, ponente F. Benito Moreno).

- 43 La jurisprudencia se ha hecho eco de la doctrina constitucional. Valga como ejemplo la SAN de 13 de octubre de 2000, que sistematiza las diferentes modalidades compensatorias recogidas en las Disposiciones Transitorias de la LC y su reglamento: “Se denuncia también en la demanda conculcación del art. 33.3 de la Constitución, con lo que entramos en el capítulo de las compensaciones. Como hemos dicho, el deslinde es un acto declarativo del dominio lo que implica transferir la propiedad; de esa forma se ha sostenido que la peculiaridad del deslinde en la Ley 22/1988 radica en ese efecto, estableciéndose unas medidas compensatorias, que fueron declaradas constitucionales por la Sentencia 149/91 del Tribunal Constitucional, señalando que allí donde se dé, determinará la aplicación de lo dispuesto en las Disposiciones Transitorias de la Ley y esas disposiciones se refieren, primero, a quienes hubieren obtenido declaración de propiedad de su predio enclavado en el demanio marítimo-terrestre mediante sentencia firme, obviamente a consecuencia de un deslinde y posterior ejercicio de acciones civiles por la Administración (DT Primera 1); segundo, a quien tuviere la consideración de tercero hipotecario (art. 34 de la Ley Hipotecaria) y por haberlo así reconocido la Administración al realizar un deslinde al amparo de la Ley 28/1969 (art. 6.3) no hubiere podido ésta ocupar ese terreno (DT Segunda, 2); en tercer lugar, aquellos terrenos de propiedad privada ubicados fuera del dominio público conforme a un deslinde anterior pero que quedan ya dentro de él en virtud de un nuevo deslinde realizado conforme a las definiciones de la Ley 22/1988 (DT Primera, 4); y en cuarto lugar los predios privados ubicados en tramos no deslindados o que lo estén parcialmente en cuyo caso se deslindará con los efectos del art. 13 aun cuando estuvieren ocupados con obras (DT Primera, 3). Para los tres primeros supuestos, la Ley 22/88 anuda fórmulas de compensación como es la conversión de la propiedad en concesión con plazos especiales, preferencia para obtener determinados derechos de ocupación o exención en el pago de canon; y para el cuarto supuesto el fundamento jurídico 8.B.d) señala que “la interpretación sistemática del precepto evidencia que también en estos casos deberá ser indemnizada la privación de derechos en términos análogos a los previstos en los dos apartados anteriores”, es decir, DT Primera 1 en relación con el apartado 4 y 2; y así continúa señalando que la laguna legal, que se advierte, se completa en consonancia con el art. 33.3 de la CE “por el Reglamento, que en sus Disposiciones Transitorias Tercera 4 y Cuarta, dispone que esas situaciones reciban el mismo tratamiento que las contempladas en el apartado 4 de esa misma Disposición Transitoria Primera de la Ley... Esta disposición patentiza, en consecuencia, que la norma que ahora analizamos puede ser interpretada de manera conforme a la Constitución y que puede ser mantenida, pese al silencio de su texto, siempre que sea interpretada en este sentido. De este modo que se articula todo un régimen de compensación de la expropiación deducida por imperativo tanto legal como constitucional, régimen el diseñado por la STC 149/1991 sobre criterios analógicos ciertamente complejos, estableciéndose vías compensatorias capaces de cubrir la amplia casuística que puede darse, y cuya existencia elimina la interrogante sobre su inconstitucionalidad” (SAN, de 13 de octubre de 2000, ar. 312302, ponente T. García Gonzalo. En sentido similar se pronunció en otra ocasión la AN: “... basta la constatación de que una porción de terreno puede reunir las características de alguno de los supuestos de los artículos 3 a 5 de la Ley de Costas y que no esté incluido en el expresado dominio, para que proceda incoar el nuevo, y ello al margen de la magnitud de los perjuicios que de tal actuación se derive para los afectados, quedando en todo caso la cuestión referida al capítulo de las indemnizaciones, hallándonos en estos supuestos ante una expropiación con singularidades en cuanto a la determinación de las medidas compensatorias recogidas en la Ley 22/1988, que fueron declaradas constitucionales por Sentencia 149/1991 del Tribunal Constitucional, que estableció que allí donde se dé, determinará la aplicación de lo dispuesto en las Disposiciones Transitorias de la Ley; de modo que se articula todo un régimen de compensación de la expropiación deducida por imperativo tanto legal como constitucional, régimen el diseñado por la STC 149/1991 sobre criterios analógicos ciertamente complejos, estableciéndose vías compensatorias capaces de cubrir la amplia casuística que puede darse, y cuya existencia elimina la interrogante sobre su inconstitucionalidad” (SAN de 22 de diciembre de 2000, ar. 73660 de 2001, ponente F. Benito Moreno).

44 Boletín 14-1, Serie A, de 19 de diciembre de 2008.

- 45 Vid. GOMEZ Y DIAZ-CASTROVERDE, J.M., “Problemas de interpretación de la LC desde la perspectiva judicial”, en Ley de Costas. Legislación y jurisprudencia constitucional, EGAP, Santiago de Compostela, 1992, pág. 153: “En realidad, tal posibilidad, rechazada según debe reconocerse de la STC 149/1991 la responsabilidad dimanante del Estado-legislador, habría de reconducirse al régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración derivado del artículo 106.2 de la Constitución, en relación con los artículos 121 a 123 LRF, 135 a 138 de su Reglamento y 40 y 41 LRJAE, con fundamento en el funcionamiento normal de los servicios públicos; pero ello es procedimiento completamente al margen del estrictamente expropiatorio, en el que el justiprecio ha de comprender el total de las partidas indemnizatorias correspondientes al afectado. Hay otra posibilidad, y quizás tenga cabida dentro de la sentencia mencionada, consistente en entender, en cada caso concreto, que se ha producido una relevante privación de las facultades próximas al derecho de propiedad, con una insuficiente contrapartida, promoviendo así cuestión de inconstitucionalidad”.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. sugiere la vía de juicios singulares, en los que discutir la justicia de las indemnizaciones fijadas legislativamente. Cfr. “Las expropiaciones legislativas desde la perspectiva constitucional. En particular, el caso de la LC”, RAP n° 41, 1996, pág. 147.

A favor de la tesis de la responsabilidad, BARNES VAZQUEZ, J., “Ley de Costas y garantía indemnizatoria”, Revista Andaluza de Administración Pública n° 2, 1990, pág. 116. Vid. MIRALLES GONZALEZ, I., Dominio público y propiedad privada en la nueva Ley de Costas, Cuadernos Civitas, 1992, pág. 107 y ss., para quien finalizado el plazo de la concesión los titulares podrían accionar -aunque la norma expresamente no se lo reconozca- para conseguir una indemnización que suponga la satisfacción del valor de las acciones por ellos efectuadas (en

tanto no son propietarios y las realizaran de buena fe). No tanto, en definitiva, del valor o precio de estimación de la tierra que ni les perteneció ni les pudo pertenecer, pero sí de lo que por incorporación o destinación ha quedado unido a la tierra, aunque su fin último pueda ser la demolición, y que no haya quedado debidamente compensado por la concesión.

46 Cfr.ar. 26088, ponente M. García Fernández-Lomana.

47 GONZALEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., op.cit., pág. 133, habla de “demanialidad ocupada” en los siguientes términos: “La solución armónica o el punto de equilibrio entre la demanialidad, por una parte, y la justicia respecto de los afectados por tal demanialidad es difícil. En cualquier caso, la necesidad de compensar en justicia a los antiguos propietarios de las zonas costeras conduce a la decepción de que las claras declaraciones de demanialidad de la nueva Ley de Costas (especialmente arts. 7, 8 y 13) no puedan llegar más que a significar una “demanialidad ocupada”. La zona demanial no va a poder ser desalojada de sus ocupantes, ya que éstos, al resultar beneficiados por las disposiciones transitorias, mantienen la posesión; con ello, el paisaje de las costas no cambia”.

48 Cfr. op. cit. pag. 445 y ss.

49 RAP, cit., pág. 40.

50 Recuérdese que de acuerdo con la Disposición Transitoria, apartado cuarto, de la LC, el plazo de una año para la solicitud de la concesión se computa “a partir de la fecha de aprobación del correspondiente deslinde”, y que pasado ese plazo la Administración la otorgará de oficio. Es razonable pensar que se haya acordado la suspensión de la ejecución de los deslindes impugnados y que dicho otorgamiento se produzca una vez que el deslinde haya ganado firmeza en vía judicial.

51 Dice HORGUÉ en las conclusiones finales de su monografía que “esta larga demora en la aplicación plena de la Ley no hace arriesgado aventurar, incluso, que pudiera promulgarse una normativa en sentido contrario a la que hoy se ha dispuesto en un período menor del necesario para su consolidación real, con lo cual esta Ley de Costas puede figurar en la Historia como más estruendosa que eficaz”, op. cit., pág. 446.

52 “Consideremos que la Administración no debe tener tanta prisa en hacerse con la posesión o con la titularidad registral, si después resulta que va a respetar la posesión del “usurpador” en calidad de concesionario durante sesenta años”, cfr. PARADA VÁZQUEZ, en el prólogo a GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, pag. 12).

53 Es imprescindible implicar a la sociedad civil. La idea está enraizada en la cultura de la gestión integrada del litoral. La Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la GIZC: Una estrategia para Europa, señala que “la gestión integrada de las zonas costeras es un proceso que supone un nuevo estilo de gestión, en el que participen y queden asociados todos los segmentos de la población civil. La GIZC requiere la colaboración de todas las partes interesadas para elaborar y aplicar un modelo de desarrollo que sirva el inerte de todos”.

54 El presente trabajo fue realizado en el marco del Proyecto de investigación “Bases xurídicas para a ordenación e planificación do litoral de Galicia” (PGIDIT07 PXIB101167PR), Xunta de Galicia, 2007-2010.

Reflexiones de actualidad sobre la planificación territorial y urbanística del borde litoral. De la clasificación a la desclasificación del suelo como técnica de protección

Carlos Pérez González

INTRODUCCIÓN

En los últimos años sin duda ha existido un profundo interés por parte de las Administraciones Públicas, de la sociedad civil y de las asociaciones ecologistas y en defensa de la naturaleza, una honda preocupación por la protección y recuperación del litoral degradado. Dentro de esta línea de actuación, la Dirección General de Costas del Ministerio de Medio Ambiente ha realizado un notable esfuerzo en la práctica del “deslinde” todavía inejecutado pese a los ya más de veinte años de la entrada en vigor de la Ley de Costas, a través de un “Plan de Deslindes” aprobado en mayo de 2004, cuyos objetivos prioritarios han sido en los dos primeros años actuar sobre tramos de costa sometidos a instrumentos de planeamiento urbanístico y los más amenazados por la presión humana³.

Aún reconociendo la necesidad de delimitar cuáles son los bienes del dominio público marítimo-terrestre en el conjunto del Estado, no menos importante es la adecuada ordenación y planificación del borde litoral, en aras al mantenimiento de un paisaje y un entorno adecuados, que sin duda constituirá también un adecuado estándar de calidad de vida y cohesión social, considerando que el paisaje es memoria y que al igual que el clima incide de manera directa en la calidad de vida del ciudadano.

Es cierto, que en muchas localidades costeras se ha reproducido el siguiente supuesto fáctico²: “En esta primera línea de playa se ha edificado en los últimos años sin tener en consideración sus características naturales. Estos ambientes han sufrido una degradación como consecuencia de la intensa urbanización de la zona Puede decirse que en la actualidad ya no existe una dinámica litoral en estas zonas. Los depósitos de arena que puedan existir debajo de los edificios quedan fuera del cordón litoral activo y, por lo tanto, de la dinámica litoral en la actualidad”.

Dinámicas como la anterior, son las que han exigido y requieren de una adecuada ordenación y planificación del litoral. En la Comunidad Autónoma de Galicia, en el marco de la gestión pública, sí ha existido una cierta tradición y praxis por la planificación urbanística a través de los instrumentos planeamiento general, aunque de forma insuficiente y muy

tímida, fruto muchas veces de la escasez de medios de las entidades locales y de la mínima coordinación por la Administración Autonómica a estos efectos, pero fundamentalmente se ha echado en falta una adecuada planificación territorial, desde la ordenación del territorio, que determinara con precisión qué zonas o municipios eran susceptibles de crecimiento incluso en el borde litoral, desde una perspectiva estratégica y qué espacios necesariamente habrían de preservarse desde la óptica supramunicipal y la protección de los espacios singulares, o simplemente porque se consideraran inadecuados para el desarrollo urbano.

Si bien es cierto que, como se ha enunciado, la planificación territorial³ jugará un papel fundamental, no es lo es menos que el planeamiento urbanístico municipal también tiene un margen importante en aras a la preservación de espacios sensibles, en el marco de lo que dicten aquellos instrumentos. He ahí donde jugarán un papel fundamental las técnicas clásicas de la clasificación y desclasificación del suelo, que serán objeto de análisis en este trabajo, teniendo siempre en cuenta la “vinculación de los planes urbanísticos regulados por la legislación del régimen del suelo respecto a los planes territoriales sectoriales” (STS, Sala 3ª, 7-10-2008, rec. 5997/2004)⁴.

Tal y como recuerda MEILÁN GIL⁵, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia, con respecto a la entrada en vigor de la Ley 6/2007, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y protección del litoral, que suspendió por un plazo de dos años los procesos de transformación urbanística en los suelos urbanos no consolidados y urbanizables de los municipios con población inferior a 50.000 habitantes, hasta que no estuvieran adaptados los planeamientos urbanísticos a la Ley N° 9/2002 o fuera aprobado el Plan de Ordenación del Litoral, con carácter de plan territorial sectorial, la citada Norma fue dictada:

“Con la finalidad de evitar el deterioro de ese ámbito, especialmente sensible, se suspendió la tramitación y aprobación de los planes de ordenación y de los instrumentos de gestión que tengan por objeto la transformación urbanística de los terrenos situados en la franja anteriormente citada de los 500 metros, durante el plazo de dos años o hasta la aprobación del Plan general de or-

denación municipal adaptado íntegramente a la LOUGA o del Plan sectorial de ordenación del litoral”.

que actúan como ideas-fuerza para entender cuál es el decálogo de poderes de actuación reconocidos, por la Ley formal, al Plan Territorial de Mallorca (reglamento).

... El contenido de la Norma será el establecimiento de medidas de contención de las posibilidades de urbanizar o edificar”.

En este sentido, la relevante STC Nº 46/2007, de 1 de marzo, se refiere a las Directrices de Ordenación del Territorio de Baleares, destacando su finalidad:

“... el objetivo de las Directrices de ordenación territorial de las Illes Balears es la exigencia de un equilibrio entre el desarrollo social y económico y la preservación de los recursos y la calidad ambiental. Para ello, el art. 1 de la Ley 6/1999 fija, como objetivos generales de interés para el presente caso, la «disposición de una adecuada estructura espacial tendente a conseguir un equilibrado desarrollo al tiempo que se garantiza la protección y mejora del medio ambiente» (apartado a) y la «compatibilización del proceso de desarrollo del sistema productivo, en la urbanización y en la ordenación turística, a la racional utilización de los recursos naturales, sobre todo en lo referente al litoral, a los recursos hidráulicos y al paisaje» (apartado c). De este modo, las directrices así establecidas han de vincularse también a la competencia autonómica del art. 10.18 del Estatuto de Autonomía, relativa al «Fomento del desarrollo económico dentro del territorio de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con las bases y la coordinación general de la actividad económica», que no puede desconocer la condición insular de las Illes Balears, con la consiguiente limitación y fragilidad de su territorio, ni la importancia trascendental del turismo de masas para su actual modelo y realidad económicos. Por último considera que la competencia autonómica de ordenación del territorio debe permitir al Gobierno balear la fijación de una política territorial y económica de contención del crecimiento urbanístico y turístico, o que incluso pretenda la disminución en cantidad del turismo de masas para primar la calidad”.

Ello vendría justificado “aunque las precedentes actuaciones urbanísticas amparadas por sus respectivos instrumentos de planeamiento hayan generado un impacto paisajístico negativo ya irreversible, no resulta ser una razón de peso para santificar el Plan Parcial impugnado, lo que sería tanto como afirmar y consentir que producidos una o varias actuaciones urbanísticas con repercusiones medioambientales que degraden progresivamente el paisaje en los terrenos colindantes, sumándose uno a uno todos los impactos negativos, las restantes se verían justificadas” (STSJ Cantabria, Sala 2ª, nº 121/2008, 13 de febrero, rec. 768/2004).

En idéntico sentido, se manifiesta la reciente STSJ de Baleares, Sala 2ª, nº 269/2008, de 3 de junio:

“Si el legislador del año 1991 optó por mantener, dentro de las Áreas de Asentamiento en Paisajes de Interés, unos

LA DESCLASIFICACIÓN DEL SUELO COMO TÉCNICA DE PROTECCIÓN DEL BORDE LITORAL

1. La desclasificación del suelo como técnica de protección

El litoral o la costa es un territorio sobre el que concurren competencias tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, e incluso de los Entes Locales, siendo por ello que el Tribunal Constitucional, en su sentencia 149/1991, en su Fundamento de Derecho primero, concluye que todas las Comunidades costeras competentes para la ordenación del territorio lo son también para ordenar el litoral⁶; es decir que el concepto del territorio incluye también el del litoral, y como el artículo 148 establece la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas para la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, quiere ello decir que también las tiene para la ordenación del litoral⁷, sin perjuicio de la competencia prevalente estatal en el demanio público marítimo-terrestre⁸.

La conciencia profunda que se ha ido adquiriendo de la degradación del borde litoral y de los recursos naturales exigen una apuesta decidida y firme por parte de los poderes públicos en aras a su preservación, ostentado una importante competencia en la materia las CCAA. Todo ello, en aras a la protección de los “valores naturales y paisajísticos”¹⁰ del demanio costero, que sin duda alguna revisten un auténtico interés público.

Precisamente, una de las técnicas utilizadas para la preservación del borde litoral y de sus valores, ha sido la denominada “desclasificación” urbanística, a la que alude la reciente STS, Sala 3ª, 30-9-2008, como manifestación del “ius variandi” de la Administración “ya que la potestad planificadora de la Administración no está vinculada por ordenaciones anteriores ni por el derecho al mantenimiento de una situación precedente, sin perjuicio de que, en algunos casos, puedan originarse determinadas indemnizaciones”, que ha tenido una especial aplicación práctica en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Baleares, donde ha existido una importante casuística en la materia. Tal y como expresan RIERA FONT Y AGUILÓ PEREZ¹¹, a raíz del excesivo desarrollo urbanístico que ha comprometido los valores paisajísticos y medioambientales, ha tenido que producirse un “control de la oferta turística”, “con el objetivo claro de preservar de toda urbanización importantes zonas costeras e interiores de las islas”, estableciendo fundamentalmente como régimen urbanístico de estas áreas, la clasificación del suelo como “no urbanizable”.

Así, con respecto a la citada técnica urbanística de la “desclasificación” se ha referido recientemente la STSJ Baleares, Sala 2ª, nº 269/2008, de 3 de junio:

“(…) dentro de esas medidas jurídicas, una de las más características pasa por cambiar la clasificación de los suelos en los que cabe urbanizar/edificar, con el fin de que esas actividades no dañen el “modelo territorial” que se trata de lograr ni afecten al paisaje/medio ambiente”,

ciertos polígonos urbanísticos, ello no supone, sin más, que esa opción sea inmodificable en el futuro. El subsiguiente legislador puede entender que el mantenimiento de alguno/s de esos polígonos urbanísticos son incompatibles con el modelo territorial propuesto y perjudican, por el ámbito físico donde se sitúan y por la afectación de los mismos al paisaje/entorno natural, los objetivos/finalidades que tratan de materializarse con el intermedio de la aprobación de la norma que articula ese nuevo modelo.

(...) interesa poner de relieve que la desclasificación de suelos “formalmente” urbanos o urbanizables, sobre los que aún no se ha consolidado la edificación se ha de poder tomar en consideración en algunos casos en que la actuación global de urbanización y edificación prevista y/o parcialmente ejecutada está claramente sobredimensionada, en que resulte impactante en paisajes de gran valor o contraria al modelo territorial definido en el PTM”.

Todo ello de acuerdo con el principio de “precaución”²², formulado en el artículo 15 de la Declaración de Río Sobre Medio Ambiente y Desarrollo, evitando la degradación del borde litoral y el “crecimiento lineal de las poblaciones enlazando unas con otras mediante suelos aptos para urbanizar”²³, hasta generar una situación irreversible, sin que previamente exista una adecuada planificación territorial, que incluya la necesaria preservación medioambiental y paisajística, y las medidas apropiadas para evitar los riesgos de erosión y desertización del suelo por una excesiva “litoralización” de la población y una ocupación indiscriminada del territorio, a todo lo cual trata de poner freno también la Unión Europea, a través del compromiso plasmado, entre otros instrumentos, en la “Agenda Territorial de la Unión Europea”²⁴. Dispone el citado principio²⁵:

«Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deben aplicar ampliamente las medidas de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no debe utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas efectivas para impedir la degradación del medio ambiente».

Dicho sea lo anterior, en el marco de la función social de la propiedad definida en el art. 33 CE, con un carácter marcadamente “estatutario”, que únicamente otorga a los propietarios el derecho a utilizar el suelo de acuerdo con su naturaleza y los usos que le asigne el planeamiento en vigor, sin que ostente, por el hecho de que un planeamiento determinado les asigne una edificabilidad, un auténtico derecho subjetivo inalterable e inmodificable, sino una mera “expectativa”²⁶, mientras aquella no sea objeto de patrimonialización (art. 7.2º RD Leg. Nº 2/2008, de 20 de junio), mediante la realización de las cesiones correspondientes en el marco de la equidistribución urbanística y la realización material de las obras de urbanización con su ulterior recepción por la Administración urbanística actuante, por lo que será factible el “ius variandi” de la Administración en aras a los especiales intereses públicos dignos de protección, entre los que sin duda se encuentra la protección del borde litoral.

Mucha litigiosidad es la que ha originado precisamente la circunstancia de que terrenos colindantes puedan estar clasificados como suelo urbano, reclamando los distintos propietarios de terrenos contiguos una clasificación idéntica, pudiendo existir modelos semicontinuos²⁷, que traten precisamente de evitar la formación de una pantalla y barrera arquitectónica que condicione el paisaje litoral. Por otra parte, ha de tenerse en cuenta que el suelo urbano no puede expandirse como si de una “mancha de aceite”²⁸ se tratase debiendo encontrar su límite en algún punto. Lo que ha de exigirse al planeamiento municipal es coherencia y racionalidad en sus determinaciones que han de obedecer a criterios lógicos de sostenibilidad, de acuerdo con el “principio de desarrollo territorial y urbano sostenible” proclamado en el artículo 2 del TR Nº 2/2008.

Esta práctica de preservar las zonas aún no urbanizadas es que la que ha seguido la Generalitat de Cataluña en su reciente política territorial, con la aprobación sucesiva de dos importantes instrumentos de planeamiento territorial: El “Plan Director Urbanístico del Sistema Costero”²⁹(PDUSC), aprobado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña el 25-5-2005 y el “Plan Director Urbanístico de los ámbitos del sistema costero integrado por sectores de suelo urbanizable delimitado sin el plan parcial aprobado (PDUSC-2)”, aprobado definitivamente el 16-12-2005, ambos aprobados con la finalidad de hacer frente al importante proceso de litoralización²⁰ de la población y ocupación del suelo en la costa catalana.

2. La adopción de medidas cautelares urbanísticas con el fin de impedir la degradación del borde litoral

Precisamente, como medida cautelar, para evitar la degradación del borde litoral, en ocasiones las CCAA en el ejercicio de competencias supramunicipales han adoptado acuerdos suspendiendo²¹ la vigencia de planeamientos urbanísticos, por considerarlos inadecuados con respecto a valores ambientales, paisajísticos o de desarrollo sostenible que exceden el ámbito estrictamente local. Así, la STS, Sala 3ª, 9-6-2008, con respecto al acuerdo del Pleno del Consell Insular de Mallorca de 5 de mayo de 1998 por el que se suspende la vigencia del Plan General de Ordenación Urbana de Lluçmajor, para su revisión, en el ámbito del sector urbanizable polígono IV-B, Tollerich, Polígono C, y se suspende también el Plan Parcial y el otorgamiento de licencias en ese sector hasta la aprobación de las Normas Subsidiarias que ordenen provisionalmente el territorio mientras se aprueba la revisión del Plan General, con el fin de evitar la urbanización continua del litoral y preservarlo de su degradación y pérdida de valores. Razona al respecto el Alto Tribunal, validando la decisión del citado Consell Insular:

“Instrumentos de ordenación territorial, como el Decreto 54/95, al que más adelante nos volveremos a referir, o el Decreto 2/96, contienen también criterios de ordenación urbanística y vinculan al planeamiento urbanístico y, en cuanto ahora mismo importará, el primero establece nuevos criterios de estructuración territorial, con espongamiento de las zonas turísticas, preservación de los

espacios intermedios, creación de zonas de protección del litoral y de reserva dotacional, de modo que se ha de llegar así a la consecuencia de que suspensión como la del caso se conecta a un modelo territorial distinto (...).

Partiendo de esa premisa, y volviendo ahora a la suspensión de vigencia del planeamiento urbanístico prevista en el artículo 51 del texto refundido de la Ley del Suelo de 1976, hemos declarado en sentencia de 7 de febrero de 2000 (casación 1423/1994) que la posibilidad de suspensión prevista en ese precepto no supone la vulneración de la autonomía local porque el precepto citado no impide que el Ayuntamiento pueda formular la revisión del Plan, sin perjuicio de que, para no caer en el vacío o ausencia de planeamiento, se habilite una ordenación provisional que sustituye a la que se suspende. Y como la propia sentencia señala, no cabe considerar infringida la autonomía local por el hecho de que la normativa provisional sea distinta a la contenida en el planeamiento que se trata de revisar, pues ello va en la propia lógica del sistema establecido en el artículo 51 del Texto Refundido, ya que de otro modo la posibilidad de suspensión de vigencia del Plan y el propio precepto carecerían de sentido”.

De enorme trascendencia en esta materia son las “normas territoriales cautelares”, introducidas por la Ley de la Comunidad Autónoma de Baleares nº 6/1999, de 3 abril, de Directrices de Ordenación Territorial, que las estableció a través de su Disposición Adicional 18ª. A las mismas, se refiere la STSJ de Baleares, Sala 2ª, nº 662/2003²², de 2 de septiembre, resaltando su carácter “normativo”, que implica la “prevalencia de su contenido dispositivo respecto a los instrumentos de ordenación territorial o de planeamiento general afectados por ellas”, con la finalidad de ordenar de “ forma cautelar el conjunto de los usos del suelo en el territorio insular”. Añade:

“La Norma Territorial Cautelar no tiene por finalidad la suspensión del planeamiento cuando se encuentran presentes determinadas causas sino que, precisamente, su finalidad es la suspensión cautelar de determinados actos de ejecución para garantizar la efectividad del futuro Plan Territorial Insular”.

La Norma Territorial Cautelar, siendo de ordenación sustantiva sus determinaciones y disponiendo de naturaleza cautelar, tiene efectos suspensivos, pero la definitiva ordenación sustantiva del territorio corresponde al Plan Territorial Parcial, de modo que no cabe aceptar que las determinaciones de la ordenación cautelar tengan que ser las mismas del Plan ya que, de ser así, no sería precisa la Norma Territorial Cautelar sino, directamente, el instrumento de ordenación territorial definitivo.

La modificación de la ejecución del Plan Parcial puede efectuarse mediante instrumento de ordenación del territorio como la Norma Territorial Cautelar, que prevalece sobre el planeamiento urbanístico y encuentra cobertura en el artículo 72 de la Ley 30/92, como medida preventiva que asegure la resolución final del procedimiento”.

Medidas cautelares que sin duda son necesarias, en el contexto de la Gestión Integrada de las Zonas Costeras (GIZC), que tal y como señala SANZ LARRUGA²³: “requiere la ineludible utilización de los instrumentos de la ordenación y planificación a largo plazo, aquélla se presenta como un verdadero proceso”, que sin duda requerirá en determinados supuestos en el que los valores ambientales y paisajísticos se vean amenazados la puesta en práctica de aquéllas a través de diversas técnicas, como las “Normas Territoriales Cautelares” en Baleares, o la tradicional suspensión del planeamiento urbanístico, con el fin de evitar transformaciones urbanísticas que condicionen de tal manera el territorio, que su situación se convierta en irreversible.

3. La zona de influencia como ámbito de actuación para la aplicación de las técnicas de desclasificación del suelo

La incidencia de la denominada “zona de influencia” en los 500 metros desde el límite interior de la ribera del mar (art. 30 Ley 22/1988) en la ordenación territorial y urbanística, no sólo ha tenido su reflejo en la Comunidad Autónoma de Asturias a través del citado Decreto 107/1993, sino también en la Comunidad Autónoma de Galicia, donde la Ley 9/2002²⁴, de 30 de diciembre, en su artículo 85.7º.d) ha señalado que reviste “interés autonómico”. En el mismo sentido, pueden citarse el Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobado por Decreto 43/2007, de 13 de marzo, que en su artículo 2.1 define el ámbito de ordenación del siguiente modo:

“1. El ámbito de ordenación de este PTS corresponde a la Zona de Influencia definida en la Ley de Costas: «franja de anchura mínima de 500 m medidos a partir del límite interior de la ribera del mar». Esta zona se hace extensible por las márgenes de los ríos hasta el sitio donde se haga sensible la influencia de las mareas, que en el caso del País Vasco corresponde a la cota de 5 m sobre el nivel de la bajamar viva equinoccial (BMVE)”.

Es precisamente en esta “zona de influencia” donde va a tener mayor incidencia la técnica desclasificatoria y donde se van a generar tensiones en aquellas Comunidades Autónomas que en su legislación permiten aumentar la citada zona, con el fin de preservar el borde litoral, en contraposición a los intereses no sólo de las grandes promotoras, sino incluso de pequeños propietarios, que pretenden hacer valer su derecho a la vivienda ex art. 47 CE, en el marco de la autopromoción, en localizaciones que tradicionalmente han servido a dicho fin.

Así, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Asturias, donde a través del Decreto 107/1993, de 16 de diciembre, por que fueron aprobadas las Directrices Subregionales de la Franja Costera²⁵, se determina la necesidad de la clasificación de una franja de 500 mts medidos desde el límite interior de la ribera del mar, como “suelo no urbanizable de costas”, que incluso permitía al planeamiento urbanístico aumentar esta franja de protección, discrecionalidad que ha dado lugar a algunos litigios, como el analizado en la STSJ Asturias, Sala 2ª, nº

176/2001, de 6 de marzo, donde se anula esa ampliación hasta los 656 mts al no existir justificación racional y lógica alguna en atención a los fines perseguidos, razonando:

“OCTAVO. Por la prueba pericial rendida por perito insaculado en los autos, ha quedado acreditado que la finca litigiosa se encuentra a 656 metros de la línea interior de la ribera del mar, y, en consecuencia, procede abordar el examen de su justificación, es decir de ampliar la protección de la costa, aún más allá de los 500 metros de la zona de influencia, por lo cual, como hemos visto, está legitimado por la tan comentada Directriz.

El perito de autos afirma que, por la inclinación de la finca, ésta no dispone de vistas hacia el mar, sino al sur; y por otro lado, en la contestación a la demanda se quiere justificar la inclusión de la finca en el dato de que se encuentra dentro de los 500 metros de la Zona de Protección Específica, pero resulta que el perito insaculado ha demostrado que la finca se encuentra a 656 metros del límite interior de la ribera del mar, y fuera, por tanto, de la Zona de Protección Específica que señala la Directriz, razón por la cual, no aduciendo por la parte demandada otra justificación para la inclusión de la finca en la calificación de Suelo No Urbanizable de Costas, y, visto el resultado de la prueba pericial, la conclusión no puede ser otra que la de anular las NSPR en el sólo extremo de la calificación de la finca litigiosa, por resultar arbitraria, ilógica y sin justificación que ampare el ejercicio de la actividad discrecional del planificador que como es sabido es controlable a través de las técnicas de los Principios Generales del Derecho, y concretamente de los fines que justifica la actividad administrativa, fines que en este caso no se descubren por lo que se ha probado”.

En línea con la anterior, la STSJ de Asturias, nº 844/2008, Sala 2ª, 10-7-2008, anula “la delimitación que efectúa el POLA respecto al Suelo No Urbanizable de Costas al incluir la franja de terreno existente entre la Ciudad Residencial de Perlora y el Suelo Urbano No Consolidado de Perlora al no lograrse con ello la finalidad de preservar la costa de la urbanización por la circunstancia de encontrarse la referida ciudad vacacional más próxima a la costa y por lo dispuesto en el artl. 110.2 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias, así como por no tratarse de una ladera de alta visibilidad según razona el arquitecto municipal”, condenando a la Comunidad Autónoma de Asturias a modificar la línea de protección, al no concurrir los requisitos para su clasificación como “no urbanizable”, teniendo en cuenta el carácter reglado del suelo urbano.

En idéntico sentido, en la misma Comunidad, y atendiendo al carácter reglado del “suelo urbano”, la STSJ de Asturias, nº 429/2008, Sala 2ª, 30-4-2008, consideró indebidamente clasificado como “no urbanizable” en el Plan Territorial Especial de Ordenación del Litoral Asturiano (POLA), razonando a este respecto:

“SEXTO.- Con tales criterios la cuestión que se plantea es si está justificado y procede incluir la finca que nos ocupa dentro de la línea delimitadora que el POLA establece por el suelo no urbanizable de costas, y en tal sentido, las pruebas periciales coinciden en que la parcela se encuentra fuera de la franja de 500 metros (609 metros), y que terrenos que están dentro de la misma están calificados como urbanos, se encuentra rodeada de viviendas unifamiliares, en una zona consolidada como vivienda unifamiliar, por otro lado el suelo situado al sur de la finca es suelo urbano, contando con los servicios existentes en la zona y que recogen los peritos, así como que entre el mar y la finca hay dos núcleos rurales, y carece de vistas al mar, careciendo de toda vinculación con ninguna playa cercana, por lo que en modo alguno se justifica el entrante entre núcleos rurales que se hace con la línea que el POLA señala para incluir la finca que nos ocupa en aplicación de los criterios que el mismo recoge, lo que lleva, estimando el contenido del suplico de la demanda, a anular la calificación de suelo no urbanizable de Protección de Costas contenida en el Acuerdo impugnado respecto de la parcela objeto de la litis, procediendo su exclusión de la línea de protección de costas fijada por el POLA, sin que proceda en el ámbito del presente recurso ningún otro pronunciamiento”.

4. La incidencia del deslinde en la clasificación del suelo

Dentro de esta temática tiene una especial incidencia la técnica del “deslinde”²⁶, que provocará cambios de clasificaciones urbanísticas y condicionará sin duda alguna el planeamiento en tramitación. Pero antes de adentrarnos en esta importante cuestión, conviene recordar el concepto y finalidad del deslinde según la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Así, la STS, Sala 3ª, 4-5-2004²⁷, expone:

“...el procedimiento de deslinde, contemplado en el capítulo III del título I de la Ley de Costas 22/1998, de 28 de julio, tiene como finalidad constatar y declarar que un suelo reúne las características físicas relacionadas en los artículos 3, 4 y 5 de dicha Ley, sin que ello comporte la imposibilidad de practicar ulteriores deslindes si el llevado a cabo resulta incorrecto, incompleto o inexacto, aunque no haya cambiado la morfología de los terrenos, ya que el dominio público marítimo-terrestre viene configurado por hechos naturales que el deslinde se limita a comprobar, por lo que resulta innecesario usar el procedimiento de revisión de los actos administrativos contemplado en el capítulo primero del título VII de la Ley 30/1992, modificada por Ley 4/1999, pues con el deslinde no se persigue la revisión de actos contrarios al ordenamiento jurídico sino la determinación del dominio público marítimo-terrestre a fin de constatar si efectivamente un terreno reúne o no las características contempladas en los artículos 3, 4 y 5 de la Ley de Costas, y ello cuantas veces fuese necesario, bien de oficio o a petición de cualquier interesado, por lo que no cabe argüir, para impedir el deslinde, la existencia de otro practicado anteriormente y, si, como al parecer sucedió en este caso, el deslinde aprobado por Orden Ministerial de

5 de noviembre de 1974 no incluyó algunos suelos que reunían las características físicas contempladas en el apartado b) del artículo 3.1º de la vigente Ley de Costas, no existe obstáculo legal alguno para practicar otro que, comprobando esa realidad, así lo declare».

Así lo reconoce la STSJ de la Comunidad Valenciana, Sala 2ª, nº 257/2008, de 20 de febrero:

“(…) la relativa a la Especial Protección Marítima, no solo podía, sino que debía adoptarse por la Consellería pues, existía un Deslinde Provisional que variaba la Zona Marítimo Terrestre, de manera que en prevención de lo que ese deslinde podía definitivamente decir, y precisamente en defensa de la costa y de los valores medioambientales que de ello se deriva, bajo ningún concepto podían conservarse los antiguos trazados. Y no se nos diga que el deslinde debía considerarse caducado, pues aparte de lo que después diremos sobre la caducidad del procedimiento de deslinde, lo cierto es que la Consellería ni podía declarar, ni podía considerar caducado un procedimiento iniciado por la Dirección General de Costas del Ministerio de Medio Ambiente, debía partir de la realidad del deslinde provisional como un elemento incuestionable para clasificar”.

Conviene tener en cuenta, en materia de deslinde²⁸, que la propuesta inicial no tiene que coincidir necesariamente con la definitiva, pudiendo aumentar el ancho de la servidumbre de protección en ésta. Así lo determina la Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 19-11-2008, donde con respecto a unos terrenos incluidos en un Plan Parcial del término municipal de Carboneras (Almería), aprobado antes de la entrada en vigor de la Ley de Costas, se establecía una propuesta inicial de servidumbre de protección de 20 mts, pasando posteriormente a una final de 100 mts, considerando esta sentencia: “... la propuesta inicial constituye un mero punto de partida y la tramitación del expediente tiene como objeto el recabar información de distinta procedencia-estudios e informes técnicos, documentación fotográfica, alegaciones de los afectados, informe de las Administraciones territoriales implicadas, etc., para finalmente establecer el trazado definitivo de la línea poligonal del deslinde y las correspondientes servidumbres que no tiene necesariamente que coincidir con la propuesta inicial pues si así fuese toda la tramitación carecería de sentido”.

Esta posibilidad de modificación del deslinde en la tramitación del planeamiento territorial y urbanístico, dados los plazos dilatados en su tramitación, es uno de los aspectos que ha originado la necesidad de un doble informe “preceptivo y vinculante”²⁹ (art. 112 Ley 22/1988) por parte de la Demarcación de Costas, con el fin de preservar el ejercicio de competencias tan destacadas y sensibles como la protección del dominio público marítimo-terrestre, tanto con carácter previo a la aprobación inicial de cualquier instrumento de planeamiento que incida sobre el borde litoral, en el que dispondrá del plazo de un mes a tal efecto (art. 117.1 Ley 22/1988), así como una vez concluida “la tramitación del plan o normas de que se trate e inmediatamente antes de

la aprobación definitiva” (art. 117.2 Ley 22/1988), disponiendo en este iter procedimental de un plazo de dos meses, con la peculiaridad de que de no existir acuerdo con la Administración urbanística actuante se abrirá un período de “consultas”³⁰, de acuerdo con las técnicas de “colaboración” y “concertación”, a que alude la STC Nº 46/2007.

El informe de la Demarcación de Costas en la tramitación del planeamiento territorial y urbanístico que afecte a terrenos situados en el borde litoral tiene un carácter absolutamente relevante, hasta el punto que estaríamos ante el supuesto contemplado en el artículo 83.3º de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre y no en su apartado 4º, al ser un informe preceptivo verdaderamente “determinante”³¹ para la resolución del procedimiento”. Este carácter se lo ha otorgado la reciente STS, Sala 3ª, 13-11-2008, al considerar que un planeamiento no puede entenderse aprobado por silencio administrativo, en el supuesto de que se haya omitido la emisión del preceptivo y vinculante informe de aquel organismo, ex art. 117.2 de la Ley 22/1998, manifestando al respecto:

“SEXTO En este sentido, debemos entender, como se infiere de la Sentencia recurrida, que la falta del informe previsto en el artículo 117.2 de la Ley de Costas impide entender completa la documentación de las Normas Subsidiarias. Ello comporta, por tanto, que las incidencias para la emisión definitiva de dicho informe tengan relevancia a efectos del silencio administrativo como, por otro lado, expresamente recoge el artículo 117.3 de la expresada Ley.

La necesidad de dicho informe se prevé en el artículo 117.1 de la Ley de Costas que exige que en la tramitación de todo planeamiento territorial y urbanístico que ordene el litoral, el órgano competente para su aprobación inicial deberá enviar, con anterioridad a dicha aprobación, el contenido del proyecto correspondiente a la Administración del Estado para que ésta emita, en el plazo de un mes, informe comprensivo de las sugerencias y observaciones que estime convenientes. Y las consecuencias que legalmente se anudan al sentido del mismo, que sea o no favorable, avalan la tesis de agotar todas posibilidades de aclaración para que pueda remitirse en informe en sentido favorable. Recordemos que la Demarcación no emite el informe favorable hasta la rectificación del plano 24, y reparemos que el artículo 117.2 establece las consecuencias que se derivan cuando el informe no es favorable.

Por lo demás, la repercusión de los episodios ligados a la emisión del informe no resultan ajenos a la tramitación de la aprobación del plan, pues expresamente el artículo 117.3 de la Ley de Costas avisa que el cumplimiento de los trámites a que se refiere el apartado anterior interrumpirá el cómputo de los plazos que para la aprobación de los planes de ordenación se establecen en la legislación urbanística”.

En cualquier caso, la Administración urbanística debe adaptarse en la tramitación del Planeamiento General al deslinde, aunque este tenga carácter “provisional”. Así lo ha reconocido entre otras, la STS, Sala 3ª, 26-10-2004³², al recordar:

“Así pues, el Plan que se envió para aprobación definitiva hacía caso omiso de la Ley de Costas 22/88, de 28 de julio, cuyos preceptos sobre dominio público marítimo-terrestre infringía abiertamente, ya que de su artículo 12-5 se deduce que la incoación del expediente de deslinde, con el señalamiento de la línea provisional, impide el otorgamiento de concesiones y autorizaciones en el dominio público delimitado provisionalmente, y, con mucha más razón, habrá de entenderse que prohíbe la aprobación de Planes Urbanísticos que lo desconozcan. A estos designios obedecen los artículos 112-a) y 117-3 de la Ley de Costas 22/88 y los artículos 205-1-a) y 210-3 y 5 de su Reglamento 1471/89, de 1 de diciembre”.

Una cuestión de enorme relevancia y sin duda no exenta de polémica es la compatibilidad de la clasificación del suelo como “urbano” y la naturaleza del bien como de dominio público, o lo que es lo mismo, no por el hecho de que un suelo esté clasificado como “urbano” necesariamente tiene que ser de propiedad privada, dado que el deslinde puede afectar a este tipo de terrenos por considerar que reúnen las características propias de los bienes de dominio público. Así, la reciente STS, Sala 3ª, 24-2-2009 (rec. Casación nº 11489/2004):

”Esta tesis, por lo demás, es la mantenida por este mismo Tribunal en sentencia de 30 de diciembre de 2003 (casación nº 2666/00), que se remite a la de 20 de octubre de 2000 (casación 9670/98). En ella decíamos lo siguiente:

”La circunstancia de que un suelo haya sido incorporado a un proceso urbanizador no desnaturaliza su condición geomorfológica, estando contemplada en las Disposiciones Transitorias de la propia Ley de Costas la compatibilidad del dominio público marítimo-terrestre con la clasificación como urbano del suelo por haber sido urbanizado en ejecución del planeamiento, de manera que la urbanización de un terreno no constituye un hecho excluyente de la definición legal contenida en los artículos 3.1 b de la Ley de Costas y 3.1b de su Reglamento, por lo que si, como en este caso, se ha demostrado que constituye un importante depósito de arenas litorales, debe incluirse en el dominio público marítimo-terrestre”.

En esta misma línea, ya se manifestó, la STS, Sala 3ª, 4-5-2004³³, al expresar:

En cuanto a la urbanización de la zona deslindada, llevada a cabo desde muchos años atrás con las debidas licencias y autorizaciones, esta Sala ha declarado sin fisuras (Sentencias de 20 de octubre de 2003 -recurso de casación 9670/98-, 30 de diciembre de 2003 -recurso de casación 2666/2000 -, 10 y 12 de febrero de 2004 -recursos de casación 3187 y 3253 de 2001 - y 2 de marzo de 2004 -recurso de casación 1516/2001 -) que «la circunstancia de que un suelo haya sido incorporado a un proceso urbanizador no desnaturaliza su condición geomorfológica, estando contemplada en las Disposiciones Transitorias de la propia Ley de Costas la compatibilidad del dominio público marítimo-terrestre con la clasificación como urbano del

suelo por haber sido urbanizado en ejecución del planeamiento, de manera que la urbanización de un terreno no constituye un hecho excluyente de la definición legal contenida en los artículos 3.1 b de la Ley de Costas y 3.1 b de su Reglamento », pues, como expresamos en las tres últimas Sentencias citadas «lo que importa en la regulación legal no es el terreno tal como ha sido transformado por obras o instalaciones sino tal como es por naturaleza, de manera que las características naturales son las que determinan su calificación jurídica y las que han de ser tenidas en cuenta al trazar el deslinde”.

EL CARÁCTER REGLADO DEL SUELO URBANO

1. La dialéctica entre la clasificación reglada del suelo urbano y la preservación del borde litoral

La protección del borde litoral proyecta su actuación sobre los suelos clasificados como “rústicos” o “no urbanizables”, así como a través de la desclasificación de suelos urbanizables, por plantearse un nivel territorial distinto donde la preservación medioambiental y paisajística jueguen papeles más destacados. En estos suelos es donde se permite una amplia discrecionalidad³⁴ del planeamiento a la hora de clasificar o desclasificar suelo en función del modelo territorial elegido o de los especiales valores a preservar, considerando el “ius variandi” del planeamiento y que la mera asignación de edificabilidad en tanto no esté materializada no integra en sí el derecho de propiedad, sino que es una mera “expectativa”. Pero sin duda, donde se ocasionará una fuente importante de litigiosidad es ante el “suelo urbano”, donde su carácter reglado, constituye un auténtico “imperativo legal” y opera por un lado como elemento favorable a los intereses de los propietarios, normalmente vinculado al *ius aedificandi*, y por otro impedirá siempre y cuando se acredite esta circunstancia la expansión de la franja de protección, a no ser que se efectúen las correspondientes expropiaciones en ámbitos litorales degradados o precisos de una recuperación específica.

Sin duda, no es ésta una cuestión baladí y tendrá notables efectos económicos en las arcas de la Administración, dado que en la práctica de la planificación y gestión urbanística resulta mucho más económico clasificar suelo como “rústico” que como suelo urbano calificado como sistema general de espacios libres, zonas verdes o de protección del litoral, dado que estará abocado en este supuesto a su expropiación³⁵ por la Administración, con el abono del justiprecio correspondiente a esta clase de suelo en situación básica de “urbanizado”, según lo previsto en el artículo 12.3º del RDLeg. 2/2008, de 20 de junio.

El carácter reglado del suelo urbano constituye un factor “clásico” dentro del Derecho Urbanístico y ha sido reconocido en numerosas sentencias del Tribunal Supremo. Con respecto a su incidencia en los terrenos situados en el borde litoral, procede traer a colación la STS, Sala 3ª, 17-11-2003, que interpretó la disposición transitoria novena, en su apartado 3º³⁶ del Reglamento de la Ley de Costas, en el sentido de que para aplicar la servidumbre de protección correspondiente al suelo urbano, según la disposición transitoria 3ª de la Ley

de Costas, no era preciso que los terrenos estuvieran expresamente clasificados como “urbanos” a la entrada en vigor de la Ley de Costas, sino que apelando a la salvedad contenida en aquélla, bastaba con que tuvieran los correspondientes servicios urbanísticos propios de esa clase de suelo y estuvieran integrados en la malla urbana, aún cuando no hubiesen sido incluidos, en su caso, en el correspondiente Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano, como ocurría en el supuesto fáctico enjuiciado en el municipio coruñés de Muxía, con respecto a una licencia otorgada para la construcción de un edificio de bajo y cuatro plantas, a 40 metros desde el límite interior de la ribera del mar. Razona, en apoyo de su tesis, el Alto Tribunal:

“Sin embargo, lo que se dispone en ese número 3 («A los efectos de la aplicación del apartado 1 anterior, sólo se considerará como suelo urbano el que tenga expresamente establecida esta clasificación en los instrumentos de ordenación vigentes en la fecha de entrada en vigor de la Ley de Costas, salvo que se trate de áreas urbanas en las que la edificación estuviera consolidada o los terrenos dispusieran de los servicios exigidos en la legislación urbanística en la citada fecha y la Administración urbanística competente les hubiera reconocido expresamente ese carácter») no avala tampoco el razonamiento de la sala de instancia, pues debe observarse: de un lado, que la aparente exigencia de una expresa clasificación, que deriva del tenor del inicio de la norma transcrita, queda desmentida de inmediato con la salvedad que introduce a continuación; y, de otro, que el reconocimiento expreso con el que termina la norma se refiere, propiamente, al carácter de los servicios de que dispone el terreno, lo cual no necesita ser hecho a través de las determinaciones urbanísticas referidas a la clasificación del suelo, pudiendo serlo a través o como consecuencia de otros actos o decisiones distintas” (F 3º).

Esta innecesidad de la clasificación urbanística³⁷, a efectos de la aplicación de la disposición transitoria novena, apartado 3º del Reglamento de la Ley de Costas, es también acogida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en diversas sentencias³⁸, entre otras la reciente de 25-2-2009, que se refiere a estos efectos a la necesidad de acreditar “situaciones urbanas consolidadas”, no por parte de la Demarcación Territorial de Costas, sino por la Administración urbanística actuante, que no es otra que el municipio respectivo. En relación con lo anterior, y con respecto a la preexistencia o no del núcleo del Golfo, en el municipio de Yaiza Lanzarote, razonó la citada sentencia lo siguiente:

“Es decir, a la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988 los terrenos en cuestión no estaban calificados como urbanos en el planeamiento vigente.

Ahora bien, la Disposición Transitoria Novena.3 del Reglamento de Costas, como hemos visto, hace referencia a efectos de fijar la servidumbre de protección en 20 metros, no solo a la calificación del suelo como urbano, sino también a que se trate de áreas urbanas en que la edificación estuviera consolidada o que los terrenos dispusieran de los servicios exigidos en la legislación ur-

banística, siempre que la Administración urbanística les reconozca tal carácter, situaciones referidas siempre a la entrada en vigor de la Ley de Costas.

Esta normativa se completa con lo establecido en el artículo 78 de la Ley del Suelo de 1976, vigente a la entrada en vigor de la Ley de Costas, según el cual: “constituirán suelo urbano: a) Los terrenos a los que el Plan incluya en esa clase por contar con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica o, por estar comprendidos en áreas consolidadas por la edificación al menos en dos terceras partes de su superficie, en la forma que aquél determine”.

Cuestión distinta a la anterior es que, aún estando clasificado un suelo como “urbano”, pueda calificarse como sistema general de zona verde y espacios libres, por ejemplo para la ejecución de paseo marítimo o una senda peatonal, y con el fin de evitar una mayor presión urbanística en el litoral. Ésta sin duda, constituye una medida impopular con respecto al conjunto de propietarios afectados, que podrá determinar, en su caso, la iniciación de expropiación por ministerio de la Ley, a que hace referencia el artículo 99 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia.

Otro aspecto que igualmente procede tener en cuenta es que pueden existir suelos que se hayan clasificado indebidamente como “urbanos” por un planeamiento anterior, pero que pierden esa clasificación en el nuevo planeamiento, precisamente en virtud del carácter reglado de esta clase de suelo. Así lo ha reconocido entre otras, con respecto a los terrenos del borde litoral, la STS, Sala 3ª, 1-2-2006, al expresar:

“...que la vinculación del planificador a lo que ha venido en llamarse «fuerza normativa de lo fáctico» significa que ha de clasificarse necesariamente como suelo urbano el terreno que disponga de los servicios enumerados en el artículo 78 a) TRLS, pero no que no pueda alterarse esa clasificación si los terrenos habían sido clasificados como suelo urbano pese a no contar con esos servicios” (F 3º).

Este razonamiento jurisprudencial ha sido puesto en práctica entre otros, por la Ley 2/2004, de 27 de septiembre, por el que fue aprobado el Plan de Protección del Litoral de Cantabria, que precisamente incluye en su ámbito de aplicación en el artículo 2.2º aquellos suelos urbanos indebidamente clasificados como tales en planeamientos anteriores, o cuya categorización como tal haya sido anulada por los Tribunales de Justicia, disponiendo a tal efecto:

“Los suelos respecto de los que, tras la entrada en vigor de la presente Ley, se acreditara que no contaban con los requisitos legales para ser clasificados como urbanos, bien en el momento de la adaptación del planeamiento a esta Ley, o bien por imperativo de sentencia judicial firme, quedarán comprendidos dentro del ámbito de aplicación del presente Plan. Esto mismo regirá para el caso de que se anulara un Plan Parcial definitivamente aprobado”.

Este tipo de suelos han sido denominados por algunos Tribunales de Justicia como “falsos urbanos”³⁹. Este poder normativo de lo fáctico se pone de manifiesto en la STSXG, nº 442/2007, Sala 2ª, 14-7-2007, que desestima un recurso contra la clasificación como rústico establecido por el Ayuntamiento de Sanxenxo con respecto a unos terrenos situados en el borde litoral, sobre los que no considera que concurren los requisitos para su calificación como suelo urbano:

“En la sentencia dictada por esta Sala con fecha 17-7-03 en el recurso Nº 4520/91, interpuesto contra el acto de aprobación de las anteriores Normas Subsidiarias, en las que la finca litigiosa estaba clasificada como suelo no urbanizable, ya se dijo que ni existía consolidación edificatoria ni integración en la malla urbana, y que ello quedaba de manifiesto en los planos y fotografías aportados con la propia demanda. Y lo mismo hay que decir ahora, pues la situación actual es, a tales efectos, prácticamente la misma que existía en 1990; sin que quepa argumentar en contra que en esa sentencia se contemplaba una zona más extensa que la que ocupa la finca del actor, pues tal circunstancia en nada altera las cosas desde el punto de vista de las referidas consolidación e integración en la malla urbana. Por lo tanto la finca de los actores no podía ser clasificada como suelo urbano”.

Siendo, pues, la prueba pericial la determinante de si un terreno por su integración en la malla urbana y contar con los servicios exigidos por la normativa urbanística debe clasificarse necesariamente como suelo “urbano”:-

Otra cuestión que sin duda puede tener interés en la tramitación de los correspondientes planeamientos urbanísticos y el tratamiento de la realidad fáctica preexistente, es el tratamiento de los “asentamientos surgidos al margen del planeamiento urbanístico”, que en la legislación urbanística gallega es la suelo urbano no consolidado, si están integrados en la malla urbana, para aquellas “áreas de reciente urbanización surgida al margen del planeamiento” (art. 12.b Ley Nº 9/2002) y la de suelo urbanizable si no lo están, en referencia a los “asentamientos de viviendas surgidos al margen del planeamiento urbanístico” antes de la entrada en vigor de la Ley Nº 9/2002 (disposición transitoria 13ª).

A estos asentamientos se refiere la reciente Ley de Cataluña, nº 3/2009, de 10 de marzo, de regularización y mejora de urbanizaciones con déficits urbanísticos⁴⁰, disponiendo el art. 3.2º de esta Ley: “Las urbanizaciones situadas en suelo clasificado como no urbanizable en el momento de la entrada en vigor de la presente ley sólo pueden ser regularizadas si un plan de ordenación urbanística municipal modifica su clasificación urbanística”, llamando la atención la previsión contenida en su disposición adicional 2ª relativa a “Medidas para las urbanizaciones que no pueden ser objeto de regularización”:

“En el caso de urbanizaciones que no puedan ser objeto de regularización parcial o total, el planeamiento urbanístico general tiene que establecer:

- a) Una reducción de la superficie del ámbito inicialmente previsto o la completa extinción de la urbanización.
- b) Los mecanismos necesarios para hacer efectiva, de forma inmediata o gradual, la extinción total o parcial de la urbanización.
- c) El régimen transitorio para las construcciones, instalaciones y usos existentes, de conformidad con lo establecido en la normativa vigente”.

Puede darse la circunstancia de edificaciones ilegales, en las que hayan transcurrido los plazos para la reposición de la legalidad urbanística y donde la Administración, por su nivel de integración en la malla urbana, podrá optar por regularizarlos tramitando el correspondiente planeamiento, a efectos de darle un tratamiento urbanístico adecuado y la necesaria correspondencia de dotaciones, a efectos de ordenar lo que ya está urbanizado, o bien, en el supuesto en que no sea posible un tratamiento acorde con la debida integración paisajística en el borde litoral, adoptar medidas tendentes a la extinción de las edificaciones, en colaboración con las distintas Administraciones públicas con competencias en la materia, sin perjuicio de realizar una política estricta que impida la consolidación y perpetuación de edificaciones en situación de “fuera de ordenación”, siendo restrictivo en el otorgamiento de cualquier tipo de licencia de mejora o reforma, considerando en cualquier caso su naturaleza “transitoria”⁴¹ e impidiendo la realización de obras y usos que prolonguen “artificialmente” su situación a extinguir.

2. La problemática del suelo de núcleo rural en la Comunidad Autónoma de Galicia y su integración con la legislación de costas

En virtud de la competencia que ostentan las Comunidades Autónomas en materia de “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”, la técnica de la clasificación del suelo se ha concebido como una materia propiamente urbanística, ajena a la competencia estatal, que en el vigente Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que fue aprobado el Texto Refundido de la Ley del Suelo Estatal, apuesta por la conceptualización de “situaciones urbanísticas”⁴², con el fin de no invadir competencias de las citadas CCAA.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia, se da la peculiaridad de que desde la Ley 1/1997, de 24 de marzo, del Suelo de Galicia, se ha establecido una nueva clase de suelo, conceptualizada como “suelo de núcleo rural”, con un estatuto de la propiedad plenamente diferenciado de las otras clases de suelo establecidas en el marco normativo de la citada comunidad: urbano, urbanizable y rústico. Esta novedosa clasificación se ha mantenido en la vigente Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia.

Si bien el “suelo de núcleo rural”, como clasificación urbanística fue introducida en la Ley 1/1997, su origen se remonta en el ámbito de Galicia a la derogada Ley 11/1985⁴³, de 22 de agosto, de adaptación de la Ley del Suelo Estatal a Galicia

(LASGA)⁴⁴, que si bien no lo conceptuaba como una clase de suelo independiente, si lo hacía como una calificación urbanística diferenciada, posibilitando la existencia de suelos urbanos, urbanizables y no urbanizables, que además podían serlo de núcleo rural, atendiendo a una tipología diferenciada propia de la Comunidad Autónoma de Galicia, ligada a asentamientos y entidades de población vinculados a actividades primarias, como agrícolas, ganaderas, etc.

El problema surge, pues, en la citada Comunidad Autónoma, a la hora de plantearse si el suelo de núcleo rural es también suelo urbano, a efectos de lo previsto en la disposición transitoria 3ª, apartado 3º, de la vigente Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, que únicamente establece la salvedad de la anchura de servidumbre de protección de 20 metros a los “terrenos clasificados como suelo urbano a la entrada en vigor de la presente Ley”.

Esta problemática trató de salvarse en un primer momento mediante la introducción en la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Galicia, de la disposición adicional 3ª⁴⁵, en la que se establece que resulta de aplicación a los “núcleos rurales preexistentes de carácter tradicional previstos en la Ley 11/1985” y al suelo de núcleo rural previsto en la citada Ley 9/2002, el régimen previsto en el nº 3 de la disposición transitoria 3ª de la Ley 22/1988, siendo objeto de una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, admitida a trámite por el Tribunal Constitucional⁴⁶ por providencia de 20 de junio de 2006.

Veamos, a continuación, cuál ha venido siendo la interpretación de los Tribunales de Justicia al respecto. Así, ya la STSJ de Galicia, Sala 2ª, nº 1337/2002, de 8 de noviembre, atendiendo a una planeamiento no adaptado a la Ley 1/1997, y efectuada la clasificación urbanística con arreglo a la Ley 11/1985, en el que el suelo de núcleo rural no constituía una categoría sino una calificación posible en las tres clases de suelo (urbano, urbanizable y no urbanizable), consideró que solo era equiparable al suelo urbano de la disposición transitoria 3ª, apartado 3º de la Ley 22/1988, el denominado “suelo urbano de núcleo rural”, pero no cualquier suelo en el que estuviera inserta la denominación de “núcleo rural”. Razona la sentencia:

“En este caso el recurrente no prueba que el suelo donde se realizó la construcción esté declarado como suelo urbano en el planeamiento urbanístico del Concello de Valdoviño; tanto el informe inicial, que clasifica el suelo de las normas subsidiarias de planeamiento municipal como SNU, de núcleo rural (el carácter no urbanizable impide la clasificación como suelo urbano), como lo que consta en autos, que establece la clasificación del suelo a la entrada en vigor de la Ley 22/1998 (SIC), como suelo de ZONA RURAL excluye que podamos hablar de suelo urbano por lo que no es de aplicación la DT 3ª de la Ley de Costas y, por lo tanto, las construcciones están realizadas en la zona de protección”.

También, referencias al “suelo urbano de núcleo rural” de la Ley 11/1985 pueden encontrarse en la Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala 3ª, 2-7-2008, que no considera acredi-

tado que los terrenos en cuestión afectados por el deslinde aprobado para el término municipal de Ribeira (A Coruña), en el año 2004, estuvieran incluidos en la citada categoría, lo que les hubiera permitido acogerse al régimen de la disposición transitoria 3ª de la Ley de Costas, argumentando:

“A ello debe añadirse el Informe aportado como documento 7 del escrito de demanda emitido por la Consellería de Política Territorial y Obras Públicas de la Xunta de Galicia, según la cual, al momento de entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988, los terrenos “podrían haber sido considerados” como “suelo urbano de núcleo rural” tal como resulta en el plano que se adjunta a dicho informe. Un examen detallado de dicho plano permite señalar cómo la zona que se considera como “suelo urbano de núcleo rural” es la zona de Arrieros pero no colindante con la línea de deslinde sino mucho más alejada de la línea de la costa”.

Sin embargo, la realidad sociológica en Galicia es que existen diversos núcleos a los que actualmente no puede aplicarse la citada disposición transitoria 3ª de la Ley de Costas, habida cuenta de que precisamente no se hallaban ni tan siquiera clasificados como “suelo urbano de núcleo rural”, concurriendo esta circunstancia en diversos términos municipales del litoral gallego, tales como Marín, a Illa de Arousa, Ribeira, Moaña, Redondela, Pobra do Caramiñal o Malpica.

El caso más significativo es del de Marín, donde recientemente la Xunta de Galicia ha intentado salvar la cuestión en un suelo clasificado en las Normas Complementarias y Subsidiarias del Ayuntamiento de Marín de 1978 como “suelo no urbanizable”, en la categoría de “zona litoral”. A tal efecto, fue iniciado incluso un procedimiento de revisión de oficio del citado planeamiento, por supuesta nulidad de pleno derecho, al entender que “la clasificación como suelo no urbanizable de *zona litoral* de los citados núcleos de población vulnera lo dispuesto en los artículos 3.1, 71 y 78 del Texto Refundido de la Ley Sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 9 de abril de 1976”, todo ello con el fin de que se reconociera la preexistencia de cuatro núcleos de población, identificados como núcleos rurales, a efectos de la aplicación de la disposición transitoria 3ª de la Ley 22/1988. El Consello Consultivo de Galicia⁴⁷, mediante dictamen preceptivo y vinculante, en el marco de un procedimiento de revisión de oficio de la citada disposición administrativa de carácter general, ex artículo 102 de la Ley 30/1992, se pronunció en sentido desfavorable, razonando, entre otros argumentos, en su consideración jurídica 3ª:

“...no se busca simplemente declarar nula la disposición o norma urbanística relativa a la clasificación como “zona litoral en suelo no urbanizable” del suelo correspondiente a los núcleos de población de Aguiete, Casás, Loira, Teoría e Mogor (...), sino que se va, después de declarar eso nulo, en el objetivo de establecer una clasificación urbanística diferente, para la cual se investiga con relación al año 1978 sobre la situación física de las edificaciones, sobre servicios de urbanización, y sobre distancias a la zona marítima de esos núcleos de población, y sobre la

delimitación física de los mismos, intentando establecer una nueva ordenación urbanística para los mismos; o sea que la finalidad real perseguida en este caso, es una alteración concreta de la ordenación urbanística, pero esto es lo que se llama modificación del planeamiento; finalidad que tiene establecido en el ordenamiento jurídico un procedimiento específico a tal fin (...).

Habida cuenta de que el informe del Consello Consultivo de Galicia impidió que la pretendida revisión de oficio del planeamiento general municipal de Marín prosperase, se articuló una nueva medida, esta vez de carácter legislativo, introduciendo en la Ley 18/2008⁴⁸, de 29 de diciembre, de Vivienda de Galicia, la disposición adicional 3^a⁴⁹, denominada “Núcleos rurales preexistentes de carácter tradicional afectados por la legislación de costas”, que ya no se refería únicamente a los terrenos clasificados como “suelo urbano de núcleo rural” de la citada Ley 11/1985, lo que hubiera supuesto acoger sin más los criterios judiciales preexistentes, sino en general a los “núcleos rurales preexistentes de carácter tradicional”, lo que posibilitaba -incluso en municipios con planeamiento- la aplicación de la disposición transitoria 3^a de la Ley 22/1988, siempre y cuando reuniesen otros requisitos referidos a la existencia de determinados servicios o estuviesen en zonas consolidadas por la edificación como mínimo en dos terceras partes de su superficie; reduciéndose esta proporción en municipios sin planeamiento a una consolidación por la edificación de la mitad de su superficie.

A mayor abundamiento, en el apartado 3º, la citada Ley autonómica, establece la determinación de que los deslindes “deberán ajustarse a la realidad urbanística preexistente reconocida expresamente por la Administración urbanística autonómica”, lo que ha valido que el Gobierno del Estado haya interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra la citada disposición adicional 2ª, atendiendo a la recomendación contenida en el dictamen del Consejo de Estado nº 466/2009, de 16-4-2009, razonando con respecto al apartado 3º de la citada disposición adicional 2ª:

“Por tanto, con la previsión autonómica de referencia se está incidiendo en la propia definición del dominio público marítimo-terrestre y en la legislación básica de protección ambiental del litoral, que no tienen por qué subordinarse a “la realidad urbanística preexistente reconocida expresamente por la Administración urbanística autonómica”. También esta circunstancia originaría diferencias en la protección del litoral comprendido en el territorio de Galicia y el resto de España, lo cual no es admisible desde el punto de vista constitucional”.

Con respecto a los requisitos alternativos a la clasificación como “suelo urbano de núcleo rural”, por la concurrencia de determinados de servicios o el grado de consolidación de la edificación, razona el Consejo de Estado:

“Aparentemente, por la vía de la definición en la legislación urbanística gallega de los supuestos excepcionales a los que son aplicables las normas transitorias –además de los

terrenos clasificados como suelo urbano de núcleo rural, otros supuestos basados en elementos fácticos tanto en los municipios con planeamiento como sin planeamiento- se estaría extendiendo a otros suelos no clasificados expresamente como urbanos en los núcleos rurales la aplicación de las referidas disposiciones transitorias estatales.

Resulta ya en sí mismo un procedimiento peculiar que la opción seguida para definir esos supuestos no haya sido la modificación del concepto de terrenos clasificados como suelo urbano en términos generales (y con carácter retroactivo), sino que la modificación de la legislación autonómica se dicta con el propósito específico y singular de que sean de aplicación las reglas transitorias de la legislación estatal de costas a los supuestos que determina *ex novo*, aunque se pretende anclar temporalmente la nueva definición al momento a que entró en vigor de la Ley de Costas (por correspondencia con lo requerido en su disposición transitoria tercera). Tal proceder puede desvirtuar el carácter transitorio con el que está concebida la disposición estatal”.

Todo lo anterior, basándose como eje fundamental en que se está produciendo la invasión de una competencia exclusiva del Estado, relativa al “establecimiento del régimen jurídico del dominio público de su titularidad”, recordando la STC 149/1991, FJ 4, B.a), expresando: “La potestad de deslinde del dominio público marítimo-terrestre, esto es, el poder de resolución del expediente de deslinde, corresponde al Estado. Pues bien, la disposición gallega pretende imponer al Estado cómo debe éste ejercer dicha potestad, concretamente en lo que se refiere a la fijación en la resolución de ese procedimiento de la anchura de la servidumbre de protección”.

Con independencia de aguardar a la resolución del recurso de inconstitucionalidad planteado contra la disposición adicional 2ª de la citada Ley 18/2008, lo cierto es que deberían articularse formas de cooperación entre la Comunidad Autónoma de Galicia y la Administración del Estado, al existir competencias concurrentes en la materia, creando incluso a tal efecto una “Comisión Bilateral de Cooperación” (artículo 5º.2 Ley 30/1992, de 26 de noviembre), en aras a buscar una solución definitiva a esta problemática que reconozca la singularidad específica existente en Galicia con respecto a los núcleos rural pudiendo optar por una reforma moderada de la disposición transitoria 3ª, apartado 3º de la Ley de Costas, que simplemente añadiera al inciso inicial: “los terrenos clasificados como suelo urbano” la mención “o clases equivalentes reguladas por la legislación urbanística”, en la misma línea contenida en el artículo 7 de la ya derogada Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen de Suelo y Valoraciones, que simplemente se limitaba a establecer un estatuto básico del derecho de propiedad que garantizara la igualdad de todos los españoles, pero siendo consciente de que la competencia en materia de ordenación del territorio y urbanismo correspondía a las Comunidades Autónomas, *ex artículo 148.1.3 CE*.

Conviene a tal efecto recordar que la Instrucción 1/1998⁵⁰, de la Consellería de Política Territorial, Obras Públicas y Trans-

portes, de la Xunta de Galicia, con el fin de interrelacionar precisamente esa “clase equivalente” al suelo urbano contenido en la Ley 6/1998, con respecto al suelo de núcleo rural establecido por la Ley 1/1997, de Galicia, dispuso que a efectos de la legislación básica estatal se consideraba que el suelo de núcleo rural de esta Ley era suelo urbano.

Otra posibilidad, considerando el vigente artículo 12 del RDLeg. 2/2008, sería sustituir en la Ley 22/1988, la acepción “terrenos clasificados como suelo urbano”, por otra acorde con la técnica jurídica actual, relativa a los “terrenos en situación básica de urbanizado o transformado con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley”, considerando que la técnica de la clasificación urbanística es propia de la competencia en materia de urbanismo que corresponde a las CCAA, y que la única acepción actualmente vigente en la Ley de Costas referida exclusivamente al

“suelo urbano” no es acorde con el régimen constitucional de distribución de competencias y con las distintas posibilidades y variedades de clasificación del suelo que han podido establecer las CCAA, desde la entrada en vigor de la CE de 1978.

En definitiva, el debate esta servido y sin duda las soluciones, dentro de esas condiciones básicas que han de garantizar la igualdad de los españoles (art. 149.1.1ª CE), también, en el marco del reconocimiento de una realidad autonómica diversa y de que la propia legislación de costas ha de coherenciarse necesariamente con los títulos habilitantes urbanísticos de las CC AA, en aras a determinar qué requisitos son necesarios para clasificar un suelo de un modo u otro, dentro del respeto siempre de la legislación básica estatal dictada en el marco de los títulos competenciales que le son propios.

BIBLIOGRAFÍA

AGUDO GONZÁLEZ, J., “Terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre: trascendencia urbanística del régimen transitorio de la Ley de Costas, a los 20 años de su entrada en vigor”, *Revista Práctica Urbanística*, La Ley, nº 75, octubre 2008.

DE COMINGES CÁCERES, F., “Régimen Transitorio”, *Derecho Urbanístico de Galicia*, AA.VV., La Ley Actualidad, Madrid, 2004.

FERNÁNDEZ PÉREZ, J., “Seminario sobre La Gestión Integrada del Litoral Terrestre y Marino”, Palma de Mallorca, 6 de marzo de 2007.

GARCÍA PÉREZ, M., “La utilización del dominio público marítimo-terrestre”, Marcial Pons, Madrid, 1995.

GRAUÁVILA, S., “Ordenación Estatal y Planeamiento Urbanístico en la Zona Litoral”, *Autonomías*, nº 14, Barcelona, 1992.

MARTÍ I RAGUÉ, X., “Planificación y gestión integrada en el litoral catalán”, Seminario la gestión integrada del litoral terrestre y marino, Palma de Mallorca, marzo de 2007.

MEILÁN GIL, J.L., “Planeamiento de Nivel Supramunicipal”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 247, 2009.

ORIOLO NEL-LO, “El Plan Director Urbanístico del litoral de Cataluña: una apuesta de futuro”, *El espacio litoral*, AA.VV., Colegio Oficial de Arquitectos de Galicia, 2008.

PAREJO ALFONSO, J.L Y ROGER FERNÁNDEZ G., “Comentarios a la Ley del Suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo)”, 1ª edición, Iustel, Madrid, 2008.

PÉREZ GONZÁLEZ, C., “La suspensión del planeamiento urbanístico y el principio de proporcionalidad”, *El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados*, nº 4, 2007.

RIERA FONT, A. y AGUILÓ PÉREZ E., “La recreación turística: una importante fuente de beneficios ambientales”, *Experiencias Públicas y Privadas en el Desarrollo de un Modelo de Turismo Sostenible*, AAVV, Fundación Universidad Oviedo, Oviedo, 2003.

SANZ LARRUGA, F.J., “Bases doctrinales y jurídicas para un modelo de gestión integrada y sostenible del litoral en Galicia”, Xunta de Galicia, Consellería de Medio Ambiente, 2003.

1 Cfr. FERNÁNDEZ PÉREZ, J., “Seminario sobre La Gestión Integrada del Litoral Terrestre y Marino”, Palma de Mallorca, 6 de marzo de 2007.

2 Vid. Sentencia Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 16-1-2008.

3 Vid. SANZ LARRUGA, F.J., “Bases doctrinales y jurídicas para un modelo de gestión integrada y sostenible del litoral en Galicia”, Xunta de Galicia, Consellería de Medio Ambiente, 2003, pp. 108-109.

“Si bien a escala estatal no existe un plan integrado del uso del litoral, varias Comunidades Autónomas han aprobado –en el ejercicio de sus competencias sobre ordenación del territorio– instrumentos de ordenación del litoral (cfr. Apartado 1,7) que, por lo general, tienen un predominante componente ambiental”.

4 Vid. Art. 30 Decreto 43/2007, de 13 de marzo, por el que fue aprobado el Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco:

1. El planeamiento municipal recogerá en su categorización del suelo no urbanizable las zonas definidas en este Plan como Especial Protección y Mejora Ambiental.

2. En los suelos categorizados como Forestal, Agroganadera y Campiña y Zonas de Uso Especial. Playas Urbanas, utilizando las categorías definidas por este Plan, el planeamiento municipal podrá establecer una zonificación distinta.

3. En todas las categorías se seguirá la regulación de usos y actividades establecida en el artículo 29 de estas Normas de Ordenación, con la limitación establecida en el artículo 4.2.d”.

5 Cfr. MEILÁN GIL, J.L., “Planeamiento de Nivel Supramunicipal”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 247, 2009, p. 39.

6 Cfr. GARCÍA PÉREZ, M., “La utilización del dominio público marítimo-terrestre”, Marcial Pons, Madrid, 1995, pp. 30-31. “Todas las CC AA costeras competentes para la ordenación del territorio lo son también para la del litoral, independientemente de que así lo hayan especificado en sus respectivos EEAA.

La ordenación del territorio tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial, constituyendo la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad.

Tal significación de la ordenación del territorio supone la actuación de poderes distintos dotados de competencias propias. La Administración territorial que asume como competencia propia la ordenación del territorio (Comunidad Autónoma) ha de tener en cuenta, para llevarla a cabo, la incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes públicos en el ejercicio de sus respectivas competencias exclusivas, a fin de garantizar el mejor uso de los recursos del suelo y subsuelo, del aire y del agua, y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo.

Por eso el ejercicio de las distintas competencias debe mantenerse dentro de sus límites propios, a fin de evitar usurpaciones ilegítimas. La necesidad de coordinar o armonizar, desde el punto de vista de su proyección territorial, los planes de actuación de las distintas Administraciones es inherente a la idea misma de "ordenación del territorio".

7 Vid. STSJ Asturias, Sala 2ª, nº 176/2001, de 6 de marzo.

8 Cfr. GRAU ÁVILA, S. "Ordenación Estatal y Planeamiento Urbanístico en la Zona Litoral", *Autonomías*, nº 14, Barcelona, 1992, p. 98.

9 Vid. STS, Sala 3ª, 20-9-2000, que recuerda: "El Estatuto de Autonomía de Galicia, aprobado por Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, en su art. 27.3, otorga a esta Comunidad Autónoma, competencias exclusiva en lo referente a «ordenación del territorio» y «litoral», habiéndose operado el traspaso de funciones y servicios en esta materia por Real Decreto 2424/1982, de 24 de julio".

10 Vid. STC 148/1991 y STS, Sala 3ª, 14-1-2009.

11 Cfr. RIERA FONT, A. y AGUILÓ PÉREZ E., "La recreación turística: una importante fuente de beneficios ambientales", *Experiencias Públicas y Privadas en el Desarrollo de un Modelo de Turismo Sostenible*, AAVV, Fundación Universidad Oviedo, Oviedo, 2003, pp.44-45.

Con respecto a las relaciones entre Turismo y Medio Ambiente en las Islas Baleares, expresan:

"Sin embargo, el desarrollo urbanístico necesario para atender esta creciente demanda turística se han realizado sin aplicar criterios racionales del uso del paisaje y los sucesivos booms, como los de los años sesenta y ochenta, han degradado sucesivamente el paisaje y el medio ambiente. Esta situación se ha producido en unos años en que la consideración de los problemas medioambientales han estado en un segundo plano, imperando una idea fuertemente desarrollista del turismo que ha quedado plasmada en un significativo crecimiento de las plazas turísticas. Concretamente entre 1985 y 1990 el aumento de plazas fue un 34% (Conselleria de Turisme, 1997)".

12 Vid. Auto TC nº 355/2007, de 24 de julio:

"La protección del medio ambiente puede hacerse desde un Derecho reactivo, que haga frente a los daños que ya se han producido («quien contamina paga»), pasando por un Derecho que haga frente a riesgos conocidos antes de que se produzcan («prevención»), hasta un Derecho que prevea y evite amenazas de daños desconocidos o inciertos («precaución»). El principio de precaución, derivado del principio de previsión del Derecho alemán «Vorsorgeprinzip» ha sido incorporado por diversos instrumentos internacionales sobre el medio ambiente (desde la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, por el Derecho comunitario (así, el art. 174.2 del Tratado constitutivo de la CEE o la Directiva 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de mayo, sobre la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna salvajes) y por la jurisprudencia comunitaria (desde las iniciales Sentencias del TJCE «Reino Unido/Comisión y National Farmers' Union», de 5 de mayo de 1998). El principio de precaución, como mínimo, implica que no haga falta demostrar científicamente la certeza del daño medioambiental como condición previa para tomar medidas cautelares de protección (STJCE Armand Mondiet). Más aún, el principio de precaución puede implicar en algunos casos una inversión de la carga de la prueba si es que en este caso fuera necesaria, tras lo que ya he señalado para hacerla recaer en quien innova el medio ambiente o ejecuta la obra cuestionada; y es su obligación demostrar que su actividad resulta segura. Son los proponentes de las actividades quienes deben probar que no van a causar daños a los ecosistemas y a la salud humana. La esencia del principio de precaución consiste en que la sociedad no puede esperar hasta que se conozcan todas las consecuencias de una determinada actuación antes de tomar medidas que protejan el medio ambiente de un daño potencial. La reparación del daño medioambiental es difícil y cara, cuando no imposible".

13 Vid. Directrices Regionales de Asturias, "Subdirectriz b.4.1) Urbanizaciones".

14 Vid. "Agenda Territorial de la Unión Europea", firmada en la reunión informal de ministros sobre desarrollo urbano y cohesión territorial en Leipzig, 24 y 25 de mayo de 2007.

"Para mejorar la eficiencia de la actividad de la gestión de riesgos y para guiar el desarrollo apropiadamente, deben adoptarse estrategias integradas transeuropeas y transfronterizas (por ejemplo, la protección frente a inundaciones, la prevención de la sequía y la desertificación, la gestión integrada de las zonas costeras y áreas de montaña, el tratamiento de riesgos tecnológicos, la mejora de los pronósticos), en cooperación con nuestros países vecinos, y deben desarrollarse nuevas formas de organización de la gestión de riesgos, especialmente en áreas de riesgos múltiples como zonas litorales, lacustres, cuencas marítimas y fluviales y áreas de montaña".

15 Vid. SANZ LARRUGA, F.J., "Bases doctrinales y jurídicas...", op. cit., pp-94-95.

"Entre esos principios destacan: "desarrollo sostenible", "prevención", "precaución", "restauración", "reparto equitativo y gestión sostenible de los recursos comunes", "planeamiento hacia el interior", "compatibilidad entre los diversos usos del espacio", "prioridad de las actividades dependientes del litoral", "internalización de los costes de protección" y "el que contamina paga".

16 Vid. STSJ de Cantabria, Sala 2ª, nº 137/2007, de 23 de febrero, que ratifica la desclasificación del suelo llevada a cabo por el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria, aprobado por Ley 2/2004, e impidiendo la aprobación de un plan parcial en tramitación con base a un planeamiento urbanístico anterior, que clasificaba los terrenos anteriormente como "suelo apto para urbanizar", pasando a ser en virtud del citado Plan de Ordenación "suelo de protección del litoral", sin que considere que concurren circunstancias para plantear una cuestión de inconstitucionalidad contra la citada Ley.

17 Vid. STSJ de Murcia, Sala 2ª, nº 132/2007, 23-2-2007 (JUR 2007/368684):

"El documento aprobado provisionalmente y sometido a aprobación definitiva, señala que en el Avance se habían planteado algunas medidas voluntaristas que iban dirigidas a preservar del proceso urbanizador algunas áreas no ocupadas, pero la presión turística y la propia fragilidad del biotipo determinaron la elección del modelo de asentamiento semi-continuo con enclaves en los cuales es preciso ejercer una especial protección entre los que se encuentra Matalentisco, estableciéndose unas medidas directas de protección que se resumen en una cualificación del suelo no urbanizable de protección ecológica y paisajística"

18 Vid. STS, Sala 3ª, 14-12-2001.

19 Cfr. MARTÍ I RAGUÉ, X., "Planificación y gestión integrada en el litoral catalán", Seminario la gestión integrada del litoral terrestre y marino, Palma de Mallorca, marzo de 2007.

Señala como objetivos principales del "Plan Director Urbanístico del Sistema Costero (PDUSC)": "identificar proteger y dar valor a los espacios costeros libres de ocupación actualmente, para contribuir al desarrollo urbanístico sostenible de la costa catalana.

Los propósitos del plan:

Urbanístico: evitar la consolidación de un continuo edificado que podría llegar a cubrir la práctica totalidad de la línea de costa.

Patrimonial: preservar espacios de costa por su valor paisajístico, cultural y simbólico.

Ambiental: posibilitar la preservación del medio costero, especialmente frágil, y su continuidad con el interior.

Económico: gestionar el espacio como un recurso esencial para el desarrollo económico, la actividad turística y la calidad de vida".

20 Vid. ORIOL NEL-LO, "El Plan Director Urbanístico del litoral de Cataluña: una apuesta de futuro", El espacio litoral, AA.VV, Colegio Oficial de Arquitectos de Galicia, 2008, pp.142-163.

"Los efectos de estas transformaciones sobre los valores paisajísticos que caracterizan el litoral catalán no son, en absoluto, despreciables. Así, desde ámbitos muy diversos se viene advirtiendo sobre los riesgos que esta evolución entraña, de perdurar, para el mantenimiento de la sostenibilidad ambiental, el patrimonio cultural y la eficiencia funcional del litoral catalán. Riesgos que, de concretarse, podrían acarrear graves daños para la salud del mismo sector turístico, la viabilidad del cual descansa en muy buena medida, como es sabido, sobre el atractivo del entorno en el que se asienta".

21 Vid. PÉREZ GONZÁLEZ, C., "La suspensión del planeamiento urbanístico y el principio de proporcionalidad", El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, nº 4, 2007, pp. 579-589.

22 Vid. STSJ Baleares, Sala 2ª, nº 269/2008, de 3 de junio, en el mismo sentido.

"La norma territorial cautelar, en la encomienda del Consell de Govern, debería restringir las posibilidades de urbanización y edificación en cuanto las mismas sean incompatibles con el modelo de ordenación del territorio que se pretenda instaurar con el intermedio del PTM; y, luego, podría contener otras medidas de protección del paisaje y del medio ambiente".

23 Cfr. SANZ LARRUGA, F.J., "Bases doctrinales y jurídicas para un modelo de gestión integrada y sostenible del litoral en Galicia", Xunta de Galicia, Consellería de Medio Ambiente, 2003, p. 27.

24 Vid. art. 85.7º.d), párrafo 2º, Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia:

"En todo caso, dado el valor del litoral como recurso natural y ambiental no renovable, se entenderá que la ordenación urbanística de los terrenos situados en la franja de 500 metros desde la ribera del mar afecta a los intereses autonómicos".

25 Vid. BO. del Principado de Asturias y de la Provincia 16 febrero 1994, núm. 38.

26 Vid. STSJ de Cantabria, Sala 2ª, nº 537/2007, de 9 de julio, que niega al deslinde el carácter de norma reglamentaria, considerándolo como un acto administrativo, contra el que no cabe impugnación indirecta, razonando en su fundamento jurídico sexto lo siguiente:

"Ahora bien, lo que debe zanjar la cuestión es que el deslinde de la zona marítimo terrestre recurrido no tiene naturaleza de reglamento para poder ser objeto del recurso indirecto que formula la parte recurrente, sino que constituye un acto administrativo que se agota en el propio deslinde de la zona marítimo terrestre; no constituye una norma al carecer de regulación alguna de carácter general, ni de vocación de incorporarse al ordenamiento jurídico con carácter normativo y de permanencia, criterios ordinal y consuntivo que los diferencian del mero acto administrativo, lo que conlleva a la desestimación de dicho motivo de impugnación.

En esta línea, la sentencia de 21 de marzo de 1986, advierte que no debe estarse siquiera a la forma como la norma se adopte -orden, decreto, acuerdo, resolución- sino a su contenido y, principalmente a las peculiaridades que la caracterizan y en razón de sus destinatarios-STJ de 11 de marzo de 1982- precisa atender a la consuntividad y ordinamentación del precepto e el sentido de que, generalmente, el acto administrativo se caracteriza porque su cumplimiento agota el acto y, por el contrario, la norma con su cumplimiento no se agota y, por otro lado, el acto administrativo, bien tenga contenido particular o general es un acto ordenado y el acto norma se integra en el ordenamiento, en tanto que los actos administrativos tengan por destinatario un solo sujeto o una pluralidad de ellos, siempre persiguen una finalidad particularizada".

27 Vid. STS, Sala 3ª, 14-7-2003, en similares términos.

28 Vid STS, Sala 1ª, nº 396/2008, 21-5-2008 (R) 2008/4466), que establece de forma precisa las principales características de la técnica de deslinde: "Como ha destacado la más reciente jurisprudencia de esta Sala, el deslinde administrativo de la zona marítimo-terrestre realizado al amparo de la LC tiene eficacia declarativa de la naturaleza demanial de los bienes cuya cabida y linderos se precisan en él; es equivalente a un título de dominio; comporta la incorporación de los expresados bienes al dominio público marítimo-terrestre (art. 13.1 LC y 28.1 de su Reglamento); es título hábil para solicitar la anotación preventiva del dominio público; permite la constancia tabular del carácter demanial de tales bienes y la rectificación de los asentamientos contradictorios (art. 13.2 LC y 29.1 de su Reglamento); afecta a las titularidades amparadas por el Registro, que no pueden prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados; alcanza a los titulares de derechos inscritos amparados por el artículo 34 LH (desaparece la conservación de sus derechos que les confería la LC 1969, art. 6.3); y se plasma en la conversión del derecho de propiedad, afectado por el efecto declarativo inherente al deslinde, en un derecho real de carácter administrativo y de duración limitada (DT 1ª LC)".

29 Vid. art. 205.1º a), 2º, 3º y 4º y art. 210 del RD 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que fue aprobado el Reglamento de la Ley de Costas.

30 Vid. STC 36/1994, F.2º: "... la actividad de planificación de los usos del suelo, así como la aprobación de los planes, instrumentos y normas de ordenación territorial se insertan en el ámbito material de la competencia sobre ordenación del territorio, cuyo titular deberá ejercerla sin menoscabar los ámbitos de las competencias reservadas al Estado «ex» art. 149.1 CE que afecten al territorio teniendo en cuenta los actos realizados en su ejercicio y respetando los condicionamientos que se deriven de los mismos".

31 Vid. STS, Sala 3ª, 11-11-2008, que anula un estudio de detalle tramitado en el municipio pontevedrés de Vilagarcía de Arousa, al entenderse que se había omitido el trámite fundamental de la solicitud y emisión del preceptivo informe de la Demarcación Territorial de Costas, ex art. 117.2 de la Ley Nº 22/1988, con amplio resumen jurisprudencial al respecto y aduciendo:

“B) Por lo que hace referencia, en segundo término, al artículo 117.2 LC, la sentencia de instancia no llega a afirmar si el informe en dicho precepto previsto -distinto del contemplado en el apartado 1 del mismo- fue o no solicitado de la Dirección General de Costas del Estado, negándole el Abogado del Estado en el recurso de casación y, por el contrario, manteniendo su cumplimiento las partes recurridas. Pero lo que no ofrece duda -de conformidad con lo que hemos expuesto en el apartado anterior- es que en el ámbito de las competencias materiales del Estado sobre costas se incluye la exigencia de dicho informe, previsto en el citado artículo 117.2 de la LC, aun cuando, como veremos, no cuente el mismo con el carácter de vinculante, dado el ámbito espacial (zona o servidumbre de protección) al que -en el supuesto de autos- afecta”.

32 Vid. STSJ Galicia, nº 442/2007, Sala 2ª, 14-7-2007.

33 Vid. STS, Sala 3ª, 20-10-2000, en el mismo sentido.

34 Vid. STSJ Andalucía, 30-12-2008 (rec. 280/2002), que se refiere al concepto jurídico indeterminado de “inadecuación para el desarrollo urbano”, a la hora de clasificar suelo, como “no urbanizable”, en terminología de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen de Suelo y Valoraciones:

“... el planificador sigue teniendo un amplísimo margen a la hora de la clasificación del suelo, en concreto en lo que se refiere a la clasificación del suelo no urbanizable, pues si bien se haya sujeto el planificador a dicha clasificación respecto del suelo que posea un régimen especial de protección o una serie de valores enumerados legalmente, existe un tercer género, “los que considere inadecuados para el desarrollo urbano”, lo que otorga al planificador un margen amplísimo para optar sobre la conservación o la transformación de determinados terrenos, enmarcado dentro de la potestad discrecional de la Administración. Sin que a dicha interpretación sea óbice la palabra “justificadamente” que aparece en la Exposición de Motivos de la Ley, puesto que la misma ha de considerarse mera recomendación; por lo que la inadecuación del desarrollo urbano constituye un verdadero concepto jurídico indeterminado que es necesario integrar caso por caso, pero que admite la discrecionalidad en el planeamiento pues por tal puede tenerse tanto el suelo que objetivamente es inadecuado, por ejemplo excesivas pendientes o suelos geológicamente inestables, como criterios municipales sobre crecimiento de la población, modelo de ciudad o territorial que se persigue”.

35 Vid. Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y el Gobierno de Canarias para la “gestión integral y sostenible del litoral” de 4-2-2006, BO Canarias, 7-3-2006, nº 46, que entre otras incluye las siguientes actuaciones:

“b) Obras y actuaciones en los tramos litorales urbanizados o afectados por la regresión litoral, o sometidos al efecto de procesos litorales degradantes.

En ambos casos se abordarán, mediante acuerdo entre las partes, y en su caso mediante Convenios específicos a suscribir con Ayuntamientos y otras partes implicadas, actuaciones complejas para la transformación de dichos ámbitos costeros, con objeto de adecuar el dominio público marítimo-terrestre y sus zonas de servidumbre, a los objetivos de protección y mejora del litoral, preservando sus valores ambientales, así como el uso público del litoral, realizando una ordenación y gestión integrada del litoral que asegure la sostenibilidad ambiental del mismo.

Dichas actuaciones complejas incluirán las acciones urbanísticas y territoriales que sean necesarias, los procedimientos de expropiación, rescate, etc., que sean precisos, y las obras de competencia de la Dirección General de Costas que resulten necesarias, simultáneamente o con posterioridad a la finalización de aquéllos para completar y rematar las operaciones de transformación litoral que se persiguen”.

36 Vid. Disposición transitoria novena, apartado 3º, Reglamento Ley de Costas:

“3. A los efectos de la aplicación del apartado 1 anterior, sólo se considerará como suelo urbano el que tenga expresamente establecida esta clasificación en los instrumentos de ordenación vigentes en la fecha de entrada en vigor de la Ley de Costas, salvo que se trate de áreas urbanas en las que la edificación estuviera consolidada o los terrenos dispusieran de los servicios exigidos en la legislación urbanística en la citada fecha y la Administración urbanística competente les hubiera reconocido expresamente ese carácter”.

37 Vid. AGUDO GONZÁLEZ, J., “Terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre: trascendencia urbanística del régimen transitorio de la Ley de Costas, a los 20 años de su entrada en vigor”, Revista Práctica Urbanística, La Ley, nº 75, octubre 2008, pp. 23-54.

Es demostrativo que el Reglamento de la Ley de Costas “no introduce la exigencia de una previa clasificación en tal sentido como necesaria para considerar un suelo como urbano”.

38 Vid. Sentencia Audiencia Nacional, Sala 3ª, 16-2-2001 (rec. 305/1998), que analizó el alcance de la citada disposición transitoria, razonando: “Solo se considerará suelo urbano, a los efectos de la Ley de Costas, por una parte, el que tenga atribuida tal condición en los instrumentos de ordenación vigentes en la fecha de entrada en vigor de la Ley, y por otra, las áreas urbanas en que la edificación estuviera consolidada o los terrenos que dispusieran de los servicios exigidos en la legislación urbanística en la citada fecha; siempre que la Administración urbanística competente les hubiera reconocido expresamente tal carácter”.

39 Vid. STSJ Baleares, Sala 2ª, nº 269/2008, de 3 de junio.

40 Vid. BOE nº 86, 8-4-2009.

41 Vid. STS, Sala 3ª, 24-6-2008.

42 Vid. PAREJO ALFONSO, J.L Y ROGER FERNÁNDEZ G., “Comentarios a la Ley del Suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo”, 1ª edición, Iustel, Madrid, 2008, pp. 160-161

“De forma congruente con su planteamiento competencial y el enfoque con el que aborda la regulación que establece a título de marco estatal en el que, aún no teniendo por objeto la ordenación territorial y urbanística y no pudiendo, por ello, recurrir al empleo de técnicas propias de ésta, deben inscribirse las regulaciones legales de los sistemas autonómicos de dicha ordenación, el legislador estatal construye el régimen básico del suelo, en tanto que terreno propio de la y apuntada interrelación entre estatuto de la ciudadanía y criterios-deberes de la acción de los poderes públicos sobre la novedosa distinción de dos situaciones básicas del suelo.

(...) No prejuzga, por tanto, ni el sistema de la ordenación territorial y urbanística, cuya formalización legal corresponde al respectivo legislador autonómico ni las concretas técnicas de las que la misma se sirva (como, por ejemplo, las tradicionales y generalizadas de la clasificación y la calificación del suelo). Se limita a definir un marco en el que están deben inscribirse y jugar”.

43 Vid. artículo 12.3 Ley 11/1985, de 22 de agosto, de Adaptación de la Ley del Suelo Estatal a Galicia:

“3. Se entenderá por sistema de núcleos de población el constituido por los núcleos urbanos y rurales existentes.

Tendrán el carácter de núcleo rural existente aquellas áreas del territorio que, por existir agrupaciones de viviendas y surgir relaciones propias de la vida comunitaria que las conviertan en un asentamiento poblacional singularizado, diferenciado e identificable, el Plan o las Normas definan como tales, teniendo en cuenta, al menos, los parámetros de número y densidad de viviendas y distancia entre edificaciones. Asimismo se dividirán, según sus características, en tradicionales y de reciente formación.

Además de los anteriores, constituirán parámetros definitorios de núcleo rural los determinados por su ubicación y por la especial vinculación o preeminencia de actividades primarias de carácter agrícola, ganadero, forestal, pesquero o análogas”.

44 Cfr. DE COMINGES CÁCERES, F., “Régimen Transitorio”, Derecho Urbanístico de Galicia, AA.VV., La Ley Actualidad, Madrid, 2004, pp. 1139-1143.

“La LASGA reconducía cada uno de dichos núcleos al régimen jurídico propio de las tres clases de suelo previstas en la legislación estatal: urbano, urbanizable y no urbanizable. El suelo de núcleo rural no constituía, coo ahora, un tertium genus, cualitativamente distinto y diferenciable de las otras tres clases tradicionales. Los instrumentos de planeamiento precisos para su ordenación se correspondían con los homólogos de la normativa estatal, al igual que los de ejecución, según se tratase de suelo urbano, urbanizable o no urbanizable.

Sólo el “suelo no urbanizable de núcleo rural tradicional” ofrecía en la LASGA un tratamiento distinto respecto de la normativa estatal (SNU), al remitirse su ordenación pormenorizada a un “Plan Especial de Mejora del Medio”, (art. 19.1) y al permitirse en él mayores posibilidades edificatorias (art. 21.2)”.

45 Vid. Disposición adicional 3ª, Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia.

“Será de aplicación a los núcleos rurales preexistentes de carácter tradicional contemplados en la Ley 11/1985, de 22 de agosto, de Adaptación de la del Suelo a Galicia, y al suelo del núcleo rural previsto en la presente Ley el régimen previsto en el número 3 de la disposición transitoria tercera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, así como lo establecido en el número 3 de la disposición transitoria séptima y en los números 1 y 3 de la disposición transitoria novena del Reglamento general para el desarrollo y ejecución de dicha Ley de Costas”.

46 Vid. BOE, nº 158, 4-7-2006. Cuestión de inconstitucionalidad nº 5053-2006.

47 Vid. www.ccg Galicia.com Dictamen nº 727/2008, de 23-7-2008 (Ponente Sr. De la Huerga Fidalgo).

48 Vid. Diario Oficial de Galicia, nº 13, 20-1-2009.

49 Cfr. Disposición Adicional 2ª Ley 18/2008, de 29 de diciembre, de Vivienda de Galicia:

«Disposición adicional tercera. Núcleos rurales preexistentes de carácter tradicional afectados por la legislación de costas. –

1. A los núcleos rurales preexistentes de carácter tradicional contemplados en la Ley 11/1985, de 22 de agosto, de adaptación de la del suelo a Galicia, les será de aplicación el régimen previsto en el apartado 3 de la disposición transitoria tercera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, así como lo establecido en el apartado 3 de la disposición transitoria séptima y en los apartados 1 y 3 de la disposición transitoria novena del Reglamento General para el Desarrollo y Ejecución de dicha Ley de Costas, cuando, a la entrada en vigor de esta última, concurriera en los mismos alguno de los siguientes supuestos:

a) En municipios con planeamiento, los terrenos clasificados de suelo urbano de núcleo rural, así como aquellos que reunían alguno de los siguientes requisitos:

-Que contaban con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica.

-Que, aun careciendo de alguno de los servicios citados en el guión anterior, estaban comprendidos en áreas consolidadas por la edificación como mínimo en dos terceras partes de su superficie, de conformidad con la ordenación de aplicación.

b) En municipios sin planeamiento, los terrenos que reunían alguno de los siguientes requisitos:

-Que contaban con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica.

-Que, aun careciendo de alguno de los servicios citados en el guión anterior, estaban comprendidos en áreas consolidadas por la edificación como mínimo en la mitad de su superficie.-

2. Reglamentariamente se establecerá la documentación y el procedimiento para determinar las áreas en que concurren los requisitos señalados en el apartado anterior.

3. En los deslindes del dominio público marítimo-terrestre el límite interior de su zona de servidumbre de protección habrá de ajustarse a la realidad urbanística preexistente reconocida expresamente por la Administración urbanística autonómica».

50 Vid. Instrucción 1/1998, de 24 de julio. Diario Oficial de Galicia, nº 187, 25-9-1998.

“2.2. Suelo de núcleo rural.

Esta nueva clase de suelo que introduce la ley gallega pretende dar una respuesta adecuada a uno de los aspectos más características de los asentamientos de población en Galicia. Aunque el suelo de núcleo rural no tenga su correlativo en la nueva ley estatal, se puede encontrar sin mayor dificultad su equivalencia con el suelo urbano a los efectos de determinar el régimen jurídico básico que resulta de aplicación.

El concepto de núcleo rural que define el artículo 76 de la ley gallega tiene una evidente conexión con el de suelo urbano establecido en el artículo 8 de la ley estatal. El hecho físico de la agrupación de viviendas -condición sine qua non para identificar un núcleo rural- puede reconducirse sin dificultad al criterio genérico de consolidación edificatoria que emplea el legislador estatal que, no olvidemos, se remite al legislador autonómico para determinar la forma y condiciones para la clasificación del suelo urbano. En definitiva, ambas clases de suelo sirven de soporte físico a un asentamiento de población y el régimen jurídico aplicable en ambas clases de suelo resulta análogo.

Para asegurar la aplicación coherente de los criterios de clasificación del suelo establecidos en la legislación urbanística gallega y en la legislación estatal, el planeamiento deberá incorporar en el contenido del preceptivo estudio del medio rural un análisis detallado del grado de consolidación edificatoria de cada núcleo rural justificando el ámbito delimitado”.

Juan Luis Doménech Quesada

INTRODUCCIÓN

Además de la normativa y legislación existentes, ampliamente discutidas en esta obra, vamos a ver aquí que existen nuevas y potentes herramientas para llevar a la práctica toda esa documentación y normativa de modo que la gestión sostenible e integrada de las zonas costeras y marítimas pueda convertirse en una realidad a corto o medio plazo. Es cierto que aun es preciso mejorar en muchos de los elementos que intervienen en una eficaz gestión litoral, tal como las instituciones, la política, las estrategias, los administradores o la participación. Pero también es cierto que contamos ya con una serie de instrumentos (plan de deslindes, directrices ambientales, programa de adquisición de fincas, Protocolo del Mediterráneo, Plan de Acción del Mediterráneo, entre otras) y herramientas, como las que veremos a continuación, que apoyarán notablemente cualquier pequeño avance que se vaya produciendo en los primeros.

Dejando por el momento otras herramientas más conocidas, como los sistemas de información geográfica (GIS), las unidades homogéneas de gestión (HEMU's), o los sistemas socio-ecológicos (SES's), necesarias para establecer la visión territorial y los criterios con los que se deberá construir la estrategia de partida (Sardá et al., 2006), vamos a tratar en este capítulo de tres nuevas herramientas, procedentes de las modernas técnicas de gestión corporativa: los sistemas de gestión, la gestión por procesos y los indicadores integrados y globales de sostenibilidad.

Por el primero, veremos que las más modernas herramientas de gestión empresarial pueden ser llevadas a la mucho más difícil gestión pública (complicada además por la variedad de competencias que entran en juego). Lo mismo podemos decir de la segunda, por la cual, además, se garantiza una de las premisas fundamentales de la GIZC, como es la -mucho más complicada- participación pública y de todos los grupos de interés. Finalmente, veremos una potente herramienta, vital para la ordenación del territorio, y fundamental como indicador para medir los avances que se vayan produciendo en la sostenibilidad de las zonas costeras.

LOS SISTEMAS DE GESTIÓN

Mientras que todo el mundo conoce ya los más exitosos sistemas de gestión como el de calidad (ISO 9001) y de medio ambiente (ISO 14001), resulta curioso que aun llevando la palabra "gestión" en su propia denominación, la GIZC aun no haya incorporado un sistema similar.

El motivo puede que sea la gran variedad de sectores que confluyen en la gestión del litoral, por un lado, y, por otro, la necesidad de extender el concepto de "organización" a una amplia variedad de organismos o instituciones que trasciendan el clásico concepto de empresa o corporación. Pero vamos a ver aquí que, con las salvedades que queramos destacar, cualquier tipo de gestión integrada que se pretenda implementar debe pasar, primero, por la definición de una estrategia o política; segundo, por la organización de la misma, incluyendo una estructura organizativa, vital para establecer el liderazgo de los sectores a integrar. De hecho, si este último no se manifiesta de forma clara y con capacidad ejecutiva, toda estrategia litoral está condenada al fracaso, a la ineficacia, o a la despilfarradora duplicación de esfuerzos.

Por lo tanto, una vez que una política o estrategia regional dispone de una organización esta no tiene por qué diferenciarse de cualquier otra. Debemos recordar aquí, al respecto, que existen multinacionales muchísimo más complejas que muchas regiones costeras, cuya economía puede llegar a ser mayor que el PIB de muchos países. Estas super-organizaciones también precisan gestionar elementos, funciones, áreas y territorios cuya amplitud y complejidad (con costumbres y culturas muy diferentes) supera con creces la de muchas regiones. Es el caso de la multinacional Exxon Mobil, que dispone de sucursales en muchos países del mundo, la cual ha visto en los modernos sistemas de gestión estandarizados la solución a muchos de sus problemas de comunicación, de control y de seguimiento (Symonds, 2007). Nada diferente al caso de muchas otras superpotencias corporativas del sector de la alimentación, la industria, la banca o el transporte.

Debemos dejar claro que un sistema de gestión estandarizado o normalizado no sustituye a ninguna política o estra-

tegia regional, sino que sirve para añadir valor a aquellas, organizándolas en un modelo de gestión correctamente estructurado. No obstante, a través de actuales conceptos como la *gestión por procesos*, puede apoyar al diseño de esas estrategias ayudando a crear las jerarquías y órganos de gobierno adecuados para una gestión más eficaz. De hecho, toda estrategia debería definirse pensando en el futuro ciclo de la *mejora continua* que habrá de acometer si desea estar a la altura de los tiempos (figura 1 del anexo).

Así pues, a la hora de definir una estrategia o una política litoral conviene tener en mente los siguientes elementos y sub-herramientas, determinantes para una correcta, práctica y eficaz gestión.

1. Diagnóstico inicial

El paso previo tanto al establecimiento de una estrategia como de un sistema de mejora continua, es la elaboración de un diagnóstico de la situación de partida, lo más preciso posible, en el que se define la situación actual, las políticas sectoriales existentes o los sectores (o procesos) más importantes en el territorio considerado (construcción naval, agricultura, pesca, urbanismo, turismo náutico, etc.). En esta fase es importante analizar los sistemas de información geográfica (GIS) que pudieran existir -una importante herramienta para la gestión litoral- y evaluar el que sería deseable para la futura gestión integrada.

La diagnosis inicial puede incluir consideraciones sobre dos aspectos que serán fundamentales posteriormente, a la hora de definir la estrategia o implementar el sistema de gestión: la jerarquía de unidades de gestión y la estructura o liderazgo. La primera consiste en establecer cuál sería el sistema de unidades de gestión (dimensión espacial) más aconsejable para la región o territorio en estudio. La más adecuada es contar con una estrategia regional en la que se insertarían las estrategias provinciales y luego las municipales o comarcales. La segunda consiste en aconsejar una estructura de liderazgo basada en un líder principal (que en el sistema se llamará *comité director*) y en varios líderes de procesos (que en el sistema se llamarán *comités de procesos*), los cuales resultan ser la pieza fundamental de la integración.

2. La política del sistema de gestión

El ciclo de mejora en sí mismo, comienza con la definición y mantenimiento de una política del sistema, en la cual se deja claro qué se pretende conseguir, cómo y de qué manera (misión, visión y valores), y en la cual se garantiza el compromiso del órgano rector con la gestión sostenible de la costa y zonas marítimas a gestionar. Es el documento que recogerá los objetivos estratégicos definidos en la estrategia previa, si esta existe. Hay que dejar claro que no es necesaria una estrategia (caso de una región, por ejemplo) o memoria previa (caso de una reserva marina o zona singular) para implantar un sistema de gestión.

3. Planificación

Sigue la planificación propiamente dicha, la cual, si bien tendrá carácter anual, es la inicial la que tendrá un mayor significado: en el plan inicial se crean los procesos mientras que en los sucesivos, se revisan y se mejoran de forma continua. Tres son las herramientas fundamentales de esta parte del sistema de gestión: la *gestión por procesos*; el inventario legal o *base de datos de requisitos legales* a cumplir; y el *programa de objetivos y metas*.

- *Gestión por procesos*. Los procesos son aquellos sectores que se desea incluir en la gestión de la zona territorial afectada por el sistema de gestión. La gestión por procesos comienza por la identificación de los procesos, los cuales deberían ser como mínimo los mostrados en la tabla 1, al ser, por lo general, comunes para la mayor parte de unidades de gestión.

Tabla 1. Procesos mínimos a incluir en un sistema de gestión integrada de zonas costeras

Tipos de procesos	Nombre del proceso
1. Estratégicos	1.1. Gobernanza y redes internacionales
	1.2. Gestión de la sostenibilidad y responsabilidad social
	1.3. Gestión integral del riesgo
	1.4. Gestión de la I+D+i
2. Operativos(*)	2.1. Ordenación del territorio y urbanismo
	2.2. Gestión industrial y clusters
	2.3. Gestión marítimo-portuaria
	2.4. Turismo costero
	2.5. Gestión pesquera sostenible
	2.6. Gestión de los espacios protegidos
3. De apoyo	Administrativos, financieros, jurídicos, de RRHH, etc.

(*) La amplitud de estos procesos en un sistema de GIZC aconsejaría dividirlos en subprocesos

Fuente: elaboración propia

Para gestionar cada proceso se crearía un comité de proceso, el cual contaría con un responsable de proceso y en el cual estarían integrados todos los grupos de interés en el desarrollo y progreso del mismo, asegurando así una de las premisas fundamentales de la GIZC: la participación. La gestión por procesos constituye una de las más modernas herramientas empresariales y puede y debe ser aplicable al sistema de gestión del litoral. Todos los comités de procesos se coordinan a través del órgano rector del sistema de gestión (grupo de consejerías autonómicas, consorcio de municipios, consorcio de administraciones, etc.), asegurando así la gobernanza compartida (al mayor nivel posible) del siste-

ma. Este estará más integrado cuanto mayor sea el grado de participación en el comité director.

Para asegurar una correcta coordinación de entidades u organizaciones y evitar una excesiva proliferación de las mismas, se recomienda que los comités de procesos estén formados por miembros de los *clusters* marítimos que ya existen en casi todas las regiones costeras. Algunas estrategias costeras que han decidido crear un foro marítimo también pueden crear los comités de procesos a partir del mismo.

Para cada proceso se identifican los aspectos de sostenibilidad, que son aquellos objetivos operativos ligados a cada proceso que luego se concretarán anualmente en el programa de objetivos y metas específicas. El inventario de aspectos de sostenibilidad debe recoger todos aquellos aspectos que deseamos controlar, proteger, conservar, mejorar o potenciar, en el ámbito de aplicación del sistema, haciendo más énfasis en aquellos más prioritarios (ver figura 2). Los aspectos de sostenibilidad (que se revisan y actualizan anualmente) salen de cada proceso y de la sinergia entre estos. Para cada aspecto considerado no solo se pretende la mejora ambiental, sino también la mejora económica y social. Más abajo detallamos un poco más en qué consiste la gestión por procesos. Debemos dejar clara la distinción y el orden jerárquico de objetivos: a) estratégicos (grandes objetivos de la estrategia o política litoral); b) operativos (objetivos a alcanzar en cada proceso); c) de gestión (los seleccionados en el plan anual de gestión).

- *Inventario legal*. En cualquier sistema de gestión, consiste en la recopilación de legislación que afecta a la unidad de gestión y a los procesos considerados. Es recomendable contar con un sistema informatizado que informe de toda la legislación que va apareciendo o de los cambios que se vayan produciendo. Obviamente, sería más eficaz contar con una base de datos central que contemple al menos la legislación internacional, europea y nacional. El cumplimiento de la legislación es un requisito obligado por lo que nunca formará parte del programa anual de objetivos y metas.

- *El programa de objetivos y metas* es una de las principales sub-herramientas del sistema pues garantiza la acción y asegura la mejora continua de todos los procesos y aspectos de sostenibilidad identificados. Este programa debe ser elaborado por cada comité de proceso e integrado finalmente en un único documento coherente, por parte del órgano rector o su representante ejecutivo y el conjunto de los comités de procesos. Se elabora siempre en función de los aspectos de sostenibilidad seleccionados como prioritarios, sin olvidar los objetivos a escala nacional y europea (redes transnacionales). Obviamente, el programa de objetivos debe ser elaborado en función de los medios, recursos financieros, recursos humanos, competencias, cualificación y responsabilidades, los cuales deben figurar en el plan.

4. Ejecución del sistema

El siguiente paso es la implementación y operación propiamente dicha, en el cual se aplican los recursos, responsabi-

dades y autoridad; se inculca el sistema en la organización, se forma y se concienza a los miembros, se desarrollan y aplican los procedimientos de comunicación y se toma el control de las operaciones. El control operacional es el conjunto de documentos que procedimentan las operaciones reales que se van a seguir, así como las operaciones en sí mismas, para llevar a cabo los objetivos generales (política del sistema) o programados (programa de objetivos). Exista o no exista una gestión normalizada, toda estrategia regional de GIZC deberá elaborar procedimientos acerca de qué es lo que va a hacer para alcanzar sus objetivos, pues en caso contrario la gestión puede resultar poco eficaz. La normalización del sistema solo simplifica, ordena y clarifica los pasos a realizar. La implementación del sistema incluye la designación de responsables y recursos, el programa de formación y el procedimiento de comunicación.

5. Seguimiento y control. Indicadores

El siguiente paso fundamental en el ciclo de la mejora continua es el seguimiento del sistema, el cual incluye varios pasos entre los cuales destacan la identificación de indicadores, el programa de detección de anomalías o no conformidades, o el programa de auditorías del sistema.

Medir nuestras operaciones y nuestro desempeño con el fin de saber si vamos cumpliendo objetivos es otro de los asuntos que ha suscitado mayor interés en la selección de proyectos europeos sobre GIZC. Existen muchos inventarios de indicadores que pueden servir para ayudar a elegir los que van a ser más apropiados para tal o cual ámbito territorial. Sin embargo, no debemos olvidar que estos nunca pueden ser genéricos para todo el mundo: se normaliza la necesidad de contar con indicadores de seguimiento pero no el número ni el tipo de indicador a implantar. Cada región, municipio, área protegida, zona geográfica o tramo costero elegirá los indicadores que mejor se adapten al seguimiento de la mejora continua de sus aspectos de sostenibilidad.

Solo queremos hacer mención de la importancia que le damos a la huella ecológica como macro-indicador integrado para una ordenación equilibrada y sostenible del territorio. Además, dicho indicador, normalmente expresado en hectáreas de superficie, se puede expresar también en carbono (huella del carbono) lo cual permite, a modo de valor añadido, ser aplicado no solo a los Ayuntamientos costeros, como corporación, sino también al resto de empresas, instituciones, asociaciones y organizaciones que conviven en un mismo territorio. Esto les permite dividir sus responsabilidades en la generación de emisiones equivalentes y por lo tanto repartir mejor las mismas en sus acciones frente al cambio climático.

6. Revisión de resultados y memoria

El ciclo de la mejora continua termina con el informe o memoria anual de resultados y su revisión por parte del órgano rector del sistema de gestión. En él se analizan los resultados, se revisa el cumplimiento de objetivos y metas y se

valora la gestión realizada a lo largo del año, proponiendo nuevas mejoras organizativas para años sucesivos.

En definitiva, teniendo en cuenta que tras una estrategia viene siempre una gestión, los sistemas de gestión normalizados no intentan más que añadir valor a la gestión clásica, bien evitando el “olvido” de algún componente principal para la mejora continua, bien ordenando los mismos, y, sobre todo, permitiendo que todas las unidades de gestión hablen el mismo lenguaje.

LA “GESTIÓN POR PROCESOS”

Hemos dicho en el apartado anterior que una de las claves de la planificación litoral es la adecuada selección de los sectores prioritarios y, dentro de estos, de aquellas actuaciones en las que más se desea insistir, a los cuales hemos llamado aspectos de sostenibilidad. Pues bien, tales sectores pueden ser denominados también procesos, pudiendo definir estos de forma simple como aquel *conjunto de actividades relacionadas que añaden valor a los elementos de entrada y los transforman –consumiendo recursos– en salidas o resultados*.

El proceso se diferencia del procedimiento en que el primero es dinámico (hacen que ocurran cosas) y permite conseguir resultados, mientras que el segundo es estático y solo ayuda a las personas a llevar a cabo una tarea (Hoyle et al, 2005). Se diferencia también, y sobre todo, en que deja atrás el concepto de sector, en el sentido de sectorial o sectario, esto es, independiente –muchas veces– de la mayor parte de los grupos de interés, lo que ha llevado, en ocasiones, a la pérdida de competitividad y, a veces, a la desaparición. La gestión por departamentos (en el caso de las empresas) o la gestión por Consejerías, por Ministerios, por Administraciones, o por competencias administrativas, deja paso a la gestión por procesos en la que participan todos los grupos de interés. En la gestión por competencias administrativas se reparten las partes de un mismo proceso, contribuyendo más a su desintegración, mientras que en la gestión por procesos todos los grupos de interés participan en la gestión del proceso en cuestión. La integración es mayor cuantas más competencias y grupos de interés participan en la gestión del mismo proceso.

Por poner un ejemplo sencillo, imaginemos que el *Programa Aire Limpio* promovido por la *International Association of Ports and Harbors* (IAPH) para reducir la polución del aire en todos los puertos del mundo (IAPH, 2008), sea aplicado solo por los puertos. Poco podrán hacer estos si no colaboran el resto de actores portuarios, como las navieras y consignatarias (los buques), la industria portuaria, el transporte, los agentes logísticos, etc. Y así se considera en dicho Programa. Pero poco harán estos también si no colabora la industria no portuaria que, normalmente, rodea al puerto, o la misma ciudad portuaria. Obviamente, unos pueden estar influenciando a otros y unas actuaciones anulando a otras si no se coordinan. Aquí tampoco sirve la gestión “departamental” o unilateral (claramente más ineficiente), dejando claro que programas como este deben ser entendidos como procesos

comunes³ que interesan a todos los grupos de interés (y que, por lo tanto, deben estar representados en el correspondiente comité ejecutivo).

Por lo tanto, un proceso debe primero definirse con claridad (por ejemplo, el sector marítimo-portuario), así como sus subprocesos (por ejemplo, los subsectores portuario, de transporte marítimo, de salvamento, de vigilancia costera o de construcción naval) y luego dejar claros sus elementos de *entrada* (por ejemplo, informes, estadísticas, legislación, planes estratégicos, programas...) y los resultados generales esperados (los aspectos económicos, ambientales o sociales que deseamos alcanzar). No se debe perder nunca de vista que un proceso no solo debe ser eficaz sino que debe ser capaz de generar resultados. También deberemos conocer con qué *recursos* contamos (recursos humanos, financieros, equipos y medios, información, conocimientos, centros de investigación, entidades relacionadas...) y, finalmente, deberán detallarse los *controles* a realizar a la hora de ejecutar el proceso y su seguimiento (por ejemplo, procedimientos operativos, activación de equipos, reuniones periódicas, muestreos y medidas, indicadores y sistemas de alarma o defensa, etc.) (figura 2 del anexo). Con todos los procesos se puede construir un Mapa de Procesos donde se da cuenta de todas las relaciones entre ellos.

A continuación damos unas pinceladas de las principales características de la gestión por procesos.

1. Ciclo de Deming

La principal característica es que el sistema de gestión debe seguir el Ciclo de Deming (o ciclo PHVA), según el cual primero hay que “*planificar*”, luego “*hacer*”, luego “*comprobar*” y finalmente “*actuar*”, para volver a iniciar el ciclo. Una evolución del mismo es el ciclo de mejora continua que vimos en la figura 1 (política, planificación, implementación o ejecución, medición y revisión). Por lo tanto, la gestión por procesos se inserta automáticamente en el sistema de gestión que describimos en el apartado anterior.

2. Tipificación e identificación de procesos

Los procesos identificados en la fase de arranque o diagnosis se revisan anualmente, durante la fase de planificación, comprobando si conviene modificarlos, o bien añadir o quitar procesos o subprocesos.

Hay varios tipos de procesos: a) *operativos*: son los procesos clave necesarios para la realización del producto o servicio (procesos marítimo, turístico, pesquero, etc.); considerados a gran escala, como en la GIZC, habría que dividirlos en subprocesos; b) *estratégicos*: procesos de gestión, responsabilidad de la dirección del sistema (procesos de gobernanza y creación de alianzas o redes, sostenibilidad, I+D, etc.); c) *de apoyo*: procesos necesarios para el control y la mejora del sistema (servicios administrativos, servicios jurídicos, servicios fiscales, gestión del personal, gestión financiera, tecnologías de la información, etc.). Para cada uno de ellos habrá que identifi-

car las entradas, salidas o resultados esperados, los recursos y los controles a establecer.

La clave de la mejora continua es la identificación de los cambios a introducir en los procesos con la intención de progresar en la gestión; hay que tener en cuenta que en el ciclo anterior se han fijado objetivos y metas cuantificables y que estas se han medido a través de los indicadores, disponiendo de esa información de entrada en este nuevo ciclo. Si los indicadores muestran que los objetivos no se han cumplido: a) habrá que analizar por qué (a través de diversas técnicas como el *diagrama del proceso*, el *diagrama de alto nivel*, el *diagrama de actividad*, el *diagrama de tarea* o el *diagrama de responsabilidades*); b) habrá que cuestionar el proceso actual (ayudados también por técnicas como el *cuestionario de tareas*, el *modelo de análisis de paso del proceso* o el *análisis del valor añadido*); y c) y habrá que introducir las correspondientes mejoras y, en su caso, rediseñar el proceso.

3. Rediseño de procesos

Es la parte de la planificación que introduce las mejoras efectivas pertinentes tras el análisis de los resultados obtenidos en el ciclo operativo anterior y del proceso vigente.

Los tipos de cambio a introducir pueden ser: a) de racionalización (ej. reducir la complejidad del proceso); b) de simplificación (ej. dividir un proceso complejo en dos o más, simples); c) cambio de operaciones básicas (ej. eliminar trámites o formularios, automatizar tareas, etc.); d) cambio de las características del proceso (ej. hacerlo más flexible, cambiar frecuencias, nuevos métodos de trabajo). Pero, cuando se hacen necesarios cambios drásticos o de concepto, puede ser necesario considerar el proceso de *re-ingeniería*:

a) *El método de la hoja en blanco* no parte totalmente de cero, sino que suele ser una vuelta al modelo de proceso básico u original, en el cual consideramos las cuatro “áreas de impacto” (entradas, resultados, controles y recursos) (figura 2 del anexo). Un ejemplo de cambio drástico que exigiría rediseño podría ser la sustitución del transporte en camión (en una empresa de distribución) por el transporte en avión; o bien, la sustitución de parte del personal por máquinas (en una empresa de fabricación); o bien la sustitución de un sistema de gestión pesquera basado en cuotas y totales admisibles de capturas (TAC), por otro basado en cuotas individuales transferibles (CIT), etc. Preguntas clave para la creatividad en el rediseño de procesos son las siguientes: si pudiera construir la organización desde un principio, ¿cómo sería ésta?, ¿cómo serían los procesos específicos?. La puesta en marcha de un sistema es, pues, el momento ideal para la creatividad.

b) La *re-ingeniería sistemática* exige, como el anterior, descartar las ideas preconcebidas, y se vincula con las reglas ESIA: eliminar (tiempos, transportes, formularios, etc.), simplificar (trámites, comunicación, procedimientos, etc.); integrar (trabajos, grupos, destinatarios, proveedores, etc.), automatizar (trabajo difícil, trabajo peligroso, trabajo aburrido, recogida de datos, análisis, etc.).

4. Ejecución del proceso o de las mejoras (hacer o implementar)

Tras la planificación, hay que desarrollarla o implementarla siguiendo los siguientes pasos: a) revisar y aplicar la procedimentación y definiciones; método de comunicación y responsables; b) asegurar la disponibilidad de recursos (personal, materiales, tiempo, dinero, etc.); c) comprobación del rediseño propuesto; d) implicación de los afectados; e) asegurar la formación de todos los miembros de los grupos implicados; f) convertir los cambios en todos los niveles del sistema de gestión: proceso, subproceso, procedimientos de actividades, tareas e instrucciones de trabajo.

5. Comprobación (¿ha funcionado el cambio?)

Los indicadores seleccionados deben darnos respuestas al menos a las siguientes preguntas: ¿hasta qué punto se han conseguido los beneficios del cambio implantado?; ¿cuáles han sido los costes totales?; ¿cuál ha sido el resultado del proceso en términos de costes/beneficios?; ¿cómo ha ayudado el cambio del proceso a los objetivos de la organización?; ¿cuáles hubieran sido los efectos de no haber cambiado el proceso?; ¿qué lecciones a largo plazo se pueden deducir?. Es decir, si por ejemplo en el proceso de gestión del urbanismo costero el resultado esperable era reducir la urbanización de la costa y el objetivo marcado era que esa reducción alcanzara el 1% anual y, sin embargo, los indicadores muestran que hay un aumento del 5% anual, está claro que algo ha fallado y, por lo tanto, habrá que analizar el proceso y, en su caso, rediseñarlo.

Alexander Moutchnik, experto en sistemas integrados de gestión, de la Universidad de Heidelberg, Alemania, afirma que un error común es aplicar el ciclo de Deming o de la mejora continua a uno solo de los procesos de la organización, como puede ser el proceso de gestión ambiental: “*cuando se reconoce plenamente el valor de los principios del ciclo de Deming, el resultado puede suponer un impulso para la reorganización general de la gestión corporativa. De esta manera, la norma ISO 14001 ha ayudado a las organizaciones a comprender que la eficacia de un sistema de gestión ambiental (o del sistema que se esté implementando) depende de la calidad de la gestión en su totalidad. Las mejoras en un sistema van íntimamente relacionadas con las mejoras en otros sistemas*” (Moutchnik, 2007).

LA HUELLA ECOLÓGICA

1. Descripción de la herramienta

Vamos a ver la última de las herramientas que consideramos fundamentales para una adecuada y correcta ordenación y gestión del territorio, sobre todo en las pobladas y demandadas zonas costeras, y que complementa a los, ya consolidados, sistemas de información geográfica: la huella ecológica. Pues bien, hemos dicho al hablar del cuarto elemento de la *mejora continua* -seguimiento y medición- que es fundamental medir los avances, sin los cuales no sabremos cuantificar cuanto vamos mejorando o si se cumplen los resultados esperados de un proceso. Un cuadro de in-

dicadores eficazmente establecido y monitorizado es una herramienta de trabajo más, fundamental para cualquier sistema de gestión bien estructurado.

Como sabemos, existen multitud de indicadores y, concretamente en gestión del litoral, donde confluyen tantos sectores, podríamos hablar de decenas. Tenemos por ejemplo los 27 indicadores del proyecto DEDUCE (<http://www.deduca.eu>), el cual ha desarrollado una guía metodológica a nivel Europeo, los cuales abarcan una gran variedad de temas entre los que destaca el porcentaje de ocupación del suelo según la distancia de la costa, que ha conseguido utilizarse en muchos territorios.

eu), el cual ha desarrollado una guía metodológica a nivel Europeo, los cuales abarcan una gran variedad de temas entre los que destaca el porcentaje de ocupación del suelo según la distancia de la costa, que ha conseguido utilizarse en muchos territorios.

Sin embargo, tal y como mencionan Colina *et al.* (en prensa), es esa misma dispersión de temas diferentes, unida quizás a

Tabla 2. Sistema de indicadores de desarrollo sostenible en la gestión integrada de zonas costeras en Europa

OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIDAS
Controlar apropiadamente el desarrollo futuro de los espacios de la costa no desarrollados	1. DEMANDA DE PROPIEDAD EN LA COSTA	1.1. Dimensión y estructura de la población de la costa. 1.2. Valor de la propiedad residencial.
	2. SUELO OCUPADO	2.1. Porcentaje de ocupación del suelo según la distancia con la costa.
	3. VELOCIDAD DE OCUPACIÓN DE LA COSTA	3.1. Áreas urbanizadas.
	4. DEMANDA DE TRANSPORTE EN LA COSTA	4.1. Volumen de tráfico en las autopistas y carreteras principales de la costa.
	5. PRESIÓN POR LOS EFECTOS DEL OCIO EN EL LITORAL	5.1. Número de amarres deportivos.
Proteger y promover la diversidad del patrimonio natural y cultural	6. SUELO DESTINADO A AGRICULTURA INTENSIVA	6.1. Porcentaje de suelo agrícola intensivo.
	7. EXTENSIÓN DE LOS HÁBITATS SEMINATURALES	7.1. Área con hábitats seminaturales.
	8. ÁREA TERRESTRE Y MARINA PROTEGIDA POR NORMATIVA	8.1. Área protegida para conservar la naturaleza, el paisaje y el patrimonio.
	9. GESTIÓN EFECTIVA DE LUGARES PROTEGIDOS	9.1. Tasa de pérdida —o daño— en las áreas protegidas.
	10. CAMBIOS DE HÁBITATS Y ESPECIES MARINOS Y COSTEROS SIGNIFICATIVOS	10.1. Estado y tendencia de hábitats y especies específicas. 10.2. Número de especies por tipo de hábitat. 10.3. Número de especies de la costa en peligro (incluidas en la Lista roja).
Promover una economía dinámica y sostenible para la costa	11. PÉRDIDA DE DISTINCIÓN CULTURAL	11.1. Volumen e importancia de ventas de productos locales con distintivos de calidad ambiental regionales o europeos.
	12. PARÁMETROS SECTORIALES DE OCUPACIÓN	12.1. Ocupación total, temporal y estacional, por sectores. 12.2. Valor añadido de cada sector.
	13. VOLUMEN DE TRÁFICO PORTUARIO	13.1. Número de llegadas y salidas de pasajeros por puertos. 13.2. Movimiento de mercancías en los puertos. 13.3. Proporción de bienes cargados por rutas cortas.
	14. INTENSIDAD TURÍSTICA	14.1. Número de pernoctaciones en plazas turísticas 14.2. Tasa de ocupación hotelera.
	15. TURISMO SOSTENIBLE	15.1. Número de plazas turísticas en alojamientos con ecoetiqueta de la UE. 15.2. Coeficiente de pernoctaciones por número de residentes.

Asegurar el buen estado del agua de las playas y el agua de la costa	16. CALIDAD DE LAS AGUAS DE BAÑO	16.1. Porcentaje de aguas de baño que cumplen la Directiva europea de aguas de baño.
	17. ACUMULACIÓN DE RESIDUOS EN EL MAR, LA COSTA Y LOS ESTUARIOS	17.1. Volumen de residuos recogidos por tramos de costa.
	18. CONCENTRACIÓN DE NUTRIENTES EN AGUAS COSTERAS	18.1. Concentración de nitratos y fosfatos en aguas costeras.
	19. CONTAMINACIÓN POR ACEITES	19.1. Volumen de vertidos accidentales de aceites. 19.2. Número de vertidos de aceite observados desde el aire.
Reducir la exclusión social y promover la cohesión en las comunidades costeras	20. GRADO DE COHESIÓN SOCIAL	20.1. Índices de exclusión social por área 21.2. Porcentaje de población con niveles de educación calificados.
	21. BIENESTAR FAMILIAR	21.1. Renta familiar media. 21.2. Porcentaje de población con niveles de educación calificados.
	22. SEGUNDAS RESIDENCIAS	22.1. Relación entre primeras y segundas residencias.
Hacer un uso respetuoso de los recursos naturales	23. STOCKS DE PESCA Y CAPTURAS DESEMBARCADAS	23.1. Estado de los principales stocks de pesca por especie y área marina. 23.2. Captura y mortalidad de peces por especies. 23.3. Valor de las capturas por puerto y por especies.
	24. CONSUMO DE AGUA	24.1. Número de días con suministro de agua limitado.
Reconocer los riesgos para la costa asociados al cambio climático y asegurar su protección ecológica	25. INCREMENTO DEL NIVEL DEL AGUA Y CONDICIONES CLIMÁTICAS EXTREMAS	25.1. Número de días con tormenta. 25.2. Incremento del nivel del mar respecto del suelo.
	26. EROSIÓN Y ACRECIMIENTO EN LA COSTA	26.1. Longitud de costa protegida de la erosión.
		26.2. Longitud de costa inestable.
		26.3. Área y volumen de aportación de arena.
	27. PATRIMONIO NATURAL, HUMANO Y ECONÓMICO EN RIESGO	27.1. Número de personas que viven en zonas de riesgo. 27.2. Área protegida en zonas de riesgo. 27.3. Valor de los bienes patrimoniales en zonas de riesgo.

Fuente: Colina et al. (en prensa), el cual elaboran a partir de www.deduca.eu.

la importante dispersión de fuentes de datos y formatos, la que puede haber motivado que no tuvieran el nivel de implantación esperado. A esto puede contribuir el hecho de que la misma tabla 2 muestra una desvinculación total de los indicadores con los sectores de actividad (que aquí hemos definido como procesos), los cuales ni siquiera suelen estar definidos en ninguno de los múltiples informes realizados sobre indicadores costeros. El problema puede radicar en la descoordinación existente entre los especialistas ecológicos o científicos y los especialistas en las más modernas herramientas de gestión, como las que estamos mostrando en este capítulo.

Por eso, independientemente de todos los indicadores que cada unidad de gestión desee incorporar en su sistema (pre-

feriblemente vinculados a procesos, subprocesos y objetivos), hay que acudir, fundamentalmente a los indicadores integrados o de índice único, y ninguno mejor, entre estos, que la *huella ecológica*, un indicador desarrollado en los años noventa por William Rees y Mathis Wackernagel (1996) que mide cuanta tierra bioproductiva y mar están disponibles en la Tierra para soportar las actividades humanas y cuanta de esta área es apropiada por el uso humano.

Tanto la huella ecológica (demanda humana) como la biocapacidad ("cantidad" disponible de superficies productivas) se expresan en hectáreas globales, un tipo de hectárea normalizada a la productividad media de todas las hectáreas bioproductivas de la Tierra. En términos generales la demanda para la

producción de recursos y asimilación de residuos se traslada a hectáreas globales dividiendo la cantidad total del recurso consumido (o residuo generado) por la productividad media global del tipo de terreno que produce dicho recurso (o absorbe el residuo). Esta área es multiplicado por el correspondiente factor de equivalencia, que en 2003 eran los estimados en la tabla 3. Un factor de equivalencia de 2,21, como el que tienen las tierras cultivables, significa que estas son 2,21 veces más productivas que una hectárea de superficie bioproductiva media mundial.

En 2003, había aproximadamente 11,2 billones de hectáreas globales disponibles en todo el mundo, mientras que la demanda humana de productos y servicios equivalía a 14,1 billones de hectáreas globales (Kitzes *et al.*, 2007), es decir, por encima de lo disponible debido al consumo de productos fósiles generados y almacenados a lo largo de la historia geológica del planeta (tabla 3). El mundo en su conjunto es pues insostenible, y, de hecho, si el déficit continúa aumentando puede poner a todos los ecosistemas globales en grave peligro de degradación y colapso.

Tabla 3. Huella ecológica y biocapacidad mundial, expresadas en hectáreas globales, y factor de equivalencia (año 2003)

Tipos de superficie	Huella ecológica global	Biocapacidad	Factor equivalencia
Cultivos	3.040.000	3.305.000	2,21
Pastos	914.000	1.683.000	0,49
Aguas marinas y contin.	936.000	859.000	0,36
Bosques	1.438.000	4.898.000	1,34
Absorción de carbono	7.263.000	-	-
Área construida	483.000	483.000	2,21
Total	14.073.000	11.198.000	

Fuente: Kitzes *et al.*, 2007

Para corregir esta tendencia es necesario trasladar ese balance mundial a escala territorial, es decir, todo país o región debe calcular su huella ecológica, su biocapacidad y el déficit o superávit resultante. Toda región o territorio debe aspirar a sostenerse con su propia biocapacidad pues en caso contrario nunca podrá decir que es sostenible. De ahí que para aspirar al equilibrio territorial de las regiones costeras (como cualquier otra región, pero aquí más si cabe debido a la excesiva presión urbanística y demográfica) podamos asegurar, sin ningún género de dudas, que no existe una herramienta mejor que la huella ecológica, un indicador que no debería faltar en ningún sistema de gestión territorial. Para que un territorio determinado pueda calcular su huella ecológica, debe conocer en primer lugar qué cantidad de superficie posee de las 5 categorías mostradas en la tabla:

cultivos agrícolas, pastos para ganadería, bosques, espacios acuáticos y espacios construidos. Luego se calcula la demanda de esos 5 tipos de superficies más la superficie que necesitamos para absorber todas nuestras emisiones de CO₂ (principalmente bosques), lo que nos dirá si somos sostenibles o insostenibles. Según Pon *et al.* (2007), la huella ecológica de un español ascendía en 2005 a 6,4 hectáreas por año (lo que representa un aumento del 19% desde las 5,4 ha/cap/año de 1995), mientras que la biocapacidad era de solo 2,6 hectáreas por persona y año, lo que arroja un déficit de cerca de 4 hectáreas por persona (tabla 4).

Vemos pues que España no es sostenible ya que necesita buscar las hectáreas que le faltan en otros territorios. De hecho, tan solo las emisiones debidas al transporte que ha circulado por las carreteras españolas durante el año 2006 (96 millones de toneladas de CO₂) equivalen a un territorio casi tan extenso como toda España (44 millones de hectáreas, casi un 90% del territorio nacional), es decir que, para absorber ese carbono, toda ella debería estar cubierta por bosques (Garraín *et al.*, 2008).

Tabla 4. Huella ecológica, biocapacidad y déficit, en España, por Comunidades Autónomas

Comunidad Autónoma	Huella ecológica (1)	Biocapacidad	Factor equivalencia
La Rioja	5,9-6,4	3,1	2,8-3,3
País Vasco	5,5-6,0	0,6	4,9-5,4
Navarra	3,1	2,2	0,9
Murcia	5,1-5,3	2,3	2,8-3,0
Madrid	5,6-6,2	0,6	5,0-5,6
Galicia	5,5-6,0	1,8	3,7-4,2
Extremadura	4,5-5,1	7,9	-3,4 a -2,8
Comun. Valenciana	5,1-5,3	1,3	3,8-4,0
Cataluña	3,9-5,2	1,1	2,8-4,1
Castilla-La Mancha	4,9-5,6	9,4	-4,5 a -3,8
Castilla y León	4,9-5,6	7,1	-2,2 a -1,5
Cantabria	5,9-6,2	0,9	5,0-5,3
Canarias	4,2-4,7	0,7	3,5-4,0
Baleares	5,3-5,8	1,6	3,7-4,2
Asturias	5,5-6,0	0,9	4,6-5,1
Aragón	5,9-6,4	6,8	-0,9 a -0,4
Andalucía	4,6	1,8	2,8
España	6,4	2,6	3,8
Mundo	2,2	1,8	0,4

(1) Sumando la huella energética correspondiente al año 2000 y la huella de pastos, cultivos y pesca, correspondiente al año 2005 (datos aproximados)

Fuente: elaboración propia a partir de Pon *et al.*, 2007; Tortajada, 2007; Calvo, 2007; Cazorla, 2007

El uso de esta herramienta, ya no solo por regiones sino incluso por municipios, es sólo el punto de partida para conocer nuestra sostenibilidad de forma cuantitativa, sin los habituales abusos de la palabra. A partir de ahí, cada territorio tendría que adoptar políticas de sostenibilidad claras y concretas que le permitan incrementar sus ecosistemas naturales, disminuir la presión sobre los existentes, reducir las emisiones de carbono o mejorar la ecoeficiencia energética. Múltiples estrategias son válidas, desde adoptar decididos planes de eficiencia hasta compensar los déficit de unas regiones con los superávits de otras.

Vemos en la tabla 4 que las Comunidades Autónomas que más déficit presentan son Madrid, País Vasco, Cantabria, Asturias, Galicia, Baleares, Comunidad Valenciana o Cataluña y las que menos, ambas Castillas y Extremadura (incluso con superávit), Andalucía, Navarra, Murcia y La Rioja. Si las regiones con alta presión demográfica, como Cataluña o Madrid, estiman que nunca podrían alcanzar la autosostenibilidad debido a su excesiva población y demanda, deberían apresurarse a pactar con las regiones con superávit, lo cual se traduciría en inversiones en la conservación de bosques, pastizales, ecosistemas acuáticos o repoblaciones forestales.

Llama la atención el hecho de que todas las regiones costeras presentan déficit ecológico (no son sostenibles), figurando varias de ellas entre las de huella ecológica más elevada. El déficit de las regiones costeras del norte de España rondan todas las 5 hectáreas por persona y año, es decir que dependen mucho de los recursos de otras regiones, y ello a pesar de poseer gran riqueza de ecosistemas forestales, de montaña y pastizales, además de fluviales y marítimos. En consecuencia, la estrategia de estas regiones frente los retos del cambio climático, deberá consistir –con un esfuerzo mucho mayor que el de otras regiones– en disminuir su consumo de energía, materiales o servicios basados en combustibles fósiles, por un lado, y, por otro, en incrementar aun más su capital natural (por ejemplo, más reforestación o más reservas marinas), así como la productividad de los ecosistemas. Si no se plantean estos objetivos, serán regiones cada vez menos competitivas con respecto al resto: es una más de las muchas consecuencias que traerá la Era del Cambio Climático que ya se nos echa encima. Y en tales condiciones, es previsible que las regiones costeras busquen en actuaciones agresivas con el entorno (urbanización o turismo desmedido) la fuente principal de sus ingresos.

CONCLUSIONES

En este capítulo se han descrito tres nuevas herramientas que pueden resultar de gran importancia para abordar de forma práctica la gestión integrada de las zonas costeras: los sistemas de gestión, la gestión por procesos y los indicadores integrados de sostenibilidad, como la huella ecológica.

Algunos autores opinan en sus análisis sobre política pública costera, que conviene avanzar desde las tareas de gobierno a la gestión, entendiendo como el primero la formulación de la política pública estratégica y la segunda como la forma de lle-

var a la práctica esas políticas (Subirats, 2006). Y, como tal, hay que adoptar las herramientas necesarias para facilitar esa gestión y la fluidez del diálogo entre los responsables de las primeras y los de las segundas, comenzando por la identificación de los sectores o “procesos” que queremos gestionar

Si se hace totalmente necesario identificar correctamente las “unidades de gestión”, como unidades geográficas o espaciales, no menos importante es la identificación de las que podríamos denominar “unidades de operación” o procesos, los cuales, junto con la clara definición de los órganos de gobierno constituye la base para una eficaz gestión costera. De hecho, Rafael Sardá (en prensa a) insiste una y otra vez en que no habrá progresos en este campo mientras no se definan claramente las fronteras espaciales y de liderazgo, a las que cabría añadir esos procesos, en los cuales se va a basar el ulterior plan anual de objetivos y metas.

Conscientes, pues, de la necesidad de implementar herramientas que faciliten estas labores, se ha constituido un Grupo de Trabajo que está intentando elaborar una Guía para la Implementación de la GIZC, un documento que agrupa las tres herramientas aquí citadas, entre otras, como los imprescindibles Sistemas de Información Geográfica. Dicha Guía –con aspiraciones de Norma– contempla el Ciclo de Deming o de mejora continua como fundamental para su aplicación al conjunto de procesos que tienen lugar en una determinada unidad de gestión costera y, por tanto, para el éxito de la implementación del sistema en la misma. En el primer año de trabajo (año 2008) se pueden resumir los principales logros alcanzados en los siguientes:

1. Diseño de la estructura general del sistema de gestión y selección los “procesos” operativos y estratégicos mínimos para toda unidad de gestión (los mostrados en la tabla 1).
2. Diferencia clara entre objetivos estratégicos (grandes objetivos de la estrategia regional o de la unidad de gestión), operativos (los “aspectos de sostenibilidad” o “salidas” definidas en los procesos) y de gestión (objetivos y metas anuales seleccionados en el programa de gestión del año en curso).
3. Una visión territorial basada en unidades de gestión jerárquicas, comenzando por la región o Comunidad Autónoma, como unidad de gestión más recomendable. De estas colgarían las unidades de gestión comarcal, municipal, local o espacios singulares. La figura organizativa idónea podría ser el consorcio o la delegación de Consejerías. Dentro de cada una de esas podrían seleccionarse distintas unidades homogéneas de gestión en el sentido de Sardá et al. (2006).
4. Un liderazgo claro basado en un comité director (el consorcio o Delegación) y en varios comités de procesos. Estos últimos son los que garantizan la participación de los grupos de interés y, por tanto, la gestión realmente integrada, la cual será mayor cuantos más grupos participen.
5. Por último, un cuadro de indicadores vinculados a los procesos, que incluyan indicadores integrados de equilibrio territorial (del estilo de la huella ecológica).

Si este u otro grupo de trabajo llega a completar las bases para el desarrollo de un sistema de gestión de zonas costeras y tal sistema llega a implementarse en alguna región costera (objetivos no exentos de múltiples problemas), no cabe la menor duda de que los gestores y administradores contarán con una importante herramienta para que la gestión

integrada de las zonas costeras sea una realidad en pocos años. Y, lo que es más importante, para que la conservación de nuestras costas y mares, así como el aprovechamiento racional de sus recursos, sea uno de los principales legados que una generación pueda hacer a las siguientes.

Anexo I

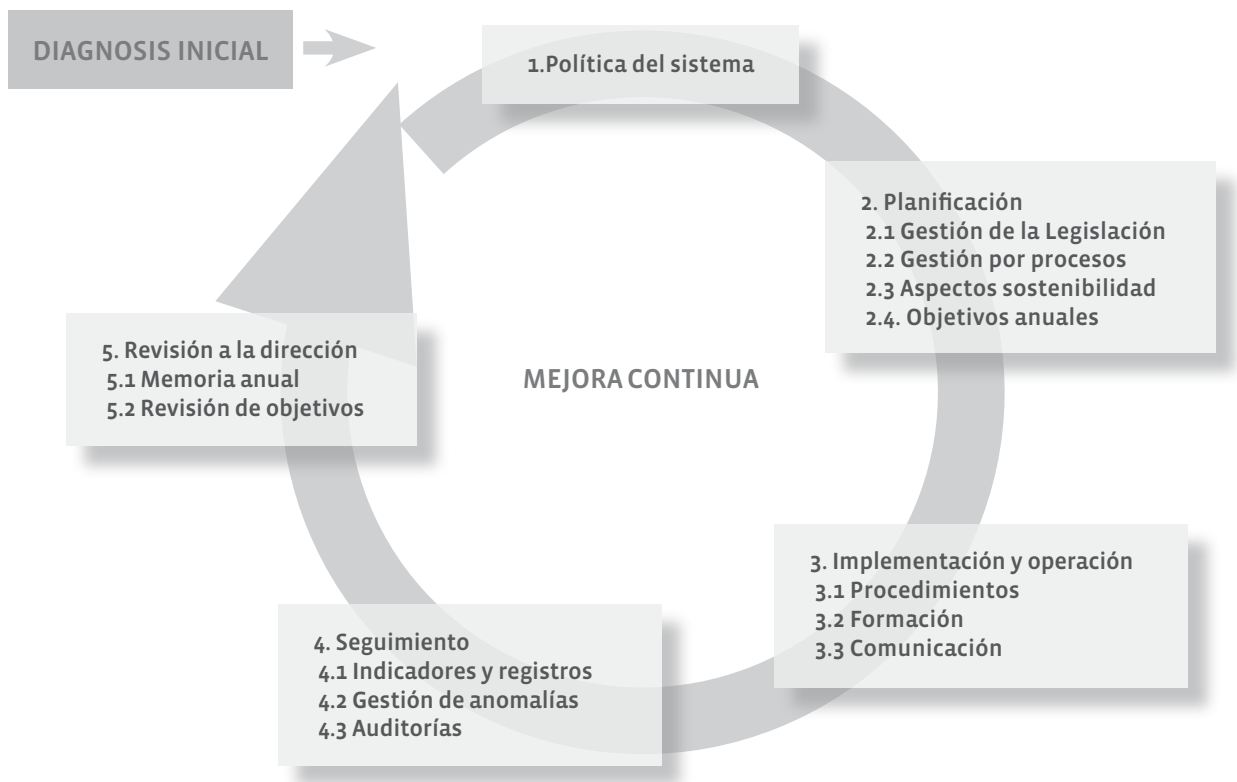


Figura 1. El ciclo de mejora continua (aquí adaptado a la GIZC) está implantado en las grandes corporaciones como una de las más modernas herramientas de gestión. Al margen de estrategias, políticas, Directivas y normativas, aplicar esta herramienta de integración y gestión, y pasar así de la teoría a la práctica, es el gran reto de la GIZC.

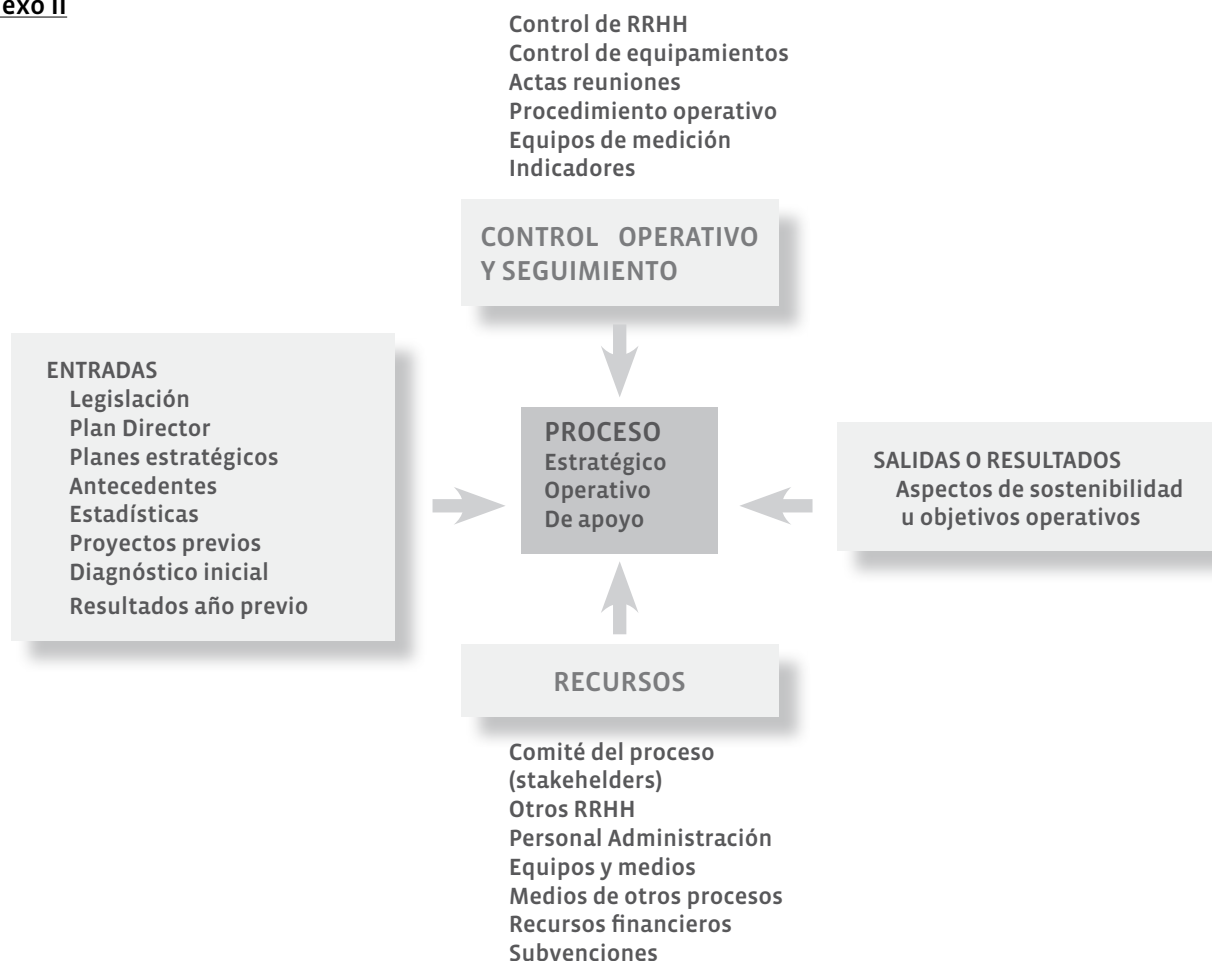


Figura 2. La gestión por procesos es la otra gran herramienta de las modernas técnicas de gestión que debe ser aplicada a la gestión costera integrada. Cualquier actividad o sector pasa a ser compartido por todos los grupos de interés. La participación es la esencia y la clave central de la GIZC y solo la gestión por procesos asegura la misma a través de los comités, foros o sub-clusters de procesos.

BIBLIOGRAFÍA

BARRAGÁN, J. M. (en prensa). La gobernanza del litoral andaluz. En *Armonización de la gestión integrada de las zonas costeras*. J. L. Doménech y otros (AENOR Ediciones).

BARTLEY, J. A., BUDDEMEIER, R. W. Y BENNETT, D. A., 2001. Coastline complexity: a parameter for functional classification of coastal environments. *Journal of Sea Research* (46): 87-97.

BORJA, A. (en prensa). La investigación marina en las nuevas políticas europeas de gestión integrada. En *Armonización de la gestión integrada de las zonas costeras*. J. L. Doménech y otros (AENOR Ediciones).

CALVO, M., 2007. La huella ecológica de Andalucía. *Seminario La Huella Ecológica en España*. Madrid: 24 pp..

CARBALLO, A. Y VILLASANTE, C. S., 2008. Applying physical input-output tables of energy to estimate the energy ecological footprint (EEF) of Galicia (NW Spain). *Energy Policy* (36): 1148-1163.

CARBALLO, A., VILLASANTE, S. Y DOMÉNECH, J. L. (en prensa) La ICZM y la gestión sostenible de las actividades pesqueras en la Unión Europea. En *Armonización de la gestión integrada de las zonas costeras*. J. L. Doménech y otros (AENOR Ediciones).

CAZORLA, X., 2007. La huella ecológica de Catalunya. En *Seminario La Huella Ecológica en España*. Madrid: 40 pp.

COLINA, A. Y DOMÉNECH, J. L. (en prensa). Sostenibilidad, ordenación del territorio y gestión integrada de zonas costeras. En *Armonización de la gestión integrada de las zonas costeras*. J. L. Doménech y otros (AENOR Ediciones).

DOMÉNECH, J. L., 2004. Huella ecológica portuaria y desarrollo sostenible. *Puertos* (114). Madrid: 26-31.

DOMÉNECH, J. L., 2006a. Huella social y desarrollo sostenible: un nuevo indicador de sostenibilidad. *Segundo Encuentro Internacional sobre Pobreza, desigualdad y convergencia*; eumed.net. Universidad de Málaga.

- DOMÉNECH, J. L., 2006b. Guía metodológica para el cálculo de la huella ecológica corporativa. Terceros *Encuentros sobre Desarrollo sostenible y población*; eumed.net. Universidad de Málaga, 6-24 de julio de 2006: 46 pp.
- DOMÉNECH, J. L., 2007a. Huella cultural y evolución sostenible. *Terceros Encuentros de Economía, Educación y Cultura*; eumed.net. Universidad de Málaga. 6 a 23 de febrero de 2007: 31 pp.
- DOMÉNECH, J. L., 2007b. *Huella ecológica y desarrollo sostenible*. AENOR. Madrid: 400 pp.
- DOMÉNECH, J. L. (en prensa a). El papel de los puertos comerciales en la gestión integrada y sostenible de las zonas costeras. En *Armonización de la gestión integrada de las zonas costeras*. J. L. Doménech y otros (AENOR Ediciones).
- DOMÉNECH, J. L. (en prensa b). Hacia la normalización de la ICZM.. En *Armonización de la gestión integrada de las zonas costeras*. J. L. Doménech y otros (AENOR Ediciones).
- FRICKER, A. Y SORBER, D. L. 1988. A system for coastal description and classification. *Coastal Management* (16): 111-137.
- HOYLE, D AND THOMPSON, J., 2005. Del aseguramiento a la gestión de la calidad. *El enfoque basado en procesos*. AENOR Ediciones. Madrid: 181 pp.
- IAPH, 2008. Port Clean Air Program. En *IAPH Annual Report 2007-2008*: 3-3.
- JUANES, J. A. (en prensa). La gestión integrada de las zonas costeras en el ámbito de la protección y conservación del medio ambiente. En *Armonización de la gestión integrada de las zonas costeras*. J. L. Doménech y otros (AENOR Ediciones).
- KITZES, J., PELLER, A., GOLDFINGER, S. AND WACKERNAGEL, M. 2007. *Current Methods for Calculating National Ecological Footprint Accounts*. *Science for Environment & Sustainable Society*. Vol. 4 (1): 1-9.
- MAXWELL, B. A. Y BUDDEMEIER, R. W. 2002. *Coastal typology development with heterogeneous data sets*. *Regional Environmental Change* (3): 77-87.
- Ministerio de Medio Ambiente, 2005. *Hacia una gestión sostenible del litoral español*. Ministerio de Medio Ambiente, Madrid: 59 pp.
- MOUTCHNIK, A., 2007. Retrospectiva y perspectiva de la norma ISO 14001. *ISO Management Systems*, Vol. 7 (3): 22-28.
- PON, D., CARLVO, M., ARTO, I., FERNÁNDEZ, M., MARTÍNEZ, S. Y PLANAS, V., 2007. Análisis preliminar de la huella ecológica en España. Informe de Síntesis. Seminario *La Huella Ecológica en España*. Madrid: 33 pp.
- REES W Y WACKERNAGEL, M., 1996. Our ecological footprint. Reducing human impact on Earth. *New Society Publishers*. Canadá.
- RODRÍGUEZ, M. J. (en prensa). "Marea", una estrategia integrada. Una visión regional de la nueva política marítima integrada en la Unión Europea. En *Armonización de la gestión integrada de las zonas costeras*. J. L. Doménech y otros (AENOR Ediciones).
- SARDÁ, R. (en prensa a). La estrategia catalana de gestión integrada de zonas costeras. En *Armonización de la gestión integrada de las zonas costeras*. J. L. Doménech y otros (AENOR Ediciones).
- SARDÁ, R. (en prensa b). Espacios protegidos y turismo náutico-costero en la ICZM. En *Armonización de la gestión integrada de las zonas costeras*. J. L. Doménech y otros (AENOR Ediciones).
- SARDA, R., BRENNER, J. Y JIMENEZ, J., 2006. Visiones (HEMU's) y Sistemas Socio-ambientales (SES's) como prerrequisito para la implementación de la Estrategia Española de Gestión Integrada de Zonas Costeras: el caso de estudio de la Costa Catalana. *Octavo Congreso Nacional del Medio Ambiente*: 20 pp.
- SHINE, C., 1996. Private or voluntary systems of natural habitats protection and management. *Nature and environment* (85).
- SHUPENG, C., 1988. The coastline as a base for global databases: a pilot study in China. En Tomlinson, R. (ed) *Building Databases for Global Science*. Taylor & Francis, London, UK.
- SUBIRATS, J., 2006. Catorce puntos esenciales sobre la evaluación de políticas públicas con especial referencia al caso de las políticas sociales. *Rev. Economías* (60), Vol I: 18-37.
- SYMONDS, J., 2007. La gestión a través de las normas de sistemas de gestión. *ISO Management Systems*. Vol. 7 (6): 18-23.
- TOMASHOW, M., 1994. *Ecological identity: Becoming a reflective environmentalist*. MIT Press. Cambridge (Massachusetts, EEUU).
- TORTAJADA, R., 2007. Cálculo de la huella ecológica en la Comunidad Foral de Navarra, 1999-2003-2007. *Seminario La Huella Ecológica en España*. Madrid: 30 pp.
- UNESCO, 1997. Definition of the coherent management units: stage 2. En *Methodological Guide to Integrated Coastal Zone Management: 16-19 pp. Manuals & Guides*, 36. Intergovernmental Oceanographic Comission, France.
- VERMAAT, J. SALOMONS, W. Y TURNER, K., 2005. Managing European Coasts : past, present and future. *Environmental Sciences Series*. Springer-Verlag, Berlin, Germany.
- VILLASANTE, S. Y CARBALLO, A. (en prensa). La gestión integrada de las zonas costeras en la Política Marítima de la Unión Europea. *Armonización de la gestión integrada de las zonas costeras*. J. L. Doménech y otros (AENOR Ediciones).
- WACKERNAGEL, M., DHOLAKIA, R., DEUMLING, D. Y RICHARDSON, D., 2000. Redefining Progress, Assess your Household's Ecological Footprint V 2.0, March, 2000; (http://greatchange.org/ng-footprint-ef_household_evaluation.xls; último acceso, noviembre/2005).
- WACKERNAGEL, M., MONFREDA, CH., MORAN, D., WERMER, P., GOLDFINGER, S., DEUMLING, D. AND MURRAY, M., 2005. National Footprint and Biocapacity Accounts 2005: The underlying calculation method. *Global Footprint Network*: 10 pp. (www.footprintnetwork.org; último acceso, diciembre/2005).
- WACKERNAGEL, M., MONFREDA, CH., SCHULZ, B., ERB, K., HABERL, H. Y KRAUSMANN, F., 2004. Calculating national and global ecological footprint time series: resolving conceptual challenges. *Land Use Policy* (21): 271-278.
- WIEDMANN, T. Y LENZEN, M., 2006. On the conversion between local and global hectáreas in Ecological Footprint analysis. *Ecological Economics* (20).
- WOLOWICZ, K., 2005. The Fishprint of Aquaculture. Can the Blue Revolution be Sustainable?. *Redefining Progress*. Oakland, California: 21 pp.

Ángel Lobo Rodrigo

INTRODUCCIÓN

El territorio se encuentra absolutamente ordenado. El hecho de que el suelo sea un bien limitado sobre el que se desarrollan multitud de actividades, justifica suficientemente la necesidad de su planificación. El acierto o no de las distintas ordenaciones territoriales, de los recursos naturales y urbanísticas es una cuestión inabarcable y consecuencia de la naturaleza eminentemente discrecional de la potestad planificadora. La cuestión estriba en una adecuada ordenación que responda a las necesidades actuales y que no hipoteque o condicione el territorio de cara al futuro, así como en la intensidad, es decir, el grado de intervención de los poderes públicos, en el contenido de dicha planificación.

Es un hecho que una parte muy significativa del territorio español peninsular e insular, el litoral público, es decir, el territorio coincidente con el dominio público marítimo-terrestre, carece de una ordenación adaptada a sus necesidades. Este hecho es especialmente grave en la parte marítima del dominio público marítimo-terrestre, donde la ordenación es inexistente. El litoral público es una parte del territorio caracterizado por su especial sensibilidad. Se trata del lugar de encuentro entre dos ecosistemas distintos pero que confluyen e interactúan: la tierra y el mar. La presión urbanística motivada principalmente por usos residenciales y turísticos de los territorios adyacentes al dominio público marítimo-terrestre ha provocado que este espacio sea ocupado, sin ordenación previa, por una oferta complementaria de ocio consistente, fundamentalmente, en infraestructuras como puertos deportivos y playas artificiales. Asimismo, el hecho de que en la parte marítima del dominio público marítimo-terrestre se localicen actividades, muchas de ellas incompatibles entre sí, como la acuicultura, pesca tradicional, actividades deportivas, extractivas, de ocio, parques eólicos¹ o que aprovechan la energía de las olas o las mareas, acentúan la necesidad de que este espacio deba ser ordenado.

España tiene una gran longitud de costa, aproximadamente 7.880 kilómetros. El hecho de contar España con dos archipiélagos² es una de las razones fundamentales para que nuestro litoral sea tan extenso respecto a lo que nos correspondería como territorio. Asimismo, más del 70% de la población se lo-

caliza en zonas cercanas a la costa, lo que explica la necesidad de lograr una ordenación equilibrada y que responda a los intereses en juego de esta parte del territorio.

La Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (en adelante LC) que deroga la anterior Ley de Costas de 26 de abril de 1969, supone, entre otras cuestiones, una ampliación de los terrenos de titularidad pública estatal respecto a la regulación anterior, así como la imposición a los terrenos privados colindantes de servidumbres para la protección, mejor uso y acceso al demanio marítimo-terrestre. La propia Exposición de motivos de la Ley de Costas describe a España como “uno de los países del mundo donde la costa, en el aspecto de conservación del medio, está más gravemente amenazada”, hasta el punto de resultar “irreconocible, en numerosas zonas, el paisaje litoral de no hace más de treinta años”. Este diagnóstico de la situación anterior que realiza la Ley no parece que haya cambiado casi veinte años después de su aprobación. El asombroso desarrollo turístico y urbanístico experimentado en España durante este periodo ha supuesto una presión sobre el litoral sin precedentes. La actual política turística pone especial énfasis en la realización de obras como puertos deportivos y playas artificiales que coadyuven a cualificar la oferta turística, con la consecuente transformación del demanio costero que esto supone y una utilización segregada y en ocasiones elitista que impide que se puedan desplegar todas las posibilidades que el espacio litoral público ofrece³.

El presente artículo se centra en el estudio de la ordenación del dominio público marítimo-terrestre⁴ y de forma especial en su parte marítima. La necesidad o no de su planificación, la ardua labor de desentrañar el entramado competencial que gravita sobre esta cuestión así como la elección del mejor modelo para llevar a cabo la ordenación del dominio público marítimo-terrestre son los retos que nos aguardan en las próximas páginas.

EL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE

No es materia del presente artículo el estudio de lo que se entiende por dominio público marítimo-terrestre. Este aspecto ha sido tratado suficientemente por la doctrina científica⁵ y es pacífica su definición a través de quien constitucio-

nalmente tiene atribuida su titularidad: el Estado. De hecho la STC 149/1991, de 4 de julio que versó sobre la LC declaró la conformidad con nuestra Carta Magna y el bloque de constitucionalidad de los arts. 3 a 5 de la mencionada Ley.

Antes de avanzar más en la exposición es importante dejar zanjado que nuestro objeto de estudio es el dominio público marítimo-terrestre, es decir, el demanio litoral estatal, y de forma más específica su parte marítima. Por tanto, quedará fuera la propiedad privada colindante con éste, aunque resaltaremos su importancia puesto que la planificación del dominio público marítimo-terrestre no se puede realizar sin contar con los usos que se pretende dotar a las propiedades privadas colindantes. Esta precisión es capital porque bajo la denominación de litoral existen estudios (y planes) que se centran en la propiedad privada, aunque también traten de forma colateral el dominio público marítimo-terrestre.

LA NECESARIA ORDENACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE

El dominio público marítimo-terrestre es un territorio singular, integrado por tres zonas: una zona seca que por sus características naturales merece la consideración de dominio público (esencialmente las dunas y la zona de las playas que es ajena a los procesos intermareales); otra denominada zona marítimo-terrestre, ésta sí afectada por el continuo ir y venir de las mareas, y, por tanto, configurada como zona semi-húmeda; y una última de carácter exclusivamente marítimo integrada por las aguas interiores, el mar territorial⁶ y la zona económica exclusiva⁷.

Resulta paradójico que una zona donde confluyen tantos intereses y tan variados como el dominio público marítimo-terrestre carezca en general de ordenación y, cuando efectivamente existe, ésta es pobre y dirigida a la realización de una concreta obra⁸. Las razones para esta ausencia de planificación hay que buscarlas, principalmente, en el menor conocimiento y experiencia que se tiene de este espacio frente al territorio interior, en la falta de conciencia social respecto al espacio litoral que pueda ejercer la correspondiente presión sobre la estructura administrativa y, sobre todo, y como tendremos la ocasión de subrayar en otra parte del presente estudio, en la ausencia de una Administración que ostente un claro poder planificador y que arrastre a las otras Administraciones implicadas en las tareas ordenatorias, todo ello en un panorama en el que los distintos niveles administrativos se entrecruzan sin objetivo aparente⁹.

Señalada esta escasa, por no decir ausente, planificación del dominio público marítimo-terrestre, surge automáticamente la siguiente cuestión: ¿resulta efectivamente necesaria una planificación de este tipo de demanio? Desde nuestro punto de vista la respuesta es categórica: sí.

Ya hemos tenido la oportunidad de señalar en la introducción del presente estudio que el dominio público marítimo-terrestre es una parte del territorio en el que se realizan y localizan usos y actividades de vital importancia para la sociedad, en-

tre las que podemos citar actividades extractivas, acuícolas y agropecuarias, industriales, comerciales, de comunicación, turísticas, deportivas y de esparcimiento¹⁰. Es más, incluso las zonas contiguas a la parte terrestre del dominio público marítimo-terrestre (aguas interiores y el mar territorial), aún siendo mar, poseen denominaciones que evocan al territorio físico, sin duda para enfatizar la pertenencia al territorio nacional y el hecho de que ahí también se localizan importantes usos y actividades como en cualquier otra parte del territorio¹¹.

La parte marítima del dominio público marítimo-terrestre no es un territorio desconectado del territorio ordenado por los Planes. No solamente existe una evidente continuidad territorial, sino que ambos territorios integran potencialidades y realidades con una incidencia mutua. Pensemos, por ejemplo, en una urbanización que se realiza en el litoral. Su construcción, las correspondientes vías de acceso, las canalizaciones de residuos, etc., incidirán en el dominio público marítimo-terrestre. Por otra parte, la localización de un puerto industrial en una zona del demanio litoral influirá en la ordenación territorial y urbanística del territorio interior, motivando la planificación de usos que antes no estaban contemplados por el Plan como zonas industriales, un sistema viario nuevo, posibles desarrollos urbanísticos para responder al desarrollo económico de la zona, etc.

Asimismo, el dominio público marítimo-terrestre es una zona frágil, no en vano representa el espacio en el que el territorio físico converge con el mar. Esta fragilidad también se manifiesta en un sentido horizontal, es decir, a lo largo del espacio litoral público. De esta forma, las infraestructuras que se implantan en el dominio público marítimo-terrestre afectan a la dinámica del litoral de las costas adyacentes, llegando incluso a constituirse en verdaderos agentes transformadores del litoral de esa zona. Por tanto no es solamente la infraestructura la que de por sí supone un cambio en el lugar en el que se implanta, sino que puede ser el origen de disfuncionalidades ambientales en zonas anejas¹². Esta especial sensibilidad del dominio público marítimo-terrestre, que se da con menos intensidad en el territorio interior, subrayan más, si cabe, la necesidad de su ordenación como un todo continuo y dinámico.

La elevada concentración en el espacio litoral de usos residencial y actividades económicas provocan la necesaria localización en el dominio público marítimo-terrestre de infraestructuras que respondan a las anteriores demandas. Estas infraestructuras (puertos, playas artificiales, carreteras, desaladoras, etc.) lejos de ser inocuas para el lugar donde se implantan ni para sus zonas adyacentes, suelen constituirse en elementos de gran duración¹³ e incluso sus efectos pueden ser calificados de autoperepetuantes¹⁴. Ciertamente la creación de este tipo de infraestructuras responde en principio a unas demandas de los sectores económicos y coadyuvan a dinamizar la economía local, tanto durante su proceso de construcción como por los efectos que genera, pero éste no puede ser el único elemento a tener en cuenta a la hora de tomar una resolución sobre la conveniencia o no de la construcción de una infraestructura.

Resaltada esta evidente desplanificación del dominio público marítimo-terrestre desde la perspectiva de su ordenación territorial y urbanística, tampoco resulta ser una zona que merezca una especial protección desde el punto de vista de la ordenación los recursos naturales que alberga. En este sentido es significativo el ejemplo de Canarias, uno de los territorios de España que goza de un mayor número de espacios naturales protegidos. Pues bien, de la extensa red de Espacios Naturales de distinta clase existentes en Canarias²⁵, apenas la mitad (68) son colindantes con el dominio público marítimo-terrestre, lo cuál es hasta difícil de diseñar en un territorio insular. Por otra parte, los que sí lo son no tienen como finalidad primordial la protección del ecosistema costero. Solamente hay unas excepciones, que apenas representan la mitad de los espacios naturales protegidos colindantes con el litoral, que sí tienen como objeto primordial la protección de ecosistemas costeros²⁶.

En resumen, es evidente la necesaria planificación del demanio marítimo-terrestre pero cuestiones de corte meramente competencial han impedido esta ordenación.

LA CUESTIÓN COMPETENCIAL EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE

1. Esquema general del reparto competencial sobre costas entre el Estado y las Comunidades Autónomas

La demanialidad estatal de las costas declarada por la CE²⁷ no constituye, aunque en un principio podría pensarse lo contrario, base suficiente para establecer la competencia del Estado para ordenar el demanio litoral. El razonamiento de “quien es titular del bien lo es para planificarlo” no ha sido asumido por el Tribunal Constitucional. Sí es cierto que el carácter estatal del litoral supone la competencia del Estado para otorgar los títulos necesarios para su ocupación, fundamentalmente autorizaciones y concesiones, pero no, insistimos, para ordenarlo, es decir, para fijar los usos.

El enfoque “como soy dueño, soy competente” utilizado por el legislador en la LC ha sido criticado por doctrina científica²⁸. Incluso en artículos anteriores a la STC 149/1991²⁹ se señalaba esta utilización interesada de la titularidad del dominio público costero por parte del Estado para asumir competencias que no le correspondían y, especialmente, en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Ya en la STC 77/1984 se establecía que la titularidad del dominio público marítimo-terrestre no es un instrumento delimitador de competencias y, por lo tanto, no puede ser utilizado para modificar las competencias de las Comunidades Autónomas sobre una materia, la ordenación del territorio, urbanismo y viviendas, que les ha sido dada de forma exclusiva por la CE.

El Tribunal Constitucional continúa con esta idea en la sentencia 149/1991, de 4 de julio, que resuelve los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la LC. De esta forma, el Tribunal Constitucional, citando jurisprudencia anterior²⁰ explica que “la titularidad del dominio público no es, en sí

misma, un criterio de delimitación competencial y que, en consecuencia, la naturaleza demanial no aísla a la porción del territorio así caracterizado de su entorno, ni la sustrae de las competencias que sobre ese aspecto corresponden a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad. Tal doctrina no significa, sin embargo, que la Constitución no establezca con absoluta precisión que es competencia propia del Estado la determinación de aquellas categorías de bienes que integran el dominio público natural y que atribuya al Estado la titularidad del mismo, como ya se declaró en la STC 227/1988 (fundamento jurídico 14)”. Por tanto, el hecho de que el dominio público marítimo-terrestre sea de titularidad estatal no supone “per se” la competencia sobre su planificación²¹.

En principio, la competencia prevalente la tendría la Comunidad Autónoma en base a su competencia exclusiva sobre ordenación territorial y urbanismo, pero ésta estaría condicionada a la titularidad del dominio público marítimo-terrestre por parte del Estado, incidiendo, de esta forma, en su planificación²². Asimismo, títulos sectoriales autonómicos (pesca en aguas interiores, deportes, marisqueo, acuicultura, etc.) influirán en la capacidad ordenatoria del Estado del dominio público marítimo (aguas interiores, mar territorial) y las competencias estatales sectoriales (puertos de interés general, defensa, obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma, etc.) afectarán a la competencia autonómica sobre ordenación del territorio y urbanismo.

2. La falta de competencia del Estado en la LC para la ordenación del dominio público marítimo-terrestre

La planificación de las playas y de la zona marítimo-terrestre era en la Ley de Costas de 1969 una competencia exclusivamente estatal²³. Sin embargo, tras la Constitución Española y la irrupción del Estado de las Autonomías, el reparto competencial en materia de Costas experimenta una profunda transformación. Este cambio ha sido motivado por el hecho de que es el título de ordenación territorial y urbanística autonómica el núcleo alrededor del cuál empieza a gravitar la competencia sobre ordenación del litoral.

Sin embargo la LC contiene artículos cuyo contenido ordenatorio es evidente, como es el caso del art. 22 sobre disposiciones para la protección de tramos de costa²⁴ y el art. 34 sobre directrices de las normas sobre protección y utilización del dominio público marítimo-terrestre para tramos de costas determinados²⁵.

El Tribunal Constitucional declaró la constitucionalidad del art. 22, que versa sobre la protección y utilización de las zonas limítrofes al dominio público marítimo-terrestre, en concreto la zona sujeta a servidumbre de protección, las prohibiciones en la zona de servidumbre de protección y actuaciones sujetas a autorización, la autorización de usos en la zona de servidumbre de protección, la zona de servidumbre de tránsito, la zona de servidumbre de acceso al mar y las limitaciones sobre los áridos, mientras que dispuso la no conformidad con nuestra Carta Magna del art. 34 LC, cuyo

ámbito era estrictamente el dominio público. La resolución es, por lo menos a priori, paradójica²⁶.

En cuanto al art. 22, el razonamiento expuesto por el Tribunal Constitucional para afirmar la constitucionalidad de este precepto que admite la posibilidad de que el Estado pueda incidir en la ordenación de los terrenos privados colindantes con el dominio público marítimo-terrestre, se basa en que (...) “tales normas no podrán ser aprobadas si se opone una cualquiera de las Administraciones interesadas²⁷. Esta necesidad de la concurrencia de todos los poderes públicos con competencias propias sobre el territorio, que explícitamente reconoce el Reglamento (art. 42.3²⁸), reduce al mínimo posible la función del Estado en la protección del demanio y, en consecuencia, no excluye la competencia autonómica que se mantiene plena en cuanto que puede o no asentir a las normas propuestas que, sin su asentimiento, no llegarán a nacer”. Además, alude el Tribunal Constitucional a que el precepto no se refiere a la totalidad de las propiedades colindantes con el litoral público sino solamente a unidades fisiográficas o morfológicas definidas, o a varios términos municipales completos²⁹, y esto tiene su fundamentación en que “la variedad de las condiciones físicas de la costa hace razonable, e incluso impone, que no sean idénticas las normas que hayan de aplicarse en uno u otro sitio para la protección del medio ambiente litoral y para asegurar la utilización del demanio, o tal vez, más precisamente, que la estructura jurídicamente uniforme de la protección y de la libertad de acceso (limitaciones a la propiedad, servidumbres de acceso y tránsito) se haga compatible con una acomodación de las determinaciones normativas a la diversidad natural”.

La declaración de inconstitucionalidad del art. 34 LC, que no olvidemos establecía la capacidad ordenatoria del Estado respecto al dominio público del que es titular, es fruto de un alambicado razonamiento por parte del Tribunal Constitucional. El Tribunal entendió que las normas descritas en el art. 34 LC venían a erigirse en una verdadera normativa de ordenación del litoral, lo que era incompatible con la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio, del litoral y urbanismo³⁰. No se trataba de una ordenación que pudiera condicionar la realizada por parte de las Comunidades Autónomas, sino que suponían auténticas reglas que se imponían a la ordenación territorial y urbanística de las Comunidades Autónomas³¹. Por tanto la inconstitucionalidad no deriva tanto de la posibilidad de que el Estado apruebe normas cuyo objetivo sea la protección del dominio público marítimo-terrestre y asegurar su utilización pública, sino que al no contemplar el art. 34 LC un mecanismo de toma de decisión como el del art. 22 LC, concluía el Tribunal Constitucional que se trataba de una invasión de competencias injustificada. Independientemente del razonamiento, el hecho incuestionable es que el Estado no tiene en la actualidad capacidad para aprobar ni dictar normas generales ni específicas para tramos de costas determinados, sobre protección y utilización del dominio público marítimo-terrestre.

El art. 120 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social que mo-

difica la LC supone un intento del Estado por recuperar el protagonismo en cuanto a la ordenación del litoral, ante los proyectos de ordenación autonómicos del demanio costero. En la Exposición de Motivos de la Ley 53/2002 se aduce como fundamento de la reforma el objetivo de “coordinar las actuaciones de las Administraciones con competencias concurrentes en el ámbito costero, teniendo en cuenta la doctrina del Tribunal Constitucional a los efectos de delimitar las competencias de las diferentes Administraciones mayores actuantes”.

Pues bien, entre otros artículos, se modifica el dedicado a las competencias autonómicas, añadiéndole un nuevo párrafo a cuyo tenor “la competencia autonómica sobre ordenación territorial y del litoral, a la que se refiere el párrafo anterior, alcanzará exclusivamente al ámbito terrestre del dominio público marítimo-terrestre, sin comprender el mar territorial y las aguas interiores”. Este artículo, que sorprendentemente no ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad por parte de las Comunidades Autónomas, se basaría en la denominada teoría de la territorialidad de las competencias autonómicas. De esta forma, el hecho de que “las competencias de las Comunidades se circunscriben a su ámbito territorial” se viene afirmando desde la STC 37/1981, de 16 de noviembre, razonando el Tribunal que “en el reparto competencial configurado por la Constitución y los respectivos Estatutos de las Comunidades Autónomas, el ejercicio de una competencia atribuida a una de ellas debe tener como soporte y presupuesto el territorio en el cual esa Comunidad ejerce sus potestades, de suerte que éste opera como límite para aquél, ya que si no se respetara tal ámbito competencial podría invadirse indebidamente el de otra Comunidad con olvido de lo que hemos dado en llamar la territorialidad de las competencias autonómicas” (STC 195/2001, de 4 de octubre, F. 3). Se trata de un criterio reiterado del Tribunal Constitucional en otras sentencias como la 101/1995, 20 de junio F. 7, que trae a colación también el pronunciamiento de la STC 33/1982, de 8 de junio³².

3. La competencia de las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del litoral

3.1. La *vis atractiva* de la ordenación del territorio

La ordenación del territorio³³ se mueve en un ámbito supralocal, estableciendo las distintas vocaciones del territorio con la premisa de partida de la plena integración y compatibilización de las diferentes actividades que se realizan en él³⁴. Se trata de una función política y administrativa dirigida a lograr una mayor racionalización de las actividades que se desarrollan en el territorio, todo ello partiendo de una perspectiva regional o suprarregional. Por tanto la ordenación del territorio constituye una especie de supra-urbanismo, una actividad pública dirigida a señalar la vocación de las distintas partes del territorio, estableciendo las directrices, las pautas a seguir con el objetivo final de lograr una racionalización de los usos en el territorio, en aras de una mayor vertebración territorial, sirviéndose para ello de diversas técnicas de estudio, análisis y programación, entre las que destaca el urbanismo³⁵. En definitiva, la ordenación del territorio se configuraría como la “función horizontal por

excelencia³⁶, ya que integraría no solamente actividades sectoriales que inciden sobre el territorio, como la planificación de infraestructuras tales como carreteras, telecomunicaciones, puertos, aeropuertos, ferrocarriles, conducciones de energía, etc., sino también a funciones públicas horizontales, fundamentalmente la planificación económica, urbanística y de los recursos naturales.

El hecho de que el espacio litoral (partimos de un concepto restrictivo coincidente con el dominio público marítimo-terrestre) sea de titularidad estatal no es óbice para que éste no sea planificado desde la competencia de la ordenación territorial y urbanística que pertenece a las Comunidades Autónomas, esto es, el litoral quedaría incluido en el ámbito territorial a ser ordenado por la Comunidad Autónoma³⁷. Por tanto, todas las Comunidades costeras competentes para la ordenación del territorio lo son también para la ordenación de los usos que se localizan en el litoral³⁸. En este sentido, el art. 117.1 LC se refiere a la necesidad de un informe preceptivo y vinculante del Estado ante “la tramitación de todo planeamiento territorial y urbanístico que ordene el litoral”. De este artículo de la LC se desprende que el planeamiento territorial y urbanístico no solamente puede afectar incidentalmente al litoral, sino que pueden existir planes singulares cuyo cometido sea la ordenación del litoral. El problema recurrente sigue siendo hasta dónde se extiende el litoral.

3.2. La transferencia de la competencia sobre ordenación del litoral a las Comunidades Autónomas. El caso de Canarias

Como el resto de las Comunidades Autónomas, Canarias asumió desde el principio y por la vía del art. 29.11 las competencias exclusivas sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda y, en el art. 29.16, las de los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollaran actividades comerciales. Asimismo, el juego de los arts. 34 A punto 3) y el art. 35 del EAC establecía la futura transferencia la Comunidad Autónoma canaria de las competencias sobre ordenación del litoral, competencia que podía asumirse en virtud de la Ley 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias a Canarias³⁹.

El mecanismo utilizado para llevar a cabo esta tarea fue el Real Decreto 959/1984, de 29 febrero, de traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de ordenación del litoral y de vertidos al mar. El mismo Estado razonaba en el Anexo I de la mencionada norma que “sobre la base de estas previsiones constitucionales y estatutarias, es legalmente posible que la Comunidad Autónoma de Canarias tenga competencias en materia de ordenación del litoral y en vertidos industriales y contaminantes, por lo que se procede a operar ya en este campo de transferencias de funciones y servicios de tal índole a la misma”.

El Real Decreto concreta la transferencia de ordenación del litoral al disponer en el apartado B) 1º a) del Anexo I que se transfiere a la Comunidad Autónoma de Canarias las funciones de “formular, tramitar y aprobar, previo informe favorable que se indica en el epígrafe C de este Acuerdo, los

planes de ordenación del litoral, en los que podrán incluirse las playas y, en su caso, la zona marítimo-terrestre”. Resulta evidente, por tanto, la competencia ordenatoria de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre el dominio público marítimo-terrestre de titularidad, no olvidemos, estatal.

Debemos resaltar también la amplitud de las competencias transferidas a Canarias mediante el Real Decreto 959/1984, frente a experiencias similares como el Real Decreto 3301/1981, de 18 de diciembre de traspaso a Cataluña de traspaso de servicios del Estado en materia de ordenación del litoral⁴⁰. Pues bien, en el anexo del Real Decreto 3301/1981, en el apartado B punto primero, se dispone que “corresponde a la Generalidad de Cataluña al amparo de su competencia en materia de ordenación del litoral, formular y aprobar planes de ordenación de las zonas del litoral, que podrán incluir las playas, pero, en ningún caso, la zona marítima terrestre, así como autorizar los usos del suelo, que ajustados a planeamiento pretendan localizarse en la zona ordenada”. Si lo comparamos con la redacción del Real Decreto de Canarias, el Real Decreto para Cataluña, quizás por ser de los primeros⁴¹, es mucho más restrictivo (deja en principio fuera del ámbito de ordenación la zona marítimo-terrestre). Sin embargo entendemos que el mencionado Real Decreto 3301/1981 debe ser interpretado con la amplitud del Real Decreto 959/1984 para Canarias.

En este punto debemos realizar una importante precisión sobre los Reales Decretos de transferencias. Es doctrina asentada del Tribunal Constitucional (SSTC 147/1991, F. 4 E; 56/1989, F. 6, 44/1992, F. 1 y STC 147/1998, F. 10) que “los Reales Decretos de transferencias no atribuyen ni reconocen competencias, sino que traspasan servicios, funciones e instituciones; no son en consecuencia normas determinantes del sistema constitucional de distribución de competencias, compuesto exclusivamente por la Constitución, los Estatutos y, en su caso, las demás disposiciones atributivas de competencias, cuyas prescripciones no pueden ser alteradas ni constreñidas por las disposiciones de los Decretos de traspasos; en este sentido las competencias son indisponibles por las Administraciones, lo que impide hacer prevalecer una presunta voluntad, fruto del acuerdo formalizado en los Decretos de transferencias, sobre el sentido objetivo de las normas constitucionales y estatutarias”.

4. La delimitación competencial Estado-CCAA en las distintas zonas del dominio público marítimo-terrestre

En el tercer epígrafe del presente estudio convenimos en dividir el dominio público marítimo-terrestre en tres zonas: una zona seca (esencialmente las dunas y la zona de las playas que es ajena a los procesos intermareales); otra denominada zona marítimo-terrestre, ésta sí afectada por el continuo ir y venir de las mareas, y una última de carácter exclusivamente marítimo integrada por las aguas interiores, el mar territorial y la zona económica exclusiva. Utilizando esta división, abordaremos el difícil reparto competencial entre el Estado y las CC.AA.

4.1. La ordenación de la zona seca del dominio público marítimo-terrestre

Es clara la competencia ordenatoria de las CC.AA. en virtud de su título sobre la ordenación del territorio y el urbanismo. Esto no quiere decir que el Estado no pueda incidir con intensidad en los planes que ordenen esta zona, fundamentalmente a través de los siguientes mecanismos:

1) El informe preceptivo y vinculante contemplado en los arts. 112 a) y 117 LC necesario para la redacción de los distintos instrumentos de ordenación territorial y urbanística que puedan afectar al litoral. El carácter preceptivo del informe es considerado conforme con el orden constitucional según la STC 149/1991 al entender que “la existencia de un informe previo, y preceptivo, en tales casos, es así un medio razonable para asegurar que la realización de los planes y proyectos no encuentre al final un obstáculo insalvable”.

Mayores problemas plantea el carácter vinculante del informe. El TC considera que cuando el informe de la Administración estatal proponga objeciones basadas en el ejercicio de facultades derivadas de la titularidad demanial, como la de otorgar títulos para la ocupación o utilización del demanio o preservar las servidumbres de tránsito o acceso o basadas en competencias sectoriales (defensa, iluminación de costas, puertos de interés general, etc.), su voluntad vinculará a la Administración autonómica, que habrá de modificar los planes o normas de ordenación territorial o urbanística en consonancia con lo dispuesto en el informe. Sin embargo, si las objeciones contenidas en el informe tienen como fundamento la conculcación de la Ley y de las normas dictadas para su desarrollo y aplicación (por ejemplo las contenidas en los arts. 22 y 33 LC, pero no la del art. 34, declarado inconstitucional) la Administración estatal podrá mostrar expresamente su desacuerdo, pero su objeción no resulta vinculante, y solamente le quedará la vía judicial para impugnar los extremos del Plan que entienda disconformes con el ordenamiento jurídico.

El periodo de consultas en caso de desacuerdo descrito en el art. 117.2 LC solamente será necesario en los supuestos en los que el informe desfavorable de la Administración estatal verse sobre materias de su competencia. Cuando el informe negativo verse sobre materias que a juicio de la Comunidad Autónoma excedan de la competencia estatal, la búsqueda del acuerdo no es jurídicamente indispensable y, en consecuencia, podrá la Administración competente para la ordenación territorial y urbanística adoptar la decisión que proceda, sin perjuicio de que la Administración estatal interponga el correspondiente recurso ante los Tribunales de lo contencioso-administrativo.

Es criticable que el art. 117 establezca cuándo se debe solicitar el informe (o más rigurosamente los informes, uno antes de la aprobación inicial y otro inmediatamente antes de la aprobación definitiva)⁴². La STC 61/1997, de 20 de marzo, respecto a la regulación de los instrumentos de ordenación (y no olvidemos que dentro de

dicha regulación se integraría el procedimiento para la aprobación de planes), dispone que “el Estado no puede decidir la forma en que haya de llevarse a cabo, cuando ello no es una consecuencia necesaria u obligada, que se desprenda de forma inequívoca del núcleo de la competencia estatal (art. 149.1.1º CE)”. Por tanto entendemos que debe ser la Comunidad Autónoma quien, dentro de su regulación sobre el procedimiento para la aprobación de Planes⁴³, disponga cuál es el momento procedimental idóneo para solicitar estos informes.

2) A través de la propia regulación que pueda llevar a cabo el Estado en relación al dominio público marítimo-terrestre mediante leyes y reglamentos. Ya hemos subrayado el limitado alcance en la actualidad de este instrumento tras la declaración de inconstitucionalidad del art. 34 y ciertamente la LC no es pródiga en artículos que integren un contenido ordenatorio, pero los pocos que sí lo hacen han sido salvados de su posible inconstitucionalidad por el Tribunal Constitucional. En este sentido, la ocupación de las playas por servicios de temporada del art. 33 LC, cuya virtualidad planificadora es evidente, fue declarado constitucional. Asimismo se podría plantear una redacción del art. 34 de la LC que, siguiendo la filosofía de la STC 149/1991, esto es, respetando los títulos competenciales de las CC.AA. en materia de ordenación del territorio y urbanismo, lograrse una mayor salvaguarda de los títulos competenciales en juego.

3) A través de decisiones estratégicas que, al amparo de sus competencias, el Estado decida implementar. En este punto debemos destacar el denominado Plan Director para la Sostenibilidad de la Costa, que en la actualidad tramita la Dirección General de Costas⁴⁴.

4.2. La ordenación de la zona marítimo-terrestre

A tenor del art. 3.1 a) LC la zona marítimo-terrestre es el “espacio comprendido entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial, y el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos o, cuando lo supere, el de la línea de pleamar máxima viva equinoccial. Esta zona se extiende también por las márgenes de los ríos hasta el sitio donde se haga sensible el efecto de las mareas. Se consideran incluidas en esta zona las marismas, albuferras, marjales, esteros y, en general, los terrenos bajos que se inundan como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas, de las olas o de la filtración del agua del mar”. Se trata por tanto de una zona semi-húmeda dependiendo de la situación o del estado de la marea.

Una primera cuestión a dilucidar es si las aguas interiores son en parte coincidentes con la zona marítimo-terrestre. Es claro que el mar territorial no lo es, ya que el art. 2 de la Ley 10/1977, de 4 de enero, sobre Mar Territorial, dispone que “el límite interior del mar territorial viene determinado por la línea de la bajamar escorada” (...). El problema surge cuando el mar territorial es determinado a partir de las líneas de base rectas, ya que la parte marítima encerrada por dichas líneas viene a denominarse aguas interiores, lo cuál incluiría, en principio, a la zona marítimo-terrestre. Entendemos que la

afirmación contenida en el art. 114 LC de que “la competencia autonómica sobre ordenación territorial y del litoral, a la que se refiere el párrafo anterior, alcanzará exclusivamente al ámbito terrestre del dominio público marítimo-terrestre, sin comprender el mar territorial y las aguas interiores” debe matizarse en el sentido de no incluir, en su caso, la zona marítimo-terrestre. Aclarado este punto, entendemos de aplicación lo establecido en el apartado anterior sobre la intervención del Estado en la ordenación territorial y urbanística realizada por la Administración Autonómica y Local.

4.3. La ordenación de la parte marítima *stricto sensu* del dominio público marítimo-terrestre

Una primera y rápida aproximación a la ordenación de esta parte del demanio estatal nos podría llevar a la conclusión de que solamente el Estado tiene competencias ordenatorias. Sin embargo, al igual que el Estado puede incidir en la ordenación territorial y urbanística esgrimiendo títulos competenciales propios, las CC.AA. ostentan títulos suficientes que se despliegan de forma natural en las aguas interiores, mar territorial e incluso más allá en la zona económica exclusiva que podrían amparar una cierta capacidad ordenatoria.

En este sentido, en la STC 9/2001, de 18 de enero, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley del Parlamento de Galicia 6/1993, de 11 de mayo, de Pesca de Galicia, el Tribunal entiende que los títulos competenciales exclusivos de la Comunidad Autónoma de Galicia sobre “pesca en las rías y demás aguas interiores, marisqueo, acuicultura⁴⁵ (...) conllevan la posibilidad de ordenar las mencionadas actividades en las aguas interiores y el mar territorial⁴⁶.”

En el caso canario, la Ley 17/2003, de 10 de abril, de Pesca de Canarias, partiendo de la competencia autonómica en materia de “pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura” del art. 29.15 de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, que aprueba el Estatuto de Autonomía de Canarias, dispone en su art. 3 que el ámbito espacial de la Ley respecto a la pesca será las aguas marítimas interiores, sobre el marisqueo se aplicarán en la zona marítimo-terrestre, en las aguas marítimas interiores, en el mar territorial y en la zona económica exclusiva y las normas reguladoras de la acuicultura serán aplicables a todas las actividades de esta naturaleza realizadas en tierra, en la zona marítimo-terrestre, en las aguas marítimas interiores, en el mar territorial y en la zona económica exclusiva. Pues bien, en los mencionados ámbitos el Gobierno de Canarias podrá, respecto a la pesca y el marisqueo, acotar zonas para su práctica⁴⁷, y sobre la acuicultura podrá aprobar un “Plan Regional de Ordenación de la Acuicultura, que incluirá, entre otras determinaciones, las zonas y especies de interés para los cultivos marinos, las zonas y especies prohibidas y las características técnicas y las condiciones de las explotaciones” (art. 20.1 b) Ley 17/2003 de Pesca de Canarias). En principio, y siguiendo el deslinde competencial fijado en la LC sobre la ordenación territorial y urbanística, no se trataría de un Plan de Ordenación Territorial, ya que su ámbito excede del territorio autonómico⁴⁸, pero no es menos cierto que la Ley integra este Plan sectorial en el sistema de planeamiento ideado por el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba

el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias (en adelante TRO). El art. 21.1 de la Ley de Pesca de Canarias estipula que “el Plan Regional de Ordenación de la Acuicultura se configura como un instrumento de ordenación de la actividad acuícola en la Comunidad Autónoma de Canarias, haciendo compatible su ejercicio con la protección de los recursos naturales afectados, debiendo sujetarse a las Directrices de Ordenación y a los Planes Insulares de Ordenación, en los supuestos en que alguna de sus previsiones tuviera incidencia territorial”. Es decir, la Ley de Pesca de Canarias está insertando el Plan Regional de Ordenación de la Acuicultura dentro del sistema de planeamiento de Canarias, tratándolo como un verdadero Plan de ordenación territorial. Por otra parte, el contenido del Plan Regional de Ordenación de la Acuicultura tiene una virtualidad planificadora evidente, destacando la posibilidad de división del dominio público marítimo-terrestre por zonas, clasificándolas en prohibidas, aptas y de interés acuícola y la localización de las explotaciones acuícolas existentes⁴⁹.

Asimismo, la Ley de Pesca de Canarias establece la posibilidad de declarar zonas protegidas (art. 11), reservas marinas de interés pesquero (art. 12), zonas de acondicionamiento marino (arrecifes artificiales, art. 12) y zonas de repoblación marina (art. 13). De la sucinta descripción de estas actividades queda clara la potestad de la Comunidad Autónoma de Canarias de zonificar y establecer usos en las aguas interiores y mar territorial al amparo de competencias que le son exclusivas.

Siguiendo con el ejemplo canario, siendo los puertos de refugio, los deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Canarias a tenor de lo establecido en el art. 29.16 EAC, también su ordenación es competencia autonómica. En este sentido, el art. 8 de la Ley 14/2003, de 8 de abril, de Puertos de Canarias describe como instrumento idóneo para la planificación portuaria el Plan de Puertos e Instalaciones Portuarias del Litoral de Canarias. Se trata de un instrumento normativo de política sectorial, que deberá contener las previsiones, objetivos, prioridades, criterios de definición del modelo de la oferta de equipamientos y servicios al sector portuario, criterios medioambientales, territoriales y urbanísticos, y la ordenación de las distintas instalaciones y obras portuarias, necesitando la construcción de un nuevo puerto de su inclusión en dicho Plan. En este punto la Ley sectorial es todavía más clara que en el ejemplo anterior: el art. 8.2 de la Ley 14/2003 de Puertos de Canarias dispone que “el Plan de Puertos e Instalaciones Portuarias tendrá la consideración de Plan Territorial Especial, y su tramitación y aprobación se someterá a lo previsto en la presente Ley y, en todo caso, en la normativa reguladora de la ordenación del territorio de Canarias”. Por tanto, en este punto la competencia de la Comunidad Autónoma sobre puertos y ordenación territorial y urbanística confluyen. Efectivamente los puertos se extienden también a la zona marítimo-terrestre, aguas interiores y mar territorial⁵⁰, pero no es menos cierto que se trata de infraestructuras conectadas al territorio y cuya incidencia sobre el territorio interior es evidente (vías de acceso, condicionantes urbanísticos, etc.).

Por último debemos destacar la competencia ordenatoria de las CC.AA., en este caso integral, no especial, respecto a los espacios naturales que se ubiquen total o parcialmente en el dominio público marítimo. Esto es así porque tanto la declaración de espacios naturales (salvo Parques Nacionales que siguen un procedimiento diferente⁵¹) y su gestión a través de la aprobación de instrumentos que los planifiquen es competencia de la Comunidad Autónoma. El art. 21.1 de la Ley 4/1989, en su nueva redacción dada por la Disposición Final Primera, punto dos de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, dispone que “la declaración y gestión de los parques, reservas naturales, monumentos naturales, paisajes protegidos y zonas de la Red Ecológica Europea Natura 2000 corresponderá a las CC.AA. en cuyo ámbito territorial se encuentren ubicados, sin perjuicio de lo dispuesto en el capítulo siguiente y de las competencias estatales, en especial, en lo que respecta al mar territorial”. Obviamente este inciso final se refiere a que la titularidad estatal del dominio público marítimo-terrestre debe ser en todo caso respetada, pero no prohíbe de por sí la capacidad ordenatoria de la Comunidad Autónoma. De esta forma, el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural del Archipiélago Chinijo (Lanzarote, Canarias), aprobado por la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias y publicado en el BOC de 21 de septiembre de 2006, supone un interesante ejemplo de instrumento de ordenación de los recursos naturales con incidencia en el dominio público marítimo-terrestre aprobado por una Comunidad Autónoma. De hecho el art. 1 del mencionado Plan Rector de Uso y Gestión al describir la ubicación del Parque Natural del Archipiélago Chinijo dispone que “el Parque Natural ocupa una superficie de 46.263 hectáreas, de las que 37.151 se corresponden al ámbito marino. La superficie terrestre consta de 9.112 hectáreas repartidas entre los términos municipales de Teguiise con 7.222 ha (79,3%) y Haría con 1.890 ha (20,7%)”. Queda claro pues el carácter eminentemente marino del Parque Natural y cuál ha sido la Administración responsable de su planificación. Esta cuestión se torna más interesante si tenemos en cuenta que los Instrumentos de Ordenación de los Recursos Naturales se encuentran perfectamente insertados en el sistema de planeamiento ideado por el TR00⁵².

No estamos negando la concurrencia del Estado bajo el paraguas de la titularidad del dominio y de competencias sectoriales como puede ser la pesca, en el proceso ordenatorio en el espacio litoral. De hecho en la STC 38/2002, de 14 de febrero, que resuelve un conflicto positivo de competencias entre el Decreto andaluz 418/1994, de 25 de octubre, por el que se aprueba el plan de ordenación de los recursos naturales y el plan rector de uso y gestión del parque natural de Cabo de Gata-Níjar, y la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 3 de julio de 1995, por la que se establece la reserva marina de Cabo de Gata-Níjar, y donde existía una divergencia en cuanto a la ordenación de usos pesqueros en una franja ubicada en el mar territorial, el Tribunal Constitucional otorga la razón al Estado al entender que la ordenación realizada por la citada Orden Ministerial se aplicará con preferencia sobre el Plan Rector de Uso y Gestión aprobado por la Comunidad Autónoma de Andalucía, ya que “en el mar territorial excepcionalmente pueden llegar a ejercerse competen-

cias autonómicas, eventualidad ésta que dependerá, bien de un explícito reconocimiento estatutario (vertidos industriales o contaminantes en aguas territoriales, salvamento marítimo: arts. 17.6 y 11 EAA) bien de la naturaleza de la competencia tal como resulta de la interpretación del bloque de la constitucionalidad (acuicultura: STC 103/1989, de 8 de junio; ordenación del sector pesquero: STC 158/1986, de 11 de diciembre; marisqueo: STC 9/2001, de 18 de enero). De esta afirmación deduce el Tribunal Constitucional dos consecuencias: “la primera, que la competencia autonómica para la protección de espacios naturales sólo se extenderá al mar territorial cuando, excepcionalmente, así lo exijan las características del espacio protegido; y, la segunda, que dicha competencia se halla limitada, en el presente caso, por la competencia estatal sobre pesca marítima que, al recaer sobre uno solo de los elementos que constituyen el objeto de protección, resulta más específica y, por ello, ha de prevalecer en caso de colisión. Prevalencia que cabe afirmar desde ahora sin perjuicio de la necesidad de colaboración a la que más adelante habremos de referirnos”.

Pero existen otros títulos competenciales en el EAC que pueden fundamentar esta atribución a la Comunidad Autónoma de Canarias, que pueden ser los de deporte, ocio y esparcimiento del art. 29.15 cuando éstos se desarrollen en el medio marino. La Ley 8/1997, de 9 de julio, de Deportes de Canarias, dispone en su art. 30 la existencia de un Plan Regional de Infraestructuras Deportivas de Canarias, que tienen una naturaleza reglamentaria. El hecho de que existan deportes que utilizan como infraestructuras deportivas el medio marino no debe ser un obstáculo para la ordenación de estos usos deportivos en el medio marino y para su inclusión en el mencionado Plan Regional de Infraestructuras Deportivas, ya que son estas canchas naturales las que se utilizan para la práctica de este tipo de modalidades deportivas.

Otro título que justifica la ordenación por parte de la Comunidad Autónoma de Canarias del medio marino es el art. 148.1.9^a CE sobre gestión en materia de protección del medio ambiente. El Tribunal Constitucional viene considerando la declaración y planificación de un espacio natural (salvo las singularidades derivadas de la declaración de Parques Nacionales) como competencia ejecutiva de las Comunidades Autónomas. Así fue declarado en la STC 35/2005, de 17 de febrero, que anula la mayor parte del art. 19.3 de la Ley 4/1989 de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna silvestres, que queda del siguiente tenor: “Los planes rectores de uso y gestión de los parques nacionales serán aprobados por la Comunidad Autónoma correspondiente o por la Administración General del Estado en el caso de parques nacionales ubicados en el territorio de más de una Comunidad, previo acuerdo favorable de la comisión mixta de gestión, encargada de su elaboración. Transcurrido un año desde el acuerdo de la comisión mixta de elevación para su aprobación y, en caso de no haberse producido ésta, el Gobierno podrá, a propuesta del Ministerio de Medio Ambiente, proceder a su aprobación⁵³”. Por tanto, la Comunidad Autónoma de Canarias no solamente puede declarar Espacios Naturales que incluyan ámbitos marinos, sino que puede proceder a la aprobación de su instrumento ordenatorio.

Lo descrito en los anteriores párrafos no supone la posibilidad de una ordenación libérrima de estos recursos por parte de la Comunidad Autónoma de Canarias. Las competencias estatales derivadas de la titularidad del medio marino y las competencias sectoriales que se despliegan en dicho medio (pesca marítima, por ejemplo) deberán ser respetadas y tener, en su caso, su acomodo en la planificación realizada por la Comunidad Autónoma de Canarias.

Si el Estado puede incidir en una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas como es la ordenación territorial y urbanística del art. 148.1.3^a CE mediante la incidencia de competencias sectoriales que les son propias como las descritas en los arts. 149.1.20^{a54}, 149.1.21^{a55}, 149.1.22^{a56} y 149.1.24^{a57} CE, igualmente podrán las Comunidades Autónomas ejercer competencias ordenatorias en el dominio público marítimo-terrestre bajo la cobertura de sus competencias⁵⁸.

El Profesor LÓPEZ RAMÓN sostiene la tesis de que la competencia del Estado sobre una serie de infraestructuras determinadas (puertos y aeropuertos de interés general, por ejemplo) conlleva también la facultad de establecer su localización geográfica⁵⁹. Pero LÓPEZ RAMÓN va más lejos en su tesis, al concluir que en el caso de competencias materiales del Estado que no hacen directa referencia a una infraestructura sino a un servicio estatal para cuya realización se requiere cierto tipo de equipamientos, también gozaría el Estado de este poder localizador. Esta tesis se apoya fundamentalmente en la STC 56/1986, de 13 de mayo, que establece en su Fundamento Jurídico Tercero que “la Constitución reconoce al Estado competencias exclusivas en materia de seguridad pública (art. 149.1.29)... lo que puede llevar consigo la necesidad de edificar cuarteles o comisarías de policía cuyo emplazamiento o localización no puede ajustarse a las determinaciones de los planes urbanísticos”. De esta forma, la competencia exclusiva de las CC.AA. en materia de ordenación del territorio y urbanismo no puede suponer un obstáculo insalvable a la hora de que el Estado despliegue aquellas competencias que les son propias y que tengan incidencia territorial⁶⁰. Los mecanismos de los arts. 180.2 TR76 y el art. 244.2 TR92, contemplan la posibilidad de que el Consejo de Ministros decida sobre la ejecución de un proyecto, aunque vaya en contra del planeamiento urbanístico, incoándose para este caso un (...) “procedimiento de modificación o revisión del planeamiento, conforme a la tramitación establecida en la legislación urbanística”. Se trata de unos mecanismos que sólo operarían en caso de urgencia o de excepcional interés público, y que suponen una respuesta arcaica que olvida la necesaria implementación de los instrumentos de colaboración, cooperación y coordinación entre las distintas Administraciones Públicas.

Pues bien, el mencionado procedimiento ha sido rescatado mediante el art. 120.5 de la Ley 53/2002, que da una nueva redacción al art. 111.2 LC, a cuyo tenor “para la ejecución de las obras de interés general, enumeradas en el apartado anterior, se solicitará informe a la Comunidad Autónoma y Ayuntamiento en cuyos ámbitos territoriales incidan, para que en el plazo de un mes notifiquen la conformidad o disconfor-

midad de la obra con instrumentos de planificación del territorio, cualquiera que sea su denominación y ámbito, que afecten al litoral y con el planeamiento urbanístico en vigor. En el caso de no emitirse dichos informes se considerarán favorables. En caso de disconformidad, el Ministerio de Medio Ambiente elevará el expediente al Consejo de Ministros, que decidirá si procede ejecutar el proyecto y, en este caso, ordenará la iniciación del procedimiento de modificación o revisión del planeamiento, conforme a la tramitación establecida en la legislación correspondiente. En el supuesto de que no existan los instrumentos antes citados o la obra de interés general no esté prevista en los mismos, el proyecto se remitirá a la Comunidad Autónoma y Ayuntamiento afectados, para que redacten o revisen el planeamiento con el fin de acomodarlo a las determinaciones del proyecto, en el plazo máximo de seis meses desde su aprobación. Transcurrido el plazo sin que la adaptación del planeamiento se hubiera efectuado, se considerará que no existe obstáculo alguno para que pueda ejecutarse la obra”. Por tanto, queda claro que el ejercicio de la competencia de ordenación del territorio y urbanismo por parte de la Comunidad Autónoma no puede impedir al Estado la localización de infraestructuras de su competencia ni las necesarias para la realización de servicios que le competen⁶¹.

Por último destacar una serie de razones de corte jurídico que avala la necesaria ordenación del litoral. El art. 9.1 TR00 dispone que “las Administraciones públicas competentes en materias de ordenación de los recursos naturales, territorial, urbanística o sectoriales con relevancia sobre el territorio ejercerán sus potestades mediando la correspondiente planificación previa. Salvo las excepciones expresamente establecidas en este Texto Refundido, la ejecución de todo acto de transformación del territorio o de uso del suelo, sea de iniciativa pública o privada, habrá de estar legitimada por la figura de planeamiento que fuera procedente legalmente para su ordenación”. Por tanto, en principio, toda actuación sobre el litoral debe contar con un Plan que legitime dicho uso del litoral. Parece que los tiempos en que las actuaciones se realizaban con la simple presentación ante la Administración competente para su concesión de un proyecto y, en su caso, de un estudio de impacto ambiental, son parte del pasado. Seguramente la transformación sufrida en zonas como los litorales del sur de Tenerife y Gran Canaria, donde se han realizado decenas de playas artificiales y puertos deportivos sin un plan que estudie el impacto sobre el entorno, su oportunidad y en su caso, la localización más idónea de estas infraestructuras, es una razón suficiente para realizar planes que ordenen y legitimen la necesidad de estas infraestructuras. Además, y tal y como venimos señalando, si las actuaciones en el territorio interior deben estar legitimadas por la correspondiente figura de planeamiento, no entendemos por qué en el territorio litoral público la respuesta debe ser distinta.

Asimismo, la aprobación de la Ley estatal 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente⁶² supone una razón más para apostar por una ordenación del litoral público, al obligar a los diferentes instrumentos de ordenación a in-

tegrar una evaluación ambiental de sus posibles impactos. Hasta ahora solamente el proyecto de la infraestructura o uso a ser realizado en el litoral era el que merecía la obligación de realizar el estudio de impacto ambiental.

INSTRUMENTOS IDÓNEOS PARA LA ORDENACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE

Una vez despejada la incógnita de si es necesaria la ordenación del dominio público marítimo-terrestre con una respuesta positiva, la siguiente cuestión que debemos abordar es cuáles son los instrumentos más idóneos para realizar esta tarea. La respuesta no es sencilla, y dependerá del tipo de usos que estamos ordenando y de su localización dentro del dominio público marítimo-terrestre.

1. Primer nivel: Instrumentos de ordenación general de los recursos y del territorio

Los Planes de Ordenación General de los Recursos Naturales y del Territorio sentarán las bases de lo que se entiende que debe ser la futura ordenación del litoral público. En el caso canario, por ejemplo, esta labor es realizada por las Directrices de Ordenación y Planes Insulares de Ordenación⁶³. Estos Planes⁶⁴ deberían abordar cuestiones como; 1) La delimitación del espacio litoral, definiendo las relaciones de la costa con el litoral y valorándolas en función de los objetivos específicos que se plantean sobre presión urbana e infraestructuras y conservación de recursos. 2) El análisis de las condiciones económicas, ambientales y paisajísticas, referidas al medio físico y a las actividades humanas y la intensidad de las relaciones, estudiando las que afectan directamente a la dinámica litoral y las que inciden sobre los aportes de materia sólida de los torrentes y barrancos a la línea costera. 3) La definición de medidas de protección y ordenación de los recursos litorales y de las actividades, usos, construcciones e infraestructuras susceptibles de ser desarrolladas en el espacio litoral. 4) La formulación de determinaciones para el planeamiento territorial y el urbanístico para conservar inalteradas y libres de ocupación las formaciones orográficas singulares y los relieves definidores del paisaje en los territorios litorales. 5) La ordenación de recursos litorales, y en particular de los pesqueros, marisqueo, y la acuicultura. 6) La determinación de eventuales excepciones para la implantación de nuevas infraestructuras o clasificación de nuevos sectores de suelo urbanizable en la zona de influencia del litoral. 7) La definición de un programa sistemático para disponer de los soportes, datos y estudios precisos para la adecuada ordenación de los recursos y los usos del litoral, cartografía batimétrica y temática, en especial biológica, estudios del medio marino y sus recursos, y en particular: estudios de los sebadales y de la recesión de fondos rocosos con cobertura de algas, así como estudios de dinámica litoral y de corrientes marinas locales. Estamos ante un contenido ordenatorio ambicioso (planificación de infraestructuras, de usos y actividades a ser realizados en el dominio público marítimo-terrestre, ordenación de los recursos naturales) que quizás pueda escapar del ámbito propio de las Directrices de Ordenación. Sin embargo, siempre que se respeten las competencias sectoriales implicadas

y los condicionantes derivados de la titularidad estatal del dominio público marítimo-terrestre, entendemos que puede constituir un marco interesante de encuentro.

En el caso de las islas este trabajo se puede desarrollar a través de sus planes de ordenación insular. Así, la normativa canaria prevé en el art. 18.1 apartado n) 6) TR00 que dichos planes establezcan los “criterios para la defensa, mejora y ordenación del espacio litoral y espacios naturales marinos, incluyendo un listado de actividades susceptibles de desarrollarse en los mismos y en su entorno y, en su caso, las medidas específicas que deban ser tomadas por la Administración competente”.

2. Segundo nivel: Instrumentos de ordenación territorial *stricto sensu*

La ordenación de los usos e infraestructuras que tienen su localización natural en el litoral público se realiza a través de los Planes Territoriales de Ordenación. En el caso canario el TR00 distingue entre Planes Territoriales Parciales y Planes Territoriales Especiales⁶⁵. El instrumento idóneo para llevar a cabo una ordenación del litoral desde una perspectiva integradora, ordenando usos, infraestructuras, en la que todos los elementos e intereses implicados se tendrían en cuenta es el Plan Territorial Parcial. De hecho, el art. 23.2 TR00 dispone que estos Planes tendrán por objeto la ordenación integrada de partes concretas del territorio diferenciadas por sus características naturales o funcionales y solamente podrán formularse en desarrollo de Planes Insulares de Ordenación, pudiendo referirse, entre otros ámbitos, a los espacios litorales.

A modo de ejemplo, los Planes Territoriales Parciales de Ordenación del Litoral contemplados en el Plan Insular de Ordenación de la isla de Tenerife son muy ambiciosos, tanto desde el punto de vista del ámbito a ordenar como por su contenido. En cuanto al ámbito, en fase de información y diagnóstico abarcará al menos una franja de 500 metros desde el borde interior de la ribera del mar y en las aguas circundantes y fondos marinos al menos hasta la cota batimétrica de los 30 metros⁶⁶. El estudio describirá, entre otras cosas, los usos existentes, distinguiendo pormenorizadamente las distintas actividades y sus intensidades, y las modalidades de su ejercicio y su evolución temporal⁶⁷. Los criterios y objetivos de ordenación del espacio litoral serán definidos a partir de un diagnóstico sobre las necesidades de uso y servicios y sus previsiones de evolución futura en tal ámbito, que se confronte con los requerimientos de protección para garantizar la preservación de los recursos naturales existentes⁶⁸ y en la zonificación y en la regulación de los usos primarán criterios de protección de los recursos litorales⁶⁹, limitando la posibilidad de implantación de infraestructuras e instalaciones (tales como las portuarias, industriales, recreativas, etc.) en función de las capacidades de acogida. A este respecto se tendrá en cuenta el valor ecológico de los espacios litorales acuáticos y terrestres, las áreas de fondos singulares, los valores paisajísticos del entorno marítimo-terrestre y los lugares que contienen elementos de valor cultural o científico destacados⁷⁰. El ámbito descrito es discutible a tenor de lo establecido en el art. 114 párrafo segundo LC que dejaba fuera del ámbito de acción de los Pla-

nes de Ordenación Territorial y Urbanística al mar territorial y a las aguas interiores. En este punto debemos subrayar que no se trataría del primer Plan Territorial con una incidencia exterior al territorio físico. De esta forma, el Decreto de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares 72/1994, de 26 de mayo, que regula la formulación, tramitación y aprobación de los Planes o Normas de Ordenación del Litoral⁷³, al explicar en su art. 2 apartado segundo el ámbito de aplicación dispone: “con carácter general, el límite interior del litoral será el de la zona de influencia prevista en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y el exterior la línea base de las aguas interiores o los límites marítimos para las zonas de baño, fijados en el artículo 69 del vigente Reglamento para desarrollo y ejecución de la Ley de Costas”. Impugnado el artículo 2 por la Administración General del Estado, el TSJ de las Islas Baleares, en sentencia de 19 de julio de 1996 (RJCA 1996\1957) y citando la STC 36/1994, que versaba sobre la Ley Murciana 3/1987 de Protección y Armonización de usos del Mar Menor, entiende que “no pueden compartirse los argumentos de los recurrentes, ya que los preceptos cuestionados no contienen disposiciones ni medidas legislativas concretas, por lo que difícilmente puede decirse que invadan competencias del Estado. Es incuestionable que los preceptos impugnados se refieren a un espacio físico parcialmente perteneciente al dominio público del Estado; también lo es que algunos de sus contenidos inciden en la protección del medio ambiente, pero ello no significa que invadan, sólo por ello, las competencias estatales mencionadas. Los preceptos en cuestión tienen un contenido meramente descriptivo de los objetivos de la Ley, de sus conceptos clave y del ámbito geográfico al que se extiende su aplicación. En sí mismo considerado resulta inocuo desde la perspectiva del respeto de las competencias estatales derivadas de la titularidad del demanio marítimo-terrestre y de la protección del medio ambiente. Estas competencias, que, como ya se ha dicho, no excluyen el ejercicio de otras, como la de ordenación del territorio, lo condicionan sin lugar a dudas. Sin embargo, nada hay en los preceptos cuestionados que permita afirmar que no se hayan respetado esos condicionamientos que, por lo demás, los recurrentes ni siquiera concretan cuáles sean”. Por tanto, a efectos de la ordenación del litoral, las aguas interiores quedan integradas en éste, de manera que la ordenación del litoral comprende también la ordenación de las aguas interiores. El Decreto balear continúa en vigor en la actualidad, y la mencionada resolución judicial no fue objeto de recurso ante el TS. Volvemos a subrayar la contradicción existente con la actual redacción del art. 114 LC.

Los Planes Territoriales Especiales suponen un enfoque ordenatorio diferente. En lugar de partir de un ámbito territorial con unas características similares donde se ordenan los distintos elementos que convergen en dicho ámbito (como es el caso de los Planes Territoriales Parciales), se incide en la ordenación especial de infraestructuras, equipamientos y cualesquiera otras actuaciones o actividades de carácter económico y social⁷⁴. En este punto podemos recordar el Plan de Puertos e Instalaciones Portuarias del Litoral de Canarias, que aunque se trata de un Plan de carácter sectorial, la Ley de Puertos de Canarias lo configura como un auténtico Plan

Territorial Especial, quizás para insertarlo de una forma más precisa en el sistema de planeamiento ideado por el TROO.

El dominio público marítimo-terrestre, al ser una zona sensible y donde confluyen usos incompatibles entre sí, debe ser objeto de una ordenación integral, quedando en un segundo lugar la técnica planificadora especial. En este sentido debemos expresar nuestro desacuerdo con la técnica de acudir a Planes Territoriales Especiales para la aprobación de proyectos singulares sobre el litoral. Tradicionalmente se han aprobado planes especiales del litoral concebidos “ad hoc” para la realización de puertos deportivos. Entendemos que este tipo de planes no suponen una verdadera ordenación del litoral, sino más bien una planificación exigida “ex lege” ya que la construcción de cualquier obra tiene que estar contemplada en el correspondiente instrumento de planificación.

Esta técnica ya ha sido criticada por la jurisprudencia. De esta forma, la STSJ de Canarias, Las Palmas, de 27 de enero (JUR 2006\135082) sobre la impugnación del Plan Especial de Ordenación del Litoral Bahía Feliz en San Bartolomé de Tirajana, esgrime que “la forma de plan especial de ordenación de un litoral, lo que realmente pretende y abiertamente encubre, es la creación de un puerto deportivo. Por ello, acertadamente la Dirección General de Costas opuso al proyecto que el mismo se desarrolla en el agua y no en la tierra. No existe pretensión de ordenar un terreno en desarrollo de un plan general, sino lo que se pretende es la creación del puerto deportivo. Sin tener en cuenta las previsiones de la Ley de Costas y de Puertos al respecto y sin seguir los trámites previstos”. Un caso similar es el Plan Territorial Especial del Litoral de Tauro, contemplado en el PIO de Gran Canaria, Plan concebido “ad hoc” para la realización de un puerto deportivo. Entendemos que, tal y como se desprende del art. 16.3 de la Ley 14/2003, de Puertos de Canarias, “en los supuestos de que los nuevos puertos o instalaciones portuarias no estén incluidos en el Plan Territorial Especial a que se refiere el artículo 8.1 (Plan de Puertos e Instalaciones Portuarias del litoral de Canarias) ni aparezcan recogidos en las determinaciones del planeamiento territorial y urbanístico, la aprobación de los proyectos de construcción requerirá la previa revisión o modificación de aquél”. El artículo es equívoco, pero parece que, en principio, la realización de un puerto debe estar contemplada en el mencionado Plan de Puertos. Por otra parte no se entiende que la COTMAC haya aprobado una Declaración condicionada de Impacto Ecológico del puerto deportivo de Anfi Tauro⁷⁵ cuando en la propia Declaración se subraya la necesidad de que el mencionado proyecto cuente con un Plan aprobado⁷⁶, ya que el proyecto es el que se tiene que adaptar al Plan y no al revés, por lo que no tiene sentido que se realicen declaraciones sobre proyectos en abstracto, pues es el plan el que debe terminar por describir y localizar la infraestructura portuaria.

3. Tercer nivel: Instrumentos de planeamiento urbanístico

Las primeras experiencias sobre la ordenación del litoral tienen su origen en el planeamiento urbanístico, dada la tradicional ausencia de planes de ordenación territorial. Pues bien, los Planes Urbanísticos no son, en principio, los

más indicados para ordenar “ab initio” el dominio público marítimo-terrestre, aunque sean de carácter especial (Planes Especiales de Ordenación del Litoral). El ámbito limitado (el litoral municipal o partes de éste) que caracteriza a los planes urbanísticos impide contemplar el litoral en su integridad, generándose desequilibrios por la existencia natural de distintas concepciones planificadoras locales y, lo que es más grave, pudiendo la ordenación de ciertas infraestructuras afectar a zonas de costa próximas que no pertenecen al mismo municipio. Por otra parte, este tipo de planificación urbanística tiende a legitimar proyectos de infraestructuras que se pretenden realizar en el dominio público marítimo-terrestre, por lo que sus virtualidades ordenatorias son mínimas e interesadas. Es decir, es la existencia de un proyecto (un puerto deportivo, una playa artificial) la que provoca la necesidad de crear un Plan que legitime estos nuevos usos en el dominio público marítimo-terrestre. Por tanto, no se pretende ordenar el litoral, con todo lo que esto implica, sino realizar los pasos legalmente establecidos para autorizar la infraestructura. Los Planes urbanísticos sí serían necesarios, en cambio, para la ordenación de infraestructuras ya existentes en cuanto a su integración con la ciudad. Estos argumentos no impiden que los Planes urbanísticos contemplen las determinaciones del planeamiento superior (territorial y de ordenación de los recursos naturales).

LA NECESARIA COORDINACIÓN ENTRE LAS ADMINISTRACIONES CON COMPETENCIA ORDENATORIA EN EL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE

Dada la situación descrita y el complicado entramado competencial existente en el dominio público marítimo-terrestre, se hace necesario articular cauces de colaboración entre las distintas Administraciones, y más, si cabe, en el caso de la ordenación del territorio, donde confluyen las actuaciones de las distintas Administraciones territoriales. Consciente de esta situación, la CE constitucionalizó el principio de coordinación en el art. 103.1 referido a los principios que deben presidir la actuación de la Administración⁷⁵. Por su parte, la LRJ-PAC, después de repetir en el primer párrafo del art. 3.1 lo dispuesto en el mencionado art. de la CE, precisa en el art. 3.2 que “las Administraciones públicas, en sus relaciones, se rigen por el principio de cooperación y colaboración, y en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos”. También y refiriéndose a la actuación de la Administración General del Estado, el art. 3 Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, en sus apartados f) y h) menciona expresamente como principio que debe informar la actividad de sus órganos los de coordinación y cooperación y coordinación con las demás Administraciones públicas. Por último, el TRoo contiene numerosas apelaciones a la necesaria coordinación entre las distintas Administraciones Públicas con intereses implicados en la ordenación territorial y urbanística⁷⁶.

La actual necesidad de acudir a estos instrumentos de coordinación y colaboración interadministrativa se debe, principalmente, a las siguientes razones:

En primer lugar, existe una tendencia a largo plazo hacia un mayor intervencionismo de la Administración en las distintas facetas de nuestra vida que ha motivado una mayor complejidad de la organización administrativa y, como consecuencia de ello, la necesidad de coordinar estos órganos.

Por otra parte, el hecho incuestionable de que las competencias no actúan como compartimentos estanco, y que las incidencias de unas sobre otras no solamente son inevitables, sino hasta necesarias, y más en el caso de la ordenación del territorio, cuya visión integradora aglutinaría las distintas actividades que tengan una dimensión espacial, aconsejan la articulación de técnicas de coordinación y cooperación entre las Administraciones implicadas.

El Tribunal Constitucional, al tratar los numerosos conflictos derivados del actual reparto competencial, no ha dejado de subrayar la importancia de los instrumentos de coordinación y cooperación como elementos fundamentales no solamente en cuanto a la futura idoneidad del plan en cuestión, sino como auténticas fórmulas preventivas de futuras confrontaciones. De esta forma, en la STC 149/1998, de 2 de julio, fundamento jurídico 3º, se apunta que “la multiplicidad de actuaciones que inciden en el territorio requiere la necesidad de articular mecanismos de coordinación y cooperación, pero no su incorporación automática a la competencia de ordenación del territorio, de manera que el competente en esta materia, al ejercer su actividad ordenadora, estableciendo los instrumentos de ordenación territorial, deberá respetar las competencias ajenas que tienen repercusión sobre el territorio coordinándolas y armonizándolas desde el punto de vista de su proyección territorial”⁷⁷.

Debemos señalar también la importancia de las denominadas Conferencias Sectoriales. El TC se ha encargado de subrayar la idoneidad de las Conferencias Sectoriales como instrumentos para hacer más viable y facilitar el ejercicio de competencias ajenas⁷⁸ o para el buen funcionamiento del Estado de las Autonomías, incluso al margen del reparto competencial entre Estado y CC.AA.⁷⁹.

El art. 5 de la LRJ-PAC, fruto de la reforma operada mediante la Ley 4/1999, en su apartado primero, párrafo primero precisa que “la Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas pueden crear órganos para la cooperación entre ambas, de composición bilateral o multilateral, de ámbito general o de ámbito sectorial, en aquellas materias en las que exista interrelación competencial, y con funciones de coordinación o cooperación según los casos”. El citado artículo supone una flexibilización de los órganos de cooperación respecto de la regulación anterior, estableciéndose la posibilidad de que existan órganos bilaterales y multilaterales, sobre materias generales o sectoriales. Las Conferencias Sectoriales son, por tanto, órganos creados por ambas Administraciones, de composición bilateral o multilateral y de ámbito sectorial, que reúnen a miembros del Gobierno y de los Consejos de Gobierno. Su régimen jurídico es el establecido en el correspondiente acuerdo de institucionalización y en su reglamento interno⁸⁰.

Las Conferencias Sectoriales se caracterizan por ser órganos políticos en los que se institucionalizan la colaboración y la coordinación voluntaria entre los distintos miembros gubernamentales que integran el modelo descentralizado que es en la actualidad España. No se considerarán verdaderas Conferencias Sectoriales los órganos colegiados creados por la Administración General del Estado para el ejercicio de sus competencias en cuya composición se prevea que participen representantes de la Administración de las Comunidades Autónomas con la finalidad de consulta⁸¹. En este caso la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente se puede erigir como un interesante foro para lograr una mayor colaboración e interacción entre las distintas Administraciones Públicas.

A nivel autonómico, entendemos que se ha perdido una interesante oportunidad al no contemplar la integración de ningún representante del Estado en la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, tal y como se desprende del Decreto 129/2001, de 11 de junio, que aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión.

Además de la virtualidad coordinadora que pudiera tener el informe estudiado en el apartado anterior, debemos destacar la posibilidad de arbitrar actuaciones conjuntas y compartir objetivos a través de los Convenios de colaboración entre distintas Administraciones Públicas. En este punto debemos destacar la resolución de la Consejería de Turismo de 22 de febrero de 2006, por la que se dispone la publicación del Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y el Gobierno de Canarias, para la gestión integral y sostenible del litoral. Por último, también es de reseñar el trabajo llevado a cabo por la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, de 20 de enero de 2004, publicado en los respectivos diarios oficiales, sobre las discrepancias en materia de pesca y puertos, y que ha servido de base para iniciar la modificación de la Ley 14/2003 de Puertos de Canarias.

REFLEXIÓN FINAL

Es un hecho objetivo que el dominio público marítimo-terrestre, especialmente en su parte marítima, carece de la suficiente ordenación (la ausencia de planes de ordenación del litoral en Canarias es evidente). Sin embargo en el territorio físico que integra dicha zona y sus aguas se implantan infraestructuras y se realizan usos que necesitan ser ordenados desde una perspectiva global e integradora. No es una zona ajena al territorio físico, es más, en parte está integrada en el mismo territorio, por lo que, al igual que éste último, debe ser ordenada. También la parte marina del dominio público marítimo-terrestre es un ámbito donde se implantan actividades de interés desde diversos puntos de vista (económico, social, etc.) como pueden ser usos de pesca, acuicultura, marisqueo, deportivos y que pueden tener incidencia en la ordenación del territorio adyacente (pensemos en las infraestructuras necesarias para una explotación de acuicultura, por ejemplo).

Lo cierto es que las Administraciones con competencia sobre su ordenación (principalmente la Administración estatal y la

autonómica) no han tenido especial interés en realizar una ordenación de los distintos usos e infraestructuras que encuentran en la zona marítimo-terrestre su emplazamiento natural, y más parece un campo de batalla en el que estas Administraciones miden sus fuerzas. Por otra parte, aunque las decisiones del TC y del TS han logrado dibujar los trazos de este difícil reparto competencial, la solución de estos tribunales no es la más práctica a la hora de alcanzar el objetivo final: la ordenación integral de los usos e infraestructuras en el litoral.

Hemos venido sosteniendo la idea de que la parte marítima del dominio público marítimo-terrestre, por su importancia económica, influencia en la ordenación del territorio interior, las actividades que se desarrollan en esta zona, o la denominación del propio espacio (aguas interiores, mar territorial) denota una dimensión territorial evidente. Ciertamente la ordenación territorial tiene el ámbito que tiene, pero entendemos que es este foro, el de la ordenación territorial, el idóneo para planificar este espacio. Esto no quiere decir que por el hecho de que la competencia sobre ordenación del territorio sea autonómica el Estado no pueda incidir sobre esta ordenación. El peso específico de la titularidad del demanio y de las competencias sectoriales estatales que se despliegan en el dominio público marítimo-terrestre son razones suficientes para subrayar el papel protagonista que debe tener el Estado en esta futura ordenación. Pero insistimos que el ámbito de la ordenación territorial debe erigirse en el foro natural donde todas las políticas ordenatorias de las distintas Administraciones y órganos de éstas se desplieguen y se integren para lograr, al fin, una ordenación que contemple de una forma global (y no sectorial) la compatibilización de los distintos usos del litoral.

El hecho de que el Tribunal Constitucional no haya asumido la tesis de que quien es titular del demanio lo es también para ordenarlo abriría las puertas a una capacidad planificadora de la Administración autonómica dentro del espacio litoral público. Sin embargo, la actual redacción del art. 114 LC bloquearía, en principio, esta posibilidad. Entendemos que la concepción de territorio (y su ordenación) debe tener un sentido más amplio, pues también en el demanio marítimo se localizan usos e infraestructuras y no se encuentra separado del territorio "terrestre". Abogamos, por tanto, por superar una arcaica concepción del territorio y asumir, en toda su amplitud y complejidad, salvando los esquemas organizativos y competenciales que nos encorsetan, una verdadera ordenación integral del espacio litoral público.

BIBLIOGRAFÍA

- BARRAGÁN MUÑOZ, J.M.: *Ordenación, Planificación y Gestión del espacio litoral*, oikos-tau, Barcelona, 1993.
- BASSOLS COMA, M.: “Constitución y sistema económico”, *tecnos*, Madrid, 1985.
- BELADIEZ ROJO, M.: “Problemas competenciales sobre la zona marítimo-terrestre y las playas” en *Estudios sobre la Constitución Española, homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Tomo IV. Madrid 1991.
- BORRAJO INIESTA, I.: “Análisis y contenido competencial de las sentencias del Tribunal Constitucional sobre costas” en AA.VV.: *Jornadas sobre la Ley de costas y su reglamento*, Instituto Vasco de Administraciones Públicas, 1993.
- BORRAJO INIESTA, I.: “La incidencia de la Ley de Costas en el Derecho Urbanístico”, *Revista de Administración Pública*, nº130, 1993.
- CALERO RODRIGUEZ, J.R.: *Régimen jurídico de las costas españolas*, Aranzadi, 1995.
- CARRETERO SÁNCHEZ, S.: “La ordenación del territorio”, *Actualidad Administrativa* nº8/19-25 de febrero, 1996.
- FAJARDO SPINOLA, L.: *Sistema de planeamiento en Canarias*, Montecorvo, 2006.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: “Los problemas de coordinación de las actividades sectoriales sobre el territorio, con especial referencia a Castilla y León”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº144, 1995.
- GARCÍA PÉREZ, M.: *La utilización del dominio público marítimo-terrestre. Estudio especial de la concesión demanial*, Marcial Pons, Madrid, 1995.
- GONZÁLEZ SALINAS, J.: “Normativa sobre costas y planeamiento urbanístico” en AA.VV.: *Jornadas sobre la Ley de costas y su reglamento*, Instituto Vasco de Administraciones Públicas, 1993.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S.: “Urbanismo y ordenación del territorio” en la obra colectiva QUINTANA LÓPEZ, T.: *Derecho urbanístico estatal y autonómico*, Tirant lo Blanch, 2001.
- HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.: “El problema competencial en la Ley de Costas”, *Administración Rústica y Urbana*, nº 94, 1995
- HILDENBRAND SCHEID, A.: *Política de ordenación del territorio en Europa*, Universidad de Sevilla – Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, 1996.
- LEGARDA URIARTE, M.: “Competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de costas a la luz de las sentencias del Tribunal Constitucional” en AA.VV.: *Jornadas sobre la Ley de costas y su reglamento*, Instituto Vasco de Administraciones Públicas, 1993.
- LLORENTE MAGRO, M.E.: “Competencias de otras Comunidades Autónomas a la luz de la sentencia sobre costas” en AA.VV.: *Jornadas sobre la Ley de costas y su reglamento*, Instituto Vasco de Administraciones Públicas, 1993.
- LOBO RODRIGO, A.: “El planeamiento territorial y urbanístico” en VILLAR ROJAS, F.: *Derecho Urbanístico de Canarias*, Instituto de Estudios Canarios, 2004.
- LÓPEZ RAMÓN, F.: “Planificación Territorial”, *Revista de Administración Pública*, nº114, 1987.
- LÓPEZ RAMÓN, F.: *Estudios jurídicos sobre ordenación del territorio*, Aranzadi, 1995.
- LOZANO CUTANDA, B.: “El régimen sancionador y la acción pública en defensa del litoral” en AA.VV.: *Jornadas sobre la Ley de costas y su reglamento*, Instituto Vasco de Administraciones Públicas, 1993.
- MEILÁN GIL, J.L.: “Comunidades Autónomas y Dominio Público Marítimo-Terrestre. El proyecto de Ley de Costas”, *Revista de Derecho Urbanístico y del Medio Ambiente*, nº108, 1988.
- MENÉNDEZ REXACH, A.: “Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico”, *Documentación Administrativa*, nº 230-231, 1992.
- MENÉNDEZ REXACH, A.: “La ordenación de playas y sus problemas jurídicos. En especial. El tema de las competencias concurrentes”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº76, 1982.
- MENÉNDEZ REXACH, A.: “Problemas jurídicos del deslinde del dominio público marítimo-terrestre” en AA.VV.: *Jornadas sobre la Ley de costas y su reglamento*, Instituto Vasco de Administraciones Públicas, 1993.
- MONTORO CHINER, M.J.: “La Ley de Costas, ¿Un proyecto viable?”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº58, 1988.
- PÉREZ ANDRÉS, A.A.: “La ordenación del territorio, una encrucijada de competencias planificadoras”, *Revista de Administración Pública*, nº147, 1998.
- PÉREZ ANDRÉS, A.A.: *La ordenación del territorio en el Estado de las autonomías*, coedición Instituto Universitario de Derecho Público “García Oviedo” y Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 1998.
- PÉREZ MORENO, A.: “La Ley de Costas y el planeamiento urbanístico”, *Revista de Derecho Urbanístico y del Medio Ambiente*, nº117, 1990.
- POVEDA DÍAZ, M.J.: “La Ley de Costas de 28 de julio de 1988 y la planificación territorial y urbanística”, *Revista de Derecho Urbanístico y del Medio Ambiente*, nº115, 1989.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, M.: *El dominio público marítimo-terrestre: titularidad y sistemas de protección*, Marcial Pons, Madrid, 1999.
- RODRÍGUEZ VELARDE, B.: *El urbanismo comercial*, Co-edición Universidad de Jaén Dykinson, Madrid, 2000
- ROMERO HERNÁNDEZ, F.: “Régimen urbanístico de la construcción de puertos deportivos”, *Revista de Administración Pública*, nº120, 1989.
- SAIZ MÚGICA, J.I.: “La política de aplicación de la normativa sobre costas” en AA.VV.: *Jornadas sobre la Ley de costas y su reglamento*, Instituto Vasco de Administraciones Públicas, 1993.
- SÁNCHEZ MORÓN, M.: “Planificación hidrológica y ordenación del territorio”, *Revista de Administración Pública*, nº123, 1990
- SÁNCHEZ MORÓN, M.: “Planificación hidrológica y ordenación del territorio”, *Revista de Administración Pública*, nº123, 1990.

SANTOS DÍEZ, R. y CASTELAO RODRÍGUEZ, J.: *Derecho urbanístico. Manual para juristas y técnicos*, El consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Madrid, 2000, 4ª edición.

SANZ LARRUGA, F.J.: “Aproximación al régimen jurídico sobre los parques eólicos marinos : una asignatura pendiente”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, Nº 11, 2007

TORNOS MÁZ, J.: “El proceso de distribución de las competencias económicas y la necesaria unidad de la política económica”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº29, 1981.

TRAPERO, J.J.: “Aspectos urbanísticos de la protección del territorio litoral”, *Revista de Derecho Urbanístico y del Medio Ambiente*, nº117, 1990.

VERA FERNÁNDEZ-SANZ, A.: “La ordenación de playas y otros espacios costeros”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº27, 1980.

VILLAR ROJAS, F.: “La ordenación territorial del turismo: luces y sombras de la limitación del crecimiento turístico en Canarias”, *Documentación Administrativa*, nº24, 2003

VV.AA.: *Memento práctico Francis Lefebvre. Urbanismo 2000-2001*, Francis Lefebvre, 1999.

- 1 SANZ LARRUGA, F.J.: “Aproximación al régimen jurídico sobre los parques eólicos marinos : una asignatura pendiente”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña* nº 11, 2007, págs. 899-924.
- 2 En el caso de Canarias, por ejemplo, la línea litoral se extiende por más de 1583 km, representando más del 20% del total de la costa española. Por contraposición, la extensión territorial de Canarias respecto al Estado apenas alcanza un 1,5% de la superficie nacional. Estas cifras explican que si la ordenación del dominio público marítimo-terrestre es, a nuestro entender, conveniente, se transforma en necesidad cuando se trata de Canarias, dado el peso específico que representan las costas canarias en proporción al territorio interior canario.
- 3 En BARRAGÁN MUÑOZ, J.M.: *Ordenación, Planificación y Gestión del espacio litoral*, oikos-tau, Barcelona, 1993, pág. 106 el autor, al describir la tipología de conflictos que convergen en el espacio litoral, destaca lo que él califica de “carácter elitista de determinadas implantaciones”, como los puertos deportivos, donde es el dinero quien se encarga de seleccionar qué tipo de usuarios serán los que puedan disfrutar con plenitud del dominio público marítimo-terrestre. Este tipo de infraestructuras, justificadas con la simple promesa de creación de puestos de trabajo, llevan normalmente como complemento una urbanización turística de lujo (de hecho es la existencia de esta última, por supuesto localizada en propiedad privada, la que motiva la realización del puerto deportivo), suponiendo grandes impactos en la dinámica y paisaje litoral o en su medio ambiente natural.
- 4 También se utilizarán expresiones como “espacio litoral público”, “demanio costero”, “demanio litoral”, “dominio público costero”, etc.
- 5 Vid., entre otros los siguientes trabajos: RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, M.: *El dominio público marítimo-terrestre: titularidad y sistemas de protección*, Marcial Pons, Madrid, 1999 y CALERO RODRÍGUEZ, J.R.: *Régimen jurídico de las costas españolas*, Aranzadi, 1995; MENÉNDEZ REXACH, A.: “Problemas jurídicos del deslinde del dominio público marítimo-terrestre” en AA.VV.: *Jornadas sobre la Ley de costas y su reglamento*, Instituto Vasco de Administraciones Públicas, 1993, pp. 214 a 225; RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, M.: *El dominio público marítimo-terrestre: titularidad y sistemas de protección*, Marcial Pons, Madrid, 1999, pp. 63 a 97 y desde un punto de vista menos jurídico, BARRAGÁN MUÑOZ, J.M.: *Ordenación, Planificación y Gestión del espacio litoral*, op. cit., pp. 32 a 34 y el ilustrativo cuadro de la página 37.
- 6 Ver Ley 10/1977, de 4 de enero, sobre el mar territorial.
- 7 Ver Ley 15/1978, de 20 de febrero, sobre la zona económica exclusiva.
- 8 En TRAPERO, J.J.: “Aspectos urbanísticos de la protección del territorio litoral”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº117, 1990, pág. 53, se destaca el incipiente movimiento de ordenación especial del litoral. Pues bien, y con el tiempo que ha transcurrido, este trabajo dista mucho de ser culminado, pues se encuentra en un estado inicial.
- 9 Con la misma opinión, vid. BARRAGÁN MUÑOZ, J.M.: *Ordenación, Planificación y Gestión del espacio litoral*, op. cit., pág. 30.
- 10 En este punto nos basamos en la interesante relación de actividades que se describe en BARRAGÁN MUÑOZ, J.M.: *Ordenación, Planificación y Gestión del espacio litoral*, op. cit., pp. 75 a 95.
- 11 Así, en la realización de un puerto deportivo no solamente se ocupa y transforma la ribera del mar, sino que también se afecta el Mar Territorial. Por ejemplo, el Proyecto de Ejecución de puerto deportivo Anfi Tauro en la ensenada de Tauro, Gran Canaria, pretende la ocupación de una superficie de 44.912 m² del dominio público marítimo-terrestre y nada menos que 276.230 m² de Mar Territorial. Destacamos la falta de rigor conceptual de estos datos, pues el Mar Territorial, según establece el art- 3.2 LC forma parte del dominio público marítimo-terrestre.
- 12 De una forma clara y contundente, al referirse a un concreto tipo de infraestructuras, los puertos, en BARRAGÁN MUÑOZ, J.M.: *Ordenación, Planificación y Gestión del espacio litoral*, op. cit., pág. 63, se destaca que “el subsistema físico-ambiental puede quedar alterado por la construcción, ampliación o el simple funcionamiento de un puerto. La ocupación física del suelo por un uso distinto al que tenía con anterioridad, deterioro de la calidad de las aguas por vertidos contaminantes, modificación de la dinámica litoral, de las corrientes marinas o fluvio-marinas, impacto en la flora y fauna, etc., son algunas posibilidades de relación causa-efecto. En raras ocasiones los efectos derivados de la implantación de una infraestructura portuaria son considerados beneficiosos o indiferentes para el medio físico-natural”.
- 13 Hay muy pocos ejemplos de un espacio natural alterado por una actuación transformadora que vuelva al cabo del tiempo a su situación anterior. El fenómeno es más bien el contrario: el territorio transformado se mantiene como tal.
- 14 Vid. BARRAGÁN MUÑOZ, J.M.: *Ordenación, Planificación y Gestión del espacio litoral*, op. cit., pág. 58.
- 15 En concreto 121 Espacios Naturales Protegidos más los cuatro Parques Nacionales.
- 16 Entre los escasos ejemplos podemos destacar en el Hierro la Reserva Natural Integral de los Roques de Salmor y el Monumento Natural de Las Playas; en La Palma la Reserva Natural Especial de Guelguén; en La Gomera los Sitios de Interés Científico de Acantilados de Alajeró, Charco del Conde y Charco de Cieno y el Parque Natural de Majona; en Tenerife las Reservas Naturales Integrales de Ijuana y Roques de Anaga, Sitios de Interés Científico del Acantilado de la Hondura, de los Acantilados de Isorana y de La Caleta y el Monumento Natural del Roque de Garachico y el Paisaje Protegido de Rambla de Castro; en Gran Canaria las Reservas Naturales Especiales de Las Dunas de Maspalomas y Güi-

Güi y el Parque Natural de Tamadaba y el Paisaje Protegido de La Isleta y el Sitio de Interés Científico del Roque de Gando; en Fuerteventura el Parque Natural del Islote de Lobos, Parque Natural de Corralejo, Parque Natural de Jandía y el Sitio de Interés Científico de la Playa del Matorral y, por último, en Lanzarote la Reserva Natural Integral de los Islotes y el Parque Natural del Archipiélago Chinijo.

- 17** El art. 132.2 dispone que “son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental”.
- 18** Sin embargo en BELADIEZ ROJO, M.: “Problemas competenciales sobre la zona marítimo-terrestre y las playas” en Estudios sobre la Constitución Española, homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría, Tomo IV. Madrid 1991, pp3677 a 3683 sí se afirma una cierta relación entre los conceptos de titularidad y competencia. Este trabajo es anterior a la STC 149/1991 sobre la LC.
- 19** Por todos vid. PÉREZ MORENO, A.: “La Ley de Costas y el planeamiento urbanístico”, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, nº117, 1990, pp. 35 a 36 y MONTORO CHINER, M.J.: “La Ley de Costas, ¿un proyecto viable?”, Revista Española de Derecho Administrativo, nº58, 1988, pág. y MEILÁN GIL, J.L.: “Comunidades Autónomas y Dominio Público Marítimo-Terrestre. El proyecto de Ley de Costas”, Revista de Derecho Urbanístico y del Medio Ambiente, nº108, 1988.
- 20** SSTC 77/1984, fundamento jurídico 3.º, 227/1988, fundamento jurídico 14, y 103/1989 (RTC 1989\103), fundamento jurídico 6.º a).
- 21** En parecidos términos, en MEILÁN GIL, J.L.: “Comunidades Autónomas y Dominio Público Marítimo-Terrestre. El proyecto de Ley de Costas”, Revista de Derecho Urbanístico y del Medio Ambiente, nº108, 1988, pág. 18, el autor defiende que “la titularidad del dominio público estatal, contenida en la Constitución o realizada por Ley, de acuerdo con la Constitución, no altera, pues, la distribución de competencias”. Se trata de un interesante artículo que estudia el Proyecto de LC y que adelanta muchos de los problemas que después fueron materia de conflicto ante el Tribunal Constitucional.
- 22** Vid. en igual sentido GARCÍA PÉREZ, M.: La utilización del dominio público marítimo-terrestre. Estudio especial de la concesión demanial, Marcial Pons, Madrid, 1995, pág. 41.
- 23** Para un interesante estudio de la ordenación de las playas antes de la LC vid. MENÉNDEZ REXACH, A.: “La ordenación de playas y sus problemas jurídicos. En especial. El tema de las competencias concurrentes”, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, nº76, 1982 y VERA FERNÁNDEZ-SANZ, A.: “La ordenación de playas y otros espacios costeros”, Revista Española de Derecho Administrativo, nº27, 1980.
- 24** El citado art. dispone que “1. La Administración del Estado dictará normas para la protección de determinados tramos de costa, en desarrollo de lo previsto en los artículos 23.2, 25, 26.1, 27.2, 28.1 y 29 de esta Ley.
2. Antes de la aprobación definitiva de las normas a que se refiere el apartado anterior, se someterán a informe de las Comunidades Autónomas y de los Ayuntamientos a cuyo territorio afecten, para que los mismos puedan formular las objeciones que deriven de sus instrumentos de ordenación aprobados o en tramitación. Cuando se observen discrepancias sustanciales entre el contenido de las normas proyectadas y las objeciones formuladas por las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos, se abrirá un período de consulta entre las tres Administraciones para resolver de común acuerdo las diferencias manifestadas.
- 25** El mencionado art. establece que “1. La Administración del Estado, sin perjuicio de las competencias de Comunidades Autónomas o Ayuntamientos, dictará las normas generales y las específicas para tramos de costas determinados, sobre protección y utilización del dominio público marítimo-terrestre, con sujeción a lo previsto en esta Ley. Tales normas incluirán directrices sobre las siguientes materias:
a) Realización de actuaciones de defensa, regeneración, recuperación, mejora y conservación del dominio público.
b) Prioridades para atender las demandas de utilización, existentes y previsibles, en especial sobre servicios de temporada en playas, vertidos, y extracciones de áridos en la ribera del mar y en los terrenos calificados de dominio público en virtud de los artículos 4 y 5.
c) Localización en el dominio público de las infraestructuras e instalaciones, incluyendo las de eliminación de aguas residuales y vertidos al mar.
d) Otorgamiento de concesiones y autorizaciones.
e) Régimen de utilización de las playas, seguridad humana en los lugares de baño y demás condiciones generales sobre uso de aquéllas y sus instalaciones.
f) Adquisición, afectación y desafectación de terrenos.
2. Las normas específicas serán sometidas a informe de la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento correspondiente, con carácter previo a su aprobación”.
- 26** En igual sentido vid. BORRAJO INIESTA, I.: “Análisis y contenido competencia de las sentencias del Tribunal Constitucional sobre costas” en la obra colectiva Jornadas sobre la Ley de Costas y su reglamento, Instituto Vasco de Administraciones Públicas, 1993, pp. 54 a 56.
- 27** El artículo alude expresamente a las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos.
- 28** EL mencionado precepto dispone que “en defecto de acuerdo expreso entre las tres Administraciones interesadas, las normas no podrán ser aprobadas”. Se trata del Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, para desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28-7-1988.
- 29** De hecho así lo dispone expresamente el reglamento de la Ley de Costas en su art. 41.3 al disponer que “la longitud de costa a incluir en las normas deberá referirse, como mínimo, a una unidad, fisiográfica o morfológica relativa a la dinámica litoral o al territorio respectivamente, o, en su caso, a uno o varios términos municipales colindantes completos”.
- 30** Vid. BORRAJO INIESTA, I.: “La incidencia de la Ley de Costas en el Derecho Urbanístico”, Revista de Administración Pública, nº130, 1993, pág. 149 y HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.: “El problema competencial en la Ley de Costas”, Administración Rústica y Urbana, nº 94, 1995, pág. 26.
- 31** Debemos resaltar que la Disposición Transitoria Tercera, punto cuatro LC, disponía que “sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados anteriores, la ordenación territorial y urbanística del litoral existente a la entrada en vigor de la presente Ley deberá adecuarse a las normas generales y específicas que se aprueben conforme a lo previsto en los artículos 22 y 34”, acudiéndose de esta forma a la tradición de que la legislación sectorial se impone sobre la general. Debemos entender que la apelación art. 34 LC es inconstitucional.
- 32** El mencionado razonamiento se encuentra en la STC 38/2002, de 14 de febrero. Asimismo, este enfoque tiene como origen una reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo respecto a los puertos y a la zona marítimo-terrestre en cuanto que uno y otra forman parte del

territorio municipal en que están enclavados, basándose en que legalmente todo el territorio nacional se divide en términos municipales, de forma que no pueden quedar espacios territoriales excluidos de ellos (Sentencias de 2 de octubre de 1967; de 24 de enero de 1974; de 16 de diciembre de 1977; de 17 de marzo de 1980 y dictámenes del Consejo de Estado de 10 de mayo de 1952 y 14 de febrero de 1957). Parece claro que la misma doctrina hay que aplicar a la división del territorio nacional en Comunidades Autónomas.

- 33** LÓPEZ RAMÓN sitúa el origen de la expresión “ordenación del territorio” en una serie de seminarios organizados por la ONU y la UNESCO entre 1958 y 1964. Vid. LÓPEZ RAMÓN, F.: “La teoría de la función pública de ordenación del territorio” en LÓPEZ RAMÓN, F.: Estudios jurídicos sobre ordenación del territorio, Aranzadi, 1995, pág. 63.
- 34** Hay autores, como FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: “Los problemas de coordinación de las actividades sectoriales sobre el territorio, con especial referencia a Castilla y León”, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, nº144, 1995, pp. 108-109, que ponen el acento en la necesidad de ordenar las actividades que se desarrollan sobre el territorio, y no tanto el territorio en sí, que sería un mero soporte físico de dichas actividades.
- 35** Vid. RODRÍGUEZ VELARDE, B.: El urbanismo comercial, Co-edición Universidad de Jaén Dykinson, Madrid, 2000, pág. 165.
- 36** Esta expresión se puede encontrar en LÓPEZ RAMÓN, F.: “La teoría de la función pública de ordenación del territorio” en LÓPEZ RAMÓN, F.: Estudios jurídicos sobre ordenación del territorio, op. cit., pág. 64.
- 37** El Tribunal Constitucional, en la citada sentencia 149/1991 razona que “nos hallamos así ante dos interpretaciones distintas de lo dispuesto en el art. 148.1.3.ª de la CE. Una, más restrictiva y sin apoyo alguno en la letra del precepto, para la cual el concepto de territorio no incluye el de litoral y que, en consecuencia, entiende que, inicialmente, la competencia para ordenar este último sólo puede ser asumida por aquellas Comunidades Autónomas cuyos Estatutos sólo han de tener en cuenta los límites establecidos en el art. 149. Otra, más amplia y en definitiva más congruente con el Texto constitucional, para la cual el litoral forma parte del territorio de las Comunidades Autónomas costeras, de manera que su ordenación puede ser asumida por éstas como competencia propia desde el momento mismo de su constitución y sea cual hubiera sido la vía seguida para lograrla”.
- 38** En igual sentido vid. CALERO RODRIGUEZ, J.R.: Régimen jurídico de las costas españolas, Aranzadi, 1995, pág. 124.
- 39** En la actual redacción del EAC, fruto de la reforma operada por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 10/1982 que aprueba el EAC, el art. 30 dispone que “La Comunidad Autónoma de Canarias, de acuerdo con las normas del presente Estatuto, tiene competencia exclusiva en las siguientes materias: 15. Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda” y “22. Puertos, aeropuertos y helipuertos que no tengan la calificación de interés general por el Estado. Puertos de refugio y pesqueros; puertos y aeropuertos deportivos”.
- 40** Vid. en este sentido MONTORO CHINER, M.J.: “La Ley de Costas, ¿Un proyecto viable?”, Revista Española de Derecho Administrativo, nº58, 1988, pp. 199 a 200.
- 41** El Real Decreto 2581/1980, de traspaso de competencias y servicios del Estado en materia de ordenación del territorio y del litoral y urbanismo a la Comunidad Autónoma del País Vasco es todavía más restrictiva que el Real Decreto de Cataluña.
- 42** Vid. el comentario realizado al respecto en GONZÁLEZ SANFIEL, A.: Un nuevo régimen para las infraestructuras de dominio público, Montecorvo, 2000, pp. 184 y 185.
- 43** En el caso de Canarias el Decreto 55/2006, de 9 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimientos de los instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento de Canarias.
- 44** Uno de los primeros trabajos para la elaboración del mencionado Plan se denomina “Hacia una gestión sostenible del litoral español”, y data de diciembre de 2005. Se puede consultar en http://www.europarc-es.org/intranet/EUROPARC/preview/esparc/esparc_2006/gestion_sostenible_litoral.pdf#search=%22Plan%20Director%20para%20la%20Sostenibilidad%20de%20la%20Costa%22
- 45** Art. 27.15 de la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Galicia.
- 46** En sentido parecido la STC 103/1989, de 8 de junio, sobre acuicultura.
- 47** Vid. arts. 6.2 c) y 9.2 c), respectivamente de la Ley 17/2003 de Pesca de Canarias.
- 48** Aunque sí debemos subrayar que ordena ciertas instalaciones que sí se localizan en el territorio autonómico, como pueden ser las piscifactorías.
- 49** Arts. 21.3 apartados a) y b) Ley 17/2003 de Pesca de Canarias.
- 50** Por ejemplo, el puerto deportivo que se pretende realizar en Anfi-Tauro ocuparía 44.912 m2 en dominio público marítimo terrestre y más 276.230 m2 en Mar Territorial.
- 51** Vid. arts. 22 y ss. de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna silvestres.
- 52** Su relación jerárquica con los otros instrumentos de ordenación territorial y urbanística es descrito en el art. 22.5 TR00 al disponer que “todas las determinaciones de los Planes y Normas de Espacios Naturales Protegidos deben ser conformes con las que sobre su ámbito territorial establezcan las Directrices de Ordenación y el respectivo Plan Insular de Ordenación y, a su vez, prevalecerán sobre el resto de instrumentos de ordenación territorial y urbanística. A tales efectos, los planes territoriales y urbanísticos habrán de recoger las determinaciones que hubieran establecido los Planes y Normas de Espacios Naturales Protegidos, y desarrollarlas si así lo hubieran establecido éstos”.
- 53** En cursiva la parte declarada inconstitucional.
- 54** Se señalan, entre otras, “la iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general; aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo”.
- 55** El mencionado precepto cita los “ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación”.
- 56** En concreto la “ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial”.

- 57 "Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma".
- 58 No olvidemos que la titularidad del dominio no es, según el Tribunal Constitucional, un criterio de delimitación competencial.
- 59 En este sentido, vid. LÓPEZ RAMÓN, F.: "Planificación territorial", op. cit., 1987, pág. 144, que señala que es incoherente que competencias exclusivas del Estado como puertos y aeropuertos de interés general o instalaciones defensivas no incluyan también la posibilidad de su localización geográfica, independientemente de su obvia repercusión territorial. También vid. LÓPEZ RAMÓN, F.: "La política regional y la ordenación del territorio en el Derecho español" en LÓPEZ RAMÓN, F.: Estudios jurídicos sobre ordenación del territorio, op. cit., pp. 43 a 44.
- 60 Los mecanismos de los arts. 180.2 TRLS1976 y el art. 244.2 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana contemplan la posibilidad de que el Consejo de Ministros decida sobre la ejecución de un proyecto aunque vaya en contra del planeamiento urbanístico, incoándose para este caso un (...) "procedimiento de modificación o revisión del planeamiento, conforme a la tramitación establecida en la legislación urbanística". Se trata de unos mecanismos que sólo operarían en caso de urgencia o de excepcional interés público, y que suponen una respuesta arcaica que olvida la necesaria implementación de los instrumentos de colaboración, cooperación y coordinación entre las distintas Administraciones Públicas.
- 61 Una tesis contraria sería la del Profesor PÉREZ ANDRÉS (vid. PÉREZ ANDRÉS, A.A.: La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías, op. cit., pp. 418-420 y PÉREZ ANDRÉS, A.A.: "La ordenación del territorio, una encrucijada de competencias planificadoras", op. cit., pp.116-117, quien sostiene la inexistencia de una facultad por parte del Estado de localización de infraestructuras de su competencia y por lo tanto aún menos de equipamientos relacionados con servicios de su competencia. Según su tesis, las CC.AA. se han erigido en los Entes sobre los que debe girar toda decisión de localización territorial. Esto no quiere decir que se niegue la posibilidad de que el Estado pueda introducir condicionantes que de alguna forma limiten la decisión final de las Comunidades Autónomas, pero dichos condicionantes no podrán ser de una naturaleza tal que supongan una exacta e inmutable localización, salvo en casos extremos en los que de dicha localización dependa por completo el ejercicio de las competencias constitucionalmente atribuidas.
- 62 Vid. el interesante trabajo integrado en la presente obra del Profesor Francisco Hernández González denominado "LA evaluación ambiental de los planes de ordenación territorial y de urbanismo".
- 63 Para un estudio sobre los mencionados instrumentos de ordenación vid. LOBO RODRIGO, A.: "El planeamiento territorial y urbanístico" en VILLAR ROJAS, F.: Derecho Urbanístico de Canarias, Instituto de Estudios Canarios, 2004, pp. 108 a 113 y FAJARDO SPINOLA, L.: Sistema de planeamiento en Canarias, Montecorvo, 2006, 70 a 189. Para un interesante estudio sobre las DOG en lo relativo al sector turístico, vid. VILLAR ROJAS, F.: "La ordenación territorial del turismo: luces y sombras de la limitación del crecimiento turístico en Canarias", Documentación Administrativa, nº24, 2003.
- 64 Estos objetivos están contenidos en el Decreto 28/2004, de 23 de marzo, por el que se acuerda iniciar el procedimiento de elaboración de las Directrices de Ordenación del Litoral. A la hora de cerrar el presente trabajo, estas Directrices de Ordenación del Litoral no han sido aprobadas.
- 65 Para un estudio pormenorizado de ambos instrumentos de ordenación del territorio vid. LOBO RODRIGO, A.: "El planeamiento territorial y urbanístico" en VILLAR ROJAS, F.: Derecho Urbanístico de Canarias, op. Cit., pp. 118 a 121 y FAJARDO SPINOLA, L.: Sistema de planeamiento en Canarias, Montecorvo, op. Cit., pp. 189 a 218.
- 66 Vid. art. 1.2.6.3 Recomendación 3 PIO de Tenerife.
- 67 Vid. art. 1.2.6.3 Recomendación 4 PIO de Tenerife.
- 68 Vid. art. 1.2.6.3 Recomendación 5 PIO de Tenerife.
- 69 Entre otros usos el PIO de Tenerife contempla submarinismo, pesca deportiva desde tierra, surf, windsurf, navegación litoral, acuicultura, marisqueo, pesca, etc.
- 70 Vid. art. 1.2.6.3 Recomendación 7 PIO de Tenerife.
- 71 También podemos destacar La Ley 2/2004, de 27 de septiembre, relativa al Plan de Ordenación de Cantabria. Su contenido es menos ambicioso que el Decreto balear, puesto que se centra en cuestiones urbanísticas.
- 72 Vid. art. 23.3 TR00.
- 73 Resolución de la Dirección General de Urbanismo de 27 de julio de 2006.
- 74 La declaración dispone en su punto 13 que "en todo caso, la ejecución del proyecto estará condicionada a su viabilidad urbanística, previa la aprobación definitiva del Plan Territorial Especial de Ordenación del Litoral de Tauro, que actualmente tramita el Cabildo Insular de Gran Canaria en desarrollo de las determinaciones del Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria".
- 75 El citado precepto establece que "la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la ley y al Derecho".
- 76 El art. 4 relativo a los principios generales de la ordenación, nombra el principio de cooperación interadministrativa para alcanzar la coordinación de las diversas actuaciones sobre el territorio.
- 77 En igual sentido, vid. las SSTC 77/1984, de 3 de julio, 56/1986, de 13 de mayo, Fundamento Jurídico 3º, 227/1988, de 29 de noviembre, Fundamento Jurídico 20º apartado e), 149/1991, de 4 de julio, Fundamento Jurídico 1.º B) y 36/1994, de 10 de febrero, Fundamento Jurídico 3º, entre otras.
- 78 Vid. STC 11/1986, FJ Tercero.
- 79 Vid. STC 18/1982, FJ Catorce.
- 80 En igual sentido, vid. MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: Las Conferencias sectoriales. Informe anual 1999, Madrid, 2001, pp. 22 y 23.
- 81 En este sentido, vid. art. 5.1 párrafo segundo LRJ-PAC.
- 82 A modo de ejemplo, la República de Cabo Verde incluye dentro del ámbito natural de la ordenación del territorio (Base I del Decreto Legislativo 1/2006, de 13 de febrero, que establece las bases de la ordenación del territorio y del planeamiento urbanístico), a las islas, islotes, aguas interiores, archipiélagas, mar territorial, espacio aéreo y zona económica exclusiva y mar territorial.

Xavier Martí i Ragué, Yaiza Fernández-Palacios, Ricardo Haroun

IMPORTANCIA DE LOS INDICADORES EN LA GESTIÓN DEL LITORAL

Desde la antigüedad los seres humanos se han apoyado en el uso de indicadores para el desarrollo de sus actividades. Las estrellas han sido elementos clave en la orientación de navegantes y caminantes nocturnos. Los cambios de dirección del viento motivan cambios en la disposición de las velas para mantener la dirección deseada. La observación continuada de la naturaleza sirve a la previsión del tiempo, ayudando al desarrollo de la pesca y la agricultura. Luego el trinomio observación/comprensión/decisión funciona con normalidad desde los inicios de las sociedades humanas.

Es evidente que en la actualidad la toma de decisiones sobre las situaciones económicas, sociales y ambientales actuales requiere algo más que la pura observación de la naturaleza. Los procesos de urbanización y la concentración de la mayoría de la población en áreas urbanas, sobre todo en zonas costeras, han supuesto un aumento de la complejidad de los fenómenos eco-sociales. Así, el tradicional sistema primario de decisión evoluciona hacia herramientas complejas que permiten tratar adecuadamente la información disponible y son capaces de mostrar al usuario los efectos de cada una de las alternativas de decisión.

Por otro lado, si bien el uso del término sostenibilidad se ha generalizado, conceptualmente resulta difícil precisar y se está convirtiendo en un término paradigmático del siglo XXI y, al mismo tiempo, en uno de los retos decisivos a los que se enfrenta la sociedad moderna. Se acepta como punto de partida la definición elaborada por la Comisión Mundial de Desarrollo Sostenible (Brundtland, 1987) que habla de modelos de desarrollo que “no comprometen la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”, si bien posteriormente se han ido añadiendo matizaciones para precisar mejor este término.

La organización óptima y el control de los sistemas de gestión, que son fundamentales para evitar la elección de decisiones equivocadas o con efectos no deseados, requieren en general tres tipos de instrumentos básicos:

- Instrumentos para almacenar y organizar la información.
- Instrumentos para tratar y evaluar la información.
- Instrumentos para comunicar y presentar los resultados clave obtenidos.

En este sentido, los sistemas de indicadores pueden ser interpretados como herramientas transversales, empleándose en los tres tipos de instrumentos y jugando un papel fundamental en la toma de decisiones.

Puede afirmarse que el sistema litoral es uno de los ámbitos territoriales más complejos para la gestión. En la interfase tierra/mar confluyen muchos sectores económicos de actividad privada, unidades de decisión pública y, sobre todo, sistemas naturales con características muy diversas. Por ello, cada vez más normativas, programas y políticas específicas del litoral, y otras no tan específicas pero que afectan a las actividades en la zona costera, establecen sistemas de indicadores sobre los que en ocasiones fijan umbrales de aceptabilidad. Asimismo es una cuestión básica para cualquier gestión moderna del litoral comprender que los sistemas de indicadores juegan un papel fundamental en los procesos de participación pública y de democracia directa. El desarrollo y gestión de un sistema de indicadores requiere el consenso de los agentes implicados y afectados por la gestión.

En la situación descrita resulta de interés especial facilitar la interoperabilidad de los sistemas de información (como propone la Directiva Inspire) y la coherencia entre sistemas de indicadores del litoral a diferentes escalas. Sin embargo, los esfuerzos realizados hasta el momento todavía no han fructificado. Diferentes barreras y límites frenan y dificultan el progreso hacia un sistema de indicadores que mida y permita controlar el grado de sostenibilidad de los desarrollos humanos en el litoral.

Finalmente, los sistemas de indicadores son más robustos cuanto mayor coherencia interna contengan, es decir, cuanto más desarrollados y equilibrados estén. Así pues, es importante tener en cuenta no solo las relaciones internas entre prioridades u objetivos, sino también entre indicado-

res (o medidas) y parámetros integrantes de un sistema de evaluación de la sostenibilidad.

En definitiva, en el desarrollo de un sistema de indicadores de la sostenibilidad del litoral conviene profundizar de manera especial en los temas que estructuran el presente capítulo:

- Indicadores y legislación
- Indicadores y sostenibilidad
- Indicadores y participación
- Coherencia y agregabilidad en los sistemas de información

INDICADORES Y LEGISLACIÓN

Aunque se han definido muchos sistemas de indicadores sobre el litoral, al realizar un análisis detallado de los mismos se pone de manifiesto que pocos de los indicadores integrantes de dichos sistemas y casi ningún sistema en su conjunto están respaldados por una base legal suficiente. En general, los sistemas de indicadores del litoral responden por el momento a iniciativas voluntarias de los gobiernos y organizaciones para mejorar el conocimiento disponible. A pesar de ello, existen en la normativa actual diferentes grupos de indicadores específicos y sectoriales que sí tienen un respaldo legal significativo. La discusión se centra, por tanto, en dos ejes fundamentales. Por un lado, el análisis de la experiencia existente en cuanto a indicadores con respaldo legal y, por otro, en plantear las bases y fundamento para una regularización de los sistemas de indicadores de desarrollo sostenible del litoral.

Se pueden distinguir tres tipos de sistemas de indicadores con distinta base legal, que afectan directa o indirectamente a la gestión del litoral:

- Legislación sectorial que determina sistemas de evaluación específicos.
- Decisiones de gobiernos que establecen sistemas generales de indicadores sin determinar un sistema de evaluación completo.
- Iniciativas y proyectos que desarrollan aspectos parciales y globales de un sistema de evaluación basado en indicadores.

1. Legislación sectorial que determina sistemas de evaluación específicos

Existen principalmente dos normativas europeas con desarrollo en los Estados Miembros que pueden considerarse ejemplo de interés en la determinación de sistemas de evaluación basados en indicadores: las directivas europeas sobre el agua y la normativa vinculada con la mitigación del cambio climático.

En lo que se refiere a la Directiva Marco del Agua (DMA) y a la reciente Directiva Marco sobre la Estrategia Marina (DMEM), se establece un conjunto de indicadores que refle-

jan el estado ecológico y las presiones sobre las diferentes masas de agua del litoral y del mar (continentales, subterráneas, costeras, de transición y marinas). Además, la DMA establece para cada indicador los umbrales de aceptabilidad para el año 2015, y la DMEM ha establecido como fecha para el cumplimiento de los objetivos establecidos el año 2021.

Por otra parte, la normativa europea de mitigación del cambio climático fija para el año 2020 los niveles de aceptabilidad para tres indicadores clave: aumento hasta el 20% de energías renovables, reducción del 20% de las emisiones respecto al nivel de referencia en el año 2005 y aumento en un 20% de la eficiencia energética.

A pesar de ser sectorial, esta normativa puede considerarse ejemplar en el sentido de que establece con detalle lo que es aceptable y sostenible en la Europa de los 27. Así, se plantea la cuestión de la falta de una normativa más global u otras sectoriales que determinen claramente tanto los indicadores a calcular como los umbrales de aceptabilidad y sostenibilidad. Sectores tan importantes para el litoral como la Pesca, la Biodiversidad, la Construcción, el Turismo, la Navegación, los Puertos, etc. deberían determinar en mayor medida los indicadores y los niveles de aceptabilidad y de sostenibilidad, siguiendo los ejemplos mostrados.

2. Decisiones de gobiernos que establecen sistemas generales de indicadores sin determinar un sistema de evaluación completo

Este segundo tipo de base legal es mucho menos efectiva y determinante, puesto que no tiene rango de Directiva, Reglamento o Ley, sino que simplemente responde a decisiones gubernamentales sin una base legal permanente.

El ejemplo más claro de este segundo tipo es el sistema de indicadores de sostenibilidad asociado a la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible de 2005, que se puede seguir a través de la página web de Eurostat. Cualquier gobierno recientemente elegido en un determinado país de la UE puede cambiar este sistema de indicadores, cada Estado Miembro puede usar otro sistema y además no conlleva niveles de aceptabilidad de obligado cumplimiento para los Estados Miembros.

Igualmente, los indicadores que calcula anualmente desde el año 2005 el Observatorio de Sostenibilidad en España (OSE) pueden considerarse en este segundo tipo de base legal fruto de un acuerdo de gobierno pero sin rango de ley y sin condicionar las decisiones al respecto de las Comunidades Autónomas.

Para el seguimiento de la sostenibilidad del ámbito litoral europeo, el sistema de indicadores de sostenibilidad de la UE no define ningún indicador específico y, aunque el español sí define alguno, se ha de tener en cuenta que el número de indicadores que usa es mucho mayor.

3. Iniciativas y proyectos que desarrollan aspectos parciales y globales de un sistema de evaluación basado en indicadores

Existen algunos proyectos e iniciativas que de una manera sectorial o global han afrontado la cuestión de los sistemas de indicadores de la sostenibilidad del litoral. De hecho la Recomendación europea relativa a la implementación de la GIZC estableció la importancia de disponer de sistemas de información para el seguimiento y control del desarrollo sostenible en las zonas costeras. Para desarrollar esta directriz, la DG ENV de la Comisión Europea creó en octubre de 2002 un grupo de expertos en GIZC con representación de 20 estados costeros de la UE y dos estados candidatos. Este grupo de expertos reconoció la importancia de los indicadores y creó en su seno un grupo de trabajo de Indicadores y Datos (WG-ID) que tenía como objetivos básicos iniciales elaborar una lista de objetivos/indicadores/medidas, y producir un modelo de cálculo de estos indicadores y medidas útil para todos los Estados Miembros.

Esta lista fue aceptada por el grupo de expertos europeos en 2004 con la instrucción de iniciar un proceso de test de cálculo que se llevó a cabo a través del proyecto Interreg IIC Sud DEDUCE (Desarrollo sostenible de las Zonas Costeras de Europa, desarrollado entre 2004 y 2007) (Martí et al., 2007). Los resultados del test de cálculo realizado en 4 escalas espaciales (europea, estatal, regional y local) y 7 estados miembros abrieron la puerta a la adaptación y mejora de la lista de objetivos/indicadores/medidas e indudablemente impulsaron el avance en la medida de la sostenibilidad de las áreas litorales y en su aplicación en los procesos de gestión de las áreas litorales.

Asimismo otros proyectos internacionales como el manual para medir el progreso de la gestión costera y oceánica integrada (UNESCO, 2006), o regionales como la propuesta de indicadores para la costa de Bélgica (Maelfait and Belpaeme, 2007), que se enmarca en la Recomendación Europea constituyen ejemplos interesantes y a tener en cuenta.

INDICADORES Y SOSTENIBILIDAD

1. Significados y conceptos

La utilización del término sostenibilidad es relativamente reciente. No es hasta finales de los 80 en el siglo XX que se plantean algunas definiciones asociadas a la voluntad de diferenciar aquellos modelos de desarrollo que “no comprometen la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”, según la Comisión Mundial de Desarrollo Sostenible (Brundtland, 1987). A partir de esta primera acuñación se han añadido muchas precisiones y versiones al concepto que han ido generando una utilización significativa tanto a nivel institucional como de la sociedad civil. Hoy en día el término sostenibilidad es de uso extendido en los medios de comunicación, en ambientes empresariales y especialmente en ámbitos de gobiernos nacionales, regionales o locales.

Al ser un concepto tan amplio como poco preciso, las aportaciones posteriores a la primera definición no han acabado de cuajar en una definición que permita concretar completamente su significado. Las definiciones se mantienen siempre en un nivel de abstracción muy alto de tal manera que todo el mundo acepta y usa el término sin que exista un nivel de concreción suficiente que limite las acepciones que se le atribuyen.

Diferentes autores y organizaciones han definido el concepto, con el fin de contribuir al análisis del mismo o de aplicarlo a sus disciplinas u objetivos. Entre estas cabe destacar:

“La mejora de la calidad de vida respetando la capacidad de carga de los ecosistemas” (IUCN/UNEP/WWF, 1991).

“Respuesta equitativa a las necesidades ambientales y de desarrollo de las generaciones presentes y futuras” (CNUMAD, 1993).

“Aquel que ofrece servicios ambientales, sociales y económicos básicos a todos los miembros de una comunidad sin poner en peligro la viabilidad de los sistemas naturales, construidos y sociales de los que depende la oferta de esos servicios” (ICLEI, 1994).

“A corto plazo, el reto del desarrollo sostenible consiste en comprender y alcanzar el balance más adecuado entre la garantía de cubrir las aspiraciones materiales de las personas, asegurar una sociedad cohesiva e inclusiva y respetar los límites naturales. A más largo plazo, el reto es la plena integración de los objetivos económicos, sociales y ambientales en el marco de las estructuras institucionales necesarias” (Eurostat/EC, 2001).

El análisis del término en su primera versión, “el modelo de desarrollo que atiende a las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas” (Brundtland, 1987), plantea algunas cuestiones clave (Ripa y Verdú, 1995):

- ¿A qué necesidades se refiere?: ¿A las de las sociedades más avanzadas o a las de los países pobres? ¿A las más básicas o a los deseos socialmente legítimos?

- ¿Qué marco temporal se precisa?: ¿Las necesidades de hoy o las de pasado mañana? ¿Cuántas generaciones deben considerarse? ¿Cómo hablar de las necesidades de las generaciones futuras, cuando en la generación actual no se ha encontrado la fórmula para satisfacer las necesidades mínimas (agua potable, luz y vivienda) de media humanidad?

La cuestión de la equidad entre diferentes generaciones plantea, por tanto, importantes dificultades metodológicas que convendría discutir y revisar profundamente (Page, 1991). Otro tipo de dificultades surgen cuando se plantea la cuestión de los pesos e importancia relativos de los distintos objetivos estratégicos que se deben conciliar en el marco de la sostenibilidad. El caso más claro de este tipo de conflictos son las contradicciones entre objetivos de crecimiento económico y objetivos de desarrollo social o protec-

ción ambiental. Así, el concepto de sostenibilidad se puede caracterizar como:

Global: en tanto que se refiere a procesos planetarios y múltiples escalas geográficas y temporales.

Reactivo: dado que plantea un cambio en la evolución anterior, pudiendo configurarse como nuevo paradigma.

Poliédrico: pues tiene diversas caras o dimensiones que exigen métodos de compatibilización entre disciplinas.

Inconcreto: al tener una traducción difícil en términos objetivos y cuantitativos.

El conjunto de estas y otras características generan un concepto que tiene como principal dificultad su medición o expresión en términos comprensibles objetivamente, y que plantea numerosas cuestiones como: ¿Cuándo una decisión es sostenible? ¿Cuándo un territorio es sostenible? ¿Cómo se mide la sostenibilidad de un desarrollo?

Dar respuestas a estas preguntas es muy importante, especialmente en un contexto en el que casi todas las organizaciones públicas y privadas del planeta asumen el concepto como propio (nuevo paradigma). Pero cuando se analiza y mide la realidad mundial comparada con los principios y el equilibrio que plantea el concepto se puede demostrar el amplio abismo que los separa.

2. La evaluación de la sostenibilidad

En el análisis del concepto de desarrollo sostenible se ha puesto de manifiesto que una de sus principales características es la poca concreción que inevitablemente genera grandes dificultades de medición. Es por ello que la evaluación de la sostenibilidad debería ser una de las líneas de avance científico-técnico-administrativo más urgente e importante.

Si se considera la sostenibilidad como un nuevo paradigma que podría transformar las formas de hacer de las sociedades humanas modernas, la concreción de los significados del término “sostenibilidad” debería tener también una importancia y prioridad altas. Sería poco recomendable continuar usando el término sin concretar sus significados en indicadores y en umbrales determinables y comprensibles por la mayoría de la población.

Desde Naciones Unidas hasta las Administraciones locales, muchos organismos hacen un esfuerzo evidente por avanzar en la medición de la sostenibilidad. Estos esfuerzos están basados en el cumplimiento de directrices internacionales, europeas, estatales, regionales y locales, que reconocen la necesidad (podríamos decir que incluso la obligación) de medir la sostenibilidad.

Existen muchas iniciativas, a todas las escalas y desde todos los enfoques, para avanzar en esta medición. Aunque, en la mayoría de los casos, los problemas se plantean en las escalas más desagregadas (locales y regionales) en las que, por lo

general, existen pocas experiencias sectoriales y muy poco coordinadas.

2.1. Aproximaciones conceptuales a la evaluación de la sostenibilidad.

La evaluación de la sostenibilidad no es una disciplina científica desarrollada y consolidada. Tampoco tiene una aplicación homogénea por parte de las Administraciones públicas y privadas. Existen aproximaciones muy diversas para afrontar el reto de la evaluación de la sostenibilidad. A continuación se sintetizan los marcos conceptuales más significativos.

Causal: Presión/Estado/Respuesta (PER) y derivados: intenta reflejar los procesos causales de los impactos ambientales. Ordena los indicadores según los elementos del proceso causal (Rapport y Friend, 1979; Adriaanse, 1993; OECD 1991 y 1993). El modelo PER se utilizó inicialmente para la evaluación del estado del medio ambiente. Posteriormente fue adoptado por las Naciones Unidas en el desarrollo del primer conjunto de indicadores de desarrollo sostenible (UNCSD, 1996), aunque en la revisión de 2001 se concluyó que el marco conceptual PER no resultaba adecuado para el análisis de las interrelaciones entre temas ya que era a menudo demasiado ambiguo y no destacaba de forma adecuada la relación entre indicadores y políticas (UNCSD, 2001).

Temas y subtemas: En este enfoque los indicadores se presentan agrupados generalmente en función de las áreas de relevancia política, a menudo según los objetivos de políticas específicas. Este enfoque es el más extendido, especialmente a partir de la aprobación en 2001 y 2006 de la Estrategia de Desarrollo Sostenible (EDS) de la UE y consecuentemente de las EDS de la mayoría de estados miembros. Este marco conceptual hace más sencilla la comunicación tanto a los gestores y políticos como al público en general, facilitando la toma de decisiones y la sensibilización. Además, un enfoque temático es adecuado para el seguimiento de los indicadores y la evaluación de objetivos y metas de desarrollo sostenible. La principal dificultad de este enfoque estriba en que no facilita el análisis de interacciones y de visión integrada de la sostenibilidad.

Monetario: Bajo este enfoque se recogen propuestas destinadas a la reforma del sistema contable tradicional con el fin de integrar el capital humano y el capital ambiental en lo que se conoce como sistemas de cuentas económicas y ambientales integradas (SEEA en sus siglas en inglés). Esta corriente propone obtener medidas monetarias del bienestar, de modo que se refleje la calidad de vida y su deterioro debido a procesos de degradación de sus componentes sociales, económicos, ambientales e institucionales. Como ejemplos más relevantes de este enfoque se pueden considerar: la contabilidad de recursos ambientales y naturales (Repetto et al., 1989; Solorzano et al., 1992), el índice de bienestar económico sostenible (Daly, 1994), o el ahorro genuino y riqueza verdadera (Pearce y Atkinson, 1995). En conjunto este marco conceptual es especialmente útil para calcular

algunos indicadores pero en ocasiones supone y se basa en estimaciones de valor poco realistas.

Indicadores compuestos: Se trata de la creación de indicadores agregados que capturan los elementos del desarrollo sostenible. Son útiles en la mejora de la sensibilización y comprensión ambiental de la sociedad civil, recibiendo cierta atención de los medios de comunicación. Cabe citar como ejemplos la huella ecológica (originalmente desarrollado por Wackernagel y Rees (1996), que traduce el consumo humano de recursos y la generación de residuos de una área determinada en hectáreas de tierra necesarias para producirlos y absorberlos), el Programa de Análisis de Recursos y Energía (REAP en sus siglas en inglés), (Barret et al., 2005); el indicador integrado a partir de los de Desarrollo Sostenible del Milenio (Martínez et al., 2009); o el Índice Sintético de Desarrollo Sostenible (González Laxe et al., 2004). La principal debilidad de este enfoque estriba precisamente en que el alto grado de agregación puede esconder vacíos significativos de información que generan baja fiabilidad del resultado final.

Otros enfoques: Pueden considerarse aquí los indicadores de desarrollo sostenible que se fijan a través de la normativa sectorial. Además de suponer una obligada implementación garantizan la aplicación homogénea. Como ejemplo más destacado de este enfoque se puede citar la estructura de indicadores y umbrales que se está fijando, en todos los estados de la UE, con el desarrollo de la DMA (EC, 2003). La generalización y coordinación de este tipo de enfoque sería recomendable para todos los indicadores de desarrollo sostenible de manera que estos tuvieran la necesaria garantía y soporte jurídico para su aplicación sistemática en los procesos de decisión.

Siguiendo en esta misma línea pero sin un soporte legal tan claro, completo y firme existen otros conjuntos de indicadores sectoriales. En el ámbito internacional destacan ejemplos como el desarrollo de indicadores de biodiversidad aplicados a la medición del progreso del compromiso internacional de reducción significativa de la pérdida de biodiversidad en el año 2010, los indicadores de desarrollo sostenible para la energía (International Atomic Energy Agency et al., 2005) o indicadores de turismo sostenible (WTO, 2004).

3. Sostenibilidad en áreas litorales

3.1. Definición del área litoral

El área litoral se puede definir como el espacio de influencia de la interacción entre el mar y la tierra. Es en la línea de costa donde esta interacción es más evidente. Pero existen múltiples formas de interacción tierra/mar que dificultan una definición geográfica precisa y unidimensional del espacio litoral.

Desde un punto de vista físico y biológico la influencia de la tierra en el mar se hace efectiva a través de las entradas de agua dulce (cursos de agua naturales, efluentes antrópicos,

etc.) que incluyen el transporte de materiales terrestres. Estos pueden afectar tanto a la morfología de los fondos como a la calidad de las aguas marinas. Así, la cuenca hidrográfica es esencial para comprender la composición y morfología del litoral. Por su lado, la influencia física y biológica del mar sobre la tierra se evidencia en la configuración de la línea de costa, pero también destacan los efectos en el clima terrestre (vientos) o en la calidad del agua de los acuíferos litorales y de los humedales costeros.

Las actividades humanas realizadas tanto en el mar como en tierra, que dependen y se integran en el espacio litoral, tienen también un ámbito geográfico determinable pero no evidente. Las rutas marinas de navegación, áreas de extracción o producción de recursos pesqueros o energéticos, zonas portuarias, áreas turísticas urbanizadas ligadas al sol, playa y mar, ciudades costeras, etc. forman parte del espacio litoral y requieren una delimitación específica.

Se podría definir el espacio litoral como un área compleja y multidimensional de interacción entre el ámbito terrestre y el marino, en la que se requiere una determinación geográfica específica para cada componente. De hecho cada uno de los indicadores y medidas que se definen tienen en general un ámbito geográfico específico y diferenciado, lo que permite confirmar la multidimensionalidad y la visión poliédrica del espacio litoral.

3.2. Importancia del área litoral

El espacio litoral es un elemento clave y estratégico para cualquier sociedad humana puesto que en él convergen e interaccionan muchos recursos, patrimonios, actividades y oportunidades actuales y de futuro. En el libro "Hacia una política marítima de la Unión Europea" (CE, 2006) y en sus posteriores desarrollos se detalla con precisión la importancia de las zonas litorales europeas, tanto en su potencial económico como en su valor patrimonial, lo que se motiva y fundamenta una política específica y transversal.

La diversidad y valor de los recursos económicos que contiene el espacio litoral es, en general, muy significativa. El sector primario relacionado con el espacio litoral es muy importante en algunas zonas costeras de Europa: la pesca, la acuicultura, la agricultura litoral y otras actividades extractivas de este espacio han sido y serán un valor permanente a tener en cuenta. El desarrollo de los puertos comerciales e industriales (especialmente relacionados con las zonas urbanas), de actividades económicas litorales y de la navegación generan también un eje de valor muy importante. No menos significativa es la aportación económica del sector turismo litoral que llega a suponer más de una tercera parte del PIB de las regiones litorales. Al mismo tiempo, desde un punto de vista del patrimonio natural y cultural, las zonas litorales presentan altos niveles de diversidad y calidad que les confieren una singularidad muy apreciada.

La relaciones población litoral/población no litoral, actividad económica en el litoral/actividad económica no asocia-

da al litoral muestran generalmente porcentajes elevados y superiores al 30 y al 40 %, lo que muestra que desde el punto de vista de la actividad humana el ámbito litoral polariza la inversión y el empleo.

En definitiva, los ámbitos litorales tienen un potencial económico, ambiental y social muy importante que, en su desarrollo futuro, deberían compaginarse con la adecuada protección y cuidado del patrimonio existente. El valor y las características excepcionales del área litoral justifican sobradamente un tratamiento específico de este ámbito, tanto a nivel de conocimiento, como de gestión.

3.3. Principales presiones en las áreas litorales

El origen de la mayoría de las presiones ambientales que se dan en las áreas litorales está en su uso intensivo por parte de las sociedades humanas que las pueblan. Las características de las principales actividades humanas de un área litoral en intersección con las variedades de ambientes presentes originan infinidad de cuadros de presiones diferenciadas. Así, la clasificación genérica de estas presiones es muy compleja por la gran variabilidad presente, tanto en las actividades como en el medio ambiente litoral. A pesar de ello se puede partir de un esquema de presiones estructurado en dos grandes grupos:

- Presiones directamente relacionadas con la ocupación humana de los espacios marinos y terrestres del litoral. Son geográficamente determinables y registrables (a través de sistemas de información geográfica) con un grado de precisión que aumenta con la escala de trabajo. Otra forma de determinar estas presiones es a través de herramientas de análisis paisajístico y visual que los muestran y caracterizan en tres dimensiones. En general, los procesos urbanísticos están en el origen de la gran mayoría de estos impactos.

- Presiones derivadas del desarrollo de actividades humanas en los espacios marinos y terrestres del litoral. Estas son muchos más difíciles de determinar geográfica y visualmente, y requieren sistemas de medida muy diversos dependiendo del tipo de efecto a evaluar. En general, generan impactos sobre los diferentes vectores ambientales: agua continental y marina, atmósfera-clima, suelo, recursos energéticos, así como sobre la biodiversidad y medio natural.

Desde el punto de vista social cabe considerar los procesos de urbanización intensiva en las áreas urbanas litorales relacionados con la oferta turística o con otras actividades económicas como el transporte (zonas portuarias), la producción de energía, etc. Sus efectos pueden generar reducciones significativas en la calidad de vida, del trabajo y de la identidad cultural de las poblaciones tradicionales de los espacios costeros.

También hay que considerar los impactos económicos de las nuevas formas y relaciones productivas que se dan en los espacios litorales cuando irrumpe la especulación del suelo,

que extrae grandes beneficios que no repercuten en la economía litoral.

3.4. Problemas de sostenibilidad

La importancia estratégica del litoral aumenta significativamente cuando se avanza en el conocimiento y en el análisis prospectivo o de futuro. La pregunta clave es si el cumplimiento de la función que la sociedad le asigna al espacio litoral supone una carga ambiental excesiva, afectando y reduciendo su capacidad futura de generar riqueza social. En definitiva, urge clarificar en qué medida las actividades que se desarrollan en el espacio litoral tiene problemas de sostenibilidad.

Parece claro que la mayoría de zonas litorales afectadas por procesos urbanísticos intensos, por el modelo turístico de sol y playa, o por ambos procesos a la vez son las zonas que sufren mayores problemas de sostenibilidad ambiental y social, sobre todo, por sobrepasar la capacidad de carga. En cambio, si se contemplan solamente desde un punto de vista económico, éstas zonas suelen jugar un papel de liderazgo en la generación de renta y empleo, aunque se puedan identificar cada vez más situaciones de abusos extralegales en el funcionamiento de los mercados. En cualquier caso el análisis de sostenibilidad debería precisar con claridad los límites aceptados y aceptables para ambas tendencias.

Por otro lado, y considerando el conjunto de unidades y espacios litorales conviene precisar con objetividad los diferentes equilibrios y tendencias hacia la sostenibilidad, de manera que ni los grandes espacios litorales de interés natural padezcan el ahogo total de la actividad humana, ni las grandes áreas urbanas anulen completamente la vitalidad de los sistemas ecológicos.

En cualquier caso, el espacio litoral es un espacio clave para la sostenibilidad de cualquier país, región, comarca o municipio. Se requiere un análisis específico que ponga en evidencia ante el conjunto de la sociedad cómo progresa la sostenibilidad y en qué aspectos conviene poner atención y acción para evitar tendencias que sean insostenibles y, por tanto, no sean de interés público mayoritario.

INDICADORES Y PARTICIPACIÓN

En aras de plantear un modelo de evaluación de la sostenibilidad practicable, reconocido y respetado por los diferentes agentes afectados, conviene resaltar que los procesos participativos deberían incorporarse desde un primer momento. Deben ajustarse para su aplicación en cada uno de los tres pasos esenciales que comprenden los procesos metodológicos usuales para la definición de un sistema de evaluación de la sostenibilidad:

- Definición de prioridades y objetivos estratégicos estructurantes del sistema.
- Selección de indicadores y medidas para el seguimiento de las prioridades.

- Determinación de los umbrales de sostenibilidad para cada indicador.

Con carácter previo debería llevarse a cabo un trabajo de identificación y registro de agentes clave (Martí, 2006) que facilitará el desarrollo de los tres pasos citados y especialmente asegurará que las decisiones principales (prioridades, indicadores y umbrales) tengan un grado de representatividad suficiente para que todos los agentes las utilicen como guía y orientación para sus actuaciones presentes y futuras.

Normalmente, los sistemas de indicadores suelen tener un alto grado de complejidad y, justo por ello, conviene estructurarlos de manera que se favorezca la comprensibilidad, por lo que el primer paso (definición de prioridades) tiene más importancia de la que parece. Nada mejor que empezar por discutir abiertamente sobre las prioridades estructurantes. El debate debe tener siempre dos componentes, una de elaboración de propuestas (puede ser llevada por un grupo de expertos representativo de los agentes principales) y la segunda de deliberación pública que debería ser más abierta a representantes de los agentes y que tendría como objetivo llegar a un alto grado de consenso sobre cuales son las cuatro o cinco prioridades que van a estructurar el sistema de información y evaluación de la sostenibilidad del litoral.

La mayoría de sistemas de información sobre la sostenibilidad tienen su debilidad, precisamente, en la falta de un trabajo fundacional previo y participativo para la selección de prioridades. En muchos de estos casos se puede observar que nadie o casi nadie se siente identificado con las prioridades, los indicadores o los umbrales definidos.

Una vez acordadas las prioridades, el segundo paso estriba en discutir qué indicadores evalúan cada prioridad. Si bien se puede iniciar el proceso de selección con un grupo de expertos, su propuesta se debería validar con un proceso abierto de participación en el que se pudieran visualizar otros enfoques prácticos que ayuden a revisar la propuesta inicial. El proceso de selección de indicadores requiere además una discusión técnica y abierta de las relaciones de las prioridades con los indicadores respondiendo a preguntas como:

- ¿qué indicadores miden mejor el grado de cumplimiento de la prioridad?
- ¿qué relaciones matemáticas se pueden identificar entre cada indicador y la prioridad?
- ¿qué relaciones causales y matemáticas se pueden establecer entre los indicadores
- ¿qué medidas se deben incorporar a cada indicador?
- ¿qué relaciones matemáticas y funcionales se encuentran entre el indicador y sus medidas?

El tercer paso, la determinación de los umbrales de aceptabilidad, requiere una vez más un procedimiento participativo similar a dos niveles, con la participación de expertos e investigadores especialistas en la materia y el desarrollo de un proceso participativo abierto. Aunque la determinación

de umbrales de aceptabilidad y sostenibilidad requiere una base científica muy sólida, ésta ha de ser transparente para la opinión y decisión pública, por lo que la participación amplia de los agentes es clave.

A modo de ejemplo, es especialmente interesante la experiencia generada por el Plan Bleu (MAP/UNEP, 2005) en el proyecto "Imagine", el cual empleó métodos participativos en la definición de indicadores de sostenibilidad del litoral a escala local. Su experiencia se concentró en diferentes áreas litorales del Mediterráneo (Eslovenia, Líbano, Argelia y Malta) y exploró la relación entre indicadores y participación.

Otro ejemplo demostrativo es el proceso participativo aplicado en Cataluña para la selección y acuerdo de los niveles de aceptabilidad que fija la DMA para las masas de agua litorales. Esta experiencia (ACA, 2008) pone de manifiesto cómo se puede trabajar con los dos niveles (experto y abierto) obteniendo resultados y consensos que reafirman el carácter modélico de la DMA.

La aplicación de los tres pasos considerados para la selección y desarrollo del sistema de evaluación de la sostenibilidad con una representación suficiente de todos los agentes sociales se configura como una forma eminentemente democrática para dirigir los destinos de unas áreas, que como las litorales, están siendo sometidas a presiones públicas y privadas, muchas veces, más allá de los umbrales aceptables por la mayoría.

La participación ciudadana se puede considerar como un tercer elemento clave para la creación eficiente de sistemas de evaluación de la sostenibilidad. La falta de procesos participativos, que confirmen el interés de la sociedad en su conjunto por alcanzar un determinado escenario futuro para las áreas litorales, invalida y pone en cuestión esfuerzos excesivamente administrativos, científicos o privados, que tratan a la participación como un elemento formal o de trámite.

COHERENCIA Y AGREGABILIDAD EN LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN

Además de los elementos de legislación, del concepto de sostenibilidad y de la participación, existe un cuarto elemento fundamental para que un sistema de evaluación de la sostenibilidad con indicadores sea realmente útil. Se trata de las herramientas concretas que permiten hacer funcionar el sistema con seguridad, agregabilidad y coherencia; es decir, los sistemas de información.

1. Las infraestructuras de datos espaciales

La interoperabilidad de los sistemas de información que propugna la Directiva Inspire requiere un esfuerzo muy importante en los Estados Miembros de la UE. Las infraestructuras de datos espaciales (IDE) se plantean como una respuesta viable para la aplicación y desarrollo eficiente de esta Directiva, que aún estamos muy lejos de conseguir en muchas regiones costeras europeas.

Uno de los retos más importantes de la GIZC y también de la evaluación de la sostenibilidad es la integración de la información para facilitar los procesos de decisión. En este sentido existen dos líneas de trabajo que el proyecto DEDUCE desarrolló suficientemente. La primera fue sentar las bases del sistema de evaluación de la sostenibilidad del litoral usando indicadores y la segunda fue analizar el uso de los Sistemas de Información Geográfica (SIG) para registrar, almacenar y tratar la información estadística y espacial relativa al litoral.

Después de un serio trabajo de cálculo de indicadores y de comprobación de los SIG que se utilizaban en los países y regiones costeras participantes en el proyecto, se demostró que estos SIG son, en general, incompatibles para tratar la información geográfica de diferentes regiones de manera conjunta. Ni siquiera entre países fronterizos como Bélgica y Francia, o Francia y España se podía producir un mapa conjunto. A partir de estos resultados, de la experiencia resultante de la creación y puesta en marcha en el seno del Instituto Cartográfico de Cataluña de la Infraestructura de Datos Espaciales de Cataluña (aprobada por Ley del Parlamento Catalán), y de la preparación, con fondos del proyecto EUROSION (CE, 2005) de la IDE temática "Costas", se estableció una colaboración interadministrativa (Guimet y Martí, 2007) para integrar los trabajos de DEDUCE en la IDEC. La experiencia de la IDEC muestra la gran utilidad de esta herramienta para afrontar gestiones complejas como la sostenibilidad del litoral (Consorti El Far, 2009).

En particular, se han comprobado los siguientes beneficios de disponer de una IDE temática para el litoral:

- Suministra un inventario de la información existente sobre sostenibilidad del litoral.
- Mejora el acceso a esta información, haciéndola más accesible al público.
- Evita duplicidades y mejora la eficiencia el mantenimiento de la información.
- Puede implicar a diversos agentes y facilitar trabajos conjuntos a través del geoportal.
- Promociona la integración de la información y de la gestión en el marco de la GIZC.

Por todo ello, una de las líneas de avance en GIZC y en particular en la creación de sistemas de evaluación de la sostenibilidad de las zonas litorales es la preparación y adaptación de las IDEs para que puedan resolver la organización de la información y permitir la comparabilidad entre regiones, convirtiéndose, cada vez más, en instrumento de gobernanza imprescindible.

2. La agregabilidad y compatibilidad de los sistemas de evaluación de la sostenibilidad de las áreas litorales

Uno de los problemas clave de la gestión sostenible del litoral europeo es que, normalmente, inciden en el ámbito litoral decisiones que afectan a una gran cantidad y diversidad de agentes que operan a muchas escalas (internacional, europea, estatal, regional, interestatal, interregional, local, interlocal...).

Cada uno de estos agentes suele tener, además, objetivos y enfoques muy diversos y sectoriales, de manera que el ámbito litoral se convierte en poco tratable desde el punto de vista de la compatibilidad de intereses y definición de escenarios compartidos por la mayoría de intereses y enfoques. La iniciativa de la Comisión Europea ha sido muy prudente ante esta situación, fruto de la controversia que la posibilidad de una Directiva de Gestión Integrada de Zonas Litorales generó entre los Estados Miembros, finalmente se aprobó una Recomendación, vigente desde el año 2002. Sin embargo, a partir del año 2006 la sostenibilidad de las áreas costeras y marinas se ha convertido en un claro objetivo de la emergente Política Marítima Integrada.

En el contexto actual, y como consecuencia de lo comentado anteriormente, se puede hablar de grandes dificultades para la agregabilidad y compatibilidad entre los sistemas de evaluación de la sostenibilidad de las zonas litorales de Europa. Una serie de barreras y dificultades estructurales diluyen los esfuerzos dirigidos al avance serio. A continuación se presentan las barreras principales que afectan a la compatibilidad de los sistemas:

- No hay una discusión abierta y clarificadora de las prioridades, indicadores y medidas estructurantes y definitorias de la sostenibilidad de las zonas litorales.
- No hay una aplicación acabada de las IDEs a las diferentes escalas europeas al servicio de los ciudadanos para la sostenibilidad del litoral.
- No hay un modelo consensuado de evaluación que integre y haga interaccionar prioridades, indicadores y medidas de la sostenibilidad.
- El interés de la ciudadanía y de los agentes principales es todavía bastante baja, siendo muy difícil desarrollar procesos participativos eficaces y útiles.
- Las Administraciones públicas, de todos los ámbitos espaciales, son poco capaces para forjar un proyecto común de evaluación de la sostenibilidad que permita analizar con conocimiento de causa las decisiones públicas y privadas sobre el litoral.

Superar estas y otras barreras requiere un esfuerzo de cohesión muy importante que hoy por hoy ningún órgano público ni organización privada lidera, al no existir un proyecto sólido y coherente que lo facilite.

3. La coherencia interna y externa de los sistemas de evaluación

La coherencia interna de un sistema de evaluación de la sostenibilidad se mide por su capacidad para ofrecer una medida clara y comprensible de la sostenibilidad, pero también por establecer los sistemas de pesos y umbrales de una manera equilibrada y adaptada a la realidad.

La mayoría de modelos de indicadores de evaluación de la sostenibilidad del litoral se encuentran con un escollo fundamental que es integrar el conjunto de resultados de los

indicadores en un modelo conceptual completo que vaya más allá de una mera lista de indicadores calculados y que permita tener una visión clara de las tendencias, procesos causales, relaciones matemáticas y funcionales, así como de los equilibrios y desequilibrios de cualquier unidad de gestión a evaluar.

Por tanto, la coherencia interna es un test de control que permite calibrar los sistemas de evaluación de la sostenibilidad a partir de preguntas sobre las decisiones importantes del sistema:

¿Las prioridades estructurales responden a un debate experto y abierto?

¿Los indicadores y medidas seleccionados proporcionan una visión completa de la sostenibilidad?

¿Las relaciones entre prioridades, indicadores y medidas están suficientemente descritas?

¿Los pesos y umbrales seleccionados para cada prioridad, indicador y medida tienen una base legal y científica suficiente?

La coherencia externa mide la capacidad del sistema para integrarse externamente, es decir su compatibilidad con otros sistemas creados para otras unidades de gestión. Se trata de valorar si un sistema de evaluación permite la evaluación comparada con otras unidades. Así, la coherencia externa es también un test de control que permite calibrar la compatibilidad del sistema con otros similares. La pregunta clave de este control puede ser: ¿el sistema de registro, catálogo y tratamiento de la información del sistema es equivalente y permite la interoperatividad con otros sistemas similares?

CONCLUSIONES

Si bien aparentemente construir un sistema de evaluación de la sostenibilidad parece una tarea académica más, se ha intentado demostrar que existen cuatro criterios básicos para poder revisar la completitud y efectividad de un sistema de evaluación de la sostenibilidad del litoral basado en un conjunto de indicadores. La importancia de cada uno de los cuatro criterios considerados es equivalente. Es más, un sistema de indicadores no constituirá un sistema completo de evaluación de la sostenibilidad del litoral si no desarrolla y supera cada uno de los criterios:

- Base jurídica suficiente y sólida (con ratificación parlamentaria).
- Modelo conceptual avanzado, integrado y completo de sostenibilidad litoral.
- Proceso participativo efectivo que garantice el consenso de todos los agentes del litoral.
- Nivel alto de coherencia interna y externa del sistema de evaluación.

Puede afirmarse que, a día de hoy, los sistemas de evaluación de la sostenibilidad litoral no cumplen con estos criterios. En todo caso, sí que empiezan a existir bases experimentales para construir un proyecto de futuro que permita superar esta etapa, inicial y larga, de confusión en torno a los significados de los términos sostenibilidad, evaluación, sistema y litoral, así como en la identificación y establecimiento de relaciones entre los elementos clave (prioridades, indicadores y medidas) en la evaluación de la sostenibilidad de áreas litorales.

BIBLIOGRAFÍA

ACA, *Caracterització de masses d'aigua i anàlisi del risc d'incompliment dels objectius de la Directiva Marc de l'Aigua (2000/60/ce) a Catalunya (conques intra i intercomunitàries)*. Generalitat de Catalunya, 2008.

ADRIAANSE, A., *Environmental Policy Performance Indicators. A Study on the Development of Indicators for Environmental Policy in the Netherlands*. The Hague, The Netherlands, 1993.

BARRET, J., WIEDMANN, T., AND RAVETZ, J., *Development of physical accounts for the UK and evaluating policy scenarios. Report No 1 under the Resources and Energy Analysis Programme*, 2005.

BRUNDTLAND, G. (Ed.), *Our common future: The World Commission on Environment and Development*, Oxford University Press, Oxford, 1987.

CE, *Vivir con la erosión costera en Europa – Sedimentos y Espacio para la Sostenibilidad*. Luxemburgo, Oficina para las Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2005.

CE, *Hacia una política marítima de la Unión Europea*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2006.

CNUMAD, Río 92: *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo: Programa 21*. Ed. MOPT, Madrid. 2 v.: 44, 1993.

DALY, H., *Operationalizing Sustainable Development by Investing in Natural Capital*, en JANSSON, HAMMER, FOLKE, COSTANZA (Eds.), 1994.

EC, *Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC), Series of guidance documents*, 2003.

EUROSTAT, EC, *Measuring progress towards a more sustainable Europe - Proposed indicators for sustainable development – Data 1980-99*. European Communities, Luxembourg, 2001.

Consorcio El Far. 2009. Observatorio del Litoral. www.elfar.diba.cat/observatori/index.html

GONZÁLEZ-LAXE, F., MARTÍN PALMERO, F., FERNÁNDEZ, M., “Medición del desarrollo sostenible y análisis regional: diseño y aplicación de un índice sintético global a las Comunidades autónomas españolas”. *Investigaciones Regionales*, nº 5, 2004.

GUIMET, J. AND MARTÍ, X., *Functionalities of the Spatial Data Infrastructure (SDI) in the coastal sustainability information management. 8th International Symposium on GIS and*

- Computer Mapping for Coastal Zone Management (Coastgis 2007), Santander, 2007.
- ICLEI, *Towards sustainable cities and towns. Report of the First European Conference on Sustainable Cities and Towns. Proceedings*, Aalborg, Denmark, 24-27 May 1994.
- INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY, UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, EUROSTAT, EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY, *Energy Indicators for Sustainable Development: Guidelines and Methodologie*, International Atomic Energy Agency, Vienna, 2005.
- IUCN, UNEP, WWF, *Caring for the Earth: A Strategy for Sustainable Living*, Gland, Switzerland, 1991.
- MAELFAIT H., K. BELPAEME., *The Coastal Compass, indicators as guidelines for Integrated Coastal Zone Management*. Coordination Centre for Integrated Coastal Zone Management, 2007.
- MAP, UNEP, *A practitioner's guide to 'Imagine' – The systematic and prospective sustainability analysis*, Blue Plan papers 3, 2005.
- MARTÍ, X., "Esperienza integrata di un proceso partecipativo e comunicativo. Il caso della Catalogna. Valutazione Ambientale", *Revista semestrale della Associazione Analista Ambientale Anno IV – n°7*, gennaio/giugno 2005.
- MARTÍ, X., LESCRAUWAET, A., BORG, M. AND VALLS, M., *Indicators Guidelines, to adopt an indicator-based approach to evaluate coastal sustainable development. Interreg III C DE-DUCE Consortium*. Ed. Department of the Environment and Housing-Government of Catalonia, 2007.
- MARTÍNEZ ROGET, F., MURIAS FERNÁNDEZ, P., DE MIGUEL DOMÍNDUEZ, J.C., "Los principios del desarrollo sostenible en las políticas nacionales: un análisis comparativo desde la perspectiva de los indicadores del milenio", *Tribuna de Economía n° 846*, enero-febrero 2009.
- OECD. *Environmental Indicators: A Preliminary Set*. OECD, Paris, 1991.
- OECD. OECD Core Set of Indicators for Environmental Performance Reviews. A Synthesis Report by the Group on the State of the Environment. OECD, Paris, 1993.
- OSE, 2009. Informes en web.
- PAGE, T., "Sustainability and the problems of valuation", en CONSTANZA, R. (ED.). *Ecological Economics: The science and Management of sustainability*. New York, Columbia University Press, 1991.
- PEARCE, D.W. AND ATKINSON, G., *Measuring Sustainable Development, in D.W. Bromley (ed.), Handbook of Environmental Economics*, Basil Blackwell, Oxford, 1995.
- RAPPORT, D. J., FRIEND, A. M., *Towards a Comprehensive Framework for Environmental Statistics: A Stress-Response Approach*, Statistics Canada. Occasional Papers, 1979.
- REPETTO, R., MAGRATH, W., WELLS, M., BEER, C. Y ROSSINI, F., *Wasting assets: natural resources in the national income accounts*. World Resources Institute, Washington, D. C., 1989.
- RIPA I. Y VERDÚ, J., *Hacer posible el desarrollo sostenible. La evaluación de los efectos sobre el medio ambiente de las políticas, planes y programas*. Technology, Sustainable Development and Imbalance Conference, Terrasa (Barcelona), 14-16 diciembre 1995.
- UNCSO, *Indicators of sustainable development: Framework and methodologies. United Nations Commission on Sustainable Development*, New York, 1996.
- UNSD. 2001. *Indicators of Sustainable Development: Guidelines and Methodologies*. Disponible en: <http://www.un.org/esa/sustdev/publications/indisd-mg2001.pdf>
- UNESCO, *A Handbook for Measuring the progress and outcomes of Integrated Coastal and Ocean Management*. IOC Manuals and Guides, 46, ICAM Dossier, 2. Paris, 2006.
- WACKERNAGEL, M. REES, W., *Our Ecological Footprint: Reducing Human Impact on the Earth*, New Society Publishers, Gabriola Island, 1996.
- WTO, *Indicators of Sustainable Development for Tourism Destinations: A Guidebook*, 2004.

4

Estado compuesto y la
ordenación del litoral por las
comunidades autónomas.

Joana M. Socias Camacho

LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL LITORAL

A) El artículo 149 de la Constitución Española de 1978 no contempla directamente ninguna competencia atribuida al Estado en materia de «ordenación del litoral», aunque, sin embargo, el artículo 132 del Texto Fundamental atribuye al Estado la titularidad del dominio público marítimo-terrestre¹. Tanto el Consejo de Estado como el Tribunal Constitucional ya se han pronunciado, en reiteradas ocasiones, en relación con la distribución de competencias en el litoral, y siempre dejando constancia de que la atribución de titularidad demanial no significa una atribución de competencias y, por lo tanto, que la naturaleza demanial «no aísla a la porción del territorio así caracterizada de su entorno ni lo sustrae de las competencias que sobre ese espacio correspondan a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad» (Fundamento Jurídico 1 de la Sentencia 149/1991, de 4 de julio, sobre la constitucionalidad de la Ley de Costas). Admitida esta doctrina, no obstante, el Tribunal Constitucional ha reconocido a la vez, en la citada Sentencia, que de la titularidad demanial derivan ciertas facultades propias para la Administración del Estado, y que una interpretación sistemática de la Constitución no puede conducir a la conclusión de que «al afirmar la titularidad estatal del dominio público marítimo-terrestre, el constituyente quería hacer referencia sólo, por así decirlo, al nudo dominio, dejando la disposición sobre el uso y aprovechamiento de esa zona a las Administraciones Públicas en la medida en que sus competencias sectoriales se extendieran sobre ella, concluyendo –tal como subraya CALERO RODRÍGUEZ citando la referida Sentencia²–, que «es perfectamente compatible (con el sistema constitucional) la retención en manos de la Administración Estatal de la gestión del dominio público del Estado» (F.J. 4A). En cualquier caso, como sigue diciendo la citada Sentencia, «esas facultades dominicales sólo pueden ser legítimamente utilizadas en atención a los fines públicos que justifican la existencia del dominio público, esto es, para asegurar la protección de la integridad del demanio, la preservación de sus características naturales y la libre utilización pública y gratuita». Es en atención a estos fines, pues, que la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, atribuye competencias a la Administración del Estado sobre el espacio costero, en cuanto espacio de

dominio público, tales como la competencia de identificación y calificación de los bienes demaniales, la competencia relativa al incremento de demanio público marítimo-terrestre, la competencia de utilización del demanio público marítimo-terrestre, la competencia sobre obras de interés general vinculadas a los fines del demanio o la competencia sobre la tutela y policía del demanio marítimo³.

B) Por otro lado, y sin perjuicio de las competencias atribuidas al Estado en virtud de la titularidad que recae sobre el demanio litoral, el artículo 148.1.3 del Texto Fundamental, si bien no alude específicamente a la materia ordenación del litoral, habilita a las Comunidades Autónomas para asumir competencias en materia de «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda». Quedó, pues, al alcance de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, desde el primer momento, el acceso al techo competencial del artículo 148.1.3, tal como efectivamente recogió, con algún matiz importante en relación con la ordenación del litoral, el Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, en su versión inicial aprobada por Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, que señaló expresamente en el artículo 10.3 que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de «ordenación del territorio, incluido el litoral». Precisamente, una de las cuestiones que se ha planteado el Tribunal Constitucional ha sido la de determinar el alcance que en relación con el litoral ha de otorgarse a la competencia autonómica sobre ordenación del territorio; es decir, si el concepto de territorio incluye o no el litoral, y, en consecuencia –tal como explica CALERO RODRÍGUEZ⁴–, si la competencia para ordenar este último sólo podía ser asumida por las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos únicamente habían de tener en cuenta los límites establecidos en el artículo 149 de la CE (concepción restrictiva, que entiende que el concepto de territorio no incluye el litoral), o si, por el contrario, la competencia para ordenar el litoral podía ser asumida por las Comunidades Autónomas como competencia propia desde el momento mismo de su constitución (concepción amplia, que entiende que el litoral forma parte del territorio). El Tribunal Constitucional –como bien explica el citado autor–, se ha decantado por esta segunda interpretación, por ser la tesis más congruente con la literalidad del artículo 148.1.3 del texto constitucional, que «no permite diferenciar entre

territorio y litoral; y además se ajusta al concepto de territorio de los Estatutos de Autonomía, que lo identifican con el de los municipios comprendidos en los límites administrativos de una o varias provincias, lo cual hace imposible una interpretación restrictiva y excluyente, “pues el litoral forma también parte, sin duda alguna, del territorio de los municipios costeros” (cfr. STC 149/1991, F. 1.A)⁵. Conviene añadir, en fin, que en el caso concreto del artículo 10.3 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares de 1983, que atribuía a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de «ordenación del territorio, incluido el litoral», la referencia expresa relativa a la inclusión de este tramo de la costa constituía una especificación de la competencia general en materia de ordenación del territorio de la que debían extraerse las oportunas consecuencias, dada la configuración insular de la Comunidad Balear.

A la anterior previsión contenida en el artículo 10.3 del Estatuto balear de 1983, había que añadir, asimismo, otras previsiones estatutarias –de distinto nivel de intensidad– íntimamente relacionadas con la ordenación del territorio y del litoral, como sería el caso de las competencias exclusivas en materia de urbanismo (art. 10.3), ordenación del turismo (art. 10.9), obras públicas que no sean de interés del Estado (art. 10.4), puertos de refugio y puertos que no desarrollen actividades comerciales (art. 10.5), pesca y actividades recreativas en aguas interiores, cría y recogida de marisco, acuicultura (art. 10.18), o el caso del desarrollo legislativo y la ejecución en materia de normas adicionales de protección del medio ambiente, espacios naturales protegidos y ecología (art. 11.5), ordenación de la pesca marítima (art. 11.6), o el caso de competencias ejecutivas en materia de vertidos en aguas interiores y litorales (art. 12.3) y salvamento marítimo (art. 12.11).

Con posterioridad a este momento inicial (1983), el Estatuto de Autonomía fue objeto de dos modificaciones, operadas a través de las leyes orgánicas 9/1994, de 24 de marzo y 3/1999, de 8 de enero, que tuvieron su reflejo en el aspecto competencial de algunas de las materias atrás relacionadas, como por ejemplo en materia de medio ambiente. Pero lo que cabe destacar es que todas las disposiciones estatutarias anteriormente citadas no supusieron, en cualquier caso, el punto final en el trayecto de configuración del poder autonómico, sino que éste tuvo su continuación en el orden interno como resultado de la posición prominente que ocupan los consejos insulares en el esquema de descentralización territorial del poder público que diseñaba el primer Estatuto de Autonomía; posición que ha consolidado de manera definitiva el nuevo Estatuto aprobado mediante la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, formalmente presentado como una modificación del anterior, pero que sin duda ha supuesto una notable revisión del contenido y concepción del texto estatutario que difícilmente tiene parangón con los resultados de las anteriores reformas de los años 1994 y 1999, como se verá más adelante.

El Estatuto de Autonomía de 1983, sin desconocer la condición de entes locales de los consejos insulares, los incorporó a la vez al entramado institucional de la Comunidad Autóno-

ma, como se trasluce de la adopción de un sistema –similar al federalismo de ejecución alemán– en el que buena parte de las competencias ejecutivas autonómicas estaban llamadas a ser ejercitadas a escala insular. Los consejos insulares, en fin, tenían en el Estatuto de Autonomía una destacada vertiente de instancias descentralizadas para el ejercicio de la función ejecutiva en relación con un gran número de materias de competencia autonómica. El eje central del sistema era, desde esta perspectiva, el artículo 39 de la Norma estatutaria, en el que se contenía un claro mandato dirigido al legislador autonómico para que hiciera efectivo el proceso de atribución de competencias ejecutivas a los consejos insulares en relación al amplio elenco de materias que (sin propósito exhaustivo) enumeraba, y entre las cuales se incluía expresamente, en el apartado 8, la relativa a «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, medio ambiente y ecología». En virtud de esta previsión –que, como puede observarse, no contemplaba de manera expresa la referencia relativa a la inclusión del litoral dentro del género ordenación del territorio–, un destacado bloque de materias de clara relevancia en orden al desarrollo de la política territorial en el litoral fueron transferidas los Consejos Insulares: «urbanismo» (Ley 9/1990, de 27 de junio), «ordenación turística» (Ley 3/1996, de 29 de noviembre⁶), «agricultura, ganadería y pesca» (Ley 8/1999, de 12 de abril⁷) y «ordenación del territorio» (Ley 2/2001, de 7 de marzo). Con ello, en definitiva, podríamos destacar como una de las singularidades propias de las Islas Baleares el hecho de que un núcleo relevante de las competencias autonómicas que inciden directamente sobre la finalidad pública de ordenación del litoral han sido ejercidas, de forma individualizada para el territorio de cada una de las islas, por una Administración distinta de la autonómica, la Administración insular. Habiendo de advertir, a la vez, que el nivel de poder autonómico residenciado en los consejos insulares tenía suficiente entidad como para permitir a éstos el diseño, desde la perspectiva territorial, de líneas de acción claramente diferenciadas.

C) Siguiendo la tendencia apuntada por las reformas estatutarias sustanciadas (Comunidad Valenciana⁸ y Cataluña⁹) y las que estaban en tramitación (Andalucía¹⁰, Aragón¹¹, Canarias¹², Castilla y León¹³ y Castilla-La Mancha¹⁴) en el momento de aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares de 2007 (Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero), éste también incluye un Título sobre los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos de Baleares. La novedad es predecible respecto del anterior Estatuto de Autonomía, que no preveía disposición alguna en esta materia, debiendo entenderse entonces directamente aplicable la regulación de los derechos, deberes y libertades contenida en el Título I de la Constitución. El alcance jurídico de los derechos, deberes y libertades que contiene el Título II del Estatuto de las Illes Balears (artículos 13 a 29)¹⁵, tal como ha considerado el Senado en los distintos informes emitidos sobre las diversas propuestas de reforma estatutaria, no responde, sin embargo, a la regulación de verdaderos derechos y libertades *sensu stricto*, como los que regula la Carta Magna en los artículos 10 a 38¹⁶, sino más bien a lo que la Constitución denomina «principios rectores de la política social y económica» (Capítulo Tercero, Título I).

Entre los principios rectores de la acción pública que figuran en la Ley orgánica 1/2007, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, no faltan las referencias al medio ambiente, al territorio, al paisaje, al turismo y al sector primario. Merece, en primer lugar, una especial atención el artículo 23, titulado «Medio ambiente», particularmente cuando prescribe que «las Administraciones públicas de las Islas Baleares, en el ámbito de sus competencias, protegerán el medio ambiente e impulsarán un modelo de desarrollo equitativo, territorialmente equilibrado y sostenible» (apartado 1). En concreto, como se especifica luego en el segundo apartado, los poderes públicos «velarán por la defensa y la protección de la naturaleza, del territorio, del medio ambiente y del paisaje» y «establecerán políticas de gestión, ordenación y mejora de su calidad armonizándolas con las transformaciones que se producen por la evolución social, económica y ambiental». En el apartado 3 se señala asimismo que las Administraciones Públicas «promoverán políticas de equilibrio territorial entre las zonas costeras y las del interior».

En segundo lugar, debe destacarse el artículo 24 del Estatuto balear, que, por un lado, establece la obligación de los poderes públicos de reconocer «la actividad turística como elemento económico estratégico de las Illes Balears», y, por otro, proclama el «reconocimiento social y cultural del sector primario de las Illes Balears y de su importante labor en la actividad productiva, en el mantenimiento del paisaje, del territorio, del medio ambiente, de la cultura, de las tradiciones y las costumbres más definitorias de la identidad balear». El mencionado artículo no se limita, sin embargo, a la proclamación y reconocimiento estatutario de la actividad turística como elemento económico estratégico y del sector primario como segmento clave para la actividad productiva y el mantenimiento de la identidad cultural, sino que, además, siguiendo la estela de los principios rectores de la política social y económica del Capítulo III del Título I de la Constitución española, el artículo 24 contiene directivas explícitas de intervención y promoción, en forma de imperativos finalistas de actuación que no definen conductas determinadas, sino objetivos¹⁷. Así, el apartado 1 del artículo 24 establece que «el fomento y la ordenación de la actividad turística deben llevarse a cabo con el objetivo de hacerla compatible con el respeto al medio ambiente, al patrimonio cultural y al territorio, así como con el impulso de políticas generales y sectoriales de fomento y ordenación económica que tengan como finalidad favorecer el crecimiento económico a medio y a largo plazo». Y en lo que se refiere al sector primario, el apartado 2 del citado artículo determina que «las Administraciones públicas de las Illes Balears adoptarán las medidas políticas, jurídicas y legislativas que garanticen los derechos de este sector y de sus agricultores y ganaderos en su desarrollo y protección». Y mención particular debe reconocerse, finalmente, al paisaje, al que se hace referencia tanto en el artículo 23 (se velará por la defensa y la protección... del paisaje) como en el apartado 2 del artículo 24 (importante labor del sector primario en el mantenimiento del paisaje).

Por lo que se refiere al ámbito competencial, el nuevo Estatuto contiene preceptos específicos relativos a la ordenación

del territorio y del litoral, igual que en el texto vigente hasta 2007. De entrada, el artículo 30.3 proclama la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de «ordenación del territorio, incluyendo el litoral». Al margen de lo anterior, las verdaderas novedades que aporta el Estatuto en el ámbito competencial son las que afectan a los consejos insulares, o, por decirlo de otro modo, al proceso de redistribución interna, a nivel insular, del poder autonómico. Como ya se ha dicho, el artículo 39 del viejo Estatuto disponía que la Comunidad Autónoma debía atribuir a los consejos insulares, a través de una ley del Parlamento y en la medida que la hubiera asumido previamente, la potestad ejecutiva sobre toda una serie de materias, entre las cuales se citaba expresamente la relativa a «ordenación del territorio». Fruto de esta previsión fue la aprobación, desde el año 1990, de diferentes leyes autonómicas a través de las cuales se hizo efectiva la mencionada atribución de competencias (propias o delegadas) a los consejos insulares (ordenación del territorio, urbanismo, turismo, agricultura, ganadería y pesca, entre otras). Estando en esta situación, el Estatuto de 2007 ha venido a cambiar sustancialmente las reglas del proceso interno de distribución del poder autonómico, reforzando notablemente la posición de los consejos insulares dentro del entramado institucional de la Comunidad Autónoma. Como punto de arranque, el artículo 70 ha sustituido el anterior sistema de atribución de competencias a través de ley por otro en el que dicha atribución se realiza directamente ex Estatuto, y, además, siempre con la condición de propias de los consejos insulares. Pero, aún más, el nuevo Estatuto no ha limitado la asignación competencial al ejercicio de la potestad ejecutiva, sino que ha reconocido también que «en las competencias que son atribuidas como propias a los consejos insulares, éstos ejercerán la potestad reglamentaria» (art. 72.1).

Llama la atención, por tanto, que el salto efectuado no es únicamente cuantitativo, en el sentido que se haya ampliado el elenco de competencias que deben ejercer los consejos insulares, sino sobre todo cualitativo, en cuanto que la atribución resulta directamente de la norma estatutaria y alcanza también al ejercicio de la potestad normativa reglamentaria. Además, como explica COLOM PASTOR¹⁸, para garantizar la calidad de las competencias propias de los consejos, el Estatuto de 2007 proclama una serie de garantías, de las que destacan: a) La posibilidad de tener políticas propias y diferenciadas de la Comunidad, al proclamar el artículo 73 que «corresponde a los consejos insulares, en las materias que este Estatuto les atribuye competencia propia... la fijación de políticas propias o, cuando así lo decidan, la fijación de políticas comunes con otros consejos insulares, y con otras islas, comunidades o con el Estado de acuerdo con el Gobierno de las Illes Balears»; y b) La capacidad para dictar normas en su ámbito competencial propio. Por ello se atribuye a los consejos insulares la potestad reglamentaria (art. 72.1), sin perjuicio no obstante que la Comunidad pueda, o bien establecer normativa de principios generales, tal como se prevé en el artículo 58.3 del Estatuto, que establece que en las competencias propias de los consejos «el Gobierno de las Illes Balears podrá establecer los principios generales sobre la materia, garantizando el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de los consejos insulares, o

bien una normativa de coordinación, en el sentido establecido en el artículo 72.2 del texto estatutario, que señala que «la coordinación de la actividad de los consejos insulares en todo lo que pueda afectar a los intereses de la Comunidad Autónoma corresponderá al Gobierno». Más allá de los principios generales o de la coordinación que, en su caso, pueda corresponder a la Comunidad Autónoma en los términos descritos, no puede olvidarse, finalmente, la cláusula de cierre del artículo 69 del Estatuto de 2007, que, de un lado, se configura como una cláusula residual de competencias a favor del Gobierno balear –de aquellas no atribuidas expresamente como propias a los consejos insulares–, y, de otro, como una cláusula de cautela o de retención de competencias –de aquellas de carácter supra-insular, de las que incidan sobre la ordenación y planificación de la actividad económica general en el ámbito autonómico o de las que sean necesarias para velar por el equilibrio o la cohesión territorial–. Como pone de relieve COLOM PASTOR¹⁹, la cláusula de cierre «se ha de interpretar en el sentido que, aunque el Estatuto ha atribuido directamente como propias las descritas en el artículo 70, esta atribución se hace con una reserva previa de las descritas en el artículo 69».

Entrando ya en más detalle, dentro de la amplia enumeración de materias que recoge el artículo 70 del Estatuto de 2007 –que atribuye competencias con la condición de propias a los consejos insulares y entre las que se incluyen la mayor parte de las relacionadas antes en el viejo artículo 39–, aparece en el apartado 13 la materia «ordenación del territorio, incluyendo el litoral». Obsérvese que, ahora sí, se incluye otra vez la referencia expresa relativa al litoral, a diferencia de lo que ocurría con el apartado 8 del artículo 39 del anterior Estatuto. Precisamente, de acuerdo con esta previsión estatutaria se atribuyeron a los consejos insulares competencias en materia de ordenación del territorio, mediante la Ley 2/2001, de 7 de marzo, reservándose sin embargo el Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma²⁰, tal como indica el artículo 5.5 de Ley 2/2001, la competencia relativa a la elaboración y aprobación de los instrumentos para la ordenación del litoral prevista en la legislación de costas, en lo que se refiere a la zona de dominio público marítimo-terrestre (fuera de este ámbito, dichos instrumentos sólo pueden contener medidas necesarias para asegurar la funcionalidad de los usos ordenados)²¹. El hecho de que la Ley 2/2001 no atribuyera como propia una competencia como es la aprobación de este tipo de instrumentos de ordenación del litoral, que hoy, según el Estatuto de 2007, encaja dentro de la materia litoral y es, por tanto, de los consejos insulares con carácter de propia, implica, como ha apuntado COLOM PASTOR²², que debería entenderse derogada parcialmente la ley de atribución y aplicarse directamente el Estatuto. Pero más allá de esta afectación autonómica, sobre los planes de ordenación del litoral también se ha incidido desde la perspectiva estatal, pues la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, ha establecido un nuevo apartado al artículo 114 de la Ley de Costas, donde se señala que la competencia autonómica sobre ordenación territorial y del litoral, a la que se refiere el párrafo anterior, alcanzará exclusivamente al ámbito terrestre del dominio público marítimo-terrestre,

sin comprender el mar territorial y las aguas interiores. Esta previsión, sin embargo, parece estar en contradicción no sólo con el Fundamento Jurídico 4 de la STC 149/1991 –para la que resulta incuestionable que el dominio público marítimo-terrestre forma parte del territorio²³–, sino también con el nuevo apartado 17 del artículo 32 del Estatuto de Autonomía de 2007, que al contemplar la gestión del dominio público marítimo-terrestre como competencia ejecutiva de la Comunidad Autónoma, aclara que por tal concepto se entiende el comprendido tanto por el ámbito terrestre como por las aguas interiores y el mar territorial.

Volviendo los ojos al artículo 70 del Estatuto de Autonomía, también se incluyen en él aquellas otras competencias atrás mencionadas como urbanismo (apartado 1), ordenación turística (apartado 3), agricultura, ganadería y pesca (apartado 12). Curiosamente, sin embargo, dentro de la amplia enumeración de materias que recoge el citado artículo, la materia «medio ambiente», o «medio ambiente y ecología», como se decía anteriormente, no aparece; es decir, ha quedado excluida de la atribución directa efectuada por el Estatuto de Autonomía, lo que significa, en definitiva, que seguirá correspondiendo a la Comunidad Autónoma el ejercicio tanto de la potestad reglamentaria como de la potestad ejecutiva, sin perjuicio de la legislación básica del Estado en esta materia. De todos modos, hay que advertir que el artículo 70 del nuevo Estatuto no cierra definitivamente el paso a la asunción de competencias en materia de medio ambiente por parte de los consejos insulares. Una vía alternativa para ello, aunque de alcance menor, se ofrece en el artículo 71, donde se dice que los entes insulares, «además de las competencias que les son propias, podrán asumir dentro de su ámbito territorial la función ejecutiva y la gestión» sobre un variado elenco de materias. Sin duda, la redacción de este precepto recuerda al sentido del anterior artículo 39, con la salvedad de que ahora no se exige que la atribución se realice «mediante ley», sino simplemente «de acuerdo» con lo que establezca una ley del Parlamento. En cualquier caso, lo significativo es que tampoco en la enumeración del artículo 71 la materia «medio ambiente» aparece expresamente citada. De modo, pues, que una eventual atribución de competencias a los consejos insulares en esta materia habrá de recurrir a la cláusula residual o de cierre que contiene el penúltimo párrafo del artículo 71, que habilita el traslado de la potestad ejecutiva respecto, «en general, cualesquiera otras (materias) que, dentro del ámbito territorial propio, correspondan a los intereses respectivos (de los consejos insulares)».

En fin, la conclusión que debe extraerse de todo lo dicho hasta aquí es que con el Estatuto de 2007 la materia «ordenación del territorio, incluyendo el litoral» se ha convertido en uno de los núcleos de decisión importantes propios de los consejos insulares, sin perjuicio de las competencias que la Comunidad pueda ejercer en tanto que justifique la necesidad de establecer principios generales –que, en cualquier caso, habrán de garantizar el ejercicio de la potestad reglamentaria insular– o de coordinar la actividad de los consejos insulares, en aquellos aspectos de la ordenación del territorio y del litoral que por su propia naturaleza tengan carácter

suprainsular, incidan sobre la ordenación y planificación de la actividad económica general en el ámbito autonómico o sean necesarias para velar por el equilibrio o la cohesión territorial (art. 69 Estatuto); y sin perjuicio, también, de las competencias que la Comunidad Autónoma pueda ejercer en materia de medio ambiente en el marco de la legislación básica del Estado, al erigirse como competencia residual del Gobierno balear con una función de contrapeso importante en el proceso de descentralización interna de las políticas territoriales que ha impulsado el propio Estatuto.

EL MARCO NORMATIVO DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL. EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA TERRITORIAL, URBANÍSTICA Y TURÍSTICA INCIDENTE SOBRE LA ZONA COSTERA DE LAS ISLAS BALEARES

A) En las dos últimas décadas del siglo XX y los inicios del siglo XXI todas las Comunidades Autónomas han aprobado ya su Ley de ordenación del territorio con el fin de asegurar un correcto balance entre el medio natural y el desarrollo de las actividades humanas, mediante el establecimiento de complejos sistemas de planificación territorial. En el caso de las Islas Baleares, en 1987 se aprobó la primera Ley de ordenación territorial (Ley 8/1987, de 1 de abril), configurada a partir de las leyes catalana y madrileña en la materia, y a finales del año 2000 se dictó un nuevo texto que derogó el anterior (Ley 14/2000, de 21 de diciembre), cuyo análisis debe forzosamente realizarse junto con una Ley posterior de marzo de 2001, de atribución de competencias a los consejos insulares en materia de ordenación del territorio (Ley 2/2001, de 7 de marzo). Tanto la primera como la vigente Ley de ordenación del territorio responden al propósito de establecer un sistema normativo coherente e integral que aborde la ordenación territorial de todo el ámbito de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, ninguna de las dos Leyes afronta propiamente la regulación sustantiva de la ordenación territorial, sino que pretenden únicamente diseñar el marco normativo según el cual se ha de estructurar la ordenación territorial de las islas; básicamente, determinar los distintos instrumentos de planificación territorial, regular su procedimiento de elaboración y aprobación y definir las relaciones entre los instrumentos de ordenación. En definitiva, la Ley de 2000 –así como la anterior– establece el cuadro de instrumentos necesarios para desarrollar la función pública de ordenación territorial, diseñando un sistema que utiliza diversos criterios a la hora de concretar los diferentes elementos de que la integran y las relaciones existentes entre ellos. Así, las directrices de ordenación territorial, con rango legal –aprobadas mediante la Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares y de medidas tributarias–, son el principal instrumento del sistema, por su posición jerárquica superior, cuyas determinaciones prevalecen, por tanto, sobre las de los demás instrumentos de planificación encargados que desarrollar su contenido: los planes territoriales insulares y planes directores sectoriales. Unos y otros, por otro lado, responden a una distinta concepción en cuanto su alcance y contenido. Mientras que los primeros son instrumentos generales que tienen por objeto la ordenación integral del territorio de cada

una de las islas, Mallorca, Menorca e Ibiza y Formentera, los otros son instrumentos específicos que se centran en la proyección territorial de determinadas infraestructuras, equipamientos, servicios y actividades de explotación de recursos. A la vez, el origen de ambos tipos de instrumentos puede resultar diverso, pues los planes territoriales insulares se integran en la esfera de competencias de los consejos insulares, mientras que los planes directores sectoriales, o bien son competencia de las instituciones insulares, o bien, en otros casos, lo son de la Administración autonómica.²⁴ Todo ello determina, por tanto, la existencia de un doble nivel de relaciones entre planes insulares y planes sectoriales, en el sentido de que los primeros prevalecen siempre sobre los segundos cuando ambos tienen el mismo origen en el ámbito del poder insular (art. 14.2 de la Ley de ordenación del territorio de 2000), pero, no siendo así, entonces el eventual conflicto entre las respectivas determinaciones debe resolverse siguiendo el criterio de especialidad material (art. 14.3 de la Ley de ordenación del territorio de 2000). Como se puede comprobar, en definitiva, la estructura normativa de la ordenación territorial en Baleares no está exenta de una cierta complejidad. Agravada, a la vez, por el hecho de la frecuente participación de otros instrumentos o disposiciones que quedan fuera del esquema diseñado por las sucesivas leyes de ordenación del territorio de 1987 y de 2000 –como es el caso del Decreto de 1994 que regula los planes de ordenación del litoral o el Plan hidrológico de las Illes Balears–, instrumentos que, sin embargo, han de considerarse igualmente integrados dentro del subsistema normativo autonómico de la ordenación territorial.

B) Aparte de los aspectos puramente formales, parece oportuno repasar la evolución experimentada por la normativa balear en materia de ordenación del territorio, urbanismo y turismo incidente sobre los espacios litorales, cuyo análisis permite distinguir tres etapas claramente diferentes; tres etapas que marcan el camino recorrido por las preocupaciones territoriales de los poderes públicos, que ha ido evolucionando desde el enfoque singular de su tratamiento (centrado, por un lado, en la preservación de determinados ámbitos naturales especialmente relevantes, y, por otro, en la mejora de la calidad de la oferta turística) hacia una perspectiva más general e integral (basada en una visión de conjunto de la capacidad de carga del territorio insular)²⁵. La acción de los poderes públicos, a su vez, no ha sido ajena a esta evolución, como ha podido comprobarse, habiendo puesto en juego en ella la diversidad de competencias de las que ha sido titular en cada momento: fundamentalmente la de ordenación territorial, incluido el litoral, la urbanística y la turística, asumidas en exclusiva desde el inicio de la autonomía, y la de protección del medio ambiente, limitada a la función ejecutiva durante la primera mitad de vida de la Comunidad Autónoma y, después, ampliada con la función normativa de desarrollo de la legislación básica estatal y de dictado de normas adicionales de protección.

1. Primera etapa

La primera etapa, desde el inicio de la autonomía hasta mediados de los noventa, viene marcada, de un lado, por la denominada normativa de espacios naturales, que tiene como

exponentes centrales las leyes 1/1984, de 14 de marzo, de ordenación y protección de áreas naturales de interés especial, y 1/1991, de 30 de enero, de espacios naturales y de régimen urbanístico de las áreas de especial protección de las Islas Baleares. Se trata de normas destinadas específicamente a la protección individualizada de determinados espacios singulares del territorio balear, con el fin de preservarlos de procesos de transformación urbanística, y cuyas determinaciones no responden a un propósito de ordenación integral.

Pero junto a esta normativa de corte proteccionista singular, esta primera etapa también se caracteriza, de otro lado, por el establecimiento de medidas de ordenación de la oferta turística que inciden directamente sobre las zonas litorales de las Islas Baleares, y muy especialmente durante ese periodo sobre las islas de Mallorca e Ibiza y Formentera. A partir de 1989, el crecimiento de la actividad turística incide de forma muy negativa en el territorio, en forma de una excesiva e inadecuada oferta, provocando la reacción de la Comunidad Autónoma, que empieza a plantearse la opción territorial cualitativa, alternativa y respetuosa con el medio ambiente. Así, el Parlamento balear en 1989 aprobó los criterios generales del Plan de ordenación de la oferta turística, que configuran dicho Plan con un carácter netamente urbanístico y de ordenación territorial, y al año siguiente, mediante la Ley 3/1990, de 30 de mayo, creó el Plan de modernización de alojamientos turísticos. No fueron éstas, sin embargo, las primeras medidas adoptadas en Baleares con la finalidad de procurar una mejor calidad de la oferta turística de los espacios litorales, sino que ya algunos años antes se habían incorporado importantes decisiones por vía reglamentaria. Cabe citar, en concreto, el Decreto 30/1984, de 10 de mayo, de medidas de ordenación de establecimientos hoteleros y alojamientos turísticos –llamado Decreto «Cladera I», en atención al nombre del entonces Consejero de Turismo–, y después el Decreto 103/1987, de 22 de octubre, de medidas transitorias de ordenación de establecimientos hoteleros y alojamientos turísticos –conocido como Decreto «Cladera II»–. Ambas normas exigían, entre otros aspectos, la necesidad de autorización previa para la implantación de establecimientos turísticos, la restricción del número de plazas turísticas por superficie edificable así como operaciones de reconversión de la oferta turística obsoleta, medidas todas ellas que incidían en esferas objeto de reserva de Ley, como la libertad de empresa (art. 38 CE), la ordenación del territorio y urbanismo (art. 33.2 CE) o el medio ambiente (art. 45 CE). Razones relacionadas con el rango normativo de las disposiciones y la posible vulneración del principio de legalidad motivaron que un año después, en 1988, el Parlamento de las Islas Baleares aprobara la importante Ley 7/1988, de 1 de junio, de medidas transitorias de ordenación de establecimientos hoteleros y alojamientos turísticos, que sustituyó el Decreto «Cladera II».

A partir del año 1994 comienza un período autonómico protagonizado por la búsqueda de la calidad y por la utilización del litoral turístico con objetivos complementarios a los meramente económicos (protección del medio ambiente, utilización racional de los recursos naturales,

protección del patrimonio histórico, etc), de acuerdo con la línea establecida en la Constitución española de desarrollo sostenible, que integra la protección del medio ambiente como factor favorecedor del valor calidad de vida. Y así, lentamente, se puso de manifiesto la necesidad de incorporar la técnica de la planificación territorial en la ordenación de las zonas turísticas litorales. El resultado será la aprobación de los «planes de ordenación de la oferta turística» que desarrollan los criterios generales aprobados por el Parlamento en 1989, por inexistencia en aquel momento de las Directrices de ordenación territorial (Disposición transitoria única de la Ley de ordenación del territorio de 1987): el primero para la isla de Mallorca (Decreto 54/1995, de 6 de abril), y el segundo para las islas de Ibiza y Formentera (Decreto 42/1997, de 14 de marzo). La principal novedad que representa esta aprobación es que se trata de planes de ordenación territorial, es decir, planes directores sectoriales de carácter insular de los previstos en la Ley de ordenación territorial de 1987 entonces vigente. A partir de su aprobación, se ve un deseo claro de ordenar las zonas turísticas de manera más equilibrada y cualitativa (límites al crecimiento de la oferta, mejora de la existente, creación de infraestructuras y equipamientos públicos y privados, mayor protección de la naturaleza). En definitiva, intentan solventar de una forma bastante rigurosa no sólo la oferta alojativa sino también todas aquellas actividades que, estando relacionadas con las infraestructuras, los equipamientos y los servicios necesarios para la consecución de una oferta turística cualificada y diversificada, conforman el entorno en que se desarrolla el alojamiento. A tal efecto, dichos Planes establecen limitaciones cuantitativas de la capacidad de acogida de las «zonas turísticas» delimitadas –todas ellas costeras–, establecen criterios cualitativos propios de una oferta turística actualizada (*ratio* turística, superficie de parcela mínima, altura máxima de los edificios, etc...), crean de franjas de protección en el litoral formadas por suelo no urbanizable, pretenden la consecución de reservas dotacionales mediante la técnica del «esponjamiento» de las zonas turísticas y fomentan la reconversión de las plazas de alojamientos turísticos obsoletos.

El caso de Menorca es distinto, pues la definición y delimitación de las «zonas turísticas» en esta isla se ha hecho efectiva con la aprobación definitiva del Plan territorial insular de Menorca, aprobado por el Pleno del Consell Insular en fecha 25 de abril de 2003. Así pues, en Menorca las determinaciones de ordenación territorial dirigidas a la ordenación de la oferta turística en el litoral no aparecen contenidas en un Plan director sectorial, como ocurre en el caso de las islas de Mallorca y de Ibiza y Formentera, sino que se han incorporado directamente al Plan territorial de la isla, conforme dispone el artículo 46 de la Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares y de medidas tributarias, así como también el artículo 5 de la Ley 2/1999, de 24 de marzo, general turística, que otorga plena cobertura legal tanto a los Planes de ordenación de la oferta turística existentes en las Islas Baleares, como a los Planes territoriales insulares, en tanto que ambos «pueden establecer la densidad global máxima de población, delimitar zonas

turísticas y de protección y fijar su tamaño y características, y establecer parámetros mínimos de superficie, volumetría, edificabilidad, y equipamientos, y pueden señalar excepciones que por su ubicación y características especiales así lo aconsejen. También pueden determinar estos parámetros respecto de las zonas residenciales colindantes con las turísticas. Estos instrumentos deben fijar una *ratio* turística con un mínimo de 60 m² de solar por plaza, que será exigible en las autorizaciones de nuevos establecimientos de alojamientos turísticos, en las ampliaciones de los ya existentes y en los cambios de uso, excepto en las operaciones de reconversión». En definitiva, el artículo 5 de la Ley general turística no hace otra cosa que confirmar, por primera vez de manera expresa en la legislación balear, la efectiva conexión y vinculación de la ordenación de la oferta turística en el litoral con el planeamiento territorial.

Entre las determinaciones del Plan insular de Menorca dirigidas a la configuración de un modelo de calidad, se pueden destacar principalmente las siguientes, algunas de ellas ciertamente novedosas respecto de las contenidas en los Planes directores sectoriales de Mallorca y de Ibiza y Formentera: a) delimitación de «áreas de reconversión territorial» en las zonas turísticas, al objeto de la redefinición de nuevos límites máximos de capacidad alojativa, la obtención de terrenos para su destino a zonas verdes y espacios libres de uso público y, más aún, la exclusión de todo posible aprovechamiento urbanístico en aquellos terrenos caracterizados por destacados valores naturales o paisajísticos, respecto de los cuales se impone su reclasificación como suelo rústico de especial protección; b) limitación del uso residencial a la tipología de vivienda unifamiliar aislada y admisión del uso turístico únicamente en esta misma tipología o en la modalidad de establecimiento hotelero, con determinación para uno y otro caso de las correspondientes condiciones de edificación y, particularmente para el caso de los establecimientos hoteleros, de un límite máximo de plazas y una *ratio* progresiva; y c) establecimiento de un cupo máximo anual de plazas residenciales y turísticas en vivienda unifamiliar aislada y turísticas en establecimiento hotelero susceptibles de ser autorizadas, con fijación de los correspondientes criterios destinados a programar temporalmente la ejecución de dichas plazas.

2. Segunda etapa

La segunda etapa, que es de transición, se inicia a partir de la primera mitad de los años noventa, como resultado del cambio de orientación que se produce en las preocupaciones territoriales, que incorporan a su punto de mira una panorámica general del espacio rural. El objetivo fundamental no se centra tanto en la defensa de espacios singulares sino más bien en la conservación de las características naturales del conjunto del medio rural. El problema que emerge lo constituye la urbanización difusa del suelo rústico, con el efecto que conlleva de degradación de las características naturales del medio, derivada de la proliferación de viviendas (para uso residencial o turístico) construidas. La necesidad de dotar a este fenómeno de un marco general regula-

dor desemboca finalmente en la Ley 6/1997, de 8 de julio, del Suelo Rústico de las Islas Baleares, amparada nuevamente en la competencia exclusiva urbanística de la Comunidad Autónoma. La Ley, sin embargo, más que tratar de incidir sobre la realidad existente se limita otorgarle carta de naturaleza, al convertir el uso residencial en regla general bajo la exigencia de unos mínimos parámetros de edificación y condiciones de parcela.

3. Tercera etapa

Por último, la etapa final del siglo XX y los inicios del siglo XXI han servido para añadir a todas las anteriores una nueva y tercera preocupación, que se traslada desde el medio rural a la urbanización. La alarma viene ahora dada por las elevadas cifras que arrojan, en términos de capacidad de alojamiento, y por tanto en cálculos de consumos de recursos y generación de impactos sobre el medio ambiente, las superficies de suelo edificado y apto para la edificación, a las que habría que sumar lógicamente las derivadas de los futuros crecimientos. Son la manifestación de los planeamientos expansionistas de los años setenta y ochenta, muchos de ellos no revisados oportunamente, que subsisten en un momento en que la Comunidad Autónoma aún no está dotada de los instrumentos normativos pertinentes para dar respuesta a esta nueva preocupación. La reacción, no obstante, viene parcialmente dada en formato legislativo por la Ley 6/1999, de 3 de abril, de Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares y Medidas Tributarias, cuyo modelo territorial se asienta sobre cuatro elementos o categorías fundamentales: áreas homogéneas de carácter supramunicipal, áreas sustraídas al desarrollo urbano, áreas de desarrollo urbano y sistema de infraestructuras y equipamientos. Entre las medidas destacables, la Ley 6/1999, de 3 de abril, incorpora límites de crecimiento para los nuevos desarrollos urbanos de cada una de las islas, a la vez que determina la desclasificación puntual de determinados ámbitos de desarrollo urbanístico, la protección de la costa (por ejemplo, protege los terrenos que, no contando con proyecto de urbanización definitivamente aprobado, se encuentran en la franja de 500 metros medida desde el límite interior de la ribera del mar, siempre que no estén dentro de la proyección ortogonal posterior a la ribera del mar de un suelo urbano o urbanizable), la prohibición de nuevos núcleos de población, así como medidas para todas las áreas sustraídas al desarrollo urbano. Sin embargo, la concreción de aquellos límites y de estas medidas la deben adoptar los consejos insulares a través de los planes territoriales insulares, cuya aprobación escalonada [Menorca (Acuerdo del Pleno del Consell de 25 de abril de 2003), Mallorca (Acuerdo del Pleno del Consell de 13 de diciembre de 2004) y, finalmente, Ibiza y Formentera (Acuerdo del Pleno del Consell de 21 de marzo de 2005)], ha servido, no obstante, para poner de manifiesto la disparidad de orientación que pueden presentar, y que de hecho presentan, las decisiones políticas que gobiernan cada una de las islas. Como primer y simple ejemplo baste la comparación de los planes territoriales de Menorca e Ibiza y Formentera: mientras que en el segundo caso el plan habilita la totalidad del crecimiento máximo autorizado por la Ley

6/1999, en el primero se establece una reducción de más del 75% respecto del límite permitido por la Ley.

Pero la disparidad de orientación se pone de relieve incluso también cuando entran en conflicto en un misma isla planes territoriales y planes directores de la oferta turística –cuyas sendas aprobaciones son de competencia insular–, como por ejemplo sucede con el tratamiento dado a la cuestión del crecimiento de las zonas turísticas litorales. En efecto, el Plan de la oferta turística de Mallorca, inspirado en la idea de contención, establece como regla general la imposibilidad de crecimiento de las zonas turísticas litorales, que se admite únicamente, de forma excepcional, en el supuesto de inexistencia en la misma zona de terrenos de «reserva dotacional» suficientes para la ubicación de nuevas plazas de alojamiento turístico. El plan territorial insular de Mallorca, por el contrario, convierte en regla general el crecimiento de las zonas turísticas, hasta el punto de establecer de forma expresa para dichas zonas reservas de hectáreas de crecimiento de nuevo suelo urbanizable distribuidas por municipios. Otro ejemplo que también puede citarse es el cambio de usos, pues mientras el plan director sectorial de la oferta turística prevé, con carácter excepcional en las operaciones de reconversión, el cambio a uso residencial de las plazas de alojamiento turístico obsoleta, la misma posibilidad es admitida sin excesivos obstáculos y de forma más general por el plan territorial insular. Con la trascendencia que esta decisión tiene en cuanto a las distintas necesidades dotacionales que los usos residenciales o turísticos imponen.

Por otro lado, la Ley 11/2005, de 7 de diciembre, de medidas específicas y tributarias para las islas de Ibiza y Formentera, en materia de ordenación territorial, urbanismo y turismo, ahondó más en este sentido de descoordinación, pues las determinaciones que contiene venían a excepcionar en el ámbito insular la normativa urbanística y de ordenación territorial vigente en la Comunidad (por ejemplo, permitía compatibilizar en Ibiza y Formentera la vinculación de la actividad de campo de golf sin oferta complementaria con la de uso de vivienda, o también, consagraba en estas islas la legalización de todas las edificaciones construidas en contra de la ordenación urbanística cuando la infracción hubiera prescrito).

En fin, la situación de desgobierno descrita aconseja, claramente, tratar de reconducir las decisiones de política territorial en espacios litorales hacia modelos de planeamiento más unitarios, mediante la práctica de adecuados mecanismos de coordinación interorgánica –dada la progresiva división y especialización departamental en el desarrollo de las tareas administrativas–. Ello significa trasladar las decisiones hacia instrumentos de carácter más integral, entendiéndolo que la ordenación del espacio litoral necesita de la mejor conexión de todos los sectores que intervienen (medio ambiente, turismo, medio rural, paisaje...). En esta línea, cabe mencionar como un primer avance la aprobación de la Ley 4/2008, de 14 de mayo, de medidas urgentes para un desarrollo territorial sostenible en las Illes Balears, en cuanto que establece auténticas medidas de contención sobre el territorio insular, que suponen, entre otras, la derogación expresa de una serie de disposicio-

nes legales singulares que se aprobaron como consecuencia de actuaciones particulares, como por ejemplo las que permitían, excepcionalmente, la legalización de viviendas unifamiliares en las áreas de protección costera de la isla de Ibiza o algunas de las modificaciones insulares de la Ley 11/2005, de 7 de diciembre, de medidas específicas y tributarias para las islas de Ibiza y Formentera, en materia de ordenación territorial, urbanismo y turismo.

LA PLANIFICACIÓN INTEGRADA COMO INSTRUMENTO DE ORDENACIÓN DEL LITORAL: HACIA UNA ESTRATEGIA DE GESTIÓN SOSTENIBLE DE LA ZONA COSTERA DE LAS ISLAS BALEARES

A) La preocupación de los poderes públicos por la protección del litoral es un referente fácilmente explicable en un territorio autonómico marcado por el hecho ineludible de la insularidad. La percepción de finitud del espacio (mucho más intensa que la que pueda estar presente en las comunidades continentales) y, por tanto, del conjunto de los recursos que en él se integran, ha desarrollado inevitablemente en la conciencia colectiva una imagen de especial vulnerabilidad, derivada luego hacia una clara convicción sobre la necesidad de establecer adecuados mecanismos de protección. Este impulso, no obstante, con frecuencia ha entrado en colisión con las dinámicas generadas por otro de los factores singulares relevantes, de orden socio-económico, cual es el protagonismo incuestionable asumido por la actividad turística en el conjunto de la economía balear. Las características del modelo turístico tradicional de las Islas Baleares, especialmente el que se ha desarrollado en las zonas litorales, se ha basado en la oferta de sol y playa, a precio económico y de carácter vacacional, y demanda masiva procedente de clases medias-bajas europeas. Pero tal modelo, que se ha desarrollado intensamente a partir de la década de los sesenta, no sólo ha tenido consecuencias positivas (crecimiento económico espectacular), sino también notas negativas irreparables debidas a la falta de planificación y ordenación²⁶, que ha provocado un crecimiento urbanístico desordenado con importantes impactos sobre el territorio, actuaciones y presiones sobre espacios de alto valor ecológico, deficientes infraestructuras y equipamientos y sobreexplotación de los recursos naturales, especialmente el agua potable²⁷. La expresión «balearización» ha servido, precisamente, para designar este fenómeno urbanístico de acogida desorganizada del turismo de masa.

La saturación asumida en el litoral ha llegado, sin embargo, hasta tal punto que hace que la mayoría de los países de la costa mediterránea coincidan en aceptar, de una vez por todas, un cambio en el modo de actuar dirigido hacia la diversificación, rehabilitación y fomento de la calidad, que debe instrumentalizarse mediante técnicas de planificación integrada que deriven hacia la consecución efectiva del tan deseado modelo sostenible²⁸.

Así, por un lado, se ha aceptado la necesidad de adoptar políticas de contención en los espacios litorales, cuyas posibi-

lidades de crecimiento habrán de cuantificarse en función de su capacidad de acogida o capacidad de carga²⁹, definida como el límite de tolerancia más allá de la cual se saturan las instalaciones (capacidad de carga física), se degrada el medio ambiente (capacidad de carga ambiental) o disminuye el placer o el bienestar del visitante (capacidad de carga psicológica)³⁰. Por otro lado, el alcance del modelo sostenible implica también aceptar que los problemas que se derivan de la implantación urbanística en el litoral han de ser incardinados mediante técnicas de planificación integrada, que han de permitir equilibrar el impacto territorial que el urbanismo supone. En este sentido se manifiesta el nuevo Estatuto de autonomía balear, cuyo artículo 23, titulado «Medio ambiente», señala que «las Administraciones Públicas de las Islas Baleares, en el ámbito de sus competencias, protegerán el medio ambiente e impulsarán un modelo de desarrollo equitativo, territorialmente equilibrado y sostenible» (apartado 1). En concreto, como se especifica luego en el segundo apartado, los poderes públicos «velarán por la defensa y la protección de la naturaleza, del territorio, del medio ambiente y del paisaje» y «establecerán políticas de gestión, ordenación y mejora de su calidad armonizándolas con las transformaciones que se producen por la evolución social, económica y ambiental». Mención aparte merece también objetivo previsto en el artículo 24.1 del Estatuto de 2007, de mantenimiento y mejora del liderazgo turístico, pues no ignora que los valores ambientales, patrimoniales, territoriales y culturales han de actuar no sólo como límites, sino sobre todo como activos para el turismo. El mantenimiento y mejora del liderazgo turístico debe sin duda entenderse con tendencia hacia estándares de calidad, singularidad y diversificación³¹, con el fin de conseguir un desarrollo turístico sostenible, y debe también implicar, como ha sido reconocido tanto a nivel internacional (Organización Mundial del Turismo)³² como a nivel comunitario (Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente: «Medio Ambiente 2010: El futuro está en nuestras manos»)³³, adoptar planteamientos integrales que busquen un equilibrio entre objetivos ambientales, sociales y económicos, todo ello en el marco de una acción dirigida a la realización de un modelo de desarrollo inspirado por el principio de sostenibilidad, en una muestra de afirmación concreta del artículo 23 del Estatuto balear.

El Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente hace referencia de manera específica a la que es una de las principales preocupaciones actuales en el tema ambiental a nivel comunitario y regional europeo: la gestión integrada de las zonas costeras (Recomendación 2002/413, del Parlamento europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2002), que es la primera manifestación de una ordenación del territorio integrada y participativa a nivel europeo, como ha puesto de relieve BOUAZZA ARIÑO³⁴. La Recomendación 2002/413/CE propone a los Estados miembros, entre otras medidas: a) planes estratégicos nacionales para ejercer el control de todo proceso de urbanización suplementario y la explotación de las zonas no urbanas que deberían respetar las características naturales del medio costero; b) mecanismos de adquisición de terrenos y declaraciones

de cesión al dominio público para garantizar el acceso del público a las zonas de ocio, sin, por ello, dejar de proteger las zonas sensibles; c) acuerdos contractuales o voluntarios con productores de las zonas costeras; (...). Esta Recomendación tiene por objeto, en definitiva, alentar a los Estados miembros a establecer un inventario nacional que recoja toda la información necesaria aplicable a la elaboración de una estrategia para fomentar la gestión integrada de las zonas costeras, con el fin de paliar los procesos de erosión que sufren los ecosistemas litorales europeos. Como respuesta a esta Recomendación, el Gobierno de España dio a conocer a finales de 2005 un documento titulado Estrategia Española de Gestión Integrada de Zonas Costeras, que se ha concretado en septiembre de 2007 en la Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa, cuyos retos son frenar la ocupación masiva de la franja costera, recuperar la funcionalidad física y natural del litoral, mitigar los efectos del cambio climático y cambiar el modelo de gestión de la costa. Por otro lado, la Comisión de las Comunidades Europeas ha presentado en junio de 2007 una Comunicación que contiene un informe al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la evaluación de la gestión integrada en las zonas costeras en Europa, donde se destaca que la Recomendación sobre la gestión integrada de la costa de 2002 sigue siendo válida para fomentar el progreso hacia una ordenación y gestión más integradas en el litoral, debiéndose en todo caso impulsar la ordenación y gestión marina de la Unión Europea, de conformidad con la nueva Directiva sobre la Estrategia Marina, que reclama la estrecha colaboración entre todos los países que comparten una región marina, con el fin de conseguir un buen estado ecológico para 2020. El resultado ha sido para el mar Mediterráneo la aprobación de un Protocolo relativo a la Gestión Integrada de las Zonas Costeras del Mediterráneo, firmado en Estaña en enero de 2008, en forma de protocolo al Convenio para la Protección del Medio Marino y de la Región Costera del Mediterráneo, adoptado en Barcelona en 1976 y enmendado en 1995, y en el que la Unión Europea es parte contratante. La aprobación de este Protocolo sobre Gestión Integrada de las Zonas Costeras constituye un instrumento jurídico que establece normas vinculantes que son necesarias para contribuir al desarrollo sostenible de las zonas costeras del mar Mediterráneo y para ocuparse de los efectos del cambio climático en estas zonas sensibles. El artículo 12 del Protocolo dedica una regulación específica para las islas, que gozarán de una protección especial. A estos efectos, en los espacios insulares habrán de promoverse «actividades favorables al medio ambiente» así como «medidas especiales para garantizar la participación de los habitantes en la protección de los ecosistemas costeros basándose en sus usos y conocimientos locales» [apartado a)]. Por otro lado, también se «tendrán en cuenta las especificidades del medio ambiente insular y la necesidad de asegurar la interacción entre islas en las estrategias, planes, programas e instrumentos de gestión costeros nacionales, en particular en el ámbito del transporte, el turismo, la pesca, los desechos y el agua» [apartado b)].

B) El carácter insular de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares hace que ésta, sin duda, no sea ajena a los proble-

mas de gestión sostenible del litoral. Para afrontarla, desde las diversas instancias de gobierno se ha ido configurando un amplio cuerpo normativo, como ya se ha visto antes, que responde, precisamente, al propósito de asegurar un correcto balance entre el medio natural y el desarrollo de las actividades humanas, propósito que, sin embargo, todavía no ha alcanzado su máximo esplendor, como hemos tenido ocasión de apreciar. Por otro lado, para responder a este reto de nueva gestión de la costa, en febrero de 2005 el Gobierno de las Islas Baleares y el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) crearon en el Instituto Mediterráneo de Estudios Avanzados (IMEDEA)³⁵ una Unidad de Investigación y Gestión Integrada de la Zona Costera (UGIZC)³⁶, cuya tarea principal ha sido el desarrollo del conocimiento científico de los procesos que controlan el comportamiento del sistema costero así como el desarrollo de nuevas tecnologías e instrumentos para aplicarlas a un proceso de gestión integrada de la zona costera de las Islas Baleares. Esta iniciativa está constituida por más de 35 proyectos de investigación³⁷ que responden a prioridades de conocimiento internacionalmente aceptadas y en los que están participando más de 50 investigadores de múltiples disciplinas. El proyecto se está desarrollando siguiendo cuatro grandes ejes, tres verticales (Eje 1: Investigación disciplinar; Eje 2: Investigación multidisciplinar; Eje 3: Investigación orientada y desarrollo tecnológico) y un cuarto eje horizontal, que se ocupa de la transferencia de conocimiento, así como de la divulgación de los principios de sostenibilidad y gestión integrada de zonas costeras. Las investigaciones desarrolladas en el Eje 1 se subdividen a la vez en tres grandes áreas temáticas que siguen los estándares internacionales: 1) medio ambiente; 2) sociedad, economía y cultura; y 3) gobernanza y dimensión jurídico-administrativa³⁸. El Eje 2, a su vez, se divide en cuatro bloques de investigación: 1) zonificación de las unidades de gestión integrada; 2) estudio bibliométrico; 3) sistema de indicadores; y 4) sistema de información ambiental. Finalmente, el Eje 3 se subdivide en dos áreas: 1) sistema de información geográfico; y 2) propuesta de plataforma tecnológica litoral. De los informes finales de los distintos proyectos específicos³⁹, merece en estos momentos destacar el relativo al «Sistema de indicadores para la gestión integrada de la zona costera de las Islas Baleares», realizado en colaboración con el Consejo Económico y Social de las Islas Baleares (CES), y que ha culminado con la aprobación del Dictamen 5/2007, de 17 de diciembre, del mencionado Consejo, que ha contado con el apoyo de todos los agentes sociales de las Islas Baleares. Su importancia destaca porque pretende dar respuesta a las recomendaciones emanadas del Primer Gran Forum sobre Estrategias Comunitarias de la GIZC, que se celebró en España en 2002, que proponían el desarrollo y la implementación de indicadores para evaluar la sostenibilidad del litoral⁴⁰ –pese a la complejidad y a las dificultades intrínsecas de los indicadores⁴¹–, con el objetivo de mejorar la gestión de las costas. La propuesta conjunta elaborada por el IMEDEA y el CES, recogida en el citado Dictamen 5/2007, presenta 54 indicadores divididos en tres categorías: 1) gobernanza (se presentan 8 indicadores para evaluar cuatro aspectos claves de un sistema de gobernanza funcional: instituciones, legislación, implementación e integración); 2) socioeconomía (se presentan 41 indicadores organizados por categorías que afectan al me-

dio ambiente marino y litoral balear, tales como economía, ocupación y capital humano, turismo, consumo de recursos naturales, contaminación, población, urbanismo, desarrollo en la zona costera, cambio climático, innovación y cohesión social); y 3) medio ambiente (se presentan 4 indicadores que han sido seleccionados porque están recogidos en la legislación medioambiental). Por otro lado, el mencionado Dictamen 5/2007 también propone una serie de recomendaciones específicas para la implementación del sistema de indicadores para la GIZC⁴², como por ejemplo, que se emprendan las acciones y se disponga de los recursos necesarios para implementar el sistema de indicadores, dando prioridad a los indicadores con alta idoneidad e importancia, que proceda a adecuar o crear la normativa necesaria para regularizar y apoyar la implementación y ejecución del sistema de indicadores, o que se cree un observatorio ambiental del medio costero para analizar y disponer de los indicadores.

La continuidad de este importante proyecto del IMEDEA, que supone una verdadera estrategia de gestión sostenible en el litoral balear, parece que en la actualidad está formalmente vinculada a lo que se conoce como Sistema de Observación Costero de las Islas Baleares (SOCIB), que es una potente iniciativa conjunta del actual Ministerio del Ciencia e Innovación y el Gobierno de las Islas Baleares para la creación de una infraestructura científico tecnológica (ICT) para la investigación del medio marino y, en particular, de las aguas comprendidas entre el talud continental y la línea de costa en las Islas Baleares. A finales del 2007, el entonces denominado Ministerio de Educación y Ciencia y el Gobierno balear firmaron un Convenio de Colaboración para la creación del Consorcio para el diseño, construcción, equipamiento y explotación del Sistema de Observación Costero de las Islas Baleares (Convenio publicado en el BOE de 5 abril de 2008), cuyos objetivos son, según la cláusula segunda del mencionado Convenio: a) ser una plataforma de soporte a la investigación en el medio marino, es decir, una estructura para la adquisición, procesamiento, análisis y diseminación de información multidisciplinar del medio marino, de forma sistemática y regular; b) desarrollar tecnologías para su propio uso y que a su vez sean transferidas a otros proyectos de observatorios costeros semejantes; c) facilitar el desarrollo de una estructura de gestión costera, proponiendo la definición de una agenda estratégica de investigación e innovación en este tema. En definitiva, tal como expone luego el Anexo I del Convenio, el SOCIB se define como una infraestructura multiplataforma de observación del medio costero que servirá para dar soporte y potenciar las actividades de investigación y desarrollo tecnológico en el entorno costero. El funcionamiento del SOCIB se basará en la conjugación de datos procedentes de diversos sistemas de muestreo en tiempo real (satélites, fondeos, campañas oceanográficas, buques de oportunidad, sensores remotos...) que proporcionarán información sobre distintos aspectos del ecosistema marino (físicos, químicos, biológicos y geológicos) y su asimilación e interpretación mediante modelos numéricos operacionales. En fin, se trata, como puede apreciarse, de un macro proyecto de experimentación e innovación tecnológica que aspira a ser de referencia internacional.

BIBLIOGRAFÍA

Análisis y Diagnóstico de las *Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares*, Govern Balear, Conselleria de Medi Ambient, Ordenació del Territori i litoral, 1997.

BOUAZZA ARIÑO, O., “El turismo en el marco de una ordenación integrada: instrumentos internacionales y derecho comunitario”, *RAAP*, núm. 27, 2005.

CALERO RODRÍGUEZ, J. R., *Régimen Jurídico de las Costas Españolas*, Ed. Aranzadi, Navarra, 1995.

COLOM PASTOR, B., “La posició dels consells insulars: organització i competències”, en *Els consells insulars en l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears*, Ed. Lleonard Muntaner, Palma, 2007.

FABEIRO MOSQUERA, A., “La protección del paisaje: su creciente importancia en el ámbito internacional y la dispersión de instrumentos jurídicos para su protección integral en el Derecho español”, *REDA*, núm. 131, 2006.

HERRAIZ SERRANO, O., “La ordenación territorial del turismo. La planificación turística”, en *El derecho del turismo en el Estado autonómico*, dir. por José Tudela Aranda, Ed. Cortes de Aragón, Zaragoza, 2006.

MARTÍN MATEO, R., *Tratado de derecho ambiental*, Vol. I, 1ª ed, Trivium, Madrid, 1991.

MAYOL SERRA, J.; MACHADO CARRILLO, A., *Medi Ambient, Ecologia i Turisme a les Illes Balears*, Ed. Moll, Palma, 1992.

PAREJO ALFONSO, L., JIMÉNEZ BLANCO, A., ORTEGA ÁLVAREZ, L., *Manual de Derecho Administrativo*, Vol. 2, 5ª ed., Ed. Ariel, Barcelona, 1998.

PICORNELL BAUZÀ, C., “Els impactes del turisme”, en el vol. *Turisme, Societat i Economia a les Balears*, ed. por BENITEZ MAIRATA, J., RIPOLL MARTÍNEZ, A., y SERRA BUSQUETS, S., Fundació Emili Darder, Palma, 1994.

RODRÍGUEZ LÓPEZ, P., *Comentarios a la Ley de Costas*, Ed. Dijusa, Madrid, 2003.

SANTAMARIA PASTOR, J. A., *Fundamentos de Derecho Administrativo I*, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988.

SOCIAS CAMACHO, J. M.; TRIAS PRATS, B., “Política ambiental de las Islas Baleares”, en *Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006*, Ed. Thomson-Aranzadi, Navarra, 2006.

VERA REBOLLO, J. F., “Turismo y territorio en el litoral mediterráneo español”, *Estudios Territoriales*, núm. 32, 1990.

- 1 En palabras de CALERO RODRÍGUEZ, J. R., el artículo 132 de la CE «no sólo declara el carácter demanial de los espacios costeros, sino que además indica que la propiedad de los mismos es estatal, y no de otras entidades públicas, con lo que, a primera vista, pudiera entenderse que esta atribución de titularidad va a significar en alguna medida una cierta asignación de competencias, aunque sólo fueran las imprescindibles para el ejercicio de las facultades inherentes al derecho de propiedad», en *Régimen Jurídico de las Costas Españolas*, Ed. Aranzadi, Navarra, 1995, p. 108.
- 2 CALERO RODRÍGUEZ J.R., *Régimen Jurídico...*, cit., p. 109-110.
- 3 CALERO RODRÍGUEZ J. R., *Régimen Jurídico...*, cit., p. 111-116.
- 4 CALERO RODRÍGUEZ J.R., *Régimen Jurídico...*, cit., p. 119.
- 5 CALERO RODRÍGUEZ J.R., *Régimen Jurídico...*, cit., p. 119-129.
- 6 La competencia sólo se transfirió a los consejos insulares de Menorca y de Ibiza y Formentera.
- 7 La competencia sólo se transfirió a los consejos insulares de Menorca y de Ibiza y Formentera.
- 8 Ley orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.
- 9 Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.
- 10 Ley orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.
- 11 Ley orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.
- 12 Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobada por el Pleno del Parlamento de Canarias, el día 13 de septiembre de 2006.
- 13 Ley orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.
- 14 Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, de 9 de febrero de 2007.
- 15 Artículo 13 (Derechos, deberes y libertades reconocidos a los ciudadanos de las Illes Balears); Artículo 14 (Derechos en relaciones con las Administraciones Públicas); Artículo 15 (Derechos de participación); Artículo 16 (Derechos sociales); Artículo 17 (No discriminación por razón de sexo); Artículo 18 (Derechos en el ámbito cultural y en relación con la identidad del pueblo de las Illes Balears y con la creatividad); Artículo 19 (Derechos en relación con la personas dependientes); Artículo 20 (Catástrofes); Artículo 21 (Pobreza e inserción social); Artículo 22 (Derecho de acceso a una vivienda digna); Artículo 23 (Medio ambiente); Artículo 24 (Actividad turística y sector primario); Artículo 25 (Salud); Artículo 26 (Educación); Artículo 27 (Derechos relativos al empleo y al trabajo); Artículo 28 (Datos personales y ficheros); Artículo 29 (Nuevas tecnologías y sociedad de la información).
- 16 Según el informe emitido por el Senado, por tres razones esenciales: primero, porque el texto balear regula en puridad y básicamente principios rectores, más que derechos *sensu stricto*; segundo, el núcleo esencial de regulación de derechos y libertades de los ciudadanos de las Illes Balears sigue hallándose, por expresa mención del texto estatutario (art. 13.1), en la Constitución y en los textos internacionales en la materia; y tercero, el texto balear no prevé ningún mecanismo específico de garantía de los derechos y libertades, que actúe en juxtaposición al incluido en la Constitución.

- 17 Sobre los principios rectores de la política social y económica, véase SANTAMARIA PASTOR, J. A., *Fundamentos de Derecho Administrativo I*, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988, p. 226 a 234.
- 18 COLOM PASTOR, B., "La posició dels consells insulars: organització i competències", en *Els consells insulars en l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears*, Ed. Lleonard Muntaner, Palma, 2007, p. 123-124.
- 19 COLOM PASTOR, B., "La posició dels consells insulars ...", cit., p. 124-125.
- 20 Según el Decreto 23/2008, de 10 de octubre, del Presidente de las Islas Baleares, por el que se modifica el Decreto 11/2007, de 11 de julio, del Presidente de las Islas Baleares, por el cual se establecen las competencias y estructura orgánica de las consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, de la Consejería de Medio Ambiente depende la nueva Dirección General del Mar y el Litoral, con las siguientes competencias en relación con las costas: ordenación del litoral, intervenciones en la zona de servidumbre de protección de costas, actuaciones en dominio público marítimo-terrestre, ejecución de planes y acuerdos nacionales e internacionales relativos a las competencias de la dirección general.
- 21 Al respecto, debe tenerse en cuenta el Decreto 72/1994, de 26 de mayo, por el que se regula la formulación, tramitación y aprobación de los planes o normas de ordenación del litoral. Hasta el momento, no se tiene constancia de que se haya aprobado ningún plan de ordenación del litoral previsto en el Decreto 72/1994.
- 22 COLOM PASTOR, B., "La posició dels consells insulars ...", cit., p. 125.
- 23 Como pone de relieve RODRÍGUEZ LÓPEZ, P., la STC 77/1984, ya se pronunció en el sentido de que «el concepto de dominio público sirve para calificar una categoría de bienes, pero no para aislar una porción de territorio de su entorno y considerarlo como una zona exenta de las competencias de los diversos entes públicos que las ostenten», en *Comentarios a la Ley de Costas*, Ed. Dijusa, Madrid, 2003, p. 297.
- 24 El artículo 1 de la Ley 2/2001, de 2 de marzo, de atribución de competencias a los consejos insulares en materia de ordenación del territorio, establece que corresponde a las administraciones insulares la competencia para la aprobación de los respectivos planes insulares. Por otro lado, fija la relación de planes directores sectoriales reservados igualmente a los consejos insulares (canteras, residuos sólidos no peligrosos, ordenación de la oferta turística, equipamientos comerciales y campos de golf), y añade que también es competencia suya la elaboración y aprobación de otros planes directores sectoriales cuando así lo prevea las correspondientes leyes atributivas de competencias (por ejemplo, el plan director de carreteras, tal como indica el artículo 2 de la Ley 16/2003, de 14 de diciembre, de atribución de competencias a los consejos insulares en materia de carreteras y caminos).
- 25 Véase SOCIAS CAMACHO, J. M., y TRIAS PRATS, B., "Política ambiental de las Islas Baleares", en *Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006*, Ed. Thomson-Aranzadi, Navarra, 2006.
- 26 Sobre esta cuestión, véase VERA REBOLLO, J. F., "Turismo y territorio en el litoral mediterráneo español", *Estudios Territoriales*, núm. 32 (1990), p. 89, que advierte de la "improvisación característica de los años del despegue" del turismo; MAYOL SERRA, J., y MACHADO CARRILLO, A., *Medi Ambient, Ecologia i Turisme a les Illes Balears*, Ed. Moll, Palma, 1992, p. 40 a 45.
- 27 Véase el volumen *Análisis y Diagnóstico de las Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares*, Govern Balear, Conselleria de Medi Ambient, Ordenació del Territori i litoral, 1997, p. 73.
- 28 VERA REBOLLO, J.F., "Turismo y territorio en el litoral...", cit., p. 83.
- 29 La doctrina francesa, ya con ocasión de la aparición de la Ley del litoral de 1986, ha subrayado que la determinación de la capacidad de acogida precisa localizar y dimensionar el suelo urbanizable de la costa teniendo en cuenta varios criterios: la preservación de los espacios naturales, la protección de las actividades costeras tradicionales y el libre acceso del público a la ribera del mar. Por su parte, la Organización Mundial del Turismo ha indicado que la capacidad de acogida corresponde al nivel de afluencia turística y de equipamiento que puede asumir una región para la mayor satisfacción de sus visitantes y sin repercusión importante sobre sus recursos; y que su estimación comprende varios aspectos: la capacidad física (numero de usuarios que pueden ser acogidos), la capacidad ecológica, la capacidad de asimilación de recursos y la capacidad de gestión (capacidad de la Administración para hallar un justo medio entre calidad del turismo y repercusión sobre los recursos).
- 30 PICORNELL BAUZÀ, C., "Els impactes del turisme", en el vol. col. *Turisme, Societat i Economia a les Balears*, ed. por BENITEZ MAIRATA, J., RIPOLL MARTÍNEZ, A., y SERRA BUSQUETS, S., *Fundació Emili Darder*, Palma, 1994, p. 12 a 14.
- 31 La «promoción y el incremento de la calidad de la oferta, así como la desestacionalización», «disponer el nuevo modelo de crecimiento turístico de tal manera que prevalezca la calidad sobre la cantidad», «no sólo fomentar la calidad, sino también la competitividad de nuestras empresas en el mercado internacional», son parámetros fundamentales de la Exposición de Motivos de Ley 2/1999, de 24 de marzo, general turística de las Illes Balears. Competitividad y calidad turística son, en definitiva, principios asumidos por la mayoría de leyes de ordenación del turismo aprobadas para cada una de las Comunidades Autónomas. Común a todas leyes autonómicas de ordenación del turismo promulgadas es también la previsión de instrumentos de planificación turística que han de integrarse necesariamente con la ordenación territorial y urbanística. Las leyes generales del turismo se han encargado, entre otros menesteres, de ofrecer una nueva valoración del planeamiento territorial que incide sobre los espacios turísticos, ocupándose, a la vez, de designar todos aquellos aspectos que, de una forma u otra, sirven para alcanzar el nuevo modelo de turismo sostenible. La normativa más innovadora y fructífera en cuanto a medidas de planificación, ordenación y fomento cualitativo de la oferta turística es, sin duda, junto a la de las Islas Canarias, la de las Islas Baleares, comunidad cuyo proceso legislativo y reglamentario ha culminado con la aprobación de la Ley 2/1999, de 24 de marzo, antes mencionada, y la Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears y de medidas tributarias.
- 32 La Organización Mundial del Turismo define el desarrollo turístico sostenible como aquel que: «atiende a las necesidades de los turistas actuales y de las regiones receptoras y al mismo tiempo protege y fomenta las oportunidades para el futuro. Se concibe como una vía hacia la gestión de todos los recursos de forma que puedan satisfacer las necesidades económicas, sociales y estéticas, respetando al mismo tiempo la integridad cultural, los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los sistemas que sostienen la vida».
- 33 El Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea forma parte de un conjunto de medidas que nacen a remolque de la Conferencia de Estocolmo de 1972, que institucionaliza por primera vez en Europa la convicción de que «el hombre tiene el derecho fundamental... al disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras». La inmediata consecuencia de

la Declaración de Estocolmo fue la aprobación del Primer Programa de Acción de las Comunidades Europeas (período 1973-1977), que se centró en la reducción de la contaminación y de las perturbaciones medioambientales así como en la mejora del medio ambiente; seguidamente, se aprobó el Segundo Programa (1977-1881), que se destacó por la protección y la gestión racional del espacio, del medio y de los recursos naturales; el Tercer Programa (1982-1986), incorporó nuevos ámbitos, como la protección del medio ambiente en la región mediterránea; el Cuarto Programa (1987-1992), se centró en la vinculación de calidad de vida a la tutela ambiental; el Quinto (decenio de los años noventa), influido por la Conferencia mundial convocada por la ONU en Río de Janeiro en 1992, supuso un salto cualitativo, expresado en su significativa denominación como “Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible”. Su aplicación no alcanzó, sin embargo, las expectativas previstas, debido a la falta de una visión integradora y a la ausencia de instrumentos a través de los cuales canalizar las distintas exigencias sectoriales de las políticas a desarrollar en un mismo territorio. Tomada buena nota de estas disfunciones, se aprobó finalmente el Sexto Programa (2000-2010), que parece querer concretar algunas de las directrices de otro documento aprobado con anterioridad, la Estrategia Territorial Europea (1999), que se centró en tres objetivos fundamentales: desarrollo territorial policéntrico; acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento; y gestión prudente de la naturaleza y el patrimonio cultural. A partir de estos objetivos estratégicos, el Sexto Programa apuesta definitivamente por la planificación integrada en la política regional comunitaria al reconocerse el estrecho vínculo que existe entre las políticas económicas y sociales de la Comunidad y su posible repercusión en el medio ambiente. A los anteriores instrumentos comunitarios debe sumarse también el Convenio Europeo del Paisaje (número 176 del Consejo de Europa), hecho en Florencia el 20 de octubre de 2000, cuya ratificación por España se ha producido el 6 de noviembre de 2007 (BOE de 5 de febrero de 2008), que define el paisaje como el entorno tal y como es percibido por los ciudadanos, y que debe protegerse mediante una estrategia territorial vinculada a una planificación integral sostenible. La bibliografía consultada ha sido: PAREJO ALFONSO, L., JIMÉNEZ BLANCO, A., ORTEGA ÁLVAREZ, L., *Manual de Derecho Administrativo*, Vol. 2, 5ª ed., Ed. Ariel, Barcelona, 1998, p. 217 y 218; MARTÍN MATEO, R., *Tratado de derecho ambiental*, Vol. I, 1ª ed, Trivium, Madrid, 1991, p. 104; HERRAIZ SERRANO, O., “La ordenación territorial del turismo. La planificación turística”, en *El derecho del turismo en el Estado autonómico*, dir. por José Tudela Aranda, Ed. Cortes de Aragón, Zaragoza, 2006, p. 312-315; BOUAZZA ARIÑO, O., “El turismo en el marco de una ordenación integrada: instrumentos internacionales y derecho comunitario”, RAAP, núm. 27 (2005), p. 227-229; y FABEIRO MOSQUERA, A., “La protección del paisaje: su creciente importancia en el ámbito internacional y la dispersión de instrumentos jurídicos para su protección integral en el Derecho español”, REDA, núm. 131 (2006), p. 520.

34 BOUAZZA ARIÑO, O., “El turismo en el marco de una ...”, cit., p. 229.

35 El IMEDEA es un centro mixto entre el Consejo Superior de Investigaciones Científicas y la Universidad de las Islas Baleares, cuyo objetivo general es contribuir al avance del conocimiento en las áreas críticas y estratégicas, y contribuir a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos europeos y, en particular, de aquellos de las Islas Baleares. Una de las cinco líneas de investigación del IMEDEA es la que lleva por título «Variabilidad de la zona costera y ciencia de la sostenibilidad: gestión integrada en la zona costera, innovación y turismo».

36 Para más información, puede consultarse <http://www.costabalearsostenible.es/>.

37 El investigador principal es el doctor Joaquim Tintoré.

38 El proyecto específico que este último bloque, titulado «El marco jurídico en las zonas costeras de las Islas Baleares», pretende ofrecer un conocimiento claro y sistemático de las diversas normas concurrentes sobre el espacio costero balear, con el fin de obtener una perspectiva integrada del conjunto normativo aplicable. Los investigadores principales de este proyecto específico son yo misma junto a Bartomeu Trias Prats, y lo que se ha perseguido ha sido generar una base de datos, susceptible en su caso de integrarse en un sistema de información geográfica, que funcione como herramienta ágil de trabajo para los distintos agentes (públicos y privados) que operan en las zonas costeras y, a la vez, como fuente accesible de conocimiento para los ciudadanos interesados en general.

39 Toda la información puede consultarse en <http://www.costabalearsostenible.es/>.

40 Como consecuencia, se creó un Grupo de Trabajo sobre Indicadores y Datos (WG-ID), que tenían la misión de asesorar al grupo de GIZC de la UE sobre cómo implementar una evaluación de las zonas costeras basada e indicadores.

41 El informe sobre el Sistema de Indicadores para la GIZC, elaborado por el IMEDEA y el CES, en su parte introductoria recoge la siguiente definición de indicador: [Una medida que] proporciona una visión simplificada de un fenómeno más complejo, o que proporciona una visión más detallada sobre una tendencia, o que, simplemente, no puede ser observada. De esta forma, los indicadores cuantifican y simplifican una información (WG-ID 2002).

42 Asimismo, también se prevén recomendaciones y metodologías detalladas para cada uno de lo indicadores.

La ordenación, planificación y gestión del litoral en Cataluña: el plan estratégico para la gestión integrada de las zonas costeras en Cataluña

Josep M. Aguirre i Font

INTRODUCCIÓN

Uno de los grandes patrimonios naturales de Cataluña es su litoral³, que se configura como un entorno frágil, marcado por un denso poblamiento, por la escasez de recursos naturales básicos como el agua, por la pobreza de sus suelos, por los incendios forestales y por la presión del turismo y la especulación urbanística.

Durante décadas, el litoral catalán ha estado amenazado por las políticas urbanísticas poco respetuosas con el medio ambiente y su paisaje. Si a este hecho añadimos la expansión del mercado inmobiliario de los últimos años, impulsado muchas veces por los mismos gestores municipales, que carecen de recursos presupuestarios para afrontar las necesidades específicas de sus poblaciones, el resultado es la situación actual. En este sentido, los datos son diáfanos: en 13 de los 75 municipios costeros catalanes, la urbanización es prácticamente del 100%, y en 30 más, llega al 75%. La saturación en el litoral catalán es más que evidente, y así también lo constata el hecho de que entre los años 1981 y 2001 la construcción de viviendas creció el doble que la población empadronada; mientras que la población aumentó un 36%, el número de viviendas lo hizo un 60,5%. De este conjunto de viviendas la mitad son segundas residencias, y los porcentajes más altos corresponden a la Costa Dorada (71,3%) y a la Costa Brava (64,6%)².

Así pues, con la entrada al siglo XXI se vuelve a plantear el viejo reto de proteger de manera eficiente nuestro entorno costero. También plantea este reto la Recomendación 2002/413/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2002, sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa. Esta recomendación establece la necesidad de gestionar de manera integrada las zonas costeras mediante instrumentos respetuosos con las características locales y la gran diversidad de las zonas costeras, con el fin de responder a las necesidades de estas zonas con soluciones específicas y medidas flexibles.

Ahora bien, el reto de articular este nuevo modelo de gestión integrada de la zona costera no es sencillo. El régimen jurídico del litoral³ y su ordenación son enormemente com-

plejos por culpa de su precario marco competencial⁴ y la indefinición jurídica del mismo concepto de litoral, que han impedido su despliegue global y efectivo a lo largo de las últimas décadas⁵.

EL PLAN ESTRATÉGICO DE GESTIÓN INTEGRAL DE LAS ZONAS COSTANERAS DE CATALUÑA (PEGIZC)

Es en este difícil contexto en el que la Generalitat de Catalunya inició, en marzo de 2003⁶, el proceso de tramitación del Plan estratégico de gestión integrada de las zonas costeras de Cataluña (PEGIZC), en el marco del Proyecto europeo EN-PLAN⁷ (Evaluación Ambiental de Planes y Programas), que tiene como objetivo facilitar la integración de los criterios ambientales en la planificación de este territorio tan sensible.

La experimentación se inició con la voluntad de afrontar, al mismo tiempo, la necesidad de poner orden y de organizar el 7% del territorio de Cataluña, que, sin embargo, acoge durante todo el año a más del 45% de su población y en el período estival, a más del 95% de los visitantes externos, y la exigencia legal de desarrollar una estrategia para la GIZC de acuerdo con lo que dispone la citada Recomendación 2002/413/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2002.

El ámbito elegido se centró en la línea de costa, cuya longitud es de 826,5 km. De hecho, se trata de un multiámbito compuesto por ámbitos diferenciados, el terrestre y el marítimo. El ámbito terrestre está formado por municipios litorales, concretamente 70 municipios que ocupan 2.162 km². El ámbito marino coincide con el mar territorial, el área marina de dominio público que llega hasta 12 millas mar adentro. El ámbito terrestre tiene una gran importancia ambiental, puesto que los municipios litorales, con el 6,6% de la extensión territorial de Cataluña, concentran aproximadamente el 44% de la población catalana (más los aproximadamente 20 millones de visitantes al año). La presión demográfica se refleja en la superficie urbanizada y su evolución: cada año (1980-1997) se urbanizaban en el litoral catalán cerca de 1.000 ha.

El primer paso en la configuración del PEGIZC fue discutir ampliamente cuáles son los retos, los conflictos y los aspectos más importantes que hay que afrontar. Fruto del debate

con expertos y agentes, se determinaron siete cuestiones clave sobre las que trabajar más intensamente:

- Alcanzar un buen estado de las masas de agua litorales.
- Consolidar como tal el suelo no urbanizado de interés.
- Mejorar la sostenibilidad de los sistemas urbanos litorales.
- Minimizar el riesgo de contaminación de las aguas marinas.
- Minimizar los riesgos y costes ambientales, sociales y económicos de la erosión del litoral
- Preservar y recuperar la biodiversidad terrestre y marina.
- Aumentar y consolidar el grado de coordinación y la responsabilidad compartida de los agentes y expertos.

Partiendo de estos retos u objetivos, el PEGIZC fue concebido como un mecanismo para el cambio y la transformación de una realidad que, como se ha afirmado, es compleja y poco predispuesta a nuevas formas de actuar. Para llevar a buen puerto este cambio, el PEGIZC configuró un conjunto de cinco instrumentos de cambio –que el Plan bautiza simbólicamente como motores–, que son las plataformas que tendrían que permitir avanzar hacia el objetivo general del Plan: impulsar un cambio de tendencia en el desarrollo futuro de la actividad humana en el litoral catalán dirigiéndola hacia escenarios más sostenibles. Los cinco instrumentos definidos por el Plan para este cambio de tendencia son:

- Una unidad para la coordinación y promoción de planes, programas y proyectos.
- Una base legislativa coherente para el desarrollo de la GIZC.
- Una estructura financiera solvente.
- Una experimentación demostrativa y dinámica
- Un foro de discusión y observación permanentes.

El primero de estos instrumentos, la unidad de coordinación, nace de la necesidad de encontrar un eje común que integre y dé coherencia a los muchos planes, programas y proyectos que impulsan diferentes agentes públicos y privados que se desarrollan en el ámbito del PEGIZC. Para ello se definió una unidad de gestión que pudiese coordinar las iniciativas de planificación y gestión que se lleven a cabo en el ámbito litoral y dotarlas de evaluación ambiental integrada, de acuerdo con las directivas europeas, y promover planes, programas y proyectos de interés.

El segundo de ellos consistía en la articulación de una base legislativa, a través de una ley, que definiese el marco general para el desarrollo de la GIZC y para la protección integral de los activos ambientales del litoral.

El tercero defendía la necesidad de articular una estructura financiera que determine inicialmente los costes de ejecución y las fuentes de financiación necesarias para el desarrollo del Plan, y que posteriormente configure un fondo económico para la protección y recuperación de los activos ambientales

del litoral al que contribuyan los agentes de forma proporcional a los rendimientos económicos obtenidos.

El cuarto instrumento o motor planteaba la programación de experiencias piloto donde se puedan valorar y probar las líneas de acción que propone el Plan a escala local y detallada, y proponía el delta del río Tordera como ámbito más idóneo para iniciar la experimentación.

Finalmente, el quinto instrumento argumentaba la consolidación de las estructuras de diálogo y comunicación creadas durante la elaboración del Plan, y constituía oficialmente el Foro del Litoral, que serviría para canalizar la representación y la opinión de todos los agentes del litoral, para gestionar el Observatori del Litoral⁸ como elemento clave para la transparencia del proceso de desarrollo del PEGIZC, y para conducir el debate y la concertación de intereses en el marco de la negociación entre los agentes para la ejecución del PEGIZC.

De los cinco instrumentos que la memoria del PEGIZC configuró en junio de 2004, hasta día de hoy –y han pasado más de cuatro años– no se ha desarrollado de forma efectiva ninguno de ellos. Es decir, no existe ninguna unidad de coordinación de los planes y programas en este espacio; no existe públicamente el Proyecto de ley de ordenación del litoral; no se ha creado ninguna estructura financiera; las experiencias piloto no se han desarrollado –a excepción de la experiencia del Consorcio de Colls i Miralpeix que el Plan tampoco contemplaba–; y el mencionado “Foro del Litoral” sigue sin ser creado. Síntomas todos ellos de la complejidad de la materia que abordaba este plan, y de las dificultades reales de hacer convergir los intereses de todas las Administraciones con competencias en ese territorio –Estado, Generalitat y entes locales–, y a los cuales me referiré más adelante en este artículo.

De hecho, y para ser estrictos, el PEGIZC no fue más allá de la mencionada memoria aprobada en 2004, pues como se puede apreciar en las páginas web de las administraciones e instituciones que lo desarrollaron, el Plan no llegó a ser aprobado formalmente. El motivo probablemente obedece al hecho que para su desarrollo se requerían unas competencias por parte de la Generalitat de Catalunya de las que en ese momento no se disponía.

A pesar de que el PEGIZC constituye a día de hoy un mero proyecto, desde el año 2004 en Cataluña se han impulsado, sobre la base de las conclusiones del PEGIZC, otros proyectos y planes a escala europea, autonómica y local.

A nivel europeo destaca el Proyecto europeo Interreg IIIC-DEDUCE⁹, que impulsó el Departamento de Medio Ambiente y Vivienda de la Generalitat de Catalunya al finalizar los trabajos del PEGIZC. Este proyecto sirvió para establecer las bases metodológicas para la integración de la información y el conocimiento en las zonas costeras europeas utilizando indicadores de desarrollo sostenible¹⁰.

A una escala más local, durante los años 2004-2006, se impulsó el Plan estratégico del litoral de la Región Metropolitana de

Barcelona (RMB)¹¹ que abarca a los 27 municipios litorales de la RMB, que pertenecen a cuatro comarcas, una franja de 478 km² distribuidos a lo largo de 118,6 km de costa. El objetivo del Plan era estudiar los problemas y el potencial de desarrollo sostenible del territorio litoral de la RMB, y definir propuestas de acción. Fruto de las conclusiones de ese Plan estratégico nació otra experiencia, la del Consorcio de Colls i Miralpeix – Costa del Garraf¹², que se constituyó el 22 de noviembre de 2006 para gestionar de una manera sostenible e integrada el ámbito costero, marino y terrestre de la comarca del Garraf. El Consorcio sigue las directrices de la Recomendación europea de 30 de mayo de 2002 sobre aplicación de la gestión integrada de zonas costeras para favorecer la conexión biológica de estos espacios con el Parque Natural del Garraf, el Parque Natural del Río Foix y el Parque Natural de Olérdola, y constituye a día de hoy la única experiencia – aunque limitada a unos pocos municipios- de gestión integrada del litoral en Cataluña.

Finalmente a escala autonómica el trabajo de elaboración del PEGIZC tampoco fue en balde y de él nació la idea, mencionada como una de las siete cuestiones claves del Plan, de consolidar como tal el suelo no urbanizado de interés. Esta idea, como veremos a continuación, se hizo realidad a los pocos meses de aprobar la memoria del PEGIZC a través de los planes directores urbanísticos del sistema costero que suponen la articulación de la primera pieza jurídica para la configuración de un modelo de gestión integrada del conjunto del litoral catalán.

LOS PLANES DIRECTORES URBANÍSTICOS DEL SISTEMA COSTERO (PDUSC)

Los planes directores urbanísticos¹³ del sistema costero nacen –de acuerdo con el PEGIZC- con la voluntad de frenar el proceso urbanizador de manera inmediata, sin tener que esperar los resultados de una política de planificación territorial que podría tardar años. Para lograr este objetivo, los planes parten de la premisa que es necesario proteger y valorar los espacios costeros que aún están libres de ocupación, y evitar, siempre que sea posible, su urbanización.

Con esta voluntad se articulan dos normas, el Plan director urbanístico del sistema costero (PDUSC-1)¹⁴, cuyas disposiciones afectan al suelo clasificado como no urbanizable y el urbanizable no delimitado, y el Plan director urbanístico de los ámbitos del sistema costero integrados por sectores de suelo urbanizable delimitado sin plan parcial aprobado (PDUSC-2)¹⁵, que afecta al suelo clasificado como urbanizable delimitado sin plan parcial aprobado. Según argumentó el Gobierno de la Generalitat, la articulación de estas dos normas responde al mismo proceso de elaboración del primero de los planes, proceso que hizo evidente la importancia estratégica de intentar preservar, por su proximidad a la línea de costa y por sus valores intrínsecos, varios sectores de suelo urbanizable delimitado que no tenían un planeamiento derivado definitivamente aprobado.

El alcance concreto de los planes afecta a una franja litoral que oscila entre los 500 metros y los 2 km de la línea costera

–similar a la definida por el PEGIZC–. Dentro de la mencionada franja, el PDUSC-1 excluye del proceso urbanizador la práctica totalidad de los suelos no urbanizables y una buena parte de los suelos urbanizables no delimitados. Según los datos del Gobierno, esto supone preservar de manera plena un total de 23.500 ha situadas a primera línea de costa, lo que representa una superficie equivalente a unas dos veces y medio el término municipal de la ciudad de Barcelona. En relación con el PDUSC-2, de los 200 sectores de suelo urbanizable delimitado sin plan parcial aprobado que estudia el Plan, éste preserva 44, hecho que supone una superficie de 656 ha. Dentro, sin embargo, de estos 44 espacios solo 24 (327 ha) son calificados de suelo no urbanizable costero y para el resto (323 ha) se establecen unas directrices que aseguren que el desarrollo urbanístico que se produzca sea compatible con la calidad paisajística y ambiental.

Se trata de unos planes ambiciosos, pero que tampoco suponen una moratoria en el proceso urbanizador del litoral. De hecho, la estricta aplicación del Plan permite desarrollar unas 5621,18 ha, o lo que es lo mismo, más de 140.000 viviendas nuevas si se respeta la proporción propuesta por el Gobierno de veinticinco viviendas por hectárea. A pesar de todo, no se puede restar importancia a estos planes, ya que son la primera medida seria en los veinticinco años de autogobierno de Cataluña para proteger su entorno litoral.

Cabe decir que los planes intentan buscar el equilibrio con el reiterado principio del desarrollo urbanístico sostenible, definido en el artículo 3 de la Ley de urbanismo catalana como «la utilización racional del territorio y el medio ambiente», que comporta «conjugar las necesidades de crecimiento con la preservación de los recursos naturales y de los valores paisajísticos, arqueológicos, históricos y culturales, con el fin de garantizar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras». Se protege el litoral limitando de manera evidente la urbanización, pero al mismo tiempo todavía se deja un importante margen de crecimiento al conjunto de las poblaciones afectadas.

1. El Plan director urbanístico del sistema costero (PDUSC-1)

El objetivo del PDUSC-1¹⁶ es identificar todos aquellos espacios del litoral catalán clasificados por el planeamiento vigente como suelo urbanizable no delimitado y suelo no urbanizable, para preservarlos de su transformación y desarrollo urbano, y para garantizar el desarrollo urbanístico sostenible del litoral catalán.

Se quiere proteger de la urbanización la mayoría del suelo no urbanizable y urbanizable no delimitado que hay hoy en el litoral catalán, gran parte del cual –antes de la entrada en vigor del Plan– aún era susceptible de ser urbanizado con modificaciones puntuales del planeamiento municipal. De una manera más específica, el Plan también pretendía lo siguiente:

- Impedir la consolidación de barreras urbanas entre los espacios interiores y los del sistema costero.

- Proteger los valores de los espacios costeros: ambientales, paisajísticos, culturales, científicos, agrícolas, forestales, ganaderos o por razón de sus riquezas naturales.
- Preservar del proceso de transformación urbanística los espacios costeros afectados por riesgos naturales o antrópicos.
- Garantizar la efectividad de las limitaciones o servidumbres para proteger el dominio público marítimo-terrestre.
- Mejorar la calidad de vida por medio de la funcionalidad de los espacios costeros como ámbitos de interrelación entre la sociedad y la naturaleza: desde el mantenimiento de un recurso turístico básico y desde el apoyo de la biodiversidad, al conectar los espacios del interior con los del litoral.

Entre estos objetivos particulares del PDUSC-1 se distinguen algunos de los objetivos del PEGIJC, pero también de la actual Ley de costas (LC) que también preveía impedir la consolidación de barreras urbanas –artículo 30.1.b de la LC– o garantizar la efectividad de las limitaciones o servidumbres para proteger el dominio público marítimo-terrestre –capítulo II de la LC.

Respeto del ámbito de aplicación del PDUSC-1, está integrado por todos los términos municipales de la costa de Cataluña. Así, el Plan no se limita a hacer una mera referencia al litoral de Cataluña, sino que menciona uno por uno todos estos municipios, desde Portbou hasta Alcanar. Esta curiosa descripción se justifica en la naturaleza jurídica de la norma, el planeamiento urbanístico, que tiene como elemento de referencia los términos municipales.

Cabe destacar que el PDUSC-1 no afectará a todo el término municipal de estos municipios, sino solo al territorio comprendido dentro de una franja de 500 metros de anchura, aplicada en proyección horizontal tierra adentro, desde el límite del dominio público marítimo-terrestre, junto con los ámbitos exteriores a la mencionada franja incluidos en las unidades territoriales de regulación de suelo costero³⁷ que la sobrepasan. Estos ámbitos exteriores pueden llegar más allá de los 500 metros, hasta dos kilómetros tierra adentro.

Esta última referencia a la franja de 500 metros, idéntica a la zona de protección mínima del artículo 30 de la LC, es un buen ejemplo de la adecuación de este plan a la LC. Con este mismo objetivo, el Plan se acoge a la previsión del mismo artículo 30 de la LC y amplía la franja de protección de 500 metros en los ámbitos exteriores incluidos en las unidades territoriales de regulación de suelo costero que la sobrepasan.

A la hora de llevar a cabo los objetivos marcados, el PDUSC-1 configura dos nuevas categorías de suelo: el suelo no urbanizable costero –identificado en los planos de ordenación a través de las unidades territoriales de regulación del suelo costero– y el suelo costero especial –identificado a través de las unidades territoriales de regulación del suelo costero especial. La primera de ellas, la categoría de suelo no urbanizable costero, se define como aquella que, dentro y fuera de la franja

de 500 metros de anchura, comprenda suelo actualmente clasificado como suelo no urbanizable o suelo urbanizable no delimitado, sin programa de actuación urbanística o plan parcial de delimitación vigente. El suelo no urbanizable costero se deberá clasificar en alguna de estas cuatro subcategorías:

- Suelo no urbanizable costero incluido en un PEIN: es la subcategoría más proteccionista, se trata de suelo incluido en alguno de los espacios del Plan de espacios de interés natural (PEIN)³⁸ que protege entornos naturales del litoral. Esta subcategoría, a diferencia de las siguientes, ya gozaba antes de la entrada en vigor del Plan de una protección especial. El Plan se limita a reconocer y garantizar esta protección en el futuro.

- Suelo no urbanizable costero 1: se caracteriza por su valor intrínseco y por su capacidad de actuar como conector entre los ámbitos más propiamente de litoral y los de interior, o por la concurrencia de otros valores dignos de protección, aunque no estén definidos propiamente como espacios PEIN. El régimen de protección es inferior al de la categoría anterior pero superior a la protección fijada por el artículo 47 de la Ley de urbanismo de Cataluña para el suelo no urbanizable común.

- Suelo no urbanizable costero 2: la tercera categoría de suelo costero se caracteriza, según se desprende del Plan, por el hecho de ser la más próxima a la ribera del mar dentro de la franja de 500 metros definida por el Plan, y se justifica el grado de protección por su posición y por la necesidad de ver regulados sus usos para garantizar el desempeño de los objetivos del Plan. El régimen urbanístico es similar a la anterior subcategoría pero se admiten sin tantas restricciones algunas actividades y usos no permitidos.

- Suelo no urbanizable costero 3: se caracteriza por el hecho estar situado fuera de la franja de 500 m, pero dentro del ámbito de influencia del espacio costero, y su protección resulta necesaria por el desempeño de los objetivos del Plan en el conjunto de los espacios preservados. Su régimen de utilización es idéntico al fijado por el artículo 47 de la Ley de urbanismo de Cataluña para el suelo no urbanizable común.

Por otra parte, el suelo costero especial –la segunda categoría de suelo– queda identificada en el Plan por exclusión de la definida como suelo no urbanizable costero en cualquiera de sus cuatro subcategorías. Así, el Plan afirma que es suelo costero especial aquel suelo urbanizable no delimitado sin programa de actuación urbanística o plan parcial de delimitación vigentes, y el suelo no urbanizable que no debe pasar a ser necesariamente suelo no urbanizable costero. Con respecto a su régimen de uso, se prevé que sea el mismo que el previsto para el suelo no urbanizable común regulado por el artículo 47 de la Ley de urbanismo de Cataluña. Sin embargo, tiene una particularidad importante vinculada a la categoría de suelo no urbanizable costero: el suelo costero especial puede ser objeto de transformación a través de la adaptación del Plan de Ordenación Urbanística Municipal (POUM)³⁹ correspondiente, y mediante los procedimientos urbanísticos legalmente establecidos.

Para llevar a cabo esta transformación, se establecen ciertas condiciones. Así, se especifica que la zona de influencia definida en el artículo 30 de la LC debe comprender, más allá de la franja de 500 metros, la totalidad de los sectores de suelo costero especial que sobrepasan la mencionada franja y, por lo tanto, en esta zona se deberán respetar las disposiciones de la LC para la zona de influencia: previsión de reservas de suelo para aparcamientos, prohibición de pantallas arquitectónicas, etc.

2. El Plan director urbanístico de los ámbitos del sistema costanero integrados por sectores de suelo urbanizable delimitado sin plan parcial aprobado (PDUSC-2)

El PDUSC-2²⁰ es fruto del análisis y del estudio del litoral llevado a cabo en la elaboración del PDUSC-1, en el que se constató la necesidad de proteger el suelo urbanizable delimitado sin plan parcial aprobado definitivamente, que no entraba dentro del ámbito de aplicación del primero de los planes. El hecho de que se tramitasen dos planes seguramente obedece más a la estrategia planificadora del Gobierno de la Generalitat de no querer mezclar en un plan una materia tan delicada como el suelo no urbanizable delimitado con el resto de medidas del Plan, que a ninguna otra explicación.

Sea como sea, el segundo de los planes directores del sistema costero nace con el objetivo de identificar los espacios costeros clasificados por el planeamiento general vigente como suelo urbanizable delimitado, sin plan parcial aprobado definitivamente, que por su posición territorial con relación a los objetivos de protección del litoral definidos en el PDUSC-1 se deben preservar de su transformación y desarrollo urbano, o bien se deben establecer directrices y condiciones específicas para su desarrollo. La finalidad del PDUSC-2, igual que en el primero de los planes, es garantizar el desarrollo urbanístico sostenible del territorio que comprende este plan y el sistema costero en su conjunto.

Por lo tanto, el PDUSC-2, a diferencia de lo que sucedía con el primero de los planes directores, no tan solo preserva determinados espacios de su transformación urbanística, sino que en otros establece directrices y condiciones específicas para su desarrollo. Es decir, marca las líneas que debe seguir el planeador municipal a la hora de desarrollar un determinado espacio. Esta última cuestión puede suponer una vulneración del principio de autonomía del planeador municipal. En todo caso, en lo concerniente al resto de objetivos particulares, el texto del PDUSC-2 coincide al 100% con el primer plan director. De hecho, este segundo no es sino la culminación de una misma política de ordenación del litoral.

El ámbito de aplicación del Plan, a diferencia de lo que sucedía con su antecesor, que enumeraba el conjunto de municipios del litoral catalán, solo concreta los sectores de suelo urbanizable delimitado sin plan parcial aprobado objeto del Plan que, eso sí, como en el caso del PDUSC-1, están comprendidos total o parcialmente dentro de una franja de 500 metros de anchura, aplicada en proyección horizontal tierra adentro desde el límite del dominio público marítimo-terrestre.

La diferencia es sustancial. A pesar de que en la tramitación del Plan se habían estudiado en todo el litoral catalán hasta 200 sectores de suelo urbanizable delimitado sin plan parcial aprobado, al final solo se ha optado por la preservación de 44 espacios, de los cuales posteriormente solo 24 tienen la calificación de suelo no urbanizable costero. Para los 20 restantes únicamente se fijan unas directrices que aseguren que su desarrollo urbanístico sea compatible con la calidad paisajística y ambiental.

La medida es de alcance claramente menor a la del primero de los planes que protegía de la urbanización la práctica totalidad del suelo no urbanizable del litoral catalán y buena parte del suelo urbanizable no delimitado. El motivo de esta menor ambición en el segundo plan obedece posiblemente a dos factores. El primero, la voluntad del ejecutivo de mantener un espacio de crecimiento de los municipios, de acuerdo con el reiterado principio del desarrollo urbanístico sostenible, y el suelo urbanizable delimitado representa justamente el espacio por donde deben crecer estos municipios. El segundo factor hace referencia al problema de una posible responsabilidad patrimonial de la Administración –local y/o autonómica– si se recalificasen algunos de estos espacios.

En los 44 sectores de suelo urbanizable delimitado afectado por las disposiciones del Plan, se actúa en dos sentidos. En el primero se protegen de su transformación urbanística 24 de estos sectores, para lo cual se recalifican como suelo no urbanizable costero, en alguna de sus subcategorías, y se aplica la misma regulación vigente, respeto de esta categoría de suelo, que en el anterior PDUSC-1. Es decir, se limita a reproducir textualmente –y entre comas– los artículos 14 y 15 del PDUSC-1, en los que se hace referencia a los usos posibles en esta categoría de suelo y sus respectivas subcategorías. Los planes de ordenación que acompañan a la normativa son los que se encargan de concretar cuál de las subcategorías de suelo no urbanizable costero corresponde a cada uno de los sectores afectados.

El segundo de los sentidos en los que actúa el Plan es el de fijar las directrices y las condiciones para el desarrollo de los veinte sectores restantes afectados por sus disposiciones. En este sentido, el Plan establece que los planes parciales que se desarrollen en cualquiera de los veinte sectores afectados deberán respetar las determinaciones específicas recogidas en las fichas normativas.

Estas fichas son planes de ordenación que incluyen las directivas y las condiciones que debe desarrollar cada uno de los sectores, que se han incluido como documento anexo a la misma normativa publicada. En relación con cada uno de los sectores afectados, el Plan delimita diferentes zonas de protección que deben preservarse, y distingue entre las dos siguientes:

- La zona de protección costera, que coincide con la zona de servidumbre de protección determinada por la Ley de costas.
- La zona de protección paisajística, que comprende los otros espacios del sector que el Plan considera necesario preservar de la urbanización y edificación con el fin

de configurar conectores costa, o bien por sus valores paisajísticos y naturales.

En la primera zona de protección costera, las disposiciones específicas de protección en principio deberían ser innecesarias, si se tiene en cuenta que este espacio queda protegido también por la misma LC. De todas maneras, la más que cuestionable aplicación de la LC, que quedó en buena parte desvirtuada por su régimen transitorio, aconseja reiterar esta protección. En relación con esta zona también se debe especificar que la anchura es la fijada como norma general por la LC –100 metros.

Respeto de la segunda zona delimitada por el Plan, la de protección paisajística, está pensada para preservar determinados espacios, a los cuales, a pesar de quererlos proteger de la urbanización, no se otorga la condición de suelo no urbanizable costero. La explicación o justificación aportada se contradice por ella misma, ya que, si la voluntad es preservar el paisaje, la mejor fórmula es definir el sector como suelo no urbanizable costero. En estos casos, seguramente nos encontramos ante supuestos en los que, por diferentes motivos –urbanizaciones medio ejecutadas, posible responsabilidad patrimonial, etc.–, era inviable la calificación de suelo no urbanizable, sin embargo, a pesar de todo, también se hacía necesario establecer garantías que protejan estos paisajes.

El Plan también regula, con carácter general, un conjunto de disposiciones que deberán cumplir los planes urbanísticos que desarrollen los sectores. Algunas de ellas ya reguladas y definidas por la propia LC, pero que se repiten para garantizar una aplicación correcta de la misma:

- a) Habrá que garantizar, mediante el estudio paisajístico oportuno, que las edificaciones admisibles, adscritas a cualquier uso, se ajusten a una tipología adecuada al paisaje natural y urbano donde se inserten, y que eviten la formación de pantallas arquitectónicas y acumulaciones de volúmenes.
- b) La ordenación de estos sectores deberá prever reservas suficientes de terrenos para garantizar el acceso al mar y para aparcamientos.
- c) De acuerdo con lo que prescriben los artículos 2 y 25 de la LC, y el artículo 48 de su Reglamento, en la zona de servidumbre de protección no se admite ninguna nueva edificación, salvo las instalaciones y actividades que, por su naturaleza, no puedan tener ninguna otra ubicación o bien presten servicios necesarios o convenientes para el uso del dominio público marítimo. Los únicos usos permitidos serán espacios libres públicos y/o privados, así como instalaciones deportivas descubiertas, sin perjuicio de las excepciones que pueda prever la legislación estatal de costas.

Finalmente ha de mencionarse que, con relación a las condiciones particulares de desarrollo de los sectores afectados, en algunos casos se observa un excesivo grado de desarrollo, más propio del planeamiento derivado que de una norma con voluntad de fijar las grandes líneas urbanísticas de un territorio. Así, por ejemplo, se observa que en algunas

fichas normativas, además de especificar cuáles son los metros cuadrados de parcela mínima para edificar, la edificabilidad del sector o la altura de la fachada máxima permitida, el PDUSC-2 llega a exigir el mantenimiento del arbolado existente o a definir los usos de las edificaciones que se pueden construir. En otros casos, en cambio, el Plan es más respetuoso con el principio de autonomía municipal y se limita a hacer recomendaciones, como por ejemplo los cambios de usos para aprovechar mejor el suelo ocupable restante después de haber establecido las zonas de protección.

PROBLEMAS DEL MODELO DE GESTIÓN INTEGRADA DEL LITORAL CATALÁN

Los problemas del modelo de gestión integrada del litoral catalán nacieron, desde mi punto de vista, de la inexistencia a día de hoy de los cinco instrumentos o motores definidos por el PEGIZC –una unidad para la coordinación y promoción de planes, programas y proyectos; una base legislativa coherente para el desarrollo de la GIZC; una estructura financiera solvente; una experimentación demostrativa y dinámica; y el Foro de discusión y observación permanentes– que no tan solo impiden el desarrollo efectivo del Plan, sino que lo convierten de *facto* en un proyecto meramente experimental.

A pesar de todo ello, desde la aprobación de la memoria del PEGIZC el año 2004, el Gobierno de Cataluña ha hecho avances importantes para la ordenación de su litoral con la articulación de los analizados PDUSC, que a pesar de plantear algunos problemas, que ahora detallaré, suponen un avance sin precedentes en la protección de este espacio.

Así pues, el análisis de los problemas del modelo de gestión integrada del litoral catalán pasa necesariamente por el estudio de los problemas de los PDUSC. En este sentido, y también desde mi modo de entender, los problemas y límites de los PDUSC a los que he hecho alguna referencia anteriormente son tres: la posible vulneración de la autonomía municipal; la cuestión de la responsabilidad patrimonial y la falta de ordenación del dominio público marítimo-terrestre.

A la hora de plantear el problema de la autonomía municipal debe tenerse en cuenta que las competencias municipales en materia de urbanismo permiten la intervención de la Generalitat de Catalunya en determinados supuestos, entre los cuales hay los casos en los que estén en juego intereses supralocales o, dicho de otro modo, cuando estén en juego intereses que afecten más de un municipio o el conjunto del territorio.

El problema es que esta ordenación supramunicipal, sea territorial o urbanística, efectuada por la Generalitat u otra comunidad autónoma, puede alterar el espíritu del principio de autonomía municipal reconocido constitucionalmente. ¿Dónde están pues los límites? ¿Dónde comienza la capacidad de los gobiernos autonómicos de ordenar su territorio y dónde acaba la autonomía municipal?

Esta es seguramente una pregunta sin respuesta o, en todo caso, con una respuesta matizada dentro de una amplia

gama de grises. Así se desprende como mínimo del contraste entre la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la del Tribunal Supremo en relación con la autonomía municipal sobre urbanismo.

Para solucionar este problema de encaje o de equilibrio entre los intereses municipales y los superiores, ha de haber, según admite GONZÁLEZ-VARAS²³, una participación adecuada de los ayuntamientos en la elaboración del planeamiento territorial o urbanístico que se impone. En este mismo sentido, es importante acordar que la participación de las entidades locales en la elaboración de los instrumentos mencionados y la consideración adecuada de los intereses locales afectados son exigidos por la jurisprudencia constitucional²³, que insiste en la previsión de estas técnicas con respecto al principio de autonomía municipal. En lo referente al contenido concreto de esta audiencia, según el autor, es necesario que esta sea «suficiente» y, por lo tanto, que conste que las alegaciones del ayuntamiento afectado han sido consideradas, sobretodo si se tiene en cuenta que la decisión final sobre el plan concreto no dependerá de los municipios, que solo podrán participar en la elaboración de este plan a través del trámite de audiencia.

Cabe decir, en relación con los PDUSC, que este requisito se cumple con creces, ya que, tal como consta en los edictos de aprobación inicial y final de los PDUSC, así como en los artículos que hacen referencia a la tramitación de la figura, no solo se da audiencia a los entes locales durante la tramitación de los planes, sino también antes de su aprobación inicial en el avance de planeamiento.

Por otro lado, admitiendo que hay que dar audiencia de manera adecuada a los entes locales afectados, hay ciertos aspectos de los PDUSC que ponen en cuestión el respeto al reiterado principio de autonomía municipal. Así, por ejemplo, hay que recordar que los planes no solo recalifican suelo urbanizable a no urbanizable, sino que imponen sus criterios de ordenación a lo largo de todo el litoral catalán, hasta el punto que en algunos casos llegan a exigir el mantenimiento de un arbolado concreto para el desarrollo de un sector o a definir unos usos específicos para las edificaciones permitidas. ¿Se puede admitir, pues, que al amparo de supuestos intereses supramunicipales, y habiendo dado audiencia a los entes locales afectados, se pueda llegar a este grado de concreción a través de los planes directores?

Incluso en estos casos, el Tribunal Supremo²³ acaba admitiendo la legitimidad de regulaciones puramente urbanísticas efectuadas por las comunidades autónomas, pero exige que en su tramitación se dé audiencia «suficiente» a los entes locales afectados. Y en lo concerniente a la doctrina, Santiago GONZÁLEZ-VARAS también admite que instrumentos de ordenación del territorio –independientemente de su naturaleza jurídica– puedan clasificar suelo siempre que estén habilitados para hacerlo en la legislación específica y se respeten una serie de criterios, entre los cuales hay la necesidad de que estas normas se concentren más en el suelo no urbanizable que en el resto, y en todo caso, si la clasificación afecta a suelo urbanizable o urbano, esta decisión exige, según el autor, una

mayor motivación que la justifique. En conclusión, los PDUSC no suponen una vulneración del principio de autonomía municipal reconocido constitucionalmente.

En relación con la cuestión de la responsabilidad patrimonial, esta, desde mi punto de vista, podría afectar a los PDUSC desde dos perspectivas diferentes: la posible responsabilidad patrimonial derivada de las disposiciones de los PDUSC y la responsabilidad patrimonial como límite de los PDUSC.

Desde la primera perspectiva, a pesar de que hay –o de que se pueden producir– algunos supuestos de responsabilidad patrimonial enmarcados en las disposiciones del PDUSC, como se puede observar, el texto en general no representa un problema en este sentido. Los supuestos posibles son mínimos y seguramente el estudio pormenorizado de los sectores afectados, sobre todo por las disposiciones del PDUSC-2, lo han tenido en cuenta. No hay que descartar, por lo tanto, que, si hubiese algún caso concreto que pudiese dar lugar a responsabilidad patrimonial, el Gobierno catalán optase por no encuadrarlo posteriormente en los sectores afectados por el Plan, con lo cual evitaría tener que hacer frente a indemnizaciones que en algunos casos habrían podido ser millonarias.

En relación con la segunda perspectiva, a pesar de que entre las argumentaciones utilizadas por el Gobierno a la hora de explicar el contenido de las disposiciones de los PDUSC nunca no se hace referencia a la responsabilidad patrimonial como límite de los planes, esta responsabilidad parece una explicación perfectamente plausible para determinar por qué estos planes no han afectado a determinadas tipologías de suelo. Así, las disposiciones más relevantes de los dos PSUDC –es decir, las que recalifican suelo o imponen límites a su desarrollo– en ningún momento afectan al suelo urbano o al suelo urbanizable, delimitado o no, con plan parcial aprobado.

El motivo parece claro: la recalificación o imposición de límites para el desarrollo de suelo urbano o urbanizable, delimitado o no, con plan parcial aprobado podría dar lugar –cumpliendo los requisitos de la jurisprudencia del TS–²⁴ a responsabilidad patrimonial de las administraciones implicadas y, sobretodo, de la Generalitat de Catalunya como impulsora de los PDUSC.

En conclusión, el Gobierno catalán, para intentar evitar posibles demandas por responsabilidad patrimonial derivadas de las disposiciones de los PDUSC, ha hecho que la misma institución opere como límite de la política de ordenación del litoral y, en concreto, de las disposiciones de los dos PDUSC. En mi opinión, para una protección real y efectiva del litoral sería necesaria una política que –a pesar de ser más costosa por las indemnizaciones que comportaría– no limitase su actuación a unas pocas tipologías de suelo, sino al conjunto del territorio.

El tercero de los problemas de los PDUSC es la falta de disposiciones específicas que regulen u ordenen el dominio público marítimo-terrestre. Este problema, que es común al resto de modelos de ordenación del litoral del Estado español, obedece al hecho de que esta competencia a partir de la

aprobación de la Ley de Costas, tal como se ha expuesto, fue asignada a la Administración general del Estado.

Pero esta situación cambió con la aprobación del nuevo *Estatut*²⁵ que amplía el ámbito competencial de la Generalitat de Catalunya en este campo. En este sentido, prevé por ejemplo que la Generalitat tenga competencias exclusivas en la regulación de planes de playas o gestión de los títulos de empleo y uso del dominio público, entre otros.

Es ahora, por lo tanto, después de más de veinticinco años de autogobierno y una vez aprobados los PDUSC, el momento de elaborar una política de ordenación del litoral que vaya un paso más allá y, asumiendo las nuevas competencias exclusivas en esta materia, se articule en un auténtico modelo de gestión integrada del litoral catalán que defina también las directrices de ordenación del dominio público marítimo-terrestre.

HACIA UNA LEY DE GESTIÓN INTEGRADA DEL LITORAL CATALÁN

La definición de este nuevo modelo de gestión integrada del litoral catalán, desde mi punto de vista, debe configurarse necesariamente a través de una ley de ordenación del litoral, que es justamente uno de los motores definidos por el mismo PEGIZC para avanzar hacia un modelo de desarrollo sostenible del litoral.

Como se ha mencionado, el nuevo marco competencial definido por el *Estatut* aporta nuevos instrumentos que han de ayudar a definir este nuevo modelo, superando los dos principales problemas del marco estatutario anterior: la indefinición jurídica del concepto de litoral y la falta de competencias para la ordenación del dominio público marítimo-terrestre.

En este sentido, *el Estatut* catalán –a diferencia de lo que sucede con el balear o el valenciano– no solo entiende que litoral y dominio público marítimo-terrestre constituyen un mismo espacio físico, sino que incluso distingue, en el artículo 149 puntos 3 y 4, las competencias explícitas en materia de gestión de la zona marítimo-terrestre. El redactado del artículo menciona, en forma de cláusula abierta, las siguientes competencias:

- El establecimiento y la regulación de los planes territoriales de ordenación y uso del litoral y de las playas, así como la regulación del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos y planes.
- La gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones, y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición.
- La regulación y la gestión del régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre en los términos previstos por la legislación general.
- La ejecución de obras y actuaciones en el litoral cuando no sean de interés general.

- La ejecución y la gestión de las obras de interés general situadas en el litoral, de acuerdo con lo establecido en el artículo 148.

En Cataluña, pues, solo se supeditan las competencias exclusivas sobre ordenación del litoral al régimen general de dominio público, es decir, a los principios generales del artículo 132 de la Constitución española, que define los bienes de dominio público como inembargables, imprescriptibles e inalienables. Como consecuencia, los límites al previsible desarrollo legislativo de la competencia en ordenación del litoral son mucho menores que en comunidades como las Islas Baleares, en que no se da contenido al concepto de ordenación del litoral o se llega a condicionar las competencias ejecutivas sobre el dominio público marítimo-terrestre a la actual LC, como es el caso de la Comunidad Valenciana.

A priori el campo por recorrer en la definición de la futura ley es largo. Ahora bien, las posibilidades de desarrollo efectivo de esta dependen en buena parte de la transferencia de competencias que actualmente tiene el Estado –de acuerdo con la legislación de costas vigente, y las transferencias efectuadas por este en el desarrollo de los primeros estatutos de autonomía²⁶.

En este sentido, hay que tener en cuenta que hasta el día de hoy Cataluña es la única comunidad autónoma a la cual se le han transferido nuevas competencias. De hecho, si tenemos en consideración lo sucedido a principios de la década de los ochenta, en que se igualó en esta materia el techo competencial de todas las comunidades autónomas –las que tenían atribuida la competencia en ordenación del litoral y las que no–²⁷ estas nuevas transferencias probablemente se podrán hacer extensibles no tan solo a Andalucía –que cuenta con un texto estatutario igual al catalán– sino también al resto de comunidades autónomas con mar territorial.

Las nuevas transferencias de competencias a Cataluña, vinculadas a la ordenación y gestión del litoral, se han articulado a través de dos reales decretos de transferencia de competencias a la Generalitat aprobados en el marco de la Comisión Mixta de Transferencias Estado-Generalitat²⁸ entre los años 2007 y el 2008²⁹.

En su preámbulo, ambos reales decretos reconocen la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica como bienes de dominio público estatal –de acuerdo con la CE– al mismo tiempo que afirman que la competencia exclusiva³⁰ de la Generalitat en materia de ordenación del litoral incluye, en todo caso, el contenido íntegro de las competencias del mencionado artículo 149 del *Estatut* de 2006.

Esta declaración de principios no tuvo una traducción directa en las competencias inicialmente transferidas en octubre de 2007, que se limitaron a delegar a la Generalitat unas pocas competencias³¹, la gestión de las cuales correspondía parcialmente en algunos casos a los propios municipios, como por ejemplo la gestión y otorgamiento de las autorizaciones de usos de temporada en las playas articulados a través de los planes de playas. Por otra parte, el Real Decreto no menciona-

ba en ningún momento aspectos cruciales de la competencia en ordenación del litoral definida por el *Estatut*, como por ejemplo el establecimiento y la regulación de los planes territoriales de ordenación y uso del litoral y de las playas, así como la regulación del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos y planes, o la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre más allá de las instalaciones de temporada o desmontables. No se respetaba, por tanto, el contenido básico fijado por el *Estatut*.

Conscientes de esta situación, el Gobierno de la Generalitat y el Gobierno de España negociaron a lo largo del 2008 la ampliación de estas transferencias en el marco de la Comisión Mixta de Transferencias Estado-Generalitat. El resultado fue un acuerdo en la mencionada Comisión a principios de 2008, pero que no se materializó hasta el 1 de agosto a través del Real Decreto 1387/2008. Las nuevas transferencias amplían el marco fijado por el anterior Real Decreto³², pero sin desarrollar todas las posibilidades previstas por el *Estatut*. Por ejemplo, no se prevé de forma expresa la posibilidad de que la Generalitat regule los planes territoriales de ordenación y uso del litoral y de las playas.

Aun así, hay que tener en cuenta que independientemente del contenido de estos decretos, desde el punto de vista jurídico, prevalece la declaración de competencia exclusiva que contiene el *Estatut*. Esta tesis es defendida por la doctrina del TC³³, que ha afirmado reiteradamente que los estatutos prevalecen por encima de cualquier decreto de transferencia. Como admitía la Generalitat a principios de este año 2008³⁴, el mismo día en que se llegaba a un acuerdo con el Estado en el marco de la Comisión Mixta de Transferencias, «las nuevas competencias permitirán a la Generalitat adoptar una política transversal, ya que comportará capacidad legislativa, la aprobación de los instrumentos que ordenan el litoral, y que sea la misma Generalitat quien autorice las actividades a desarrollar en las playas y el mar a lo largo de todo el litoral catalán».

En mi opinión, en este nuevo contexto, las competencias estatales deberían quedar limitadas a la definición del dominio público marítimo-terrestre, de acuerdo con el artículo 132 de la CE, y a la participación en la planificación de las obras de interés general en el litoral, y dejar el resto de competencias al legislador catalán. En síntesis, la futura ley catalana de ordenación del litoral tendría que regular la gestión del dominio público marítimo-terrestre, así como las medidas de protección que se quieran aplicar en este espacio. La aparición de esta nueva norma debe comportar una relectura de la vigente LC y planteará, sin duda, nuevos problemas jurídicos en relación con la prelación de normas aplicables –Ley de costas estatal y leyes autonómicas– que obligarán probablemente a reinterpretar por parte del TC el actual marco competencial en ordenación del litoral.

Así pues, independientemente del contenido concreto del nuevo marco competencial, la puerta hacia la futura ley de ordenación del litoral catalán está abierta. Ahora bien, esta ley no se debe limitar a efectuar una distribución competencial entre las diferentes administraciones implicadas en la gestión del litoral, sino que de acuerdo con la Recomendación

2002/413/CE, debe establecer la necesidad de gestionar de manera integrada las zonas costeras mediante instrumentos respetuosos con las características locales y la gran diversidad de las zonas costeras, para responder a las necesidades de estas zonas con soluciones específicas y medidas flexibles.

Un buen punto de partida para la redacción de la ley sería el mismo PEGIZC, que, como se ha mencionado, ya realizó un estudio sobre los retos más importantes que hay que afrontar en el litoral catalán. Así mismo, el texto del Plan también prevé instrumentos concretos que serían de gran utilidad en la futura ley, como por ejemplo la creación de una unidad para la coordinación de planes, programas y proyectos, o la imprescindible concreción de recursos económicos suficientes para hacer frente a los retos que se plantean.

Por otra parte, la nueva ley debería comportar nuevas oportunidades, como la de superar la visión uniformadora de la actual LC –que no tiene en cuenta las substanciales diferencias existentes en los 7.800 km de costa que regula– o la de ayudar a acercar la toma de decisiones en este ámbito al ciudadano, y su control a una administración mucho más cercana. En este nuevo modelo es imprescindible, desde mi punto de vista, la participación de los entes locales en esta gestión, tal como sucede en otros modelos de ordenación del litoral próximos al nuestro, como el caso de la República Italiana y sus *regioni*³⁵. Se trata, en definitiva, de desarrollar un nuevo régimen jurídico, que sea el eje necesario para vertebrar todas las políticas públicas en torno al espacio litoral.

En la redacción de esta ley se tendría que diferenciar entre las competencias autonómicas y las locales. En las primeras tendrían que figurar –como en el caso italiano– la dirección y coordinación en la gestión del dominio público marítimo-terrestre. En cambio, entre las competencias de los ayuntamientos de la costa tendrían que figurar las competencias de gestión de las concesiones administrativas que tuvieran lugar en este espacio.

Para el ejercicio de las mencionadas competencias sería necesaria la articulación de normas de planeamiento a escala autonómica y también a escala local. Con respecto a las normas de planeamiento autonómico, quizás sería suficiente incorporar a los PDUSC los grandes parámetros de ordenación de este espacio, es decir, las directrices y limitaciones con respecto al otorgamiento de concesiones. En el caso de los entes locales, sería necesario formular un plan de playas que podría articularse como un plan urbanístico especial, figura existente en la legislación urbanística catalana³⁶.

La definición de este nuevo modelo –que ahora sólo depende de la voluntad del legislador catalán– supondrá, ciertamente, retos importantes para la doctrina administrativista en los próximos años. Este es, pues, el punto de partida de una de las actuales líneas de investigación del proyecto de investigación³⁷ titulado *El urbanismo como instrumento de lucha contra el cambio climático y de cohesión social*, y que, dirigido por el Dr. Joan M. TRAYTER, esperamos que pueda aportar soluciones a todo ello.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUIRRE I FONT, J.M., *L'ordenació del litoral català: els plans directors urbanístics del sistema costaner*, Atelier, Barcelona, 2007.
- BARRAGÁN MUÑOZ, J.M., *Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral*, Barcelona, Oikos-Tau, 1994.
- BELADÍEZ ROJO, M., “Problemas competenciales sobre la zona marítimo-terrestre y las playas”, *Estudios sobre la Constitución española*. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría, Civitas, Madrid, 1991.
- BLASCO DÍAZ, J. L., *Régimen jurídico de las propiedades particulares en el litoral. La protección y ordenación de las costas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.
- BORRAJO INIESTA, I., “La incidencia de la Ley de costas en el derecho urbanístico”, *Revista de Administración Pública*, núm. 130, enero-abril, 1993.
- GIFREU I FONT, J., “El planeamiento urbanístico”, en *Comentarios a la Ley de urbanismo de Cataluña*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2007.
- GONZÁLEZ GARCÍA, J., en “Las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción del Estado español y las competencias de las comunidades autónomas”, *Revista de Administración Pública*, núm. 158, mayo-agosto, 2002.
- GONZÁLEZ SALINAS, J., *Régimen actual de la propiedad en las costas*, Civitas, Madrid, 2000.
- GONZÁLEZ-VARAS IBAÑEZ, S., *Urbanismo y ordenación del territorio*, Aranzadi, 2005.
- GRAU ÀVILA, S., “Ordenació estatal i planejament urbanístic a la zona del litoral”, *Autonomies, Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 14, julio de 1992.
- GREENPEACE (ESPAÑA), *Destrucción a toda costa. Informe de Greenpeace sobre la situación del litoral*, Greenpeace, Madrid, 2004-2008.
- JIMÉNEZ DORANTES, M., *Coordinación interadministrativa en la ordenación territorial*, Marcial Pons, Madrid, 2003.
- MACERA, B. F.; FERNÁNDEZ GARCÍA, M. Y., *La responsabilidad de la Administración en el derecho urbanístico*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2005.
- MARTÍ-RAGUÉ, X. (DIR.), *Indicators guidelines: to adopt and indicators-based approach to evaluate coastal sustainable development*, Departamento de Medio Ambiente y Vivienda de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2007.
- MEILÁN GIL, J. L., en “Comunidades autónomas y dominio público marítimo-terrestre. El proyecto de la Ley de costas”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 108, mayo-junio, 1988.
- MEILÁN GIL, J. L., en “La Ley de costas y las competencias de las comunidades autónomas”, *Ley de costas. Legislación y jurisprudencia constitucional*, MOPT y Xunta de Galicia, Galicia, 1992.
- MEILÁN GIL, J. L., en “La Ley de costas y las competencias de las comunidades autónomas”, *Revista Gallega de Administración Pública*, núm. 1, 1992.
- MENÉNDEZ REXACH, A., en “Normativa sobre costas y planeamiento urbanístico”, *Jornadas sobre la Ley de Costas y su Reglamento*, Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea (IVAP), Pamplona, 1993.
- MONTORO CHINER, M. J., “La Ley de costas, ¿un proyecto viable?”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 58, abril-junio, 1988.
- MORENO CÁNOVES, A., *Régimen jurídico del litoral*, Tecnos, Madrid, 1990.
- NOGUERA DE LA MUELA, B., en “Las competencias estatales y autonómicas en la ley de costas de 1988”, *Revista Vasca de Administración Pública*, número 30, mayo-agosto, 1991.
- NOGUERA DE LA MUELA, B., *La conflictivitat competencial. En matèria d'ordenació del territori*, Institut d'Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1993.
- NOGUERA DE LA MUELA, B. en “Urbanismo y ordenación del litoral”, *Comentarios a la Ley de Urbanismo de Cataluña*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2007.
- ORTEGA GARCÍA, A., en “Implicaciones urbanísticas de la Ley de costas”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 112, marzo-abril, 1989.
- PÉREZ ANDRÉS, A. A., en *La ordenación del territorio en el Estado de las autonomías*, Instituto Universitario de Derecho Público García Oviedo i Marcial Pons, Madrid, Barcelona, 1998.
- PÉREZ ANDRÉS, A. A., en “Ordenación del territorio y urbanismo. Urbanismo y litoral” a *Derecho urbanístico de Andalucía*, Marcial Pons, Madrid, 2003.
- PERALES MADUEÑO, F., en “Legislación urbanística y legislación sectorial. Un ejemplo: proyecto de la Ley de costas”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 108, mayo-junio, 1988.
- PERALES MADUEÑO, F., en “La ordenación del territorio y del urbanismo desde la nueva Ley de costas”, *Jornada sobre la Ley de Costas*, Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea (IVAP), Bilbao, 1990.
- PÉREZ CONEJO, L., *Las costas marítimas: régimen jurídico y competencias administrativas*, Editorial Comares, Granada, 1999.
- PÉREZ MORENO, A., en “La Ley de costas y el planeamiento urbanístico”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm.117, marzo-abril, 1990.
- POU, T., “Ordenación del litoral”, *Comentarios sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña (vol. I)*, Institut d'Estudis Autònoms (IEA), Barcelona, 1990.
- ROMEVA I MANADÉ, J., “La gestión integrada del litoral catalán”, *Congreso Catalán de Gestión Pública, grupo de trabajo I*. Barcelona, 26 y 27 de septiembre de 2002, Departamento de Medio Ambiente, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2002.
- TRAYTER I JIMÉNEZ, JOAN M (DIR.), *Comentarios a la Ley de urbanismo de Cataluña*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2007.

- 1 Sobre la ordenación del litoral catalán y sus problemáticas también se puede ver mi obra *L'ordenació del litoral català: els plans directors urbanístics del sistema costaner*, Atelier, Barcelona, 2007.
 - 2 Sobre la evolución de la urbanización en Cataluña se pueden leer los informes anuales de Greenpeace titulados *Destrucción a toda costa. Informe de Greenpeace sobre la situación del litoral*, Greenpeace, Madrid, 2004-2008.
 - 3 Sobre el régimen jurídico del litoral español se puede leer a MORENO CÁNOVES, A., *Régimen jurídico del litoral*, Tecnos, Madrid, 1990; PÉREZ CONEJO, L., *Las costas marítimas: régimen jurídico y competencias administrativas*, Editorial Comares, Granada, 1999; BARRAGÁN MUÑOZ, J.M., *Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral*, Barcelona, Oikos-Tau, 1994; GONZÁLEZ SALINAS, J., *Régimen actual de la propiedad en las costas*, Civitas, Madrid, 2000, y BLASCO DÍAZ, J.L., *Régimen jurídico de las propiedades particulares en el litoral. La protección y ordenación de las costas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.
 - 4 La ordenación del litoral propiamente no aparecía mencionada en el reparto de competencias que los artículos 148 y 149 de la CE hacían sobre las materias que podían ser asumidas por las comunidades autónomas o las que correspondían al Estado de manera exclusiva. Aun así, muchas comunidades autónomas costeras, a través de la previsión constitucional del artículo 149.3 de la CE, asumieron la competencia exclusiva en materia de ordenación del litoral (Euskadi, Cataluña, Andalucía, Galicia, Comunidad Valenciana e Islas Baleares). El resto de comunidades autónomas con mar territorial terminaron asumiendo la competencia exclusiva en ordenación del litoral a partir de la sentencia 149/1991, de 4 de julio, del Tribunal Constitucional, que entendió que las comunidades costeras competentes en materia de ordenación territorial lo eran también para la ordenación del litoral. Sobre esta cuestión se puede leer a NOGUERA DE LA MUELA, B., *La conflictivitat competencial. En matèria d'ordenació del territori*, Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1993; a JIMÉNEZ DORANTES, M., *Coordinación interadministrativa en la ordenación territorial*, Marcial Pons, Madrid, 2003, y a POU, T. "Ordenación del litoral", *Comentarios sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña* (vol. I), Institut d'Estudis Autonòmics (IEA), Barcelona, 1990.
 - 5 Como es bien sabido, el eje vertebrador de este marco competencial ha sido y es la Ley de costas 22/1988, de 28 de julio (LC), que no sólo otorga como competencia exclusiva del Estado la ordenación del dominio público marítimo-terrestre sino que, a través de su régimen de servidumbres y de la definición de un área de influencia, que llega hasta 500 metros proyectados tierra adentro desde el límite interior de la orilla del mar, interviene en la configuración de una parte muy importante del litoral. Así mismo, dicha ley invade la competencia exclusiva de las comunidades autónomas en materia de ordenación del litoral y del territorio, y se inmiscuye también en la competencia exclusiva de las comunidades autónomas y de los entes locales en materia de urbanismo. Aunque el Tribunal Constitucional (TC) declaró la constitucionalidad de la LC en la controvertida sentencia 149/1991, de 4 de julio, desde entonces ha ido modificando su jurisprudencia. Así, si en 1991 el TC avalaba que la legislación de costas impusiera determinaciones urbanísticas a las comunidades autónomas, pocos años después, en la famosa sentencia 61/1997, de 20 de abril, el Tribunal afirmó tajantemente que la competencia en materia de urbanismo y ordenación del territorio es exclusiva de las comunidades autónomas y que el Estado no puede legislar en este ámbito ni de manera supletoria. Esta nueva línea jurisprudencial no supuso una relectura constitucional de la LC, pero sí que marcó la necesidad de redefinir el marco competencial y actualizarlo a la luz de la nueva interpretación que el TC hace de este. Es precisamente en este sentido que se encaminan las reformas estatutarias aprobadas hasta ahora que buscan dar contenido a un título competencial, el de ordenación del litoral, que perdió buena parte de su sentido a partir de la aprobación de la LC.
- En relación con esta invasión competencial en materia de urbanismo y sobre los problemas competenciales en la zona marítimo-terrestre y su ámbito de influencia se puede leer a muchos y distintos autores que han publicado sobre el tema, entre ellos destacan BELADÍEZ ROJO, M., en "Problemas competenciales sobre la zona marítimo-terrestre y las playas", *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991; a BORRAJO INIESTA, I., en "La incidencia de la Ley de costas en el derecho urbanístico", *Revista de Administración Pública*, núm. 130, enero-abril, 1993; a GRAU ÁVILA, S., en la "Ordenación estatal i planejament urbanístic a la zona del litoral", *Autonomies, Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 14, julio de 1992; a MEILÁN GIL, J.L., en "Comunidades autónomas y dominio público marítimo-terrestre. El proyecto de la Ley de costas", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 108, mayo-junio, 1988, en "La Ley de costas y las competencias de las comunidades autónomas", *Ley de costas. Legislación y jurisprudencia constitucional*, MOPT y Xunta de Galicia, Galicia, 1992, y en "La Ley de costas y las competencias de las comunidades autónomas", *Revista Gallega de Administración Pública*, núm. 3, 1992; a MENÉNDEZ REXACH, A., en "Normativa sobre costas y planeamiento urbanístico", *Jornadas sobre la Ley de Costas y su Reglamento, Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea (IVAP)*, Pamplona, 1993; a MONTORO CHINER, M.J., a "La Ley de costas, ¿un proyecto viable?", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 58, abril-junio, 1988; a NOGUERA DE LA MUELA, B., en "Las competencias estatales y autonómicas en la ley de costas de 1988", *Revista Vasca de Administración Pública*, número 30, mayo-agosto, 1991, y en "Urbanismo y ordenación del litoral", *Comentarios a la Ley de Urbanismo de Cataluña*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2007; a ORTEGA GARCÍA, A., en "Implicaciones urbanísticas de la Ley de costas", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 112, marzo-abril, 1989; a Perales Madueño, Francisco, en "Legislación urbanística y legislación sectorial. Un ejemplo: proyecto de la Ley de costas", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 108, mayo-junio, 1988, en "La ordenación del territorio y del urbanismo desde la nueva Ley de costas", a *Jornada sobre la Ley de Costas, Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea (IVAP)*, Bilbao, 1990; a Pérez Moreno, Alfonso, en "La Ley de costas y el planeamiento urbanístico", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 117, marzo-abril, 1990; a Pérez Andrés, Antonio Alfonso, en "Ordenación del territorio y urbanismo. Urbanismo y litoral" a *Derecho urbanístico de Andalucía*, Marcial Pons, Madrid, 2003; a González García, Julio V., en "Las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción del Estado español y las competencias de las comunidades autónomas", *Revista de Administración Pública*, núm. 158, mayo-agosto, 2002; y a Pérez Andrés, Antonio Alfonso, en *La ordenación del territorio en el Estado de las autonomías*, Instituto Universitario de Derecho Público García Oviedo i Marcial Pons, Madrid, Barcelona, 1998.
- 6 Con anterioridad a 2003 Jordi Romeva ya había planteado la necesidad de gestionar el litoral catalán de forma integrada en el documento "La gestión integrada del litoral catalán", Congreso Catalán de Gestión Pública, grupo de trabajo I. Barcelona, 26 y 27 de septiembre de 2002, Departamento de Medio Ambiente, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2002
- 7 El Proyecto ENPLAN fue desarrollado por seis regiones italianas y cuatro españolas. Cada una de ellas había seleccionado un plan para experimentar la manera y el método más eficaces para conseguir que sus proyectos sean realmente preventivos y cumplan la condición de no empeorar los activos ambientales existentes. De todas ellas Cataluña fue la única región que escogió como plan de experimentación un PEGIZC. La web del proyecto es <http://www.interreg-enplan.org/> (última consulta el 29 de diciembre de 2008).
- 8 El Observatori del litoral es un instrumento para realizar el seguimiento y la evaluación del litoral de Cataluña. Está gestionado por el Consorcio El Far y la Agencia Metropolitana Barcelona Regional, y comenzó a trabajar la 2006 como entidad al servicio de municipios, entidades y administraciones con competencias al litoral. EL Observatorio del litoral desarrolla acciones y proyectos en el marco de la

gestión integrada, y realiza acciones de sensibilización y difusión de los principales valores del litoral. La web del Observatori del Litoral es <http://www.elfar.diba.cat/observatori/index.html> (última consulta el 14 de diciembre de 2008).

- 9 La web del proyecto DEDUCE es <http://www.deduca.eu/> (última consulta el 29 de diciembre de 2008).
- 10 Los resultados del proyecto se pueden ver en la obra elaborada por Xavier Martí-Ragué, entre otros, titulada *Indicators guidelines: to adopt and indicators-based approach to evaluate coastal sustainable development*, Departamento de Medio Ambiente y Vivienda de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2007.
- 11 La web del Plan estratégico del litoral de la Región Metropolitana de Barcelona (RMB) es <http://www.elfar.diba.cat/observatori/plalitoral/index.html> (última consulta el 29 de diciembre de 2008).
- 12 La web del Consorcio Colls i Miralpeix – Costa del Garraf es <http://www.collsmiralpeix.cat/> (última consulta el 29 de diciembre de 2008).
- 13 La figura de los planes directores urbanísticos es de naturaleza jurídica mixta. Así, a pesar de que forman parte del planeamiento urbanístico general, como afirma Judith Gifreu, están situados “a caballo entre el planeamiento urbanístico y el territorial” (“El planeamiento urbanístico”, en *Comentarios a la Ley de urbanismo de Cataluña*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2007, pág. 155-214).
Su regulación la encontramos en el artículo 56 del vigente Decreto legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el cual se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña (TRLUC).
- 14 El PDUSC-1 se aprobó definitivamente el 25 de mayo de 2005 y se publicó por medio del Edicto de 7 de junio de 2005, publicado en el DOGC núm. 4407, de 16 de junio de 2005.
- 15 El PDUSC-2 se aprobó definitivamente el 16 de diciembre del mismo año 2005 y se publicó por medio del Edicto de 7 de febrero de 2006, en el DOGC núm. 4575, de 17 de febrero de 2006.
- 16 Toda la documentación sobre el PDUSC-1 se puede consultar a la web del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalitat de Cataluña, en la siguiente dirección: http://www10.gencat.cat/ptop/AppJava/cat/plans/directors/urbanistics/pdu_costaner.jsp (última consulta el 29 de diciembre de 2008).
- 17 Los planos de ordenación identifican las unidades territoriales de regulación, que pueden ser de suelo costero o de suelo costero especial
- 18 Aprobado por el Decreto 328/1992, de 14 de diciembre, por el cual se aprueba el Plan de espacios de interés natural en el marco de la Ley 12/1985, de 13 de junio, de espacios naturales.
- 19 Según el artículo 57 del TRLUC los POUM son Los planes de ordenación urbanística municipal son el instrumento de ordenación urbanística integral del territorio y pueden abarcar uno o más de un término municipal.
- 20 Toda la documentación sobre el PDUSC-2 se puede consultar a la web del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalitat de Cataluña, en la siguiente dirección: <http://www10.gencat.cat/ptop/AppJava/cat/plans/directors/urbanistics/pdusc2.jsp> (última consulta el 29 de diciembre de 2008).
- 21 Santiago González-Varas Ibañez, *Urbanismo y ordenación del territorio*, Aranzadi, 2005 (pág. 41-60).
- 22 Entre otras, en relación con esta exigencia, la STC 40/1988, de 19 de febrero (RTC 1988\40).
- 23 Se pueden leer la STS 2126\2003, de 20 de febrero (RJ 2003\2126), y la STS 6908/2002, 6 de mayo (RJ 2002\6908).
- 24 En este sentido, Bernard-Frank Macera y M. Yolanda Fernández García distinguen tres condiciones que el TS impone para entender patrimonializado el derecho por parte del particular. La primera es que la alteración debe afectar a un plan la realización o ejecución del cual estuviera en una fase avanzada. La segunda condición es que el propietario afectado debe haber cumplido los requisitos o las cargas de la ordenación incurso a revisión o modificación. En tercer lugar, también debe producirse, con la alteración del plan, una discriminación entre los propietarios afectados –como sacrificio singular– que comporte que algunos de ellos no puedan obtener beneficios a pesar de haber cumplido las cargas impuestas. Si se dan los tres requisitos se puede entender patrimonializado el derecho y, por lo tanto, su reducción o desaparición comportará indemnización. (Macera, Bernard-Frank; Fernández García, M. Yolanda, *La responsabilidad de la Administración en el derecho urbanístico*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2005, pág. 26-83.)
- 25 Aprobado a través de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña (DOGC y BOE de 20/07/2006).
- 26 Los decretos estatales de transferencia de competencias en materia de ordenación del litoral reservaban al Estado buena parte de las competencias en materia de dominio público marítimo-terrestre. Buen ejemplo de esta práctica es el Real Decreto 3301/1981, de 18 de diciembre, sobre transferencia de servicios del Estado a la Generalitat de Catalunya en materia de ordenación del litoral. Este admitía, en mi opinión de manera incoherente, que la ordenación de las playas formaba parte de la competencia en ordenación del litoral, pero no en cambio la ordenación de la zona marítimo-terrestre. En la misma línea, otros decretos posteriores de transferencia, más correctos desde el punto de vista jurídico, ya incluyeron un punto titulado “Competencias, servicios y funciones que se reserva la Administración del Estado”. Seguramente, el Decreto de transferencia más respetuoso con las competencias autonómicas en materia de ordenación del litoral fue el primero, el Real Decreto 2581/1980, de 21 de noviembre, que transfería las competencias a Euskadi y se limitaba a afirmar que “corresponden al País Vasco las competencias que el Estado ejerce en el País Vasco en relación con la ordenación del territorio y del litoral, y el urbanismo”
- 27 No se incluía la competencia en ordenación del litoral ni en los estatutos de Canarias, ni Murcia, ni Cantabria, ni tampoco Asturias. Aun así, como se apuntaba, el TC admitió en su sentencia 149/1991 (FJ 1.A) que las comunidades autónomas competentes en ordenación del territorio también lo eran en ordenación del litoral.
- 28 De hecho, estas transferencias son de las primeras nuevas competencias transferidas a la Generalitat desde la aprobación del Estatut.
- 29 El primero de ellos es el Real Decreto 1404/2007, de 29 de octubre, de traspaso de funciones y de servicios de la Administración del Estado a la Generalitat de Catalunya en materia de ordenación y gestión del litoral (autorizaciones e instalaciones marítimas), publicado en el DOGC y en el BOE el 30 de octubre de 2007, y que entró en vigor el 1 de noviembre de 2007. El segundo es el Real Decreto 1387/2008, de 1

de agosto, sobre ampliación de funciones y servicios traspasados a la Generalitat de Catalunya por el Real Decreto 1404/2007, de 29 de octubre, en materia de ordenación y gestión del litoral, publicado en el DOGC y en el BOE el 12 de septiembre de este mismo año 2008, y que entró en vigor al día siguiente de su publicación.

- 30** De acuerdo con el artículo 110 del citado Estatut, corresponden a la Generalitat, en el ámbito de sus competencias exclusivas, de manera íntegra, la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva.
- 31** Entre estas competencias figuran: la gestión y otorgamiento de las autorizaciones de usos de temporada en las playas y en el mar territorial; las autorizaciones y concesiones en vigor sobre algunas instalaciones enumeradas en el propio decreto (clubs náuticos o marítimos, zonas de varada, y el puerto de St. Pere Pescador); la gestión y otorgamiento de las autorizaciones de actividades en las que concurren circunstancias especiales de intensidad, peligrosidad o rentabilidad, y de las autorizaciones de ocupación del dominio público marítimo-terrestre con instalaciones desmontables o con bienes muebles; la planificación, elaboración y aprobación de proyectos, gestión y ejecución de obras y actuaciones que no sean de interés general; la participación de la Generalitat de Catalunya en la planificación y programación de las obras de interés general y emisión de los correspondientes informes sobre la calificación de interés general.
- 32** Las nuevas transferencias amplían las concesiones demaniales que pueden ser gestionadas –des de su otorgamiento, hasta su extinción– por la Generalitat, respetando la posibilidad de que el Estado emita informes preceptivos en relación con estas concesiones. Por otra parte, el Real Decreto 1387/2008 también transfiere a la Generalitat aspectos como la vigilancia, tramitación e imposición y recaudación de las sanciones que corresponda, en lo que se refiere al incumplimiento de las condiciones de otorgamiento de las concesiones demaniales; la gestión y otorgamiento de autorizaciones en zonas de servidumbre de tránsito y acceso al mar, así como la vigilancia, tramitación e imposición y recaudación de las sanciones que corresponda, en lo que se refiere al incumplimiento de éstas en los términos en que fueron otorgadas; la gestión del registro de concesiones en dominio público marítimo-terrestre en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cataluña; la emisión del informe previo al rescate de las concesiones demaniales cuando, por razones de interés general, sea competencia de la Administración General del Estado el ejercicio de esta función, o la emisión del informe previo al pliego que sirva de base para la redacción de los proyectos correspondientes a obras de interés general.
- 33** En este sentido, basta con recordar la Sentencia núm. 132/1998, de 18 junio (RTC 1998\132), que detallada toda la doctrina constitucional en este sentido al afirmar en su F5 que «con relación a todos estos Decretos de transferencias (...) es preciso no olvidar que este tipo de disposiciones no vinculan a las Cortes Generales ni a los Parlamentos Autonómicos al regular los sectores, instituciones o materias sujetas a su competencia. Esta conclusión es evidente con sólo reparar en sus autores –los Gobiernos estatal y autonómico, que llegan a acuerdos en el seno de las correspondientes Comisiones Mixtas– y en la finalidad de estos Decretos –transferir los medios materiales y humanos necesarios para ejercer las competencias dispuestas por la Constitución y el respectivo Estatuto de Autonomía–. La Constitución y los Estatutos son, por lo general, las únicas fuentes del orden constitucional de competencias (STC 28/1983 [RTC 1983\28] y otras)». Y se reitera en el mismo sentido en el F9, que afirma categóricamente que «Los Reales Decretos de transferencia no atribuyen ni reconocen competencias sino que traspasan servicios, funciones e instituciones. No son, en consecuencia, normas determinantes del sistema constitucional de distribución de competencias, compuesto por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, cuyas prescripciones no pueden ser alteradas ni constreñidas por las disposiciones de los Decretos de traspasos (SSTC 113/1983, 102/1985 [RTC 1985\102], 56/1989 [RTC 1989\56], 103/1989 [RTC 1989\103], 147/1991 [RTC 1991\147], entre otras). Desde esta perspectiva, pues, aunque el Real Decreto de traspaso pudiera tener cierto valor interpretativo, como ya en otras ocasiones hemos declarado (SSTC 48/1985 [RTC 1985\48], 149/1985 [RTC 1985\149], 158/1986 [RTC 1986\158], 86/1989 [RTC 1989\86] y 225/1993 [RTC 1993\225]), este valor interpretativo no puede en modo alguno prevalecer sobre las previsiones constitucionales y estatutarias».
- 34** La nota de prensa está datada a 10 de enero y se puede consultar en la web <http://www.gencat.cat/premsa> (última consulta 12 de octubre de 2008).
- 35** Esta tesis fue defendida en mi obra titulada *L'ordenació del litoral català: els plans directores urbanístics del sistema costaner*, op. cit (páginas 182-197).
- 36** Sobre la legislación urbanística de Cataluña se puede ver la obra dirigida por Joan M. Trayter i Jiménez, titulada *Comentarios a la Ley de urbanismo de Catalunya*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2007.
- 37** El proyecto de investigación es financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación en el marco del Plan nacional de investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica 2008-2011 (ref. DER2008-04051/JURI).

Iñigo Lazcano Brotóns. Xabier Arzoz Santisteban

LA COSTA VASCA: BREVE DESCRIPCIÓN DEL MEDIO FÍSICO Y HUMANO

La morfología de la costa vasca es bastante similar a la del resto de la cornisa cantábrica, caracterizada por la presencia de acantilados, entre los que se sitúan playas de cantos y arenas y estuarios de mayor o menor entidad. Aunque con relieves y formas menos acusadas que en Cantabria y Asturias, se encuentran elevaciones de alrededor de mil metros de altitud a distancias muy cortas de la costa, en las divisorias entre valles.

La morfología del litoral vasco está dominada por la dinámica fluvial. La zona litoral está formada por valles casi perpendiculares a la costa, de recorrido muy corto, que nacen a apenas 40-50 km de la costa en la cordillera Cantábrica o en la zona atlántica de Navarra. La franja litoral constituye una zona en la que se sitúan los cursos bajos de los principales ríos (Nervión, Bidasoa, Urumea, Deba, Urola, Oria) y casi la totalidad del curso de los ríos más pequeños (Butrón, Oka, Lea, Artibai, Oiartzun).

El litoral vasco comprende unos 454 km lineales. La zona litoral¹ incluye a 62 municipios, con una población de 1.263.883 habitantes en una superficie de 1.065,7 km² y, por tanto, con una densidad de 1.160,63 habitantes por km². Aunque sólo representa el 14,62% de la superficie total de la CAPV, contiene el 59,24% de la población, con una densidad cuatro veces superior a la total de la CAPV. De hecho, los dos principales enclaves urbanos de la CAPV se localizan en la zona litoral: las áreas metropolitanas de Bilbao y de San Sebastián-Donostia. La ocupación de suelo por las actividades económicas (suelos urbanos o no urbanos) o residenciales asciende al 11,11% de la superficie de la zona litoral, aunque las diferencias entre áreas funcionales son acusadas: en el área funcional de Bilbao Metropolitano asciende al 24,90% y en algunos de sus municipios, de pequeño tamaño y altísimas densidades de población, supera el 50% (Sestao, Portugalete y Getxo).

Los espacios con mayor valor ecológico del litoral vasco son las rías, aunque la zona costera también presenta grandes extensiones con un valor natural notable, generalmente en lugares o zonas de difícil acceso (como acantilados). En ge-

neral, la zona costera está menos degradada que las zonas estuáricas, sometidas a un elevado número de presiones: la demografía, la industria y el desarrollo portuario. No obstante, todavía quedan espacios estuáricos naturales notablemente conservados y de alto valor ecológico, como son las áreas internas de Txingudi y Plentzia, e incluso uno de valor excepcional, Urdaibai.

Las áreas más degradadas también se sitúan en estuarios ligados a actividades portuarias, como Pasajes, Bilbao u Ondarroa, o que sirven o han servido de colectores de aguas residuales, como Deba o Urumea. La fuerte canalización y la pérdida de terreno de los estuarios agudiza la degradación e impide una regeneración natural. Las actuaciones de saneamiento realizadas en los últimos años prácticamente en todas las rías son la principal intervención positiva dirigida a la recuperación de los estuarios, especialmente relevante para los estuarios con potencial ecológico y cierta profundidad, como Bilbao y Pasajes.

MARCO NORMATIVO DE LA PROTECCIÓN DEL LITORAL

1. Breve referencia a los títulos competenciales

El Estatuto de Autonomía del País Vasco atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco (en adelante CAPV) competencia exclusiva en materia de “ordenación del territorio y del litoral” (art. 10.31). Junto a la misma hay que considerar otros diferentes títulos competenciales que inciden en la materia gestión del litoral. Así, hay que reseñar las competencias exclusivas en materia de “pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura” (art. 10.10), “puertos” (art. 10.32) o “turismo” (art. 10.36). También corresponde a la CAPV el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación estatal básica en materia de “medio ambiente y ecología” (art. 11.1.a), y “ordenación del sector pesquero” (art. 11.1.c). Por último, le corresponde la competencia de ejecución de la legislación estatal sobre puertos “con calificación de interés general, cuando el Estado no se reserve su gestión directa” (art. 12.8) y sobre “salvamento marítimo y vertidos industriales y contaminantes en las aguas territoriales del Estado correspondientes al litoral vasco” (art. 12.10).

No es éste el lugar para hacer un análisis detallado de la distribución competencial en todos estos sectores, a partir de la legislación estatal y de la jurisprudencia constitucional dictada en torno a la misma. En estas materias los niveles competenciales con respecto a las demás CCAA (con la excepción de lo dispuesto en los Estatutos aprobados en los últimos años) son sustancialmente idénticos. Solamente merece la pena reseñar la redistribución que, en el seno interno de la CAPV, se produce en el ejercicio de algunas de esas funciones entre las instituciones comunes de la CAPV (Parlamento y Gobierno Vasco) y los órganos forales de los Territorios Históricos². En la legislación vasca que lleva a cabo esta redistribución (la conocida como Ley de Territorios Históricos de 1983) se atribuye a estos últimos ciertas competencias que pueden incidir en la gestión del litoral: fundamentalmente la ejecución de la legislación autonómica sobre “policía de aguas públicas continentales y de sus cauces naturales, riberas y servidumbres” (art. 7.b.4), sobre “administración de espacios naturales protegidos” (art. 7.c.3) y sobre “ordenación del territorio y urbanismo” (art. 7.c.5).

2. El litoral en la Ley General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco

En la CAPV no se ha dictado ninguna ley que regule específicamente la costa vasca. Sin embargo, la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco (en adelante LMA) establece algunos principios y objetivos que han de cumplir las Administraciones públicas en relación al litoral. Estos principios son muy genéricos: conseguir y mantener un adecuado nivel de calidad de las aguas y de la ribera del mar; prevenir en ellas situaciones de deterioro ambiental; garantizar -en la medida de lo posible- el carácter de corredor ecológico de las riberas; asegurar la integridad y adecuada conservación del litoral, adoptando, en su caso, las medidas de protección y restauración necesarias; elaborar planes que aseguren el uso sostenible de las zonas costeras; velar por la utilización racional de los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre de acuerdo con su naturaleza, sus fines y el respeto al paisaje, al medio ambiente y al patrimonio histórico; y conservar las zonas húmedas, fijando objetivos y medidas de protección y recuperación, potenciando su conocimiento y evitando, en todo caso, su destrucción y deterioro (art. 25 LMA).

También se establece en la LMA (art. 26.1) que “las Administraciones públicas incorporarán en las autorizaciones y concesiones los criterios ambientales que garanticen la conservación de los recursos hídricos y del litoral en consonancia con los principios establecidos en el artículo anterior”. Para complementar lo establecido en la Ley de Costas de 1988, en los términos fijados por la doctrina del Tribunal Constitucional, se añade que “los usos y actividades en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre, así como los vertidos industriales y contaminantes en las aguas territoriales del Estado correspondientes al litoral vasco, estarán sometidos a autorización administrativa del órgano ambiental de la CAPV de acuerdo con la legislación sectorial en la materia y lo que se disponga reglamentaria-

mente” (art. 26.2). Este órgano es, actualmente, la Agencia Vasca del Agua.

Por otra parte, la LMA entiende por zona ambientalmente sensible aquel espacio que “por sus especiales características en cuanto a valores ambientales contenidos y fragilidad de los mismos sea susceptible de un mayor deterioro ambiental”, y menciona expresamente los siguientes espacios, que pueden estar relacionados con la zona litoral: el dominio público marítimo-terrestre y su servidumbre de protección; el dominio público hidráulico que incluye los cauces naturales de corriente continua, los lechos de los lagos y lagunas y los de los embalses superficiales en cauces públicos; las áreas pertenecientes a la zona de policía y zona de servidumbre de márgenes siempre y cuando se encuentren catalogadas; las áreas de recarga de acuíferos, así como zonas que presenten vulnerabilidad a la contaminación de los mismos, siempre y cuando se encuentren catalogadas; las áreas o enclaves de elevado interés naturalístico siempre y cuando se encuentren catalogadas; y las áreas o enclaves catalogados o inventariados por constituir parte del patrimonio histórico artístico, incluyéndose su entorno (art. 51).

Los efectos derivados de catalogar un espacio como zona ambientalmente sensible son dos: constituye el criterio de ubicación en base al cual ciertos proyectos o actividades están sometidos a evaluación de impacto ambiental individualizada y la realización de determinadas conductas en tales zonas se considera “circunstancia agravante” a la hora de calificar la comisión de hechos tipificados en la LMA como infracciones y graduar la sanción correspondiente. El primer efecto señalado es sumamente relevante en la CAPV, ya que, como ha señalado la jurisprudencia constitucional y ratifica la propia LMA, la competencia para llevar a cabo la evaluación individualizada de un proyecto (a través de la declaración de impacto correspondiente) ha de atribuirse al órgano ambiental de la Administración titular de la competencia sustantiva en la materia. Pues bien, muchas de las actuaciones a realizar en zonas ambientalmente sensibles, incluidas las que se realizan en las franjas costeras, se incardinan dentro de las competencias ejecutivas que las Diputaciones Forales tienen en diversos campos (carreteras, montes, obras públicas, agricultura, etc.), por lo que a éstas corresponderá dictar la declaración de impacto y a su órgano de gobierno resolver las eventuales discrepancias entre el órgano ambiental y el sustantivo.

En la enumeración de zonas ambientalmente sensibles, tal y como está redactada en la LMA, sólo los dos primeros tipos de espacios aludidos (entre ellos el dominio público marítimo-terrestre y su zona de servidumbre de protección) se consideran incondicionadamente incluidos en ese concepto, mientras que los restantes lo serán cuando se recojan en el catálogo (en su totalidad, o en la parte de los mismos que se incluya). Dicho catálogo aún no ha sido aprobado. Además, se exceptúa de ser considerado zona ambientalmente sensible la totalidad del suelo urbano así clasificado en el momento de promulgación de la ley, lo cual no es muy ortodoxo con arreglo a las previsiones de la Ley de Costas de

1988: en efecto, en suelo urbano no desaparece la servidumbre de protección, sino que dicha ley limita su extensión territorial de 100 a 20 metros. De todas maneras, en tanto en cuanto no se proceda a la aprobación del catálogo de zonas ambientalmente sensibles, se considerarán como tales las incluidas en las Directrices de Ordenación Territorial (en adelante, DOT) del País Vasco como áreas de interés naturalístico y sometidas, en todo caso, al régimen de usos en ellas previsto. Varias de las áreas de interés naturalístico del total de 51 que aparecen mencionadas en el anexo 3 del capítulo 21 de las DOT son de carácter costero: algunas están protegidas también a través de las figuras de espacios naturales (biotopos de Gaztelugatxe e Inurritza) o del planeamiento sectorial de zonas húmedas (marismas de Pobea, marismas y terrazas del Bidasoa, etc.) al que más adelante aludiremos, pero otras no tienen más amparo protector, más allá de las disposiciones del plan territorial sectorial del litoral, que el que les dispensa esta categoría de las DOT (Gorliz-Armintza, Armintza-Bakio, montes y acantilados de Otoio, vaguadas costeras de Mendexa-Berriatua, acantilados de Mutriku-Saturrarán, ratón de Getaria, acantilados de Uliá, monte Jaizkibel, etc.).

PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DEL LITORAL

1. El litoral en los instrumentos generales de ordenación del territorio

El instrumento de ordenación territorial que constituye el marco general de referencia en la CAPV son las DOT. Las DOT, aprobadas en 1997³, no abordan de una manera singular y aislada la zona costera, sino que introducen previsiones sobre la adecuada ordenación de determinados elementos, muchos de los cuales se hallan presentes en el litoral de la CAPV. Al definir el modelo territorial de las DOT ya se menciona el “deterioro de los ecosistemas en la zona costera”, como uno de los principales problemas que afectan al medio físico de la CAPV. Sin embargo las determinaciones sustantivas y planificadoras para esta zona no son muy abundantes en las propias DOT. Al establecerse las directrices generales relativas a los elementos y procesos del medio físico se establece un apartado sobre “Tratamiento del espacio litoral y medio marino”, cuyo contenido es muy escaso en relación a otros elementos territoriales como el suelo, las aguas superficiales o el propio paisaje. Simplemente se menciona que “toda actuación en la zona costera estará a lo dispuesto en la legislación vigente, tanto en lo referente a la zona de dominio público marítimo-terrestre como a las zonas de influencia y servidumbre de protección y tránsito”, y que “los Planes Territoriales Parciales podrán establecer determinaciones complementarias a partir de los análisis pormenorizados de su ámbito de aplicación”.

Mayor interés tiene el hecho de que las DOT, al definir una de las categorías de ordenación del medio físico (categorías que afectarán a las definiciones de los diferentes tipos de suelo no urbanizable existentes en la CAPV), mencionan como áreas de “especial protección” aquellas que incluyan, entre otras, las siguientes realidades: “rías y estuarios”, “playas” o

“acantilados costeros”. Respecto de estas áreas se establece un completo régimen de usos (prohibidos, propiciados o simplemente admisibles -con o sin planeamiento de desarrollo), en todas sus facetas (desde usos ambientales hasta usos edificatorios, pasando por actividades de esparcimiento, de gestión de recursos primarios o de ubicación y construcción de infraestructuras). Esta regulación de usos en las áreas de especial protección tiene, además, el valor añadido de que constituye uno de los aspectos claramente vinculantes de las propias DOT⁴.

Influyen también en la gestión del litoral de la CAPV las previsiones de las DOT en materia de ordenación de la segunda residencia y de los recursos turísticos, al ubicarse en gran medida tales fenómenos en las costas vizcaína y guipuzcoana. Las DOT procuran un desarrollo equilibrado de tales elementos y fijan, por ejemplo, límites máximos a la oferta de suelo para segunda residencia que establezca el planeamiento urbanístico municipal, o potencian núcleos turísticos costeros singulares (Lekeitio); también persiguen “una diversificación de la oferta de actividades ligadas al turismo (...) en zonas de litoral”.

Las DOT contienen unas directrices particulares de aplicación a las infraestructuras portuarias, tanto sobre los puertos de interés general (Bilbao y Pasajes) como sobre los puertos de titularidad autonómica. En tales directrices se fijan, por ejemplo, la ampliación del puerto de Bilbao (ya acometida) como actuación prioritaria, la consolidación del puerto de Pasajes como puerto comercial de primer orden (aunque en ningún lado se menciona la necesidad de construir un puerto exterior a la bahía en la que se emplaza el actual), la priorización del uso pesquero de los puertos de Bermeo, Ondarroa, Getaria y Hondarribia y el desarrollo complementario de zonas industriales portuarias. Junto a todo ello se prevé la adopción de un Plan Territorial Sectorial de Puertos Deportivos e Instalaciones Náutico-Recreativas, con objeto de ordenar y coordinar las actuaciones en esta materia, considerándose deseable la implantación de ese tipo de instalaciones en puertos ya existentes o en zonas del litoral que no necesiten grandes obras de abrigo por encontrarse ya protegidas.

Muchas de estas previsiones son concretadas por otro de los instrumentos previstos en la legislación de ordenación territorial: el Plan Territorial Sectorial de ordenación y protección del litoral, que fue definitivamente aprobado en 2007 y que constituye el marco planificador más específico y detallado de la zona costera de la CAPV. Junto al mismo influirán en la adecuada ordenación de la franja costera los planes territoriales sectoriales que se dicten en relación a determinados elementos frecuentes en las zonas litorales (por ejemplo, los relativos a la protección de los humedales, pues se refieren también a los de carácter costero; o los que ordenan los cauces y márgenes de ríos y arroyos, al afectar también al tramo inferior de los mismos en el espacio en que desembocan al mar).

Si bien las DOT constituyen el instrumento general de ordenación del territorio de la CAPV (incluyendo su litoral), el

desarrollo de las mismas se articula a través de unos planes de ordenación supramunicipal: los Planes Territoriales Parciales (PTP). Cada PTP desarrolla, complementa y precisa las determinaciones de las DOT en cada una de las quince áreas funcionales en que éstas han dividido el territorio de la CAPV. De esas quince áreas funcionales, que reciben el nombre de los municipios designados como cabecera o cabeceras del área funcional, seis poseen su propia franja litoral (Bilbao metropolitano, Mungia, Gernika-Markina, Eibar, Zarautz-Azpeitia y Donostia-San Sebastián). De estos seis PTP con implicaciones costeras solamente han sido aprobados tres hasta el momento: los correspondientes a las áreas funcionales de Eibar (2005), Zarautz-Azpeitia (2006) y Bilbao Metropolitano (2006). Ya hemos mencionado que los PTP podrían establecer determinaciones complementarias de protección de la costa a partir de los análisis pormenorizados de su ámbito de aplicación. Sin embargo, las referencias a mecanismos específicos o determinaciones complementarias de protección de la costa en estos PTP son más bien escasos. Además de recordar las limitaciones y servidumbres previstas en la legislación sectorial de aguas y costas, dichos PTP solo incluyen breves referencias a la gestión del litoral:

- Los PTP de las áreas funcionales de Eibar (Bajo Deba) y de Zarautz-Azpeitia (Urola Costa) contienen un apartado sobre el “régimen de aplicación en los ámbitos de interés hidrológico y litoral”. Proclaman el principio de conservación de las “áreas sometidas a la influencia de aguas superficiales interiores o correspondientes al litoral costero (...), incluyendo las marismas”. Con carácter general no se autoriza la edificación, salvo que ésta tenga relación directa con el objetivo de protección. En cuanto al régimen de usos, se propician los de actividades de conservación, acciones de mejora ambiental e infraestructuras hidráulicas y se admiten en general todos aquellos usos compatibles con el objeto de protección y no prohibidos expresamente. Expresamente se admiten las actividades extractivas y se prohíben las industrias agrarias, escombreras y vertederos, y usos edificatorios en general⁵.

- El PTP del Área Funcional de Bilbao Metropolitano contiene un apartado sobre “áreas de protección del litoral”. Se definen como “áreas de protección del litoral” “las áreas correspondientes del litoral costero de máximo valor para la conservación por su carácter singular o valores ambientales relevantes, con excepción de aquellos ámbitos definidos dentro del área del Puerto de Bilbao que se regirán por su legislación específica”. Pero no se establece ninguna norma sustantiva al respecto, sino que se remite al correspondiente Plan Territorial Sectorial del Litoral⁶.

2. El Plan Territorial Sectorial del Litoral

El Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco (en adelante, PTSPOL), ha sido aprobado definitivamente por Decreto 43/2007, de 13 de marzo⁷. El ámbito territorial de estudio y aplicación del PTSPOL incluye 62 municipios de la Comunidad Autónoma vasca, con una población de 1.263.883 habi-

tantes (casi el 60% de la población autonómica), en una superficie de 1.065 km² en la que se ubican 500.000 viviendas.

El PTSPOL consta de Memoria Informativa, Diagnóstico, Memoria Justificativa, Normas de Ordenación, Estudio Económico-Financiero y Programa de Actuación, Documento de Afecciones al planeamiento municipal y Planos de Información y Ordenación. El Tomo IV del PTSPOL, titulado “Normas de Ordenación”, en el que se establece con precisión el conjunto de las disposiciones y propuestas a las que se confiere carácter normativo, es el que se publica en el BOPV como anexo al Decreto 43/2007, de aprobación definitiva.

El PTSPOL opta por definir como ámbito de ordenación la zona de influencia definida por la Ley de Costas estatal de 1988 (cuya utilización es abundante en el plan), es decir, la franja de anchura mínima de 500 metros medidos a partir del límite interior de la ribera del mar. Esta zona se hace extensible por las márgenes de los ríos hasta el sitio donde se haga sensible la influencia de las mareas, que en el caso del País Vasco corresponde a la cota de 5 metros sobre el nivel de la bajamar viva equinoccial. Esta definición conlleva por lo tanto la ordenación tanto de la ribera del mar como la de las rías en las que se observa el fenómeno de las mareas. Como línea de costa se ha tomado la obtenida del mapa topográfico 1:10.000 del Gobierno Vasco (dicha línea delimita el nivel cero del mar, referido al nivel medio del mar en Alicante).

Dicho ámbito de ordenación queda delimitado en tres zonas: a) el margen costero, que comprende el medio terrestre propiamente dicho y el espacio marítimo-terrestre, entendiéndose por tal la zona intermareal comprendida entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial y la línea de pleamar máxima viva equinoccial, con excepción de las zonas descritas en el apartado siguiente; b) los márgenes de las rías, que comprenden la zona del medio terrestre y del espacio marítimo terrestre, próxima a las rías, que se extiende desde su desembocadura por las márgenes de los ríos hasta el sitio donde se haga sensible la influencia de las mareas, que en el caso del País Vasco corresponde a la cota de 5 m sobre el nivel del mar; c) el medio marino, esto es, el medio submareal delimitado por una franja de anchura variable comprendida entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial y la isobara de 50 m.

En cuanto a la ordenación de las márgenes costeras y de las rías (Título II del PTSPOL) se establecen, en primer lugar, unas directrices generales relativas a la localización y ejecución de infraestructuras, equipamientos y obras de interés general. La repercusión ambiental de este tipo de actividades depende de la entidad y características de la misma. El criterio general para la ubicación de infraestructuras es la realización de estudios de alternativas que contemplen el valor ambiental de las diferentes propuestas evitando, siempre que sea posible, su localización en los suelos no urbanizables que hayan sido declarados como de “especial protección” y debiendo promover su implantación en la categoría “agrícola ganadera” de suelo no urbanizable. Con continuas referencias a la propia Ley de Costas y a otros instrumentos

de ordenación territorial, se establecen directrices sobre infraestructuras de saneamiento y depuración de aguas residuales, puertos, carreteras, y de obras de interés general. También se incluyen, por otra parte, unas directrices generales relativas al tratamiento normativo de los recursos culturales, con remisión a su normativa específica.

Dentro de este mismo Título II, tiene mucho interés la matriz que establece de ordenación de actividades y usos del suelo. Siguiendo la técnica de las propias DOT, se fija una relación entre los potenciales usos del suelo y actividades que se llevan a cabo en el litoral y la categorías de ordenación que se fijan.

Los usos del suelo y actividades se estructuran en las siguientes categorías: de protección ambiental (de conservación; de mejora ambiental; actividades científico-culturales), de ocio y esparcimiento (de uso público extensivo, de uso público intensivo; actividades cinegéticas y piscícolas), de explotación de recursos primarios (agricultura; invernaderos; ganadería; uso forestal; industrias agropecuarias; acuicultura; pesca y recolección; actividades extractivas), de infraestructuras (vías de transporte; líneas de tendido aéreo; líneas subterráneas; instalaciones técnicas de servicios de carácter no lineal tipo a; instalaciones técnicas de servicios de carácter no lineal tipo b; encauzamientos y canalizaciones; infraestructuras portuarias; paseos marítimos; obras de defensa costera; instalaciones aeronáuticas; publicidad) y relativos a crecimientos urbanísticos y actividades edificatorias aisladas (crecimientos apoyados en núcleos preexistentes; edificios de utilidad pública e interés social; vivienda aislada en suelo no urbanizable; industrias o almacenamientos peligrosos; industrias ligadas al dominio público marítimo-terrestre). Cada uno de los señalados bloques se subdivide en diversas subcategorías.

Por su parte, las categorías de ordenación son las siguientes: de especial protección (que incluye las de protección estricta y las de protección compatible), de mejora ambiental (que incluye la de mejora de ecosistemas y la de áreas degradadas a recuperar), forestal, de ordenación agroganadera y campiña y de zonas de uso especial (las cuales incluyen también las playas urbanas). El planeamiento municipal recogerá en su categorización del suelo no urbanizable las zonas definidas en el PTSPOL como especial protección y mejora ambiental. En los suelos clasificados como forestal, agroganadera y campiña y zonas de uso especial-playas urbanas podrá establecer una zonificación distinta.

Además, se introducen en la matriz unos condicionantes superpuestos, en función de que nos hallemos en áreas vulnerables a la contaminación de acuíferos, en áreas erosionables o con riesgos de erosión, o en áreas inundables. Por ejemplo, en las áreas vulnerables a la contaminación de acuíferos se prohíben ciertos usos y actividades o se exige un estudio hidrogeológico de detalle, cuyo contenido se regula.

Fijados y cruzados todos estos factores, en la matriz de doble entrada (usos y actividades, por un lado, y categorías de ordenación, por el otro) se determinan los resultados:

a) Usos propiciados (en la matriz indicados como [1]): aquellos que puedan influir de forma positiva en la consecución del objetivo pretendido en la categoría de ordenación asignada o que no influyan negativamente, estando estos últimos condicionados de forma que su impacto no hipoteque el uso global propiciado, así como las características de la zona.

b) Usos admisibles (en la matriz indicados como [2]): aquellos que, por su escasa incidencia en la protección del litoral, se considera suficiente su regulación por parte de la legislación sectorial aplicable, incluyendo las de índole territorial o ambiental. En ellos se distinguen también los usos admisibles que deben ser regulados por el planeamiento municipal (2.a) y los que se encuentran sujetos a procedimientos de licencia específica, vedas y/o tallas mínimas (2.b).

c) Usos prohibidos (en la matriz indicados como [3]): aquellos no incluidos entre los propiciados o admisibles por considerar que afectarían negativamente a los principios de ordenación de la categoría establecida o, con carácter general, a la salvaguardia del litoral.

d) Usos improcedentes (en la matriz indicados como [-]): aquellos que por su naturaleza carecería de fundamento su implantación en zonas de territorio incluidas en determinadas categorías de ordenación.

La matriz recoge también el condicionamiento de la pertinente autorización de los usos y actividades a desarrollar en zonas del territorio en las que se superpone alguno de los condicionantes superpuestos definidos por las DOT en el suelo no urbanizable, independientemente de la categoría de ordenación que les corresponda.

Todas las autorizaciones de uso en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre previstas en la normativa de costas han de otorgarse de acuerdo al contenido del PTSPOL. Tratándose específicamente de márgenes de las rías, se establecen ciertas reglas de coordinación entre este plan y el Plan Territorial Sectorial de márgenes de ríos y arroyos.

El Título III del PTSPOL se refiere a la planificación del medio marino. Como directrices generales se formulan propuestas concretas y recomendaciones sobre la extracción de áridos para la regeneración de playas, sobre pesca, marisqueo y recogida de algas de carácter profesional, sobre instalaciones de acuicultura, sobre la colocación de balizas, boyas o estructuras de señalización, sobre tomas de agua para suministro y refrigeración, sobre conducciones submarinas, sobre instalaciones de tratamiento de aguas residuales, sobre emisarios submarinos, y sobre vertidos de aguas residuales y de materiales inertes procedentes del dragado.

Respecto de este medio marino, el PTSPOL establece una matriz de usos, diferenciada de la anterior tanto en contenido como en su modo de aplicación. El plan define una serie de bloques de usos preferentes de suelo relativos a la conservación y mejora ambiental (que incluye conservación estricta y

mejora ambiental), al ocio y esparcimiento (que incluye usos públicos extensivos sin instalaciones y usos públicos intensivos con instalaciones), a la explotación de recursos primarios (que incluye extracción de áridos, pesca y recolección y acuicultura) y a infraestructuras (que incluye puertos y navegación, vías de comunicación, defensa costera, saneamiento, suministro y refrigeración, conducciones submarinas, prospección, eliminación de residuos y energía). Se entiende por uso preferente aquel que puede o bien influir positivamente en la consecución de los objetivos de planificación del sector en el que se desarrolle, o no influir negativamente.

A su vez, se delimitan ciertos sectores de planificación: de conservación estricta, de mejora ambiental, de uso público extensivo, de uso público intensivo, de extracción de árido, de pesca y recolección, de acuicultura, y de infraestructuras y vertidos. La regulación de usos en estos diferentes sectores de planificación del medio marino se concreta en el establecimiento de usos preferentes para cada uno de ellos, que se recoge en una tabla o matriz. Son de aplicación, igualmente, diferentes condicionantes para el ejercicio de dichos usos, que emanan de la legislación sectorial, y que resultan ser sumamente variados: sometimiento a evaluación de impacto ambiental, exigencias de seguridad y señalización, requisitos constructivos de las instalaciones, notificación a autoridades marítimas, etc.

Además, se prescriben determinados y concretos usos excluidos en cada uno de los sectores de planificación, con excepción de los sectores de uso público extensivo y de infraestructuras y vertidos, en los que no se afirma la existencia de uso excluido alguno. Finaliza este Título III del PTSPOL con una regulación minuciosa del régimen de vertidos al dominio público marítimo-terrestre.

El PTSPOL también conlleva un ejercicio de coordinación de las diferentes planificaciones que se dan en este territorio singular:

- a) Remite a la planificación ambiental o del medio natural la ordenación del área de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, de Txingudi, de los Parques Naturales, Biotopos Protegidos y Árboles Singulares, y tiene un valor transitorio en las áreas que forman parte de la Red Ecológica Europea Natura 2000 (hasta la aprobación de un plan de ordenación específico). Por lo tanto, en todos los espacios costeros que disponen de un régimen de protección medioambiental, la regulación de usos y actividades viene determinada por la legislación y planificación ambiental existente y no por las determinaciones del PTSPOL.
- b) Señala el valor prevalente de los Planes Territoriales Parciales (aunque expresamente solo afirma esa prevalencia en ciertas materias: en la definición de la Áreas de Especial Protección, las Áreas de Preferente Desarrollo Urbanístico o la definición de Espacios Libres, Equipamientos o Infraestructuras) y coordina en este ámbito los Planes Territoriales Sectoriales de Zonas Húmedas, Puertos, de Ordenación de Márgenes de Ríos y Arroyos y Agroforestal.

- c) Con excepción de lo que se derive de la anterior coordinación en materia de márgenes de ríos y arroyos, la ordenación en los ámbitos que recaigan en suelo urbano o urbanizable se remite al cumplimiento de la legislación de costas y al planeamiento municipal.

El PTSPOL tiene una vigencia indefinida. Cada cuatro años los Departamentos del Gobierno Vasco competentes en su redacción y seguimiento elaborarán una memoria sobre su cumplimiento e incidencia en la ordenación territorial y urbanística, definiendo las medidas a adoptar para evitar desajustes, que será elevada a la Comisión de Ordenación del Territorio (órgano interadministrativo de coordinación en materia territorial y urbanística). Transcurridos ocho años de vigencia el Gobierno Vasco resolverá sobre la oportunidad de su revisión, debiendo proceder a la misma si se dan las circunstancias que expresamente prevé el PTSPOL.

En cuanto a su aplicación transitoria, los instrumentos de planeamiento general municipal, así como sus revisiones y modificaciones, y el planeamiento de desarrollo en los que no se hubiera otorgado la aprobación inicial en el momento de entrada en vigor del PTSPOL (el 3 de mayo de 2007) deben adaptarse a las determinaciones en él contenidas. En todo caso, el planeamiento general vigente debe adaptarse al mismo en el plazo de dos años desde esa entrada en vigor.

3. Otros instrumentos sectoriales de ordenación de elementos naturales costeros

La regulación de las zonas húmedas de la CAPV ha sido adoptada mediante el Plan Territorial Sectorial de Zonas Húmedas, aprobado definitivamente Decreto 160/2004, de 27 de julio. Las Zonas Húmedas o Humedales en general, tanto costeros como interiores, constituyen uno de los ecosistemas más ricos y singulares y a la vez más frágiles de la biosfera y están sufriendo en la actualidad graves deterioros, debidos fundamentalmente a la presión de actividades humanas. Por esta razón, es conveniente que tales actividades sean ordenadas antes de que la degradación sea irreversible.

Un primer mecanismo de protección de estas zonas se produce con la aprobación del Convenio relativo a humedales de importancia internacional, firmado en Ramsar (Irán), el 2 de febrero de 1971. El País Vasco ha aportado seis humedales a la lista Ramsar, de los cuales dos son costeros: Urdaibai (1993) y Txingudi (2002).

Se definen en el plan como “zona húmeda” o “humedal” las marismas, los conjuntos pantanosos o encharcadizos, de fangos, de turbas, sean estas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, donde el agua esté estancada, remansada o corriente, dulce, salobre o salada, cualquiera que sea su contenido en sales. Asimismo se califican bajo ese concepto los conjuntos de agua marina cuya profundidad a marea baja no exceda de cinco metros. Además, la zona húmeda comprenderá las zonas ribereñas o costeras adyacentes así como las islas o extensiones de agua marina de una profundidad superior a los cinco metros en marea

baja cuando se encuentre dentro del humedal. Se excluyen de esta calificación los cauces fluviales, los cuales cuentan con otro instrumento específico de ordenación: el planeamiento territorial sectorial de márgenes de ríos y arroyos.

En relación con la compatibilización entre este Plan Territorial Sectorial de Zonas Húmedas y otros planeamientos sectoriales se establece lo siguiente. Si afectan a zonas de dominio público portuario, las determinaciones del Plan Territorial Sectorial de Zonas Húmedas deben adaptarse a las que se establezcan en el de Puertos (aún no aprobado) o en la legislación sectorial correspondiente. En lo que respecta al dominio público hidráulico o marítimo-terrestre, las previsiones del Plan Territorial Sectorial de Zonas Húmedas se entienden sometidas a la legislación correspondiente de aguas y de costas.

Son cuatro los instrumentos más relevantes que el Plan establece en su articulado para ordenar y regular las zonas húmedas.

El Inventario de Zonas Húmedas de la CAPV es un instrumento de carácter abierto de información y vigilancia de esas zonas, que se crea con el fin de conocer su evolución y, en su caso, indicar las medidas de protección que necesiten.

La clasificación de las zonas húmedas, con la finalidad de precisar el grado de desarrollo de la propuesta de ordenación así como la regulación aplicable en cada caso, distingue tres grupos (grupos I, II y III). El grupo I incluye las zonas húmedas afectadas ya por una declaración de espacio natural protegido (sea Parque Natural, Biotopo Protegido o Reserva de la Biosfera de Urdaibai). Se trata de veintisiete zonas cuya ordenación no corresponde al Plan Territorial Sectorial de Zonas Húmedas, sino a la normativa específica de cada espacio protegido. El grupo II (en el que se mencionan un total de 20 zonas) incluye dos tipos de zonas húmedas: las protegidas por el planeamiento especial urbanístico de conformidad con la legislación del suelo en vigor (de las que solo hay una: Txingudi) y las ordenadas pormenorizadamente por este Plan Territorial Sectorial (un total de 19, de las cuales 8 son costeras: Ría del Barbadún, Ría del Butrón, Ría del Lea, Ría del Artibai, Ría del Deba, Ría del Urola, Ría del Inurritza -en lo no afectado por la normativa del Biotopo Protegido-, Ría del Oria). Las zonas húmedas del Grupo II son aquellas a las que presta una mayor atención el Plan Territorial Sectorial de Zonas Húmedas. Al margen de que, automáticamente, se incluyan en el Catálogo de Zonas Húmedas Protegidas (como las del Grupo I), el Plan también se refiere a ellas en otros apartados. Así, concreta detalladamente el ámbito espacial de ordenación, que responde a criterios diferentes si se trata de zonas húmedas costeras o interiores y establece una ordenación específica de cada una de ellas que va a complementar el régimen de usos que establece en cada caso la Matriz general reguladora de usos y actividades. Por último, el grupo III comprende el resto de humedales inventariados y no incluidos en los anteriores grupos. La protección, en este caso, parece estar limitada, en principio, a lo que dispone el planeamiento urbanístico municipal.

El Catálogo de Zonas Húmedas Protegidas se crea para garantizar la protección de las zonas húmedas de mayor relevancia de la CAPV. Inicialmente el Catálogo está comprendido por las zonas húmedas incluidas en los mencionados Grupos I y II (esto es, por 47 zonas húmedas).

El Plan Territorial Sectorial de Zonas Húmedas establece, según el modelo iniciado por las DOT, la matriz de regulación de usos y actividades. En realidad se trata de dos matrices diferentes: una para las zonas húmedas costeras y otra para las interiores. En cada una de ellas, en primer lugar, se definen los potenciales usos y actividades. Las matrices de regulación de usos y actividades cruzan ambos factores (los usos y actividades con las categorías de ordenación) y son varios los resultados posibles. Los usos pueden, entonces, ser propiciados (1), admisibles (2) o prohibidos (3). Se consideran usos propiciados aquellos que influyen o pueden influir positivamente en la consecución del objetivo correspondiente, y usos admitidos los que no influyan negativamente. Independientemente de que se señalen de forma específica, los usos no incluidos entre los propiciados o admitidos son usos prohibidos, puesto que afectarían negativamente a la evolución del humedal, impidiendo el cumplimiento del objetivo perseguido. Los usos admitidos están condicionados de forma que su impacto no hipoteque el uso global propiciado, así como a las características de las zonas.

Por otra parte, hay que recordar que las DOT, al referirse a la “ordenación del medio físico”, establecen como categoría de ordenación del suelo no urbanizable la de “protección de aguas superficiales”, formada por los ríos y arroyos, así como por su zona de protección. Su ordenación desarrollada y pormenorizada se remite al Plan Territorial Sectorial de Márgenes de Ríos y Arroyos de la CAPV. Al resultar diferente la problemática de las dos vertientes, la cantábrica y la mediterránea, se han realizado en realidad dos Planes diferentes, uno para cada vertiente. El primero establece algunas previsiones que pueden incidir en la gestión del espacio litoral. No en vano, el ámbito de ordenación del PTS está constituido, entre otros espacios, por el conjunto de las franjas de suelo de 100 metros de anchura situadas a cada lado de la totalidad de los cursos de agua, desde su nacimiento hasta su desembocadura (en el mar, en el caso de la vertiente cantábrica).

El PTS de la vertiente cantábrica afecta a las partes del Territorio Histórico de Bizkaia de las cuencas de los ríos Calera, Carranza, Cadagua, Agüera, a la totalidad territorial de las cuencas de los ríos Artibai, Lea, Oka, Sollube, Estepona, Butrón, Gobela, Asúa, Galindo, Barbadún y Nervión e Ibaizábal, y a las restantes cuencas menores de los arroyos litorales que desembocan directamente en la costa vizcaína; así como a las partes de las cuencas de los ríos Bidasoa, Urumea y Oria, recayentes en Guipúzcoa, a la totalidad territorial de las cuencas de los ríos Jaizubia, Oiartzun, Añorga, Iñurritza, Urola, Narrondo, Deba y Saturrarán, y a las restantes cuencas menores de los arroyos litorales que desembocan directamente en la costa guipuzcoana. La confluencia, en muchos casos, de las previsiones de este Plan con la legislación de costas obliga a coordinar su aplicación. Además de

las limitaciones para terrenos colindantes que establece la normativa de costas, también son de obligado cumplimiento a las regulaciones de este Plan. No obstante, en el caso de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai la ordenación se remite a la normativa específica de la Reserva, en el de la Ría de Inurritza a la del Biotopo Protegido, en el área de Txingudi a su plan especial urbanístico, y en los ámbitos de rías contenidos en el Listado abierto de Áreas de Interés Naturalístico de las DOT (Zierbena, Marismas de Pobeña y Playa de la Arena, Vaguadas costeras de Lea y Berriatua, Desembocadura del Urola, Duna y Ría de Inurritza, Enclaves de Marisma en la Ría del Oria) les resulta de aplicación también lo dispuesto en la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco.

La regulación que el PTS establece para la ordenación de ríos y arroyos se estructura de la siguiente manera. Por una parte, establece una normativa general de aplicación a todos los cauces, que se refiere, fundamentalmente, a la protección de elementos de interés cultural y de embalses de abastecimiento y captaciones de agua, así como a las infraestructuras próximas a los cauces. Por otra parte, prevé una normativa singularizada en función de tres criterios o componentes: la zonificación efectuada de los márgenes según su componente medioambiental, la tramitación de los cursos de agua según sus cuencas hidráulicas y la zonificación de las márgenes según su componente urbanística. La regulación aplicable a cada punto concreto será la resultante de la aplicación conjunta de las disposiciones que le correspondan en virtud de cada uno de los tres componentes mencionados.

PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS NATURALES COSTEROS

La protección de espacios naturales en la CAPV se articula a partir de dos normas legislativas autonómicas diferentes, una de carácter singular y otra de carácter general⁸. Por una parte, nos encontramos con la Ley 5/1989, de 6 de julio, de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai: se trata de una ley dictada específicamente para el espacio costero más relevante de la CAPV desde el punto de vista ecológico⁹. La citada norma pretende una protección ambiental integral de un espacio litoral catalogado por la UNESCO como Reserva de la Biosfera y afecta a las llamadas áreas de especial protección (de la ría, del litoral, de encinares cantábricos y de interés arqueológico) y al resto del suelo no urbanizable de los 23 municipios afectados. La Ley 5/1989 es desarrollada minuciosamente por un Plan Rector de Uso y Gestión de la Reserva. Hay que señalar que esta norma establece un modelo de gestión de este espacio costero diferente al que la Ley de Territorios Históricos diseña en materia de espacios naturales protegidos. Las decisiones normativas y ejecutivas más importantes que afectan a la Reserva de Urdaibai se adoptan por la Administración autonómica, en detrimento del papel de la Diputación Foral de Bizkaia.

Por otra parte, la normativa general en materia de protección de espacios en la CAPV se establece en la Ley 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza. Esta Ley

prevé tres categorías de espacios protegidos (cuya declaración corresponde al Gobierno Vasco): los Parques Naturales, los Biotopos Protegidos (que abarcarían conceptualmente todo lo que en la legislación estatal básica se concebía como Reservas Naturales, Monumentos Naturales y Paisajes Protegidos) y los Árboles Singulares. Los Parques Naturales han de contar con un previo Plan de Ordenación de Recursos Naturales (aprobado por Decreto del Gobierno Vasco) y, con posterioridad a su declaración, con un Plan Rector de Uso y Gestión (cuya parte normativa también es aprobada por el Gobierno Vasco). El decreto de declaración de los Biotopos Protegidos incluye las previsiones protectoras del espacio, ya que, hasta el momento, no se han aprobado planificación singularizada alguna para los biotopos (aunque en la actualidad se están tramitando planes de ordenación de recursos naturales para algunos Biotopos).

La gestión ordinaria de todo este tipo de espacios naturales (autorizaciones, inspecciones, infracciones, etc.) es competencia de las Diputaciones Forales, en virtud de lo establecido en la Ley de Territorios Históricos.

Ninguno de los nueve Parques Naturales declarados en la CAPV se asienta en la zona litoral en sentido estricto (aunque en sentido amplio, próximos a la franja costera se hallan los de Pagoeta y Aiako-Harria). Por el contrario, dos de los cinco Biotopos Protegidos se refieren a espacios litorales de especial valor: el de Gaztelugatxe¹⁰ y el de Inurritza¹¹.

Por lo que se refiere a los espacios de la Red Natura 2000, la CAPV cuenta en su franja litoral con dos Zonas de Especial Protección de Aves (ZEPA) -la ría de Urdaibai y Txingudi- y con catorce Lugares de Importancia Comunitaria (LIC): las dunas de Astondo, San Juan de Gaztelugatxe, zonas litorales y marismas de Urdaibai, encinares cantábricos de Urdaibai, Inurritza, Ullia, Jaizkibel, Txingudi-Bidasoa, algunas rías (del Barbadún, red fluvial de Urdaibai, del Oria, del Urola) y ríos que desembocan en el cantábrico (Lea, Artibai). Aunque también existen otros LIC más o menos incardinados en una franja costera en sentido más extenso (Arno, Pagoeta, Gárate-Santa Bárbara).

En cualquier caso, la normativa de la CAPV en materia de protección de espacios no está todavía adaptada a las exigencias, ni a la categorización de la nueva legislación básica estatal (la Ley 42/2007, de 12 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad).

PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA Y ORDENACIÓN DEL LITORAL

La Ley 2/2006, de 30 de junio, del Suelo y Urbanismo del País Vasco no introduce normativa sustantiva alguna en materia de protección del litoral. Sí prevé, por el contrario, que puedan dictarse planes especiales de ordenación del litoral, en desarrollo o autónomos de la ordenación estructural del planeamiento urbanístico general, siempre que no alteren la edificabilidad urbanística. Dichos planes especiales pueden establecer normas de protección adicional del litoral no establecidas en el planeamiento general. Un Ayuntamiento

podría elaborar uno de estos planes especiales para ordenar la franja litoral de su correspondiente término municipal. En tal caso, su aprobación definitiva correspondería al propio Ayuntamiento, en el caso de municipios de más de tres mil habitantes, o a la Diputación Foral, en el otro supuesto. Los únicos problemas que plantean este tipo de planes especiales serían el de la necesidad de coherencia y respeto del resto de instrumentos planificadores existentes (las DOT, los PTP, los PTS, el planeamiento urbanístico general) y la participación y coordinación en la elaboración de los mismos con las restantes Administraciones territoriales con competencias en la franja litoral (fundamentalmente, la autonómica -en lo que afecta a la ordenación del territorio- y la estatal -en lo relativo a la legislación de costas).

Mayor interés urbanístico puede tener el hecho de que, a partir de lo previsto en los instrumentos de ordenación del territorio (DOT y PTP), en la CAPV está regulado con minuciosidad el incremento residencial que pueden desarrollar en los plazos establecidos todos los municipios, afectando ello también lógicamente a los costeros. De esta manera, el crecimiento desaforado que, en otras CCAA, se produce en los municipios litorales resulta más difícil que se produzca en la CAPV al existir un techo máximo establecido, en función de determinados factores (población preexistente, admisibilidad de crecimiento selectivo, posibilidad de segundas residencias, etc.). De esta forma el órgano de coordinación interadministrativa (la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco) ha informado desfavorablemente respecto de ciertos crecimientos previstos en municipios litorales (Lemoiz), aunque en otros casos similares no ha intervenido en el mismo sentido (en Bakio, municipio costero de 2100 habitantes, las Normas Subsidiarias prevén un incremento de 1900 viviendas nuevas)²². El sistema no ha podido evitar supuestos problemáticos en los que se pretendía consumir el margen de desarrollo urbanístico previsto para un dilatado plazo de tiempo, en una sola operación urbanística con gran impacto transformador para el municipio costero (Getxo), al confluir el techo de incremento residencial con la necesidad global de redensificar la edificación de los suelos (sobre todo en espacios próximos a los sistemas públicos de transporte) para no agravar la ocupación territorial.

MEDIO AMBIENTE, AGUAS Y VERTIDOS A LA COSTA

La Ley 1/2006, de 23 de junio, de Aguas es, actualmente, la legislación sectorial vasca más relevante para la gestión integrada del litoral, después de los instrumentos de ordenación del territorio. Su relevancia se extiende a diversos ámbitos. En primer lugar, se crea la Agencia Vasca del Agua como ente público de Derecho privado responsable de la gestión de la política del agua²³. La importancia de la creación de este nuevo organismo estriba en que constituye una organización única²⁴ responsable de la política del agua (disciplina, calidad de las aguas, planificación, abastecimiento, saneamiento, etc.), con la participación de los territorios históricos en todos sus órganos de gobierno así como con la participación de las entidades usuarias. Entre sus funciones más relevantes para la ordenación, protección y gestión del litoral cabe destacar:

las intervenciones (autorizaciones y concesiones, vigilancia, inspección y sanción) para la protección del dominio público hidráulico y en zonas de servidumbre marítimo-terrestre, las obras hidráulicas de interés general, la organización y funcionamiento del Registro de Zonas Protegidas, informar con carácter vinculante los planes generales, normas subsidiarias, planes parciales y planes especiales (desde dos perspectivas exclusivamente: la relación entre el planeamiento municipal y la protección y utilización del dominio público hidráulico, y la relación entre las obras de interés general de la CAPV y el planeamiento municipal), y la autorización de los vertidos tierra-mar (art. 7).

En segundo lugar, la Ley de Aguas determina los objetivos medioambientales fundamentales en materia de aguas (diferenciando aguas superficiales, subterráneas, y artificiales o muy modificadas) y regula la protección y utilización de las aguas y de su entorno. Como se señaló en la introducción, la zona del litoral vasco comprende el curso bajo de los ríos principales y el cauce casi completo de los ríos más pequeños. Por tanto, los objetivos medioambientales y las disposiciones específicas para su aplicación y consecución que establece la Ley de Aguas (arts. 16 a 21) devendrán parámetros normativos ineludibles de ordenación para una gestión integrada del litoral.

En tercer lugar, la Ley de Aguas establece los regímenes de planificación en materia de aguas y obras hidráulicas. La planificación hidrológica de Euskadi se realizará mediante los siguientes planes y programas: el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrológica de Euskadi, el programa de medidas y los planes o programas de detalle (art. 22). El programa de medidas establecerá, entre otras cuestiones, la política de protección de la calidad de las aguas y de los ecosistemas relacionados con el medio hídrico y un registro de zonas protegidas (art. 24), mientras que los planes y programas de detalle se referirán a una masa de agua, un ámbito geográfico, un ecosistema o un sector económico, cuando el logro de los objetivos medioambientales así lo aconseje (art. 25). Estos instrumentos de planificación tendrán, en materia de ordenación del territorio, los efectos de los planes territoriales sectoriales (esto es, los mismos efectos, cuando se aprueben, que el PTS de Ordenación del Litoral). Las zonas protegidas por la legislación ambiental y de protección de la naturaleza deberán recogerse con ese carácter en los diferentes instrumentos de planificación hidrológica. Además, podrán ser declaradas de protección especial determinadas zonas, cuencas o tramos de cuencas, acuíferos o masas de agua por sus características naturales o interés ecológico, de acuerdo con la legislación ambiental y de protección de la naturaleza. Los planes hidrológicos recogerán la clasificación de dichas zonas y las condiciones específicas para su protección (art. 27).

En cuarto lugar, la Ley de Aguas establece diversas disposiciones generales sobre protección y utilización de las aguas continentales, costeras y de transición y de entorno. Por un lado, se prohíbe toda actividad o uso susceptible de provocar directa o indirectamente la contaminación o degrada-

ción de las aguas continentales superficiales y subterráneas, de transición y costeras, de sus ecosistemas asociados y de su entorno, y en particular el vertido directo o indirecto de aguas y de productos residuales, líquidos, sólidos o de cualquier naturaleza, salvo autorización administrativa previa y expresa de la Agencia Vasca del Agua y sin perjuicio de cualquier otra autorización administrativa legalmente exigida. Por otro lado, los planes, programas o actividades de cualquier naturaleza que afecten o puedan afectar a las aguas continentales subterráneas o superficiales, a sus lechos, cauces, riberas y márgenes, a las aguas de transición y a las costeras, deberán atender prioritariamente a la protección, preservación y restauración del recurso y del medio. En particular, los planes e instrumentos de ordenación territorial y urbanística deberán establecer las medidas adecuadas para su conservación, así como la de su entorno, además de prever las demandas que se generen y los medios técnicos y financieros para garantizar su satisfacción de modo admisible ambientalmente (art. 29). Además, el otorgamiento de concesiones y autorizaciones se ajustará a las previsiones de los planes hidrológicos y a la legislación en materia de aguas y costas. Con independencia de los casos previstos en la normativa de evaluación de impacto ambiental, si la actividad puede ocasionar riesgos para el medio ambiente, la Agencia Vasca del Agua exigirá, con carácter previo al otorgamiento de la correspondiente autorización o concesión, la realización de un estudio de sus efectos ambientales, que podrá someter al órgano competente en materia de evolución de impacto ambiental, que dictaminará sobre la adopción de las medidas correctoras necesarias (art. 30). Por último, se establece un registro de todas las zonas de la CAPV que hayan sido declaradas objeto de una protección en virtud de cualquier norma específica que contemple la protección de sus aguas superficiales o subterráneas o la conservación de los hábitats y las especies que dependen directamente del agua (Registro de Zonas Protegidas, art. 32).

En quinto lugar, la Ley de Aguas establece normas generales de abastecimiento, saneamiento, depuración y riego. A este respecto destaca la obligación de los ayuntamientos de regular mediante ordenanza local el régimen jurídico del servicio de saneamiento y depuración de aguas, de acuerdo con las prescripciones que establece el art. 35 de la Ley.

PESCA Y ACUICULTURA

La Ley 6/1998, de 13 de marzo, de Pesca Marítima establece los principios de la ordenación de la actividad pesquera en aguas interiores, marisquera y de cultivos marinos sobre la base de la protección de los recursos y de un desarrollo ordenado de la actividad. Corresponde al Gobierno Vasco adoptar todas las medidas que tiendan a la protección y conservación de los recursos: número total de embarcaciones de acuerdo con el tonelaje y potencia, reglamentación y empleo de artes, aparejos y equipos de pesca, el periodo de actividad, las vedas, el tamaño mínimo de las especies, etc. (art. 11). En todo caso, el ejercicio de la pesca marítima, el marisqueo, los cultivos marinos, la extracción de algas y argazos y la pesca de la angula está sujeto a licencias, autori-

zaciones o concesiones otorgadas por el órgano autonómico competente en materia de pesca, sin perjuicio de las que puedan corresponder a la Administración competente por ocupación del dominio público marítimo-terrestre (art. 3). Las zonas que sean declaradas por el Gobierno Vasco áreas de reserva biológica, zonas vedadas, de arrecifes o zonas de especial protección se registrarán por su norma reguladora (art. 4). Diversos Decretos regulan la recogida y comercialización de algas de fondo y argazos (Decreto 164/1986, de 1 de julio), la ordenación del marisqueo (Decreto 171/1986, de 1 de julio) o la pesca marítima deportiva en aguas interiores (Decreto 96/1985, de 2 de abril). En la actualidad, sólo en zonas acotadas de Plentzia (estuario del Butrón) y de Mundaka (estuario del Oka) se permite el marisqueo (ostra, navaja, berberecho, almeja y chirla), y siempre con un proceso de depuración previo a su comercialización *in vivo*¹⁵.

El Plan Estratégico de la Pesca del País Vasco (2008-2013) persigue el desarrollo sostenible de la actividad pesquera y de los municipios costeros dependientes de la pesca. Define objetivos y prioridades en el marco de la política pesquera común, aunque considera también otros aspectos no tratados por la política común, como el empleo, la planificación regional, el medio ambiente y la interacción con otros asuntos marítimos.

PUERTOS

En la CAPV existen dos puertos de interés general dependientes del Estado, Bilbao y Pasajes, fundamentalmente comerciales, y quince puertos de titularidad autonómica, dedicados fundamentalmente a la actividad pesquera (Plentzia, Armintza, Bermeo, Mundaka, Elantxobe, Ea, Lekeitio y Ondarroa en Bizkaia; Mutriku, Deba, Zumaia, Getaria, Zarautz, Orio, San Sebastián-Donostia y Hondarribia en Gipuzkoa). Además de los puertos, existen áreas de fondeo en rías y ensenadas tanto para la flota comercial como para la deportiva. La principal tendencia observable en este ámbito es el relativo incremento de la demanda de actividades náuticas recreativas o deportivas, o incluso su abierta promoción pública con fines de desarrollo turístico¹⁶, lo que está conduciendo a la construcción de nuevos puertos deportivos o a la adaptación de los existentes a los nuevos usos, con el consiguiente impacto sobre el litoral (en algún caso –Mutriku–, la ampliación del puerto ha sido objeto de diligencias previas por un posible delito ambiental al no haberse llevado a cabo presuntamente la evaluación de impacto ambiental en toda la extensión requerida por la legislación).

El 30 de septiembre de 2008 el Gobierno Vasco aprobó un Proyecto de Ley de Puertos del País Vasco. Este proyecto de ley tiene como objeto: regular la gestión del dominio público portuario competencia de la CAPV, así como la estructura y funcionamiento de la Administración Portuaria de la CAPV; regular la planificación, construcción, organización, gestión, régimen de uso y económico-financiero de los puertos de titularidad vasca; regular el régimen de la prestación de los servicios portuarios en los mencionados puertos, así como el acceso y uso de los mismos; y establecer el régimen de infracciones y sanciones en el ámbito portuario de la competencia

de la CAPV, así como las potestades de inspección, vigilancia y policía correspondientes a la Administración Portuaria vasca. Su regulación se aplicaría a los quince puertos de titularidad autonómica. El Departamento de la Administración autonómica competente en materia de puertos y asuntos marítimos tendría la consideración de Administración Portuaria.

El Proyecto de Ley establece los siguientes instrumentos de ordenación portuaria: el Plan Territorial Sectorial de Puertos (PTS), los Planes Especiales Portuarios (PEP) y los Planes de Utilización de los Recintos Portuarios (PUP). La Ley los define, establece su contenido y la tramitación correspondiente en cada caso. El Proyecto de Ley atribuye a la Administración portuaria la competencia para la formulación y redacción del citado Plan Territorial Sectorial, así como la aprobación de los otros dos tipos de planes. La participación de las Administraciones locales en la ordenación portuaria, así como la armonización y coordinación de los intereses urbanísticos locales en los puertos de titularidad autonómica queda garantizada a través de la previsión legal de la emisión de un informe en el seno del procedimiento de elaboración de los Planes Especiales Portuarios. Además, estos Planes Especiales Portuarios incluirán un documento de integración de los mismos con el instrumento de planeamiento general vigente para el término municipal.

El Proyecto de Ley regula también las actividades, construcciones y usos admitidos en los espacios de la zona de servicio, así como la construcción, ampliación, reforma, mantenimiento y gestión de los puertos de titularidad autonómica. La gestión del dominio público portuario sigue las pautas de la regulación estatal (prohibición de vertidos, de obras de dragado sin autorización previa, etc.).

El mayor debate social y jurídico en esta materia se centra en la posible construcción de un puerto exterior en Pasajes (sustituyendo al actual puerto de interés general que ocupa el interior de la bahía de Pasajes y que pretende ser objeto de una operación más amplia de regeneración urbanística de la zona). El citado puerto exterior, no aprobado aún por el Gobierno estatal como proyecto y no previsto expresamente en las DOT, afectaría esencialmente al monte Jaizkibel, que en su franja costera constituye un área de protección estricta protegida por el PTSPOL y que, además, forma parte de la Red Natura 2000.

CONCLUSIONES

Las actividades económicas y humanas han estado tradicionalmente muy vinculadas con la costa: el 60% de la población de la CAPV reside en la actualidad en la zona costera. Por esta razón, casi todas las políticas públicas relevantes (ordenación del territorio, desarrollo económico, transporte, infraestructuras, energía, medio ambiente, vivienda, etc.) tienen impacto en la zona costera. En términos generales, la gestión en la zona costera se ha regido hasta la fecha por criterios estrictamente sectoriales y planteamientos fragmentados. Las políticas y la legislación sobre la gestión de la zona costera de la CAPV y sus mecanismos de aplicación se han co-

menzado a desarrollar de forma relativamente reciente. En la pasada década han surgido y se han ido consolidando diversos instrumentos de planificación y gestión con incidencia en la zona costera. La gestión de la zona costera se ha planteado básicamente como aspecto "territorial sectorial" de la ordenación territorial. La CAPV cuenta, desde 2007, con un Plan Territorial Sectorial de Ordenación y Protección del Litoral, que constituye el marco planificador más específico y detallado de la zona costera. Con todo, otros instrumentos de planificación territorial pueden también incidir en la gestión de la zona costera: por una parte, con carácter prevalente, los planes de ordenación supramunicipal que incluyan una parte de la zona costera y los instrumentos específicos de protección del medio natural (Reserva de la Biosfera, parques naturales, biotopos protegidos, etc.); por otra, a un mismo nivel y requiriendo una coordinación recíproca, determinados planes territoriales sectoriales (zonas húmedas, puertos, márgenes de ríos y arroyos, y agroforestal); y, por último, con carácter subsidiario, los planes urbanísticos municipales. En suma, las normas establecidas en el Plan Territorial Sectorial de Ordenación y Protección del Litoral pueden no ser el criterio determinante para resolver conflictos concretos que pueda plantear la gestión del litoral.

Después de los instrumentos de ordenación del territorio, la Ley 1/2006, de 23 de junio, de Aguas es, actualmente, la legislación sectorial vasca más relevante para la gestión integrada del litoral, en cuanto que determina los objetivos medioambientales y mecanismos de consecución en materia de aguas, establece los regímenes de planificación en materia de aguas y obras hidráulicas y contiene disposiciones generales de protección y utilización de las aguas continentales, costeras y de transición o de entorno. Además, esta Ley crea una organización pública única responsable de la política del agua (disciplina, calidad, planificación, abastecimiento, saneamiento, etc.), aunque con la participación de los territorios históricos en todos sus órganos de gobierno así como de las entidades usuarias.

No obstante, el primer condicionante normativo de la ordenación del litoral es externo a la propia CAPV. La ordenación del litoral de la CAPV está fuertemente condicionada por la legislación sectorial estatal, en particular por la regulación del dominio público y las servidumbres y de los usos en ellos permitidos que establece la Ley de Costas.

A pesar de la importancia y del interés de los instrumentos desarrollados hasta la fecha, cabe dudar de que se disponga efectivamente de un planteamiento estratégico, esto es, un enfoque coherente e integrado de ordenación y gestión de la zona costera orientado hacia objetivos y con vocación de resolver problemas, cuando menos con el nivel de reflexión reclamado por 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 Europea (2002/413/CE). Esta Recomendación propone a los Estados miembros de la Unión Europea desarrollar una o varias estrategias para aplicar diversos principios allí definidos para la gestión integrada de las zonas costeras. Algunas iniciativas o proyectos de desarrollo económico alentados por las instituciones que

parecen suscitar problemas de conformidad con el marco jurídico actual en los términos en que se plantean (como la ampliación del puerto de Pasajes), confirmarían la inexistencia de un marco estratégico maduro y/o realmente operativo.

La integración de los distintos niveles de gobierno es un tema crucial en el caso de la CAPV. Las competencias están divididas en cuatro niveles competenciales (estatal, autonómico, foral y municipal) y, además, es necesario garantizar la coordinación y la cooperación con los territorios limítro-

fos, en especial con el País Vasco continental, por el carácter transfronterizo de determinadas realidades costeras y fluviales (bahía de Txingudi y río Bidasoa).

La Administración autonómica debería recuperar su papel determinante en la ordenación y gestión del litoral como titular exclusiva de la competencia sobre la materia “ordenación del litoral” (art. 10.31 EAPV), sin que las competencias estatales derivadas de la regulación y la gestión del dominio público se proyectaran más allá de lo necesario fuera de su ámbito propio.

BIBLIOGRAFÍA

AGIRREAZKUENAGA, I.; ARZOZ SANTISTEBAN, X., “La Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco”, en BASSOLS COMA, M. (dir.): *La Administración Pública de las Comunidades Autónomas*, INAP, Madrid, 2004, pp. 155-192.

LASAGABASTER, I.; LAZCANO, I., *Régimen jurídico de la ordenación del territorio en Euskalherria*, IVAP, Oñati, 1999.

LAZCANO, I., “La normativa ambiental dictada por la CAPV durante el año 2007”, *Ingurugiroa eta Zuzenbidea*, núm. 6, 2008, pp. 109-113.

LAZCANO, I., “Los espacios naturales protegidos”, en LASAGABASTER, I. (dir.): *Derecho Ambiental. Parte Especial I*, Lete, Bilbao, 2007, pp. 35-226.

LAZCANO, I. (dir.), URRUTIA, I., GARCÍA URETA, A., LASAGABASTER, I., *Reserva de la Biosfera de Urdaibai. Estudio jurisprudencial*, Lete, Bilbao, 2008.

RUIZ URRESTARAZU, E. y GALDOS URRUTIA, R., *Geografía del País Vasco*, Nerea, San Sebastián, 2008,

- 1 Se entiende por litoral vasco el así definido por el Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral de la CAPV. Todos los datos y las referencias mencionados en esta introducción han sido extraídos de la Memoria informativa (marzo 2007) de dicho Plan Territorial Sectorial. Al respecto puede consultarse también RUIZ URRESTARAZU, E.; GALDOS URRUTIA, R., *Geografía del País Vasco*, Nerea, San Sebastián, 2008, pp. 31-34.
- 2 Sobre el régimen dual (instituciones comunes y territorios históricos) propio de la CAPV vid. AGIRREAZKUENAGA, I.; ARZOZ SANTISTEBAN, X., “La Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco”, en BASSOLS COMA, M. (dir.), *La Administración Pública de las Comunidades Autónomas*, INAP, Madrid, 2004, pp. 155-192.
- 3 Decreto 28/1997, de 11 de febrero (BOPV, núm. 29, de 12 de febrero).
- 4 Vid. LASAGABASTER, I.; LAZCANO, I., *Régimen jurídico de la ordenación del territorio en Euskalherria*, IVAP, Oñati, 1999, pp. 45 y 46.
- 5 Art. 2.7 del Decreto 32/2006, de 21 de febrero, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Zarautz-Azpeitia (Urola Costa), BOPV, núm. 59, de 24 de marzo de 2006. La misma redacción tiene el Decreto 86/2005, de 12 de abril, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Eibar (Bajo Deba), BOPV, núm. 105, de 6 de junio de 2005).
- 6 Art. 23 del Decreto 179/2006, de 26 de septiembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Parcial del Bilbao Metropolitano, BOPV, núm. 212, de 7 de noviembre de 2006.
- 7 Publicado en el BOPV, núm. 64, de 2 de abril de 2007. Al respecto puede consultarse LAZCANO, I., “La normativa ambiental dictada por la CAPV durante el año 2007”, *Ingurugiroa eta Zuzenbidea*, núm. 6, 2008, pp. 109-113.
- 8 Sobre el tema vid. LAZCANO, I., “Los espacios naturales protegidos”, en LASAGABASTER, I. (dir.), *Derecho Ambiental. Parte Especial I*, Lete, Bilbao, 2007, pp. 35-226.
- 9 Para un completo análisis jurisprudencial del régimen de protección vid. LAZCANO, I. (dir.), URRUTIA, I., GARCÍA URETA, A. y LASAGABASTER, I., *Reserva de la Biosfera de Urdaibai. Estudio jurisprudencial*, Lete, Bilbao, 2008.
- 10 Decreto 229/1998, de 25 de septiembre.
- 11 Decreto 40/1997, de 25 de febrero.
- 12 Según datos obtenidos del artículo sobre “La destrucción del litoral/Costa norte: 4. País Vasco”, publicado en *El País* el 10 de enero de 2008.
- 13 Su funcionamiento comenzó el día 1 de enero de 2008. Vid. al respecto el Decreto 233/2007, de 18 de diciembre, que fija esa fecha, y el Decreto 240/2007, de 18 de diciembre, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia Vasca del Agua (ambos en el BOPV, núm. 249, de 28 de diciembre de 2007).
- 14 A tal fin la disposición final 1.^a modifica la Ley de Territorios Históricos, que es la norma interna de distribución de competencias entre los territorios históricos y las instituciones comunes de la CAPV.
- 15 Orden de 10 de septiembre de 2008 del Consejero de Agricultura, Pesca y Alimentación, por el que se establece la clasificación de las zonas reproducción de moluscos bivalvos del litoral de la CAPV (BOPV, núm. 184, de 26 de septiembre de 2008). Ordenes de idéntico contenido se adoptan año tras año y, en algunos casos, puntualmente para hacer frente a eventuales riesgos ambientales y de salud (como en las prohibiciones cautelares de pesca y marisqueo adoptadas para hacer frente a los efectos derivados del hundimiento del “Prestige”).
- 16 Mediante sociedades públicas incluso: Euskadiko Kirol Portuak, S.A. y Zumaiako Kirol Portua, S.A.

Antonio Gutiérrez Llamas. María Giménez Casalduero

INTRODUCCIÓN

Aún a riesgo de ser redundantes con algunos contenidos expuestos en otros capítulos de esta obra, a la hora de analizar el estado de la cuestión en el litoral de la Región de Murcia, conviene recordar alguna de las premisas del conjunto de instrumentos englobados bajo la común denominación de Gestión Integrada de Zonas Costeras (GIZC), pues, a menudo, se olvida –o, incluso, se invoca interesadamente para contextualizar actuaciones excesivamente desarrollistas– el ámbito primigenio de esta figura y su fragilidad: las zonas costeras ordenadas y gestionadas bajo el prisma de la sostenibilidad.

Entendemos por zonas costeras la franja de tierra determinada por la influencia marina, junto con la franja marina influida por su proximidad a tierra¹. Esta área está compuesta por diferentes sistemas marítimos, terrestres y fluviales, caracterizados por una intensa actividad e interacción entre los procesos, ya sean físicos, biológicos, sociales, culturales o económicos.

En el ámbito internacional sí se ha tomado conciencia del especial valor que tienen estas zonas por lo que se han ido configurando paulatinamente medidas acordes con la necesidad de su protección. El Protocolo para la Gestión Integrada de las Zonas Costeras del Mediterráneo² define la GIZC como “un proceso dinámico de gestión y utilización sostenibles de las zonas costeras, teniendo en cuenta simultáneamente la fragilidad de los ecosistemas y paisajes costeros, la diversidad de las actividades y los usos, sus interacciones, la orientación marítima de determinados usos y determinadas actividades, así como sus repercusiones a la vez sobre la parte marina y la parte terrestre” (artículo 2.f). A su vez, el citado protocolo plantea como objetivo, entre otros aspectos, “facilitar, por medio de una *planificación racional* de las actividades, el desarrollo sostenible de las zonas costeras, garantizando que se tengan en cuenta el medio ambiente y los paisajes de forma conciliada con el desarrollo económico, social y cultural” (artículo 5, a).

Apelando a esta racionalidad o lamentando la falta de la misma, se analiza a continuación la política desarrollada por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para la

gestión, ordenación y planificación de su costa. Siendo, en todo caso, conscientes de que no todo impulso planificador de la orla litoral viene informado por las premisas y el espíritu de la GIZC; incluso, en ocasiones, se pretende el amparo de instrumentos y técnicas tuitivas, desde la perspectiva ambiental, social o cultural, como simple veste formal que propicie una mejor presentación y asimilación por los ciudadanos de políticas claramente desequilibradas en favor de ciertas opciones económicas a corto plazo y, en ocasiones, de inequívoca raigambre especulativa.

LOS ANTECEDENTES

La preocupación embrionaria por la gestión integrada de la costa murciana debe situarse en el contexto del tardofranquismo y el surgimiento de los primeros movimientos ecologistas muy vinculados en aquel entonces a las incipientes posiciones antinucleares. En aquel contexto histórico surgió en Murcia el Grupo Ecologista del Mediterráneo (GEM), con el protagonismo destacado de una figura pionera en la preocupación ambiental en España, el profesor Pedro Costa Morata³, que desempeñó un papel destacado, que es de justicia reconocer, en la maduración de toda una “filosofía” sobre la ordenación del litoral en España y, muy en particular, del mediterráneo.

Efectivamente, si hubo un acontecimiento catalizador de la preocupación por la ordenación y uso de la costa murciana, antes del periodo democrático inaugurado por la Constitución de 1978, sin duda, hay que situarlo en los planes gubernamentales y de la industria eléctrica de emplazar en la marina de Cope, en el término municipal de Águilas, una central nuclear para la producción de energía eléctrica. Gracias a una importante movilización ciudadana protagonizada por el incipiente movimiento antinuclear y, muy especialmente, al impulso del profesor Pedro Costa Morata, se logró finalmente un replanteamiento de la decisión administrativa. A raíz de aquellos acontecimientos y de otros episodios lamentables en la costa murciana⁴ –en especial, los vertidos mineros a la bahía de Portman– fue madurando una profunda conciencia sobre la necesidad de planificar la ordenación del litoral con pautas sostenibles, que cuajó en un singular decálogo⁵ por su carácter visionario y la clarividencia en el

planteamiento de las cuestiones basilares que sustentan lo que, en épocas más recientes, viene conceptualizándose como gestión integrada de la costa.

Muchas de las ideas y conceptos que, en la actualidad, pretenden impulsarse para el logro de una gestión verdaderamente integrada del litoral son el fruto de la maduración, en las últimas décadas, de la reflexión intelectual, las propuestas y la lucha político-social de los pioneros del movimiento ecologista, como muy señaladamente en España del Profesor Pedro Costa Morata, que coadyuvaron con su compromiso y su inteligencia a la sensibilización ciudadana por los problemas que aquejan a la orla litoral y por el horizonte al que deben tender las actuaciones públicas en el sensible y mirífico ámbito en el que se abrazan la tierra y la mar.

TÍTULOS COMPETENCIALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA QUE INCIDEN EN LA GESTIÓN INTEGRADA DE LA COSTA MURCIANA

La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (CARM) se constituyó como tal, tras el correspondiente régimen provisional de autonomía, con la aprobación del Estatuto de Autonomía de Murcia (EAMU), mediante la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, por el procedimiento y con los condicionantes propios de una Comunidad Autónoma de vía ordinaria. La Región de Murcia se proclamó como una entidad histórica, haciendo uso del derecho a la autonomía que la Constitución reconoce, manifestando su voluntad de constituirse en Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 143 y la disposición transitoria primera de la Constitución, siendo el EAMU su norma institucional básica.

En su formulación originaria, el Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia (EAMU) atribuía a la nueva entidad territorial diversas funciones sobre materias directa e indirectamente vinculadas con la gestión integrada de su costa. Así, las competencias exclusivas alcanzaban a la *ordenación del territorio, urbanismo y vivienda* (art. 10.uno. b); *pesca en aguas interiores, marisqueo, acuicultura, alguicultura, así como el desarrollo de cualquier otra forma de cultivo industrial. Protección de los ecosistemas en los que se desarrollan dichas actividades* (art. 10.uno. h); *patrimonio cultural, histórico y arqueológico, monumental y artístico de interés para la Región* (art. 10.uno. ll); así como *la promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial* (art. 10.uno. n). Como funciones compartidas con el Estado destacaban las de *montes y aprovechamientos forestales, con especial referencia al régimen jurídico de los montes de titularidad municipal, vías pecuarias, pastos y régimen de las zonas de montaña, así como espacios naturales protegidos* (art. 11.b). Como función ejecutiva tenía especial relevancia la asunción estatutaria, al amparo de los dispuesto en el art. 148.1.8ª CE, de la *gestión en materia de protección del medio ambiente* (art. 12.uno. a).

Asimismo, el propio EAMU, en su artículo 13, al igual que otras CCAA de vía ordinaria, inicialmente preveía un conjunto de competencias “diferidas” —en dicho precepto se relacionaban un conjunto de importantes materias que netamente

excedían el ámbito constitucionalmente habilitado a las CCAA (art. 148.1 CE), que, como la Región de Murcia, accedieron al autogobierno por las vías establecidas en los artículos 143, 146, disposición transitoria primera y concordantes de la Ley Fundamental— entre las que se encontraban las de *ordenación del litoral* (art. 13.uno. a); *normas adicionales de protección del medio ambiente* (art. 13.uno. d) y la *ordenación de la pesca marítima* (art. 13.uno. i). Posteriormente, estas materias fueron asumidas tras las sucesivas ampliaciones competenciales llevadas a cabo en la CARM, primero vía Ley Orgánica 9/1992, de Transferencia de Competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la Autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, que supuso para la CARM la ampliación competencial, junto a otras CCAA de vía ordinaria —Asturias, Cantabria, La Rioja, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla y León—, al amparo del artículo 150.2 de la Constitución, de un conjunto de funciones y ámbitos sectoriales previamente pactados por el PSOE y PP (en particular, el desarrollo legislativo y la ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado de *normas adicionales de protección del medio ambiente; así como la ordenación del sector pesquero*; además de competencias ejecutivas en materia de salvamento marítimo). Proceso de ampliación competencial que culminó con su recepción estatutaria mediante la Ley Orgánica 4/1994, de 24 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia. Finalmente, el último estadio, hasta la fecha, de asunción de competencias de la CARM se materializa con la Ley Orgánica 1/1998, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, que manteniendo la estructura del Título I, introduce en los diferentes preceptos las nuevas competencias asumidas, en el régimen correspondiente, conforme a la tipología acuñada en el texto originario: exclusivas, de desarrollo legislativo de la legislación básica estatal y de ejecución —una vez suprimidas las denominadas competencias diferidas—, procediendo a dar nueva redacción a los artículos 10 a 12 EAMU (*vid.*)⁶

EVOLUCIÓN EN LA ORDENACIÓN TUITIVA DE LAS ZONAS COSTERAS: CRÓNICA DE LA DESPROTECCIÓN SELECTIVA DE ÁREAS LITORALES DE GRAN VALOR AMBIENTAL

Los primeros esfuerzos por ordenar bajo premisas integradas la orla litoral murciana están vinculados a la política de raigambre estatal, en su configuración básica, de Espacios Naturales Protegidos (ENP) y a su desarrollo merced a la constitución de una red regional de ENP, que incluiría los de carácter marítimo-terrestre de especial importancia en un frente costero, como el murciano, con un alto porcentaje de tramos vírgenes o en excelentes condiciones de conservación ambiental, gracias al escaso grado de desarrollo turístico y residencial, notablemente inferior a otras CCAA mediterráneas. Esta premisa general, tiene su excepción en la zona norte de la franja costera, colindante con la provincia de Alicante, y, de forma muy especial, en el entorno de la laguna del Mar Menor, que mereció un tratamiento planificador singular y pionero, aunque de escaso éxito por su inconsistente gestión, como se

da cuenta más adelante, en el apartado dedicado a este espacio emblemático de la costa murciana.

Siguiendo el análisis más amplio que hemos efectuado en otras ocasiones⁷, debe destacarse que en la evolución de la política sobre Espacios Naturales Protegidos (ENP) en la Región de Murcia hay que distinguir, al menos, dos épocas claramente diferenciadas en la importancia de la tutela del medio costero y la biodiversidad frente a otras políticas sectoriales, muy destacadamente, la turística y la urbanística. En este sentido, cabe apreciar un primer momento, sin duda impulsado por la normativa estatal básica, de decidida convicción en la formación de una Red Regional de ENP, incluyendo una importante porción de la orla litoral de la Región, sobre la que ya se preveía una fuerte presión de los operadores económicos para su urbanización y desarrollo turístico. A este espíritu respondió la Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, que dedicó su Título VI (arts. 45-51), aún vigente, a la regulación general de la “*Protección de Espacios Naturales*”, en desarrollo de la hoy día derogada Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, estableciendo como categorías de ENP de la Región de Murcia, las configuradas, en su día, con carácter básico: a) Parques regionales; b) Reservas naturales; c) Monumentos naturales; d) Paisajes protegidos.

La Ley 4/1992, como otras leyes autonómicas de la época, desarrolló su propia regulación general de los ENP en la disposición adicional tercera y en el Anexo. Normas de la propia Ley que reclasifican, declaran y delimitan expresamente los ENP de la Región de Murcia, invocando para algún supuesto “*la urgencia en la adopción de las medidas tendentes a su protección*”, al amparo del art. 15.2 de la Ley Estatal 4/1989, para justificar la declaración de Parque Regional y Reserva Natural, sin previa aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) (disposición adicional tercera, apdo. 3). Entre los ENP declarados y delimitados por la Ley 4/1992, debe destacarse por los efectos que va a generar la posterior Ley 1/2001, de 24 de abril, de Régimen del Suelo de la Región de Murcia (LSRM), el caso emblemático del Parque Regional Costero-Litoral de Cabo Cope y Puntas de Calnegre⁸, situado en el tramo litoral limítrofe de los términos municipales de Lorca y Águilas, que fue declarado como tal por la disposición adicional tercera, apartado tres, y delimitado expresamente en el Anexo, con una superficie de 2.936 hectáreas y cuyo PORN aún no ha sido aprobado.

Junto a este inigualable paraje costero, la Ley 4/1992, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, declaró, con distintas figuras de protección otros ENP en la orla litoral, con importantes valores ambientales y culturales, dentro de los cuales se encuentran algunas de las últimas zonas vírgenes del litoral mediterráneo: Calblanque, Monte de las Cenizas y Peña del Águila⁹; Salinas y Arenales de San Pedro del Pinatar¹⁰; Sierra de la Muela, Cabo Tiñoso y Roldán¹¹; Cuatro Calas¹²; Espacios Abiertos e Islas del Mar Menor¹³. Hay que resaltar con especial énfasis la declaración como Humedal de Importancia Internacional del Mar

Menor¹⁴ y su aprobación como Zona Especialmente protegida para el Mar Mediterráneo (ZEPIM), denominada “Área del Mar Menor y Zona Oriental mediterránea de la costa de la Región de Murcia”¹⁵.

Con el cambio gubernamental, desde 1996, sin embargo, languidecen sobremanera las políticas auspiciadas por la Ley 4/1992, lo que se pone de manifiesto en el abandono de la gestión de algunos significativos ENP costeros declarados *ex lege*, en la falta de aprobación de los instrumentos de ordenación y gestión de los ENP declarados o, como otra muestra bien significativa del descreimiento en las previsiones legales, en la falta absoluta de declaración de Monumentos Naturales en la orla litoral murciana¹⁶.

Si lo expuesto ya de por sí constituye un claro índice del olvido más elocuente no sólo de la Ley regional 4/1992, sino netamente de la *ratio* básica configurada por la Ley 4/1989, será la intencionalidad que anida en la LSRM, sobre ENP, la que desvelará una claudicante subordinación de los ENP costeros a una política desarrollista en la urbanización y localización de complejos turísticos en su entorno, incluso, a costa de emblemáticos ENP litorales.

La LSRM altera sustancialmente la delimitación de los ENP de la Región murciana, si bien no incluye en su ámbito de regulación la disciplina general de los ENP, manteniendo la vigencia del Título VI de la Ley 4/1992, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, que expresamente se deroga con dicha salvedad (disposición derogatoria, apdo. 2, c)¹⁷. Sin duda, la maniobra más perjudicial del legislador murciano contra algunos de los más representativos ENP costeros de la Región fue la incorporación, a última hora en la tramitación parlamentaria, de la polémica disposición adicional 8^a. Este precepto implica, mediante una norma remisiva, un recorte selectivo de importantes ENP en la orla litoral de la Región de Murcia, utilizando como pretexto la constitución de la Red Natura 2000 y eludiendo los principios constitucionales de publicidad de las normas y seguridad jurídica (art. 9.3 CE)¹⁸.

La disposición adicional 8^a de la LSRM pretende modificar los límites de los ENP en los siguientes términos: “*Los límites de los Espacios Naturales Protegidos incluidos en la Disposición Adicional Tercera y Anexo de la Ley 4/1992, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, se entenderán ajustados a los límites de los Lugares de Importancia Comunitaria a que se refiere el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de julio de 2000*”.

El precepto plantea diversas cuestiones: su alcance real, no sólo por lo que respecta a la delimitación de superficies sino, muy especialmente, en cuanto a la propia subsistencia de determinados ENP marítimo-terrestres; la cobertura normativa invocada y, en íntima conexión, el procedimiento elegido para efectuar el reajuste de ENP. A fin de operar tal modificación o “ajuste” de los límites de los ENP, la disposición adicional 8^a LSRM se remite al Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de julio de 2000, en la medida en que

dicho Acuerdo del Ejecutivo designaba los “lugares” que se proponen como Lugares de Importancia Comunitaria (LICs)¹⁹. El análisis detenido de la lista de lugares propuestos incluida en el Acuerdo publicado en el BORM, de 5 de agosto de 2000, permite desvelar la intención encubierta de la disposición adicional 8ª de la LSRM de atentar contra espacios emblemáticos de la orla litoral murciana, como el Parque Regional Costero-Litoral de Cabo Cope y Puntas de Calnegre, para facilitar el “nuevo modelo de desarrollo turístico” en uno de los últimos tramos vírgenes de la costa mediterránea española.

Situaciones como esta provocaron la presentación y debate en la Asamblea Regional de una *Iniciativa Legislativa Popular para la Protección de Espacios Naturales de la Región*, que venía respaldada por la firma de 14.700 ciudadanos de la Comunidad Autónoma de Murcia. El objeto de la iniciativa no fue otro que la completa derogación de la disposición adicional octava de la LSRM²⁰. Esta *Iniciativa Legislativa Popular para la Protección de Espacios Naturales de la Región* fue rechazada por la Asamblea Regional, en sesión celebrada el día 13 de diciembre de 2006, merced a la mayoría absoluta del grupo popular, obteniendo el apoyo de los parlamentarios del PSRM-PSOE e IU.

En ese mismo año, se retiró, para alivio del sector conservacionista murciano y contrarrestando de alguna manera el fracaso de la Iniciativa Legislativa Popular, el polémico anteproyecto de Ley de Conservación de la Naturaleza y el Paisaje de la Región de Murcia, que pretendía sustituir los vestigios de la aún vigente Ley 4/1992, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, otorgando carta de naturaleza al recorte selectivo de importantes áreas litorales protegidas con diversas figuras de ENP²¹.

LAS DIRECTRICES Y PLAN DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DEL LITORAL

En ejercicio de la competencia autonómica exclusiva sobre ordenación del territorio y del litoral, atribuida por el artículo 10.1.2 del EAMU, y en el marco de la regulación contenida en la LSRM, el Gobierno Regional aprobó unos importantes instrumentos de ordenación del territorio, las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia (DPOL), mediante el Decreto 57/2004, de 18 de junio, que pretenden enfáticamente *“un nuevo modelo territorial basado en el desarrollo social, la eficiencia económica y la puesta en valor de los recursos naturales, garantizando su adecuada conservación para las generaciones futuras, y siempre en el marco de un modelo de desarrollo sostenible”*. Sin embargo, el análisis de su contenido y los informes emitidos en el procedimiento de elaboración revelan un patente desequilibrio, en perjuicio de un uso racional de los recursos naturales y de la tutela del medio ambiente.

Según las DPOL de la Región de Murcia el modelo territorial del espacio litoral murciano se encuentra claramente dividido en dos áreas funcionales, definidas por el artículo 38 como *“aquellas zonas del territorio que tienen un compor-*

tamiento socioeconómico homogéneo, así como elementos geográficos y físicos comunes que posibilitan una ordenación y desarrollo urbano”, y serían: el Área Sur-Occidental, caracterizada por la existencia de zonas vírgenes de escaso desarrollo turístico cuya economía está basada fundamentalmente en la agricultura²²; y el Área Oriental, con fuertes densidades turísticas, un alto grado de desarrollo en cuanto a infraestructuras y servicios públicos, y con un nivel de renta alto, en comparación con el resto de la Región. En esta última, las DPOL hacen una subdivisión, a su vez, entre tres áreas muy diferenciadas: área urbana e industrial de Cartagena y La Unión, área turística en el entorno del Mar Menor y área agrícola en el campo de Cartagena. Esta clasificación permite contrastar la gran disparidad que a juicio de las DPOL presenta el mapa territorial autonómico y reclama la necesidad de equilibrar los usos y las demandas en aras de una mejor cohesión social en la región.

Fruto del interés manifiesto que la Administración regional tiene en el desarrollo turístico del área litoral, las DPOL hacen referencia a los instrumentos designados para realizar la ordenación del litoral costero, los Planes de Ordenación del Litoral, en los cuales se incluirán actuaciones como: paseos marítimos y regeneración de playas, accesos peatonales rodados, aparcamientos, dotaciones en playas y ordenación de fachadas marítimas (artículo 40).

Las DPOL, por otra parte, obligan a que los nuevos desarrollos urbanísticos de uso global residencial destinen un 25% como mínimo de su aprovechamiento a usos turísticos, exclusivamente establecimientos hoteleros y apartamentos turísticos, pudiendo computar dentro de este porcentaje hasta un 5% de equipamientos turísticos. Asimismo, todas las actuaciones urbanísticas previstas estarán sometidas a la normativa de costas, aguas, carreteras, transportes, sector eléctrico y demás legislaciones sectoriales aplicables, en particular se establece la obligación de respetar las delimitaciones del dominio público. En particular, en materia de gestión de recursos hídricos, expresamente las DPOL prohíben la utilización de aguas procedentes de transferencias externas de otras cuencas para los campos de golf, haciendo descansar toda la responsabilidad de abastecimiento en la depuración y desalación.

En concreto, para el Área Funcional del Litoral Sur, objeto de importantes transformaciones al pasar de grandes extensiones de litoral virgen al diseño de grandes sectores fuertemente urbanizados, las DPOL prevén que en los nuevos asentamientos colindantes con el espacio costero se reserve una franja de 500 metros, medida desde el límite interior de la ribera del mar, para usos turísticos, situándose fuera de dicha franja la edificación destinada a uso residencial. También en ésta zona se prohíbe la calificación de suelo industrial, así como la instalación de nuevas industrias.

Sin embargo, una de las carencias más notables, desde la perspectiva de GIZC, de esta ordenación desarrollista configurada por las DPOL para el Área Funcional del Litoral Sur es la ausencia de estudios y análisis sobre la capacidad de

carga del territorio. Teniendo en cuenta la magnitud de los nuevos emplazamientos poblacionales –sólo en el sector de la AIR de Marina de Cope se prevé un asentamiento potencial de 60.000 residentes– hubiera sido de todo punto necesario un análisis completo de los recursos existentes en la actualidad, de las necesidades serviciales que demandarán los nuevos núcleos poblacionales y asentamientos dispersos y de los impactos de todo tipo que tamaña ordenación generará y, muy especialmente, sobre el medio costero.

Siguiendo con el análisis de las DOPL, y en desarrollo del artículo 26 de la LSRM, se incluye en las mismas, una clasificación de suelos protegidos, a los que deberán adaptarse los Planes Generales Municipales de Ordenación:

- suelo de protección ambiental
- vías pecuarias
- espacio afecto a la defensa nacional
- suelo de explotación geomorfológica por pendientes
- suelo de protección agrícola
- suelo de protección paisajística
- suelo de protección de cauces
- suelo de protección por riesgos de minería

A grandes rasgos, las actuaciones previstas y destinadas a la consecución del nuevo modelo territorial murciano, se clasifican en Estructurantes y Estratégicas. Por un lado, las Actuaciones Estructurantes tienen un alcance supramunicipal, dando cohesión y vertebrando el territorio afectado de forma pretendidamente equilibrada. Incluyen actuaciones ferroviarias (p.ej. línea de alta velocidad Murcia-Cartagena) y viarias (p.ej. autopista de peaje Cartagena-Vera, autovía de Mazarrón, etc.), encaminadas fundamentalmente a mejorar la accesibilidad del litoral sur (art. 28). Y por otro, las Actuaciones Estratégicas se conciben como aquellas que se sitúan en una zona concreta del territorio y que han de beneficiar a toda la Región de Murcia, utilizando como instrumento fundamental las Actuaciones de Interés Regional (art. 31). En concreto, las Actuaciones de Interés Regional (AIR) contempladas en las DPOL son²⁴:

- Marina de Cope
- Aeropuerto internacional de la Región de Murcia
- Portmán y la Sierra Minera

Sobre el Decreto 57/2004, por el que se aprobaron las DPOL y, en su aplicación, la Actuación de Interés Regional (AIR) de Marina de Cope, penden sendos recursos contencioso-administrativos ante el Tribunal Superior de Justicia, interpuestos por las asociaciones naturalistas más importantes de la Región (ANSE y Ecologistas en Acción, entre otros), bajo la común agrupación personificada como “Iniciativa ciudadana y profesional para la defensa jurídica del litoral”, basados en la convicción de que las mismas atentan contra el derecho constitucional al medio ambiente al implicar la destrucción de espacios hasta entonces protegidos atendiendo a criterios científicos, ambientales, paisajísticos y culturales²⁵.

Para una correcta interpretación de la finalidad real de la aprobación de este instrumento territorial, aplicable a través de las actuaciones antes citadas, se analizarán individualmente las que por su trascendencia en la gestión de la costa merecen un estudio singular; así como otras que por su entidad requieren su ponderación para la adecuada gestión integrada de la orla litoral de la Región de Murcia.

1. Cabo Cope y Puntas de Calnegre

El Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 5 de agosto de 2000, puso de manifiesto la intención de limitar abiertamente la superficie de 2.936 hectáreas de litoral virgen del Parque Regional Costero-Litoral de Cabo Cope y Puntas de Calnegre, reforzado por la aprobación de la AIR prevista para la zona. Esta superficie no se corresponde con las dimensiones que el Acuerdo establecía, además de relacionar de forma no consecutiva, por una parte, “Calnegre”, y, por otra, “Cabo Cope”, haciendo así referencia solamente a los lugares designados (LICs), susceptibles de ser aprobados por la Comisión Europea y declarados posteriormente como zonas de especial conservación (ZECs). Los datos de la superficie final de los LICs, facilitados por la Dirección General de Medio Natural a través de su página web²⁶, fórmula claramente inapropiada por su falta de publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia (BORM), demuestran como se reduce más del 62% de la superficie del Parque Regional. Tamaña desprotección desvelará cuatro años después la política que la impulsó, con la aprobación de las DPOL.

2. La Actuación de Interés Regional de Marina de Cope

Precisamente, el corazón del Parque Regional Costero-Litoral de Cabo Cope y Puntas de Calnegre constituye el objeto del instrumento de ordenación del territorio de la Actuación de Interés Regional de Marina de Cope, aprobada por Acuerdo de Consejo de Gobierno, de 23 de julio de 2004 (BORM núm. 186, de 12 de agosto). Instrumento de ordenación territorial excepcional que, paradójicamente, define la LSRM, como aquellas actuaciones “que hayan de beneficiar a la Región en el ámbito de los servicios públicos, la economía, la conservación del medio ambiente y del patrimonio histórico y la mejora de la calidad de vida y en general las encaminadas al logro de los objetivos generales de la ordenación del territorio, y que por su magnitud, importancia o especiales características trascienda el ámbito municipal” (art. 41) y entre cuyos requisitos, para mayor escarnio, se configura el mandato *ex lege* de que “no podrán afectar a suelo no urbanizable de protección específica, salvo que su objeto sea garantizar esa protección, o sea compatible con ella” (art. 46.2).

La justificación de esta actuación refleja el marcado interés de promoción urbanística que se proyecta sobre esta zona: “la puesta en valor turístico del litoral sur occidental de la Región de Murcia”, concibiéndose como “una actuación emblemática promovida por la Administración Regional”, “una actuación integral y respetuosa con el medio ambiente” (sic) y, asimismo, “una actuación potenciadora del turismo de calidad con base en una oferta hotelera importante versus la oferta residencial vacacional actualmente existente en la

zona, como una oferta complementaria que posibilite una utilización y explotación de los recursos a lo largo de todo el año". En este mismo sentido, la actuación de Marina de Cope se define genéricamente como una "operación turística de calidad, enfocada a proporcionar la mejor oferta que demandan los segmentos nacionales e internacionales", que rondará las 23.000 plazas, mientras que la zona residencial contará con 11.000 viviendas. En consecuencia, la población total aproximada del complejo alcanzará al 100% de ocupación los 60.000 habitantes.

Asimismo, la AIR de Marina de Cope diseña un conjunto de usos e instalaciones, que pone de manifiesto la verdadera finalidad de las actuaciones ordenadas por este instrumento territorial, generación de un turismo elitista ajeno al uso y disfrute de las poblaciones locales: cinco campos de golf; marina interior, con aproximadamente dos mil puntos de amarre; centro de alto rendimiento deportivo especializado en disciplinas de alta competición con las varias instalaciones; diez campos de fútbol; diez zonas deportivas en uso residencial; zona hípica. Además, se prevé como equipamiento turístico: centros comerciales y lúdicos abiertos y tematizados; áreas para convenciones y banquetes integradas en la oferta hotelera.

El Estudio de Impacto Territorial (EIT)²⁷, que debe contener el análisis, entre otros extremos, del medio físico y natural, identificando y diagnosticando las acciones más conflictivas con dichos elementos del territorio (art. 49 LSRM), lleva a cabo un estudio sesgado y parcial de la AIR de Marina de Cope. En este sentido, resulta elocuente el silencio absoluto que guarda el EIT con relación al Parque Regional Costero-Litoral de Cabo Cope y Puntas de Calnegre.

Por su parte, el Dictamen 53/2004, que en su día elaboró el Consejo Jurídico de la Región de Murcia, opuso serios reparos a la legalidad de la AIR de Marina de Cope, con una fundamentación jurídica rigurosa y, a la par, ponderada²⁸. No obstante, haciendo caso omiso de los serios reparos de legalidad opuestos por el máximo órgano consultivo a la AIR de Marina de Cope, el Gobierno Regional procedió a su aprobación sin enmendar.

3. La Manga del Mar Menor y Puerto Mayor

La laguna litoral del Mar Menor y su entorno constituyen uno de los espacios geográficos más peculiares de la Región de Murcia por su calidad y singularidad naturalística. Tempranamente, el legislador regional sintió la necesidad de establecer un régimen específico de protección, pionero podría decirse en la aplicación de la GIZC, a través de la Ley 3/1987, de 23 de abril, de protección y armonización de usos del Mar Menor.

La Ley de protección y armonización de usos del Mar Menor fundamentaba su anclaje competencial en las materias exclusivas de ordenación del territorio, urbanismo, vivienda y puertos deportivos (art. 10 EAMU) y pretendía impulsar la ordenación del Mar Menor y entorno de influencia, a fin de "posibilitar un desarrollo armónico de la zona compatible

con la protección del ecosistema de la laguna". A estos efectos se regulaban determinados instrumentos de ordenación (Directrices de Ordenación Territorial del Área del Mar Menor, Plan de Saneamiento del Mar Menor, Plan de Armonización de usos del Mar Menor y el Plan de Ordenación y Protección del Litoral del Mar Menor).

Siguiendo con la tónica de la política regional de la última década, basada en la puesta en valor turístico e inmobiliario de los ENP, la LSRM derogó expresamente la Ley 3/1987, de 23 de abril, de protección y armonización de usos del Mar Menor (disposición derogatoria 2.e), a pesar de la multideclaración como ENP del Mar Menor y su entorno (ENP, LIC, ZEPA, RAMSAR, ZEPIM), que fundamentó, en su día, la propuesta de un Programa de Gestión de Áreas Costeras (CAMP) en el Mar Menor²⁹, que desafortunadamente no llegó a aprobarse por la dejadez de las autoridades gubernamentales murcianas.

Ante la desidia regional, la Administración del Estado impulsó durante el año 2006 la elaboración de un Plan Especial del Mar Menor, de Ordenación del Dominio Público Hidráulico, Costero y de Patrimonio Natural del Campo del Mar Menor. El Plan Especial se justificó legalmente por el Ministerio de Medio Ambiente tanto por las obligaciones inherentes a la aplicación en España de los compromisos asumidos en el Convenio de Ramsar —en particular, el art. 4.1, que exige a los Estados miembros el fomento de la conservación de los humedales, así como la adopción de las medidas adecuadas para su salvaguardia— y del seguimiento de la aplicación de la normativa derivada de la Unión Europea sobre las ZEPAs y la Red Natura 2000; cuanto, asimismo, en las prescripciones ordinamentales enderezadas a la consecución de un buen estado ecológico de las aguas, derivadas del TRLA (art. 40), en trasposición del objetivo europeo fijado por la Directiva Marco del Agua, en la consideración del nuevo ámbito del recurso, que comprende, a estos efectos, tanto las aguas continentales como las de transición y las costeras.

La reacción del Gobierno Regional llegó en el año 2007, al anunciar como actuación destacada para la legislatura la aprobación de un *Plan Integral de Protección del Mar Menor*, que, según se afirma, contemplará un conjunto de medidas medioambientales relativas al paisaje, al fomento de la sostenibilidad del transporte, el uso de energías alternativas y la ampliación de las playas naturales, así como programas de recuperación de encañizadas y de uso sostenible de este emblemático espacio marino.

Enclavado en la Manga del Mar Menor, el caso de Puerto Mayor es un claro ejemplo de dejación de potestades públicas, de incoherencia administrativa y de desencuentro de nuestras Administraciones públicas territoriales³⁰. La renuncia de la Administración Regional a ejercer sus potestades legales en orden a la tutela del dominio público marítimo-terrestre, de los recursos naturales y del medio ambiente, ha obligado a la Administración del Estado —tras infructuosos requerimientos en este sentido— a interponer un recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, para que se declare la caducidad de la

concesión y, en suma, se impida la degradación, desnaturalización e irreversible impacto ambiental que implicaría la ejecución de Puerto Mayor; solicitándose, asimismo, la paralización de las obras, como medida cautelar. Atendiendo dicha petición, el Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, por Auto del 17 de junio de 2005, accedió, en lo fundamental, a la medida cautelar de suspensión de las obras de Puerto Mayor, solicitada por la Administración del Estado.

4. La regeneración de la bahía de Portmán

Aunque la explotación de la Sierra Minera de Cartagena y La Unión tiene un origen remoto, la gran transformación cualitativa de la industria minera, con especial menoscabo del entorno, hay que datarla en 1957, cuando la empresa multinacional Sociedad Minero-Metalúrgica Peñarroya España S.A. amplía sus instalaciones y la capacidad de producción, pasando de explotaciones de pequeño tamaño, a través de pozos y galerías, a explotaciones por el método de cielo abierto de enormes dimensiones. En la bahía de Portmán se instala el lavadero *Roberto* para el tratamiento, por flotación diferencial, del material extraído. El vertido de este lavadero que inicialmente era de 3.000 Tm/día, pronto pasó a ser de 8.000 Tm/día, generando un impacto descomunal en el medio natural³¹.

La presión mediática por los graves problemas medioambientales causados en la bahía de Portmán y su Sierra Minera, unidos al declive socioeconómico de la comarca tras el cierre de la actividad minera, llevaron al Gobierno de la Región de Murcia a elaborar en 1994 unas Directrices de Ordenación Territorial de Portmán y Sierra Minera que se aprobaron definitivamente el 26 de mayo de 1995 (Decreto 46/1995).

Con la llegada del Partido Popular al Gobierno Regional en 1996 se entró en una fase de cierto olvido y postergación de las Directrices de Ordenación Territorial de Portmán y Sierra Minera, hasta su reciente y definitiva derogación mediante el Decreto 57/2004, por el que se aprobaron las DPOL (disp. derog. 1ª), "optándose por un nuevo modelo de ordenación territorial incompatible con el existente", según justificación del propio preámbulo. Este nuevo modelo pasa por la calificación de Portmán y la Sierra Minera como una actuación estratégica (art. 33), declarándose una Actuación de Interés Regional en la zona, con la participación del Ayuntamiento de La Unión y de Cartagena y los propietarios de los terrenos afectados, en la cual se fijará su ámbito y sus parámetros urbanísticos.

Más recientemente, el 11 enero de 2006, se suscribió un convenio de colaboración, entre el Ministerio de Medio Ambiente, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y el Ayuntamiento de La Unión, para la recuperación y adecuación ambiental de la bahía de Portmán³².

5. El Gorguel

Otro de los conflictos que suscita el déficit de una gestión integrada de la costa murciana es el proyecto para ampliar las instalaciones portuarias de Cartagena, mediante la construcción de una gran dársena de contenedores en el Gorguel,

rada próxima a la bahía de Portmán, a fin de convertir Cartagena en un puerto estratégico en este tipo de transporte marítimo, diseñando una instalación de enorme capacidad, que posibilite el atraque y maniobrabilidad de los mayores buques mercantes con esloras superiores a los mil pies.

El proyecto postulado por la autoridad portuaria de Cartagena, que goza del firme apoyo del Gobierno Regional, se enfrenta a la radical oposición de acreditados grupos ambientalistas, como es el caso de ANSE, que ponderan el patrimonio natural y la biodiversidad afectada por esta sobredimensionada actuación que, asimismo, afectaría a la futura regeneración de la muy cercana bahía de Portmán. En lo tocante a la Administración General del Estado, el proyecto de construcción de un superpuerto de contenedores en el Gorguel plantea la contradicción e incoherencia entre los planteamientos del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino y los del Ministerio de Fomento, a través de Puertos del Estado. Parece de todo punto necesario, desde el ámbito de la Administración General del Estado, aclarar definitivamente la posición gubernamental sobre este polémico proyecto, que pondría en cuestión la inversión pública necesaria para la regeneración ambiental de la adyacente bahía de Portmán.

En suma, todo lo expuesto *supra* está evidenciando el carácter parcial, fragmentario y unidimensional de la ordenación del litoral llevada a cabo en los últimos años y, en especial, de las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia (Decreto núm. 57/2004). En la actualidad, se detecta una necesidad pública urgente de efectuar una verdadera gestión integrada de la costa murciana, que pondere adecuadamente todos los factores y parámetros y, en especial, la política ambiental con otras políticas sectoriales, a fin de lograr una ordenación armónica y equilibrada de la orla litoral.

LA NECESARIA CONTEXTUALIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL LITORAL EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS SECTORIALES

El objetivo de la gestión integrada de las zonas costeras descansa en la idea de conectar todas las políticas que ejercen influencia sobre las regiones costeras y, a través de un proceso dinámico y evolutivo, conseguir planificar y gestionar los recursos y el espacio litoral de manera sostenible. Este proceso conlleva necesariamente un alto grado de implicación y coordinación de las distintas Administraciones competentes que ejercen sus atribuciones en los espacios litorales, destacando el papel decisivo que tienen las Administraciones locales y regionales por su cercanía a los recursos.

Aunque tradicionalmente se ha dado mayor protagonismo a la zona terrestre frente a la marina a la hora de implementar medidas precautorias, de gestión y de aplicación de instrumentos de ordenación, en el momento actual vivimos un cambio de orientación que afortunadamente nos sitúa ante compromisos gubernamentales y jurídicos con el medio marino como objetivo. La última gran medida a nivel europeo que se realiza en este sentido ha sido la presentación de la reciente

iniciativa política comunitaria de “Una Política Marítima para la Unión Europea” (COM (2007) 575 final, de 10.10.2007). Está política integrada reconoce claramente la interconexión de todo lo relativo a los océanos y mares europeos y propugna el que todas las políticas relacionadas con el mar se formulen conjuntamente para obtener los resultados esperados. Esta interconexión se apoya fuertemente en uno de sus pilares fundamentales, el medioambiental, a través de la reciente Estrategia Marina de la UE (Directiva 2008/56/CE, de 17 de junio de 2008. L 164 de 25.6.2008). La forma en que estas medidas europeas se apliquen a las zonas costeras y marinas regionales se determinará en el futuro pero lo cierto es que tendrán que influir en la política autonómica murciana.

Precisamente, a raíz de las recomendaciones de la UE³³, los Estados han comenzado a utilizar la GIZC para regular el desarrollo espacial de las actividades económicas y crear sistemas de ordenación del territorio en las costas de Europa. Los marcos vigentes de planificación se han centrado más en los proyectos costeros que afectan al suelo, que en aquellos que pueden afectar al mar³⁴. Lo que persigue la GIZC es el desarrollo sostenible de las zonas costeras y para ello propone una gestión desde el punto de vista del ecosistema que implica regular la protección de los recursos naturales desde un punto de vista holístico, es decir, teniendo en cuenta la interconexión de los ecosistemas terrestres y marinos. Por tanto, las actuaciones que se proyecten sobre la costa, van a influir, como el haz y el envés de una inescindible naturaleza, en el espacio terrestre y en el marino, y desde esta concepción deben ser adecuadamente planificadas.

Partiendo de estas premisas se hace referencia, a continuación, a las políticas sectoriales más sobresalientes de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia que inciden en la GIZC.

1. Política de desarrollo urbanístico

La política de desarrollo urbanístico en la Región de Murcia, frente a la ponderación del suelo como recurso natural no renovable, ha venido experimentando un auge extraordinario a partir de tres factores coincidentes. Por un lado, la legislación autonómica propia (LSRM), en un marco estatal liberalizador (Ley 6/1998, de Régimen de Suelo y Valoraciones), tras la interpretación de los títulos competenciales en la materia y la neta reducción de la funcionalidad de la legislación estatal que propició la desafortunada Sentencia constitucional núm. 61/1997. En segundo término, el ciclo económico favorable imperante en la última década, cuya reciente crisis está obligando a replantear sus premisas. En tercer lugar, la coincidencia de haberse convertido la Región de Murcia en uno de los escasos territorios del mediterráneo europeo con grandes zonas vírgenes de su orla litoral, unido a unas condiciones climatológicas que han desencadenado la presión del mercado inmobiliario de segunda residencia y turístico, actualmente frenada por la crisis económica imperante.

En este marco desarrollista, se ha abusado de la técnica de clasificar determinados espacios naturales como sistemas generales de espacios libres, vinculados a sectores de suelo

urbanizable en el contorno de ENP costeros. Esta técnica fue introducida por el PGOU de Lorca y ratificada por la reforma de la LSRM, operada por la Ley 2/2004, de modificación parcial (art. 98, b), con consecuencias especulativas y de excesiva presión urbanística, al posibilitar desde su diseño inicial la adquisición de suelo barato, no urbanizable, pero con un sustancioso aprovechamiento transferido a los sectores urbanizables vinculados, con la consiguiente sobrecarga del entorno litoral (ad. ex. el sistema general de la Loma de Bas, vinculado a los sectores de suelo urbanizable del Ramonete-Calnegre, diseñado en el PGOU de Lorca o, asimismo, el sistema general en el entorno del Garrotillo, vinculado a la AIR de Marina de Cope).

2. Política de fomento del turismo costero

Además de los fenómenos expuestos, debe recordarse que la Ley 22/1988, de Costas, de intensa raigambre constitucional (ex. art. 132.2 CE), para la adecuada protección del dominio público marítimo-terrestre, configura cabalmente una zona de influencia, que como mínimo será de 500 metros a partir del límite interior de la ribera del mar (art. 30). En su aplicación, deberían ser los instrumentos de ordenación del territorio y de planeamiento urbanístico los que definiesen y delimitasen con precisión tanto la extensión de la zona de influencia de costas, como los usos permitidos en la misma. Aunque, en último término, dependerá en buena medida de los municipios y de las Comunidades Autónomas el efectivo establecimiento de la zona de influencia de costas, la finalidad tuitiva de la norma estatal es inequívoca y persigue, primordialmente, la mejor conservación y regeneración natural de un espacio tan sensible como el territorio en el que interactúan el medio marino con el terrestre y, asimismo, garantizar el uso colectivo de un ámbito tan beneficioso para el ser humano.

Precisamente, la ordenación de un litoral virgen presenta la indudable ventaja de poder aplicar plenamente la legislación estatal de costas, que constituye para el Gobierno Regional un imperativo ineludible. Sin embargo, la preeminencia de una desmedida política de desarrollo turístico, frente a una más ponderada tutela de la orla litoral, deja una nueva huella en las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia, al plasmar una peculiar funcionalidad de la zona de influencia de costas, en espacios naturales anteriormente vírgenes, de dudosa adecuación a la *ratio* que anida en la Ley de Costas de 1988. En este sentido, las Directrices y Plan de Ordenación del Litoral de la Región de Murcia, que expresamente regulan en los arts. 62 y 63 los usos del espacio costero en el área del litoral sur occidental, disponen en términos imperativos que *“para los nuevos asentamientos colindantes con el espacio costero, se reservará una franja de 500 metros, medida desde el límite interior de la ribera del mar, para usos turísticos, situándose fuera de dicha franja la edificación destinada a uso residencial”* (art. 62.1).

Por tanto, las DPOL, en el área funcional del litoral sur occidental, trasmutan la zona de influencia de costas por la zona de influencia de los grandes inversores turísticos. Efectivamente, se impone una reserva de 500 metros, medida desde el límite interior de la ribera del mar —que no se denomina

de influencia de costas—, para usos turísticos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre. En suma, la concepción de esta sensible franja de la orla litoral que subyace en la ordenación aprobada por el Gobierno Regional no se corresponde con el espíritu público y ambientalista de la Ley de Costas de 1988. Por el contrario, su afectación preceptiva, por el Plan de Ordenación del Litoral, a la ubicación de grandes complejos hoteleros implica, por una parte, la desnaturalización de espacios costeros de inestimable valor ecológico —como es el caso de la Marina de Cope, Sierra de las Moreras, Percheles, Calnegre y Cuatro Calas— y, por otra, una privatización de espacios litorales vírgenes cuya vocación constitucional es servir a la colectividad.

Una muestra más de la prevalencia de la política de desarrollo turístico frente a la tutela del suelo costero, como recurso natural no renovable, viene dada por la configuración de los llamados Planes Especiales de complejos e instalaciones turísticas (art. 119 LSRM). Estos singulares instrumentos de planeamiento, que tienen por objeto la ordenación de los complejos e instalaciones turísticas que lo requieran por su carácter extensivo, complejidad o multiplicidad de usos, expresamente pueden actuar sobre suelo no urbanizable, con potencial incidencia en la orla litoral virgen.

Sin duda, la intensa crisis financiera y económica constituye un punto de inflexión para las políticas públicas como la experimentada en la Región de Murcia en la última década, de fomento de los desarrollos del suelo orientados al turismo residencial costero. En el nuevo escenario económico inexorablemente se tendrá que replantear no sólo la desproporcionada magnitud de algunas ordenaciones y planes sino su misma concepción, a fin de lograr una gestión más sostenible y equilibrada de la orla litoral, a partir de premisas menos unidimensionales y con vocación de un horizonte temporal al margen de las especulaciones del corto plazo.

3. Política de adquisición pública de terrenos en la orla litoral

En los últimos tiempos, ha comenzado a fructificar, en el ámbito de la Región de Murcia, la política impulsada por el Ministerio de Medio Ambiente y del Medio Rural y Marino —siguiendo la práctica consolidada en países de nuestro entorno, como singularmente en Francia, desde hace décadas— de adquisición de terrenos situados en la orla litoral y próximos o limítrofes al dominio público marítimo-terrestre. En este sentido, tiene especial relevancia la afectación en favor del Ministerio de Medio Ambiente y del Medio Rural y Marino de una importante extensión de terreno (300 Has.), previamente afectada a la defensa nacional, en la Sierra de la Muela y Cabo Tifoso.

En total, el Ministerio ha adquirido seis fincas en el litoral murciano, en zonas especialmente sensibles y de alto valor ambiental, que suman 2,5 millones de metros cuadrados, por importe de 8,5 millones de euros (de un total de 11 millones presupuestados en el ejercicio 2006 para este programa de ámbito nacional), con la finalidad de incrementar la protección del dominio público marítimo-terrestre y desincentivar la amenaza de desarrollo urbanístico.

4. Política pesquera

Una de las políticas sectoriales más relevantes para implementar la GIZC es la tutela de los recursos y hábitats marinos, más aún cuando hay que conciliar la política ambiental con otras políticas sectoriales como, singularmente, la de ordenación del sector pesquero, profesional y deportivo, los cultivos marinos, la turística, la urbanística y las obras públicas costeras, especialmente, las portuarias.

Precisamente, la articulación de los instrumentos necesarios para garantizar una explotación y gestión sostenible de los cada vez más escasos recursos pesqueros, que, asimismo, asegure la compatibilidad con la conservación del medio marino, es objetivo declarado de la Ley 2/2007, de 12 de marzo, de Pesca Marítima y Acuicultura de la Región de Murcia, cuya regulación está fuertemente condicionada, tanto en sus objetivos finales como en los instrumentos necesarios para alcanzarlos, por las exigencias derivadas de la Política Pesquera Común, que cuenta con un acervo jurídico importante, así como por la legislación estatal básica y exclusiva, contenida fundamentalmente en la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado.

En la configuración del ámbito objetivo de la Ley y de conformidad con los principios y reglas de la Política Pesquera Común, Tratados y Acuerdos Internacionales, y, en su caso, dentro del marco de la legislación básica estatal, se encomienda a la CARM la regulación, entre otras materias, de la protección de los ecosistemas en los que se desarrolla la actividad pesquera. En este sentido, se establecen como principios generales de la política de pesca marítima, en relación con la actividad pesquera ejercida en sus aguas interiores y marisqueo, la conservación, protección y regeneración de los recursos pesqueros; así como, la regulación de la actividad pesquera profesional con el fin de lograr una explotación racional de los recursos pesqueros. Asimismo, cabe destacar la plasmación expresa como fines a los que tendencialmente debe dirigir su actuación la Administración pública de la Región de Murcia: a) lograr una explotación equilibrada y responsable de los recursos pesqueros, fomentando las iniciativas dirigidas a estos fines, b) adaptar el esfuerzo de la flota pesquera de la Región de Murcia a la situación de los recursos pesqueros y c) promover el ejercicio responsable de la pesca recreativa.

Dentro de las actuaciones tendentes a lograr una mejor tutela de los recursos pesqueros y siguiendo la tipología establecida en la Ley 3/2001, de Pesca Marítima del Estado (art. 13), se configuran las denominadas zonas de protección pesquera, que podrán ser declaradas como tales por la CARM, en el ámbito de sus competencias, para favorecer la protección y regeneración de los recursos pesqueros. Dichas zonas, de acuerdo con la finalidad específica derivada de sus especiales características, podrán ser calificadas como: a) reservas marinas, b) zonas de acondicionamiento marino y c) zonas de repoblación marina. El instrumento de declaración establecerá la delimitación geográfica de la zona, así como las condiciones, limitaciones o, en su caso, prohibiciones al ejercicio de las actividades pes-

queras y de cualquier otra actividad que pueda perjudicar o afectar a la finalidad de estas medidas.

Resulta reseñable la configuración de otras normas enderezadas a una explotación racional de los recursos marinos y, más genéricamente, a la tutela de este medio tan frágil, en el ámbito de las competencias de la CARM. En este sentido, se establecen previsiones específicas para: a) la regulación de la extracción en aguas interiores de la flora y fauna marina, procurando el ejercicio de una pesca racional y responsable, promoviendo el uso de artes y prácticas de pesca selectivas; b) las obras e instalaciones en aguas interiores se someten a informe preceptivo y vinculante, excepto las promovidas por el Estado, de la consejería competente para la protección y conservación de los recursos pesqueros; c) la autorización administrativa para toda clase de vertidos en aguas interiores requerirá informe preceptivo de la consejería competente a efectos de la valoración de su incidencia sobre los recursos pesqueros y sobre el medio marino. Asimismo y por primera vez, se dota a la Administración regional de un régimen sancionador propio como instrumento imprescindible en orden a garantizar el fin último de protección y conservación de los recursos pesqueros.

5. Política de puertos

En íntima conexión con la pesca, el turismo, la proliferación de construcciones residenciales destinadas al turismo estacional de sol, playa y deportes náuticos, se encuentra la política portuaria de la región. En ejercicio de las competencias exclusivas en materia de puertos deportivos que el Estatuto de la Región de Murcia atribuyó a la Comunidad Autónoma (artículo 10.5 EAMU), se aprobó la Ley 3/1996, de 16 de mayo, de Puertos de la Región, estableciendo la normativa específica en materia de puertos de refugio, deportivos, y en general los que no desarrollen actividades comerciales, que quedarían bajo la competencia exclusiva del Estado. Esta ley de puertos autonómica fue modificada por la Ley 6/2005, de 1 julio, que a su vez ha sufrido una reforma con la Ley 1/2007 de 1 de marzo.

La planificación de la ubicación de los puertos deportivos debe ser una inquietud prioritaria para las autoridades competentes, en este caso para la Subdirección General de Puertos y Costas, dependiente de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio. Las demandas por parte del sector náutico-recreativo y de los operadores turísticos destinadas al aumento de puntos de amarre en el litoral murciano, conduce a una ineludible ordenación de las futuras instalaciones portuarias en la costa. Actualmente la Región de Murcia cuenta con 15 puertos deportivos en un tramo de 250 kilómetros de costa entre el Mar Menor y el Mar Mediterráneo. El Gobierno Regional ha anunciado para principios del 2009 la presentación de su Plan Regional de Puertos.

6. Política de protección del paisaje

La Ley 4/2007, de 16 de marzo, de Patrimonio Cultural de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia se dicta en el ejercicio de la competencia exclusiva de ésta en materia de

patrimonio cultural de interés regional, de conformidad con los artículos 10. uno, 13, 14 y 15 del Estatuto de Autonomía y 148.1. 15ª y 16ª de la Constitución Española y sin perjuicio de las competencias que, en virtud del artículo 149.1.28ª, correspondan al Estado. De forma análoga a otras leyes autonómicas en la materia, tiene por objeto la protección, conservación, acrecentamiento, investigación, conocimiento, difusión y fomento del patrimonio cultural de la Región de Murcia. Asimismo, supone una concreción del artículo 8 del Estatuto de Autonomía, según el cual la Comunidad Autónoma protegerá y fomentará las peculiaridades culturales, así como el acervo de costumbres y tradiciones populares de la misma, respetando en todo caso las variantes locales y comarcales.

Tratándose de una Ley que extiende su ámbito regulador al patrimonio cultural, en un sentido amplio, es comprensible que la propia exposición de motivos proclame que el vocablo cultural indica el carácter complementario de esta Ley con respecto a la normativa sobre patrimonio natural. En este entendimiento y en la medida en que en las regiones mediterráneas de nuestro Estado, como es el caso de la Región de Murcia, resulta infrecuente encontrar paisajes naturales puros, tiene cabida la protección del paisaje cultural, como porción de territorio rural, urbano o costero donde existan bienes que por su valor histórico, artístico, estético, etnográfico o antropológico e integración con los recursos naturales o culturales merece un régimen jurídico especial.

El aspecto más relevante de la Ley, con relación a la GIZC, se articula en el título IV, dedicado a la planificación cultural, creando en el ámbito de la Región de Murcia los Planes de Ordenación del Patrimonio Cultural, que pueden tener por objeto los denominados paisajes culturales. El legislador regional —siguiendo las tendencias auspiciadas por el Consejo de Europa (Convenio Europeo del Paisaje de 2000, Florencia)—, pondera el papel que desempeña el paisaje en la formación de las culturas locales, siendo un componente fundamental del patrimonio cultural, considera necesario establecer medidas específicas con vistas a promover la protección, gestión y ordenación del paisaje cultural. Una de las virtualidades de estos planes se concreta en su naturaleza prevalente, en la medida que sus determinaciones constituirán un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial preexistentes.

7. Política de prevención de Riesgos Naturales por inundaciones

La creciente preocupación por los riesgos naturales y su incremento exponencial por la actividad humana se refleja, con cierto interés, en el Decreto 258/2007, de 13 julio, por el que se establece el contenido y procedimiento de los estudios de inundabilidad en el ámbito del Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia. Merece ser ponderada la intensificación de las técnicas preventivas dirigidas a establecer realmente las zonas inundables, con la consiguiente modificación del suelo clasificado como de protección de cauces —el suelo de protección de cauces se delimitó en el artículo 23 del Plan de Ordenación Territorial del Litoral (Decreto 57/2004, de 18 de junio), con una extensión de 100 metros a ambos lados del cauce—, a fin de evitar los lamentables

y otrora frecuentes episodios de riadas, avenidas e inundaciones a los que secularmente ha estado expuesta la Región de Murcia por sus características geográficas y climatológicas, que llevaron en su día a la Administración General del Estado a la adopción de una ejemplar planificación de los riesgos por avenidas, mediante el Real Decreto Ley 4/1987, de 13 de noviembre, por el que se acordó el Plan General de Defensa frente a inundaciones en la cuenca del Segura. A reseñar del procedimiento de tramitación del estudio de inundabilidad la regulación de un periodo de información pública por el plazo de un mes, así como la evacuación de informes preceptivos tanto de la Administración General del Estado, como de los Ayuntamientos por cuyos términos municipales discurra el cauce cuya zona de protección se pretende modificar.

CONCLUSIONES

Como se ha manifestado repetidamente en estas páginas, el turismo costero parece ser hoy por hoy la prioridad de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia frente a la preservación de ecosistemas valiosos y de gran productividad. Ante esta realidad, y volviendo a la racionalidad en la planificación de la costa a la que se apelaba al comienzo del estudio, debemos llamar la atención sobre las múltiples actividades que se están desarrollando en nuestro litoral y que deben ser ordenadas desde el punto de vista integrador que la GIZC propugna, haciéndolas compatibles con la preservación del medio ambiente y el desarrollo sostenible.

En primer lugar, por lo que respecta al fomento del turismo litoral y a la expansión urbanística descontrolada a causa de segundas residencias en las regiones costeras, se pone de manifiesto cómo estas construcciones son culpables con frecuencia de la destrucción de hábitats naturales frágiles e impiden el acceso público a playas locales. Además, sus sistemas de evacuación de residuos y sus fosas sépticas pueden sobrecargar la capacidad de absorción de contaminantes del medio natural. También el aumento en la generación de residuos puede sobrepasar el alcance de instalaciones adecuadas para el tratamiento de residuos sólidos provocando vertederos ilegales. Estas circunstancias ponen de manifiesto la necesidad de tener en cuenta la regulación de vertidos tierra a mar que incumbe a las Comunidades Autónomas.

Por otro lado, la destrucción de hábitats puede ser perjudicial también para las economías de las regiones costeras que vivan de la pesca o para las empresas locales basadas en la agricultura. El turismo ha provocado el declive de explotaciones agrarias tradicionales, que necesitan mucha mano de obra, porque la población local abandona la agricultura para trabajar en otros ámbitos productivos vinculados al sector servicios.

Teniendo en cuenta las anteriores observaciones, se echa de menos la labor de la Administración regional en la planificación de instalaciones y servicios, que evidentemente deben ser concebidas en función de la capacidad de carga del ecosistema receptor al que van proyectadas. Tal es el caso de las plantas desaladoras, que deben contar con la autorización de la Confederación Hidrográfica y ser justificadas por la necesidad

de recursos hídricos que sí son demandados por la Administración regional. Por tanto, la política de la gestión de los recursos hídricos basada en las demandas, apoyada por el llamado “déficit estructural de la Cuenca del Segura”, incide indirectamente en las actuaciones costeras. A su vez, estas demandas impulsadas por la agricultura, también tienen como destino en la mayoría de los casos el abastecimiento de los numerosos *resort* que comienzan a generalizarse en nuestro litoral.

Por otra parte, el aumento poblacional de nuestra región también provoca diversas necesidades que tienen que ver con el uso y disfrute de las zonas costeras: la necesidad de nuevos puertos deportivos por el aumento de embarcaciones de recreo, la regulación de los sitios de fondeo para evitar impactos en los fondos marinos regionales que se caracterizan por la proliferación de hábitats prioritarios como el de la *posidonia oceánica*, las demandas de un turismo que reclama el disfrute subacuático, la necesidad de potenciar actividades acuícolas que abastezcan a esta nueva población costera, la construcción de nuevas infraestructuras de transporte que acerquen al turista a los espacios más aislados y menos desarrollados de nuestra región, etc.

Por otro lado, y teniendo en cuenta otros de los riesgos más incipientes que amenazan las zonas costeras, el cambio climático, el gobierno regional ha puesto en marcha determinados instrumentos normativos que pueden ser el comienzo de una necesaria política de lucha contra el cambio climático: La Ley 13/2007, de 27 de diciembre, de modificación parcial de la Ley 1/1995, de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia; la Ley 10/2006, de 21 de diciembre, de Energías Renovables y Ahorro y Eficiencia Energética de la Región de Murcia; o bien, el Decreto 258/2007, de 13 julio, por el que se establece el contenido y procedimiento de los estudios de inundabilidad en el ámbito del Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia.

Teniendo en cuenta los evidentes conflictos que se pueden generar por la competencia de usos en un mismo espacio litoral —caracterizado por ser un sistema diverso, dinámico y frágil—, la actuación de los poderes públicos en la Región de Murcia debe ir encaminada a ordenar, bajo la perspectiva de la GIZC, todas las actividades previstas, o por planificar, para evitar futuros problemas normativos, ambientales, económicos y sociales.

BIBLIOGRAFÍA

- BAÑOS PÁEZ, P. y COSTA MORATA, P., “En defensa del Litoral español: una sociología globalizadora”, en *Sociedad y utopía: Revista de ciencias sociales*, ISSN 1133-6706, N° 28, 2006.
- COSTA MORATA, P., “Cabo Cope: recuerdo antinuclear”, en *Mirando al mar*, coordinada por Ramón Jiménez, Madrid, Vol. 2, 2002 (Mirando al mar II / coord. por Ramón Jiménez Madrid).
- FERNÁNDEZ SALMERÓN, M.; GUTIÉRREZ LLAMAS, A., “Política ambiental de Murcia”, en la obra colectiva coordinada por López Ramón, F. *Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006*, Thomson-Aranzadi, 2006.
- “Política ambiental de Murcia”, en la obra colectiva coordinada por López Ramón, F. *Observatorio de Políticas Ambientales 2007*, Thomson-Aranzadi, 2008, pp. 571-597 y posteriores Informes anuales (2008 y 2009, en publicación este último).
- GIMÉNEZ, F., “Gestión de la franja costera: un enfoque integrado”, en Parra, M (ed.), *Contrastes naturales en la Región Bioclimática del Mediterráneo*, Museo de la Ciencia y el Agua, 2006, Murcia.
- GUTIÉRREZ LLAMAS, A., “Disfuncionalidades territoriales en la planificación de espacios litorales. La desprotección del Litoral Sur de la Región de Murcia”, en la obra colectiva coordinada por Vicente Jiménez, T., *Justicia ecológica y protección del medio ambiente*, Ed. Trotta, Madrid, 2002.
- GUTIÉRREZ LLAMAS, A., “Las competencias autonómicas: Evolución del sistema competencial de la Región de Murcia”, en la obra colectiva, *Derecho Autonómico de la Región de Murcia*, Universidad de Murcia, Servicio de Publicaciones, 2008.
- SANZ LARRUGA, F.J., *Bases doctrinales y jurídicas para un modelo de gestión integrada y sostenible del litoral de Galicia*, Xunta de Galicia, 2003.

- 1 GIMÉNEZ, F., “Gestión de la franja costera: un enfoque integrado”, en PARRA, M. (ed.), *Contrastes naturales en la Región Bioclimática del Mediterráneo*, Museo de la Ciencia y el Agua, 2006, Murcia. pp. 261-272. Para un análisis ilustrativo de las cuestiones conceptuales implicadas en la GIZC, vid. SANZ LARRUGA, J., *Bases doctrinales y jurídicas para un modelo de gestión integrada y sostenible del litoral de Galicia*, Xunta de Galicia, 2003, pp. 19-29.
- 2 Protocolo relativo a la Gestión Integrada de las Zonas Costeras del Mediterráneo. L34 de 4.2.2009.
- 3 Precisamente, su larga trayectoria en defensa de los valores ambientales fue reconocida con el otorgamiento del Premio Nacional de Medio Ambiente en 1998.
- 4 Otros episodios emblemáticos en el litoral mediterráneo español, como rememora Pedro Costa Morata, de este esfuerzo mantenido en los años 1976-77 fueron los Aigüamolls del Alto Ampurdán (Girona); la isla Dragonera (Mallorca); la albufera del Grao (Menorca); la Devesa del Saler-Albufera (Valencia).
- 5 «1. El litoral no se debe urbanizar. Constituye un espacio escaso y frágil y no debe someterse a “consumo” o destrucción. Tampoco debe saturarse de actividades económicas o concentraciones humanas: debe quedar libre en la mayor medida posible.
 2. La ocupación del litoral por la segunda residencia es claramente negativa, por irreversible y derrochadora en recursos (suelos, agua, energía). Se reviste, así, de connotaciones antisociales. Constituye, sin embargo, uno de los espejismos sociales más explotados por el sistema económico, especulador y mitificador.
 3. Merecen protección a ultranza todos los elementos singulares del paisaje, como las pequeñas islas e islotes, los apéndices rocosos, los acantilados, las sierras litorales, etc. Para ello, deben mantenerse como no urbanizables y despejados en su entorno. Sus peculiaridades fisiográficas y paisajísticas los hacen merecedores de esa protección, con el fin de que continúen siendo una referencia paisajística que puedan disfrutar todas las generaciones.
 4. Muy especialmente hay que salvar las zonas húmedas —marismas, marjales, albuferas, salinas y cualquier área encharcable temporal o permanentemente— por su extraordinaria riqueza ecológica y por la singularidad de los ecosistemas que albergan.
 5. La expansión urbana, tradicional o recreativa, debe realizarse a cierta distancia de la costa, dejando preferiblemente algunos centenares de metros libres entre la línea de costa y las primeras edificaciones. Ninguna edificación debiera implantarse a menos de 300/500 m del mar.
 6. Las construcciones de nueva planta, especialmente las turísticas, deben ceñirse a los entornos urbanos ya existentes, evitándose la dispersión territorial de las actuaciones y la “colonización” de espacios libres de urbanizaciones. Esto debe aplicarse con singular rigor a las construcciones aisladas, tipo chalé.
 7. Los accesos a la costa deben ser perpendiculares, en forma de “peine”. Se deben evitar, en consecuencia, las carreteras paralelas a la línea de costa, llamadas de “cornisa” o de “lido”, que deforman el espacio costero y abren paso a la especulación insaciable ocupando un suelo privilegiado y transformando el litoral, su fisonomía y su potencial natural. En la medida de lo posible, se han de evitar también los “paseos marítimos” con vocación de ocupar la línea de costa y no meramente urbanos. Estos son generalmente invitaciones a extender la “muralla de cemento” frente al mar.
 8. Debe dispensarse la máxima atención al mantenimiento de las actividades económicas tradicionales de las áreas costeras. Ante los conflictos suscitados con motivo de la introducción de actividades “nuevas” debe observarse siempre el criterio de fomentar y proteger las tradicionales, incluso en el caso de manifiesta incompatibilidad: actividad agraria o pesquera versus explotaciones turísticas, sobre todo. Hay que proteger a los grupos humanos en primer lugar, permitiendo que su actividad los sujete a su propia tierra; sólo así se garantiza el empleo, la estabilidad y un futuro sin hipotecas ni daños culturales y psicológicos.
 9. Todos los asentamientos, tanto urbanos como industriales, temporales o permanentes, deben estar convenientemente dotados de infraestructura sanitaria suficiente para garantizar que los vertidos y emisiones se realicen sin riesgo para la salud pública o el medio marino.

10. El dominio público marítimo terrestre, como franja de muy singular significación tanto en lo jurídico como en lo ecológico o lo recreativo, constituye un espacio sobre el que debe extremarse el rigor y la vigilancia administrativos, reduciendo al mínimo las concesiones y excepciones y valorando su carácter público e inalienable por encima de cualquier otra característica. Este dominio público constituye la expresión mínima, pero irrenunciable, de la idea de bien común, libre y disponible que sobre las orillas del mar y las propias aguas marinas han tenido siempre todas las poblaciones, incluso las no ribereñas.»
- 6 Un estudio detallado de la evolución del proceso de ampliación competencial en la CARM puede encontrarse en GUTIÉRREZ LLAMAS, A., “Las competencias autonómicas: Evolución del sistema competencial de la Región de Murcia”, en la obra colectiva, *Derecho Autonómico de la Región de Murcia*, Universidad de Murcia, Servicio de Publicaciones, 2008, pp. 133-160.
- 7 Cfr. FERNÁNDEZ SALMERÓN, M.; GUTIÉRREZ LLAMAS, A., “Política ambiental de Murcia”, en la obra colectiva coordinada por LÓPEZ RAMÓN, F., *Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006*, Thomson-Aranzadi, 2006, pp. 787-825 y posteriores *Informes anuales* (2007, 2008 y 2009, en publicación este último).
- 8 En este espacio natural clasificado como Parque Regional confluyen, con delimitaciones territoriales desiguales, otras figuras de protección autonómicas al ser declarado Área de Sensibilidad Ecológica (ASE) en base a la Ley 1/1995, de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia, y Área de Protección de Fauna silvestre (APFS), al amparo de la Ley 7/1995, de 21 de abril, de la Fauna Silvestre. Asimismo fue designado ZEPA y LIC formando parte de la Red Natura 2000.
- 9 Declarado Parque Regional (Ley 4/1992), con PORN aprobado en 1995, ASE (Ley 1/1995) y designado LIC para formar parte de Natura 2000.
- 10 Parque Regional con PORN aprobado en 1995, designado ZEPA (“Directiva Aves”), LIC, ASE y APFS.
- 11 La figura dada por el PORN es la de Parque Regional, en la actualidad sin aprobación (BORM nº 77, de 03.04.06), junto ésta clasificación ha sido designado como ZEPA, LIC ASE y APFS.
- 12 Paisaje Protegido y designado LIC para formar parte de Natura 2000.
- 13 Paisaje Protegido por espacios aislados de pequeña extensión en la ribera de la laguna del Mar Menor e Islas, con PORN actualmente sin aprobación, en trámite de información pública, designado ZEPA y LIC, ASE y APFS.
- 14 Sitio Ramsar desde 1994, que abarca un área que incluye el Parque Regional de las Salinas y Arenales de San Pedro y parte del Parque Regional de Calblanque, Monte de las Cenizas y Peña del Águila y del Paisaje Protegido de los Espacios Abiertos e Islas del Mar Menor. También designado LIC y ZEPA.
- 15 En base al protocolo sobre Zonas Especialmente Protegidas y la Diversidad Biológica en el Mediterráneo, procedente del Convenio de Barcelona, enmendado en 1995.
- 16 Algunos tan paradigmáticos para merecer esta figura de protección y reclamados socialmente como las afamadas Gredas de Bolnuevo, en el término municipal de Mazarrón, integrante, precisamente, del litoral sur-occidental, según las DPOL, con la vocación turística que se persigue en ese sector costero por la ordenación litoral contenida en dicho instrumento de ordenación territorial.
- 17 Vid. sobre el alcance y las consecuencias jurídicas de LSRM sobre los ENP en la CARM, el análisis que tempranamente efectué en mi contribución a la obra colectiva coordinada por VICENTE JIMÉNEZ, T., *Justicia ecológica y protección del medio ambiente*, Ed. Trotta, Madrid, 2002 (GUTIÉRREZ LLAMAS, A., “Disfuncionalidades territoriales en la planificación de espacios litorales. La desprotección del Litoral Sur de la Región de Murcia”, pp. 187-204).
- 18 Dicha disposición fue objeto del recurso de inconstitucionalidad núm. 4288-2001, promovido por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista, habiendo sido admitido a trámite por el Tribunal Constitucional mediante providencia de 16 de octubre de 2001 (BOE, núm. 257, de 26 de octubre de 2001), estando aún, más de siete años después, pendiente de sentencia.
- 19 El Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 28 de julio de 2000, se adoptó en el procedimiento complejo —con intervenciones posteriores de la Administración General del Estado y, con especial relevancia, de la Unión Europea—, diseñado por un marco normativo específico configurado, en primer término, por la Directiva del Consejo 92/43/CEE, de 21 de mayo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, por la que se impulsa la creación de la Red Natura 2000. Incluso, se ha calificado como acto de mero trámite por la STS) de Murcia (Sala de lo contencioso-administrativo) 337/2002, de 7 de junio, que tenía como objeto la impugnación precisamente de dicho Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de julio de 2000, cuestionándose cabalmente su naturaleza y alcance. En este sentido, el recurso fue inadmitido (inadmisibilidad invocada por la propia Administración regional), atendiendo a su naturaleza de acto de trámite y, en consecuencia, a sus limitados efectos jurídicos ad extra.
- 20 Así como, del Decreto 57/2004, de 18 de junio, por el que se aprobaron las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia.
- 21 Cfr. FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. y GUTIÉRREZ LLAMAS, A., “Política ambiental de Murcia”, ob. cit., pp. 803-804.
- 22 Formada por los términos municipales de Águilas, Mazarrón y parte del término municipal de Lorca y Cartagena.
- 23 La componen los términos de Cartagena, La Unión, Los Alcázares, San Javier, San Pedro del Pinatar, Torre Pacheco y Fuente Álamo.
- 24 Junto a éstas, el Proyecto originario de las DPOL, comprendía una cuarta AIR, análoga a la de Marina de Cope, denominada de Covaticas, en el término municipal de Mazarrón, en un área costera virgen de unos doce kilómetros, con muy escasa población dedicada al cultivo intensivo bajo plástico, con técnicas de riego hidropónico nutrido por aguas subterráneas. Precisamente, fue la oposición vecinal por la intromisión expropiatoria contenida en la proyectada AIR la que, finalmente, dejó en vía muerta, en expresión del consejero del ramo, esta actuación.
- 25 La progresiva extensión de la litis, mediante la interposición de recursos contencioso-administrativos, frente a las actuaciones que en su desarrollo vienen aprobando la CARM y los municipios afectados, alcanza, en particular, al planeamiento general de los municipios de Águilas y Lorca.
- 26 Los datos son elocuentes, el lugar designado como “Calnegre” (ES6200012) tiene una superficie de 836,56 Has. y el lugar designado como “Cabo Cope” (ES6200031) tiene una superficie de 256,39 Has. Por tanto, la suma de ambos lugares apenas comprende una superficie de

1.093 Has., frente a la superficie de 2.936 del Parque Regional Costero-Litoral de Cabo Cope y Puntas de Calnegre, en su delimitación operada expresamente por la Ley 4/1992, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia.

- 27 El EIT es un documento técnico complementario de todos los instrumentos de ordenación territorial, comprende los estudios y análisis encaminados a predecir, valorar y adecuar el posible impacto sobre la estructura territorial y los impactos sectoriales, entre otros aspectos, sobre el medio ambiente y los recursos naturales (art. 48 LSRM).
- 28 Asimismo, ciertas advertencias críticas se contienen en el Dictamen 9/2003, del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueban las Directrices y Plan de Ordenación del Litoral de la Región de Murcia y sobre la Actuación de Interés Regional de Marina de Cope. En este sentido, concluye el citado órgano consultivo: "La Actuación de Interés Regional de Marina de Cope supone en la práctica la planificación de una nueva ciudad de 60.000 habitantes en su máxima ocupación por lo que a juicio de esta Institución se echa en falta en el expediente la previsión general de las nuevas necesidades de orden social que requerirá, tanto en su ejecución como en su explotación, este inmenso complejo urbanístico".
- 29 El objetivo de estos programas, surgidos del Plan de Acción del Mediterráneo (MAP) del programa de Naciones Unidas para el medio Ambiente (UNEP), es la implementación de proyectos prácticos de gestión de zonas costeras mediterráneas en respuesta a los problemas ambientales, utilizando la herramienta de la GIZC.
- 30 La historia de la concesión portuaria de Puerto Mayor es larga y prolija. Algunos datos pueden clarificar el actual enfrentamiento, con litigio abierto, entre la Administración del Estado y la Administración de la Región de Murcia. En el año 1975, todavía bajo el gobierno franquista, se autorizó la construcción de un puerto deportivo de invernada, otorgando la propiedad de determinados terrenos ganados al mar, en la costa del Mar Mediterráneo de La Manga del Mar Menor. Asimismo, se otorgó concesión administrativa para la construcción en terrenos ganados al mar e, incluso, se concedió una pista aérea paralela al contradique del puerto. Expresamente se disponía que las obras debían comenzar en el plazo de un año y ejecutarse en el de cuatro años, si bien con carácter potestativo la Administración podría otorgar una primera, incluso una segunda, prórroga cuyo incumplimiento implicaba la caducidad de la concesión. Al asumir la administración regional las competencias en materia de puertos deportivos en el EAMU—, en 1989, a la vista de los plazos transcurridos, del impacto ambiental de las obras y del nuevo marco normativo que supone la Constitución de 1978 y la Ley de Costas de 1988, se declaró la caducidad de la concesión. Sin embargo, la Administración resolvió correctamente el fondo del asunto pero mediante un procedimiento claramente inadecuado, al operar una revisión de oficio por un cauce ilegal. Este importante defecto de forma posibilitó a la empresa concesionaria recurrir la resolución que declaraba la caducidad y los tribunales anularon el acto administrativo. Ahora bien, lejos de lo que se viene afirmando con vehemencia desde el actual Gobierno Regional, el cumplimiento de las sentencias, tanto del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia (22 de junio de 1996) como del Tribunal Supremo (23 de julio de 2002, RJ 2002\7231), por la Administración Pública exige el correcto ejercicio de sus potestades para la defensa y conservación del dominio público marítimo-terrestre.
- 31 Según las Directrices de Protección del Medio Ambiente, (BORM núm. 27, de 3 de febrero de 2003), hasta 1990, año en que cesaron, los vertidos han ocupado un volumen submarino de más de 33 millones de m³. Se ha producido el aterramiento total de la bahía de Portmán (64 Has.), con un importante calado natural (más de 20 metros). Y el impacto ambiental en el fondo marino, fuera de la bahía, ha sido devastador para la pradera de Posidonia oceánica, de más de 6 km², que se ha visto sepultada por los vertidos. En 1988, la Comisión de las Comunidades Europeas remitió al Gobierno Español las quejas 634/88 y 708/88 relativas al vertido en la bahía de Portmán. Tras diversas gestiones entre las Administraciones Ambientales y la empresa Peñarroya, S.A. en un inicio y, posteriormente, Portmán Golf, el 31 de marzo de 1990, cesaron los vertidos, sustituyéndose el lavadero de la bahía por uno nuevo en el interior de la sierra minera, que utilizaba para sus vertidos huecos de explotaciones mineras (cantera Tomasa).
- 32 En el marco del citado convenio se ha resuelto un concurso público de ideas, cuya puesta en marcha esperamos permita recuperar unas condiciones ambientales adecuadas para el uso del que fuera un lugar emblemático de recalada, Portus Magnus, en el Mare Nostrum, siempre que el desarrollo urbanístico previsible se contenga en unos parámetros razonables que no afecte a los espacios protegidos circundantes (Parque Regional de Calblanque, Monte de las Cenizas y Peña del Águila) de la orla litoral.
- 33 Recomendación 2002/413/CE 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 2002/413/CE.
- 34 Un Política Marítima Integrada para la UE. COM (2007) 575 final.

Adolfo Jiménez Jaén, María del Pino Rodríguez González

CONSIDERACIONES GENERALES

1. Planteamiento

A nadie se le esconde que, durante décadas y aún hoy en día, el litoral ha jugado un papel protagonista, no sólo como espacio de ocio y de esparcimiento sino, sobre todo, como soporte de importantes actividades económicas como, por ejemplo, el turismo, la pesca, la acuicultura y el marisqueo, la actividad portuaria y portuaria-deportiva, el transporte humano y de mercancías, el urbanismo, etc¹. Ciertamente, estas actividades han aportado una enorme riqueza a nuestro país y, precisamente por eso, resultan imprescindibles, pero también hay que reconocer que, al mismo tiempo, todas ellas han tenido efectos perversos sobre el territorio en el que se desarrollan y que les sirve de sustento, de enorme riqueza medioambiental en el caso del litoral, pero sumamente frágil y, por eso mismo, de difícil cuando no imposible recuperación en su equilibrio físico.

Desde luego, esta situación que aquí se describe no es nueva, como así lo demuestra el hecho de que, hace ahora ya más de 20 años, el Estado procediera a aprobar una Ley, la 22/1988, de 28 de julio, de Costas (LC, en lo sucesivo), para responder a este estado de cosas y frenar el imparable deterioro del litoral que, ya entonces y a todas luces, se manifestaba insostenible. Ahora bien, han transcurrido ya más de dos décadas de vigencia de esta norma y, por ende, tiempo más que suficiente para poder hacer una valoración global de la misma y, más concretamente, de su efectividad práctica para ordenar el territorio costero, a la vista de su situación actual y lograr, en definitiva, su plena protección. No obstante, por razones obvias de espacio y de tiempo, la exposición que se hace en las páginas siguientes se ciñe, exclusivamente, al ámbito de Canarias y, más concretamente, a determinar si, al día de hoy, existe o no una ordenación integral de su territorio litoral.

2. La Ley de Costas, como punto de partida y referente necesario

El punto de partida de este análisis debe ser, necesariamente, la LC en cuanto constituye el referente obligado en esta

materia. A este respecto, es justo reconocer que, desde un punto de vista estrictamente proteccionista, la valoración que nos merece dicha norma es, desde luego, positiva, no sólo porque haya de reconocérsele que fue una Ley valiente, al incorporar a nuestro Ordenamiento Jurídico una visión mucho más proteccionista del territorio costero y, por tanto, más respetuosa con los valores naturales que conforman esta clase de bienes, sino, sobre todo, por los esfuerzos que realizó para lograrlo, previendo un completo cuadro de instrumentos que, independientemente de la opinión crítica que nos merece alguno de ellos, han permitido frenar el proceso de privatización y de degradación de muchos tramos del litoral.

Ahora bien, dicho esto, no podemos obviar, tampoco, que la LC ha sido y es una norma muy cuestionada, polémica y enormemente controvertida que, aún hoy en día, sigue provocando intensos debates, no tanto sobre su contenido como, particularmente, sobre la interpretación que del mismo ha hecho la Administración pública estatal a la hora de aplicarla. Y es que, precisamente, han sido esas interpretaciones rígidas, extensivas, generalistas, descoordinadas, etc, las que han generado los mayores problemas y disfunciones en la práctica, dando lugar a que la aplicación de dicha norma haya estado repleta de luces y sombras. Basta hacer un breve repaso para comprobar este dato:

1) Así las cosas, hay que admitir que la LC supuso, en su momento, un hito importante al definir, exhaustivamente, los bienes que conforman el dominio público marítimo-terrestre, ampliándolos, mediante la inclusión de nuevas definiciones o la modificación de las ya existentes (que aparecían recogidas en su predecesora, de 1969) lo que, en principio, ha resultado sumamente positivo en determinados tramos de costa, aún vírgenes. Ahora bien, lo cierto es que, en otros casos, ese carácter extensivo, así como la imprecisión y ambigüedad de algunos de los conceptos utilizados por la Ley y, en particular, su aplicación estricta han generado, en la práctica, una enorme inseguridad jurídica, sobre todo al fijar sobre el terreno, a través del deslinde, los límites interiores (tierra adentro) de algunas de las dependencias demaniales (como por ejemplo, en el caso de las playas, las dunas, etc.).

2) Ya en otro orden de cosas, también es verdad que hay que reconocerle a la LC el mérito de incluir un completo cuadro de instrumentos de protección del demanio costero, siendo el deslinde su pieza clave, al que configuró, novedosamente, no sólo como instrumento declarativo de la mera posesión, sino, también, de la titularidad de estos bienes a favor del Estado. Sin embargo, como contrapartida, lo cierto es que, a medida que se han ido aprobando los deslindes, éstos han ido siendo recurridos (argumentándose el excesivo rigor al aplicar las definiciones legales, el no haberse tenido en cuenta la realidad actual del litoral ni las características particulares de cada tramo, etc.) lo que, a la postre, no ha hecho más que dificultar cuando no impedir la recuperación y regeneración de los espacios costeros, que aún permanecerán mucho tiempo ocupados, pendientes de que se dicte la correspondiente resolución judicial definitiva o de que transcurra el plazo concesional de 30 años prorrogables por otros 30, para los supuestos contemplados en la Disposición Transitoria Primera de la LC.

3) Asimismo, es cierto que la LC previó, también, una regulación mucho más completa de las servidumbres y estableció toda una serie de limitaciones sobre los terrenos colindantes al dominio público marítimo-terrestre, fijando diversas reglas que habrían de condicionar, necesariamente, los distintos instrumentos de ordenación del territorio y de planificación urbanística (todo ello en el bien entendido de que la preservación de estos espacios no podía lograrse actuando, únicamente, sobre la estrecha franja costera). Sin embargo, en la práctica, muchas de estas determinaciones han quedado en papel mojado, entre otras razones porque iban más allá de las competencias de la Administración estatal que han de ceñirse, en todo caso y según reza la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, a la definición, determinación y protección del demanio costero, correspondiendo el protagonismo en el territorio aledaño a las Comunidades Autónomas y Municipios², los cuales han obviado, en muchos casos, sus responsabilidades o han ejercido éstas de forma descoordinada.

4) Por lo que se refiere a los enclaves privados en el litoral, es verdad que la LC optó, acertadamente, por la eliminación de los mismos, en ese afán por lograr la demanialidad absoluta de los espacios costeros; pero lo que resulta más cuestionable es el mecanismo jurídico previsto para ello, esto es, un más que cuestionable sistema de conversión del derecho de propiedad en un derecho concesional que no ha logrado los resultados pretendidos, porque mantiene ocupado el litoral durante mucho tiempo (30 años renovables por otros 30, según la Disposición Transitoria Primera de la Ley) y, por ende, no logra liberar, de inmediato, los bienes declarados demaniales para su uso público, poniendo en peligro su preservación y la propia configuración de esta categoría de bienes.

5) Además, en otro orden de cosas, hay que reconocer que la LC regula con exhaustividad los sistemas de usos, así como el régimen sancionador, estableciendo

un completo cuadro de infracciones y sanciones. Sin embargo, lo cierto es que, sucesivamente, la doctrina jurisprudencial ha ido acotando el ámbito de actuación de la Administración del Estado, que ha quedado reducido al territorio propiamente de dominio público marítimo-terrestre y a la llamada servidumbre de tránsito, quedando, pues, muy mermado su protagonismo y, por tanto, su capacidad de actuación que, una vez más, queda en manos de las Administraciones autonómicas y locales, con los inconvenientes que ello han supuesto hasta ahora.

6) En última instancia, hay que reseñar el completo régimen transitorio fijado por la LC, si bien, como contrapartida, llama la atención el hecho de que, paradójicamente y pese a su propia naturaleza, 21 años después se continúe gestionando el litoral con tales disposiciones.

Por consiguiente y a la vista de todo lo anterior, está claro que la LC nacida, en su momento, para lograr la demanialidad absoluta de estos bienes, hacer frente a las usurpaciones de que estaba siendo objeto y para protegerlos, no ha logrado, ni mucho menos, los objetivos propuestos; lo que ha podido estar propiciado, en última instancia, por la ausencia de una visión global e integrada del territorio costero y por la falta de liderazgo e incluso, en muchos casos, por la propia desidia de las Administraciones públicas (Estado, Comunidades Autónomas y Municipios) llamadas a ordenarlo, gestionarlo y protegerlo.

En efecto, la LC ha cometido el error de considerar que ella sola podía alcanzar dicho objetivo. Con carácter general y durante mucho tiempo, esta ha sido la idea errónea imperante. Y ello porque el legislador estatal no ha tenido en cuenta que la LC sólo proporciona una regulación sectorial, sesgada y fragmentaria de la realidad costera que se ciñe, principalmente, a la protección del espacio litoral, desde su consideración como bien de dominio público marítimo-terrestre y que no está pensada para el litoral en su sentido amplio, lo que resulta, desde luego, insuficiente para alcanzar los fines propuestos de gestión integrada de la zona costera (GIZC, en lo sucesivo); y porque, además, en íntima relación con lo anterior, ha obviado que tales bienes forman parte de un territorio mucho más extenso y, por ende, más complejo, en el que concurren diferentes Administraciones públicas (Estado, Comunidades Autónomas y Municipios), con competencias diversas y donde inciden intereses públicos y privados, a veces difíciles de conciliar o contradictorios, en muchos casos.

A la vista de todo lo anterior, está claro y así se ha reconocido hoy a todos los niveles, que la GIZC ha de acometerse, de manera global, con la parte marina y con el territorio colindante (zonas de servidumbre de protección y de influencia), que le siguen y del que forma parte³, integrando las distintas políticas implicadas (costera, económicas, territoriales/urbanísticas, etc.) y fijando una ordenación en profundidad. Y lo cierto es que, pese a sus bondades, la LC no ofrece mecanismos estratégicos, ni instrumentos de planificación, ni herramientas de coordinación suficientes para llevarlo a cabo.

3. Las Comunidades Autónomas, las verdaderas protagonistas en la Gestión Integrada de las Zonas Costeras

Antes al contrario, son las Comunidades Autónomas las que deben acometer dicho reto de lograr una GIZC, a través de los correspondientes instrumentos de ordenación y de planificación del territorio, en la medida en que éstos aportan la agilidad y el dinamismo necesarios para una adecuada gestión y protección global del litoral⁴. Y es que no debe olvidarse que las Comunidades Autónomas tienen atribuida la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y urbanismo, dentro de la que se integra la ordenación del litoral y que poseen, asimismo, las atribuciones sobre los diversos sectores que inciden en el territorio costero (medio ambiente, espacios marinos, pesca y acuicultura, transporte, turismo, etc.). Por lo demás, este objetivo que se les asigna resulta acorde con el papel protagonista que vienen asumiendo, sobre todo a partir de la aprobación de los nuevos Estatutos de Autonomía (como es el caso, por ejemplo, de los de Cataluña, Andalucía, Aragón, Baleares, etc), en cuyo proceso se halla actualmente inmersa la Comunidad Autónoma de Canarias, lo que indudablemente obliga a un cambio de planteamientos. En última instancia, está claro que para lograr el objetivo propuesto, las Comunidades Autónomas deben contar con la participación activa del Estado, de los Municipios y de los demás agentes económicos y sociales implicados, a través de los correspondientes mecanismos de participación.

Este estado de cosas que, aquí acaba de describirse, se reproduce con especial intensidad en las Islas Canarias, las cuales poseen uno de los patrimonios naturales más ricos y diversos del mundo, pero, a la vez, enormemente frágil. Y ello no sólo por su carácter archipelágico y, por tanto, con un territorio fragmentado y de dimensiones reducidas, sino, sobre todo, porque su litoral soporta una enorme presión edificatoria. Efectivamente, todas las áreas susceptibles de urbanizar han ido siendo invadidas lenta pero progresivamente, mediante una urbanización compulsiva que ha consumido, metro a metro, la costa al socaire, inicialmente, del boom turístico acaecido en los años 60, pero que ha continuado imparable hasta nuestros días, sin tener en cuenta el carácter finito del territorio y la fragilidad de los recursos naturales que lo conforman.

ESTADO ACTUAL DE LA CUESTIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO CANARIO: PANORAMA NORMATIVO

1. Consideraciones previas

Dicho todo lo anterior, está claro que es la Comunidad Autónoma de Canarias la que debe asumir el liderazgo y proceder, junto con el Estado y los Entes locales, a ordenar integralmente su territorio litoral, siendo éste el único modo -insistimos- para lograr su gestión adecuada y, por ende, su completa protección.

Sin embargo, la realidad es que, al día de hoy, Canarias no ha aprobado aún ningún instrumento normativo de estas características. Antes al contrario, cuenta con una ingente

cantidad de normas sectoriales, que se describen, a continuación, y que, junto con la LC, inciden de una u otra forma sobre el territorio litoral, pero que tampoco logran ofrecer una visión global e integrada del mismo y, por tanto, no sirven por sí solas para conformar esa GIZC que se pretende.

2. Panorama normativo actual

Como no podía ser de otro modo, el presente repaso del sistema normativo vigente en Canarias parte, necesariamente, de lo dispuesto en su Estatuto de Autonomía, aprobado mediante Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, modificado parcialmente por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre⁵, en cuanto constituye su norma de cabecera y otorga a dicha Comunidad Autónoma importantes competencias que afectan al litoral; entre las cuales podemos citar, por ejemplo, las siguientes:

- a) Como competencias exclusivas, las relativas a pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura (artículo 30.5); aguas (artículo 30.6); ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda (artículo 30.16); espacios naturales protegidos (artículo 30.16); obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma y que no sean de interés del Estado (artículo 30.17); turismo (artículo 30.21); y puertos que no tengan la calificación de interés general por el Estado, así como puertos de refugio, pesqueros y puertos deportivos (artículo 30.22).
- b) Como competencias de desarrollo legislativo y de ejecución, corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias: El régimen energético y minero ajustado a sus singulares condiciones, en especial la seguridad en la minería del agua (artículo 32.9); la protección del medio ambiente, incluidos los vertidos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma (artículo 32.12); y la ordenación del sector pesquero (artículo 32.16).
- c) Y como competencias de ejecución, le corresponden las que se refieren a los puertos y aeropuertos con calificación de interés general, cuando el Estado no se reserve su gestión directa (artículo 33.13).

Todas y cada una de estas atribuciones se han ido desarrollando por la Comunidad Autónoma de Canarias a través de diversas normas sectoriales, que deben ser tenidas en cuenta, en todo caso, a la hora de planificar y ordenar el territorio del litoral canario.

A tal efecto, desde el punto de vista de la protección de su espacio costero, adquiere especial relevancia la Ley de Espacios Naturales Protegidos, hoy integrada dentro del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo. Y ello porque la enorme riqueza natural y ecológica de muchos tramos del litoral canario lo hace susceptible de ser declarado como Espacio Natural Protegido, incrementando, de este modo, su preservación. Particularmente, es el artículo 48 del citado Texto Refundido el que, al referirse a los espacios que pueden ser objeto de declaración como espacio natural prote-

gido, alude tanto al territorio terrestre como al “marítimo” de Canarias, siempre que el mismo contenga elementos o sistemas naturales de especial interés o valor.

Además de esta vía de protección, pero ya, propiamente, para la salvaguardia de los recursos naturales marinos de las Islas Canarias, el Gobierno estatal presentó en su momento, a iniciativa propia, una solicitud a la Organización Marítima Internacional para que las Islas Canarias fuesen declaradas como Zona Marina Especialmente Sensible, lo que, efectivamente, se logró mediante la Resolución MEPC 134(53), aprobada por el Comité de Protección del Medio Marino de dicha Organización, en su sesión de 22 de julio de 2005. A modo de resumen, hay que decir que con dicha Declaración se consiguió, por un lado, el establecimiento de determinadas zonas restringidas a la navegación que sólo pueden ser utilizadas por embarcaciones destinadas a la pesca artesanal y al tráfico interinsular; y, por el otro, la implantación en dichas zonas de unas rutas obligatorias de navegación para la ordenación del tráfico marítimo de los buques de tránsito, cuyo origen o destino sea las Islas Canarias, así como la fijación de un sistema de notificación de entradas y salidas de la zona para todos los buques que transporten hidrocarburos pesados, en tránsito o con destino a un puerto de las Islas Canarias.

Con este mismo propósito, de proteger el medio marino de las Islas Canarias del riesgo de contaminación por accidentes marinos, el Gobierno de Canarias, en su sesión del 20 de julio de 2006, aprobó el denominado “Plan Específico de Contingencias por Contaminación Marina Accidental de Canarias” (PECMAR). Entre sus objetivos, podemos citar los siguientes: coordinar las actuaciones de los diferentes agentes que puedan verse involucrados en un fenómeno de contaminación marina accidental; potenciar los medios de lucha contra dicha contaminación, facilitar la movilización de los recursos disponibles haciendo un uso racional de los mismos; fijar un marco de colaboración para la contaminación marina accidental y efectuar una coordinación adecuada para cada operación; facilitar la formación de personal especializado, propiciando la realización de ejercicios y simulacros; etc.

En otro orden de cosas, otra legislación que incide especialmente en la preservación de las zonas litorales de Canarias es la relativa a la Evaluación de Impacto Ambiental. La Comunidad Autónoma de Canarias tiene aprobada una Ley propia en esta materia, la Ley 11/1990, de 13 de julio, de Prevención del Impacto Ecológico, recientemente modificada por la Ley 4/2008, de 12 de noviembre, que juega un papel clave en la preservación de estos espacios, en la medida en que incorpora la obligación de realizar un examen y análisis ponderado de la alternativa cero en determinados proyectos, muchos de los cuales pueden afectar al litoral y, precisamente por ello, deben someterse a una evaluación de impacto ambiental, según dispone la citada Ley autonómica. A título de ejemplo, cabe citar los proyectos para: plantas potabilizadoras de más de 5.000 m³/día de capacidad; plantas de tratamiento de áridos; instalaciones depuradoras de aguas residuales con capacidad para más de 5.000 habitantes; embalses de agua con capacidad mayor de 5 hm³; diques

y playas artificiales; cultivos litorales de peces, crustáceos o moluscos; extracción a cielo abierto de materiales volcánicos con producción superior a 100.000 toneladas/año; puertos comerciales; puertos deportivos con capacidad para 100 o más embarcaciones; etc.

Más particularmente, en cuanto a la protección de la biodiversidad marina, hay que mencionar las distintas acciones llevadas a cabo por la Comunidad Autónoma de Canarias para preservar determinados ecosistemas o zonas, a fin de lograr la repoblación de las especies pesqueras. En este caso estamos hablando de una acción conjunta llevada a cabo por el Gobierno canario y el estatal, ya que las competencias autonómicas en esta materia sólo alcanzan a las aguas interiores y, por ende, más allá de éstas, la protección de las zonas de pesca corresponde al Estado.

Por lo que se refiere al Estado, procede decir que éste, a través de su Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, ha declarado como Reservas Marinas, en el ámbito territorial costero de Canarias y siguiendo lo dispuesto en la Orden de 11 de mayo de 1982 reguladora de la actividad de repoblación marítima: la Reserva Marina de la Isla Graciosa e Islotes del Norte de Lanzarote (creada por Orden Ministerial de 19 de mayo de 1995, modificada por las Órdenes de 20 de enero de 1999 y 3 de octubre de 2001); la Reserva Marina de Punta de la Restinga-Mar de las Calmas, en la isla de El Hierro (creada por Orden del Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación de 24 de enero de 1996); y la Reserva Marina de la Isla de La Palma (creada por la Orden del Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación de 18 de julio de 2001).

Por su parte, la Comunidad Autónoma de Canarias, en virtud de las competencias en materia de pesca en aguas interiores que le asigna su Estatuto de Autonomía, ha procedido a declarar las siguientes Reserva Marinas: la de la Isla de La Graciosa e Islotes del Norte de Lanzarote (creada por el Decreto 62/1995 de la Consejería de Pesca y Transportes de la Comunidad Autónoma de Canarias, modificado éste por Decreto 162/2000, de 24 de julio, y, más recientemente, por Decreto 13/2007, de 5 de febrero) y la de Punta de la Restinga-Mar de las Calmas, en la Isla de El Hierro (creada por Decreto 30/1996, de 16 de febrero, de la Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación de la Comunidad Autónoma de Canarias).

Además, dentro de esta misma materia relativa a la actividad pesquera, dicha Comunidad Autónoma ha aprobado diversas normas reglamentarias, tales como, por ejemplo, el Decreto 154/1986, de 9 de octubre, de Artes y Modalidades de Pesca en las aguas interiores del Archipiélago de Canarias; el Decreto 134/1986, de 12 de septiembre, regulador del Marisqueo del mejillón canario; el Decreto 155/1986, de 9 de octubre, sobre las tallas mínimas para la captura de peces en aguas interiores del Archipiélago canario; el Decreto 121/1998, de 6 de agosto, por el que se regula la pesca marítima de recreo en las aguas interiores del Archipiélago canario; y el Decreto 192/2001, de 19 de noviembre, por el que se prohíben determinadas modalidades de pesca en aguas interiores de Canarias.

Y, ya más recientemente, ha procedido a aprobar una norma con rango de Ley, concretamente la Ley 17/2003, de 10 de abril, de Pesca de Canarias, cuyo artículo 2 pone claramente de manifiesto los objetivos que con ella se pretenden y que no son otros que la explotación racional y, por ende, sostenible de los recursos marinos y sus ecosistemas, así como de las aguas y fondos marinos sobre los que los mismos se sustentan. A tal fin, la Ley regula con detalle la pesca en aguas interiores, la acuicultura y el marisqueo, exigiendo para su práctica la consiguiente autorización administrativa en los términos que se fijen reglamentariamente. Asimismo, prevé la declaración de zonas protegidas de interés pesquero (tales como, por ejemplo, las reservas marinas de interés pesquero, zonas de acondicionamiento marino, zonas de repoblación marina, etc), que deberán ser declaradas como tales por la Comunidad Autónoma de Canarias por su especial interés para la preservación y regeneración de los recursos marinos, limitando en ellas las actividades extractivas de la fauna y flora marina y, en general, las perturbadoras del medio. Y, en última instancia, en relación con la actividad de acuicultura, establece un Plan Regional de Ordenación de la Acuicultura que configura “como un instrumento de ordenación de la actividad acuícola en la Comunidad Autónoma de Canarias, haciendo compatible su ejercicio con la protección de los recursos naturales afectados, debiendo sujetarse a las Directrices de Ordenación y a los Planes Insulares de Ordenación, en los supuestos en que alguna de sus previsiones tuviera incidencia territorial”.

En relación con las aguas continentales, hay que reseñar que Canarias cuenta, también, con una Ley de Aguas propia; se trata de la Ley 12/1990, de 26 de julio, de Aguas de Canarias. Dicha norma regula las aguas terrestres superficiales y subterráneas, cualquiera que sea su origen, natural o industrial, en las Islas Canarias, así como el ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma en las materias relacionadas con el dominio público hidráulico. En cualquier caso, hay que añadir que dicha Ley está aún pendiente de adaptarse a 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 y que, en última instancia, tiene como objetivo último la instauración de un tratamiento conjunto de las aguas terrestres y las aguas marítimas, lo que resulta, desde luego, fundamental a los efectos de lograr la citada GIZC.

Por lo demás, esta Ley de Aguas aborda una materia, a nuestro juicio, fundamental para la preservación de los ecosistemas marinos y costeros, como son los vertidos. Precisamente, en virtud de las competencias que su Estatuto de Autonomía le otorga, Canarias ha aprobado toda una serie de normas sobre vertidos que, indudablemente, afectan al litoral; a saber, además de su propia Ley de Aguas: el Decreto 174/1994, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de control de vertidos y de protección del dominio público hidráulico; el Decreto 49/2000 de 10 de abril, sobre masas de aguas contaminadas por nitratos; la Orden 27 de octubre, de 2000, sobre la contaminación causada por los nitratos de origen agrario; etc.

También en materia de aguas, resulta necesario traer a colación aquí los denominados Planes Hidrológicos Insulares, en la medida en que éstos contienen diversas normas sobre vertidos. Hasta este momento, la Comunidad Autónoma de Canarias ha aprobado los siguientes: el Plan Hidrológico Insular de Tenerife (aprobado por Decreto 319/1996, de 23 de diciembre); el Plan Hidrológico de Gran Canaria (aprobado por Decreto 82/1999, de 6 de mayo); y el Plan Hidrológico de Fuerteventura (aprobado mediante Decreto 81/1999, de 6 de mayo).

En última instancia, este breve repaso del panorama normativo de Canarias no puede terminarse sin hacer referencia a dos normas que regulan la actividad portuaria y la turística, dada su especial incidencia en el territorio costero en el que una y otra se desarrollan.

En efecto, por lo que se refiere a la materia portuaria, hay que recordar que tales instalaciones ocupan espacios del territorio marítimo-terrestre, en los que incide tanto la normativa de costas como la portuaria. Así, respecto de esta última y al igual que el resto de las Comunidades Autónomas costeras, la de Canarias ha asumido toda una serie de atribuciones, teniendo en cuenta, asimismo, que dado que las aguas marinas dentro del puerto son aguas interiores, también, corresponde a dicha Comunidad Autónoma las competencias sobre las mismas. A este respecto, hay que traer a colación aquí la Ley 14/2003, de 8 de abril, de Puertos de Canarias, que incluye toda una serie de preceptos que resultan fundamentales, ya que aluden a la planificación portuaria y, más concretamente, a la elaboración de un “Plan de Puertos e Instalaciones Portuarias del litoral de Canarias, que constituye el instrumento normativo de la política sectorial” que, según reza su artículo 8, “...deberá contener las previsiones, objetivos, prioridades, criterios de definición del modelo de la oferta de equipamientos y servicios al sector portuario, criterios medioambientales, territoriales y urbanísticos, y la ordenación de las distintas instalaciones y obras portuarias”; normas todas ellas que son esenciales, en cuanto afectan directamente a la ordenación y gestión del litoral en el que se sitúan tales instalaciones portuarias y que, consecuentemente, deben tomarse en consideración a la hora de configurar una GIZC de Canarias.

Finalmente, hay que dedicar alguna atención a la actividad turística y, particularmente, a su ley reguladora: La Ley 7/1995, de 6 de abril, de Turismo de Canarias (modificada, parcialmente, con posterioridad, mediante Ley 5/1999, de 15 de marzo; Ley 19/2003, de 14 de abril por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y de Ordenación del Turismo de Canarias; y, en los últimos meses, por la Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo). De entrada, hay que reconocer que los objetivos marcados por esta norma resultaron, inicialmente, novedosos y sumamente positivos, pues, lejos de quedarse en meras declaraciones de principios, la Ley fue más allá y estableció toda una serie de instrumentos jurídicos para ponerlos en práctica y lograr un turismo sostenible. De este modo, en su articulado se procede a abordar el fenómeno turístico desde múltiples perspectivas, prestando especial

atención a la conservación y protección del medio ambiente, al paisaje y la cultura autóctona, como medios para lograr un aprovechamiento adecuado y sostenible de sus recursos turísticos. Al mismo tiempo, la Ley hace una referencia expresa a la gestión del litoral, cuyo artículo 26 enumera una serie de normas que deben tenerse en cuenta a la hora de planificarlo y establecer las actividades turísticas que se desarrollen en tales espacios; a saber, como establece dicho precepto, las mismas deberán sujetarse “...a la normativa de medio ambiente y de conservación de la naturaleza, con especial atención a las normas sobre residuos sólidos, sanidad y salubridad del agua, pureza del aire y del suelo, conservación de los espacios naturales protegidos, defensa de la flora y fauna, particularmente la protegida autóctona de Canarias y contaminaciones físicas, químicas, biológicas o acústicas”. Sin embargo, no se añade nada más a esta regulación cuyo desarrollo parece remitirse a otros instrumentos. Y es que, en última instancia, la Ley del Turismo remite a los Planes Insulares de Ordenación Territorial la regulación de las previsiones específicas de desarrollo turístico, mediante la cuantificación de cada uno de los atractivos y núcleos, capacidad máxima, zona de influencia y límites de la oferta alojativa. Como luego se verá, estos Planes contienen, también, determinadas previsiones acerca del litoral.

Con todo, la realidad es que han pasado más de 14 años desde que se aprobó la antedicha Ley del Turismo de Canarias y que, pese a la amplitud y relevancia de los objetivos apuntados, el paso del tiempo ha demostrado que, quizás, la Ley fue demasiado ambiciosa en sus planteamientos. Y ello porque, en muchos casos, sus postulados han quedado en papel mojado, bien porque la aplicación de las medidas arbitradas requería de un desarrollo reglamentario, que nunca se llevó a cabo, o de la entrada en juego de otros instrumentos (como los de ordenación y planificación del territorio) que, al día de hoy, aún no se han aprobado o adaptado a la legalidad vigente; o, en última instancia, porque sus objetivos sólo se han alcanzado parcialmente, debido a las dificultades que entraña poner en práctica una planificación y gestión turística en un territorio sumamente amplio y complejo, en el que inciden múltiples Administraciones públicas con competencias concurrentes (Estado, Comunidades Autónomas y Entes locales), agentes privados y, en definitiva, intereses de todo tipo, públicos y privados, en muchos casos divergentes y difíciles de conciliar.

Asimismo, dentro de este ámbito, merece una atención singular el Decreto 10/2001, de 22 de enero, por el que se regulan los estándares turísticos y que tiene importantes efectos en la medida en que intenta reducir la presión edificatoria sobre el territorio en el que se desarrolla la actividad turística que, en el caso de Canarias, no es otro, en su gran mayoría, que su territorio costero. En efecto, la aprobación de esta norma se justifica, según dice su Exposición de Motivos, por “los negativos efectos que durante décadas ha provocado el desarrollo intensivo y desordenado, propiciado por el binomio construcción-turismo, y el aumento desproporcionado de la oferta alojativa, ha encendido todas las alarmas sociales e institucionales, y ha forzado a un cambio de tendencia en la vertebración del modelo turístico canario, ello con el fin de

controlar de alguna forma el impacto destructor que tal desarrollo incontrolado provoca sobre los mecanismos reguladores de los frágiles ecosistemas insulares”. Por consiguiente, tal como reza el propio Decreto, se hace necesario “fijar unos límites razonables al crecimiento y ocupación del suelo, y garantizar de esta forma el desarrollo de una estructura turística sostenible con el fin de lograr el equilibrio necesario para adaptar la infraestructura al constante crecimiento de la población y a los escasos recursos y dotaciones existentes”.

De esta forma se regulan los estándares de densidad, de equipamiento, de infraestructura y servicios. Y, además, se incluye un Título dedicado a los objetivos y criterios del planeamiento urbanístico para el diseño y ejecución de la urbanización turística, siendo, precisamente, este aspecto el que más nos interesa de cara a logra una GIZC de Canarias. Y ello porque su artículo 10, al establecer los objetivos y criterios generales en materia de urbanización turística, contiene ciertas determinaciones directamente relacionadas con el litoral. Así, por ejemplo, su apartado 6 considera la influencia del mar como dotación general de ocio asociable al suelo calificable para el uso turístico únicamente en una franja litoral de un kilómetro de profundidad; de tal manera que, a partir de esa distancia, para calificar un suelo como de uso turístico, el citado Decreto exige que éste disponga de equipamiento de ocio en cantidad y calidad suficientes para dotarlo de atractivo propio. Asimismo, la consideración del litoral como recurso turístico se pone también de manifiesto en el apartado 7. Además, en relación con el diseño de la red viaria, el artículo 13 establece determinadas limitaciones de cara a la preservación del litoral. En primer término, se prohíbe el establecimiento de vías colectoras de tráfico rodado paralelas a la costa y que la recorran longitudinalmente a distancias inferiores a 300 metros del deslinde del dominio público marítimo-terrestre, salvo determinación expresa del Plan Insular de Ordenación debidamente justificada. Además, y con la finalidad de garantizar la perspectiva abierta al horizonte de los itinerarios transversales de acceso a la costa, se dispone que “en la franja situada entre el deslinde del dominio público marítimo-terrestre y la línea que discurre a 300 metros paralela al mismo, se diseñarán paseos marítimos preferentemente peatonales”.

Como puede observarse, estas previsiones, desde las más genéricas contenidas en la Ley de Ordenación del Turismo, a las más específicas recogidas en el Decreto de Estándares, inciden en la ordenación y gestión del litoral y, por tanto, condicionan de manera importante el ejercicio de las competencias que hayan de ejercerse sobre aquél.

3. La legislación canaria en materia de ordenación del territorio y, en particular, los instrumentos de ordenación como mecanismos idóneos para la GIZC

Dicho todo lo anterior, sólo resta referirnos, aun cuando brevemente, a la legislación canaria en materia de ordenación del territorio que, a nuestro juicio, aporta las claves suficientes para acometer eficazmente el reto de planificar y ordenar integralmente el territorio litoral, como una parte

más del resto de su territorio insular, pero tomando en consideración su enorme riqueza medioambiental y, a la vez, su enorme fragilidad.

La primera norma a tener en cuenta es el citado Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado ya hace 9 años, por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, en la medida en que su artículo 5 apunta, expresamente, como uno de los fines de la actuación pública sobre el territorio:

“asegurar la racional utilización del litoral, armonizando su conservación con los restantes usos, especialmente con los de ocio, residencia y turismo”.

En todo caso, la concreción de los fines que dicho Texto legal propugna se lleva a cabo a través de determinados instrumentos de ordenación de los recursos naturales, del territorio y urbanísticos.

En primer lugar, mediante las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias (aprobadas por Ley 19/2003, de 14 de abril), que aparecen definidas en el artículo 15 del citado Texto Refundido Canario como “el instrumento de planeamiento propio del Gobierno de Canarias que integra la ordenación de los recursos naturales y del territorio”, y que tienen por objeto: a) Articular las actuaciones tendentes a garantizar el desarrollo sostenible de Canarias; b) Definir los criterios de carácter básico de ordenación y gestión de uno o varios recursos naturales; c) Fijar los objetivos y estándares generales de las actuaciones y actividades con relevancia territorial de acuerdo con la legislación sectorial que corresponda; d) Establecer estrategias de acción territorial para la definición del modelo territorial básico de Canarias; e) Y articular actuaciones sobre la base del equilibrio interterritorial y la complementariedad de los instrumentos que conforman el sistema de ordenación territorial.

Particularmente, la Directriz número 57 de las Directrices de Ordenación General se refiere, expresamente, al litoral, previendo que en el marco de las mismas se formulen unas “... Directrices de Ordenación del Litoral, orientadas hacia la disminución de la presión urbana e infraestructural en el litoral y su regeneración, recuperación y acondicionamiento para el uso y disfrute públicos”. Y, asimismo, exige que el planeamiento insular y, en su marco, el planeamiento general considere el espacio litoral como una zona de valor natural y económico estratégico, notablemente sobreutilizada, orientando sus determinaciones en consonancia con tales circunstancias.

No obstante, hay que tener en cuenta que sus determinaciones no son de aplicación directa, sino que su naturaleza es, propiamente, la de una norma directiva. A tal efecto, la Ley remite la ordenación del litoral a los instrumentos de ordenación del territorio y, más concretamente, a los Planes Insulares de Ordenación⁶, que serán los encargados de delimitar “los ámbitos que conformen unidades litorales homogéneas, con entidad suficiente para su ordenación y gestión, así como el establecimiento de las determinaciones para su

desarrollo mediante Planes Territoriales Parciales que tengan por objeto la protección y ordenación de los recursos litorales, así como la ordenación de las actividades, usos, construcciones e infraestructuras susceptibles de ser desarrollados en el espacio litoral”.

En todo caso, tal como aquí se reseña, los postulados contenidos en los correspondientes Planes Insulares deberán ser desarrollados por los Planes Territoriales Parciales de Ordenación del Litoral, en la medida en que éstos permiten una ordenación del litoral desde una perspectiva global e integradora, ordenando los usos e infraestructuras y atendiendo a todos los elementos e intereses en juego. A tal efecto, el artículo 23.2 del Texto Refundido dice, expresamente, que estos Planes tendrán por objeto la ordenación integrada de partes concretas del territorio diferenciadas por sus características naturales o funcionales y solamente podrán formularse en desarrollo de Planes Insulares de Ordenación, pudiendo referirse, entre otros ámbitos, a los espacios litorales.

En última instancia, la citada Directriz número 57 establece ciertas determinaciones que deberán aplicarse, en todo caso, por el planeamiento en función de la clasificación que tenga el territorio costero a ordenar. Así, “cuando la línea de litoral se encuentre ya clasificada como suelo urbano o urbanizable o categorizada como asentamiento rural, u ocupada por grandes infraestructuras viarias, portuarias o aeroportuarias, el planeamiento podrá ordenar los terrenos situados hacia el interior conforme al modelo territorial que se establezca. Cuando la línea de litoral no se encuentre ocupada, la implantación de nuevas infraestructuras y la clasificación de nuevos sectores de suelo urbanizable en la zona de influencia del litoral, de 500 metros de anchura, medidos a partir del límite interior de la ribera del mar, tendrá carácter excepcional y habrá de ser expresamente previsto y justificado por las Directrices de Ordenación sectoriales y el planeamiento insular. Todo ello, sin perjuicio del ejercicio de las competencias sectoriales que no se encuentren dentro del ámbito autonómico de decisión”.

AD EXEMPLUM: ALGUNOS DE LOS PUNTOS DÉBILES QUE OBSTACULIZAN LA IMPLANTACIÓN DE UNA GIZC EN CANARIAS

1. Consideraciones generales

De entrada y a la vista de todo lo anterior, hay que decir que, al día de hoy, la debilidad más importante de la que adolece la ordenación, planificación y gestión del litoral de la Comunidad Autónoma de Canarias es, precisamente, el hecho de que ésta no haya aprobado, todavía, un instrumento normativo de GIZC.

Desde luego, está claro y así ha quedado patente a lo largo de estas páginas, que no se trata de una tarea fácil. Antes al contrario, resulta altamente complicada e incluso, en opinión de los más pesimistas, utópica. Y ello, en primer lugar, por la propia naturaleza de estos espacios, en donde confluyen dos realidades bien diferentes: La marítima y la terrestre. En segundo término, por la concurrencia de múltiples sectores de

actividades (pesca, acuicultura, puertos, aguas, etc) con sus respectivas normas reguladoras. En tercer lugar, por la presencia de Administraciones públicas diversas (Estado, Comunidades Autónomas y Municipios) cuyos intereses, todos ellos públicos, resultan contrapuestos o bien difíciles de integrar en muchos casos. Y, en última instancia, por la presencia de toda una serie de agentes económico y sociales (empresarios de todo tipo -turísticos, urbanizadores, constructores, etc- y ciudadanos, en general) con intereses privados, mayormente económicos, de difícil cuando no imposible conjunción.

En el caso concreto de la Comunidad Autónoma de Canarias se repite, casi miméticamente, este complejo escenario. Así, coexisten en ella diversas Administraciones Públicas (Administración General del Estado, a través de la Demarcación de Costas; Gobierno de Canarias; Cabildos Insulares y Ayuntamientos), llamadas a actuar en el territorio litoral (entendido éste en su acepción más amplia), en el que confluyen diversas actividades (particularmente en Canarias, la turística), que son objeto de regulación en diversas leyes sectoriales y que tienen una enorme incidencia sobre estos espacios, el los que, además, existen múltiples intereses públicos y privados en juego; factores todos ellos que, al día de hoy, han impedido alcanzar el consenso necesario para una GIZC en Canarias.

2. La dispersión normativa y su carácter inconexo

En primer lugar, uno de los factores que ha obstaculizado esta labor ha sido, sin duda, la dispersión normativa y el carácter inconexo de la misma. La enumeración y subsiguiente descripción del marco normativo vigente en las Islas Canarias, al que nos hemos referido sucintamente, evidencia que aunque es bien cierto que dicha Comunidad Autónoma cuenta con una ingente producción normativa que, necesariamente, constituye el marco de referencia a la hora de planificar y ordenar globalmente el litoral, también lo es que ésta resulta dispersa, desestructurada y por ello mismo ineficaz o inoperante, muchas veces, en la práctica.

Con carácter general, hay que decir que las diversas Leyes y Reglamentos citados se ocupan, única y exclusivamente, de ordenar los respectivos sectores de actividades a los que se refieren, como si de compartimentos estancos se tratara, sin tener en cuenta la incidencia que tales actividades tienen sobre el territorio, en nuestro caso sobre el territorio costero, y, por ende, sin prever medida alguna de ordenación y gestión conjunta y coordinada que permita hablar de una GIZC en Canarias.

Como simple botón de muestra de la ineficacia práctica de tales normas para lograr ese objetivo e incluso la propia protección y salvaguarda del litoral, basta con observar que la planificación y ordenación del litoral canario continúa siendo prácticamente inexistente; la situación de ocupación y consiguiente degradación de su franja costera no sólo no ha mejorado, sino que, en algunas zonas, se ha intensificado, pudiendo perderse irreversiblemente muchos de sus valores naturales (tal como destacan los últimos estudios realizados, por ejemplo, sobre las dunas de “Maspalomas”, que auguran su desaparición total dentro de unos 60 años, si no se adop-

tan medidas urgentes para su regeneración y protección); y todo ello aunque han transcurrido más de 21 años desde que se aprobó la citada LC; 14 años desde la aprobación de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias; más de 9 años desde el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprobó el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias; y más de 6 años desde la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprobaron las Directrices de Ordenación del Territorio y del Turismo de Canarias. A este respecto resultan sumamente ilustrativas las aseveraciones que hace el Informe de Greenpeace “Destrucción a toda Costa”, publicado en julio de 2008, cuando señala que:

“en el conjunto de las islas del archipiélago canario se viene experimentando un desarrollo que consume, año tras año, grandes cantidades de territorio. El número de viviendas, hoteles e infraestructuras de transporte crecen como si el espacio fuera infinito y, aunque con excepciones dignas de mención, la degradación se impone”.

3. La ausencia de una actuación conjunta de las Administraciones llamadas a actuar sobre el territorio costero

A todo lo anterior hay que sumar, además, un segundo factor. Nos referimos a la falta de actuación conjunta e integrada de las distintas Administraciones públicas (Estado, Comunidad Autónoma, Cabildos Insulares y Municipios) llamadas a actuar en el territorio del litoral; las cuales, al día de hoy, continúan desarrollando sus competencias, prácticamente, como si de compartimentos estancos se tratara, sin utilizar apenas mecanismos de coordinación y concertación, sin un objetivo único y claro, de carácter integrador, e incluso nos atrevemos a decir que con recelo, al interpretar como ingerencias cualquier acción que las demás realicen en dicho territorio costero, en virtud de sus respectivas atribuciones.

3.1 El limitado papel de la Administración General del Estado para la instauración de una GIZC en Canarias.

Así viene sucediendo, de una parte, con la Administración General del Estado. Bien es verdad que, con carácter general, ésta ha venido impulsando en los últimos años, a través del entonces Ministerio de Medio Ambiente (hoy Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino), toda una serie de acuerdos de gestión integral de la costa con diversas Comunidades Autónomas, entre ellas la de Canarias, para proceder a una planificación y posterior programación sostenible del litoral español. Y, además con este mismo objetivo, ha dictado diversas Directrices (para el tratamiento del borde costero, sobre actuaciones en las playas, etc); y, ya más recientemente, ha ultimado la elaboración de dos instrumentos básicos: De una parte, un Plan Director para la Gestión Sostenible de la Costa Española, incorporando las recomendaciones europeas sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras, desde criterios de sostenibilidad medioambiental y fijando los objetivos generales que deben presidir la política en materia de costas, así como los objetivos específicos para cada unidad de gestión costera. Y de la otra, la creación de un Observatorio del Litoral.

No obstante, pese a la relevancia que tienen todos estos documentos para la consecución de una GIZC, la realidad es que la eficacia práctica de los mismos ha resultado bastante limitada, en la medida en que el Estado carece de competencias suficientes para llevar a cabo, por sí solo, los objetivos de GIZC que éstos propugnan, cuya consecución corresponde, en primera instancia, a la Administración autonómica. Ésta es la que, partiendo de los postulados y demás recomendaciones contenidas en dichos Planes y Convenios, debe asumir el protagonismo a la hora de planificar globalmente dicho territorio.

Todas estas aseveraciones tienen, por lo demás, su fundamento y justificación en la doctrina sentada por los Tribunales de Justicia que, en sucesivas sentencias, han ido reinterpretando los preceptos de la LC y situando en su debido contexto el papel que corresponde desempeñar a la Administración General del Estado en el territorio costero y, que por lo que se refiere a la GIZC, resulta indudablemente restringido y, por ende, complementario. Y es que no debe olvidarse que, tal como afirma esta jurisprudencia, el protagonismo de la Administración del Estado se circunscribe, única y exclusivamente, al espacio calificado, propiamente, como dominio público marítimo-terrestre y a la zona de servidumbre de tránsito, dejando fuera las zonas de servidumbre de protección y la zona de influencia, cuya ordenación y gestión corresponde a las Comunidades Autónomas y Municipios, en virtud de las atribuciones asignadas a éstos en materia de ordenación del territorio y urbanismo, principalmente, y en donde la actuación de la Administración estatal es, en todo caso, indirecta o complementaria. Por consiguiente, las acciones que éste realice fuera de la zona estrictamente demanial deberán circunscribirse, necesariamente, a la preservación y recuperación de sus valores naturales y paisajísticos, así como a garantizar el uso público de aquélla.

Por lo que se refiere al ámbito territorial de Canarias, las naturalezas de las actuaciones llevadas a cabo por la Administración General del Estado, a través de la Demarcación de Costas, no hacen más que confirmar lo que aquí venimos diciendo; esto es, de una parte, el hecho de que el Estado carece de competencias suficientes para liderar en Canarias un proceso de GIZC y proceder, por sí sólo, a su instauración y, de la otra, como mera consecuencia de lo anterior, el repliegue llevado a cabo en las mismas, pues, consciente de su limitado papel para instaurar la citada GIZC, ha circunscrito éstas al ámbito estricto de las competencias que legalmente tiene asignadas, es decir, a la protección de la integridad física del dominio público marítimo-terrestre y a la defensa de su uso público.

En efecto, es verdad que, el 4 de febrero de 2006, el Estado, a través del entonces Ministerio de Medio Ambiente, firmó con la Comunidad Autónoma de Canarias un Convenio de colaboración para la gestión integral y sostenible del litoral, conscientes ambos -como el propio Texto señala- de que “La protección y mejora del espacio litoral no puede abordarse separadamente por cada una de las Administraciones con atribuciones en el mismo”. A tal fin, a través de este instrumento de concertación, pretendía fijarse:

“un marco estable de coordinación y colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y las Consejerías de Medio Ambiente y Ordenación Territorial y de Turismo del Gobierno de Canarias, con la finalidad de llevar a cabo una gestión integrada de las zonas costeras del Archipiélago Canario en el marco de las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias, conforme a la legislación en materia de costas y de conservación de la naturaleza”.

Pero la realidad es que, desde la específica perspectiva de la GIZC y pese a los postulados recogidos en dicho Documento⁸, la actuación de la Administración General del Estado en Canarias, a través de la Demarcación de Costas, ha sido prácticamente inexistente, porque lejos de liderar una planificación global e integrada de dicho territorio costero, coordinada con las demás Administraciones concurrentes, se ha limitado a realizar actuaciones puntuales, la mayoría de ellas obras (que constan en el propio convenio), dispersas en el territorio de las siete islas y dirigidas a la determinación (mediante la práctica de los correspondientes deslindes), protección, regeneración y defensa del uso público del dominio público marítimo-terrestre que, como ya se ha dicho, son las que en sentido estricto, le competen.

Otra de las actuaciones estrella de la Demarcación de Costas en Canarias ha sido el derribo de construcciones situadas en la costa, sin que a este respecto exista aún el debido consenso entre la Administración estatal y la autonómica⁹ y muchos menos con los ciudadanos afectados, por los graves efectos que tales demoliciones conllevan. Así, son más de 2.000 las construcciones situadas en la costa de Canarias que se enfrentan a una orden de derribo, la mayoría de las cuales, unas 1.500, están en la provincia de Santa Cruz de Tenerife, fundamentalmente en Tenerife y La Palma¹⁰, y las 500 restantes se reparten, por la provincia de Las Palmas¹¹, en las islas de Gran Canaria, Lanzarote y Fuerteventura. En este punto concreto, llama la atención la falta de coherencia de la política emprendida desde la Administración General del Estado, pues, mientras, que por una parte, viene defendiendo, con carácter estricto, el derribo de determinados núcleos urbanos tradicionales y de viviendas particulares aisladas (Cho Vito, en la Isla de Tenerife, San Andrés, en Gran Canaria, etc), sin embargo permite, por el contrario, tanto la permanencia de otras construcciones que ya han perdido su batalla ante los Tribunales de Justicia, con el pretexto de la existencia de un derecho concesional, que en algunos casos resulta más que cuestionable (por ejemplo, El Anexo II, en Playa del Inglés; los hoteles “Oliva Beach” y “Tres Islas”, de la Cadena RIU, en plenas dunas de Corralero; el Hotel Los Fariones, en Lanzarote; etc); así como la construcción de una gran superficie comercial y sus infraestructuras en primera línea de mar de la costa de Jinámar (Centro Comercial Las Terrazas, en Telde), en un espacio que era prácticamente virgen.

En última instancia, hay que añadir que el resto de actividades llevadas a cabo por la Demarcación de Costas de Canarias tampoco han estado dirigidas, principalmente, a la consecución de la citada GIZC, sino que, más limitadamente, se trata de obras

e infraestructuras, previstas en el marco de los citados Convenios suscritos entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias (que constan en la propia página del Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino), que aparecen clasificadas según sean obras a contratar, obras en ejecución y obras terminadas. Todas ellas se hallan dispersas por las siete Islas, afectando a puntos muy concretos de las mismas, y cuyo objeto no responde a ese objetivo último de planificación global e integrada del espacio costero de Canarias, sino, más restrictivamente, al de protección y recuperación del espacio demanial. Basta apuntar, como simple botón de muestra que, algunas de tales actuaciones consisten: 1) En la creación o acondicionamiento de senderos costeros (tal es el caso de todas las obras “a contratar” previstas para la isla de El Hierro y de la obra en ejecución -según la página del Ministerio- para el acondicionamiento del Sendero del Pescante de Agulo en la isla de la Gomera); 2) El acondicionamiento de la costa, en determinados puntos (como, por ejemplo, las obras a contratar para el tratamiento de la costa en Puerto Espíndola, 1ª fase, en la Isla de La Palma, o del frente marítimo de Las Teresitas en Tenerife); 3) La rehabilitación de playas (como la creación de una playa urbana en el frente litoral de Punta Larga, en Candelaria, mediante la construcción de espigones y la aportación de arena, en la Isla de Tenerife; o las obras “en ejecución” de tratamiento integral de la Playa de Santiago, 1ª fase, en la Gomera; o la mejora y acondicionamiento de la playa de los Cancajos en la isla de La Palma); 4) La realización de paseos marítimos (como, por ejemplo, las obras “en ejecución” del Paseo marítimo de la Jaquita de Guía de Isora, en la isla de Tenerife); 5) Diversas obras de mantenimiento y conservación de la costa para las provincias de Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas; 6) Y, finalmente, dentro de esta política proteccionista y de preservación del uso público del demanio costero, la compra de terrenos a particulares para su incorporación a aquél (como, por ejemplo, la compra de la Isla de la Santa en Lanzarote; o de terrenos en Juncalillo del Sur o en Arinaga, en Gran Canaria); etc

3.2 La Comunidad Autónoma de Canarias y la GIZC

Por lo que se refiere al Gobierno de Canarias, hay que decir que, ciertamente, es esta Administración autonómica la encargada de liderar el proceso de instauración de una GIZC en su territorio, en virtud de sus competencias exclusivas que tiene asignadas en materia de ordenación de territorio y urbanismo; si bien, para el logro de dicho objetivo, debe contar con la participación de las demás Administraciones públicas (estatal y local) concurrentes, a través de la utilización de instrumentos de coordinación y concertación adecuados.

Ahora bien, aun siendo esto así, la realidad es que, en este ámbito concreto de la GIZC, la política llevada a cabo hasta ahora por el Gobierno de Canarias ha resultado insuficiente e incluso nos atrevemos a decir que contradictoria con los objetivos de ordenación integral, preservación y salvaguarda del espacio costero que él mismo ha venido propugnando en diversas normas.

A este respecto, basta traer a colación aquí, por ejemplo, el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprobó -hace ahora ya más de 9 años-, el citado Texto Refundido

de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, en donde, ya entonces, el Gobierno autonómico abogaba por la utilización racional del territorio, en general, y del litoral, en particular, a través de todo un conjunto de instrumentos de planificación y ordenación que, a nuestro juicio, continúan siendo idóneos para lograr la GIZC en Canarias. Además, como corolario de todo lo anterior, procedió a tramitar las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias que, desde sus comienzos, estuvieron marcadas por la polémica y que, finalmente, fueron aprobadas mediante Ley 19/2003, de 14 de abril, en donde, igualmente, dicha Administración defendía la utilización racional y sostenible del territorio litoral, así como su ordenación y gestión integrada. Sin embargo, por lo que se refiere al tema que ahora nos ocupa (esto es, a la ordenación integral del litoral), la mayoría de estas declaraciones han quedado en papel mojado, como meras declaraciones de principios, fundamentalmente, al no haber acometido el Gobierno de Canarias el desarrollo necesario para ponerlas en práctica:

a) De una parte, por ejemplo, porque las Directrices Generales remitían a unas Directrices de Ordenación del litoral que, si bien es verdad que el Gobierno procedió, en su momento, a aprobar la iniciación del procedimiento para su elaboración, mediante Decreto 28/2004, de 23 de marzo, todavía hoy ni siquiera se han redactado.

b) Y de la otra, porque las determinaciones contenidas en las antedichas normas no era de aplicación directa, siendo su naturaleza, propiamente, la de una norma directiva y, por ende, su puesta en práctica requería de un desarrollo posterior, a través de los correspondientes instrumentos de ordenación del territorio, en nuestro caso, de los Planes Insulares de Ordenación y, en segunda instancia, de los Planes Territoriales Parciales de Ordenación del Litoral; desarrollo que todavía no se ha llevado a cabo. En efecto, a este respecto, resta añadir que si bien es verdad que algunos de los Planes Insulares de Ordenación del Territorio han procedido a abordar, con cierto detalle, la ordenación del litoral (sobre todo, el de Gran Canarias que le dedica una sección específica, aunque en la actualidad está pendiente de modificación para adaptarse a la Ley de Directrices), también lo es que la aplicación de las determinaciones que en estos se contiene exige la aprobación de instrumentos específicos, como hemos dicho, por ejemplo, de Planes Territoriales Parciales de Ordenación del Litoral sin que, al día de hoy, se hayan aprobado.

Tales factores evidencian una falta de liderazgo e incluso dejación por parte del Gobierno de Canarias para llevar a cabo una política de gestión integrada de su territorio costero, en coordinación con las demás Administraciones públicas y en aras de un objetivo único y claro: Lograr la ordenación y gestión sostenible e integral del litoral canario. Incluso, la reciente aprobación de dos nuevas leyes (la 6/2009 y la 7/2009, ambas de 6 de mayo) ratifican el espíritu continuista de su política en materia de costa, que, lejos de apostar por la tantas veces citada GIZC, continúa abordando la ordenación de dicho territorio de manera parcial y sesgada, con regulaciones sectoriales, como si de

compartimentos se tratara, sin una visión global y de conjunto, así como con una escasa y casi nula voluntad de concertación con las demás Administraciones públicas actuantes.

Aunque por razones obvias de espacio y tiempo no es este el lugar para acometer con detalle el examen de ambas normas, sí creemos necesario, al menos, mencionarlas y describir sucintamente su objeto, en cuanto son fiel reflejo de lo que acaba de decirse. Así, nos referimos, en primer lugar, a la Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo, cuya Exposición de Motivos vuelve a referirse a “la sostenibilidad ambiental”, a “...la utilización racional de los recursos naturales, la defensa de la naturaleza y la protección del medio ambiente”, pero en su articulado se centra, únicamente, en el ámbito del turismo, motor de la economía de Canarias, sin abordar una ordenación global y conjunta del territorio en el que éste se desarrolla, ni, en particular, del litoral, en el que se asientan muchas de las infraestructuras y la mayor parte de las urbanizaciones y construcciones turísticas (pues no debe olvidarse que en Canarias el turismo predominante continúa siendo el denominado “de sol y playa”). Y, en segundo lugar y en materia de costas, hay que traer a colación la Ley 7/2009, de 6 de mayo, de modificación del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, sobre declaración y ordenación de áreas urbanas en el litoral canario; norma aquella que pone claramente de manifiesto, una vez más, la inexistencia en Canarias de una política de costas que apueste firmemente por una GIZC, la ausencia de coordinación entre dicha Administración y la del Estado, y, lo que es más importante, la existencia de puntos de vista diferentes e incluso contrarios a la hora de interpretar los preceptos de la LC y, por ende, de actuar sobre el territorio costero. Y es que esta Ley autonómica, cuya constitucionalidad resulta por de pronto cuestionable, lejos de ofrecer una regulación integrada de estos espacios, se limita a abordar un problema muy concreto, que es tratar de salvaguardar del derribo acordado por la Administración estatal, en virtud del correspondiente deslinde, a determinados núcleos urbanos inmemoriales representativos de valores culturales, etnográficos, arquitectónicos o pintorescos propios de las Islas. A tal fin, dicha Ley autonómica procede a definir los requisitos que deben concurrir para la declaración de áreas urbanas; otorga al órgano autonómico (a determinar reglamentariamente) la competencia para hacer dicha declaración, así como a la Administración actuante la fijación del límite interior de la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre (lo que, en principio, resulta contrario a los postulados de la LC, que atribuye al Estado dicho cometido) y la ordenación de estos espacios; y, finalmente, prevé que la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo formule un censo de edificaciones, ubicadas en el demanio costero y en sus zonas de servidumbre de tránsito y de protección, para que, en caso de concurrir en ellas los valores antes mencionados, pueda otorgarseles una concesión administrativa.

PERSPECTIVAS DE FUTURO Y PROPUESTAS DE LEGE FERENDA

A la vista de todo lo anterior, está claro que el Gobierno de Canarias debe plantearse el siguiente desiderátum: Seguir consumiendo su territorio y los recursos naturales que éste contiene, disminuyendo, cuando no destruyendo totalmente, su riqueza natural y la enorme diversidad de su territorio costero, que, precisamente, ha sido una de las principales razones de su atractivo turístico-motor de su economía; o, por el contrario, apostar con fuerza por un cambio de rumbo de su política costera que, necesariamente, pasa por implantar una GIZC, única vía para lograr una ordenación y gestión sostenible del territorio litoral canario.

Está claro que a él le corresponde liderar este proceso de ordenación, planificación y gestión de los espacios costeros, coordinándose con las demás Administraciones (Estado y Entes locales) concurrentes, y buscando el máximo consenso (mediante la firma de Convenios, la creación de Consorcios, etc). Indudablemente, la vía idónea para afrontar este reto es a través de los correspondientes instrumentos de ordenación y planificación del territorio, en cuanto permiten integrar ambas realidades (la terrestre y la marina), así como integrar las distintas políticas sectoriales (costeras, pesqueras, económicas, territoriales, ambientales y urbanísticas) con incidencia en el territorio litoral.

El primer paso ya se ha dado con la aprobación de los dos Textos normativos antes mencionados, esto es, el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias y la Ley de Directrices, conformándose estas últimas como el instrumento “de planeamiento propio del Gobierno de Canarias que integra la ordenación de los recursos naturales y del territorio” y correspondiéndole, por ello mismo, un papel principal en este proceso.

Pero, llegados a este punto, resulta necesario avanzar en dicho proceso y lograr el objetivo propuesto. A tal efecto, el Gobierno de Canarias debería continuar con su idea inicial de aprobar las Directrices de Ordenación del Litoral, como corolario de las de carácter general, en la medida en que éstas servirían para concretar los objetivos a perseguir, los elementos a tener en cuenta, así como los instrumentos necesarios para que cada Administración actúe en dicho ámbito, de forma coordinada, constituyendo, de este modo, la base de toda la regulación posterior en esta materia, que marcaría el sendero a seguir por los instrumentos de ordenación encargados de desarrollar su contenido.

Para su elaboración, el Gobierno podría partir de los objetivos fijados entonces en el Decreto de 28 de marzo de 2004, por el que acordó la iniciación del procedimiento de elaboración de tales Directrices, en la medida en que éstos continúan siendo válidos y acordes con la realidad actual del territorio litoral, pese al tiempo transcurrido:

- a) Como objetivos globales: los de estimular y favorecer la eficiente articulación e integración del archipiélago, promover su competitividad económica, fomentar la

mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, específicamente en relación con el uso y disfrute del litoral, así como fortalecer la inserción de Canarias en los ámbitos de los que forma parte y la vinculación de sus actividades con el espacio europeo, con el ámbito americano, con el continente africano y, especialmente, con los restantes archipiélagos que componen la región macaronésica.

b) Como objetivos específicos: disminuir la presión urbana e infraestructural sobre el litoral y establecer el marco ordenador adecuado para su regeneración, recuperación y acondicionamiento para el uso y disfrute públicos, como zona de valor natural y económico estratégico; articular las actuaciones tendentes a garantizar el desarrollo sostenible de Canarias, considerando el litoral, a estos efectos, como una de las partes más valiosas, sensibles y frágiles del territorio insular, sometida a una especial presión humana; coordinar las políticas y actuaciones públicas que tengan una afeción sobre el litoral; establecer las líneas de actuación que faciliten la reconversión de las actividades económicas que tengan incidencia negativa sobre el litoral; definir los criterios básicos de ordenación y gestión del litoral, propiciando la conservación de la biodiversidad y el uso racional de los recursos naturales relacionados con el mismo, comenzando por el propio suelo, en forma compatible con un equilibrado desarrollo económico y social y teniendo en cuenta la integridad de los ecosistemas y la capacidad de renovación o sustitución alternativa; fijar los objetivos y estándares generales de las actuaciones y actividades con efectos relevantes sobre el litoral, de acuerdo con la legislación sectorial correspondiente, y, finalmente, establecer estrategias de acción territorial para la definición del modelo territorial básico de Canarias y, en particular, para definir el papel del litoral dentro de dicho modelo.

Para cumplir dichos objetivos, el mencionado Decreto concretaba, a continuación, cuál debía ser el contenido de las Directrices, que, posteriormente, habría de ser desarrollado por otros instrumentos de ordenación. Tal como aquí se ha dicho, tras las Directrices regionales, debe ser el Plan Insular el segundo escalón hacia la citada ordenación integral del litoral, en cuanto permite identificar la realidad propia de cada Isla, tanto en lo referente a su costa, como al resto de los factores económicos, sociales y culturales que confluyen en ella. Por consiguiente, los distintos Planes Insulares deberán acometer dicha ordenación, en la medida en que hasta ahora no lo han hecho con la profundidad y detalle necesarios. A tal efecto, éstos deberán proceder a hacer un diagnóstico de la situación del litoral y, particularmente, de los diversos factores que inciden en el mismo (sociales, económicos, administrativos, etc). Y, una vez hecho éste, promover la concertación interadministrativa, en la que participen todas las Administraciones implicadas (la estatal, la autonómica, la insular y la local), para que, una vez aprobado, dicho Plan pueda ser llevado a la práctica, pues la experiencia demuestra que nunca llegan a aplicarse pacíficamente los Planes que no se han consensuado previamente.

Así ha sucedido, por ejemplo, con el Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria, aprobado por el Decreto 68/2004,

de 25 de mayo, cuya “memoria Informativa y los estudios complementarios” realizados para su elaboración dedicada nada menos que tres tomos al estudio del litoral de la isla de Gran Canaria, pero que en la norma finalmente aprobada quedó limitado a una sección, la 16, que regula diversos aspectos del espacio costero y marino, y que, en la actualidad, está modificándose para adaptarlo a las citadas Directrices Generales de Ordenación. Sin embargo, la falta de concertación previa, así como la inexistencia de un desarrollo posterior que concretara las determinaciones contenidas en él, ha determinado la ineficacia práctica del mismo, en lo que a la ordenación del territorio litoral se refiere.

Por consiguiente, una vez concretadas las bases de la regulación en el correspondiente Plan Insular de Ordenación, se deberá proceder a desarrollar sus determinaciones a través de los correspondientes instrumentos de planificación.

Los Planes Territoriales Parciales de Ordenación del Litoral resultan, así, idóneos para acometer dicho desarrollo. Éstos llevarán a cabo una ordenación del litoral desde una perspectiva global e integradora, ordenando los usos e infraestructuras, atendiendo a todos los elementos e intereses en juego. A tal efecto, el artículo 23.2 del Texto Refundido del año 2000 dispone que estos Planes tendrán por objeto la ordenación integrada de partes concretas del territorio diferenciadas por sus características naturales o funcionales y solamente podrán formularse en desarrollo de Planes Insulares de Ordenación, pudiendo referirse, entre otros ámbitos, a los espacios litorales.

Como corolario de todo lo anterior, está claro que la instauración de un modelo de GIZC requiere la intervención del planeamiento urbanístico, el cual estaría obligado, en todo caso, a respetar todas las anteriores determinaciones de superior jerarquía.

Y es que, en última instancia, con este modelo de GIZC se lograría modificar la tendencia hasta ahora imperante de situar en el escalón municipal la ordenación del litoral, pues la realidad ha demostrado que los Planes urbanísticos no son, en principio, los más indicados para ordenar “ab initio” el territorio litoral, porque los diversos intereses que confluyen en estos espacios van más allá del propio término municipal; por lo que, consiguientemente, su regulación debe ser supramunicipal. Y, además, porque la realidad también ha demostrado que los planes municipales, lejos de responder a una visión integrada del territorio y respetuosa con los valores naturales del litoral, han cedido ante la presión demográfica y especulativa, dando lugar a sucesivas modificaciones que desvirtúan, finalmente, el contenido inicial de los mismos y ponen de manifiesto la ausencia de un modelo objetivo de ordenación de sus espacios costeros.

- 1 La Carta Europea del Litoral, aprobada en la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas de la CEE, en 1981, recoge varias afirmaciones que resumen muy bien la extraordinaria importancia del litoral y que, precisamente por ello, pasamos a transcribir a continuación: 1) Porque “dado su carácter de zona de contacto entre el espacio terrestre y el espacio marítimo el litoral constituye, por definición, un bien escaso y frágil”; 2) Porque “...juega un papel muy importante en el mantenimiento de los equilibrios naturales que condicionan la vida humana”; 3) Porque “juegan igualmente un papel estratégico en el desarrollo económico y en la reestructuración de la economía mundial”; 4) Porque “la zona litoral constituye el soporte de actividades económicas y sociales originales, creadoras de empleo para las poblaciones residentes”; 5) Porque “...asume una función indispensable de recreo físico y psíquico para las poblaciones...sometidas a la presión creciente de la vida urbana”; 6) Y porque “ocupa un lugar esencial en las satisfacciones estéticas y culturales, así como en los deseos de las personas humanas”.
- 2 Asimismo, la escasa eficacia práctica de las servidumbres y demás limitaciones establecidas sobre los espacios colindantes al dominio público marítimo-terrestre ha venido dada, igualmente, por otras razones; a saber, porque la propia LC, en su Disposición Transitoria Tercera y Cuarta, viene a suavizar las determinaciones contenidas en su articulado, lo que se pone de manifiesto, por ejemplo, al limitar la plena aplicabilidad de la servidumbre de protección y de influencia a los tramos de costa clasificados como suelo urbanizable no programado y suelo no urbanizable (es decir, en aquellos en los que los propietarios del suelo no tienen aprovechamientos urbanísticos consolidados), o al mantener el aprovechamiento urbanístico en los terrenos que, a la entrada en vigor de la Ley, estén clasificados como suelo urbanizable programado o apto para urbanizar. En suma, al limitar la aplicabilidad de tales medidas, única y exclusivamente, a los casos en que aquellas no den lugar a indemnización.
- 3 No debe olvidarse que las mayores presiones se producen en las zonas de servidumbre de protección y en la de influencia.
- 4 La conservación no debe ir ligada necesariamente a pasividad o blindaje, sin más. Antes al contrario, las características naturales del territorio costero, su excesiva fragilidad, la excesiva presión de que es objeto y la concurrencia en él de diversos sectores e intereses de todo tipo obligan a planificarlo, ordenarlo y gestionarlo a través de instrumentos de ordenación y planificación ágiles, que aporten soluciones adaptadas y flexibles, según los casos, que sean acordes con el dinamismo y la cambiante realidad económica y social, que permitan el uso sostenible de dicho territorio, contando con la participación activa de todos los agentes públicos y privados implicados.
- 5 En la actualidad, el Estatuto de autonomía se halla inmerso en un nuevo proceso de reforma, después de que, en septiembre de 2006, se retirase, definitivamente, la propuesta de reforma del Gobierno presentada por el Parlamento de Canarias en el Congreso de los Diputados.
- 6 Los Planes Insulares de Ordenación se configuran por el Texto Refundido de Ordenación del Territorio de Canarias como un instrumento de planificación territorial y urbanística, que define el modelo de la Isla. Particularmente, su artículo 18 establece como contenido obligatorio del mismo el establecimiento de los criterios para la defensa y mejora “del espacio litoral y espacios naturales marinos”, incluyendo un listado de “actividades susceptibles de desarrollarse en los mismos y en su entorno y, en su caso, las medidas específicas que deban ser tomadas por la Administración competente”.
- 7 Como muestra de lo que aquí se dice, basta una rápida mirada al litoral, colmatado y totalmente urbanizado, de S. Agustín, Playa del Inglés y Maspalomas, en el término municipal de San Bartolomé de Tirajana; de Pata la Vaca, Puerto Rico, Playa del Cura y Mogán, del Término Municipal de Mogán (en la isla de Gran Canaria); de Los Cristianos, Playas de las Américas (en la Isla de Tenerife); de Corralejo y Jandía (en la Isla de Fuerteventura); de Playa del Carmen y Playa Blanca (en la Isla de Lanzarote); por citar sólo algunos de ellos.
- 8 Así, por ejemplo, el citado Convenio dice que, desde la Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad del Ministerio de Medio Ambiente, se elaborará un “Plan Director para la Sostenibilidad de la Costa”, mediante el que se pretende planificar la acción a desarrollar sobre el litoral por parte del Ministerio de Medio Ambiente de modo concertado entre los actores implicados”. Igualmente, recuerda que dicho Convenio tiene su origen en otro anterior, firmado en 1998, cuyo objeto consistía en la realización de obras en infraestructuras de costas en Canarias. Sin embargo, el de 2004 “pretende abarcar, no sólo la inversión de ambas partes en infraestructuras costeras sino también y en eso se diferencia del anterior, pretende incorporar a su objeto todas aquellas acciones que, llevadas a cabo por cada una de las Administraciones intervinientes, redunden en beneficio de la costa canaria. De hecho, el presente convenio complementa a aquél, como instrumento de concertación que ha de presidir las relaciones entre las dos Administraciones Públicas”. Por consiguiente, ambas Administraciones expresan su voluntad de desarrollar un Convenio “que coordine y armonice las actuaciones en la franja costera en el marco de un desarrollo sostenible compatible con el medio natural”; actuaciones todas ellas que, según dice expresamente el citado Convenio “...deben ser acordes con el compromiso asumido por el Ministerio de Medio Ambiente de impulsar una gestión sostenible, integrada y concertada del litoral, dando prioridad a la protección y mejora del litoral, especialmente en las zonas protegidas y a la recuperación y transformación del borde marítimo cuando sea preciso para garantizar el acceso y uso público de la costa”. Y seguidamente, antes de entrar en el clausulado, vuelve a insistir en el carácter básico e imprescindible de la acción concertada para lograr los objetivos propuestos, al decir: “Un paso básico para conseguir esta adecuación sostenible del litoral lo constituyen las acciones concertadas y coordinadas entre las Administraciones competentes, en aras de conseguir una adecuada ordenación costera, con el objetivo de evitar que una excesiva presión en el uso del litoral, perjudique a la integridad y a los valores ecológicos del dominio público”.
- 9 El Gobierno central, a través de la Dirección General de Costas, continúa firme en su decisión de derribar estas edificaciones, alegando que se trata de ocupaciones no admisibles, mientras que el Gobierno canario ha mostrado ya sus reticencias para al menos la mitad de ellas y ha pedido que se flexibilice la legislación, de manera especial en lo que afecta a núcleos consolidados de población como podrían ser los casos de El Golfo, en Lanzarote, o Tufía, en Gran Canaria, tal como luego se verá con mayor detalle, habiendo aprobado recientemente una Ley para intentar salvar determinados núcleos urbanos que se han visto afectados por los deslindes.
- 10 A este respecto hay que decir, que de las 1.497 “ocupaciones inadecuadas” que la Demarcación de Costas de la provincia tinerfeña ha identificado en el dominio público marítimo-terrestre y en la servidumbre de tránsito, ya han sido demolidas 496 en los últimos años, aunque a esta cifra hay que sumar los recientes derribos de Cho Vito.
 Los datos facilitados han variado muy poco desde que fueron recogidos en un informe que data de los años 2006 y 2007. Así, en Tenerife, se localizaron 696 ocupaciones, de las que 261 han sido demolidas. En La Palma también se derribaron 200, de las 766 que había. En cuanto a las islas de La Gomera (34 ocupaciones) y El Hierro (1), ya no tienen asentamientos “inadecuados” en sus costas porque ya han sido derribados. De los núcleos que todavía siguen en pie en el dominio público marítimo-terrestre de la isla de Tenerife destacan los de Finca El Apio (La Laguna), Hotel Médano (en El Médano), Las Galletas (Arona), Los Cristianos (Arona), Santa Lucía (Güímar), El Caletón (La Matanza de Acentejo) y Roque Bermejo (Santa Cruz de Tenerife), entre otros muchos.
 En cuanto a la isla de La Palma, están los asentamientos de Caleta del Palo (Villa de Mazo), Playa de Punta Larga (Fuencaliente) y La Bombilla (Tazacorte), entre muchos más.
- 11 Los núcleos más afectados en la provincia de Las Palmas son Tufía, Hoya Pozuelo, la pensión de Melenara y Tauro, en Gran Canaria; Costa Tegui, Caleta Famara, La Santa o El Golfo, en Lanzarote; y Los Molinos, Pozo Negro, Jacomar, Majanicho, Puerto Lajas y Puertito de la Cruz, en Fuerteventura.

Estanislao Arana García. María Asunción Torres López

INTRODUCCIÓN

La Gestión Integrada de Zonas Costeras (GIZC) es un proceso complejo que tiene lugar sobre un ámbito espacial y territorial diverso en el que, desde un punto de vista jurídico-administrativo, se proyectan diversos títulos de intervención administrativa que habilitan la competencia de las distintas Administraciones Públicas de nuestro país. Precisamente, de ahí deviene una de las principales dificultades en el análisis jurídico de este tema.

El propio concepto de litoral es complejo. Podemos definir litoral, siguiendo uno de los estudios que más esfuerzos ha hecho en tan compleja tarea, como “la franja en la que interaccionan, tanto desde un punto de vista físico y biológico como social y económico, la tierra y el mar. El resultado de esta interacción es una zona con características singulares, tanto en el lado terrestre como en el marino”¹.

Si bien es cierto que se puede seguir perfilando y matizando aún más este concepto², a efectos de este trabajo, lo que más interesa es destacar que su gestión es compleja por la intervención de las diferentes Administraciones públicas. El objetivo de este trabajo no es el de analizar con detenimiento el alcance y los objetivos de la técnica o, incluso, disciplina de la GIZC, es mucho más modesto y limitado. Se trata de describir cuál es la situación presente y de futuro de la GIZC en Andalucía.

Este estudio pretende analizar fundamentalmente los aspectos jurídicos que pueden incluirse en un ámbito tan interdisciplinar como es el de la GIZC. Pretende abordar el tratamiento de las disciplinas jurídicas más cercanas o que de manera más directa pueden influir en una adecuada GIZC, lo que exige el conocimiento detallado de los textos normativos dictados a su amparo. Finalmente, este estudio pretende también dar cuenta de la perspectiva jurídica de un documento que puede resultar fundamental para el establecimiento de una estrategia andaluza de GIZC, nos referimos a la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras.

En efecto, la horizontalidad de la GIZC hace que sean muchas las áreas o ámbitos jurídicos con incidencia en la misma. Sin embargo y dadas las limitaciones de espacio, en este

trabajo analizaremos con más detalle las dos disciplinas que, hasta el momento y a pesar de su carácter sectorial, se han mostrado más cercanas y han ofrecido mayores perspectivas a una futura política andaluza de GIZC. En concreto la Ordenación del Territorio y el Derecho ambiental son, desde nuestro punto de vista, las dos disciplinas que mejor se han acercado a esta, todavía inmadura, GIZC³.

Aunque podemos afirmar que, quizás, sea la Ordenación del Territorio la herramienta técnica que mejor se adecua en cuanto a su metodología y objetivos a la GIZC. Adolece, sin embargo, de un trascendental inconveniente pues únicamente se proyecta sobre el espacio terrestre olvidando el medio marino que necesariamente se ha de tener en cuenta en la GIZC. Por otra parte, aunque la legislación ambiental arbitra técnicas e instrumentos interesantes e imprescindibles para una coherente GIZC, sin embargo también aparece con un déficit, al no integrar aspectos esenciales de la misma como es la ordenación física y vinculante del espacio –mar y tierra-, algo que sí contempla la ordenación del territorio y el urbanismo.

Aún cabe hacer otra precisión previa más, además de limitar nuestro análisis fundamentalmente a los ámbitos de la ordenación del territorio y de la protección ambiental; dentro de ellos, nos vamos a centrar en los hitos normativos más importantes. Además, son muchos los instrumentos, los documentos, las declaraciones existentes que, al menos indirectamente, también influyen o pueden tener alguna incidencia en la GIZC. Este que podríamos denominar *soft law*⁴ ambiental y territorial va a resultar muy importante de cara al futuro, ya que supone el establecimiento de principios y criterios que reflejan la voluntad de la Administración de la que proceden y que, sin duda alguna, constituirán las bases sobre las que posteriormente se asentarán las normas jurídicas que regularán este sector, y que ya sí son directamente vinculantes.

De todos estos documentos, nos referimos a la Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible. Agenda 21 Andalucía⁵; Estrategia Andaluza ante el Cambio Climático⁶; II Plan de Medio Ambiente de Andalucía (PMA 2004-2010)⁷; Plan General de Turismo Sostenible (2008-2011); Plan de Arquitectura Defen-

siva de Andalucía (PADA). Todos ellos constituyen importantes herramientas que aportan elementos interesantes para una completa GIZC, pero en los que no nos vamos a detener dadas las limitaciones espaciales de este trabajo y el carácter jurídico del mismo. Se trata, además y por regla general, de documentos que no están específicamente pensados para un concepto de litoral que incluya el medio marino o que haga especial hincapié en la gestión de recursos costeros. Tampoco contemplan la necesidad de un nuevo modelo de gestión que exprese las necesidades de una auténtica Gestión Integrada de Zonas Costeras. Puede decirse que se trata de documentos que pretenden utilizar un enfoque “integral” que les lleva a incluir mecanismos de participación y cooperación institucional en su organización.

Existen, no obstante, otros documentos que igualmente son cualificados como estratégicos y con enfoque parcialmente integrador que tienen como punto de referencia más directo el medio marino. Como ejemplos nos referimos al Programa de Gestión Sostenible del Medio Marino Andaluz⁸, Plan de Policía de Aguas Litorales de Andalucía⁹, Zonas de Interés para los Cultivos Marinos de Andalucía¹⁰ y los documentos propios de la gestión de los espacios protegidos como son los Planes de Ordenación de Recursos Naturales y Planes Rectores de Uso y Gestión de espacios naturales protegidos en el litoral. Aunque también sean documentos interesantes y necesarios para, sobre todo, dotarnos de la información necesaria, una verdadera política de GIZC exige algo más.

Todo este planteamiento inicial del trabajo y aunque sea un adelanto de parte de las conclusiones finales del mismo, nos lleva a afirmar que no existe en Andalucía una norma, o un conjunto sistemático de ellas, que de manera completa dé respuesta a la Gestión Integrada de Zonas Costeras¹¹. Son numerosos los documentos y normas existentes que desde una visión parcial y sectorial del tema, ofrecen criterios que, sin duda, resultarán fundamentales para la aprobación de una clara y decidida política de gestión integrada de zonas costeras en Andalucía. Así y más concretamente, además del estudio de lo que se ha hecho por el litoral desde la perspectiva jurídica de ordenación del territorio y de protección del medio ambiente, vamos a referirnos al análisis de una interesante y muy desarrollada propuesta de Gestión Integrada de Zonas Costeras elaborada en el seno de la Universidad de Cádiz y asumida y aceptada como documento de trabajo por la propia Junta de Andalucía y que, sin duda alguna, constituirá la base de una futura GIZC específica de Andalucía.

LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y LA GESTIÓN INTEGRADA DE ZONAS COSTERAS EN ANDALUCÍA

1. Ordenación del litoral y ordenación del territorio en el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía

El análisis de la situación andaluza actual en lo que a la ordenación del territorio y sus implicaciones para la GIZC se refieren, necesariamente, ha de partir del contenido del nuevo Estatuto de Autonomía aprobado por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo. El Artículo 56 del Estatuto de Autono-

mía de Andalucía delimita las competencias que a esta Comunidad Autónoma corresponden en materia de vivienda, urbanismo, ordenación del territorio y obras públicas. Esta regulación tiene lugar en términos muy parecidos a como lo hacía, bajo la rúbrica de la política territorial, el antiguo Artículo 13.8 del Estatuto de Autonomía de 1981¹². La diferencia principal radica en el grado de detalle, la pormenorización con que se han establecido estas competencias siguiendo el modelo del Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio¹³.

Es el apartado 6º de este Art. 56 el que se refiere expresamente a las competencias de Andalucía sobre la ordenación del litoral, precepto sobre el que, por consiguiente, tendrá que pivotar en el futuro toda la política autonómica de GIZC¹⁴. Se trata de un precepto bastante denso que trata de resolver todas las problemáticas relaciones competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del litoral. Así, en primer lugar, se parte de la afirmación de la competencia exclusiva de Andalucía en materia de ordenación del litoral, eso sí, “respetando el régimen general del dominio público”. A continuación, detalla con precisión en qué consiste o qué incluye esa competencia exclusiva:

- El establecimiento y la regulación de los planes territoriales de ordenación y uso del litoral y de las playas. Se incluye en este ámbito, igualmente, la competencia para la regulación del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos y planes.
- La gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición.
- La regulación y la gestión del régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre en los términos previstos por la legislación general.
- La ejecución de obras y actuaciones en el litoral andaluz cuando no sean de interés general.
- Respecto a la ejecución y gestión de las obras de interés general situadas en el litoral andaluz, la Comunidad Autónoma de Andalucía tendrá las competencias que se deducen del apartado 8º de este artículo 56 así como del artículo 221.1 del mismo Estatuto de Autonomía¹⁵.

La exclusividad competencial autonómica sobre el litoral está condicionada, necesariamente y como reconoce el propio artículo 56, por el régimen general del dominio público. El régimen general del dominio público a que se refiere el Estatuto andaluz es el que se contiene en la Ley de Costas de 1988. Como ha declarado el Tribunal Constitucional, entre otras, en su Sentencia 46/2007, de 1 de marzo, la titularidad del Estado sobre el dominio público no constituye un criterio de delimitación competencial a su favor, sin embargo, el ejercicio de las competencias autonómicas sobre el litoral no puede reducir el contenido de las facultades que corres-

ponden al Estado como titular del dominio público marítimo-terrestre, entre las que se encuentra la definición de los criterios para determinar los bienes integrantes de dicho dominio público y la delimitación concreta de tales bienes³⁶.

Como señala GALÁN VIOQUE³⁷, de todas las subcompetencias que enumera este precepto, la que plantea mayores problemas competenciales es la que se refiere a la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición. Este precepto, tomado literalmente del Estatuto de Cataluña, como ya hemos comentado, está impugnado ante el Tribunal Constitucional. La Ley de Costas, en su artículo 110, deja en manos del Estado el otorgamiento de estos títulos habilitantes con las excepciones recogidas en el artículo 112 del mismo cuerpo legal. Este mismo autor, partiendo de la interpretación que de este supuesto realizó el Tribunal Constitucional en su Sentencia 149/1991, de 4 de julio, entiende que la nueva redacción de los Estatutos de Autonomía de Andalucía y Cataluña no tiene que ser considerada inconstitucional.

En el mencionado fallo, el Tribunal Constitucional declaró que la decisión acerca de a quién corresponde la gestión del dominio público es del legislador. Es decir, a pesar de la titularidad estatal del dominio público, la gestión del mismo podría atribuirse por Ley a las Comunidades Autónomas, siendo esta una interpretación constitucionalmente válida. El Estatuto de Autonomía de Andalucía, al igual que anteriormente hizo el de Cataluña, reservan un mínimo competencial al Estado en lo que a la gestión del dominio público marítimo-terrestre se refiere por cuanto permiten que excepcionalmente se puedan establecer excepciones a la gestión autonómica por razones ambientales en las aguas costeras interiores y de transición³⁸.

La “nueva” distribución competencial en materia de gestión del dominio público marítimo-terrestre, a expensas de lo que diga el Tribunal Constitucional, parece asumirse y confirmarse por el propio Estado en la Disposición Adicional Cuarta del Real Decreto 1028/2007, de 20 de julio, por el que se establece el procedimiento administrativo para la tramitación de las solicitudes de autorización de instalaciones de generación eléctrica en el mar. Este precepto dispone que *“la participación de las Comunidades Autónomas en los procedimientos previstos en este Real Decreto se ajustará a las previsiones específicas que establezcan sus respectivas normas estatutarias”*.

Al margen de estas cuestiones competenciales, lo que a los efectos de este trabajo interesa más destacar es que la Comunidad Autónoma de Andalucía va a disponer de un amplio título competencial que le permitirá afrontar, al menos de cara a la Administración Central, una decidida política a favor de la gestión integrada del litoral. La primera de las subcompetencias mencionadas en el artículo 56.6 del nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía, que afirma con

rotundidad la competencia exclusiva de Andalucía para el establecimiento y la regulación de los planes territoriales de ordenación y uso del litoral y las playas, habilita claramente a esta Comunidad Autónoma a adoptar o a colaborar decisivamente en la creación de líneas de trabajo que tiendan a la consolidación del objetivo de la gestión integrada de las zonas costeras. Como más adelante comentaremos, la ordenación del territorio es una, no la única, de las perspectivas desde las que se puede contemplar el objetivo más amplio de la gestión integrada de zonas costeras.

El resto de subcompetencias contenidas en el artículo 56.6 no hacen sino reforzar la competencia autonómica en materia del litoral que, prácticamente, va a suponer que el Estado, a la espera de la resolución del recurso de inconstitucionalidad planteado contra el Estatuto de Cataluña, se quede, además de con la titularidad del dominio público marítimo-terrestre, con las obras de interés general que se vayan a realizar en el litoral así como para establecer excepciones basadas en motivos medioambientales en las aguas costeras, interiores y de transición para el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y uso del dominio público marítimo terrestre.

Incluso para la ejecución de obras de interés general, la Comunidad Autónoma de Andalucía se declara competente para participar en el proceso de planificación y programación así como para su gestión, con los procedimientos previstos en el artículo 56.8.

No obstante, la competencia sobre ordenación del territorio, incluyendo en ésta la ordenación del litoral, no es nueva. Como anteriormente mencionábamos, el artículo 13.8 de la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre por la que se aprobó el anterior Estatuto de Autonomía, ya reconocía como competencia exclusiva de esta Comunidad sobre política territorial la “ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda”. Es decir, la ordenación territorial del litoral en Andalucía es una tradicional competencia exclusiva de esta Comunidad Autónoma, sin que la aprobación del nuevo Estatuto vaya a introducir por esta vía de la ordenación territorial nuevos ámbitos de expansión o nuevas posibilidades a las ya existentes a la GIZC.

Se establece, por tanto, a nivel estatutario una clara vinculación entre gestión integrada del litoral y ordenación del territorio. Sin embargo, esta relación para la escasa doctrina científica que se ha ocupado de la GIZC, no está exenta de problemas. La principal y fundada objeción que se hace al diseño de una política de gestión integrada del litoral ligada a las tradicionales técnicas de ordenación del territorio, tiene que ver con el limitado alcance de los instrumentos de ordenación del territorio, ya que sólo se proyectan sobre los espacios terrestres contiguos al litoral. Para una completa gestión integrada es preciso articular estos instrumentos con las competencias relacionadas con la zona marítimo-terrestre³⁹. Se trata de un ámbito, por tanto, del que se puede servir muchísimo la futura y deseable política de GIZC en Andalucía y sobre el que la Comunidad Autónoma de Andalucía ha visto reforzada su posición con el nuevo Estatuto, pero que debe abrirse y ampliarse a otros ámbitos.

2. Las normas y planes de ordenación del territorio del litoral en Andalucía

Aunque sea sobre la base competencial del Estatuto de Autonomía para Andalucía en su versión de 1981, interesa ahora conocer cómo ha sido la concreción en normas y planes específicos de la competencia sobre la ordenación del territorio con incidencia directa y clara en el litoral.

2.1. Las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía de 1990: un documento tan interesante como poco aplicado

La ordenación territorial del litoral ha sido considerada por la Comunidad Autónoma de Andalucía como una cuestión ineludible y sobre la que, por tanto, debía pronunciarse jurídica y técnicamente. La primera norma en la que se refleja la preocupación, al menos teórica, de Andalucía por el litoral fue el Decreto 78/1985, de 3 de abril por el que se autorizaba la formulación de las *directrices regionales del litoral de Andalucía*.

La importancia cuantitativa y cualitativa²⁰ del litoral andaluz así como la natural conflictividad que genera la multiplicidad y no siempre compatibilidad de usos del mismo, llevó a la Administración Andaluza a plantearse la necesidad de dictar unas Directrices Regionales sobre el litoral que “sirvan para su más adecuada gestión y sean el marco de referencia para el desarrollo de las políticas sectoriales y el planeamiento urbanístico que sobre él se efectúe”.

Entre 1985 y 1992 se llevaron a cabo en Andalucía una serie de iniciativas que pretendían definir la ordenación física del litoral a través de instrumentos de planeamiento urbanístico, tanto de carácter general como de especial²¹. Se trató de una programación que intentó aportar una estrategia de coherencia territorial para la ordenación del litoral. Sobre la base de esta programación, se dictaron los denominados “Avances de Ordenación del Litoral” para un total de 19 ámbitos de planeamiento. Estos Avances se desarrollarían a partir de los objetivos y criterios de las Directrices del Litoral y de los Planes Especiales de Protección del Medio Físico y Catálogo de ámbito provincial.

Se trataba de Avances de los previstos en el artículo 115 del Reglamento de Planeamiento de 1978, esto es, documentos sin valor jurídico vinculante pero sí con un carácter orientador para los Planes Municipales que posteriormente se aprobasen. Estaba previsto que estos Avances fueran tramitados por las Comisiones Provinciales de Urbanismo y estuviesen sometidos a información pública y audiencia a los diferentes ayuntamientos y administraciones sectoriales, para, finalizado este período, decidir sobre sus efectos con arreglo a lo dispuesto en el artículo 115 y proceder a su oportuna instrumentación. Estos Avances tuvieron muy poco éxito quedándose como un rico material de análisis y estudio del que se pudieron aprovechar algunos municipios costeros en la elaboración de sus planeamientos municipales.

Al margen de estos avances de carácter urbanístico, la Comunidad Autónoma de Andalucía dictó el Decreto 118/1990, de

17 de abril, por el que se aprobaban las “*Directrices Regionales del Litoral*” de Andalucía. Se trata ésta de una norma dictada amparándose en la competencia exclusiva del artículo 13.8 del anterior Estatuto de Autonomía de Andalucía que, como acabamos de ver, otorgaba la competencia exclusiva sobre “Política territorial: ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda”. Aunque la base normativa sobre la que se dicta esta norma sea, dicho genéricamente, la ordenación del territorio y el urbanismo, la propia exposición de motivos del Decreto menciona otros ámbitos materiales que hay que tener en cuenta y que, en definitiva, no hacen sino reconocer la necesidad de que el litoral tenga que ser contemplado normativamente de manera integral: medio ambiente, aguas y costas, además de la propia ordenación del territorio y el urbanismo, son los ámbitos jurídicos y materiales que confluyen en el litoral y que hay que tener presentes si queremos contemplar adecuadamente la gestión del litoral²².

Se trata de un documento muy interesante en su contenido pero que parte de muchas limitaciones en cuanto a su alcance jurídico. Así, en primer lugar, la propia Exposición de Motivos del Decreto parte de la afirmación de que estas Directrices “participan del carácter de los actos preparatorios” del planeamiento urbanístico. Indirecta alusión a la figura de los avances de los instrumentos de planeamiento a los que el artículo 29 de la Ley 7/2002, de 19 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA en adelante) otorga efectos administrativos internos, preparatorios de la redacción de los planes y proyectos definitivos.

No obstante, el propio Decreto destaca su aspiración de constituirse en “marco de referencia para el desarrollo de las políticas sectoriales y el planeamiento urbanístico que sobre él se efectúe, servir para su más adecuada gestión, siendo su objetivo último establecer la máxima compatibilidad entre los distintos usos y aprovechamiento de las potencialidades del litoral y la preservación y renovación de sus recursos”, reconociendo igualmente el mismo Preámbulo que en las Disposiciones se incluyen no sólo Directrices propiamente dichas, sino Líneas de Actuación, Recomendaciones y Medidas. Como bien ha señalado el profesor LÓPEZ MENDUO, todo ello revela la subyacente vocación de las Directrices de erigirse en instrumento de directa eficacia normativa, como lo viene a confirmar la propia Disposición Final del Decreto que las aprueba, en cuanto faculta al Consejero “para dictar las normas necesarias para el desarrollo del presente Decreto”²³. Se trata, por tanto, de una norma con una naturaleza discutida y discutible que, sin embargo y como posteriormente veremos, desgraciadamente no ha sido muy polémica dado el escaso seguimiento e implantación que ha tenido en la práctica²⁴.

Las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía, están compuestas por: I. *Memoria Informativa* sobre Datos Básicos, Aspectos socioeconómicos del litoral y Características de su territorio; II. *Disposiciones* con Anejos informativos; III. *Cartografía* del litoral.

A continuación y de forma muy breve, trataremos de esquematizar las principales ideas que se deducen del apartado de Disposiciones.

1.- Ámbito de aplicación de las Directrices: se distinguen dos límites, el interior o terrestre (hasta donde llegan los términos municipales ribereños) como exterior o marítimo (hasta el límite exterior del mar territorial, es decir, hasta las 12 millas náuticas). Además de estos límites contenidos en el artículo 2 del Decreto, el artículo 3 establece ocho “unidades territoriales” para la aplicación de las Disposiciones particulares:

- Sierras Litorales y prelitorales.
- Acantilados.
- Dunas y Arenales costeras.
- Ramblas.
- Lagunas litorales.
- Playas.
- Estuarios y marismas.
- Provincia nerítica y plataforma continental.

2.- En cuanto al contenido y la documentación de las Directrices, el artículo 4 señala que éstas se componen de tres documentos: una memoria informativa (se contienen los datos más significativos del litoral “andaluz”), las disposiciones (son propiamente las directrices, medidas, líneas de actuación y recomendaciones para la ordenación) y la cartografía (representación gráfica de su ámbito de aplicación).

El artículo 6 del Decreto es el encargado de establecer las líneas de actuación en este ámbito. En primer lugar, reafirma la idea de que el espacio litoral está formado por dos sistemas naturales indisolublemente relacionados, mar y tierra. La ordenación de este espacio deberá desarrollarse de forma global e integrada. Desde un punto de vista organizativo, llama la atención sobre la necesidad de establecer los mecanismos organizativos o procedimentales que permitan la toma de decisiones entre todas las Administraciones públicas implicadas en este ámbito, de forma concertada y coordinada (no fija cuáles sean esos mecanismos, simplemente, recuerda su necesidad). Finalmente, se hace un llamamiento a la potenciación de la información, difusión y educación de los espacios litorales.

Respecto a las directrices propiamente dichas, el artículo 7 establece que los usos, aprovechamientos y actuaciones que incidan sobre el litoral “no deberán alterar ni modificar el correcto funcionamiento del sistema litoral”, evitando su utilización intensiva o monofuncional y defendiendo el carácter público de la zona marítimo-terrestre.

Como “Recomendaciones”, el artículo 8 establece que se promoverá la cooperación internacional e interregional y el desarrollo de programas coordinados interregionales y transfronterizos así como la firma de convenios interadministrativos.

Las “medidas” que se deriven de las Directrices deberán aplicarse preferentemente sobre los espacios naturales o

productivos de especial interés (identificados en uno de sus Anexos) y cualquier tramitación de planes, proyectos y programas sobre el litoral han de ponerse en conocimiento de todas las Administraciones implicadas para su aprobación conjunta (artículo 9.1, 2 y 3). Desde el punto de vista orgánico se prevé la creación de organismos en que puedan estar presentes todas las Administraciones con competencias sobre el litoral (en principio a través de las ponencias técnicas de las Comisiones Provinciales de Urbanismo, artículo 9.4 y 5). Asimismo, toda actuación sobre el litoral, incluida la planificación urbanística, deberá someterse a los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, lo mismo que previamente al otorgamiento de títulos habilitantes –licencias, autorizaciones y concesiones- (artículo 9.6 y 7).

A continuación, el Decreto de aprobación de las Directrices pasa a determinar las diversas y concretas líneas de actuación, directrices y medidas sobre el litoral (artículos 10 a 46) distinguiendo dos campos de aplicación:

a) Con carácter general según el tipo de usos e intervenciones sobre el litoral, referidos a:

- El planeamiento urbanístico litoral.
- El aprovechamiento de los recursos naturales.
- El turismo y las actividades recreativas.
- La infraestructura portuaria.

b) Con carácter particular, según las diferentes unidades territoriales consideradas:

- Sierras litorales y prelitorales.
- Acantilados.
- Dunas y arenales costeros.
- Ramblas.
- Lagunas litorales.
- Playas.
- Estuarios y marismas.
- Provincia nerítica y plataforma continental.

Las disposiciones finales del Decreto prevén el seguimiento de la aplicación de las Directrices, debiéndose elaborar un informe de seguimiento y, en su caso, proceder a su adaptación y modificación (artículos 47 a 49).

El grado de cumplimiento de las Directrices aprobadas por Decreto en 1990 ha sido realmente escaso. Así lo puso de manifiesto tempranamente el Defensor del Pueblo Andaluz en 1995 y me temo que las consideraciones que tenemos que hacer 14 años después no son más halagüeñas²⁵. En este Informe del Defensor del Pueblo andaluz, se hicieron numerosas recomendaciones al Gobierno autonómico. Así, por ejemplo, se recomendaba que se estableciera un plazo máximo para que los ayuntamientos recojan, adaptando si fuera necesario su planeamiento, el contenido de las Directrices en sus propias normativas de planeamiento o que se aprobase un Plan de Ordenación del territorio andaluz de ámbito subregional con carácter urgente²⁶.

La ordenación del territorio en Andalucía se está centrando, principalmente, en la ordenación de las grandes aglomera-

raciones urbanas de esta Comunidad Autónoma y la ordenación de importantes zonas del litoral andaluz²⁷. Así, con posterioridad a las Directrices de 1990, han sido aprobados algunos planes de ordenación del territorio que han tenido como ámbito espacial de referencia varias comarcas del “litoral” andaluz. Se trata de planes de ordenación territorial de ámbito subregional, concretamente, nos referimos al Decreto 462/2004, de 27 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz y crea su Comisión de Seguimiento; el Decreto 130/2006, de 27 de junio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva y se crea su Comisión de Seguimiento; el Decreto 147/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Oriental-Axarquía de la provincia de Málaga y crea su Comisión de Seguimiento y el Decreto 142/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental de la provincia de Málaga y crea su Comisión de Seguimiento²⁸.

Se trata, sin embargo, de planes de ordenación del territorio “puros”, es decir, a pesar de que la denominación de estos planes territoriales incluya el término “litoral”, la realidad es que no adoptan la metodología integra e interdisciplinar que requiere la gestión integrada del litoral. Se trata de planes que no van más allá de la franja de suelo del litoral y que contienen, por tanto, muy pocas referencias y determinaciones sobre la franja de agua del litoral con lo que no es posible concebir los mismos como instrumentos adecuados para una gestión integral de la franja costera andaluza. Ello, además, incumpliendo las determinaciones sobre el ámbito de aplicación de las Directrices regionales del litoral que, como decíamos, no se limitaban al espacio tierra sino que se extendían sobre el espacio costero marítimo.

2.2. El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía de 2006 y su especial atención al litoral.

Por razones cronológicas nos hemos referido, en primer lugar, a otros instrumentos de Ordenación del Territorio en Andalucía, sin embargo, por su trascendencia y potencialidad para una futura GIZC, tenemos que hacer mención al Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) aprobado por el Decreto 206/2006, de 28 de noviembre²⁹. Este Plan de Ordenación del Territorio es, según el artículo 6 de la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía, el que “establece los elementos básicos para la organización y estructura del territorio de la Comunidad Autónoma, siendo el marco de referencia territorial para los demás planes regulados en la Ley y para las actuaciones con Incidencia en la Ordenación del Territorio, así como para la acción pública en general”. Se trata, en definitiva, del instrumento “base o nuclear” de cualquier actuación de ordenación del territorio que se vaya a llevar a cabo en nuestra Comunidad Autónoma y, por tanto, una norma a tener muy en cuenta de cara a una verdadera y profunda gestión integrada del litoral.

El Título IV de este documento establece la zonificación del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía y dedica

la Sección 4ª al litoral introduciendo elementos interesantes a nuestro objeto de estudio. En primer lugar, el planificador territorial general andaluz marca como objetivo de futuro la ordenación del territorio de cada ámbito litoral andaluz hasta que, a corto plazo, el conjunto del litoral disponga de modelos de ordenación que expliciten los objetivos de desarrollo territorial, productivo y ambiental.

Los modelos de ordenación del litoral que anuncia como necesarios el POTA deberán instrumentalizarse a través del instrumento del Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional. Este instrumento, por otra parte, se ha venido utilizando hasta la fecha para la ordenación parcial del territorio litoral andaluz tal y como hemos significado anteriormente.

La ordenación territorial del litoral mediante planes de ordenación del territorio de ámbito subregional en la que está pensando el POTA, pensamos, es una ordenación del territorio “tradicional” que contempla el litoral exclusivamente desde el punto de vista de los desarrollos urbanos³⁰. Se trata, por tanto, de una forma de entender el litoral que poco aporta al objetivo de una auténtica gestión integrada de zonas costeras.

No obstante, el POTA, al margen del apartado dedicado al modelo territorial de cada ámbito territorial mediante la planificación, dentro de un epígrafe que lleva por título “Ordenación territorial para su articulación y competitividad económica”, incluye un elemento que pudiera resultar muy interesante a la gestión integrada de zonas costeras. Sobre la base del objetivo de garantizar que a nivel regional, a largo plazo, el litoral entendido como una de las piezas territoriales más decisivas para el futuro global de Andalucía, continúe desempeñando funciones esenciales desde el punto de vista económico y lo haga sobre una base de sostenibilidad y respeto por su patrimonio natural y cultural, el POTA establece la obligación de elaborar un Programa Regional de Ordenación del Litoral. Dicho Programa de escala regional, tomando como punto de partida la experiencia de las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía, incorporará los *“criterios, más globales, que actualmente se desarrollan en torno a la gestión integrada de zonas costeras”*.

Estamos, por tanto, ante el instrumento de escala regional, con una visión global e integrada y que permitirá a la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía cumplir con el objetivo de la gestión integrada de zonas costeras. La naturaleza jurídica de este instrumento no está clara por cuanto que la figura del “Programa regional” no aparece entre los instrumentos previstos en la Ley de Ordenación del Territorio, Ley 1/1994, de 11 de enero. En el “Programa de Actuación” del propio POTA aparece calificado como una “Directriz” y, lo que es más curioso, con la casilla encargada de calificar su base jurídica, en blanco.

El artículo 21 de la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía señala que las determinaciones de los Planes de Ordenación del territorio podrán tener el carácter de *Normas, Directrices y Recomendaciones*. Las Normas son determi-

naciones de aplicación directa vinculantes para las Administraciones Públicas y para los particulares, en los suelos urbanizables y no urbanizables.

Las *Directrices* son determinaciones vinculantes en cuanto a sus fines. Con sujeción a ellas, los órganos competentes de las Administraciones públicas a quienes corresponda su aplicación establecerán las medidas concretas para la consecución de dichos fines.

Las *Recomendaciones* son determinaciones de carácter indicativo dirigidas a las Administraciones Públicas que, en caso de apartarse de las mismas, deberán justificar de forma expresa la decisión adoptada y su compatibilidad con los objetivos de la Ordenación del Territorio.

Con todos estos datos tenemos que entender que el Programa Regional del Litoral no es un Plan de Ordenación del Territorio con sustantividad propia, sino una Directriz del propio Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y que obliga en cuanto a sus fines, pero que no establece determinaciones directamente vinculantes y que hubieran dado una mayor solidez a esta estrategia territorial de gestión integrada de zonas costeras de Andalucía. Los destinatarios principales de las Directrices son “las Administraciones Públicas a quienes corresponda su aplicación” y no tanto los particulares. Son obligaciones de resultado dejando a los órganos o Administraciones competentes libertad de elegir los medios y las formas que resulten más apropiados para llevar a término aquellas obligaciones impuestas por el Plan territorial³².

Se prevé la integración de este Programa Regional del Litoral con los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional del litoral. Así, el POTA afirma que aquél debe informar e integrar los contenidos de ordenación territorial desarrollados a escala subregional y establecer criterios de coordinación con políticas regionales confluyentes sobre el litoral.

Los contenidos mínimos del Programa Regional del Litoral serán:

- a) El desarrollo de las determinaciones contenidas en este Plan para el ámbito completo del litoral y para cada una de sus unidades.
- b) La coordinación de planes y programas con incidencia sobre el litoral andaluz.
- c) La definición de los modelos de implantación turística.
- d) Los criterios de ordenación de las zonas de agricultura intensiva e invernaderos, con especial atención a la resolución de los problemas ambientales y urbanísticos que plantean dichos espacios.
- e) La integración paisajística de las infraestructuras, así como la potenciación y recuperación del paisaje costero y de las vertientes litorales.
- f) El manejo hidrológico-forestal de las cuencas vertientes a los ámbitos litorales.

g) Los objetivos, cuantificados por zonas, de ahorro, eficiencia y reutilización en el consumo de agua. Objetivos que deberán servir de base para la aceptación de nuevas actividades consumidoras de recursos hídricos.

h) La identificación de espacios excluidos de cualquier proceso de urbanización, ya sea por criterios de protección ecológica, por criterios de ordenación territorial urbanística o de cualquier otra naturaleza.

i) Las medidas necesarias para la protección del medio marino, asegurando el mantenimiento de la productividad biológica.

Se trata, por tanto, de unos contenidos mínimos que responden a una idea global e integradora de litoral andaluz y que parece responder a los parámetros necesarios para comenzar a realizar una adecuada gestión integrada de las zonas costeras andaluzas. La intención del POTA es que este Programa Regional de Ordenación del Litoral se realice pronto por cuanto que en el apartado correspondiente al “Programa de Actuación” del Plan, está prevista una programación temporal a corto plazo³².

Además, la perspectiva organizativa también se ha contemplado de una manera bastante integradora incluyendo a la mayor parte de las unidades organizativas implicadas en este ámbito. Así, se prevé que la formulación y redacción del Programa será “corresponsabilidad de los siguientes departamentos de la Junta de Andalucía: Medio Ambiente, Agricultura y Pesca, Obras Públicas y Transportes, y Turismo, Comercio y Deporte”. Desde este punto de vista, quizás, faltaría que al menos se hubiera previsto la participación o su necesidad, tanto de la Administración del Estado como de las Administraciones locales implicadas. Hay que ser imaginativos para tratar de crear mecanismos de colaboración entre las diferentes administraciones de nuestro país, sobre todo, para la gestión de ámbitos en los que confluyen múltiples títulos competenciales y en los que una regulación autónoma o independiente no resuelve los problemas.

LEGISLACIÓN AMBIENTAL ANDALUZA Y SU INCIDENCIA EN LA GESTIÓN INTEGRADA DE ZONAS COSTERAS

La ambiental es otra de las disciplinas técnicas y científicas desde la que contemplar la gestión integrada de las zonas costeras. Toca ahora, por tanto, analizar la legislación ambiental andaluza para ver en qué medida ésta se muestra como una herramienta idónea o adecuada para la creación, consolidación y apoyo al objetivo de la gestión integrada de las zonas costeras.

El análisis del Ordenamiento jurídico-ambiental de la Comunidad Autónoma de Andalucía, necesariamente, pasa por hacer referencia a cómo se contempla este Derecho fundamental en el nuevo Estatuto de Autonomía. El medio ambiente es uno de los Derechos que mayor reconocimiento estatutario ha merecido en la nueva norma institucional básica de Andalucía. Así, en primer lugar, aparece en el Título

Primero del nuevo Estatuto configurado, por tanto, como un Derecho y un Deber.

El artículo 28 reconoce el Derecho al medio ambiente en los siguientes términos:

“1. Todas las personas tienen derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado, sostenible y saludable, así como a disfrutar de los recursos naturales, del entorno y el paisaje en condiciones de igualdad, debiendo hacer un uso responsable del mismo para evitar su deterioro y conservarlo para las generaciones futuras, de acuerdo con lo que determinen las leyes.

2. Se garantiza este derecho mediante una adecuada protección de la diversidad biológica y los procesos ecológicos, el patrimonio natural, el paisaje, el agua, el aire y los recursos naturales.

3. Todas las personas tienen derecho a acceder a la información medioambiental de que disponen los poderes públicos, en los términos que establezcan las leyes”.

Por su parte, el Art. 36.1 b) recoge como una obligación de todas las personas “*Conservar el medio ambiente*”.

Al margen del reconocimiento del Derecho/deber del medio ambiente, el artículo 57 del nuevo Estatuto es el que desarrolla con detalle las competencias de Andalucía sobre medio ambiente, espacios protegidos y sostenibilidad. Este extenso precepto, concretamente, afirma que:

“1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.23^a de la Constitución, en materia de: a) Montes, explotaciones, aprovechamientos y servicios forestales. b) Vías pecuarias. c) Marismas y lagunas, y ecosistemas acuáticos. d) Pastos y tratamiento especial de zonas de montaña. e) Delimitación, regulación, ordenación y gestión integral de los espacios naturales protegidos, incluyendo los que afectan a las aguas marítimas de su jurisdicción, corredores biológicos, y hábitat en el territorio de Andalucía, así como la declaración de cualquier figura de protección y establecimiento de normas adicionales de protección ambiental. f) Fauna y flora silvestres. g) Prevención ambiental.

2. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de caza y pesca fluvial y lacustre que incluye en todo caso la planificación y la regulación de estas materias; y la regulación del régimen de intervención administrativa de la caza y la pesca, de la vigilancia y de los aprovechamientos cinegéticos y piscícolas.

3. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en relación con el establecimiento y la regulación de los instrumentos de planificación ambiental y del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos; el establecimiento y regulación de medidas de sostenibilidad e investigación ambientales; la regulación de los recursos naturales; la regulación sobre prevención

en la producción de envases y embalajes; la regulación del ambiente atmosférico y de las distintas clases de contaminación del mismo; la regulación y la gestión de los vertidos efectuados en las aguas interiores de la Comunidad Autónoma, así como de los efectuados a las aguas superficiales y subterráneas que no transcurren por otra Comunidad Autónoma; la regulación de la prevención, el control, la corrección, la recuperación y la compensación de la contaminación del suelo y del subsuelo; la regulación sobre prevención y corrección de la generación de residuos con origen o destino en Andalucía; la regulación del régimen de autorizaciones y seguimiento de emisión de gases de efecto invernadero; el establecimiento y la regulación de medidas de fiscalidad ecológica; y la prevención, restauración y reparación de daños al medio ambiente, así como el correspondiente régimen sancionador. Asimismo, tiene competencias para el establecimiento de normas adicionales de protección.

4. La Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado emite informe preceptivo sobre la declaración y delimitación de espacios naturales dotados de un régimen de protección estatal. Si el espacio está situado íntegramente en el territorio de Andalucía, la gestión corresponde a la Comunidad Autónoma.

5. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía el establecimiento de un servicio meteorológico propio, el suministro de información meteorológica y climática, incluyendo el pronóstico, el control y el seguimiento de las situaciones meteorológicas de riesgo, así como la investigación en estos ámbitos y la elaboración de la cartografía climática”.

No es este el momento ni el lugar más adecuado para hacer una exégesis exhaustiva del contenido de este precepto del nuevo Estatuto de Autonomía³³, simplemente nos interesa destacar que la “nueva regulación ambiental” del Estatuto de Autonomía es bastante más completa que la contenida en el Estatuto de 1982. Algunas de las novedades tienen carácter meramente formal ya que se trata de concreciones competenciales reconocidas en la legislación básica estatal, otras pueden plantear, incluso, problemas y dudas sobre su constitucionalidad

El apartado e) del artículo 57.1, como hemos visto, atribuye la competencia exclusiva a la Comunidad Autónoma de Andalucía sobre la “*Delimitación, regulación, ordenación y gestión integral de los espacios naturales protegidos, incluyendo los que afectan a las aguas marítimas de su jurisdicción, corredores biológicos, y hábitat en el territorio de Andalucía, así como la declaración de cualquier figura de protección y establecimiento de normas adicionales de protección ambiental*”.

El tema de las competencias autonómicas sobre “las aguas marítimas” es bastante polémico y ha dado lugar a importantes pronunciamientos del Tribunal Constitucional como la Sentencia 38/2002, de 14 de febrero. Para el Tribunal Constitucional en esta Sentencia, la incidencia de las Comunida-

des Autónomas en el mar territorial es muy reducida, tan sólo podrá tener lugar de manera excepcional desde los espacios protegidos³⁴.

Con independencia, pues, del estricto alcance y la polémica constitucional en la que puede incurrir el precepto en cuestión, lo que más nos interesa a los efectos de este trabajo es destacar que la Comunidad Autónoma de Andalucía dispone, estatutariamente, de competencias ambientales suficientes como para poder abordar desde esta perspectiva, una clara y decidida política a favor de la gestión integral de zonas costeras.

Una vez analizada, aún brevemente, la regulación que el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía hace del medio ambiente, debemos descender al nivel legal para comprobar de qué forma el desarrollo legislativo de las competencias autonómicas en materia de medio ambiente contempla o permite contemplar la gestión integrada de zonas costeras en esta Comunidad Autónoma.

Del mismo modo que el marco institucional básico de Andalucía ha sido renovado en el año 2007, el ordenamiento ambiental andaluz cuenta también con una nueva norma de cabecera dictada en este mismo año. Se ha derogado la Ley 7/1994, de Protección Ambiental siendo sustituida por la Ley 7/2007 de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental. Debemos ahora, por tanto, analizar las perspectivas que ofrece esta norma angular del Derecho ambiental andaluz para la configuración de una política de gestión integrada de zonas costeras.

La Ley 7/1994, en su Exposición de Motivos, destacaba la importancia que para la misma tenía la protección del litoral. Sin embargo, el concepto de litoral que manejaba esta norma se limitaba, exclusivamente, al ámbito de las aguas litorales:

“El objetivo de calidad de las aguas litorales constituye otro de los ámbitos regulados por la presente Ley, que responde a este respecto a la regulación básica establecida en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. Se articula el canon de vertido con carácter progresivo y finalista, permitiendo, por un lado, la asignación equitativa de cargas en razón de la perturbación o el daño que en el agua del mar origina la recepción de los afluentes y, por otro, su aplicación al objetivo de corrección para el saneamiento y mejora de la calidad de las aguas del mar. La protección del litoral, mediante el oportuno ejercicio de las atribuciones en el ámbito de la mejora de la calidad de las aguas litorales, constituye sin duda un elemento esencial de la presente Ley. La mejora del espacio litoral es para la Comunidad Autónoma de Andalucía un objetivo primordial de interés económico y ambiental”.

En cuanto al articulado de esta norma de cabecera del Derecho ambiental andaluz hasta la aparición de la Ley 7/2007, el Capítulo III del Título III era el encargado de la regulación “De la

calidad de las aguas litorales” estableciendo como técnica preventiva principal en este ámbito, la autorización de vertidos.

La Exposición de Motivos de la Ley 7/2007 asume como guía en el establecimiento del régimen jurídico de protección del litoral la Directiva Marco de Aguas... “En cuanto a calidad de las aguas, se desarrolla lo dispuesto en la Directiva 2000/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000 (LCEur 2000, 3612), por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. En este sentido, se facilita un marco para la protección global de las aguas continentales, litorales, costeras y de transición siguiendo los criterios empleados en dicha Directiva. Por otro lado, se contempla el establecimiento de programas de actuación para prevenir la contaminación de origen difuso para determinados contaminantes”.

En cuanto a su articulado, el Capítulo III del Título IV, concretamente en su artículo 78, señala que el ámbito de aplicación de dicho Capítulo será “la protección de la calidad de las aguas continentales y litorales y al resto del dominio público hidráulico y marítimo-terrestre, cuya competencia corresponda a la Comunidad Autónoma de Andalucía y sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa básica en materia de aguas y costas”.

Por su parte, el artículo 79 define los diferentes tipos de aguas de la siguiente forma:

1. Aguas continentales: Todas las aguas quietas o corrientes en la superficie del suelo y todas las aguas subterráneas situadas hacia tierra desde la línea que sirve de base para medir la anchura de las aguas territoriales.
2. Aguas litorales: Las aguas de transición, las aguas costeras y las aguas territoriales.
3. Aguas costeras: 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 base que sirve para medir la anchura de las aguas territoriales y que se extienden, en su caso, hasta el límite exterior de las aguas de transición.
4. Aguas de transición: Masas de agua superficial próximas a la desembocadura de los ríos que son parcialmente salinas como consecuencia de su proximidad a las aguas costeras, pero que reciben influencia de flujos de agua dulce.

Posteriormente, en los artículos 84 y siguientes, se vuelve a contemplar la técnica de la autorización de vertidos como la técnica de control más importante para la regulación de la calidad de las aguas litorales.

Por tanto, en definitiva, las novedades en la LGICA y por lo que a la gestión integral de zonas costeras se refieren, son prácticamente nulas. Pervive la visión del litoral reducida al ámbito de las aguas litorales. Sin embargo, aún dentro de esta visión limitada, bajo nuestro punto de vista, del litoral, se atisba un cambio por cuanto que parte de una definición

más amplia y completa de las aguas litorales incluyendo en su concepto las de transición, las costeras y las territoriales.

La perspectiva ambiental del litoral en Andalucía, por tanto, se limita al medio hídrico, eso sí, a partir de la Ley 7/2007, un medio hídrico más completo e interrelacionado ya que incluye dentro del concepto de las aguas litorales, las territoriales, de transición y costeras. Esta perspectiva del litoral como fundamentalmente hídrica, olvida el espacio terrestre del litoral que científicamente se ha situado en una franja que llegaría hasta unos 12 kms de la costa³⁵. La zona terrestre de “influencia litoral” puede llegar hasta los 40 kms de distancia de la costa.

En definitiva, la legislación ambiental de Andalucía, a pesar de estar recientemente revisada, no contempla ningún elemento nuevo que facilite el diseño de una política andaluza de gestión integrada de zonas costeras³⁶. Contiene elementos interesantes que habrán de ser, necesariamente, tenidos en cuenta en una hipotética política andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras.

LA PROPUESTA DE ESTRATEGIA ANDALUZA DE GESTIÓN INTEGRADA DE ZONAS COSTERAS

Analizada y justificada con detalle la ausencia de una política clara, desarrollada y jurídicamente vinculante de Gestión Integrada de Zonas Costeras en la Comunidad Autónoma Andaluza, no podemos terminar este trabajo sin analizar una propuesta que podríamos calificar de “*soft law*” ya que ha sido asumida por la propia Junta de Andalucía aunque sin tener el carácter de fuente del Derecho tradicional. Se trata, sin embargo, de un documento que puede servir de guía y de punto de referencia clave para una futura norma o conjunto de normas que traduzcan jurídicamente esta política de gestión integrada de zonas costeras en Andalucía.

Teniendo como punto de partida la Proposición no de Ley del Parlamento de Andalucía, instando al Consejo de Gobierno a promover un proyecto de gestión integrada de zonas costeras (2005)³⁷, se elabora el documento titulado “Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras” (EA GIZC en adelante) por parte del equipo de Planificación y Gestión de Áreas Litorales de la Universidad de Cádiz liderados por el profesor Juan Manuel Barragán Muñoz. En la presentación de este documento, la anterior Consejera de Medio Ambiente de Andalucía, Doña Fuensanta Coves Botella, afirma que esta “*Propuesta servirá como base para la próxima aprobación de la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras durante la VIII Legislatura autonómica (2008-2012). Estrategia ésta con la que la Junta pretende dar una respuesta corporativa a uno de los mayores retos ambientales, económicos y sociales de nuestros tiempos*”. Dada, por tanto, la trascendencia que puede tener este documento, pasaremos, a continuación, a dar breve nota de su contenido.

El primer aspecto de interés que plantea esta propuesta es, precisamente, su propia razón de ser, esto es, ¿por qué es necesaria una estrategia³⁸ de GIZC para Andalucía? Con más

detalle y desarrollo del que aquí podemos dar, el documento sistematiza esta necesidad en los siguientes aspectos:

1. Porque hay que hacer frente a problemas ambientales cuyas repercusiones sociales y económicas son de enorme trascendencia.
2. Porque las instituciones autonómicas tienen que asumir, a través de una política pública específica, el reto que representa una mejora de la gestión de las zonas costeras y sus recursos.
3. Porque hay que pensar en una forma eficaz de alcanzar los objetivos.

El análisis y propuesta de Gestión Integrada de Zonas Costeras, parte del estudio y comprensión de diez aspectos fundamentales que conforman una especie de decálogo de herramientas necesarias para poder componer el complejo puzzle de la gestión integrada de zonas costeras:

- 1) Políticas Públicas.
- 2) Normativa.
- 3) Reparto de Responsabilidades.
- 4) Instrumentos para la gestión.
- 5) Recursos económicos y financieros.
- 6) Formación y capacitación de los administradores.
- 7) Información pública y conocimiento.
- 8) Educación y Concienciación para la sostenibilidad.
- 9) Participación social.
- 10) Cooperación institucional.

Partiendo de la afirmación de que en Andalucía, a pesar de los esfuerzos -más bien dispersos- realizados hasta la fecha, sigue existiendo una carestía de política de gestión integrada costera y marina explícita y bien definida, la Propuesta de Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras llega a una serie de conclusiones respecto a los retos de gestión pendientes para las áreas litorales.

La primera idea, reiterada en numerosos apartados del extenso documento así como en el resto de instrumentos y estrategias mencionados, es la necesaria e imprescindible exigencia de *coordinación y cooperación institucional*. Un ámbito como el litoral tan disperso y complejo desde el punto de vista de las competencias, en el que los centros de decisión política y administrativa son tan variados, las ideas de coordinación y cooperación dejan de ser lugares comunes deseables en cualquier ámbito de intervención administrativa para constituir herramientas imprescindibles de una verdadera Gestión Integrada de Zonas Costeras. Desde la perspectiva jurídica y a salvo de otras fórmulas más imaginativas que pudieran crearse, al primer lugar donde debemos mirar para cumplir con este objetivo es al Título I de la Ley 30/1992 dedicado a las Administraciones Públicas y sus relaciones.

Desde el punto de vista del “cómo” deben ser estas relaciones, el Artículo 4 de esta norma establece los principios básicos y esenciales de estas relaciones, presididos por el principio de lealtad institucional. El respeto del ejercicio de las competencias del resto de Administraciones Públicas, la ponderación

en el ejercicio de las competencias propias de las del resto de Administraciones, la facilitación de información necesaria para el ejercicio de sus competencias a otras Administraciones, prestar la cooperación y asistencia activas que otras Administraciones pudieran necesitar, son ideas fundamentales a tener en cuenta para el desarrollo de una auténtica GIZC.

Los Convenios de Colaboración del Artículo 6 y los Planes y Programas Conjuntos del artículo 7 son mecanismos muy útiles a emplear en los casos de competencias compartidas o coincidentes entre el Estado y las Comunidades Autónomas como pudiera ser el caso de la GIZC.

No obstante y a pesar de ser totalmente válidas y posibles estas opciones, los órganos de cooperación, Comisiones Bilaterales de Cooperación y las Conferencias Sectoriales, del artículo 5 de la Ley 30/1992, pudieran erigirse en la técnica o herramienta, de las previstas en esta norma, más útil para dotar de una organización administrativa estable a la GIZC: *“La Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas pueden crear órganos para la cooperación entre ambas, de composición bilateral o multilateral, y con funciones de coordinación o cooperación según los casos”*.

La Administración andaluza se ha dado cuenta ya de que en ámbitos con la GIZC hay que actuar con un modelo de organización administrativa innovadora y que sea capaz de integrar y aglutinar las responsabilidades y competencias de todos los órganos administrativos con competencia en la materia. El 21 de enero de 2009, la Consejería de Medio Ambiente ha anunciado públicamente en su página web que próximamente se constituirá una Comisión Interadministrativa para gestionar de forma coordinada el estuario del Guadalquivir en la que, además, participarán los sectores socioeconómicos. Esta Comisión, que espera constituirse en el plazo de dos meses, estará conformada por el Estado, distintas Consejerías de la Junta de Andalucía y las Corporaciones Locales afectadas y representantes de los regantes, arroceros y empresas de acuicultura, así como la Autoridad Portuaria, en cuya actividad incide directamente el estado del estuario del Guadalquivir. Concretamente, se propone que la mencionada Comisión Interadministrativa esté compuesta por los siguientes órganos:

- a) Administración estatal: Servicio Provincial de Costas, Autoridad Portuaria, Confederación Hidrográfica del Guadalquivir.
- b) Administración autonómica: Consejería de Medio Ambiente, Consejería de Agricultura y Pesca y Agencia Andaluza del Agua.
- c) Administración local: Ayuntamientos de Sanlúcar de Barrameda, Isla Mayor y Trebujena.

Se trata de un ejemplo, de reducido alcance ciertamente, pero muy significativo y cercano a la metodología necesaria para lograr el objetivo de una GIZC acertando en la configuración de un órgano administrativo que, al menos teóricamente, podría dar adecuada respuesta a un problema tan

competencialmente complejo como el de la Gestión Integrada de Zonas Costeras.

Al margen de este punto de partida, imprescindible para el éxito de cualquier política seria de GIZC, la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras utiliza la matriz CAME para extraer las conclusiones más importantes desde el punto de vista de los retos a acometer por nuestra Comunidad Autónoma para implantar definitivamente la necesaria GIZC. El acrónimo CAME responde a los siguientes elementos y significados: C = CORREGIR las debilidades; A = AFRONTAR las amenazas; M = MANTENER las fortalezas; E = EXPLOTAR las oportunidades.

Sobre la base de esta matriz así como de toda la información suministrada y analizada a lo largo de todo el documento, finalmente, se propone la posible Estructura de la Estrategia de GIZC sobre la base de tres Metas Estratégicas divididas, a su vez, en varios objetivos de carácter estratégico:

Meta estratégica 1. Constituir un sólido sistema de alizanzas para una nueva política institucional andaluza.

- 1 Formular una política institucional para la Gestión Integrada de Zonas Costeras.
2. Mejorar la coordinación y cooperación institucional en aquellos asuntos relacionados con el litoral de Andalucía.
3. Favorecer la participación pública de cara a una mayor implicación ciudadana.

Meta estratégica 2. Disponer de instrumentos apropiados para un modelo más integrado de gestión costera.

1. Determinar nuevas funciones y responsabilidades institucionales.
2. Modificar, adaptar o aprobar los instrumentos normativos necesarios.
- 3 Disponer de los instrumentos necesarios para la planificación y gestión del litoral en Andalucía.
4. Crear instrumentos para la implantación y seguimiento de la opia Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras.

Meta estratégica 3. Conseguir los recursos necesarios para implantar la estrategia andaluza de gestión integrada de zonas costeras.

1. Conseguir recursos económicos suficientes para financiar la Estrategia Andaluza de Gestión de zonas costeras.
2. Asegurar la formación técnica adecuada entendiendo la Gestión Integrada de Zonas Costeras como proceso de gobernanza.
3. Educar para la sostenibilidad del litoral de Andalucía.
4. Ofrecer información pública suficiente y disponer de un conocimiento científico adecuado para afrontar el proceso de cambio.

Estas Metas Estratégicas son concretadas, aún más, en el apartado dedicado al Desarrollo de la Estrategia y el Plan de Acción. Son muchas, muy precisas e interesantes las acciones que se proponen en este fundamental documento para la consecución del objetivo de una verdadera y auténtica Gestión Integrada de Zonas Costeras.

Desde un punto de vista estrictamente jurídico-administrativo, las dos acciones que me atrevería a destacar y que se proponen después de otras muchas de menor alcance son: aprobación de una Ley Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras y creación de la Agencia Andaluza para la Gestión Costera. El resto de acciones estratégicas son esenciales tanto antes, como preparación de éstas, como después para el desarrollo e implantación definitiva de esta Política³⁹.

Esa hipotética Ley Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras debe partir de la base y de los principios establecidos en el Protocolo relativo a la Gestión Integrada de las Zonas Costeras del Mediterráneo aprobado en el seno del Convenio

para la Protección del Medio Marino y de la Región costera del Mediterráneo, adoptado en Barcelona el 16 de febrero de 1976 y enmendado el 10 de junio de 1995, ratificado por España el 21 de enero de 2008 y por otros 20 Estados miembros del Convenio así como de la propia Unión Europea⁴⁰, así como de una hipotética legislación básica estatal que desarrolle, en primer lugar, esta instrumento internacional.

Pero hay que ser optimistas, desde luego que, tras este estudio, sí podemos afirmar que aunque no exista todavía una política de gestión integrada costera bien definida, son muchas e importantes las iniciativas políticas al respecto que tienden a un cambio en el modelo de gestión actual. No existe aún una política andaluza específica, pero sí es cierto que el litoral ya está presente en la mayor parte de las políticas andaluzas, si bien desde una perspectiva sectorial. Creemos que este es el camino para avanzar, un camino que nos lleve más pronto que tarde a consolidar y afirmar una política clara, definida y contundente de gestión integrada de zonas costeras, al menos eso esperamos.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA BONO, G., "Ordenación del litoral y política territorial en Andalucía", en *Actas de las Jornadas sobre el litoral de Almería: caracterización, ordenación y gestión de un espacio geográfico celebradas en Almería*, 20 a 24 de mayo de 1997 / coord. por Alfonso Viciano Martínez-Lage, Alfonso Galán Pedregosa, 1999.
- AGUIRRE I FONT, J. M., *L' ordenació del litoral català: els plans directors urbanístics del sistema costaner*, Edit. Atelier, 2007.
- BARRAGÁN MUÑOZ, J. M., *Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral*, Edit. Oikos-Tau, Barcelona, 1994.
- BARRAGÁN MUÑOZ, J. M., *Medio Ambiente y desarrollo en áreas litorales. Introducción a la planificación y gestión integradas*, Edit. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, 2003.
- Defensor del Pueblo Andaluz: *Ordenación y protección del litoral andaluz: el cumplimiento de las directrices regionales del litoral de Andalucía aprobadas por el Decreto 118/1990*, de 17 de abril, Sevilla, 1995.
- Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras*, Edit. Consejería de Medio Ambiente, Junta de Andalucía, 2008.
- GALÁN VIOQUE, R., "Competencias sobre vivienda, urbanismo, ordenación del territorio y obras públicas (Comentario al art. 56)", en MUÑOZ MACHADO, S., y REBOLLO PUIG, M., (Directores), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Edit. Thomson/Cívitas, Madrid, 2008.
- GARCÍA ÁLVAREZ, A., (dir.), *Análisis del litoral español. Diseño de políticas territoriales*, Instituto del Territorio y Urbanismo. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid 1987.
- JORDANO FRAGA, J., "Competencias sobre medio ambiente, espacios protegidos y sostenibilidad", en MUÑOZ MACHADO, S., y REBOLLO PUIG, M., (dirs.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Edit. Thomson/Cívitas, Madrid, 2008.
- LÓPEZ MENUDO, F., "Directrices generales del litoral de Andalucía", en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 3 (1990).
- MONTANER ROSELLÓ, J., "La ordenación del territorio en Andalucía: balance de una etapa y perspectivas", en *Revista de Estudios Regionales*, número 22 (1988).
- ORTEGA ÁLVAREZ, L., "Derechos, principios y objetivos relacionados con el medio ambiente", en *Reformas Estatutarias y Declaraciones de Derechos*, BALAGUER CALLEJÓN, F., (dir.), Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008.
- ORTÍZ DÍAZ, J., "Ordenación del territorio y del litoral de Andalucía", en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 3 (1990).
- REBOLLO PUIG, M., (coord.): *Derecho urbanístico y ordenación del Territorio en Andalucía*, Edit. Iustel, 2007.
- SÁNCHEZ LAMELAS, A., "Dos cuestiones a propósito del título competencial "pesca marítima": El mar territorial como territorio autonómico y la delimitación de títulos competenciales concurrentes. (Comentario a la STC 38/2002, de 14 febrero, sobre el parque natural y la reserva marina de Cabo de Gata-Níjar)" en *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, N° 2, 2002.
- SANZ LARRUGA, F. J., "La Unión Europea y la estrategia sobre gestión integrada y sostenible del litoral", en *Noticias de la Unión Europea* N° 217 (2003).
- SANZ LARRUGA, F. J., *Bases doctrinales y jurídicas para un modelo de gestión integrada y sostenible del litoral en Galicia*, Edit. Conselleria de Medio Ambiente, Xunta de Galicia, 2003.
- SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, D., *El soft law administrativo: un estudio de los efectos jurídicos de las normas no vinculantes de la Administración*, Thomson-Cívitas, 2008.
- VALENCIA MARTÍN, G., "¿De quién es el mar?", en *El Derecho administrativo en el umbral del siglo XX. Homenaje al Profesor Martín Mateo*, Tomo III. Edit. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2000.

- 1 GARCÍA ÁLVAREZ, A., (dir.), *Análisis del litoral español. Diseño de políticas territoriales*, Instituto del Territorio y Urbanismo. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid 1987, pág. 17.
- 2 Véase el extenso y brillante trabajo del profesor SANZ LARRUGA, J., *Bases doctrinales y jurídicas para un modelo de gestión integrada y sostenible del litoral de Galicia*, Edit. Consejería de Medio Ambiente de la Xunta de Galicia, 2003. Sobre el concreto problema de la definición del litoral, véanse las págs. 19 y ss.
- 3 Desde un punto de vista normativo, podemos clasificar la legislación que afectaría a una hipotética y completa Gestión Integrada de Zonas Costeras, siguiendo el Documento Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras, Edit. Consejería de Medio Ambiente, Junta de Andalucía 2008: A. Legislación ambiental: 1. Aguas litorales. I. Ley 7/2007, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental. II. Decreto 14/1996, por el que se aprueba el Reglamento de Calidad de las Aguas Litorales. 2. Espacios protegidos, flora y fauna silvestres. III. Ley 2/1989, por la que se aprueba el Inventario de los Espacios Naturales Protegidos en Andalucía y se establecen normas adicionales para su protección. IV. Ley 2/1995, sobre modificación de la Ley 3/1989. V. Ley 8/2003, de la Flora y la Fauna Silvestres. VI. Decreto 334/1994, por el que se regula el procedimiento para la tramitación de autorizaciones de vertido al Dominio Público Marítimo Terrestre y de uso en Zona de Servidumbre de Protección. VII. Decreto 97/1994, de asignación de competencias en materia de vertidos al Dominio Público Marítimo Terrestre y de usos en Zona de Servidumbre de Protección. 3. Instrumentos de control y prevención ambiental. VIII. Ley 7/2007, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental. B. Legislación urbanística y de ordenación del territorio. 4. Urbanismo y ordenación del territorio. IX. Ley 7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía. X. Ley 1/1994, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. XI. Decreto 118/1990, por el que se aprueban las Directrices Regionales de Litoral de Andalucía. C. Legislación sectorial. 5. Puertos deportivos. XII. Ley 8/1988, de Puertos Deportivos de la Comunidad Autónoma de Andalucía. 6. Turismo. XIII. Ley 12/1999, del Turismo. 7. Pesca marítima, marisqueo y acuicultura marina. XIV. Ley 1/2002, de ordenación, fomento y control de la Pesca Marítima, el Marisqueo y la Acuicultura Marina. 8. Recursos y bienes culturales. - Ley 1/1991, de Patrimonio Histórico de Andalucía. - Decreto 4/1993, por el que se aprueba el Reglamento de Organización administrativa del Patrimonio Histórico de Andalucía. - Decreto 168/2003, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Arqueológicas. 9. Emergencias y protección civil. XV. Ley 2/2002, de Gestión de Emergencias de Andalucía. XVI. Ley 2/1985, sobre Protección Civil. Además de las normas que a continuación se relacionan, hay que tener en cuenta que en cada uno de los ámbitos que señalamos y que tienen, directa o indirectamente, relación con el litoral, existen una serie de instrumentos de planificación estratégica o indicativa (Estrategia de Desarrollo Sostenible, Agenda 21 de Andalucía, Estrategia Andaluza para el Cambio Climático, Plan General de Turismo, Plan de Medio Ambiente de Andalucía (2004-2010), etc.) así como unos instrumentos operativos de planificación y gestión que los desarrollan (Registro de turismo, declaración de bienes de interés cultural, inventario de vertidos al litoral, Autorizaciones de vertido, etc.) que hay que tener muy en cuenta para conocer en toda su amplitud la política de la Junta de Andalucía en estos sectores. Puede verse una relación completa y sistemática de los mismos en el documento Propuesta de Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras, pág. 116.
- 4 Sobre este concepto, puede verse la magnífica obra de SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, D., *El soft law administrativo: un estudio de los efectos jurídicos de las normas no vinculantes de la Administración*, Thomson-Civitas, 2008.
- 5 En este documento se establecen los Principios Rectores que inspiran una determinada concepción del Desarrollo Sostenible. En las Áreas Temáticas número 2 y 10, y en las orientaciones acordadas 9 y 15, se contienen las determinaciones más interesantes para una Gestión Integral de Zonas Costeras.
- 6 Consiste en un conjunto de medidas a ejecutar por la Administración Andaluza como aportación a la Estrategia Española ante el Cambio Climático.
- 7 Entre los objetivos de este documento se encuentra el de “consolidar la gestión integrada del litoral desde la perspectiva de la sostenibilidad”. Se crean dos líneas estratégicas especialmente interesantes para la GIZC en Andalucía: Gestión integral de los recursos hídricos y Gestión ambiental integrada del litoral. En este documento se afirma la necesidad y el compromiso de que la Comunidad Autónoma Andaluza se dote de un instrumento capaz de dar respuesta y aplicar los principios de la Estrategia Europea de GIZC.
- 8 El Programa de Gestión Sostenible del Medio Marino Andaluz, puesto en marcha en octubre de 2003, tiene como objetivo principal profundizar en el conocimiento de este medio y establecer medidas que permitan compatibilizar la conservación de los valores naturales del medio marino y de los procesos ecológicos esenciales, con un uso y aprovechamiento sostenible.
- 9 En el año 1988, la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, puso en marcha el denominado Plan de Policía de Aguas del Litoral Andaluz que tiene como principal objetivo la vigilancia de los niveles de calidad de aguas y sedimentos acuáticos del litoral andaluz y de la zona de influencia mareal. Anualmente el Plan de Policía de Aguas realiza la vigilancia de los niveles de calidad del medio a lo largo de todo el litoral andaluz, así como de los estuarios (desembocadura de un río en el mar, donde se realiza la mezcla de aguas dulces y marinas, y que está sometido a la acción de las mareas) de 8 de los más importantes ríos andaluces: Guadiana, Carreras, Piedras, Odiel, Tinto, Guadalquivir, Guadalete, Barbate.
- 10 El objetivo general es la identificación de zonas idóneas para el desarrollo ordenado de la acuicultura en el litoral andaluz, teniendo en cuenta los factores intrínsecos del cultivo, la existencia de usos, actividades y ocupaciones ya establecidas, y el respeto a los valores medioambientales de las zonas identificadas.
- 11 GIZC en adelante. Sobre el concepto y desarrollo de la institución de la Gestión Integrada de Zonas Costeras desde un punto de vista fundamentalmente jurídico, puede verse, entre otros: SANZ LARRUGA, F. J., *Bases doctrinales y jurídicas para un modelo de gestión integrada y sostenible del litoral en Galicia*, Edit. Consellería de Medio Ambiente, Xunta de Galicia, 2003; del mismo autor, “La Unión Europea y la estrategia sobre gestión integrada y sostenible del litoral”, en *Noticias de la Unión Europea* Nº 217 (2003), Págs. 117-132; BARRAGÁN MUÑOZ, J. M., *Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral*, Edit. Oikos-Tau, Barcelona, 1994; del mismo autor, *Medio Ambiente y desarrollo en áreas litorales. Introducción a la planificación y gestión integradas*, Edit. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, 2003; también del mismo autor y como director de un trabajo al que haremos bastantes referencias en este trabajo, véase *Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras*, Edit. Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, 2008; véase también, AGUIRRE I FONT, J. M., *L’ordenació del litoral català: els plans directors urbanístics del sistema costaner*, Edit. Atelier, 2007. Además de esta información bibliográfica, es especialmente recomendable la visita a la página web del Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña (<http://www.observatoriodellitoral.es>) donde puede encontrarse numerosa documentación e información específica de esta materia.
- 12 La competencia sobre el litoral diferenciada de la de ordenación del territorio y urbanismo, fue objeto de traspaso competencial mediante el Real Decreto 2803/1983, de 21 de septiembre, sobre traspasos en materia de ordenación del litoral y vertidos al mar, junto

a otras materias sectoriales que tienen su desarrollo y aplicación en el espacio litoral (puertos, pesca en aguas interiores, marisqueo, acuicultura y actividades recreativas, turismo, investigación oceanográfica... entre otras.

- 13** En este sentido, GALÁN VIOQUE, R., "Competencias sobre vivienda, urbanismo, ordenación del territorio y obras públicas (Comentario al art. 56)", en MUÑOZ MACHADO, S., y REBOLLO PUIG, M., (Directores), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Edit. Thomson/Cívitas, Madrid 2008.
- 14** Recordar, en este momento, que los artículos 148.2 y 149.2 y 3 que coinciden literalmente con los apartados 8, 9 y 6 respectivamente del Art. 56 del Estatuto andaluz, han sido impugnados ante el Tribunal Constitucional, encontrándonos actualmente a la espera de la sentencia.
- 15** Literalmente, este apartado 8 del Art. 56 establece que: "La Comunidad Autónoma de Andalucía participará en la planificación y programación de las obras públicas de interés general competencia del Estatuto a través de los órganos y procedimientos multilaterales a que se refiere el apartado 1 del artículo 221 de este Estatuto. La Comunidad Autónoma emitirá informe previo sobre la calificación de obra de interés general del Estado. En el supuesto de obras calificadas de interés general o que afecten a otra Comunidad Autónoma, podrán suscribirse convenios de colaboración para su gestión, de conformidad con lo dispuesto en la legislación del Estado y según lo establecido en el Título IX".
- 16** Además de esta Sentencia, pueden verse otras del propio Tribunal Constitucional que contienen la misma doctrina. Véase a título de ejemplo la 77/1984, 227/1988, 103/1989, 149/1991 y 36/1994.
- 17** GALÁN VIOQUE, R., "Competencias...", Cit. Anteriormente, Pág. 555.
- 18** Puede verse en este sentido el Real Decreto 1404/2007, de 29 de octubre, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalitat de Cataluña en materia de ordenación y gestión del litoral (autorizaciones e instalaciones marítimas).
- 19** SANZ LARRUGA, F. J., *Bases doctrinales y jurídicas para un modelo de gestión integrada y sostenible del litoral en Galicia*, Edit. Conselleria de Medio Ambiente, Xunta de Galicia, 2003, pág. 122.
- 20** La Comunidad Autónoma de Andalucía cuenta con 812 kilómetros de litoral lo que supone el 20,8 % del total peninsular. 5 de sus 8 provincias tienen litoral estando integrado por 61 municipios (12,8 del total regional) que se extienden sobre algo más de 8.000 kilómetros cuadrados y con una población superior a los 2 millones de habitantes, que representa el 32 por ciento aproximadamente de la total de Andalucía.
- 21** Véase una completa exposición de este Programa en ACOSTA BONO, G., "Ordenación del litoral y política territorial en Andalucía", cit. Anteriormente, págs. 118 y ss.
- 22** ACOSTA BONO, G., "Ordenación del litoral y política territorial en Andalucía", en *Actas de las Jornadas sobre el litoral de Almería: caracterización, ordenación y gestión de un espacio geográfico celebradas en Almería, 20 a 24 de Mayo de 1997 / coord. por Alfonso Viciano Martínez-Lage, Alfonso Galán Pedregosa, 1999, Págs. 111-125; LÓPEZ MENUDO, F., "Directrices generales del litoral de Andalucía", en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 3 (1990), págs. 173-210; ORTÍZ DÍAZ, J., "Ordenación del territorio y del litoral de Andalucía", en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 3 (1990), págs. 9-32; MONTANER ROSELLÓ, J., "La ordenación del territorio en Andalucía: balance de una etapa y perspectivas", en *Revista de Estudios Regionales*, número 22 (1988), págs. 17-28.*
- 23** LÓPEZ MENUDO, F., "Directrices generales del litoral de Andalucía", en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 3 (1990), Pág. 174.
- 24** El artículo 1.2 del Decreto señala que las "disposiciones contenidas en las Directrices tienen carácter vinculante para la actuación pública, en cuanto a los objetivos y resultados que deben lograrse en el ámbito litoral, dejando los medios y forma concretos para conseguirlos a los distintos organismos administrativos, que deberán asegurar la coordinación de sus actuaciones para la más adecuada gestión del litoral y sus recursos".
- 25** Defensor del Pueblo Andaluz: Ordenación y protección del litoral andaluz: el cumplimiento de las directrices regionales del litoral de Andalucía aprobadas por el Decreto 118/1990, de 17 de abril, Sevilla 1995. La metodología que dio lugar a este informe es muy curiosa, el Defensor del Pueblo Andaluz elaboró unos extensos cuestionarios dirigidos a las dos grandes administraciones protagonistas del cumplimiento de las Directrices, Ayuntamientos y Junta de Andalucía. Tras el análisis de las respuestas recibidas elaboró un extenso informe en el que se realiza una valoración general y formula un amplio catálogo de sugerencias y recomendaciones de gran interés.
- Muy crítico con el grado de cumplimiento de las Directrices se muestra ACOSTA BONO, G., "Ordenación del litoral y política territorial en Andalucía", en *Actas de las Jornadas sobre el litoral de Almería: caracterización, ordenación y gestión de un espacio geográfico celebradas en Almería, 20 a 24 de Mayo de 1997 / coord. por Alfonso Viciano Martínez-Lage, Alfonso Galán Pedregosa, 1999, pág. 116* quién señala que pese a estar muy bien valoradas en diversos ámbitos, no se ha incorporado de forma efectiva a la gestión y desarrollo de las diferentes políticas, al menos no mediante los procedimientos previstos. Un caso paradigmático del divorcio entre la planificación y la gestión curiosamente, además, se recomendaba en primer lugar la publicación urgente de su texto íntegro. El Boletín Oficial de la Junta de Andalucía no recogió en su día ni creemos que todavía lo ha hecho, el contenido completo de las Directrices de 1990.
- En la actualidad, Andalucía cuenta con 8 planes aprobados (Aglomeración Urbana de Granada, Poniente de Almería, Sierra de Segura, ámbito de Doñana, Bahía de Cádiz, Costa del Sol Occidental, Litoral Occidental de Huelva y Litoral Oriental-Axarquía de Málaga); 3 planes en su fase final de tramitación (Aglomeración Urbana de Málaga, Aglomeración Urbana de Sevilla y Levante de Almería) y 12 planes en fase de elaboración. Todo ello, además, del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) que fue aprobado por Decreto 206/2006, de 28 noviembre, y publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de 29 de diciembre de 2006
- 28** Además de estos Planes Subregionales afectantes a zonas del litoral, en Andalucía se han aprobado ya los siguientes planes subregionales:
- Aglomeración urbana de Granada (Orden de 4 de octubre de 2000).
 - Sierra de Segura (Decreto 219/2003, de 22 de julio).
 - Ámbito de Doñana (Decreto 341/2003, de 29 de diciembre).

Tienen, además, acuerdo de formulación y están en redacción los Planes Subregionales de la Aglomeración Urbana de Sevilla (Decreto 195/2006, de 7 de noviembre), Costa Noroeste de Cádiz (Decreto 7/1996, de 9 de enero), La Janda (Decreto 102/2001, de 24 de abril), Campo

de Gibraltar (Acuerdo de 17 de mayo de 1994), Aglomeración Urbana de Málaga (Decreto 213/2006, de 5 de diciembre), Levante de Almería (Decreto 342/2003, de 9 de diciembre) y Litoral de Granada (Decreto 59/2006, de 14 de marzo).

- 29** Su elaboración y aprobación se ha realizado conforme a lo establecido en la LOTA, el Decreto 83/1995, de 28 de marzo, por el que se acordó su formulación y el Decreto 103/1999, de 4 de mayo, por el que se aprobaron las Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.
- 30** El apartado 150 del POTa establece una serie de orientaciones generales para los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional y para el planeamiento urbanístico de los espacios litorales:
- La prioridad a los nuevos desarrollos urbanos ha de darse a aquellos que se basan en el crecimiento hacia el interior de los núcleos, es decir, la reordenación y recualificación de zonas de los cascos urbanos consolidados, así como en desarrollos que completen la imagen unitaria de la ciudad. Ello supone establecer como objetivo el de romper la tendencia a nuevos crecimientos exógenos a los núcleos urbanos consolidados, reduciendo el progresivo consumo de espacios naturales o rurales, en especial en las sierras prelitorales.
 - Los desarrollos urbanos han de respetar la protección integral de los ecosistemas litorales (acantilados, dunas, arrecifes, zonas húmedas...) y el mantenimiento de la diversidad de usos del suelo, compatibilizando los usos urbanos con los rurales y naturales. Ello supone establecer el objetivo de evitar la formación de continuos urbanos en el frente costero.
 - En los ámbitos más consolidados del desarrollo turístico se llevarán a cabo, en el Marco del Plan General del Turismo Sostenible de Andalucía, Programas de Recualificación de Destinos de ámbito supramunicipal.
 - En los ámbitos más consolidados del desarrollo turístico se llevarán a cabo, en el Marco del Plan General del Turismo Sostenible de Andalucía, Planes de Actuación Turística Integrada de ámbito supramunicipal.
 - También se establecen medidas específicas, sobre todo medioambientales, para los ámbitos consolidados de agriculturas intensivas de exportación.
- 31** REBOLLO PUIG, M. (Coordinador): *Derecho urbanístico y ordenación del Territorio en Andalucía*, Edit. Iustel, 2007, págs. 186 y 188. Véase en esta misma obra, págs. 187 y 188, los efectos del incumplimiento en los dictados de las Directrices de los Planes de Ordenación del Territorio.
- 32** Está prevista, incluso, la estimación económica necesaria para su elaboración: 500.000 euros.
- 33** Véase sobre el mismo, el trabajo de JORDANO FRAGA, J., “Competencias sobre medio ambiente, espacios protegidos y sostenibilidad”, en MUÑOZ MACHADO, S., y REBOLLO PUIG, M., (Directores), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Edit. Thomson/Cívitas, Madrid 2008, págs. 561 a 570. Igualmente, ORTEGA ÁLVALREZ, L., “Derechos, principios y objetivos relacionados con el medio ambiente”, en *Reformas Estatutarias y Declaraciones de Derechos*, BALAGUER CALLEJÓN, F., (Director), Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla 2008.
- 34** Para VALENCIA MARTÍN, al Estado le corresponden las principales funciones públicas previstas por el Derecho del Mar; VALENCIA MARTÍN, G., “¿De quién es el mar?”, en *El Derecho administrativo en el umbral del siglo XX. Homenaje al Profesor Martín Mateo, Tomo III*. Edit. Tirant Lo Blanch, Valencia 2000. Igualmente, sobre este problema y comentando la mencionada Sentencia del Tribunal Constitucional, véase SÁNCHEZ LAMELAS, A., “Dos cuestiones a propósito del título competencial “pesca marítima”: El mar territorial como territorio autonómico y la delimitación de títulos competenciales concurrentes. (Comentario a la STC 38/2002, de 14 febrero, sobre el parque natural y la reserva marina de Cabo de Gata-Níjar)” en *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, N° 2, 2002, págs. 1363-1382.
- 35** El espacio marítimo del litoral es el espacio que se corresponde con la plataforma continental. Véase la delimitación del espacio litoral en tres zonas que realiza el estudio *Análisis del litoral español...*, cit. Anteriormente, pág. 26. Este trabajo diferencia entre la costa, el litoral y la zona de influencia del litoral. Por su parte, el litoral se delimita en función de varios criterios:
- Definición: “franja de interacción de los sistemas marítimos y terrestres con características y actividades específicas.
 - Amplitud de la franja: Espacio terrestres: variable hasta unos 12 kms de distancia de la costa. Espacio marítimo: desde la costa hasta el límite de la plataforma continental (unas 20 millas marinas como máximo).
 - Delimitación biológica: Espacio terrestre: “zona supralitoral” y ecosistemas terrestres, Espacio marítimo: “zona interna-real y nerítica (dominios pelágico y bentónico).
 - Ámbitos administrativos: Espacio terrestre: términos municipales costeros y otros muy interconectados. Espacio marítimo: espacio de la plataforma continental (dominio público).
- 36** Tal y como hemos venido comentado desde el principio de este trabajo, además de los textos estrictamente jurídicos y, por tanto, normativos, existen una serie de documentos que podríamos denominar de “soft law” por cuanto que directamente no ordenan sino que informan y orientan o deberían orientar, las políticas públicas relacionadas con el litoral. En el documento “Propuesta de Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras”, págs. 164 y ss. Pueden verse con más detalle estos contenidos. Fundamentalmente y por lo que a la perspectiva ambiental se refiere, estos documentos fundamentales son: *Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible, Plan de Medio Ambiente de Andalucía (2004-2010)* y el *Plan Andaluz de Áreas Marinas Protegidas*.
- En el ámbito económico y cultural, igualmente, contamos con documentos de soft law a tener en cuenta: *Plan General de Turismo Sostenible (2008-2011)*, *Zonas idóneas para el desarrollo de la Acuicultura en espacios marítimo-terrestres de Andalucía*, *Plan de Arquitectura Defensiva de Andalucía (PADA)*.
- 37** Sesión celebrada los días 1 y 2 de junio de 2005. Esta Proposición No de Ley se afirma que la misma se realiza para promover un proyecto andaluz relativo a la gestión integrada de zonas costeras, que suponga liderar a nivel nacional la estrategia de las mismas marcada por las directrices comunitarias, y que a su vez permita a Andalucía posicionarse ante la futura Directiva Europea sobre gestión integrada de zonas costeras, poniendo en valor los esfuerzos en conservación y desarrollo sostenible que la Junta de Andalucía viene desarrollando en nuestro litoral.
- 38** A estos efectos, el trabajo que comentamos utiliza el concepto de “estrategia” como la forma de alcanzar un objetivo en un entorno adverso, cambiante o incierto. En este caso resulta prioritario conseguir un cierto equilibrio entre la conservación de los valores socioambientales del litoral andaluz y sus necesidades de desarrollo económico (pág. 100).

39 *En definitiva, si tuviéramos que calificar el nivel de desarrollo en Andalucía de la Gestión Integrada de Zonas Costeras, podríamos afirmar con Barragán que nos encontramos en una etapa de transición caracterizada por los siguientes elementos:*

- 1) *Iniciativas políticas para la GIZC.*
- 2) *Incorporación del medio marino.*
- 3) *Legitimidad democrática.*
- 4) *Descentralización administrativa (nuevas competencias).*
- 5) *Instrumentos estratégicos.*
- 6) *Formación técnica.*
- 7) *Participación pública.*
- 8) *Educación y sostenibilidad*

La etapa de transición en que nos encontramos es la que se sitúa entre una etapa inicial y otra de consolidación. En la pág. 101 del documento "Estrategia andaluza de gestión integrada de zonas costeras" se detallan los elementos caracterizadores o definitorios de las diferentes etapas.

La inicial se caracteriza por los siguientes elementos o circunstancias:

- *Normativa.*
- *Competencias de trascendencia para la GIZC.*
- *Instrumentos operativos.*
- *Información pública del litoral.*
- *Conocimiento científico-técnico.*

La etapa de consolidación se caracterizaría por:

- *Política explícita de GIZC.*
- *Órgano de coordinación administrativa.*
- *Instituciones específicas.*
- *Recursos financieros.*

40 *Boletín Oficial de la Unión Europea de 4 de febrero de 2009.*

La ordenación, planificación y gestión del litoral en el Principado de Asturias: el plan territorial especial de ordenación del litoral de Asturias (POLA)

María Rosario Alonso Ibáñez

EL MODELO ASTURIANO DE ORDENACION DE LOS USOS DEL SUELO EN EL LITORAL

1. El inicio de un “modelo asturiano” de ordenación urbanística del litoral

El Principado de Asturias asumió desde su nacimiento como Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 148.1.3 de la Constitución, competencia exclusiva en “ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda” (artículo 10.3 de su Estatuto de Autonomía). Esta asunción estatutaria implica que, con relación a esta materia, el Principado de Asturias dispone desde entonces de potestad legislativa, de potestad reglamentaria y de la función ejecutiva, en términos muy similares a lo que acontece en el resto de las Comunidades Autónomas. Debe advertirse también que, dado que con carácter previo a la aprobación de su Estatuto de Autonomía se procedió al traspaso de competencias de la Administración del Estado al Consejo Regional de Asturias, a través del Real Decreto 2874/1979, de 17 de diciembre (completado posteriormente por Real Decreto 1419/1984, de 25 de abril), desde esta fecha la Administración autonómica viene ejercitando las funciones que la legislación existente en esta materia atribuía con anterioridad a los órganos estatales.

En el plano normativo, la ordenación urbanística en Asturias se mantuvo estable hasta el inicio mismo de la década de los noventa del pasado siglo. Este marco de estabilidad venía de la mano del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 1976. La obligada transición normativa –dadas las competencias que los Estatutos de Autonomía reconocían en la materia– de un Derecho urbanístico uniforme, de origen estatal, a un Derecho urbanístico autonómico, se venía desarrollando de forma progresiva, en función de las concretas necesidades que se presentaran en cada una de las Comunidades Autónomas, pero sin cuestionarse en ningún caso la subsistencia del Derecho urbanístico estatal. Así, mientras el Estado permanecía inactivo en este terreno normativo, Asturias, como la inmensa mayoría de las Comunidades Autónomas, se concentraron fundamentalmente en la ocupación de la “nueva materia” que se había introducido en los respectivos títulos competenciales, la ordenación del territorio, sin perjuicio de abordar también la regulación de aspectos parciales de

la materia urbanística *stricto sensu*, pero en términos que en modo alguno cuestionaban la legislación estatal, que, se insiste de nuevo en ello, inercialmente se aceptaba como regulación común. Las primeras leyes que el Principado de Asturias va a dictar a partir de la primera mitad de la década de los ochenta –la Ley 1/1987, de 30 de marzo, de coordinación y ordenación territorial, y la Ley 3/1987, de 8 de abril, de disciplina urbanística– tuvieron este carácter al que me acabo de referir.

Ahora bien, con anterioridad a la producción de la normativa que se acaba de referir, el Principado va a empezar a promover un modelo propio de ordenación urbanística en el medio rural, del que va a resultar beneficiado su litoral.

Tempranamente, el 29 de diciembre de 1983, el Principado de Asturias aprobó unas Normas Urbanísticas Regionales en el Medio Rural, elaboradas bajo el formato que posibilitaba el marco normativo de los instrumentos de planificación urbanística contenido en la legislación estatal. Esto es, nacen como Normas Subsidiarias del Planeamiento, de ámbito provincial, y para atender exclusivamente al suelo no urbanizable de Asturias.

Fueron unas normas pioneras en España porque vinieron a regular la utilización, desde un enfoque positivo, de un tipo de suelo completamente desatendido en la legislación estatal, protegiendo los recursos naturales, controlando el crecimiento en el medio rural, permitiendo el mantenimiento de los núcleos rurales, eliminando expectativas urbanísticas inadecuadas para este tipo de suelo y evitando, en definitiva, la ambigüedad interpretativa que caracterizaba por entonces a la Ley del Suelo estatal en cuanto a usos permisibles e intensidad de los mismos.

A la par, estas Normas Urbanísticas Regionales estaban en condiciones de servir de marco de coordinación y orientación para poder desarrollar una política urbanística en el suelo no urbanizable asturiano que evitara tratamientos desiguales o contradictorios en municipios contiguos. Y todo ello, además, en un momento irreplicable, cuando el Principado de Asturias se encontraba en proceso de elaboración del planeamiento de todos sus concejos.

Estas Normas se aplicaron, con carácter subsidiario, en el suelo no urbanizable de todos los concejos asturianos que carecían de planeamiento general (Plan General o Normas Subsidiarias Municipales) y, con carácter complementario, en aquellos otros que aunque dispusieran de ese planeamiento, no contemplaban suficientemente en el mismo las determinaciones que dichas normas contenían. También se han utilizado con carácter orientativo para la redacción de Normas Subsidiarias Municipales –llegándose, incluso, a su copia literal-, y fueron, en última instancia, las precursoras de la Ley asturiana 6/1990, de 20 de diciembre, sobre edificación y usos en el medio rural.

Como categoría específica de suelo no urbanizable aparece así, en 1983, “el suelo no urbanizable de costas”, respecto del cual debieron establecerse las medidas de protección que demandan las peculiaridades de las franjas costeras. Desde entonces, los planes y normas municipales que se elaboran o revisen en los concejos costeros asturianos habrán de incorporar dicha categoría. Y desde entonces también los usos en todo el suelo no urbanizable, atendiendo a su situación jurídica y a la modalidad de gestión que les corresponda, pueden ser de las siguientes clases, y a ellas harán necesariamente referencia los planes generales y normas subsidiarias:

- Usos permitidos, sujetos a concesión de licencia municipal sin trámites previos.
- Usos autorizables, que con anterioridad a la licencia municipal necesitan autorización previa, conforme el trámite previsto en la propia norma.
- Usos incompatibles, que son aquellos que no cumplen alguno de los requisitos exigidos para los usos permitidos o autorizables y cuya eventual admisibilidad requiere, con anterioridad a cualquier otra autorización y licencia, la nueva aprobación o modificación de un planeamiento en virtud del cual se habilite el suelo afectado para la finalidad pretendida.
- Usos prohibidos, que son aquellos que los planes generales o normas subsidiarias imposibilitan en suelo no urbanizable y que en ningún caso podrán llevarse a cabo, salvo que se produzca la aparición de nuevos criterios urbanísticos y estos se materialicen a través de la oportuna revisión del planeamiento.

Por otro lado, la Ley 1/1987, de 30 de marzo, de coordinación y ordenación territorial, vino a proporcionar tempranamente el marco legal propio que permitió abordar en el Principado de Asturias una política territorial desde la “planificación” y la “coordinación”, introduciendo a tales efectos distintos instrumentos. Uno de ellos lo conforman las Directrices de Ordenación del Territorio, concebidas como instrumentos expresivos de los fines y objetivos de la política territorial del Principado, constituyendo la base para el desarrollo de las actuaciones con impacto que hayan de producirse en la Comunidad Autónoma. En 1991, el Consejo de Gobierno asturiano, mediante Decreto 11/1991, de 24 de enero, procedió a aprobar unas *Directrices Regionales de Ordenación del Te-*

rritorio, y mediante el Decreto 10/1993, de 16 de diciembre, las *Directrices Subregionales para la Franja Costera*.

Ahora bien, a pesar de las expectativas generadas, debemos dejar dicho que las Directrices Regionales de 1991 se han mantenido, más que otra cosa, como un documento programático, estableciendo en términos excesivamente genéricos en muchos casos, los objetivos y líneas de futura actuación de la política territorial que emanen de las distintas áreas analizadas, revelándose como insuficientes los criterios de actuación, compatibilización y tramitación coordinada entre las distintas Administraciones que actúan territorialmente en la región. La misma crítica hay que hacerla respecto de los criterios de compatibilización del planeamiento urbanístico y de localización y ejecución de infraestructuras, equipamientos y servicios. Y son prácticamente también inexistentes las condiciones a que deban someterse las propuestas que por su carácter estructurante del territorio o por su incidencia supramunicipal así lo requieran. Faltando estos extremos, realmente su eficacia como instrumento de planificación y coordinación territorial no ha podido desplegarse, máxime si tenemos en cuenta que, en general, no se ha llevado a cabo tampoco la programación de desarrollo posterior que las Directrices contemplan, a través de otros instrumentos de planificación territorial y urbanística. Tal como están formuladas, estas Directrices Regionales difícilmente pueden servir para garantizar la compatibilización de las actuaciones procedentes de la propia Administración autonómica que incidan directamente sobre el territorio, en particular sobre el litoral, y ello porque ni estas Directrices, ni la normativa sectorial, suelen concretar qué actuaciones están directamente afectadas. Y es intrínsecamente imposible que las Directrices garanticen esa compatibilidad cuando las actuaciones procedan de otras Administraciones públicas, porque tampoco en este caso se fijan criterios suficientes para alcanzar la compatibilización del planeamiento urbanístico ni sectorial. No se establece al respecto ningún tipo de vinculación jurídica.

El problema pronto se detectó por lo que respecta al litoral, y solo en parte vino a remediarse a través de las *Directrices Subregionales para la Franja Costera* de 1993, que pretenden proteger de manera específica este espacio, y ordenar a gran escala los usos del suelo en el litoral. En ellas, por ejemplo, sí se contienen determinaciones normativas de directa aplicación sin que sea necesaria su incorporación a un plan urbanístico. Así:

- Mediante la creación de una nueva zona de protección del demanio marítimo-terrestre, posibilitada por la propia Ley de Costas de 1988. Como es sabido, la legislación estatal dispensa su protección sobre la costa en el plano territorial y en el plano de la regulación de usos. En el plano territorial, la protección se proyecta sobre una amplia franja en la que se advierten tres zonas, cada una de ellas con diferentes niveles protectores. La Zona de Servidumbre de Protección es una de ellas, junto con la Zona de Dominio Público Marítimo-Terrestre y la Zona de Influencia. Con carácter general se delimita en la norma estatal en una zona de 100 metros medida tierra adentro desde el

límite interior de la ribera del mar y de las rías, y es susceptible de ser ampliada hasta un máximo de otros 100 metros. Esta ampliación, de conformidad con lo establecido en el artículo 43.3 del Reglamento de la Ley de Costas, será determinada por las normas de protección o por el planeamiento territorial o urbanístico. Acogiéndose a esta previsión, el Principado de Asturias, a través de estas Directrices, amplió la servidumbre de protección estatal en otros 100 metros más, a contar desde el límite de la Zona de Servidumbre de Protección, que desde entonces pasó a constituir la “Zona de Protección Específica”. Su regulación es idéntica a la que establece la Ley de Costas para la servidumbre de protección, y se establece la autorización previa excepcional por el Consejo de Gobierno de Asturias de cualquier uso no permitido en “aquellos supuestos en que su utilidad pública e interés social así lo aconsejen por no existir emplazamientos alternativos”.

- Mediante delimitación de la “Zona de Influencia”, que, aunque creada en la Ley de Costas, estaba necesitada de delimitación en los correspondientes instrumentos de planeamiento (500 metros desde la ribera del mar), y la clasificación de esta zona como suelo no urbanizable de costas. Esta es una de las aportaciones más importantes y de mayor virtualidad protectora de las Directrices. Aunque la categoría del suelo no urbanizable de costas aparecía contemplada con anterioridad tanto en las Normas Urbanísticas Regionales en el Medio Rural como en la Ley asturiana 6/1990, y aplicada desde entonces en los planes urbanísticos de los concejos costeros, es ahora por primera vez que se define el ámbito mínimo del suelo no urbanizable de costas, confiándose al planeamiento municipal la determinación de su extensión máxima “atendiendo a las peculiaridades de los terrenos que formen las franjas costeras”. Aunque, como se puede observar, el planeamiento quedaba habilitado para extender la protección más allá de los 500 metros, la práctica posterior sin embargo ha evidenciado que la delimitación se ha basado fundamentalmente en el criterio geométrico y en escasas ocasiones se ha considerado unidades paisajísticas completas.

Desde las *Directrices Subregionales para la Franja Costera*, instrumento de planificación territorial, se ha logrado, pues, una uniformización del tratamiento del borde costero en todos los concejos del litoral asturiano, tanto en lo referente a la delimitación del suelo no urbanizable de costas como en lo relativo a la regulación usos, liberando del desarrollo urbanístico la franja costera de 500 m. Sin embargo, más allá de los 500 metros, los criterios concretos de ordenación urbanística se dejan en manos del planeamiento urbanístico *stricto sensu*. Como veremos, este es el mismo planteamiento acogido en el Plan Especial Territorial de Ordenación del Litoral de Asturias (POLA).

Precisamente, y para evitar que la eficacia de la mayor parte de sus previsiones fuera inexistente, las *Directrices Subregionales para la Franja Costera* contemplaron la necesidad de elaborar un Plan Especial de Protección de Costas, para cuya elaboración se previó un plazo de dos años desde su

entrada en vigor. Dicho planeamiento no llegó nunca a aprobarse como tal, entre otras cosas, y desde un análisis jurídico, porque la técnica legislativa no fue correcta. Era intrínsecamente imposible que la figura del “Plan Especial”, dada la naturaleza de instrumento de ordenación urbanística que la legislación existente le daba, pudiera ser instrumento eficaz de ordenación de un espacio que rompe la escala municipal, al tener que abarcar el territorio de plurales concejos, de un espacio en el que se ven afectados intereses que desbordan también lo local, y de un espacio, en definitiva, para el que se precisaban propuestas que definieran la propia estructura de ese territorio, debiendo tener, pues, la capacidad de condicionar las propuestas estructurantes contempladas por el planeamiento urbanístico general de cada uno de los concejos costeros afectados. Faltando esta capacidad vinculante respecto del planeamiento urbanístico de los distintos concejos, dicho “Plan Especial” hubiera nacido como instrumento absolutamente ineficaz.

En consecuencia, el Plan Especial al que se remitían las *Directrices Subregionales para la Franja Costera* no podía ser formulado hasta que existiera cobertura jurídica capaz de posibilitar planeamiento territorial con contenidos de ordenación urbanística. Esto es lo que vino a hacer la Ley del Principado de Asturias 3/2002, de 19 de abril, sobre régimen del suelo y ordenación urbanística, al crear nuevas figuras de ordenación territorial no previstas inicialmente en la Ley 1/1987, de coordinación y ordenación territorial; nuevas figuras a las que se dota de mayor flexibilidad tanto en sus contenidos como en su tramitación, figuras que se desenvuelven realmente como instrumentos de planeamiento territorial, pero con capacidad para introducir propuestas materialmente urbanísticas, y con reconocimiento desde la misma Ley de su carácter vinculante respecto del planeamiento urbanístico *stricto sensu*. Este es el caso, claramente, del nuevo instrumento de los Planes Territoriales Especiales, bajo cuyo formato ha podido ser aprobado en el año 2005 el Plan Territorial Especial de Ordenación del Litoral de Asturias.

2. La protección del litoral y el régimen de usos en la legislación asturiana urbanística y territorial vigente

Tras trece años de vigencia de las Directrices Subregionales de la Franja Costera, el arraigo y la relativa aceptación social de las medidas desplegadas desde entonces permitieron sin mayores sobresaltos su consolidación mediante la Ley 3/2002, de 19 de abril, de régimen del suelo y ordenación urbanística. Con fecha 22 de abril de 2004 el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias aprobó el Decreto Legislativo 1/2004 por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo (en adelante, TROTU), dando así respuesta al mandato de refundición contenido en la precedente Ley 3/2002. A partir de entonces es el marco normativo de referencia estable y permanente en las materias “urbanismo” y “territorio” para las Administraciones públicas, propietarios, promotores, constructores y demás operadores y sectores afectados por sus contenidos. En él quedan refundidos

los contenidos de la propia Ley 3/2002, como los de la Ley 6/1990, de edificación y usos en el medio rural.

La delimitación del suelo no urbanizable de costas, su extensión mínima y los criterios para su ampliación por el planeamiento municipal, así como el régimen de usos y actividades en este espacio, se contemplan en el TROTU en los mismos términos que en la Directrices de 1993, y se establece también, como disposición legal sustantiva de directa aplicación, la prohibición de clasificar como suelo urbanizable terrenos incluidos en la Zona de Influencia, con una excepción: la de suelo urbanizable como ampliación de suelo urbano que ya existiera como tal a la entrada en vigor de la Ley 3/2002, pero siempre en dirección contraria a la ribera del mar. También se prohíbe con carácter general ampliar en dirección al mar los núcleos rurales en la franja de 500 metros.

Así, según detalla ahora el art. 133 TROTU, *“el planeamiento general calificará como suelo no urbanizable de costas, en todo caso y con carácter mínimo, los terrenos situados en una franja de quinientos metros desde la ribera del mar, medidos en proyección horizontal”*, aunque permite que el plan territorial especial que ordene el litoral pueda modificar, en función de las características específicas de cada tramo de costa, la dimensión de la citada franja.

Asimismo, el planeamiento general podrá extender la calificación de suelo no urbanizable de costas a partir del mínimo, en función de las características específicas del tramo litoral y teniendo en cuenta la situación de las carreteras más próximas a la costa, la protección de las vistas al mar y de las áreas de influencia de las playas y los demás factores que se consideren relevantes.

El art. 134 TROTU contiene ahora la configuración de la *Zona de Protección Específica*, recogiendo, como se ha dicho, las previsiones que dejen establecidas con anterioridad las *Directrices Subregionales para la Franja Costera*. Se entenderá por Zona de Protección Específica *“una franja de cien metros de anchura, medidos en proyección horizontal”*, a contar desde el final de la Zona de Servidumbre de Protección a que se refiere la Ley de Costas de 1988.

En la Zona de Protección Específica cualquier uso, con excepción de los cultivos y plantaciones, deberá ser objeto de autorización específica por el titular de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, que la concederá con carácter excepcional y sólo en aquellos supuestos en que su utilidad pública o interés social lo aconsejen por no existir emplazamientos alternativos. Esta autorización sustituirá a la autorización específica regulada en el art. 133 TROTU.

Los usos para vivienda y actividades compatibles con la misma que se produzcan en núcleos rurales gráficamente delimitados con precisión suficiente en el planeamiento podrán ejecutarse con arreglo al régimen ordinario previsto para el suelo no urbanizable, sin necesidad de solicitar la autorización específica regulada en este artículo.

Fuera de los núcleos rurales no se autorizarán en ningún caso usos residenciales ni caravanas o instalaciones semejantes. Podrá autorizarse, con sujeción en todo caso al procedimiento establecido en el art. 134, la rehabilitación de edificaciones de especial interés y su utilización turística.

Por otro lado, en el suelo no urbanizable de costas el planeamiento general deberá respetar, al establecer la clasificación de usos, además de las disposiciones contenidas en la legislación sectorial estatal sobre la Zona de Servidumbre de Protección del dominio público marítimo-terrestre, las siguientes determinaciones:

- Usos permitidos: agrícolas y forestales que no comporten edificación.
- Usos autorizables: accesos rodados y peatonales a la costa, los primeros con carácter más restrictivo, diferenciando el tramo de costa de que se trate y la proximidad a las playas. Más allá de la franja de quinientos metros se podrá considerar como usos autorizables las edificaciones para uso agrícola y ganadero sin carácter industrial.
- Usos incompatibles y prohibidos: los restantes usos, en especial la edificación residencial salvo en los núcleos rurales y las caravanas e instalaciones semejantes.

Para la concesión de autorizaciones se aplicarán las reglas establecidas en el art. 132 TROTU. Cuando se trate de usos que no estén permitidos ni sean autorizables de acuerdo con lo previsto en el apartado anterior, podrá solicitarse autorización específica al Consejo de Gobierno. A través de este procedimiento podrá autorizarse la rehabilitación de edificaciones de especial interés y su utilización turística.

Estas limitaciones se aplicarán también en los concejos carentes de planeamiento general, o que no recojan en el planeamiento general la categoría de suelo no urbanizable de costas, respecto a la franja de quinientos metros desde la ribera del mar o a la que se señale en el planeamiento territorial aprobado por el Principado de Asturias, con la excepción de los núcleos rurales tradicionales y del suelo que se clasifique como urbano.

3. La colaboración entre las Administraciones competentes

La gestión sostenible del litoral no puede abordarse separadamente por cada una de las Administraciones que resultan competentes. La Administración del Estado, a través del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, tiene la competencia exclusiva en materia de determinación, protección, utilización y policía del dominio público marítimo-terrestre, a cuyo amparo debe desarrollar una política de recuperación de las áreas costeras y defensa del dominio público marítimo-terrestre, con el objetivo de mejorar su calidad medioambiental y garantizar el uso público de los espacios cercanos al mar. Asimismo, este Ministerio ejerce las competencias relativas a la evaluación de impacto ambiental de una serie de infraestructuras de interés general, que en algunos casos pueden incidir en la ordenación de la franja litoral.

Por su parte, el Principado de Asturias tiene la competencia exclusiva del urbanismo, la ordenación del territorio y del litoral, tal y como ya se ha dicho. Con el objeto de armonizar de forma satisfactoria las competencias concurrentes y lograr así soluciones integradas y sostenibles, que sirvan, además, de ejemplo paradigmático de la necesaria coordinación interadministrativa, mediante Resolución de 24 de junio de 2004, de la Dirección General de Costas se ordenó la publicación de un Convenio de Colaboración entre ambas Administraciones territoriales para la gestión integral del litoral asturiano (BOE de 31 de julio).

El citado Convenio, aunque se firma con anterioridad a la aprobación del POLA, su avanzado estado de tramitación permitió que tuviera como objeto establecer un marco estable de coordinación y colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Consejería de Medio Ambiente del Principado de Asturias con la finalidad de llevar a cabo una gestión integrada de las zonas costeras del Principado de Asturias en el marco del futuro POLA y de la legislación de Costas como modelos de desarrollo sostenible del litoral, comprometiéndose a prestarse apoyo técnico y coordinarse y cooperar de manera conjunta en las distintas actuaciones a llevar a cabo en la franja costera asturiana promovidas por cualquiera de ellas.

A tal efecto, ambas partes se comprometen a colaborar en: la defensa del espacio costero para conseguir un mejor disfrute colectivo del mismo, dentro de las políticas de ordenación del litoral, gestión integrada y sostenibilidad llevadas a cabo por ambas Administraciones y de las determinaciones de la Ley de Costas; las labores de vigilancia del litoral asturiano; el intercambio de información relativa a la gestión del litoral del Principado de Asturias.

Igualmente, mediante el citado Convenio se constituyó una Comisión Mixta de Seguimiento del Convenio formada por cuatro representantes de cada una de las partes firmantes que tendrá, entre otras, las funciones de: analizar los proyectos a desarrollar en el ámbito territorial del Convenio; coordinar las previsiones y planes de cada Administración racionalizando, de esta forma, la planificación integral de la franja litoral; estudiar, conjuntamente, la posible incidencia de cada actuación en el ámbito global de las competencias mutuas; proponer los correspondientes Convenios de desarrollo al citado Convenio a celebrar entre las partes, en los que se concretarán las actuaciones correspondientes a cada parte, que integrarán en sus respectivos planes de inversión.

EL PLAN TERRITORIAL ESPECIAL DE ORDENACIÓN DEL LITORAL ASTURIANO (POLA)

1. El proceso de tramitación y aprobación seguido

Como se viene poniendo de manifiesto, en desarrollo de las Directrices Subregionales para La Franja Costera el Gobierno del Principado de Asturias procedió a la elaboración de un Plan Territorial Especial de Ordenación del Litoral Asturiano, que ejemplifica un modelo de desarrollo sostenible de ese

preciado ecosistema natural a través de diversas líneas de actuación que, sin poner en riesgo los valores naturales, paisajísticos y culturales del espacio costero, propicia su utilización racional, mejorando su calidad ambiental y facilitando que los ciudadanos puedan disfrutar de ese patrimonio.

En marzo de 2002, apenas un mes antes de la aprobación de la Ley que le va a dar una cobertura jurídica, se aprobó un Documento de Avance, trámite que no resultaba exigible legalmente, pero que sin embargo se consideró conveniente para difundir el documento. Efectivamente, permitió que el documento se discutiera pormenorizadamente con todos los concejos afectados. La aprobación inicial no se produce hasta marzo de 2004, y el texto definitivo se aprueba por la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias en mayo de 2005. Antes incluso de su aprobación ya se había iniciado la fase de dinamización del futuro Plan, con actuaciones que han puesto en valor las playas y el conjunto de la costa, mejorando el uso y disfrute ciudadano de la misma.

Ha sido pues un largo proceso el que se ha seguido desde la inicial previsión de “un Plan Especial” contenida en las Directrices Subregionales de 1993, hasta la aprobación en 2005 del Plan de Ordenación del Litoral de Asturias como un Plan Territorial Especial, proceso que no ha encontrado mayor oposición o debate, lo que da idea de una cierta aceptación social de las medidas que contempla. El POLA ha sido redactado respetando las competencias de las distintas Administraciones públicas, desde las entidades locales a los distintos organismos de la Administración del Estado. El resultado, insistimos, es un documento que ha alcanzado un alto nivel de consenso entre todos los agentes implicados, y se presenta en sintonía con las directrices de la Unión Europea sobre Gestión Integral de Zonas Costeras. La firma en el mes de junio de 2004 de un Convenio de Colaboración entre el Principado de Asturias y el Ministerio de Medio Ambiente para la gestión integral del litoral asturiano prueba el reconocimiento por parte del Gobierno de la Nación de la calidad del POLA como modelo de desarrollo sostenible de esepreciado ecosistema natural.

Recordemos también, por lo que se refiere a la naturaleza jurídica de este instrumento, que nace como Plan Territorial Especial, no como un Plan Especial urbanístico. Y como instrumento de ordenación territorial que es, tiene el alcance previsto en el art. 39 del TROTU: sus determinaciones son directamente aplicables y prevalecen de forma inmediata sobre los preceptos contrarios del planeamiento urbanístico. Se garantiza de esta forma un tratamiento homogéneo de la franja litoral, planteamiento que ha sido una constante en el tratamiento de este espacio en Asturias, y un marco regulador estable y no sujeto a las contingencias de las revisiones del planeamiento municipal.

Con su aprobación el Principado de Asturias inauguró una nueva fase de actuación activa en la preservación y potenciación de los valores del litoral asturiano, cuyos altos méritos medioambientales y paisajísticos hace tiempo que la sociedad asturiana ha convenido en preservar. Como resul-

tado de esa política, puede reconocerse hoy, según aseveran las estadísticas que elabora el Ministerio de Medio Ambiente, que Asturias dispone de la mayor franja costera protegida (497 Km. de longitud) del litoral español.

2. Una nueva etapa en la ordenación costera: la preservación activa del litoral

El objetivo básico del POLA es “resolver la dialéctica utilización-preservación del litoral” modificando el punto de equilibrio entre ambas de forma que, dándose siempre prioridad a la segunda, se potencie la primera, facilitando el acceso y mejorando la calidad del uso recreativo, “porque el conocimiento, el disfrute y el aprecio por los ciudadanos de las cualidades de la costa es una de las mejores garantías para su conservación”.

Solo se cuida lo que se valora. Favoreciendo la utilización ordenada del litoral, el POLA puede contribuir a incrementar el conocimiento y el aprecio de los ciudadanos por la riqueza patrimonial costera, y quizá sea una de las mejores garantías para su futura conservación.

Para conseguir sus objetivos, el POLA plantea los siguientes instrumentos:

- La delimitación del suelo no urbanizable de costas, espacio que se reserva de la edificación para mantener sus cualidades medioambientales y paisajísticas.
- Una serie de propuestas activas de conservación: los parques-playa, la red de sendas peatonales, las sendas cicloturistas y las actuaciones de regeneración de la cubierta vegetal degradada.

Fiel al mandato de las Directrices y del TROTU, el POLA establece una delimitación que adapta la franja de 500 metros a las características particulares de cada tramo costero, que se analizan pormenorizadamente de acuerdo con principios paisajísticos. La delimitación del POLA ha tomado como base la establecida por los planes urbanísticos municipales vigentes, con mínimas modificaciones. El régimen de usos establecido desarrolla el recogido en la Ley de Costas y en el TROTU. Las únicas edificaciones autorizables son: construcciones auxiliares agropecuarias de nueva planta, sin incluir viviendas, casetas de aperos y similares, a más de 500 metros de la ribera del mar, hasta una superficie construida máxima de 1.200 metros cuadrados; y ampliación de edificaciones agropecuarias realizadas como expansión de instalaciones existentes, hasta 600 metros cuadrados si están dentro de la franja de 500 metros. La implantación de cualquier otra edificación tendrá carácter excepcional y requerirá acuerdo favorable del Consejo de Gobierno, acreditada su utilidad pública o interés social y la inexistencia de emplazamientos alternativos. Mediante este procedimiento podría autorizarse la rehabilitación de edificaciones de especial interés y su utilización turística.

Su capacidad ordenadora se ha limitado al suelo no urbanizable, interpretándose muy restrictivamente el artículo 38 del

TROTU, considerándose así que el suelo urbano queda fuera del ámbito de ordenación por tratarse de un ámbito de competencia exclusivamente municipal y precisar un grado de detalle que excede al de un planeamiento territorial. Como consecuencia de ello, los problemas de contaminación marina procedentes de deficiencias en el saneamiento de los grandes núcleos de población, o las áreas industriales situadas fuera del ámbito litoral, no se han abordado. El POLA renuncia igualmente a abordar el impacto paisajístico de las repoblaciones forestales con especies no autóctonas, como el eucalipto, que requiere medidas que escapan de su ordenación.

El POLA no es un documento que se agota en sí mismo, la complejidad de la ordenación requiere la redacción de otros instrumentos derivados. Se contemplan Planes Especiales de desarrollo para actuar sobre aspectos específicos: núcleos rurales, áreas degradadas por la edificación, áreas arqueológicas, campamentos de turismo y redes de alta tensión.

No obstante, los contenidos más novedosos que introduce el POLA son los relacionados con las propuestas activas de conservación. El POLA pretende superar el eterno dilema entre las medidas restrictivas de conservación de los valores paisajísticos del litoral y su disfrute razonable por los ciudadanos introduciendo una serie de programas de actuación para hacer compatible el ineludible uso con el respeto ambiental, todo bajo un criterio general de mínima intervención y máxima integración en el paisaje. Establece orientaciones para la intervención de las Administraciones competentes, caracterizada en los últimos años por la descoordinación y la abundancia de actuaciones poco respetuosas con el paisaje costero, más propias de las áreas urbanas.

De entre los cuatro programas de conservación activa el más innovador es, sin duda, el *parque-playa*. Se trata de un instrumento que procura compatibilizar la protección de las playas con el disfrute por todos los ciudadanos. De esta manera, el entorno de los arenales se dota con espacios libres y equipamientos adecuados y zonas de aparcamiento con el ánimo de liberar del estacionamiento de vehículos zonas de valor ecológico y paisajístico como las dunas o los humedales. La máxima integración paisajística requiere el mayor ajuste de las instalaciones a una demanda que es claramente estacional. Por ello, tanto en las áreas de aparcamiento como en las recreativas se distinguen dos zonas: la de parque-playa permanente, para ser utilizados todo el año, y el parque-playa de temporada. Es en la primera donde se requiere una actuación más intensa de urbanización, y la expropiación de la propiedad privada.

El POLA propone 23 parques-playa, de los cuales se han puesto en servicio, incluso antes de su aprobación definitiva, los de Penarronda (Castropol y Tapia de Casariego) y Moniello (Gozón). Con posterioridad se pusieron en servicio el Parque-Playa de Frexulfe (Navia) y la 2ª fase de Penarronda al igual que la senda entre La Espasa y el Arenal de Moris (Caravia), y están en ejecución las obras de los parques playa de Rodiles (Villaviciosa) y de La Espasa (Caravia). Simultáneamente se están desarrollando otras actuaciones de parques playa por

toda la costa asturiana mediante convenios con los Ayuntamientos y en el marco del convenio de colaboración suscrito con el Ministerio de Medio Ambiente al que antes nos hemos referido: Serantes (Tapia de Casariego), Porcía (El Franco), Otur (Valdés), La Concha de Artedo (Cudillero), Aguilar (Muros del Nalón), Los Quebrantos y Playón de Bayas (Soto del Barco y Castrillón), Antromero (Gozón), La Ñora (Villaviciosa), Vega (Ribadesella), Cue (Llanes) y La Franca (Llanes y Ribadedeva).

Los parques-playa y los 232 núcleos rurales de la costa estarán comunicados entre sí mediante una red de caminos peatonales, que integran el llamado Sistema de Sendas Costeras, reaprovechando unos 450 Km. de caminos ya existentes complementados con 150 kilómetros de tramos nuevos, generalmente de unión entre aquéllos. La utilización de caminos y servidumbres de paso existentes y el máximo respeto a los valores paisajísticos son los criterios de diseño de esta red. Como ejemplos ya ejecutados cabe citar la senda costera entre las playas de Navia y Barayo, la senda de acceso a la playa de Cueva en Valdés, la del Regolgueru en Ribadedeva, la de Miou en Vegadeo y la de La Espasa-Arenal de Morís en Caravia. En ejecución se encuentra la senda Castropol-Figuera por la ensenada de Linera. Están ya proyectadas las sendas de Loza-Ortiguera en Coaña, Portizuelo y Cadavedo-Cabo Busto en Valdés, Ballota y Cabo Vidío en Cudillero, La Ñora-Tazonas en Villaviciosa, Luces-Vega (Colunga, Caravia y Ribadesella) y Ribadesella-Guadamía (Ribadesella). Igualmente está proyectada la senda cicloturista entre Verdicio-Peñas-Bañugues en Gozón, ésta en proceso de expropiación de los terrenos.

No obstante, la existencia de este marco de planificación territorial no puede ser utilizada como excusa para no poder demandar en la actualidad de la Administración asturiana la puesta en marcha de más medidas que combatan la especulación urbanística y la corrupción administrativa ligada a los procesos edificatorios, que detengan el imparable ascenso de la construcción de segundas residencias en la costa asturiana que, además, en muchos casos, se encuentra asociada a la construcción de campos de golf que actúan como puros elementos de especulación inmobiliaria. Sobre todo si tomamos en consideración que el POLA, al permitir la construcción de campos de golf en la primera franja de

500 metros desde la línea de costa, puede convertirse en una medida aliada de estos procesos.

No obstante, la preservación de la franja de los 500 metros parece garantizada y consolidada. Mayores problemas se presentan en los terrenos más allá de los 500 metros. La presión edificatoria, mientras ha existido, se ha trasladado al suelo no urbanizable colindante al de costas, y no parece que el encauzamiento de esa presión y demanda de edificación deba dejarse exclusivamente en manos del nivel municipal, sobre todo mientras el urbanismo siga estando considerado a ese nivel exclusivamente como un instrumento para el desarrollo económico y la obtención de recursos para sus haciendas locales.

Paralelamente, el POLA no se está aplicando en todos sus extremos. Las actuaciones previstas en el Plan referidas a la desaparición de construcciones ilegales y campings en primera línea aún no se han concretado, y los instrumentos de planeamiento especial que contempla tampoco están aprobados.

Por su parte, el POLA es un instrumento que atiende exclusivamente a la protección y puesta en valor del paisaje costero, pero desatiende otros muchos recursos del litoral, como todos los relacionados con la pesca, la agricultura o la acuicultura. Tampoco la ordenación del litoral puede limitarse exclusivamente a la tierra firme; el mar territorial y las aguas interiores requieren también una regulación e usos y la protección de sus ecosistemas, cuestiones todas ellas, y otras relacionadas, como la calidad de las aguas o el transporte marítimo, para las que resulta insuficiente el marco de un instrumento de ordenación territorial, sino una política basada en los principios de la gestión integrada de las zonas costeras, y que el POLA no agota.

Esta es una tarea que está por definir y por hacer, que requiere de la cooperación entre todas las Administraciones implicadas, pero también de recursos económicos suficientes aplicados de manera sostenida en el tiempo. Solo de esta manera Asturias podrá seguir teniendo en su litoral una auténtica reserva estratégica de futuro y un factor esencial de competitividad e identidad de su territorio.

BIBLIOGRAFÍA

ALONSO IBÁÑEZ, M.R., “El marco normativo y regulador de los usos del suelo en el litoral”, en vol. col. *Los nuevos usos del suelo en el litoral asturiano* (Coord. Fernández García, A. y Alonso Ibáñez, M.R.), KRK, 2008.

CARRERO DE ROA, M., “El marco de la planificación: el POLA”, en vol. col. *Medio Rural y Difusión Urbana*.

CARRERO DE ROA, M., “Los riesgos de la urbanización del litoral”, en vol. col. *El medio rural y la difusión urbana*, (Coord. Fernández García, A. y Alonso Ibáñez, M.R.), KRK, 2007.

 Fernando de Rojas Martínez-Parets

INTRODUCCIÓN

1. El sistema físico y geográfico de las costas valencianas. Breve apunte

El país o antiguo reino de Valencia se sitúa en el este de la península ibérica, limitando con Cataluña y Aragón por el tercio norte y con Castilla y Murcia por poniente y sur, tiene una extensión de 23.255 kms cuadrados y su mayor longitud aboca por levante al mar Mediterráneo, con 454 km de costa repartidos en 60 municipios. La superficie de éstos es el 14% de la superficie total del país, residiendo sin embargo en ellos el 53% del total de los 4 millones y medio de su población. Si se considera la franja de 8 km, el porcentaje de población residente aumenta hasta el 70 %¹.

Tengamos en cuenta aún así que la configuración del propio mapa valenciano facilita por razones históricas y geográficas una cierta tendencia de la población hacia el litoral; en sí el espacio de esta Comunidad es básicamente una banda territorial paralela al *mare nostrum* y éste es el principal eje vertebrador del conjunto, aquí se han instalado las principales infraestructuras de transporte, desde la vía Augusta hasta los puertos y actuales autopistas, este fue el lugar de las ciudades más populosas, de la cultura y el comercio más floreciente que tuvo su influyente dominio en toda la antigua corona catalano-aragonesa y sur de Europa durante siglos. Sin embargo hay que hacer una puntualización, esa planicie costera es relativamente estrecha, al menos en bastantes puntos y está apoyada en una contrafuerte de serranías que caracterizan también al país en su mayor parte², mientras que la forma de la plana costera estaba naturalmente marcada por albuferas, marjales, zonas húmedas, y lagunas que se extenderían desde el Delta del Ebro hasta el bajo Segura. Con el tiempo, pero de forma escandalosa en las últimas décadas, la continuidad espacial de ese conjunto ribereño enorme ha sido menguado, desecado, construido y roto³.

Las costas son, en general, bajas, arenosas y con escasos puertos naturales. Desde la desembocadura del río la Sénia hasta el cabo de la Nao, la costa forma un arco abierto por el que se extiende el golfo de Valencia y en el que se sitúan el tómbolo de Peñíscola y los cabos de Orpesa, Cullera y Sant

Antoni. Al sur de la Ciudad de Valencia se halla l'Albufera, y al llegar a la zona meridional del cabo de la Nao la costa se hace más rocosa, con montículos como el peñal de Ifach, en Calp, diversos acantilados entre las comarcas de la Marina Alta y Baixa, les Penyes de l'Arabí, que separa las bahías de Altea y Benidorm, y camino del sur ya los más aislados promontorios del Cap de l'Horta o cabo de Huertas y el de Santa Pola. Más abajo de Alicante dominan las costas llanas con dunas fósiles como las de Guardamar del Segura. Los islotes situados en el litoral son reducidos: las islas Columbretes, de origen volcánico al norte y mar adentro, y la isla de Tabarca, a diez kilómetros de Santa Pola⁴, son las más relevantes.

La densidad media de la Comunitat Valenciana es de 179 hab/km² mientras que en el litoral se sitúa en torno a los 662 hab/km², cifra que se duplica sobradamente cuando se considera la población estacional de verano.

Así pues, el litoral valenciano es lugar de residencia y acogida de un elevado número de personas, y es soporte de múltiples usos y actividades económicas, en ocasiones incompatibles entre sí y poco respetuosas con la fragilidad del espacio costero, biodiverso por su carácter de zona de transición entre el medio marino y terrestre.

Afortunadamente el litoral valenciano cuenta también con una serie de hitos naturales que jalonan la costa y mantienen alguna de sus singularidades, pero su propia sistemática costera de zonas húmedas muy extensas y generalizadas que actúan de reservorios de agua durante las largas estaciones secas, el acopio de áridos de forma natural en sus playas y la dinámica ecológica y la riqueza biocenótica de su costa están mayormente degradados o si no fuertemente amenazados en su conjunto, en su estado general, aspecto que se hace evidente al observador. Lo que se ha protegido con más acierto son los espacios naturales de la costa de carácter singular, protección que hay que valorar pese a su carácter aislado pero que en alguna ocasión ha probado el riesgo de quedar simplemente en una protección sobre el papel, ya que la presión antrópica condiciona notablemente su viabilidad ecológica y paisajística y más de una vez se han visto zonas con alguna forma de protección directamente amenazadas cuando no vulneradas por acciones urbanísticas.

La costa valenciana cuenta con nueve parques naturales litorales, ocho Zonas de Especial Protección para las Aves, numerosas zonas húmedas catalogadas, microrreservas vegetales, lugares incluidos en la Red Natura 2.000, aparte de otros espacios naturales que, sin protección, están fuera de los procesos de urbanización por su calificación del suelo.

En esta costa existen cuarenta instalaciones portuarias, es decir, una instalación cada 11 km de media, a lo que contribuye al carácter denso de nuestro desarrollo, y los problemas, por consiguiente, se plantean en términos de conflictos entre usos no compatibles. Cuatro de estas instalaciones son grandes puertos comerciales sobre los que descansa la actividad exportadora valenciana. Son por tanto piezas clave de las cadenas logísticas que deberán adecuar sus instalaciones a las futuras demandas, de acuerdo con las Directivas europeas sobre el transporte.

Como consecuencia del agravamiento del problema que supone la disminución y anulación en algunos casos del aporte de sedimentos (arenas y gravas) a la costa por la regulación y encauzamiento de ríos, por el desarrollo de la agricultura intensiva en las plataformas litorales, por la ocupación urbana de la costa que, se suma el que en otros casos se ha invadido las zonas activas de las playas con edificaciones e infraestructuras, destruyendo los cordones dunares, o bien se han creado barreras de infraestructuras y zonas urbanizadas, además de ciertas obras de defensa de costa (diques y espigones), el 52% del borde costero se encuentra en regresión, considerándose ésta muy grave en el 14 % de la longitud total del litoral⁵.

Este hecho tiene especial trascendencia por ser las playas además de un recurso natural, un recurso económico de primer orden, por sustentar la actividad turística valenciana. Las playas ocupan el 57 % de la costa del país.

2. La problemática de la depredación de nuestro litoral y su degradación

La Comunitat Valenciana acoge cerca de 13 millones de turistas al año, el turismo supone el 14 % del Producto Interior Bruto valenciano y genera el 11,5 % del empleo en nuestra Comunidad. Solamente los municipios de litoral ya cuentan con 2.344.901 habitantes censados, que con el turismo estacional pueden llegar a multiplicarse de forma importante.

Luchar contra la vocación turística de este territorio parece una tarea escasamente posible. Tampoco es per se el turismo una actividad condenable desde el punto de vista del orden, la racionalidad y la sostenibilidad. El problema viene, precisamente, cuando faltan estas mismas limitaciones. El turismo valenciano se ha asentado principalmente en una oferta de segunda residencia que se ha desbocado, que se ha basado mucho más en el ladrillo y la especulación inmobiliaria que en la creación de empresas hosteleras, resorts turísticos vacacionales y en una planta selecta de hoteles.

Nuestra orografía y nuestra distribución de población han permitido construir caminos y urbanizaciones que llegaban

al mar. Solamente algunos pequeños tramos en las sierras litorales castellonenses, y ciertos enclaves de la Marina Alta y la Marina Baixa extremadamente inaccesibles han dificultado masificaciones en la mismísima línea costera, también se han salvado milagrosamente los montes del Estado que llegaban hasta los acantilados; lo que no ha evitado que la aparente fuerza de la legislación forestal de otros montes públicos –teóricamente inalienables e imprescriptibles–, viera como el cap dels Horts (el cabo de la Huerta de Alicante) o los montes litorales entre Xàbia y Moraira, se convirtieran en bosques de cemento. El proceso continuó a lo largo de los años 80 y 90, localizado en algunos sectores del territorio; atrás quedan los despojos de la lucha contra la urbanización de una parte del litoral de Benitatxell, o los pactos contra natura de distintas Administraciones para permitir el desarrollo de miles de chalés en Torre Vieja como condición para la aprobación de la legislación del suelo no urbanizable. Las amenazas lejos de detenerse han llegado a principios del siglo XXI a hacerse más osadas, como es el caso de la urbanización intensa de la costa de Altea, o proyectos que solamente ha paralizado la crisis inmobiliaria, como el masivo y salvaje del Manhattan de Cullera, por citar solamente dos casos.

Ante este panorama de destrucción, ya hemos dicho que no es menos cierto que también se consiguió, en diversas etapas, la protección jurídica de una cierta cantidad de enclaves excelentes y singulares del territorio litoral valenciano, si bien reducidos en extensión; en algunos casos ha sido como resultado de la responsabilidad personal de los técnicos de alguna Administración competente, o también de alguna iniciativa política, pero también ha sido en alguna ocasión fruto de la movilización popular. Tal vez, el episodio más conocido es el fuerte movimiento social que en la etapa casi todavía de la transición provocó la “reconquista” de la llamada Devesa del Saler para los ciudadanos de la capital valenciana, después de observar con espanto durante más de una década la destrucción progresiva de uno de los símbolos más importantes y queridos de la zona; detrás de las anécdotas, como la dudosa necesidad de parcelar y vender la dehesa para obtener aquella cuota que debía satisfacer la ciudad para la construcción del Plan Sur de desvío del río Turia, estaba el interés de construir el complejo urbanístico más impresionante de Europa, con un largo bosque de edificios llenos de apartamentos.

La decisión de recuperar la dehesa costera se tomó demasiado tarde, cuando los centenares de miles de toneladas de tierra de la duna móvil se habían utilizado para rellenar las malladas –pequeñas depresiones interdunares subpalustres–. Retornar a las dunas su estado primigenio, el hogar del lastón marino y de las campanillas de mar, parecía un trabajo de gigantes. Después de más de quince años de trabajo de la oficina técnica Devesa-Albufera, una vez producidos e integrados en el medio natural centenares de miles de retoños de más de 50 especies, podemos decir que la reconstrucción de una buena parte del frente dunar es una realidad. Los botánicos valencianos todavía recuerdan como al comenzar los años 80, en la Devesa del Saler sólo quedaban unos pocos ejemplares de perlinas blancas o algodón de mar (*Otanthus maritimus*), casi todos en la

duna de El Pujol; ahora, esta especie viste de blanco, con miles de plantas, los pies de barlovento de la primera duna litoral a lo largo de unos cuantos kilómetros de la playa del paraje. Las dunas han sido reconstruidas siguiendo la morfología que tenían en las fotografías aéreas tomadas antes del proceso urbanístico, la vegetación fue plantada siguiendo combinaciones específicas calculadas según la orientación, la distancia del mar y las predicciones fitosociológicas; y los sistemas de siembra, plantación, cortavientos, etc., son el resultado de numerosas pruebas que se desarrollaron a lo largo de más de una década de trabajo e investigación. Estos kilómetros de nuevas dunas constituyen uno de los más importantes proyectos de regeneración dunar hecho bajo criterios científicos correctos en todo el continente europeo.

Es justo añadir que desde la mitad de los años 80, parte de los tramos costeros no urbanizados del litoral valenciano fueron convertidos en espacios naturales protegidos, como el Prat d'Albalat dels Ànecs o Prat de Cabanes-Torreblanca, la misma Devesa de El Saler, el Montgó, el Penyal de Ifac, el frente litoral de las salinas de Santa Pola, las zonas de protección de aves (ZEPA) del Marjal dels Moros, los islotes de Benidorm, o la declaración de las reservas marinas de Columbretes, Tabarca y cabo de Sant Antoni; muchos de los tramos costeros de mayor interés para la conservación fueron incluidos en el acuerdo del Gobierno autonómico, firmado en diciembre de 1997, para aportar terrenos valencianos a la red Natura 2000 –caso, entre otros, de la Serra d'Irta, el sistema endorreico y costero de Nules-Almenara, los acantilados de la Marina, o las dunas de Guardamar de Segura. Sin embargo, son muchos más los que han sucumbido al avance descabalgado del urbanismo, o permanecen heridos en un estado grave una vez domesticados e, incluso, ajardinados; nos referimos al Cap Roig y al frente dunar y de acantilados de la dehesa de Campoamor, a las dunas de Canet d'en Berenguer, y a un largo etcétera de lugares con algún valor paisajístico o ecológico donde viven el enebro marino o muchos de nuestros *ensopegalls* endémicos (género *Limonium*), las plantas que con más personalidad definen la enorme valía científica de nuestro litoral; es por esto que el resultado general ofrece una imagen de nuestras costas a menudo urbanizada, uniendo zonas recientemente construidas y poblaciones sin apenas solución de continuidad, proceso que se aprecia con una particular insidia en los finales de los noventa hasta hoy, ya que se ocupan y aglomeran zonas que ya resultan sumamente escasas.

En el anverso de esta situación pueden ponerse ejemplos positivos cercanos en el tiempo, de los que hay que lamentar simplemente su carácter sumamente puntual y excepcional, como la casi increíble recuperación de los ecosistemas de las Columbretes, tanto bajo el mar como en la superficie, dominados ahora por la alfalfa arbórea y el *morritort*, el lepidio endémico del archipiélago, que en los años 80 estaban casi en extinción; halcones de Eleonor (*Falco eleonora*), pardelas calientes (*Calonectris diomedea*), pañíos (*Hydrobates pelagicus*), cormoranes moñudos (*Phalacrocorax aristotelis*) y la mítica gaviota de Audouin (*Larus audouinii*) vuelan sobre estas islas, donde se desarrolla un amplio programa de

recuperación de la cubierta vegetal que incluye desde la producción *in situ* de las principales especies botánicas locales, hasta la siembra de plantas nutricias para los insectos endémicos de estas islas. Otro caso sería el de la recuperación de la Marjal dels Moros, antes vertedero para recibir escorias de fundición y ahora zona húmeda poblada con especies extinguidas y reintroducidas haciendo uso de programas de cría en cautividad, como el calamón (*Porphyrio porphyrio*) o los valiosos esfuerzos de reintroducción –caso de la silene de Ifach (*Silene hifacensis*) en el peñal de su nombre– o de refuerzo poblacional –clemátide (*Aristolochia clematitis*) y limonio de Dufour (*Limonium dufourii*) en el Prat de Cabanes, cardo santo (*Carduncellus dianius*) del Montgó a la Cova de l'Aigua, etc.–. Un esfuerzo que ha conseguido que la cerceta (*Marmaronetta angustirostris*) vuelva a volar sobre nuestras lagunas costeras desde las marjales del centro del país hasta el Fondó d'Eix, o que el morito (*Plegadis falcinellus*) vuelva a visitar nuestras tierras después de muchas décadas.

Denuncia Emili Laguna, experto técnico de la Conselleria de Medi Ambient en materia de fauna y flora, que todavía quedan muchas cosas por hacer: hay que recuperar docenas de manantiales y encontrar nuevas áreas de reserva para *far-tets*, gambusinos (samarucs), quisquillas, tortugas de agua y náyades, dentro de los terrenos donde vivieron durante millones de años, controlar la extraordinaria proliferación de plantas alóctonas que dominan muchos de nuestros sistemas dunares, recoger y almacenar cantidades significativas del germoplasma de nuestras plantas, enseñar a las nuevas generaciones cómo pueden conservar el patrimonio natural, parar las tentaciones de nuevas oleadas urbanísticas... Quizá, con todo, estimo que la más importante tarea pendiente consiste precisamente en detener la voraz expansión urbanizadora y constructiva, ordenar el litoral, planificarlo, salvaguardar las escasísimas zonas que mantienen una cierta libertad fuera del ladrillo y buscar un equilibrio paisajístico más coherente. Convendría ahora recordar las palabras del profesor Manuel Costa el año 1986 en *La vegetació al País Valencià*: “La destrucción de las playas valencianas es algo que tiene que avergonzar a todos los valencianos y a la vez los tiene que estimular para que pongan los medios necesarios para evitar, en primer lugar, que los excesos continúen, y en segundo lugar, para tratar de recuperar aquellas zonas que todavía estén en condiciones de conseguirlo”⁶.

LAS NORMAS CONVERGENTES CON LA PROBLEMÁTICA DE LA ORDENACIÓN DEL LITORAL DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

1. Confluencia de factores

El presente retrato realizado hasta aquí se ha querido ilustrar, entre otros, con datos de tipo natural, pues lo relativo al medio y a la ordenación territorial, incluso lo jurídico ambiental y espacial, son unas disciplinas transversales que obligan a tener en cuenta y relacionarse, siquiera desde un punto de vista complementario o meramente informativo, con campos del conocimiento que en principio resultan extraños al Derecho, como la ecología, lo paisajístico y la pura

técnica planificadora. Del presente retrato, como digo, se puede ya deducir que un problema típico del estado de las costas valencianas es que aunque hay hitos y elementos singulares, particularmente significados y preciados, que han ido escapando del proceso constructivo y se han protegido a través de distintas figuras de conservación, la realidad es que aún quedan áreas costeras por proteger pero sobre todo que debe recuperarse una cierta calidad del estado general del litoral en esta Comunidad y ordenar convenientemente y con especial cuidado lo que queda del mismo.

Precisamente, esta es la función que realiza la disciplina de la ordenación del territorio, que en este caso resulta casi forzosamente necesaria para solucionar los problemas de correcta utilización y planificación del área costera, tanto para su uso público, ambiental, como para el urbanístico y el turístico, que, no olvidemos, ha sido en muy buena parte el responsable del aumento intensivo de la presión en nuestra costa y la que la somete a un mayor estrés y degradación, bien sea a través del incremento de segundas residencias vacacionales, bien de otros usos hoteleros o de ocio.

2. La incidencia del uso residencial y turístico en nuestra costa

La presión sobre el suelo que produce el uso turístico o residencial no es exclusiva de nuestro territorio, si bien es aquí donde se da con mayor crudeza⁷, por lo que en primera instancia hay que fijarse en la normativa estatal respecto a este tema de la ordenación del suelo y de la normativa turística más decana⁸. Por ejemplo, la elaboración del primer documento de planeamiento turístico específico en España, corresponde a la Ley de Centros y Zonas Turísticas de 1964, aprobada poco tiempo después de la Ley del Suelo de 1956. Esta Ley se aprueba en la etapa correspondiente al boom turístico experimentado en los años 60. Esta figura legal lo que hizo es dar vía libre al desarrollo turístico-residencial, al que se le dotó de sus propios métodos y figuras de legales de actuación. Además esta Ley tuvo la doble función de evitar la saturación y agobio en determinadas zonas, así como promover la conversión en destino turístico de determinadas partes de la naturaleza dotadas de atractivos para el desarrollo. A partir de 1976 y con una nueva Ley del Suelo, parece que se empiezan a replantear el modelo, puesto que los problemas existentes en el territorio por la política seguida anteriormente son muy graves: conurbaciones turísticas congestionadas, asentamientos desarticulados... En toda España comenzaron a tenerse en cuenta criterios de ordenación más selectivos (medio ambiente, recursos culturales...), pero el replanteamiento no llegó a plasmarse en la realidad, y no es hasta principios de los 90 con la publicación del Libro Blanco del Turismo, cuando se empiezan a tomar en serio estas cuestiones, al amparo de esta corriente y cuando ya las Comunidades Autónomas se han hecho cargo pleno desde sus normativas de planificación del territorio, urbanísticas o sectoriales de la competencia en la regulación del espacio y su ordenación, es entonces cuando surgen planes como el de Mallorca (Plan de Ordenación de la Oferta Turística de las Islas Baleares, Plan Urbanístico y concertado para el desarrollo de Calvià, en 1990).

Lo turístico y residencial a estos efectos de acogida de visitantes más o menos estacionales por tanto también afecta al suelo, y también ha sido objeto desde hace tiempo de la estrategia de ordenación del mismo por las Administraciones; tengámoslo en consideración porque las normas de ordenación del territorio vienen a comprender también esta función y deben tenerla en cuenta⁹, máxime en una zona como la que aquí tratamos en la cual éste es parte del problema.

La importancia de la ordenación y las incidencias que produce el turismo nos deben llevar en casos como el que nos ocupa de la congestión y presión antrópica del litoral valenciano a comprender con todas sus consecuencias que el territorio es un elemento clave y determinante en el desarrollo turístico, en su triple dimensión como espacio (territorio ocupado en razón de la demanda turística y las tipologías a que da lugar: sol y playa, actividades náuticas, golf, naturaleza, balneario, etc.), espacio-residencia (territorio ocupado para la construcción de alojamiento para los turistas) y espacio infraestructura (territorio ocupado por las infraestructuras y equipamientos de servicios públicos diseñados y/o redimensionados para los turistas, entre las que destacan, por su importancia y por su impacto negativo, las de transporte y los puertos deportivos)¹⁰.

La integración de la política territorial, de la ambiental y el fomento del turismo sostenible, en torno a lo que podríamos denominar *planes de ordenación territorial del turismo*, sitúa entre los requerimientos más urgentes la aprobación de directrices que tutelen la implantación de la oferta turística, el control de los procesos urbanizadores, la gestión del paisaje, así como el control sobre actividades contaminantes, habitualmente ajenas a la legislación turística, es decir suponen prácticamente una forma de ordenación del territorio, al menos su alcance es superior al meramente sectorial, sólo que aquí teniendo como centro a la actividad turística.

La realidad exige bastante más que cualificar, modernizar y renovar destinos, como se ha hecho hasta ahora, hay que establecer limitaciones al crecimiento continuado de la oferta y acometer una planificación integrada de espacios y destinos turísticos que permita seleccionar la tipología de oferta, los modelos de implantación y sus exigencias en infraestructuras. A este respecto hay que establecer un control exhaustivo de la oferta de alojamiento existente, determinando los espacios urbanísticamente saturados, donde no sería posible ampliar la construcción, como ocurre por lo común en las playas. La utilización del planeamiento urbanístico y de los planes especiales debe servir para asegurar un alto grado de consenso en la puesta en marcha de intervenciones más duras de cambio radical del espacio construido, superando la actual etapa de parcheado de los verdaderos problemas generados por una expansión indiscriminada de la actividad turística y, sobre todo, por un avance especulativo preocupante en el desarrollo urbanístico residencial ligado a la mayoría de los procesos de desarrollo turístico¹¹, la cuestión puede verdaderamente abordarse desde este punto de vista, sin duda debe abordarse desde este campo de la política turística, pero parece obvio que en pro de su

efectividad y en atención a su complejidad afecta de plano y propiamente al ámbito de la ordenación territorial, al urbanismo sin duda, a la práctica de la planificación municipal.

Las necesidades y la problemática que pueda tener un municipio manchego o asturiano de tipo medio poco tendrá en común con lo que ocurre en un municipio balear o valenciano, e incluso en este último territorio, al menos, entre uno de costa y uno de interior tampoco es asimilable la presión, crecimiento y necesidades que se producen en uno y otro, en cambio el régimen común es el mismo, su horizonte de competencia financiera es igualmente homologable, su responsabilidad en la planificación tiene el mismo alcance. A todas luces esta homogeneidad es en mucho conveniente, pero deben atenderse también a estas particularidades que se dan entre unos y otros; de acuerdo con Ruiz y Guía²³, tradicionalmente, la regulación del régimen financiero de la Administración local se ha caracterizado por tratar de forma homogénea a municipios caracterizados, precisamente, por su heterogeneidad –grandes, pequeños, rurales, industriales o turísticos–, lo que viene a demostrar la inflexibilidad del sistema de financiación local para tratar de forma adecuada situaciones específicas. La reciente reforma de las haciendas locales (Ley 51/2002, de 27 de diciembre) reconoce por primera vez en nuestro país un régimen diferencial a favor del municipio turístico, si bien no parece que el nuevo sistema de participación en los ingresos del Estado que recoge esta Ley vaya a solucionar los graves problemas de financiación a los que actualmente se enfrentan muchos municipios turísticos, especialmente los de litoral, obligados a afrontar un volumen creciente de prestación de servicios (de ellos, buena parte son servicios ambientales) como condición *sine qua non* para la conservación de su capacidad competitiva.

Todo esto nos lleva a dejar siquiera alguna reflexión sobre la legislación autonómica existente respecto del tema que ahora mismo nos está ocupando. En este caso, por precisar, en lo que dispone la Ley 3/1998, de 21 de mayo, del turismo de la Comunitat Valenciana.

Esta Ley, que responde a lo establecido por el artículo 31.2 del Estatuto en concordancia con el artículo 148.1.18 de la Constitución, concede la competencia exclusiva a la Generalitat para la ordenación y promoción del turismo y tiene por objeto regular la promoción y ordenación de la actividad turística, establecer los principios generales del desarrollo y fomento del turismo sostenible, determinar las líneas básicas del municipio turístico y de las bases de ordenación de los espacios turísticos, así como el establecer el régimen sancionador aplicable a la materia y la organización de la administración turística en nuestro territorio.

Hay ahí, como vemos, dos de los aspectos tratados unos párrafos más arriba, el primero es la declaración del municipio turístico²³ (es obvio el porqué de este interés, ya que al menos en el país valenciano los municipios costeros son fuertemente turísticos), y lo relativo a los planes de espacios turísticos que prevé nuestra legislación que también si duda afectarán directamente al litoral y sus usos.

En cuanto al concepto de municipio turístico (Título III de la Ley), vemos que se sujeta al regimiento básico local (art. 25.2) y que enuncia su vocación de salvaguarda ambiental, ordenación y preservación de los bienes públicos y privados que guarden relación con esta actividad (art. 26.1). Una vez detalla la tramitación para su declaración como tal, en el artículo 29 procede a dar las bases de lo que se supone habrá de comportar esa condición, aunque simplemente son unos principios y una declaración de ámbitos de interés. Resalto los siguientes: el interés expreso por conservar sus atractivos turísticos, naturales o artificiales y la necesidad de que en la tramitación de los planes urbanísticos se informe por la Agència Valenciana de Turisme, así como en la posibilidad de suscribir convenios de cooperación y coordinación con la Generalitat Valenciana, incluidos los de compensación financiera, en referencia con lo que luego vimos establecería la normativa estatal.

De todos ellos se entiende que el más relevante es el precepto que marca que los planes urbanísticos hayan de ser informados por la autoridad turística, porque cabría comprender que ésta, más que ninguna otra Administración, habrá de responder para garantizar el sentido último de su norma, lo que incluye los objetivos de preservación del patrimonio público –la costa lo es– y de conservación de los atractivos naturales de importancia turística –de nuevo la costa en primer plano–.

En cuanto a lo que se establece respecto de los planes de ordenación del espacio turístico de los artículos 36 y siguientes de la Ley 3/1998, primero se han delimitado las zonas turísticas del país (litoral del Maestrat, litoral y área urbana de Castelló, La Plana Baixa litoral, València ciutat área metropolitana y litoral, La Safor, La Marina Alta, Benidorm y Marina Baixa, áreas urbanas de Alacant y Elx, Bajo Segura) y se han relacionado los municipios que están declarados en la categoría oficial de turísticos. Según el artículo 40 los objetivos generales del plan de espacios turísticos son los siguientes:

- a) El desarrollo ecológicamente sostenible de la actividad turística.
- b) La planificación y ordenación de la oferta turística en su conjunto.
- c) El incremento de la calidad de los servicios turísticos de manera que den respuesta a los niveles esperados por los diversos segmentos de la demanda.
- d) La consolidación de los Espacios Turísticos actuales y sus mercados.
- e) El desarrollo de nuevos espacios atractivos para nuevos segmentos de la demanda que permitan la incorporación a los mercados de los nuevos productos enmarcados bajo la denominación de turismo rural o de interior y turismo urbano.
- f) Garantizar que las acciones que se prevean se realicen con total respeto a los recursos naturales existentes.

En el artículo siguiente se dan unas directrices generales y se reservan a directrices particulares para cada zona de las catalogadas como turísticas.

De lo dicho se deduce, en un análisis somero, que la planificación del turismo valenciano, tanto conforme a los criterios generales dados por la Ley, como de los planes que se han hecho específicamente para cada una de las zonas catalogadas, contiene alguna referencia o propuesta puntual de regeneración o ordenación del paisaje costero pero de forma insuficiente y parcial, así como que la condición de municipio turístico, en nuestro caso el litoral que es el de nuestro interés, apenas implica sino el acceso a planes y ayudas públicas de inversión o de infraestructuras, pero no una categorización de éstos en una forma de ingresos y de ejercicio de competencias con la contundencia suficiente como para paliar los desequilibrios que tal uso antrópico significa y representa. Este papel, por consiguiente, y pese a las apariencias que podría dar un acercamiento superficial a lo que declara con más buen ánimo que concreción la normativa turística, restaría en lo que nos interesa en la normativa de ordenación del territorio, la ambiental y la urbanística.

3. El sentido y objetivos de la Ley valenciana de ordenación del territorio

La Comunidad Valenciana, al igual que otras Comunidades autónomas, asumió el reto de definir su propia política y ordenación territorial de acuerdo con los objetivos comunitarios fijados en la Estrategia Territorial Europea, procurando la cohesión social y económica, la conservación de los recursos naturales y del patrimonio cultural, y la competitividad más equilibrada de su territorio, y así lo manifiesta en el apartado I del Preámbulo de la Ley 4/2004, de 30 de junio, de ordenación del territorio y protección del paisaje (en adelante LOTPP) que es el instrumento normativo por el que se desarrolla esta competencia. Para ello, se declara apostar por un proyecto de progreso sostenible que vertebré al país valenciano con un doble fin³⁴: el desarrollo sostenible y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos³⁵. Amplios conceptos, ambos, que son objeto de los dos capítulos del Título I y que contienen todo un elenco de disposiciones que los detallan, siendo además concretados en el artículo 2.3 de la mencionada norma, donde se especifican los elementos que deben integrarse para la acción ordenadora del territorio en: el paisaje, el patrimonio natural y el litoral, entre otros (obviamente hemos citado los que nos interesan directamente).

Incluso el Reglamento de ordenación y gestión territorial y urbanística, donde se concretan los objetivos de estas dos disciplinas en desarrollo de la Ley urbanística valenciana y la LOTPP, define y clasifica en dos títulos estos objetivos (los ya expresados unas líneas antes: el desarrollo sostenible y la calidad de vida, para mi gusto conceptos que se utilizan aquí y en la Ley por lo que han llegado a significar en el orden del discurso político y que están un tanto manidos, hubieran ajustado mejor otros más expresivos de la gestión y la planificación) y dedica en el segundo de ellos una sección propia a la ordenación del litoral.

La LOTPP expresa así como un criterio de los que definen el objetivo de ordenación territorial en aras al principio de de-

sarrollo sostenible el de ordenación del litoral, de forma que en el artículo 15 especifica³⁶:

“1. El litoral de la Comunidad Valenciana, por sus especiales valores ambientales y económicos, debe ser objeto de una ordenación específica. El Consell de la Generalitat aprobará un Plan de Acción Territorial del Litoral de la Comunidad Valenciana de carácter sectorial que establecerá las directrices de ocupación, uso y protección de la franja costera, y en el que deberán tenerse en cuenta los siguientes criterios:

a. Asegurar la racional utilización del litoral armonizando su conservación con los restantes usos, especialmente con los de ocio, residencia, turismo, equipamientos y servicios públicos y, en su caso, reservar espacios de costa para atender a las demandas de usos marítimos de especial relevancia para sectores estratégicos de la economía valenciana.

b. La gestión racional de los recursos como el agua, el suelo, las playas, el paisaje, los espacios naturales de interés, las infraestructuras, los equipamientos y el patrimonio cultural, podrá limitar el desarrollo urbanístico del litoral.

c. Se definirá el riesgo de erosión e inundación en el borde costero derivado del efecto combinado de la erosión y de la acción de los temporales marinos, estableciendo las medidas correctoras y de limitación de usos consecuentes para minimizar los impactos potenciales.

d. Se establecerá una ordenación de las tipologías de edificaciones admisibles de acuerdo con las características y los usos predominantes en cada zona del litoral valenciano.

e. Se adoptarán medidas para la mejora del frente marítimo en los núcleos urbanos costeros y para la preservación de los elementos del paisaje litoral que le dotan de singularidad.

2. La Conselleria competente en ordenación del litoral elaborará los Planes de Acción Territorial de carácter sectorial que sean necesarios para la mejor consecución de tales fines.”

No es lugar aquí para hacer un análisis de la LOTPP pero al menos indicaremos los elementos característicos que nos lleven directamente sobre la pista de las determinaciones que se refieren o afectan al espacio costero.

Así sólo indicar que la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana³⁷ es el primer instrumento de planeamiento en el orden de prevalencia; en realidad consiste en un documento marco general, en el que se fijarán los objetivos, directrices y criterios a desarrollar después por los planes de acción territorial y planes urbanísticos, siendo el grado de vinculación a esta Estrategia el que se ha marcado en ella para cada caso, pues sus definiciones se prevén únicamente en grandes líneas.

En lo que a nosotros nos interesa, el objetivo número 10 de criterios y recomendaciones de planificación es sobre la

planificación y gestión integrada del litoral y establece los siguientes puntos:

- Es recomendable la integración de las nuevas ofertas turísticas y residenciales en el litoral con los núcleos preexistentes, evitando la excesiva dispersión de los nuevos desarrollos.
- Se debe favorecer los modelos de desarrollo urbanístico litorales con menor consumo de suelo, agua y energía y con mayor generación de valor añadido.
- Se recomienda evitar los fenómenos no deseados de conurbaciones entre municipios vecinos del litoral.
- Se debe dimensionar la oferta y el uso del litoral según la capacidad de acogida del mismo en cuanto a su aptitud/vulnerabilidad.
- Es conveniente considerar las instalaciones turísticas destinadas al ocio, deporte y espacios libres de forma independiente de la promoción inmobiliaria.
- Es prioritario el fomento de una estructura económica lo más equilibrada posible en el litoral, excluyendo aquellas actividades poco compatibles con los activos ambientales y paisajísticos de este espacio.
- Se debe limitar el desarrollo urbanístico atendiendo a las previsiones del ascenso del nivel del mar, tal y como lo recomienda el Panel de Expertos para el Cambio Climático.
- Son prioritarios los desarrollos urbanísticos que incorporen una mayor dotación de terciario respecto al uso residencial.
- Es conveniente considerar el gran peso de la población turística a la hora de dimensionar las infraestructuras y los servicios.
- Se deben favorecer en general los desarrollos e infraestructuras perpendiculares al mar, y desactivar de forma progresiva los paralelos a la costa.
- Se deben potenciar los corredores de infraestructuras bien conectados con el litoral pero a cierta distancia del mismo.
- Se deben dejar libre de edificación los entornos de las zonas protegidas por motivos ambientales o paisajísticos, propiciando corredores biológicos con el resto del territorio.
- Se deben gestionar los marjales litorales atendiendo a su papel protector frente a riesgos como los temporales marinos, la intrusión salina o las inundaciones.
- Se debe propiciar la funcionalidad del litoral desde el punto de vista físico y natural, permitiendo el tránsito de personas y de sedimentos a lo largo de la costa.
- Son prioritarias las instalaciones portuarias de ampliación, o fuera de la franja litoral, frente a la construcción de nuevos puertos o instalaciones náuticas.
- Se deben propiciar los tratamientos armónicos y homogéneos de las fachadas marinas.
- Los paseos marítimos se situarán de manera preferente por detrás de los frentes dunares litorales.

- Se deben utilizar los mecanismos de gestión urbanística contenidos en la legislación vigente para obtener terrenos de la franja litoral y destinarlos a uso público.

Hay sin embargo que señalar que con todo y el establecimiento de estos criterios y objetivos que deben impregnar y hacer de férula a la ordenación, tanto a la urbanística como a la del territorio, la Estrategia todavía no ha sido definitivamente aprobada y por consiguiente nos vamos a encontrar con un panorama ciertamente desarrollado, es verdad, de directrices y aún -como veremos luego- de planes más o menos definidos, pero que posiblemente llegan tarde ante el estado de degradación y presión potente bajo el que vive la costa valenciana, máxime por causas urbanísticas y de construcción y uso intensivo antrópico, y esto por pura ralentización política y administrativa. Se puede decir, y en momentos críticos, que, hasta ahora, no corren en absoluto parejas las intenciones explicitadas y la realidad.

4. Las previsiones de interés; en particular los PAT

El siguiente escalón que nos interesa dentro de la LOTPP es el de los planes de acción territorial que asumirán el desarrollo de la Estrategia o directriz del desarrollo territorial de la Comunidad Valenciana, aunque admite la ley excepcionalmente modificaciones a dicha Estrategia. Estos planes de acción territorial (PATs), que son aprobados por el Consell de la Generalitat, deben ser coherentes entre sí, deben integrar las previsiones de los instrumentos de protección medioambiental y del patrimonio cultural, incluir proyectos y acciones para impulsar los procesos de cambio de territorio y son vinculantes para los Planes Generales, aunque pueden ser de aplicación directa o contener normas de aplicación diferida (para cuando se realicen las acciones de los planes generales del ámbito territorial afectado). A su vez, distingue la Ley dos grandes grupos: los planes integrales y los planes sectoriales.

Los *integrales* abarcan varios sectores de acción administrativa y pueden ser promovidos por la Consellería con competencia en materia de territorio, o bien por varios municipios que tengan una influencia territorial, y podrán modificar directamente planes de acción territorial o planes urbanísticos aprobados.

Los *sectoriales* se refieren a un concreto sector de acción y tienen el mismo contenido que los primeros, pero con referencia al sector específico de actividad de acción administrativa que suponga el objeto de dicho plan.

La propia LOTPP, en los artículos 11.2, 14.3, 15.1, 16, 18.1, 22.3 y 22.6 nos indica la necesidad de la aprobación de los siguientes Planes de Acción Territorial de carácter sectorial:

- Protección del Paisaje.
- Protección ante riesgos sísmicos.
- Ordenación del Litoral.
- Promoción del aprovechamiento racional de los recursos minerales y energéticos.

- Protección de la calidad de los recursos hídricos.
- Protección del sistema rural valenciano.
- Protección de la comarca de la huerta, l'Horta de València.

Los Planes de Acción Territorial, según la LOTPP, deben tener el siguiente contenido: definición de objetivos, análisis territorial, diagnóstico territorial y estrategias del plan. Estos contenidos se deben plasmar en los siguientes documentos:

1. Documento de información.
2. Documento de objetivos y estrategias.
3. Documento de evaluación ambiental estratégica.

Debemos ir por lo tanto, ahora, a un análisis del plan de acción del litoral para ver en esta ordenación que subyuga a la urbanística y al resto de las sectoriales qué se especifica para el espacio costero valenciano y sus usos.

EL PLAN DE ACCIÓN TERRITORIAL DEL LITORAL DE LA COMUNITAT VALENCIANA

1. Consideraciones previas

El Plan de Acción Territorial del Litoral de la Comunidad Valenciana¹⁸ es un plan cuya redacción está prevista en el artículo 15 de la LOTPP.

Su finalidad es establecer a escala regional las directrices de ocupación, uso y protección de la franja costera del país valenciano. Los objetivos generales perseguidos por el mismo son los establecidos en la LOTPP.

El ámbito estricto está integrado por el territorio de los términos de los 60 municipios costeros comprendidos dentro de la franja de 1.000 metros de anchura medida en proyección horizontal tierra adentro a partir del límite interior de la ribera del mar, salvo expresa disposición en contrario, es decir, básicamente aquellos que ya vimos también eran delimitados como municipios turísticos de litoral. El ámbito ampliado considera otros municipios limítrofes y de influencia que participan o condicionan los procesos territoriales que se producen en el ámbito estricto¹⁹.

En la elaboración de este Plan de Acción Territorial se tuvieron en cuenta los siguientes criterios:

- a) Asegurar la utilización racional del litoral armonizando su conservación con los restantes usos, especialmente con los destinados al ocio, la residencia, el turismo y los equipamientos.

También debe reservar suelo para atender las demandas de los usos marítimos, especialmente de aquellos que sean más relevantes para la economía valenciana.

- b) La gestión racional de los recursos como el agua, el suelo, las playas, el paisaje, los espacios naturales de interés, el patrimonio cultural, las infraestructuras y de los equipamientos. Gestión racional que puede llegar a ser un factor limitante para los futuros desarrollos urbanísticos.

- c) Definir los riesgos de erosión y de inundación costera y las medidas correctoras precisas para minimizar los impactos potenciales que producen.

- d) Ordenar las tipologías de las edificaciones admisibles de acuerdo con las características y usos predominantes en cada tramo del litoral.

- e) Mejorar el frente marítimo de los núcleos costeros y preservar el paisaje que le otorga singularidad.

Materias que, en mayor medida, guardan relación con el logro de los objetivos establecidos. Concretamente²⁰:

- Medio Físico: espacios naturales, riesgos de inundación y erosión costera, paisaje y recursos hídricos.
- Población: tendencias de crecimiento.
- Sistema productivo: sector terciario.
- Infraestructuras y equipamientos: instalaciones portuarias.
- Planeamiento urbanístico: clasificación y calificación del suelo.

En el artículo 10 del cuerpo normativo del plan se establecen las directrices de ocupación y uso del suelo de la franja costera del país mediante unas actuaciones encaminadas a servir a los siguientes objetivos expresos:

- a) La puesta en valor de los espacios naturales existentes en el litoral favoreciendo su conocimiento y disfrute público de forma compatible con el mantenimiento de los valores que justifican su protección.

- b) La creación de una red de espacios naturales litorales, jerarquizada en niveles en función de su importancia y de su contexto territorial, conectándolos entre sí y con otros espacios del interior mediante corredores fluviales, vías pecuarias, caminos agrícolas y senderos excursionistas tradicionales. A tal fin el planeamiento deberá prever corredores ecológicos al objeto de crear un sistema de espacios libres que promuevan la permeabilidad del territorio, además de garantizar la protección de las áreas más sensibles desde el punto de vista ecológico

- c) La protección de los suelos de alto valor paisajístico, así identificados en el estudio de paisaje del Plan de Acción Territorial, en especial de aquellos terrenos que actualmente no gozan de una protección medioambiental.

- d) La consideración en el planeamiento urbanístico de los riesgos naturales que afectan al litoral, en especial del riesgo de inundaciones y el de erosión costera.

- e) La protección sostenible de los suelos agrícolas tradicionales de las planas litorales, compatibilizando el desarrollo con su mantenimiento.

- f) La dinamización del sector pesquero buscando utilidades alternativas a los puertos y flota pesquera.

- g) La mejora de las comunicaciones viarias norte-sur y litoral-interior, en especial estas últimas, para favorecer el desplazamiento de actividad económica hacia estos

municipios como estrategia para paliar los desequilibrios, diversificar la oferta turística y descongestionar el litoral.

h) La mejora de las comunicaciones ferroviarias por el litoral y potenciar el transporte público en general como forma de desplazamiento alternativa al uso del vehículo privado.

i) La gestión integrada de los puertos comerciales y deportivos. Los puertos comerciales deben especializarse y complementarse y los deportivos potenciarse.

j) La gestión racional del agua y de la energía, condicionando los futuros desarrollos a la existencia de recursos suficientes, en cantidad y calidad, así como a resolver los déficits existentes.

k) Los tramos de costa vacante en tanto que espacios de oportunidad se preservarán para albergar proyectos estratégicos de interés para la Comunidad Valenciana.

l) La promoción de modelos alternativos al uso inmobiliario del litoral que posibiliten una menor ocupación del suelo y una mayor utilización temporal de la edificación.

m) La implementación de políticas que favorezcan la conversión de segundas residencias en primeras, especialmente en aquellas zonas en las que ya exista una mínima estructura terciaria y de servicios a fin de recuperar a largo plazo espacios de oportunidad con esta finalidad.

n) La diversificación de la oferta turística en complemento del tradicional, potenciando nuevas formas de turismo.

o) La conservación y recuperación del patrimonio arqueológico, los espacios urbanos relevantes, los elementos y tipos arquitectónicos singulares y las formas tradicionales de ocupación humana del territorio, conforme a las peculiaridades locales.

Así pues, puestos a analizar el documento principal de la ordenación del ámbito costero del país valenciano, sin duda, es el PAT el elemento más completo, principal y de referencia a todos los efectos que nos puede ocupar, si bien siempre, como ya hemos dicho, sujeto a las directrices generales de la Estrategia Territorial. Sin embargo, dicho esto, y todo y que el Plan de Acción del Litoral nos va a ocupar diversos apartados de la exposición sobre la ordenación del litoral valenciano, es necesario advertir que el mismo no se encuentra aprobado, si bien sí definitivamente confeccionado, solamente a la espera de las líneas mayúsculas y de los ajustes que puedan surgir de la exposición pública de la Estrategia Territorial, que en el mes de julio de 2009 arribará a ese trámite final²¹.

2. Medio físico y espacios naturales en el plan de ordenación del litoral

De los 18 espacios naturales protegidos declarados por el Gobierno Valenciano, 14 se localizan en el litoral. Por su parte, de los 94 Lugares de Interés Comunitario que integran el listado propuesto a la Unión Europea, 38 son costeros. De las 18 Zonas

de Especial Protección para las Aves, 11 están en este mismo ámbito y la mitad de las 48 zonas húmedas catalogadas. Naturalmente no tiene sentido en este análisis particular del estado de conservación y ordenación de las costas valencianas entrar a desgranar lo que son normas de protección de espacios europeos o estatales, por otra parte más que sabidas y estudiadas en obras de doctrina general sobre la conservación de la naturaleza. Por lo demás la normativa de espacios valenciana no contiene una singularidad tal que varíe el panorama en este campo, por lo que nos deberíamos centrar en lo que se haya establecido en el Plan de Ordenación del Litoral.

Las determinaciones que se hacen en el artículo 11 del Plan son, sin embargo, las mismas que establece la normativa de espacios, como es la calificación de las áreas protegidas como suelo no urbanizable de especial protección en el planeamiento y el sometimiento a los planes ordenación de los recursos naturales. Sin embargo, la situación que retrata el propio documento de análisis del plan no es en absoluto como para contenerse en las mismas normas que estaban ya en funcionamiento y está de acuerdo en indicar que en ocasiones hay una insuficiencia de protección y en que es apreciable la degradación de los espacios naturales en el territorio valenciano y en particular en el ámbito costero. Por ejemplo, se resalta la desconexión entre zonas protegidas por culpa de la extensión urbanística y la presión que éstas sufren, los montes litorales están amenazados por la edificación y los incendios y existen abundantes citas –dice este documento²²– sobre el deterioro de las praderas de fanerógamas pero sin cuantificaciones suficientes, lo que se puede comprobar porque han menguado los lechos de *posidonia oceánica* de forma sustancial.

Pese a ello, poco más de sustantividad propia tiene el siguiente artículo que hay al efecto en el Plan de Ordenación del Litoral, el 12, donde se trata de la red de espacios naturales diciendo que los mismos podrán estar interconectados por corredores como vías pecuarias, corredores fluviales o caminos y que la planificación urbanística deberá identificarlos e integrarlos adecuadamente en la misma, lo que tiene su correlativo en la legislación urbanística valenciana²³. En el artículo 13 se plantea la creación de una “vía litoral valenciana”, concepto que sí es nuevo, y que se refiere a un eje de los espacios naturales costeros, a cuyos efectos se estipula que se creará un plan especial con los siguientes objetivos:

- a) Establecer y configurar un corredor que atraviese la Comunidad Valenciana de Norte a Sur, integrándose en redes supranacionales.
- b) Delimitación de la vía de manera clara, accesible y segura que mejore el uso, disfrute y conocimiento del litoral.
- c) Establecer una Red de Sendas que facilite la accesibilidad y disfrute del litoral a las personas invidentes y con movilidad reducida, en particular a las playas accesibles para ellos.
- d) Fortalecer el conocimiento del litoral como elemento territorial y cultural de la región, favoreciendo la implicación social en su protección.

Este Plan, cuando discurra por suelo urbano o urbanizable, se hará coincidir con los paseos marítimos actuales o futuros y, en no urbanizable, con senderos, vías pecuarias o similares, debiendo integrarse en el planeamiento municipal y sectorial.

En definitiva, el Plan hasta aquí no puede decirse que implique grandes novedades ni medidas con aplicabilidad directa como texto normativo y podemos entender que sirve más bien para establecer unos criterios y disposiciones para su desarrollo mediante el programa de actuaciones que acompaña al plan, donde lo que se hace es enumerar en cada zona los retos a superar de la misma forma genérica pero cuantificando económicamente lo que debe invertirse en un horizonte de cuatro años. Quizá, efectivamente, no se trata de añadir nuevas disposiciones sino de procurar que las mismas se hagan efectivas, aunque puntualmente y dado que es una norma de planificación, una herramienta concreta de ordenación, hubiera sido conveniente que se hubiera decidido a determinar límites concretos y estipulaciones *ad hoc*.

En cuanto al resto del medio físico, al menos respecto a su análisis y descripción, el conjunto del Plan, principalmente el documento informativo del mismo, nos indica que la Comunidad Valenciana es una de las regiones más afectadas por el riesgo de inundación, ya que los ríos locales son episódicamente torrentosos y estacionales, desbordándose de forma que no beneficia a la agricultura, sino que afecta crecientemente a áreas urbanizadas. Para modificar esta tendencia está en funcionamiento un plan de acción que es el llamado PATRICOVA²⁴. Según el último informe del Panel de Expertos de Naciones Unidas, los procesos de cambio climático que se están produciendo apuntan a una elevación en el nivel del mar a medio-largo plazo, que puede llegar a tener graves repercusiones sobre el litoral mediterráneo. A esto tendríamos que sumarle el déficit hídrico regional (todas sus cuencas son deficitarias excepto la del Júcar, de la cual, según el Plan de cuenca, nada más se puede aprovechar un 70% y que, además, nutre, ya exhausta, la gran área húmeda de l'Albufera, en la costa del área metropolitana de Valencia). Los 12 acuíferos regionales están degradados, con áreas de máxima contaminación por usos agrarios²⁵, sobreexplotación y vertidos incontrolados; en cuanto a la calidad de las aguas superficiales es, aguas abajo, en los términos litorales de elevada escasez y contaminación²⁶, lo que ha producido un grave problema de eutrofización en las mismas y en las lagunas litorales y marjales.

Desde el punto de vista del análisis del medio físico litoral, en la propia documentación de información del plan se hace constar la regresión costera²⁷. Según la misma, ésta se produce porque se ha alterado la dinámica litoral, tanto por la construcción de diques y escolleras o puertos, como por la regulación de los cauces fluviales y el efecto barrera que para los flujos de arena supone la urbanización. A resultas de ello, más de la mitad del litoral del país está en regresión²⁸, como se constata en diversos estudios en los que se ha apoyado el documento. El aludido pliego de información incluso diagnóstica someramente lo que ocurre en doce tramos de costa que comprenden casi la totalidad de nuestro litoral²⁹.

Esta situación sería la que pretenden paliar o mutar los objetivos del artículo 9.1 del Plan respecto del medio físico cuando se anuncia:

“1. En desarrollo de los objetivos generales (*efectivamente, el artículo 8 contiene objetivos generales menos expresivos*) establecidos en el artículo anterior el Plan de acción territorial del litoral fija los siguientes objetivos específicos:

a) Respecto del medio físico.

- La conservación, regeneración y puesta en valor de los recursos del litoral, tales como el clima, el suelo, el agua, la costa, el paisaje, la fauna, la vegetación, y los espacios de interés.

- La reducción de los riesgos naturales o inducidos, con especial atención a las inundaciones, la erosión costera, y la desestabilización de la línea de costa.

- La utilización del territorio de acuerdo con su capacidad de acogida.”

Así mismo, y siguiendo con el análisis del documento informativo del plan, desde el punto de vista paisajístico se indica que la costa valenciana tiene condiciones que la hubieran valorado como de gran interés, pero hoy la sitúan en una calidad media, con numerosas intervenciones antrópicas, degradación, vulgarización, estandarización de la edificación y pérdida de cultivos. Se han delimitado unidades paisajísticas que aun conservan alto valor y se han desarrollado propuestas de conservación y regeneración que afectan a un total del 30% del ámbito costero, centrándose mayormente en la recuperación de dunas, desembocaduras, marjales, playas de grava y canto, etc.³⁰

Bien, empezando por este último aspecto, el de la ordenación paisajística, iremos viendo a continuación lo que se estipula normativamente en el Plan en la parte de su articulado.

Respecto de las propuestas de protección del paisaje litoral, el artículo 14 dispone que los espacios de interés paisajístico identificados en el Plan de acción que no estuvieran ya protegidos por alguna otra norma serán preservados; para ello dispone que los planes generales del municipio que corresponda los incluirán como suelo no urbanizable de especial protección y arbitrarán las previsiones de integración y la aplicación de los programas de imagen o de ordenación del medio rural que les correspondan, sin perjuicio de aplicarles lo que se deduzca del Plan de Acción de Protección del Paisaje que prevé la misma LOTPP.

Hay que entender que, pese a la complejidad que implica el aparejar distintos tipos de planes y programas, en el tema paisajístico se ha optado por concretar unos espacios en el seno del plan y a falta de otra limitación protectora se recurre, efectivamente, a lo que dispone la regulación urbanística en cuanto a la planificación general de ordenación municipal y la catalogación del suelo, como se ve.

En cuanto al tema hídrico, que también hemos caracterizado unos párrafos más arriba, se ocupa de él el artículo 17.

Este tema es especialmente sensible en la Comunidad Valenciana. Se indica que los planes generales municipales habrán de prever y de garantizar el suministro a todos los sectores, se encargarán de la depuración de los vertidos y del estado de las aguas en su costa. Los nuevos usos habrán de contar con aprovisionamiento de agua para poder ser autorizados sin que se haga esto afectando a los existentes y deberá contarse con la previa obtención favorable del organismo de cuenca en los términos que establece el artículo 19.2 de la Ley 4/2004.

También se establece que las diferentes Administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias, desarrollarán actuaciones para el fomento del ahorro de recursos hídricos y de mejora de las redes de abastecimiento procurando la gestión integral del agua a través de la redistribución de recursos, el ahorro y la reutilización; que se impulsará el desarrollo de proyectos de depuración y de reutilización integral de las aguas residuales depuradas y se controlarán los vertidos directos sin depurar o insuficientemente depurados al subsuelo, cauces públicos y al mar ³¹.

Por lo que respecta a los riesgos de inundación nos remitimos, como ya señalamos, al artículo 18, que estipula que en las zonas del litoral sujetas a riesgo de inundación se asumen las determinaciones contenidas en el Plan de Acción Territorial sobre prevención del riesgo de inundación en la Comunidad Valenciana (PATRICOVA) y que se limitará y minorarán los riesgos y usos en la costa y zonas húmedas sensibles para que actúen de evacuadores naturales.

Bastante importancia, acabamos de ver, tiene la degradación costera en nuestro litoral. En este sentido el artículo 19 dispone:

“1. El planeamiento urbanístico velará porque cualquier desarrollo urbanístico que se proponga en el entorno de un tramo de costa regresivo, analice con detalle la importancia del problema y proponga soluciones adecuadas al mismo. Con carácter general, estos desarrollos deberán contribuir a la estabilización de la línea de costa.

Igualmente, los desarrollos de carácter turístico y residencial deben contribuir a la regeneración de las playas cuando estén afectadas por procesos erosivos.

2. A los efectos previstos en el apartado anterior deberá justificarse, en todo caso, que la solución más idónea es el desarrollo frente a la retirada planeada, entendiéndose por ésta la acción de distanciar la urbanización de la ribera del mar de modo suficiente para permitir las fluctuaciones normales de la línea de costa.

3. Sin perjuicio de su posterior concreción, los tramos del litoral en regresión son los identificados en el estudio realizado con motivo de este Plan de acción territorial.”

Disposiciones que parecen apelar a un uso racional del medio costero que sea susceptible de padecer degradación y que será su práctica la que valore la inteligente utilización de estas previsiones.

3. Instalaciones portuarias y actividades productivas o de uso en la costa

En el conjunto de los municipios litorales existe una red de transporte por carretera integrada por la autopista AP-7/A-7 (de peaje) y las nacionales N-340, N-332 y N-221, que garantizan al menos el acceso a los mismos y, a su vez, los conecta con el resto del corredor mediterráneo. Sin embargo es cierto que durante los meses de máxima afluencia se producen importantes problemas de congestión de tráfico en el litoral y que en numerosas zonas la carretera general es escasamente operativa al discurrir por el centro de muchas poblaciones, lo que aconseja imperiosamente plantear alternativas. La importancia del sector del transporte y el gran paso de mercaderías que soporta el arco mediterráneo se encuentra con un serio déficit de infraestructuras ferroviarias³² también en el tráfico de pasajeros pese a ser una de las líneas más importantes del Estado con diferencia³³ y hasta el momento la solución alcanzada solamente es la radial, con impulso de alta velocidad a las conexiones con Madrid, pero no así en el populoso y productivo corredor mediterráneo en conexión con Europa.

Por otra parte, la Comunidad Valenciana cuenta con dos aeropuertos³⁴ en activo, el de l'Altet entre Alicante y Elche, y el de Manises en el área metropolitana de Valencia ciudad.

Sin embargo tratándose aquí de un análisis de las condiciones del estado y de la ordenación de la costa valenciana lo que más nos interesa en cuanto a las infraestructuras de comunicación y transporte es lo relativo a aquellas que inciden de forma directa y se sitúan en el dominio público marítimo-terrestre. Así, respecto de los llamados puertos del Estado hay que señalar que el de Valencia es uno de los más importantes del Mediterráneo y de España en cuanto a tráfico de mercancías, especialmente de contenedores. En los últimos años, con las sucesivas ampliaciones que ha experimentado se ha convertido en un puerto altamente competitivo, gracias también a una gestión eficaz.

Con todo, a largo plazo el puerto de Valencia no debería crecer mucho más en su actual emplazamiento, por la afección medioambiental que supondría cualquier nueva ampliación, en especial al área costera y palustre de l'Albufera. Por ello, es importante que en el futuro el puerto de Valencia ciudad traslade parte de su actividad al de Sagunto, en especial la más comercial, especializándose en los usos más urbanos. El contar con dos importantes dársenas complementarias, muy bien comunicadas y separadas por tan poca distancia (20 Km.), es una oportunidad que tienen muy pocos puertos de Europa.

El puerto de Alicante presenta un tráfico muy limitado y sin apenas trascendencia económica, a pesar de que determinadas líneas (con Orán y Baleares) crecen año tras año. Las instalaciones portuarias se encuentran perfectamente integradas con la ciudad, lo que hace que tenga un indudable potencial para el turismo de cruceros.

Por su parte el puerto de Castellón se ha ido especializado poco a poco en el sector energético gracias a la creciente ac-

tividad industrial que se ha producido en sus inmediaciones (refinería, térmica recientemente convertida a central de ciclo combinado, polígono industrial del Serrallo).

En general, en el país valenciano se echa en falta una gestión integrada de los puertos del Estado, ya que al depender éstos de autoridades portuarias diferentes tienden a competir entre ellos y no a buscar perfiles complementarios³⁵.

Ahora bien, comprendiendo no solamente los puertos del Estado, el territorio valenciano cuenta con un sistema portuario importante. Para que nos hagamos una idea las instalaciones, están gestionadas con la siguiente distribución:

- El 39% en concesiones dependientes de la Generalitat Valenciana.
- El 33% en concesiones en puertos de la Generalitat Valenciana.
- El 20 % son puertos de la Generalitat Valenciana.
- El 8% restante son puertos del Estado.

La oferta actual de amarres es de 17.928, que están desigualmente distribuidos (8% en Castellón, 21% en Valencia y 71% en Alicante).

Si analizamos la oferta de amarres deportivos actuales respecto de la del Plan de Puertos de 1989 se observa que la misma se ha duplicado (pasando de 9.177 a 17.928). Los amarres en puertos en concesión dependiente de la Generalitat han aumentado un 30% (de 4.203 a 5.446), un 55% en los puertos gestionados como concesión de la Generalitat (de 2.883 a 6.838), en puertos de la Generalitat se han multiplicado por 6 (de 450 a 2.730) y en puertos del Estado también ha habido un aumento considerable (del 60%).

Con respecto al número de puertos en la Comunidad Valenciana, existe muy buena cobertura territorial aunque la distribución tampoco es homogénea. Si analizamos el número de puertos por cada 100 kilómetros, el litoral valenciano presenta aproximadamente 10 puertos cada 100 Km., índice muy por encima del resto de Comunidades españolas. La densidad es de 36 amarres por Km., lo que es reflejo de una red bastante densa de puertos deportivos.

El tamaño promedio de las instalaciones es de 462 amarres por puerto. Valencia presenta un modelo más concentrado (con 474 amarres por puerto), seguida de Alicante con un modelo más fragmentado (con 387) y, por último Castellón (con 205). Por lo tanto, el tamaño medio de las instalaciones es bastante grande.

Otro parámetro que permite evaluar la densidad de puertos deportivos es la distancia media a puerto deportivo. Un 73% de estas distancias son inferiores a 12,51 Km., por lo que existe una buena cobertura, sobre todo en determinados tramos de costa de la provincia de Alicante como El Campeño-Alicante y Torrevieja-Pilar de la Horadada.

En relación con la calidad de los puertos deportivos, considerando los equipamientos y servicios que tienen, se pueden realizar las siguientes consideraciones:

- Puertos de alta calidad: Todos los galardonados con bandera azul más el Club Nàutic de Castelló y las dársenas de Port Saplaya (l'Alboraià), de El Perelló (Sueca) y de la Dehesa de Campo Amor (Orihuela).
- Puertos de calidad media: Club Nàutic de Vinaròs, Benicarló, Puerto Deportivo de Canet d'En Berenguer, Club Nàutic de Cullera, Dársena de La Goleta, Puerto de Xàbia, Puerto Deportivo Puerto Blanco de Calp, Puerto Deportivo Luis Campomanes, Puerto de la Vila-joiosa, Dársena Costa Blanca de Alicante, Real Club de Regatas de Alicante, Tiro Pichón en la zona del Cocó de Alicante y Puerto de Santa Pola.
- Puertos susceptibles de mejorar: El Port de Peníscola, Dársena el Portet de l'Olla de Altea, Port d'Altea, Club Nàutic de Benidorm y Puerto Deportivo de la Poblá de Farnals, presentan instalaciones susceptibles de mejorar desde el punto de vista de los servicios ofrecidos en amarres, a embarcaciones, comerciales y al usuario. La Dársena Les Bassetes de Benissa y la Dársena en la Partida la Galera d'Altea pueden mejorar los servicios a embarcaciones, las comerciales y al usuario.

En resumen, la Comunidad Valenciana tiene una situación geográfica privilegiada y cuenta con un litoral que permite el disfrute de una climatología buena para la práctica de los deportes náuticos. Los puertos pueden y de hecho funcionan como puntos de atracción de un turismo de calidad, que influye en la producción de renta y empleo. Sin embargo, en ciertos casos los puertos son pequeños y sólo pueden recibir pequeñas embarcaciones, no se promocionan como oferta turística de los municipios, hay escasez de amarres para los visitantes (la mayor parte son de propietarios locales), no existen centrales de reservas, falta personal especializado para atender la demanda y la colaboración entre los puertos deportivos es escasa.

En cuanto a los puertos, incluidos los comerciales o del Estado, el artículo 23 dice que la Generalitat impulsará, coordinadamente con la Administración estatal y local, la gestión integrada de los mismos, orientando sobre todo los usos y la ordenación de sus entornos. Los planes territoriales y urbanísticos de los municipios valencianos que cuenten con puertos comerciales deberán recoger las previsiones más importantes derivadas de la planificación sectorial portuaria, establecida en sus Planes directores. En este sentido se reflejarán las posibles ampliaciones de las instalaciones, sus accesos viarios y ferroviarios, los principales usos y las relaciones puerto-ciudad. Incide en el mismo sentido, con algún detalle más, lo que establece el artículo 58 del plan de acción del litoral, cuando dice que:

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en su normativa reguladora los entornos portuarios tendrán la consideración de suelo urbano, por lo que deben ser objeto de ordenación pormenorizada.

2. A estos efectos, los Planes Generales deberán estudiar la relación puerto-ciudad, los accesos, las posibles ampliaciones y los usos a implantar en los entornos portuarios.

Por lo que respecta específicamente a los puertos deportivos, que son de competencia autonómica, se propone en el artículo 24 también esa gestión con visión integral o integrada y la creación de una red autonómica dependiente de la Conselleria competente en la materia. Los objetivos de la red serán los establecidos para los puertos en el Plan de infraestructuras estratégicas de la Comunidad Valenciana. Para dar respuesta a la demanda creciente de amarres se potenciarán las llamadas marinas realizadas sin ganar terreno al mar³⁶ y se deben reformar, reorganizar, ampliar y mejorar los espacios portuarios actuales evitando construir, salvo excepciones debidamente justificadas, nuevas instalaciones portuarias. En su caso, su proyecto se someterá –dice el párrafo segundo del mismo artículo 24- a estudio de impacto ambiental. También se estipula que la construcción de espigones y rompeolas quedará supeditada a dicho estudio, procurando en cualquier caso que los cambios producidos en la dinámica litoral no afecten a las praderas de *Posidonia*.

En cuanto a las actividades y usos, el artículo 30 recomienda que pese a que la fachada costera debería seguir centrándose en los terciarios no debe descuidarse un uso primario y secundario de la misma por razones de sostenibilidad, si bien entiendo que el industrial es incompatible con el turístico y debería reservarse a suelos en bandas más interiores. De hecho, esta es una parte de las previsiones del artículo 31 que lleva por título “Desplazamiento de la actividad económica hacia el interior”, bastante elocuente. En esta línea y con más sustantividad, está la previsión del artículo 32 donde se dice que los planes generales no clasificarán nuevos suelos urbanizables de uso industrial en primera línea de costa a menos de 1000 metros del límite interior de la ribera del mar, excepto en aquellos municipios con puertos comerciales en los que sea posible consolidar los actuales polos industriales y logísticos, y que las revisiones del plan general buscarán emplazamientos alternativos siguiendo esta consigna. El mismo artículo da unos ejes alternativos que considera de adecuados para este propósito.

Sin embargo la actividad turística no está proscrita de las comarcas interiores, y el artículo 33 nos recuerda que el Plan de Acción Territorial del sistema rural valenciano previsto en la LOTPP, establecerá aquellos municipios del interior que deban ser potenciados como centros turísticos alternativos, en tanto que capaces de desarrollar una oferta global, diversificada y complementaria a la tradicional del litoral.

Centrada en la costa la vocación turística podemos entender, por consiguiente, que el artículo 34, y en desarrollo del mismo los artículos 35 a 41 contengan previsiones de lo más variado para enriquecer y ordenar esta función del litoral. Para ello se promueve el turismo cultural y de ocio, la voluntad de desestacionalizar la ocupación mediante la provisión de servicios y dotaciones públicas, indicando, por ejemplo, que cualquier nuevo sector residencial ubicado en municipios del ámbito

estricto, y dentro de la franja de 1.000 metros de la costa, debe destinar parte de su edificabilidad a estos usos de servicio y dotación (art. 37). La proporción de los usos terciarios se establecerá en el plan general, sin que en ningún caso pueda ser inferior al 20 por ciento de la edificabilidad total del sector. Se pretende sustituir la edificabilidad residencial por terciaria disponiéndose que cada metro cuadrado de techo residencial que se reduzca se podrá sustituir por dos de techo terciario, sin que se altere el uso residencial predominante del sector, ni rebasar el límite máximo establecido para el suelo urbanizable en la Ley de suelo no urbanizable. Perfectamente incardinables en esta voluntad son los artículos que se ocupan de promover los complejos residenciales-asistenciales (art. 38), o los campos de golf, que ahora deberán estar desvinculados de operaciones urbanísticas residenciales, o la indicación de que los planes generales de las principales zonas turísticas y poblacionales habrán de procurar la reconversión de segundas en primeras residencias y además reservarán especialmente suelo para la implantación de equipamientos educativos, sanitarios, servicios públicos, centros comerciales y de ocio, y vivienda protegida (art. 41).

Deseos todos ellos que son indicativos pero dependerán en su realización de la práctica urbanística y de la acción planificadora municipal, a la que se puede dirigir y supervisar pero, como es sabido, no se puede sustituir.

LA COSTA Y SUS INFRAESTRUCTURAS EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA

Sin duda y dada la presión constructiva existente sobre la costa habría que ver, en el caso valenciano, qué dispone la legislación urbanística para su ordenación y planificación. Para ello, por de pronto, y aunque se alburan ciertas modificaciones en la norma, podemos dedicarle a la Ley autonómica 16/2005, de 30 de diciembre (LUV), un repaso en aquellos puntos que más directamente se refieren a lo concerniente a esta zona, máxime en su tratamiento como dominio público o dentro de la planificación estructural.

Entendamos en primer término que el concepto de planeamiento al que nos referimos no va prescrito para la acción estrictamente de urbanización de un área o dominio, si no que, como define la misma norma valenciana, comprende todas las actuaciones tendentes a “ordenar el destino de los terrenos, su utilización y las construcciones en ellos previstas, así como las acciones públicas o privadas precisas para su transformación o conservación”³⁷, atendiendo a las necesidades de la población y del equilibrio territorial. En este sentido, uno de los objetos de planeamiento será aquello que está calificado como demanio costero y los espacios con determinación estatutaria singular que pertenecen a este ámbito y valdría para su preservación ordenar su uso dentro de la misma naturaleza y régimen jurídico del bien y para encauzar las acciones de cualquier tipo que puedan recaer sobre el mismo.

Ahora bien, como estamos más allá del régimen del suelo, en cuanto entramos a su ordenación, lo primero que nos interesa saber, en el caso valenciano, es qué tipo de planeamiento

y de determinaciones le resultan aplicables. Esto nos remite antes que nada, como acabamos de indicar, a la estructura de ordenación aplicable que estipula la regulación autonómica a estos efectos. Y la LUV nos sitúa en el concepto de ordenación estructural, que es (artículo 36) el conjunto de determinaciones que sirven para dar coherencia a la ordenación urbanística del territorio en su conjunto, y, en particular -entre otras, como la clasificación del suelo o las reservas de suelo dotacional público, las directrices de ocupación del territorio y la ordenación del suelo no urbanizable-, incluye el tratamiento de los bienes de dominio público no municipal. Esta ordenación, esta descripción estructural, deberá constar en el plan general y aprobarse definitivamente por la Generalitat Valenciana y parece que puede reconocerse sin mayores problemas como alusiva y comprensiva del demanio costero.

Así pues, situados en ese ámbito de la ordenación lo siguiente que deberíamos ver es el instrumento de planeamiento que mejor casa o podría casar con la planificación concreta de este tipo de espacio en general, más allá de las especificaciones que vengan dadas por otras condiciones singularizadas del mismo desde un punto de vista urbanístico, como puede ocurrir en el caso de comprender un continuo del desarrollo urbanístico, por ejemplo en ciertas áreas como las adyacentes recreativas o incluso residenciales de un puerto otra zona que en realidad está inserta en la franja costera y hasta ocupa terreno demanial, concreción esta del ejemplo en la que no vamos a entrar y que, en realidad, mayormente, también se reservaría al tipo de plan que vamos a aludir. Y es que, entre los instrumentos de planeamiento de que se provee la LUV, los que sirven para ese desarrollo planificador de la costa en general serían los llamados planes especiales.

Según el artículo 38, letra d) de la Ley 16/2005, éstos sirven para el desarrollo, complemento o incluso modificación del planeamiento general y parcial, cumpliendo cualquiera de los siguientes cometidos: “crear o ampliar reservas de suelo dotacional; definir y proteger las infraestructuras o vías de comunicación, el paisaje y el medio rural; adoptar medidas para la mejor conservación de inmuebles de interés cultural o arquitectónico; definir las condiciones de urbanización y edificación de ámbitos concretos sujetos a actuaciones urbanísticas singulares; concretar el funcionamiento de las redes de infraestructuras; y vincular áreas o parcelas, urbanas o urbanizables, a la construcción o rehabilitación de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.” Lo cual, dejando a banda aquello que no nos interesa directamente, vemos que comprendería sin mayores problemas al ámbito costero tanto desde el punto de vista de las infraestructuras o del propio espacio, lo mismo para definirlo y ordenarlo, como incluso para detallar una actuación singular en el mismo. Ciertamente, en algún caso se podría comprender que también le cabría aplicar, pero ya de forma mucho más singular y por otras razones, la figura del catálogo de bienes patrimoniales y espacios protegidos (art. 38, letra e), pero aquí debería concurrir, efectivamente, la condición de que hubiera algún régimen de conservación más estricto que quisiéramos que impusiera sus determinaciones el plan en ese lugar determinado, lo cual es mucho más puntual³⁹.

El siguiente elemento de la LUV en el que debemos entrar por tener referencias que afectan de forma colateral pero también expresa a la comprensión urbanística del litoral está en el capítulo III, Título II de la misma, que se refiere a la ordenación estructural, tanto en las calificadas como directrices definitorias de la estrategia urbana y de ocupación del territorio como en las que se denominan determinaciones sustantivas de la ordenación estructural. El objeto de las primeras es, según indica el artículo 43:

1. Adecuar la ordenación municipal a la política territorial de la Generalitat manifestada en los principios contenidos en la legislación en materia de ordenación del territorio y protección del paisaje y, en especial, a los instrumentos que la desarrollen, así como su coordinación con las distintas políticas sectoriales.
2. Identificar los objetivos fundamentales del plan general en coherencia con la política urbanística y territorial municipal, diferenciándolos de sus previsiones instrumentales susceptibles de ser modificadas con mejoras alternativas que persigan la misma finalidad.

Por consiguiente, y conforme al punto primero, la planificación y las regulaciones municipales deberán atender, merced a lo que se haya determinado en las aludidas directrices, a la ordenación territorial y a las previsiones dadas desde la normativa sectorial aplicable, en nuestro caso tanto a lo que se refiere a los planes de acción de que provee la Ley de ordenación del territorio del país valenciano y otros tipos de planes y políticas sectoriales, como también, sin duda (si se prevé la incidencia de lo menos, se prevé la incidencia de lo más), con los que vengan desde el marco estatal, incluyendo para el caso la normativa que en su competencia sea aplicable al dominio costero y los planes que se prevean sobre el mismo o afecten a puertos comerciales, instalaciones, ordenación de la costa, etc.

Precisamente entre las directrices, ya con mayor grado de detalle, el artículo 45 dice que las mismas también habrán de servir al objeto de definir los criterios y usos del suelo, de los recursos hídricos, de la protección del medio natural, rural y cultural, prevención de riesgos naturales y, finalmente, ordenación del litoral. Ciertamente la provisión de elementos que se hace en este precepto es un tanto dispar, al menos por su categoría, por su complejidad y naturaleza jurídica; en realidad el litoral, quizá los usos del suelo y la protección del medio natural, aunque con vocaciones en algún punto coincidentes y en otras bien distintas, son las que tendrían una mayor relevancia dentro de la relación citada. En cualquier caso lo que sí se deja claro es que mediante las directrices de ordenación y planificación, directrices que no son (posiblemente sea más apropiado decir que no habrían de ser) meras formulaciones de criterios generalistas bienintencionados⁴⁰, se han de dar las pautas y las estipulaciones para condicionar y dirigir la ordenación urbanística.

Tengamos en consideración también que las directrices no pueden cambiarse de forma sencilla, sino que de alguna manera se ha pretendido que queden blindadas a mutaciones

circunstanciales, muestra por lo tanto que debería ser de su carácter medular en el ámbito ordenador⁴¹.

En cuanto a lo que han de definir, según el artículo 45 punto séptimo, las directrices respecto del litoral, se estipula:

- a. En los municipios costeros, las directrices establecerán criterios rigurosos y concretos para la racional utilización del litoral, acordes con los establecidos tanto en la legislación estatal vigente en la materia como en la legislación autonómica de ordenación del territorio y protección del paisaje, y, en todo caso, de acuerdo con lo que establezca el Plan de acción territorial que lo ordene.
- b. Para aquellas áreas que el Plan clasifique como urbanizables, establecerá criterios concretos respecto de los tipos edificatorios, su volumen, altura y las condiciones de accesibilidad a la costa y de integración paisajística.
- c. En las que clasifique como no urbanizables, fijará los objetivos y estrategias para su protección o recuperación natural y paisajística y las condiciones para su utilización sostenible, sea pública o privada

Las determinaciones son bastante expresivas, si bien generales, como no podía ser de otro modo, dirigiendo a la legislación estatal y autonómica sectorial o de ordenación del territorio, lo cual nos remite al cumplimiento de la Ley de costas y a la de puertos y en lo autonómico a la de ordenación del territorio, a los planes de acción territorial, que en la norma valenciana prevé, como sabemos, un plan de ordenación del litoral.

De lo indicado hasta este punto de la legislación urbanística valenciana en cuanto a su consideración e implicación del litoral, además de lo que se refiere a la ordenación y a las directrices, no podemos dejar de lado, naturalmente, lo que se especifica en cuanto a las condiciones y régimen a que habrá de sujetarse la disposición urbanística por lo que toca a los bienes de dominio público no municipal, como ya habíamos anunciado al inicio de este punto. En este sentido interesa en particular lo que establece el artículo 51 de la LUV:

- “1. El planeamiento, en todas las clases de suelo, reflejará la existencia o las previsiones de bienes y obras de dominio público no municipal, así como las áreas de protección y servidumbre que les sean propias conforme a su legislación reguladora. En ningún caso, podrá establecer disposiciones contradictorias con dicha legislación.
2. El planeamiento reflejará las previsiones de construcción de dotaciones e infraestructuras que estén en fase de ejecución o de proyecto.
3. A tal efecto, el promotor del planeamiento recabará información de los órganos de la administración y de aquellas personas, físicas o jurídicas, privadas que sean titulares o puedan promover tales proyectos, debiendo éstos emitir informe en un plazo no superior a dos meses. El Plan incorporará la información que se consigne en el informe y, si éste no se emitiese en plazo, la que conste en los planes sectoriales, deslindes aprobados o registros públicos, o se derive de la realidad topográfica.

4. Los planes reflejarán, asimismo, las zonas de dominio público y afección de los bienes naturales conforme a la legislación sectorial que los regule, y en particular las de protección de las captaciones de agua a las que se refiere el artículo 18 de la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje⁴².”

Así, por consiguiente, hay una concreta obligación de la planificación para contener y dejar a su propio regimiento y vocación lo que se refiere a los bienes demaniales, incluido el costero y marino, no sólo en lo que es su regulación propia y lo que pueda establecerse conforme a su naturaleza pública, sino también para hacer suyas las previsiones de protección, obras y servidumbres que sean precisas; reflejar y dejar margen, integrándolas en el plan, las dotaciones e infraestructuras que se prevean en este espacio; recabar la información de las Administraciones competentes en el demanio, e incorporar para su efecto lo que sean planes, deslindes y proyectos o estipulaciones que graviten sobre el mismo, y en definitiva, deben reflejar el dominio público y la afección de los bienes naturales conforme a la legislación sectorial que los regula, inserta y con salvedad suficiente en el panorama del Plan y sus previsiones.

PREVISIONES NORMATIVAS DE NATURALEZA URBANÍSTICA EN EL PLAN DE ACCIÓN DEL LITORAL

En las pautas de ocupación de la franja litoral, el Plan de Acción del Litoral valenciano apuesta por un modelo de concentración intensiva de la edificación (art. 42.1) que tenga como presupuestos centrales la integración y coordinación entre los núcleos de población litorales⁴³ y la adopción de una serie de medidas dirigidas a coadyuvar el cumplimiento de la Ley de Costas. En este sentido se estipula que los nuevos sectores de suelo urbanizable residencial o terciario que se clasifiquen en municipios del ámbito estricto costero (que ya definimos anteriormente coincidiendo con el ámbito turístico litoral municipal) deberán no superar en su ocupación la quinta parte en planta de la superficie de la parcela, dentro de la zona de influencia de los 500 metros definida por la Ley de Costas (art. 42.2), así como la recuperación del demanio que haya sido ocupado por edificaciones no autorizadas. A este efecto, facilitará el deslinde o la modificación del deslinde actual en aquellos tramos de costa donde existan dudas sobre la posible invasión del dominio público. Todo esto no implica sino modular el cumplimiento de las prescripciones de defensa del dominio público marítimo-terrestre que dispone la Ley de Costas de 1988.

A efectos del plan, se consideran zonas sujetas a ordenación diferenciada (conforme con el artículo 47 del propio plan) cualquier nuevo desarrollo urbanístico que se proponga en la zona de influencia de 500 metros contemplada en la Ley de Costas, especialmente los situados en primera y segunda línea y su vocación, al menos según indica el mismo artículo en su párrafo segundo, será contribuir a la protección de los espacios naturales y evitar producir sobrecargas en las redes generales de infraestructuras y de servicios existentes en el territorio⁴⁴. Para ello, se dispone que los planes generales de ordenación de los municipios litorales del ámbito estricto

establezcan una red primaria o estructural de protección del borde costero, que se integrará dentro de las reservas de terreno con destino dotacional público. Por su cometido específico y posición estratégica estos terrenos forman parte de la estructura del desarrollo urbanístico del territorio ordenado. En el artículo 49 donde se hace esta previsión, además, se consigna que la finalidad de esta reserva de suelo dotacional es:

“a) Garantizar el uso público del borde costero.

b) Asegurar la continuidad longitudinal y transversal de los sistemas y corredores naturales existentes, como cordones dunares, cursos fluviales, vías pecuarias o senderos tradicionales.

c) Favorecer la homogeneidad de los desarrollos que junto a él se produzcan, asegurando la continuidad de los paseos marítimos, de los frentes de fachada y de las tipologías edificatorias utilizadas.

3. Para su definición es necesario la realización de perfiles longitudinales y transversales del tramo de costa en cuestión. Con carácter general ocupará la franja de 100 metros correspondiente a la servidumbre de protección establecida por la legislación en materia de costas. Cuando concurren circunstancias que así lo aconsejen está distancia podrá reducirse alcanzando, como mínimo, una franja 20 metros, correspondiente a la servidumbre de tránsito ampliada prevista en la citada legislación. En cualquier caso, su anchura la fijará el planeamiento urbanístico dependiendo del tipo de costa de que se trate.

4. Los usos concretos de la red primaria o estructural de protección del borde costero deben proponerse en el planeamiento general. En principio, puede destinarse a alguno de los siguientes usos: espacios libres (parque público o jardines), viario (paseo marítimo, aparcamiento) o equipamientos (deportivos, servicios públicos).”

Además en otra disposición⁴⁵ se establece que la red primaria de protección del borde costero es independiente de la clasificación del suelo, sin perjuicio de su posible inclusión o adscripción a los distintos sectores del suelo urbanizable, a efectos de su obtención y ejecución. Tengamos esto en consideración a saber de que la clasificación del suelo en la zona de influencia del demanio marítimo-terrestre calificará el suelo comprendido en esta zona como urbano, urbanizable o no urbanizable siempre de forma motivada, dando las razones de porqué se excluye de considerarlo protegido ya que, en otro caso, todo el suelo no urbanizable integrante comprendido en ella que cuente con valores naturales o paisajísticos, tendrá la consideración de suelo protegido.

En este sentido, el artículo siguiente, el 51, especifica que la sectorización del suelo urbanizable comprendido en todo o en parte en la zona de influencia, además de cumplir lo establecido en la legislación urbanística vigente, deberá cumplir los siguientes criterios adicionales:

a) Posibilitará la continuidad de los desarrollos existentes y la articulación entre espacios urbanizados y no urbanizados.

b) Justificará la delimitación, en su caso, en relación con la red primaria de protección del borde costero.

c) Propiciará la asunción y reparto de cargas y medidas compensatorias, procurando delimitaciones pasantes con la suficiente profundidad, frente a disposiciones paralelas al mar.

Por lo tanto, tiene lógico interés lo que se disponga normativamente en el Plan de Acción del Litoral en cuanto al suelo no urbanizable de la zona de influencia que, sin mucha definición en la parte dispositiva y documental, se entiende que es la aneja al demanio y que debería ser el beneficiado por la disposición que se hace de su clasificación y usos como se acaba de ver; así se dice (art. 53) en cuanto a las clases del mismo y las condiciones a que debe destinarse que:

“1. El suelo no urbanizable de la zona de influencia está integrado por terrenos que cuentan con valores naturales o paisajísticos que los hacen merecedores de una especial protección, así como por aquéllos otros en los que esté acreditada la presencia de riesgos de inundación y de erosión costera.

2. Los Planes Generales calificarán el suelo no urbanizable de la zona de influencia en dos categorías, protegido y común, tal como se entienden en la Ley del Suelo No Urbanizable. Cuando discorra por esta clase de suelo, la red primaria de protección del borde costero se ampliará hasta abarcar a todo el espacio natural o zona de riesgo.

3. El suelo no urbanizable común sujeto a riesgo de inundación y de erosión costera también debe quedar al margen del proceso urbanizador en los términos previstos en el artículo 5 de la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, excepto en aquéllos casos en los que el propio desarrollo urbanístico asuma la ejecución de las actuaciones estructurales necesarias para su completa eliminación o cuando se pueda integrar el riesgo en la ordenación. En este último supuesto los terrenos inundables deberán destinarse a espacios libres o zonas verdes, no pudiendo ser objeto de urbanización y edificación. Se mantendrán en su estado natural sin perjuicio del desarrollo las actuaciones necesarias para su recuperación y regeneración medioambiental.”

Nos quedará ver, por lo tanto, ya que se entra con bastante voluntad reguladora a la clasificación de suelo en este ámbito -lo que no puede ser sino apreciado como acertado y con voluntad de ordenación directa, lo que se ha previsto para las reclasificaciones del mismo y lo que deben ser las condiciones estipuladas para el suelo urbanizable y sus tipos.

En cuanto a la reclasificación del no urbanizable en la zona de influencia solamente se admitirá si es un suelo no urbanizable común y habrá de hacerse en la revisión del plan general y no mediante los socorridos planes parciales, y además de cumplir con las medidas que son exigibles ante cualquier recalificación de este género, deberá⁴⁶:

- Establecer medidas compensatorias para estabilizar la línea de costa y la posterior regeneración de la playa, si la actuación se pretende desarrollar en un tramo regresivo.

- Integrar en la actuación las masas arboladas que pudieran existir. En el caso de las sierras litorales, la masa forestal en contacto con la ribera del mar debe incorporarse a la red primaria de protección del borde costero.

Ahora veamos lo correspondiente a la ordenación del suelo urbanizable. Si se trata de un urbanizable no programado la ordenación pormenorizada debe garantizar al menos los cien metros de servidumbre de protección de la Ley de Costas y en ese espacio, que será equivalente a la red primaria, es donde deben establecerse los equipamientos básicos. En cuanto a los criterios de la ordenación pormenorizada el mismo artículo 55 impone los siguientes:

- a) Los estándares dotacionales de la red secundaria no pueden ser objeto de minoración.
- b) Cualquier nuevo sector residencial debe destinar parte de su edificabilidad a usos terciarios en los términos establecidos en el artículo 37 de esta normativa.
- c) La reserva de suelo dotacional destinada a aparcamiento deberá tener en cuenta las necesidades tanto de la población estacional como de la permanente. Además, debe procurarse el diseño de espacios multiuso (aparcamiento y espacio libre, aparcamiento y zona deportiva) con el objeto de favorecer su utilización fuera de la época estival.
- d) Los Planes que establezcan la ordenación pormenorizada deberán contener gráficos prospectivos que orienten del resultado de la ordenación, así como secciones transversales y alzados de las fachadas marítimas.
- e) Los citados Planes tendrán en cuenta la integración paisajística de la ordenación, respetando los hitos, fondos de perspectiva y otros elementos definitorios del paisaje.
- f) Se evitará la acumulación de volúmenes y la formación de pantallas arquitectónicas, de forma análoga a lo previsto en la legislación de costas.

Si el suelo tuviera programa aprobado, o fuera urbano, el artículo 56 prevé las siguientes estipulaciones: ser objeto de ordenación pormenorizada y en aquellas áreas en que por sus peculiaridades se hayan de sujetar a plan de reforma interior el plan general habrá de expresar los elementos básicos de su ordenación, además en este tipo de suelos la red primaria de protección del borde costero se corresponderá con espacios urbanizados, en principio, no edificadas y en los tramos susceptibles de reurbanización se exigirán las mismas condiciones de calidad que a los nuevos desarrollos.

Y es que las fachadas marítimas se consideran un elemento más de la ordenación pormenorizada. Por ello, los planes generales (en suelo urbano) o, en su caso, los planes parciales (en suelo urbanizable sin programa), deben incluir la imagen final de las fachadas marítimas existentes y propuestas.

Añadamos, quizá con sentido más anecdótico, que el presente capítulo V se completa con una iniciativa que atiende, seguramente, a una visión más particular de la ordenación costera, si bien se incluye entre estos mismos artículos de

razón más práctica, general y ordenadora de acción urbanística; me refiero al proyecto de creación de lo que llama la "Ruta azul", en el espacio comprendido entre los puertos de Valencia y de Sagunto (art. 46.2). Los principios que deben regir la ordenación de la citada franja son:

- La gestión integrada de los puertos de Valencia y de Sagunto propiciando el traslado de la actividad más comercial del primero al segundo. Estrategia clave y de gran calado que, por lo demás, hasta el presente, no se está cumpliendo.
- La creación de un pasillo de infraestructuras resultado de desplazar la V-21 hacia el interior, por el que discurran agrupadas, además de dicha vía, el ferrocarril de alta velocidad y el de largo recorrido.
- La recuperación y estabilización de la costa norte del área metropolitana.
- La protección del espacio de huerta comprendido entre el pasillo de infraestructuras y la antigua carretera de Barcelona (actual CV-300).

Otra operación de similar intención sería la denominada "Mundo Ilusión" que pretende crear el mayor centro turístico del norte de la Comunidad Valenciana, alrededor del mencionado parque temático que figura en el ánimo y en la voluntad -convertida en proyectos y como vemos aquí también con presencia en las normas-, de la Generalitat (art. 46.3). Estos proyectos, de difícil catalogación, de extraña concepción temática y recreativa, abundan en la política valenciana con muy desigual fortuna para el interés general, y aunque se insertan dentro de las medidas normativas de ordenación en el apartado de regulación urbana no se comprende muy bien su inclusión en las mismas.

LA CUESTIÓN DE LA GESTIÓN INTEGRADA DEL ÁMBITO COSTERO

La problemática ambiental del medio costero, su fragilidad e importancia ecológica, el tema urbanístico, la planificación turística y su clara incidencia en la ribera valenciana, la necesidad de comprender que los municipios no resultan suficientes de forma autónoma para una adecuada ordenación de esta franja, la evidencia de que en este espacio concurren distintas competencias de diferentes Administraciones públicas, nos llevan a comprender que una de las estrategias imprescindibles pasa por la gestión integrada del ámbito litoral. En este sentido, en el caso valenciano nos encontramos con alguna medida reciente de integración de las distintas esferas de competencia que gravitan sobre el espacio litoral de la que vamos a dejar aquí simplemente noticia.

Nos referimos a la resolución de 21 de julio de 2005, de la directora general de relaciones con las Cortes y secretariado del Gobierno de la presidencia de la Generalitat valenciana, por la que se dispone la publicación del "Convenio marco de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Generalitat valenciana para la gestión integral del litoral de la Comunidad Valenciana"⁴⁷.

En éste, se manifiesta como objeto principal el establecer un marco estable de coordinación y colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Conselleria de Territori i Habitatge de la Generalitat Valenciana, con la finalidad de llevar a cabo una gestión integrada de las zonas costeras de la Comunidad Valenciana en el marco de la legislación de costas, la ordenación del territorio y la protección del medio ambiente, como base para el establecimiento de modelos de desarrollo sostenible del litoral. Para ello, ambas partes manifiestan su compromiso de prestarse apoyo técnico y coordinarse y cooperar de manera conjunta en las distintas actuaciones a llevar a cabo en la franja costera de la Comunidad Valenciana promovidas por cualquiera de ellas y se comprometen a colaborar en: la defensa del espacio costero para conseguir un mejor disfrute colectivo del mismo, dentro de las políticas de ordenación del litoral, gestión integrada y sostenibilidad llevadas a cabo por ambas Administraciones, especialmente la conservación y restauración, en su caso, de los ecosistemas litorales; las labores de vigilancia y control del litoral de este territorio y el intercambio de información relativa a la gestión del litoral.

El órgano que llevará a cabo el desarrollo de este convenio será una Comisión mixta entre ambas Administraciones cuyas funciones serán:

- Analizar los proyectos a desarrollar en el ámbito territorial del Convenio.
- Facilitar la coordinación de las previsiones y planes de cada Administración, racionalizando, de esta forma, la planificación integral de la franja litoral.
- Estudiar, conjuntamente, la posible incidencia de cada actuación en el ámbito global de las competencias respectivas.

- Proponer convenios específicos de desarrollo del Convenio marco.

En desarrollo de este convenio el Ministerio de medio ambiente y medio rural y marino y la Generalitat Valenciana acordaron, en una reunión celebrada el 27 de enero de 2007, reactivar los acuerdos suscritos entre ambas Administraciones para la gestión integral del litoral de esta Comunidad Autónoma, habiéndose establecido un presupuesto del Ministerio de casi 30 millones de euros, "por encima de la media anual de 20 millones de euros, invertidos en el período 2000-2004 en las costas valencianas".

El objetivo declarado es "promover un desarrollo más sostenible del litoral, defender el dominio público marítimo-terrestre y recuperar los ecosistemas litorales, especialmente en los tramos que están declarados espacios protegidos". También se incluyen como objeto de colaboración acondicionar zonas de amortiguación o filtro entre los espacios urbanizados, los puntos de singular interés ambiental y, en general, todas las acciones de mejora de la calidad de las aguas.

Para la puesta en marcha del convenio marco se constituye una comisión mixta de seguimiento, integrada por tres representantes del Ministerio de Medio Ambiente y tres de la Generalitat Valenciana cuyas funciones son principalmente el análisis de los proyectos, la coordinación de las previsiones y planes de cada Administración, el estudio de la posible incidencia de cada actuación y las propuestas de los correspondientes convenios específicos de desarrollo de este convenio marco, pero se ha considerado también dar participación a los ayuntamientos implicados.

BIBLIOGRAFÍA

ALMENAR, R. BONO, E. y GARCÍA, E (dirs.), *La sostenibilidad del territorio. El caso valenciano*. Edit. Universitat de València, Bancaixa. Valencia Ciudad, 1998.

CALS GUELL, J., "Turismo y política turística en España". *El sector terciario de la Economía española*. Madrid, 1991.

DE ROJAS MARTÍNEZ-PARETS, F., "El problema de las Zonas Sensibles y las Zonas Vulnerables en la Comunidad Valenciana". Nº 7 de la revista científica y jurídica *ALQUIBLA* del Centro de Estudios de la Vega Baja. Universitat d'Alacant y Universitat Miguel Hernández d'Elix. Orihuela, 2001.

FERNANDO VERA, J., LOPEZ PALOMEQUE, F., MARCUENA, M.J. y ANTON, S., *Análisis Territorial del Turismo*. Barcelona, 1997.

LAGUNA, E., *Reencontrar la naturaleza del litoral valenciano*. Conselleria de Medi Ambient. Generalitat Valenciana

MARTÍNEZ DE ANGUITA, P. (coord.), *Planificación física y ordenación del territorio*. Dykinson. Madrid.

PARADA, R., *En Derecho Administrativo III, Bienes públicos, Derechos urbanísticos*, 8ª ed. Edit. Marcial Pons, 2000.

PULIDO FERNÁNDEZ, J.I., "El medio ambiente en la política turística española" *Quaderns de política econòmica*. Vol 7. May-agosto 2004. Universitat de València.

RUIZ, E. y GUIA, J., "Financiación del municipio turístico y competitividad: estudio de los municipios turísticos de Catalunya", comunicación presentada en *XIII Simposio Internacional de Turismo y Ocio*, ESADE, abril 2004.

SEOANE CALVO, M.; VARELA DIAZ, R., *Manual de contaminación marina y restauración del litoral*. Madrid, 2000.

TORRES, E., "Una aproximación a la sostenibilidad económica de los procesos de desarrollo turístico", en VALDÉS, L. y PÉREZ, J. M.: *Experiencias públicas y privadas en el desarrollo de un modelo de turismo sostenible*, Fundación Universidad de Oviedo, Oviedo, 2003.

- 1 http://www.osservatoriomare.lazio.it/beachmed/Rapporti_Fase_A/Valencia_rapporto/Introduzione.pdf
- 2 Poco más de una cuarta parte del territorio está por debajo de la cota de los 200 metros y otra cuarta parte está por encima de los 800, incluso un 7% supera los 1000 metros.
- 3 ALMENAR, R. BONO, E.; GARCÍA, E. (dirs.), *La sostenibilidad del territorio. El caso valenciano*. Edit. Universitat de València, Bancaixa. Valencia Ciudad, 1998. Pg. 65 y sigs.
- 4 <http://es.encarta.msn.com/encnet/refpages/RefArticle.aspx?refid=761573717&pn=2>
- 5 ALMENAR, R. BONO, E.; GARCÍA, E. (dirs.), *La sostenibilidad del territorio. El caso valenciano*. Op.cit. Pg. 65 y sigs.
- 6 La mayor parte de los datos y criterios de este apartado son extraídos del técnico en gestión del medio natural Emili Laguna, en su artículo, de título *Reencontrar la naturaleza del litoral valenciano*. Conselleria de Medi Ambient. Generalitat Valenciana. http://www.uv.es/metode/anuario2000/70_2000.html
- 7 SEOANES CALVO, M.; VARELA DIAZ, R., *Manual de contaminación marina y restauración del litoral*. Madrid, 2000. Destacamos que en el mismo se contiene una extensa relación y análisis de los impactos sobre el litoral y sobre el medio marino que puede producir la actividad turística y residencial, especialmente desde la página 359 y ss.
- 8 CALS GUELL, J., "Turismo y política turística en España". El sector terciario de la Economía española. Madrid, 1991. FERNANDO VERA, J., LOPEZ PALOMEQUE, F., MARCUENA, M.J. y ANTON, S., *Análisis Territorial del Turismo*. Barcelona, 1997.
- 9 En este sentido desarrolla su artículo PULIDO FERNÁNDEZ, J.I., "El medio ambiente en la política turística española" *Quaderns de política económica*. Vol 7. May-agosto 2004. Universitat de València. "España es la tercera potencia turística mundial por ingresos de divisas y la segunda por número de visitantes, y probablemente la primera en ingresos netos de divisas. En 2003 recibimos 52,5 millones de turistas extranjeros, más que habitantes, a los que hay que sumar los más de 30 millones de excursionistas y los turistas nacionales. Para el año 2020, según la OMT, España recibirá 71 millones de llegadas de turistas internacionales, un 35 por 100 más que en 2003, ocupando el cuarto lugar del mundo como destino turístico, después de China, EE. UU. y Francia, y por encima de países como Italia, Reino Unido, México, Rusia y la República Checa.
- El número de establecimientos hoteleros asciende a 16.739, con un total de 1.395.383 plazas hoteleras. Por otro lado, nuestro país dispone, por ejemplo, de 262 campos de golf (un 227,5 por 100 más que en 1981), de 275.777 embarcaciones de recreo (244,75 por 100 más que en 1981) y 254 puertos deportivos y estaciones náuticas. Los ingresos por turismo en 2002 superaron los 35.543 millones de euros, mientras que los gastos de los españoles en el exterior apenas alcanzaron los 7.000 millones de euros, obteniendo, por tanto, unos ingresos netos superiores a los 28.523 millones de euros. El turismo representa el 11,8 por 100 del Producto Interior Bruto (PIB) y aporta cerca de 1,6 millones de empleos (el 11 por 100 de la población ocupada total). Además, el 80 por 100 de los flujos turísticos que recibe España se dirigen a la costa, lo que convierte a nuestras playas en uno de los pilares básicos de la economía española, y el restante 20 por 100 al interior.*
- En consecuencia, el modelo turístico español sigue dependiendo en gran medida del turismo masivo de "sol y playa", cuyo proceso productivo descansa, básicamente, en un ciclo de transporte y otro de estancia, lo que origina efectos ambientales negativos (ver cuadro 1) derivados de los desplazamientos de los ciudadanos a los destinos turísticos –de carácter muy estacional– y de la concentración de la oferta en el territorio del litoral español, lo que ha generado la degradación de los frágiles recursos ambientales costeros. (...) El fenómeno de las segundas residencias supone una ocupación excesiva de un recurso cada vez más escaso, el suelo costero, pero, además, genera resultados socioeconómicos locales poco rentables a lo largo de su ciclo de vida útil debido a su baja ocupación y reducido gasto diario, aunque a corto plazo, vía transferencia de rentas consecuencia de la inversión inicial y gracias al efecto multiplicador inicial de la industria de la construcción, pudiera parecer otra cosa (Prats, 2004; Perelli, 2004)."*
- 10 TORRES, E., "Una aproximación a la sostenibilidad económica de los procesos de desarrollo turístico", en VALDÉS, L. y PÉREZ, J. M., *Experiencias públicas y privadas en el desarrollo de un modelo de turismo sostenible*, Fundación Universidad de Oviedo, Oviedo, 2003. Pg. 101.
- 11 Según expresa de forma prácticamente textual PULIDO FERNÁNDEZ, J.I., Op. Cit. Pgs. 107 y ss.
- 12 RUIZ, E. y GUIA, J., "Financiación del municipio turístico y competitividad: estudio de los municipios turísticos de Catalunya", comunicación presentada en XIII Simposio Internacional de Turismo y Ocio, ESADE, abril 2004.
- 13 Decreto 71/2000, de 22 de mayo del Consell de la Generalitat Valenciana.
- 14 Art. 2 LOTPP.
- 15 Puede pensarse en un principio que la LOTPP al igual que lo fue su predecesora, la Ley de Ordenación del Territorio 6/1989, de 7 de julio, es un texto nada pragmático y vacío de contenido, pero nada más lejos de la realidad, pues sus contenidos se han ido introduciendo en el tejido urbanístico hasta atraparlo en sus limitaciones, y así lo hemos comprobado en la LUV y en el Reglamento de ordenación y gestión territorial y urbanística, que la desarrolla.
- 16 No pasemos por alto tampoco lo que se dispone al mismo efecto en los artículos 20 y 23, relativos a la protección del medio natural y a la implantación de infraestructuras ya que también y muy particularmente el espacio costero se ve implicado en estos dos ámbitos.
- 17 Disponible en www.cma.gva.es/ETCV
- 18 Artículo 3 de la parte dispositiva del plan.
1. La documentación del Plan de Acción Territorial del Litoral consta de Documento de información, Documento de objetivos y estrategias y Estudio para la evaluación ambiental estratégica. A su vez, el Documento de objetivos y estrategias está integrado por: Memoria justificativa, Normativa y Programa de Actuaciones.
- Lo Planos de información, están integrados en el Documento de información, mientras que los Planos de ordenación, que corresponden al modelo territorial futuro, forman parte del Documento de objetivos y estrategias.*
2. Sólo la Memoria justificativa y la Normativa del Plan de Acción Territorial tienen carácter vinculante.
- Artículo 4.

Los particulares, al igual que la Administración, están obligados al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente Plan de Acción Territorial, así como en todos los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico que se aprueben en complemento o desarrollo del mismo.

19 Documento de información del plan. Pg. 4.

20 Vid. En relación, artículo 9 de la normativa del plan.

21 Según se nos informa a la hora de encarar esta aportación para la obra desde la Dirección general de territorio y paisaje de la Conselleria de Medi Ambient de la Generalitat Valenciana. He considerado por consiguiente que a todo aquel que se interese por el estado y los diagnósticos del litoral valenciano y por los elementos principales de regulación y conceptos concretos de su ordenación, forzosamente, más allá de particulares enmiendas por venir, le resultará imprescindible venir a conocer los detalles del mismo y sus estipulaciones. El PAT del litoral por lo demás está accesible en su completa documentación en la misma página web de la Generalitat Valenciana:

<http://www.gva.es/jsp/portalgv.jsp?br=1&re=1&co=es&chflash=true&force=si>

22 Documento de información, páginas 21 y ss.

23 Artículo 20 del Decreto 67/2006.

24 www.rinamed.net/docs/prof/patricova/PATRICOVA.pdf. Aprobado en 2003.

25 DE ROJAS MARTÍNEZ-PARETS, F., "El problema de las Zonas Sensibles y las Zonas Vulnerables en la Comunidad Valenciana". Publicado en el nº 7 de la revista científica y jurídica ALQUIBLA del Centro de Estudios de la Vega Baja. Universitat d'Alacant y Universitat Miguel Hernández d'Elx. Orihuela, 2001.

26 Vid. Plan director de saneamiento y depuración de la Comunidad Valenciana 2001-2008.

27 Páginas 29 a 31.

28 El 60% del litoral son playas, una tercera parte de las mismas, además, presenta una intensidad de uso superior a la capacidad de acogida. Pág. 44 del documento de información.

29 -Vinaròs-Peñíscola. Frente en el que predomina la recesión, más acusada en la playa de Peñíscola y que se extiende por el norte a las playas del Río Cenia. La acreción es local y bajo condiciones de abrigo o apoyo.

- Alcala de Xivert-Orpesa. Predomina la recesión en todo el frente y solamente algunos tramos están en acreción, en algún caso apoyándose en el cabo de Orpesa., o en las obras artificiales.

- Benicàssim-Puerto de Castelló. El escaso tramo que ha podido ser sometido al modelo da como resultado un frente en acreción. Las causas hay que buscarlas en el apoyo del puerto de Castelló.

Puerto de Castelló-Puerto de Borriana. Contrasta este frente con recesión y acreción. La recesión es patente en todo el tramo norte del frente, si bien no ha podido ser sometida al modelo por las actuaciones antrópicas existentes. En general el frente es de recesión, con la particularidad de la acreción forzada en Borriana por las obras de abrigo del puerto.

- Puerto de Borriana-Puerto de Sagunt. El frente es claramente regresivo, salvo la playa de Almenara, Canet y el norte de Sagunt, apoyados en el puerto de Sagunto y en puerto Siles.

- Puerto de Sagunt-Puerto de València. Frente en recesión, con una singularidad a proteger como es el hemitímbolo d'el Puig, actualmente sujeto con escolleras diversos. Únicamente la playa apoyada en las obras de abrigo de los puertos de Valencia y de l'Alboraia (Port Saplaya) son estables. En el caso del frente en acreción hay que añadir que en las ultimas series se detecta una recesión, poco significativa.

- Puerto de València-Cabo de Cullera. Frente en recesión en su tramo norte, estable en posiciones intermedias y en acreción en el extremo final al poyo del cabo de Cullera. Es fácil que este frente pase a recesión a corto plazo por la influencia de las obras de abrigo del puerto de Valencia, o que se inicien procesos de recesión en caso de nuevas actuaciones.

- Cabo de Cullera-Puerto de Gandia. En este frente se repite el modelo de los anteriores, la recesión predomina al incluir las playas del Marenyet, L'Estany, Dorado y Silencio, en Cullera, mientras que locamente hay playas en acreción apoyandose en los encauzamientos del Júcar o en el puerto de Gandia.

- Puerto de Gandia-Puerto de Oliva. Frente totalmente en recesión, y con una tasa alta frente a otras costas.

- Puerto de Oliva-Dénia. Frente en el que sigue predominando la recesión y es la tendencia de todo el litoral. Localmente podemos encontrar tramos en acreción pero por condiciones de contorno.

- Bahía de Benidorm. Esta costa es indiferente y esta sometida a basculamientos, que en algunos casos pueden interpretarse como recesiones, pero nada hace pensar en inestabilidades.

- Santa Pola-Torrevieja. En este ultimo tramo cambia la tendencia del resto del litoral, la recesión domina sobre la acreción local, incluso la situación de indiferencia señala recesión, salvo el tramo final del frente que puede considerarse de cierta estabilidad.

30 Páginas 31 a 36 del documento de información.

31 En relación, también, el artículo 29 del mismo texto. Merece relevancia en el indicado artículo la reserva que se realiza de suelo y dotaciones para la posibilidad de trasvase de aguas del Ebro a las cuencas del Xúquer y el Segura y que se invoca el desarrollo de acciones para mejorar la calidad de las aguas, marinas y continentales y para evitar la contaminación por vertidos sin depurar al suelo, a cauces públicos o al mar. Para ello -dice- que se habrán de generalizar los proyectos de depuración en todos los municipios litorales. Este es uno de los puntos en que se ha basado el Plan de Acción Territorial de carácter sectorial de Corredores de Infraestructuras de la Comunidad Valenciana, aprobado por Decreto 78/2005, de 15 de abril, del Consell de la Generalitat (DOGV núm. De 4.988 de 19/04/05)

32 Sea para abaratar las exportaciones de hortalizas y manufacturas; para que los coches de la Ford de Almussafes lleguen a los mercados de Carolingia con un menor coste de transporte, y para que los puertos de Barcelona (2,56 millones de contenedores en el 2008), Tarragona (16,8 millones de toneladas de productos petrolíferos en 2008) y Valencia (3,5 millones de contenedores en el 2008) configuren una potente red europea de captación de mercancías.

- 33** Centro de estrategias y desarrollo de Valencia, integrado por diversos organismos oficiales de la Comunidad Valenciana. Documento de estrategia.
- 34** Habrá que estar en cuanto a estas infraestructuras a los planes directores que le correspondan y a lo que en su entorno establezca la planificación general del municipio. Vid. Art. 26 del plan de acción del litoral.
- 35** Los párrafos anteriores corresponden literalmente con el documento de la memoria justificativa del Plan de acción territorial del litoral valenciano, página 22.
- 36** Estarían aquí tanto las llamadas marinas secas como las que regula el artículo 25 del cuerpo normativo del plan que considera lugares potencialmente adecuados para su emplazamiento las desembocaduras de los ríos, así como los tramos de costa más erosionados en los que el mar tiene tendencia a entrar. En el párrafo segundo de este precepto además nos dice que los Planes generales de los municipios en los que se plantee la ejecución de una marina deportiva deberán justificar su emplazamiento y regular los usos a implantar en su entorno. Si la marina deportiva está asociada a un nuevo desarrollo urbanístico deberá ejecutarse con cargo al mismo. En todo caso su autorización requiere el informe favorable de los organismos competentes en materia de puertos, costas y medio ambiente.
- 37** Artículo 35 de la Ley valenciana 16/2005.
- 38** Según puede colegirse de lo que explica PARADA, R., En Derecho Administrativo III, Bienes públicos, Derechos urbanísticos, 8ª ed. Edit. Marcial Pons, 2000. Pg. 518; los planes especiales se caracterizan, como su propio nombre indica, por la especialidad de su ordenación, pues no tratan de ordenar un sector territorial con carácter general como es el caso de los planes parciales, sino que se limitan a cumplir un objetivo concreto. Se trata, por tanto, de planes sectoriales, y en principio, tienen el carácter de derivados, pues requieren la existencia de un planeamiento superior, debiendo adecuarse a sus determinaciones. En realidad los planes especiales sólo abarcan aspectos específicos de un territorio concreto, tales como los recintos o conjuntos artísticos, espacios singularizables del medio natural, protección del paisaje, vías de comunicación, conservación del medio rural, de una zona costera, el saneamiento de poblaciones, la reforma interior, lo que además de estar refrendado como su objeto natural por la jurisprudencia. No es novedad alguna pues ya se estipulaba a mediados de los setenta en el derecho estatal que aclaraba su vocación merced a los artículos 17.1 y 19 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, de 9 de abril de 1976 (TRLR).
- 39** El catálogo, en el Derecho valenciano constituye un documento preceptivo que se inserta en la formación del Plan General (artículo 77.2 LUV), pero que también puede aparecer como complementario en los planes especiales, planes parciales, planes de reforma interior, o como planes independientes, será el instrumento para formalizar las políticas públicas de conservación, rehabilitación o protección de los bienes inmuebles o de los espacios de interés, seleccionándose los que se consideren de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnológico, arquitectónico o botánico y los que integren un ambiente característico o tradicional, así como los que pretendan conservar por su representatividad del acervo cultural común o por razones paisajísticas y naturales (art. 77.1 LUV)
- 40** Remito al punto primero del artículo 44 de la LUV que recojo en la siguiente nota.
- 41** Artículo 44. Contenido.
1. El contenido de las Directrices se adecuará a las características del municipio y, en todo caso, deberán:
 - a. Señalar las oportunidades, diagnosticar los principales problemas y formular los objetivos prioritarios de la ordenación urbanística y territorial.
 - b. Determinar la secuencia lógica de su desarrollo territorial mediante el establecimiento detallado de las condiciones objetivas que han de cumplirse para que sea posible la incorporación de cada tramo de urbanización al contexto global del territorio, definiendo así un orden básico de prioridades para la ejecución de las actuaciones integradas previstas y regulando las bases orientativas y criterios de baremación que estas han de cumplir para que sea posible su programación y adjudicación objetivada.
 - c. Establecer los criterios a tener en cuenta para la incorporación de nuevos terrenos al proceso de urbanización. La modificación sustancial o global de las directrices definitivas de la estrategia de evolución urbana y ocupación del territorio comportará la revisión del plan.
 2. Las Directrices son determinaciones esenciales con vocación de permanencia. Las futuras modificaciones de otras determinaciones de planeamiento deberán justificarse en el mejor cumplimiento de tales directrices.
 3. Las Directrices se formularán de forma concreta y precisa, y sus criterios tendrán carácter vinculante.
- 42** El artículo 18 de la mencionada Ley establece medidas de protección de la calidad de los recursos hídricos con el siguiente contenido:
1. Con el fin de conseguir la conservación de la calidad de los recursos hídricos, el Consell de la Generalitat aprobará planes de acción territorial de carácter sectorial; además los planes territoriales y urbanísticos deberán:
 - a. Identificar y caracterizar las masas de agua superficiales, artificiales y subterráneas.
 - b. Prevenir la contaminación de las masas de agua mediante la delimitación de zonas y perímetros de protección y la eliminación de vertidos contaminantes.
 - c. Proteger las masas de agua destinadas a consumo humano mediante su incorporación al régimen de protección del suelo no urbanizable de especial protección.
 - d. Establecer los perímetros de protección de las captaciones de agua destinadas a consumo humano con un régimen de protección similar al descrito en el punto anterior o mediante su incorporación a la red primaria de espacios libres y zonas verdes cuando afecten a suelos urbanos y urbanizables. Los perímetros se establecen con carácter general en 300 m. contados desde el límite exterior del punto de captación, salvo que estudios pormenorizados justifiquen una distancia distinta a la indicada.
 2. Los desarrollos urbanísticos y la implantación de usos sobre el territorio deberán adoptar las medidas para eliminar los vertidos de sustancias contaminantes a los cauces y al medio marino, y garantizar la calidad de las aguas subterráneas evitando su contaminación. A estos efectos, los instrumentos de planificación urbanística deberán prever que todos los sectores de suelo urbanizable dispongan en su desarrollo de sistemas de saneamiento que impidan fugas de aguas residuales, y de depuración, con condiciones de reutilización, del agua o, en su caso, con condiciones de vertido a cauce público o al medio marino con las características de calidad mínimas establecidas

por la Directiva 80/778/CEE, de 15 de julio de 1980, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano, modificada por la Directiva 98/83/CE, de 3 de noviembre de 1998.

3. La implantación de usos del suelo en el medio rural que puedan tener incidencia en la contaminación de las aguas subterráneas deberá tener en cuenta la relación de las zonas vulnerables a la contaminación y exigirá la realización de estudios que acrediten la ausencia de incidencia de la implantación de dichos usos en la calidad de las aguas subterráneas.

Debemos tener en cuenta que, aunque en principio este precepto se refiere al dominio público hidráulico de las aguas continentales, en realidad, estas mismas previsiones afectan en cierta forma al medio costero, por ejemplo en lo que se refiere a los vertidos a zonas de las que se han catalogado de sensibles o vulnerables, entre las que están desembocaduras, bahías cerradas y estuarios, así como lo que expresamente refiere el punto segundo para la contaminación de las áreas urbanas y otros usos del territorio que puedan incidir sobre el medio marino. Podríamos incluso plantearnos, ahora que la desalinización del agua marina parece solución en boga si lo referido a los cuidados en zonas de captación de agua para consumo humano no podría de alguna forma vaga tener cierta incidencia en aquellas zonas litorales donde se toma la misma para su dulcificación.

43 Para ello, según el artículo 43.1 deberá analizar los desarrollos existentes en los municipios colindantes, al menos en una franja de 200 metros medidos desde el límite entre ambos los términos municipales y proponer soluciones de diseño que favorezcan la pretendida homogeneidad de las actuaciones. Cualquier decisión de planeamiento que se aparte de este criterio deberá justificarse en base a la inconveniencia del desarrollo existente en el municipio vecino.

44 Se encarga a los planes generales de ordenación urbana que recojan los siguientes objetivos a fin de contribuir a la protección del medio natural costero (art. 48):

a) El estudio y ordenación del litoral debe ser prioritario en el desarrollo urbanístico del municipio.

b) El planeamiento, más allá de cumplir unos mínimos, debe mejorar el estado actual de la costa. Sólo se pueden admitir propuestas territoriales que aporten valor añadido y contribuyan a la recualificación del modelo territorial del litoral.

c) El planeamiento general de los municipios del ámbito estricto, ordenará pormenorizadamente, incorporando expresamente las determinaciones de este Plan, todo el suelo urbano y urbanizable situado en la franja de 500 metros correspondientes a la zona de influencia prevista en la legislación de costas.

d) Las propuestas territoriales deben guardar relación con el tipo de costa de que se trate. En todo caso, contribuirán a paliar la estacionalidad en su ocupación

45 Art. 52.3 del plan.

46 Sobre estas reclasificaciones ver art. 54

47 Diari Oficial de la Generalitat Valenciana 5069, de 11 de agosto de 2005.

5

La ordenación y planificación
del litoral y la concurrencia
de políticas sectoriales.

María Zambonino Pulito

INTRODUCCIÓN: LA DIVERSA TIPOLOGÍA DE INSTALACIONES NÁUTICO-DEPORTIVAS: CONSECUENCIAS DE ÍNDOLE COMPETENCIAL Y DE RÉGIMEN JURÍDICO Y ORGANIZATIVO

Las instalaciones náutico-deportivas constituyen infraestructuras con una clara incidencia en el litoral y sobre las que convergen muy diversos intereses, y no únicamente los estrictamente portuarios. Las fórmulas diseñadas por el ordenamiento para ordenar e integrar aquellos intereses varían en función de las tipologías de instalaciones náutico-deportivas, pues no todas son para el ordenamiento jurídico puertos deportivos en sentido estricto. Ello porque el régimen aplicable a una las distintas instalaciones es variable, en función de a qué entidad, Estado o Comunidad Autónoma corresponda la competencia sobre la misma.

De acuerdo con lo establecido en el art. 148.1.6 CE, todas las Comunidades Autónomas costeras han asumido en sus Estatutos la competencia relativa a los puertos deportivos. El alcance de dicha competencia, no obstante, requiere de alguna matización a la vista de la más reciente Jurisprudencia constitucional, porque si bien las Comunidades Autónomas tienen efectivamente competencias en relación a los puertos que expresa o principalmente se construyen para prestar servicios a la náutica deportiva o de recreo, esto es, en relación a los puertos deportivos *stricto sensu*, se ha llegado a determinadas conclusiones en relación a otros tipos de instalaciones náutico-deportivas: las zonas deportivas (o instalaciones destinadas al servicio de la náutica de recreo en otro tipo de puertos) y las instalaciones marítimas que no llegan a reunir las condiciones para ser calificadas como puertos (también conocidas como instalaciones menores)². Todo ello a raíz de las SSTC que resolvieron los recursos contra la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante y su modificación por Ley 62/1997, de 26 de diciembre (en adelante LPEMM), contra la Ley 8/1988, de 2 de noviembre, de Puertos Deportivos de Andalucía (en adelante LPDA, actualmente derogada y que declaraba la titularidad autonómica en relación a los tres tipos de instalaciones) y contra el otorgamiento de una concesión al Ayuntamiento de Gelves en relación a una zona deportiva dentro del puerto de interés

general de Sevilla (SSTC 40/1998, de 19 de febrero; 193/1998, de 1 de octubre; 226/1998, de 26 de noviembre).

A la vista de la doctrina contenida en las sentencias citadas, la problemática planteada ha quedado resuelta, en torno a estos dos tipos de instalaciones, como sigue.

En relación a las zonas deportivas, cuya titularidad defenderá el Estado si se ubican en puertos de su competencia y por su parte la LPDA las consideraría de competencia autonómica, el Tribunal Constitucional ha distinguido entre dos situaciones bien diferenciadas según que se encuentren en la zona de servicio portuario en sentido estricto o no, considerando que las primeras, en base al principio de unidad de gestión, deben ser gestionadas por la Autoridad Portuaria, correspondiendo la competencia a la Comunidad Autónoma en otro caso. El Tribunal se afanará en buscar un criterio objetivo definidor de esa zona de servicio en sentido estricto, identificándola con aquellos espacios bañados por aguas de la Zona I o interior³. De ahí que al Estado le corresponda la competencia en relación a las zonas deportivas situadas en el espacio portuario bañado por aguas de la Zona I y a las Comunidades Autónomas aquellas situadas en espacios bañados por aguas de la Zona II. Ahora bien, como el propio Tribunal Constitucional aclara, la asunción efectiva de la competencia por parte de la Comunidad Autónoma requiere de un acto formal mediante el que se reclame la titularidad de la zona deportiva, por lo que cabe mantener que, ante la falta de reclamación de la Comunidad Autónoma, las zonas náutico-deportivas en Zona II son de competencia del Estado, gestionándose por la Autoridad Portuaria⁴.

Por lo que hace a las instalaciones menores que no llegan a reunir las características físicas y de organización suficientes para que sean consideradas "puerto", el Tribunal Constitucional, en la STC 193/1998, de 1 de octubre, declara la competencia estatal al no considerarlas dentro de la categoría legal de puerto, añadiendo, sin embargo que, si la utilización náutico-deportiva *que en ella se realizare, fueran susceptibles, fácticamente de asimilarse a un puerto deportivo siempre será posible iniciar las actuaciones de cooperación interadministrativa que, en su caso, pudieran conducir al cambio de calificación de las instalaciones correspondientes, con el consiguiente*

*cambio de titularidad de las mismas, tras su calificación como puerto deportivo. Se trata, pues, a juicio del Alto Tribunal, de meras utilizaciones del dominio público marítimo-terrestre*⁵.

Con diversa terminología a la aquí empleada, la legislación autonómica recaída al efecto parte de la tipología descrita, concretando las competencias autonómicas al respecto⁶.

De lo dicho resulta un complejo sistema de distribución competencial en relación a la diversa tipología de instalaciones náutico-deportivas, y teniendo presente que en relación a cada una de ellas la competencia es exclusiva –y que por tanto abarca la función legislativa y la de ejecución–, resulta también que el régimen jurídico aplicable variará en función de que sea de competencia estatal o autonómica quedando, pues, la situación como en el siguiente esquema se indica:

- Puertos deportivos propiamente dichos: son de competencia autonómica, y por tanto la legislación aplicable es la autonómica.
- Zonas deportivas en Zona II: son de competencia autonómica –siempre que haya tenido lugar la declaración formal relativa a la titularidad autonómica–, y por tanto la legislación aplicable es la autonómica.
- Zonas deportivas en Zona I (y en Zona II si la titularidad autonómica no ha sido formalmente reclamada): son de competencia estatal, y por tanto, la legislación aplicable es la estatal de puertos (LPEMM).
- Instalaciones menores: la titularidad de estas instalaciones corresponde a la Administración del Estado, siéndoles de aplicación la legislación de costas (Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, en adelante LC, y Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento general para el desarrollo y ejecución de la Ley de Costas 22/1988, de 28 de julio, de Costas, en adelante RC).

Por lo que hace a la legislación autonómica, debe apuntarse que esta es escasa y dispersa. La única norma con rango legal específicamente dictada para regular los puertos deportivos fue la Ley 8/1988, de 2 de noviembre, de Puertos Deportivos de Andalucía, recientemente derogada por la Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía, siguiéndose pues, en esta Comunidad Autónoma, la pauta generalmente adoptada de dictar leyes con pretensión de regular genéricamente el régimen de los puertos de su competencia: Ley 3/1996, de 16 de mayo, de Puertos de Murcia, modificada por Ley 6/2005, de 1 de julio y por Ley 1/2007, de 1 de marzo⁷; Ley 5/1998, de 17 de abril, de Puertos de Cataluña, modificada por diversas leyes de medidas administrativas⁸; Ley 14/2003, de 8 de abril, de Puertos de Canarias, modificada por Ley 5/2007, de 16 de marzo⁹; Ley 5/2004, de 16 de noviembre, de Puertos de Cantabria; Ley 10/2005, de 21 de junio, de Puertos de las Islas Baleares, modificada por Leyes 13/2005, de 27 de diciembre y 25/2006, de 27 de diciembre, ambas de medidas tributarias y administrativas¹⁰.

En el resto Comunidades Autónomas, la legislación es fragmentaria y de carácter reglamentario, regulándose aspec-

tos parciales del régimen de los puertos deportivos. Pero en estos casos, entiendo que existe una legislación supletoria estatal, pues la LPEMM sólo derogó la Ley de Puertos Deportivos 55/1969 de 26 de abril (en adelante LPD). Esta última sería desarrollada por Reglamento de Puertos Deportivos, aprobado por Real Decreto de 26 de septiembre de 1980 (en adelante RPD), que en la medida en que solo ha sido derogado parcialmente por el RC debe considerarse en vigor¹¹, y que resulta especial respecto a la también supletoria, en lo que sea posible, legislación estatal de puertos, constituida por las Leyes 27/1992, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante –modificada por la 62/1997, de 26 de diciembre y por la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y de Prestación de Servicios Portuarios de Puertos de Interés General¹².

Partiendo pues del régimen expuesto, para el conocimiento de los instrumentos previstos para la integración de las distintas políticas sectoriales que convergen en las instalaciones náutico-deportivas ha de estarse a la legislación que regule cada tipo de instalación. En lo que hace a las zonas deportivas de competencia estatal y a las instalaciones menores de titularidad del Estado el régimen de los instrumentos de ordenación no difiere de aquellos que se han analizado en otros capítulos de este trabajo colectivo y que se establece en la legislación estatal de puertos y de costas, respectivamente, y a los que me remito por motivos de extensión. El análisis del régimen de los instrumentos de ordenación previstos para los puertos deportivos propiamente dichos pasa, necesariamente, por la determinación de los usos de que son susceptibles los puertos deportivos, que van más allá de los estrictamente portuarios y que vienen, por otra parte, delimitados por la especial naturaleza del bien jurídico que nos ocupa, dado su carácter de dominio público.

RÉGIMEN DE USOS DE LOS PUERTOS DEPORTIVOS: LIMITACIONES DERIVADAS DE SU CARACTERIZACIÓN COMO BIENES DE DOMINIO PÚBLICO

1. La doble titularidad demanial que recae sobre los puertos deportivos

Los puertos se califican por la normativa que los regula como bienes de dominio público, correspondiendo su titularidad, en función del tipo de puerto de que se trate, al Estado o a las Comunidades Autónomas¹³. En lo que respecta a las instalaciones náutico-deportivas, habrá de tenerse en cuenta la diversa tipología y el reparto competencial anteriormente expuesto. De este modo, corresponde a las Comunidades Autónomas la titularidad del dominio público de los puertos deportivos propiamente dichos así como de las zonas deportivas que se hallen en puertos de interés general y en espacios bañados por aguas de la Zona II o exterior, siempre que dicha titularidad haya sido debidamente reclamada en los términos señalados más atrás. La titularidad de las zonas deportivas en puertos de interés general en las que no se den las circunstancias anteriores, así como la de las instalaciones menores, corresponde al Estado.

Partiendo del entendimiento de su afectación al servicio público, que trae causa en la regulación tradicional de estas instalaciones³⁴, los puertos deportivos han sido declarados bienes de dominio público autonómico en la diversa legislación recaída al efecto³⁵. En este sentido, algunas leyes autonómicas han declarado expresamente el carácter de servicio público del que se presta en los puertos de su competencia. Es el caso del art. 52.1 LP Cataluña³⁶ o del art. 41 LP Andalucía³⁷. En otros supuestos, sin llegar a emplearse la expresión “servicio público”, sí se utiliza, en la línea iniciada por la legislación estatal de puertos, la de “servicios portuarios”. Así, los arts. 5.2 LP Canarias, 5.3 LP Cantabria, 5 LP Baleares basan la afectación del puerto al dominio público en la prestación que en el mismo se realiza de los servicios portuarios.

A la declaración de la titularidad autonómica no es obstáculo el que los puertos deportivos hayan de ocupar espacios que se integran en el dominio público marítimo-terrestre, de titularidad estatal, ex art. 132 CE, pudiendo afirmarse, a la luz de la doctrina constitucional anteriormente mencionada, que en los espacios marítimo-terrestres pueden convivir titularidades demaniales diversas. En el caso concreto que nos ocupa, debe tenerse presente que el puerto no es lo mismo que el demanio marítimo-terrestre que ocupa, son objetos jurídicos distintos, debiéndose distinguir entre el soporte físico -dominio público de titularidad estatal- y el bien afecto a la prestación de servicios portuarios -puerto de titularidad de la Comunidad Autónoma-. Esta es, por lo demás, la doctrina que ha sentado el Tribunal Constitucional.

En este sentido, ya la STC 149/1991, de 4 de julio, que resolviera los recursos de inconstitucionalidad planteados contra la LC, reconocería la titularidad de la Comunidad Autónoma sobre obras e instalaciones, y sobre la franja dominio público marítimo-terrestre, la del Estado: De ahí se sigue que las obras e instalaciones del puerto son creadas y gestionadas por la Comunidad Autónoma, que ostenta sobre ellas una titularidad plena, o diferida a la reversión tras la extinción de la concesión que pudiera existir sobre la obra o instalación. Ahora bien, la indudable titularidad autonómica de las obras e instalaciones portuarias no conlleva la plena titularidad demanial de aquella franja de terreno que es de titularidad estatal, por mandato expreso de la Constitución... Esta tesis ha sido confirmada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia que resolviera el recurso de inconstitucionalidad planteado contra la Ley 8/1998, de 2 noviembre, de Puertos Deportivos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, STC 193/1998, de 1 de octubre, declarando la posibilidad de que la titularidad del dominio público portuario corresponda a la Comunidad Autónoma.

La legislación autonómica de puertos, en esta línea, parte de la compatibilidad de la titularidad autonómica del puerto con la titularidad estatal del dominio público marítimo-terrestre que debe adscribirse a la Comunidad Autónoma para que esta pueda ejercitar sus competencias en materia de puertos³⁸. En cuanto titular del dominio público marítimo-terrestre necesario para la construcción del puerto deportivo, el Estado dispone de un importante título de in-

tervención que se articula mediante una técnica concreta: la adscripción, o puesta a disposición, por parte del Estado, del dominio público marítimo-terrestre necesario para que las Comunidades Autónomas ejerciten sus competencias en materia de puertos y que se articula mediante la emisión de un informe favorable a la ocupación que se inserta dentro del procedimiento de aprobación del proyecto de construcción, ampliación o modificación de los puertos de competencia autonómica³⁹. Así se pone de manifiesto en el art. 14.3 LPEMM, regulándose la adscripción en los arts. 49 y 50 LC y 103 a 107 RC.

La adscripción es un acto administrativo mediante el cual la Administración del Estado cede el mero ejercicio de ciertas potestades demaniales, las de uso y aprovechamiento, a otra entidad territorial, la Administración autonómica, que se subroga en dicho ejercicio, manteniendo la primera la titularidad de las mismas. La aprobación del proyecto por la Comunidad Autónoma conlleva la adscripción del dominio público marítimo-terrestre necesario, exteriorizándose la adscripción bajo la forma de un informe vinculante. De ahí que pueda mantenerse que la aprobación del proyecto es un acto administrativo de carácter complejo, integrado por dos voluntades, la Estatal y la autonómica. El dominio público marítimo-terrestre adscrito, en los supuestos en los que no sea utilizado para el cumplimiento de los fines a los que se adscribió o sea necesario para la actividad económica o el interés general, revertirá a la Administración del Estado²⁰.

El título de intervención que comporta la titularidad del dominio público marítimo-terrestre necesario para construir, ampliar o modificar un puerto de titularidad autonómica va a modular el régimen de estos y, desde esta perspectiva, existen determinaciones de la legislación de costas de necesaria observancia en el régimen de usos de los puertos deportivos.

2. Delimitación del demanio portuario y definición de usos y actividades: la zona de servicio

Los puertos se conforman por una serie de terrenos, obras, instalaciones y espacios de agua que se destinan a las finalidades características de aquellos. La afectación de los concretos bienes que integran el demanio portuario tiene lugar a través de la delimitación de la zona de servicio portuario, que podría definirse como el conjunto de espacios, terrenos y de agua, que integran el puerto.

El concepto de zona de servicio es tradicional en nuestra legislación de puertos²¹. En el ámbito autonómico, pueden encontrarse definiciones diversas de la zona de servicio portuaria, variando la amplitud de los usos, portuarios o no, y la extensión que pueda tener dicha zona. De este modo, en algunos supuestos, se define la zona de servicio como el espacio destinado a la prestación de las actividades típicamente portuarias, de los servicios portuarios²²; en otros casos, la zona de servicio comprende espacios destinados a actividades complementarias a las portuarias²³ y espacios de reserva²⁴, previéndose también su destino a usos no portuarios²⁵.

Por lo que hace a la delimitación de la zona de servicio, con carácter general se prevé que tenga lugar a través de una norma de carácter reglamentario –en algún caso denominada Plan de delimitación de la zona de servicio– que, aprobada por el órgano competente, viene llamada a definir los espacios, usos y actividades del puerto, en cuyo procedimiento de aprobación generalmente intervendrán los órganos de las Administraciones competentes en materias relacionadas²⁶.

3. Tipología de usos en los puertos deportivos

3.1. Usos propiamente portuarios

Los usos típicamente portuarios se identifican con la prestación de los servicios portuarios a las embarcaciones deportivas y de recreo, lo que comprende la gestión de los servicios y prestaciones, de las infraestructuras necesarias y de los espacios sobre los que el puerto se asienta, que no debe olvidarse se integran, al menos en parte, en el dominio público marítimo-terrestre. Junto a ello, cabe plantearse la posibilidad de que, junto a los servicios estrictamente necesarios para las embarcaciones náutico-deportivas, se desarrollen en el puerto otro tipo de actividades, cuestión esta que ha sido causa de tradicionales conflictos en los espacios portuarios –no solo en los puertos deportivos– y que ha sido resuelta por la legislación sectorial en el sentido que se apuntará.

Los servicios portuarios que han de prestarse a las embarcaciones deportivas y de recreo vienen determinados por las actividades encaminadas a satisfacer las necesidades de las embarcaciones deportivas y de recreo en puerto, tales como la puesta a disposición de las aguas, dársenas y canales de acceso; el atraque, el amarre, el fondeo; la puesta disposición de las vías de circulación y aparcamientos; el suministro de agua, de hielo, de energía eléctrica o de productos similares; la reparación y conservación de embarcaciones, etc.²⁸.

3.2. La utilización del puerto para usos distintos a los estrictamente portuarios: uso común general, recreativos, culturales, industriales y residenciales

Los puertos deportivos son instalaciones en las que habitualmente se ofrecen otras prestaciones distintas a las estrictamente portuarias. Estas actividades, avaladas por nuestra legislación tradicional de puertos y una constante jurisprudencia que no obstante la someterá a determinados requisitos, han venido a dar respuesta a distintos planteamientos: en unos casos son complementos que se establecen para rentabilizar el puerto, en otros, se han utilizado como elementos dinamizadores de la vida local por parte de los municipios. La variedad de usos posibles puede considerarse desde perspectivas diversas: como zona de expansión –uso público, actividades culturales y recreativas del municipio–, como zona de desarrollo comercial y como zona de desarrollo turístico, cuestión que va ligada a las posibilidades de urbanizaciones en los puertos deportivos. De acuerdo con la tradicional tipología de usos del dominio público y partiendo de que el uso normal del dominio público portuario es el de proporcionar las prestaciones, ya conocidas, que requieren las embarcaciones náuticas y de recreo, se trata en este lugar de determinar

el alcance del uso anormal, distinto al destino principal del bien, y en este punto, habrán de examinarse las posibilidades de uso común general y especial y de uso privativo.

La legislación autonómica recaída en materia de puertos también ha sido receptiva a la implantación de actividades en los puertos que van más allá de las que pueden definirse como estrictamente portuarias, admitiéndose, con carácter general, las actividades complementarias o instrumentales²⁹. Se exponen a continuación, de forma sistematizada, las diversas tipologías de usos susceptibles de darse en los puertos deportivos. Para ello, debe partirse del marco que a estos efectos ofrece la legislación de costas y en concreto del régimen de usos permitidos y excluidos en el dominio público marítimo-terrestre³⁰.

a) Cabría plantearse la sujeción de los puertos deportivos, en cuanto que ocupan dominio público marítimo terrestre, al uso común general, o en los términos previstos en el art. 31 LC, a su utilización libre, pública y gratuita³¹. La normativa especial ha previsto, en efecto, el acceso libre y gratuito a los puertos deportivos, supeditándolo y en este sentido deben interpretarse las distintas posibilidades enunciadas en el art. 31 LC transcrito en nota anterior, a la garantía del servicio portuario, de modo que se permite siempre y cuando no obstaculice la actividad principal del puerto, lo que supone en términos generales una prohibición de acceso a los muelles y zonas de operaciones³².

b) Con las lógicas limitaciones que imponga la adecuada y correcta explotación del puerto, la legislación autonómica permite, con carácter general, los usos recreativos, de ocio, deportivos, culturales, comerciales³³, siguiendo también la pauta introducida por nuestra tradicional legislación en materia de puertos deportivos y continuada en la vigente legislación estatal de puertos, avalada por una constante jurisprudencia³⁴.

c) La concreción de cuáles sean los usos residenciales que pueden darse en un puerto deportivo viene determinada por las peculiaridades propias del bien que ocupa: el dominio público marítimo-terrestre. Y si bien nuestra legislación tradicional de puertos deportivos partiría no sólo del principio de permisión del uso residencial, sino del de exigencia de existencia de unidades de habitación³⁵, en la actualidad se encuentran, si no absolutamente prohibidos, sí claramente limitados y ello en función del espacio del puerto en el que pretendan ubicarse.

En el espacio de dominio público marítimo-terrestre que ocupen los puertos construidos tras la entrada en vigor de la LC, sea zona marítimo-terrestre u otros bienes demanializados ex art. 4 LC –v.gr., terrenos ganados al mar³⁶–, se encuentran prohibidos los usos residenciales, prohibición que se extiende a la zona de servidumbre de protección³⁷. En esta parte del puerto, esto es, en la zona de servicio portuaria que ocupe dominio público marítimo-terrestre o se incluya en la zona de servidumbre de protección, los usos residenciales, en principio, están prohibidos. En el resto del puerto, por tanto, dichos usos residenciales son susceptibles de darse siempre y cuando se adecuen a la legislación y al planeamiento urbanístico³⁸.

En consonancia con lo anterior, la legislación autonómica ha previsto expresamente los usos residenciales. En particular, la ley canaria, en sentido muy similar al que se acaba de exponer³⁹. Por su parte, la legislación estatal de puertos, que debe aplicarse a las zonas deportivas, prohíbe las ocupaciones y utilizaciones del dominio público portuario que se destinen a edificaciones para residencia o habitación, aunque cabe la excepción, pues el propio precepto añade la posibilidad de que el Consejo de Ministros, por razones de interés general debidamente acreditadas y previo informe de Puertos del Estado, levante la prohibición de instalaciones hoteleras en espacios destinados a zonas de actividades logísticas y a usos no portuarios, siempre que no se ubiquen en los primeros veinte metros medidos tierra adentro a partir del límite interior de la ribera del mar o del cantil del muelle⁴⁰.

MECANISMOS PARA LA INTEGRACIÓN DE LAS POLÍTICAS SECTORIALES QUE CONVERGEN EN MATERIA DE PUERTOS DEPORTIVOS

La legislación autonómica dictada en materia de puertos, consciente de la problemática que los usos portuarios generan en las zonas costeras, ha previsto instrumentos de ordenación que posibilitan la integración de la gestión de las políticas que convergen en las zonas portuarias. Siendo esto así, sin embargo, debe relativizarse una eventual consideración de la existencia de un adecuado régimen de gestión integrada en materia de puertos deportivos, ya que no todas las Comunidades Autónomas, como nos consta, han legislado en esta materia y no todas las que lo han hecho, por otra parte, han previsto instrumentos para el cumplimiento de dicho objetivo de integración⁴¹.

Como seguidamente se constatará, al hilo del análisis del ordenamiento jurídico positivo recaído en esta materia, el marco del que se parte es, básicamente, el de la planificación sectorial portuaria –no estrictamente pensada, pues, para los puertos deportivos– que, sin embargo, no ha culminado en la aprobación de planes sectoriales en todos los casos. Existen, por lo demás, supuestos de Comunidades Autónomas que, sin contar con una legislación propia de puertos –o de puertos deportivos–, han utilizado la técnica de la planificación sectorial, por lo que cuentan con instrumentos de ordenación sectorial en materia de puertos o específicamente de puertos deportivos⁴². Interesa señalar, igualmente, los mecanismos que se han previsto para la integración con la protección ambiental y aquellos otros pensados para su activación al hilo de la tramitación de las concesiones de puertos deportivos.

1. Instrumentos de planificación sectorial, territorial y urbanística

1.1. Cataluña

En la LP Cataluña, la ordenación portuaria se articula bajo tres premisas: el plan de delimitación de la zona de servicio de cada puerto, el Plan de Puertos de Cataluña, de naturaleza

sectorial y la planificación urbanística, estableciéndose fórmulas de coordinación entre los mencionados instrumentos. El Plan de delimitación de la zona de servicio, de acuerdo con el art. 28 LP Cataluña, ha de ajustarse al planeamiento urbanístico, a los planes especiales elaborados por los municipios y a las normas que la desarrollen. De otro lado, en el procedimiento de aprobación habrá de solicitarse informe preceptivo a las Administraciones competentes en materia de urbanismo, de pesca y de medio ambiente (art. 29.3 LP Cataluña)⁴³.

Por su parte, el Plan de Puertos de Cataluña, regulado en el Capítulo I del Título II LP Cataluña⁴⁴, se define como instrumento de ordenación del litoral catalán dentro del marco de las directrices de la ordenación territorial y tiene por objeto el establecimiento de los criterios para la utilización portuaria adecuada y racional de la costa catalana y también la atención preferente hacia la conservación del litoral y la gestión correcta del medio ambiente. Su naturaleza es la de Plan Territorial Sectorial, de conformidad con la Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial de Cataluña, debiendo justificar su grado de adecuación a las directrices del Plan Territorial General de Cataluña.

De vigencia indefinida, sin perjuicio de su modificación o revisión cuando las circunstancias lo aconsejen o cuando se modifiquen las directrices formuladas por el Plan territorial general, de acuerdo con lo establecido en el art. 31 LP Cataluña, el Plan de Puertos de Cataluña se aprobó por el Gobierno de Cataluña con fecha 29 de mayo de 2003, y ha sido recientemente revisado mediante el Decreto 41/2007, de 20 de febrero. Sus determinaciones se establecen en el art. 32 LP Cataluña, en cuya virtud, el Plan de Puertos ha de contener el estudio de las características del litoral de Cataluña, el análisis a nivel indicativo de la demanda de embarcaciones y puntos de amarre, las previsiones de evolución, el análisis de los diferentes tramos de la costa catalana y los criterios para protegerla desde un punto de vista ecológico y ambiental.

Como fórmulas para la coordinación interadministrativa, las técnicas funcionales y, en especial los informes, resultan de especial consideración, por cuanto se establece, en el art. 33 LP Cataluña, la necesidad de requerirlos a los departamentos competentes y a las Administraciones públicas y organismos afectados durante la tramitación del procedimiento de aprobación y modificación del Plan.

Finalmente, desde el punto de vista urbanístico, los arts. 35 ss. LP Cataluña establecen la necesaria calificación, por el planeamiento general, de la zona de servicio de los puertos como sistema general portuario, que debe desarrollarse mediante un Plan Especial que puede ser redactado, previo acuerdo, por la Administración portuaria o la Corporación municipal, debiendo tramitarse conforme a lo dispuesto en la legislación urbanística⁴⁵. En este punto, es de especial interés la previsión, en la regulación del procedimiento de aprobación del Plan Especial, de los informes preceptivos de la Administración del Estado, en la forma y con los efectos determinados por la legislación de costas; de los departamentos de la Generalidad competentes en materia de medio

ambiente y de pesca; de la Administración portuaria o de la Corporación local, dependiendo de qué entidad haya asumido la iniciativa de su formulación.

1.2. Canarias

En la LP Canarias, por su parte, el sistema de ordenación de los puertos se instrumenta mediante técnicas muy similares a las que se acaban de exponer.

En primer término, se somete la aprobación de la delimitación de la zona de servicio a los informes de la Administración del Estado a los efectos de la adscripción del dominio público marítimo-terrestre, de los municipios afectados, del cabildo insular correspondiente y de las consejerías competentes en materia de pesca, medio ambiente, urbanismo, turismo y transporte⁴⁶.

La ordenación sectorial de los puertos, por su parte, se articula a través del denominado Plan de Puertos e Instalaciones Portuarias del Litoral de Canarias⁴⁷, que constituye el *instrumento normativo de la política sectorial, deberá contener las previsiones, objetivos, prioridades, criterios de definición del modelo de la oferta de equipamientos y servicios al sector portuario, criterios medioambientales, territoriales y urbanísticos, y la ordenación de las distintas instalaciones y obras portuarias* y tiene la consideración de Plan Territorial Especial, sometiéndose su tramitación y aprobación a lo previsto en la propia LP Canarias y, en todo caso, a la normativa reguladora de la ordenación del territorio de Canarias y constituyendo su inclusión en el Plan un requisito para la programación y construcción de las obras portuarias⁴⁸.

Por su parte, el procedimiento de aprobación se regula en el art. 11 LP Canarias, que atribuye la competencia para su aprobación definitiva al Gobierno, debiendo ser remitido al Parlamento para su examen y pronunciamiento. La instrucción del procedimiento conlleva el requerimiento de diversos informes dirigidos a garantizar la debida coordinación administrativa. En este sentido, se prevén los de las consejerías competentes en materia de turismo, transporte y hacienda, cabildos insulares, municipios y organismos públicos afectados por las actuaciones y a la Administración del Estado en relación a sus competencias en materia de costas –y, en caso de que el Plan tuviera el grado de detalle suficiente en relación con la construcción de nuevos puertos o la ampliación o modificación de los existentes, podrá emitirse también en este momento el informe de adscripción demanial previsto en el artículo 49.2 de la Ley de Costas.

Más allá de estas concretas técnicas de coordinación materializadas a través de los oportunos informes, el art. 12 LP Canarias alude al genérico deber de colaboración y cooperación entre las Administraciones públicas afectadas, que expresa con el siguiente tenor: *La Comunidad Autónoma de Canarias, los cabildos insulares y los municipios tendrán los deberes de recíproca coordinación de sus actuaciones con incidencia en el modelo de ordenación territorial, así como los deberes de información y colaboración mutuas sobre las*

iniciativas y proyectos pertinentes, debiéndose sujetar esta actuación a lo dispuesto en el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias.

La ordenación territorial y urbanística, por otra parte, se regula en los arts. 14 ss. LP Canarias⁴⁹, a cuyos efectos, se establece que los Planes Insulares de Ordenación del Territorio deberán incluir la estructura y la localización de las infraestructuras portuarias de titularidad autonómica y que los instrumentos generales de ordenación, en su caso, las previsiones necesarias para regular la zona de servicio, sin que sus determinaciones impidan el ejercicio de las competencias de explotación portuaria, debiendo desarrollarse el planeamiento general mediante un Plan Especial de Ordenación en los casos en que se desarrollen actividades comerciales o industriales en la zona de servicio⁵⁰.

La relación entre los instrumentos de planificación señalados se establece en el art. 15 LP Canarias como sigue: el Plan de Puertos e Instalaciones Portuarias, como Plan Territorial Especial, se ha de ajustar a las Directrices de Ordenación y de los Planes Insulares vigentes al tiempo de su formulación, en especial en la elección de emplazamiento y comunicaciones, y, en todo caso, prevalece sobre la ordenación urbanística municipal en los aspectos relativos a la protección del dominio portuario, elección de emplazamiento y sistema de comunicaciones⁵¹.

Su aprobación implica la revisión o modificación de los instrumentos de planeamiento urbanístico municipal, con el fin de integrar entre las determinaciones de los planes de ordenación urbana las nuevas actuaciones y obras previstas en el Plan de Puertos e Instalaciones Portuarias.

1.3. Cantabria

También la LP Cantabria instrumenta el sistema de ordenación de los puertos en base a la delimitación de la zona de servicio, la planificación sectorial y urbanística, articulando sistemas de coordinación entre los diversos instrumentos a tal efecto previstos.

En relación a la delimitación de la zona de servicio, sin embargo, tan sólo se han previsto mecanismos de coordinación –mediante la técnica habitual del informe preceptivo en el procedimiento de aprobación de dicha delimitación– con los municipios afectados⁵².

Por su parte, la planificación sectorial se instrumenta a través del denominado Plan de Puertos e Instalaciones Portuarias del litoral de Cantabria que constituye el instrumento principal de la política sectorial, que ha sido recientemente aprobado mediante Orden 58/1008, de 5 de junio, y contiene, de acuerdo con lo preceptuado en el art. 8 LP Cantabria, las previsiones, objetivos, prioridades, criterios de definición del modelo de la oferta de equipamientos y servicios al sector portuario; criterios medio-ambientales, territoriales y urbanísticos; y la ordenación de las distintas instalaciones y obras portuarias.

Siendo su naturaleza la de un Plan Especial de los contemplados en el apartado 4 del artículo 59 de la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, la inclusión en el mismo se configura como requisito para la programación y construcción de obras portuarias⁵³.

Del procedimiento de aprobación, regulado en el art. 11 LP Cantabria, interesa destacar los informes preceptivos que se establecen como fórmula de coordinación interadministrativa. A tal efecto, el avance de Plan ha de ser sometido a informe del resto de las consejerías del Gobierno, municipios y organismos públicos afectados por las actuaciones, obtener el preceptivo instrumento de evaluación ambiental y, previamente a la aprobación definitiva por parte del Gobierno, remitirse al Parlamento para su pronunciamiento. Junto a los informes referidos, se establece en el art. 14 LP Cantabria el deber genérico de colaboración y cooperación entre las Administraciones públicas afectadas.

Por lo que hace a la ordenación urbanística de los puertos, el art. 16 LP Cantabria determina la necesaria inclusión, en los planes generales de ordenación urbana de las previsiones necesarias para regular la zona de servicio, sin que sus determinaciones impidan el ejercicio de las competencias de explotación portuaria, debiendo desarrollarse el planeamiento general mediante un plan especial de ordenación en los supuestos en que se desarrollen actividades comerciales o industriales en la zona de servicio⁵⁴.

La relación entre los instrumentos expuestos se dispone en el art. 17 LP Cantabria, determinándose la vinculación del Plan de Puertos e Instalaciones Portuarias al plan regional de ordenación territorial vigente al tiempo de su formulación y su prevalencia sobre otros instrumentos de ordenación, planeamiento y planificación, salvo que por ley se establezca específicamente lo contrario y en concreto sobre la ordenación urbanística municipal en los aspectos relativos a la protección del dominio portuario, elección de emplazamiento y sistema de comunicaciones. A tal efecto la aprobación del Plan de Puertos e Instalaciones Portuarias implica, en su caso, la revisión o modificación de los instrumentos de planeamiento urbanístico municipal, con el fin de integrar entre las determinaciones de los planes generales de ordenación urbana las nuevas actuaciones y obras previstas en aquel. De acuerdo con ello, el art. 12 LP Cantabria, el Plan de Puertos e Instalaciones Portuarias vincula al planeamiento municipal⁵⁵ y, en consecuencia, en virtud del art. 15 LP Cantabria, la aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de ordenación y planificación urbanística que incidan directamente sobre los puertos e instalaciones portuarias reguladas la LP Cantabria, requieren el informe favorable de la Consejería competente en materia de puertos.

1.4. Baleares

En la LP Baleares, la instrumentación de la planificación tiene lugar a través de los denominados planes directores de los puertos, mediante los que se delimitan la zona de servicio y los usos portuarios y que al propio tiempo constituyen

planes de naturaleza sectorial que prevalecen sobre cualquier otra norma o instrumento urbanístico o de ordenación territorial, según lo preceptuado en el art. 8 LP Baleares⁵⁶.

Respecto a su contenido, de acuerdo con el mismo precepto, los planes directores incluyen la ordenación de uno o más puertos o instalaciones y de las instalaciones portuarias o marítimas contiguas que se encuentren fuera de la zona de servicio de los puertos y que deban adscribirse formalmente a uno de los puertos que son competencia de la Comunidad Autónoma. En concreto, además de la delimitación de la zona de servicio y la asignación de usos, han de contener los criterios de ordenación de las edificaciones, las instalaciones y los espacios portuarios; las previsiones de desarrollo del puerto y la conexión con las redes de transporte terrestre y de servicios; la ordenación de las edificaciones de acuerdo con el entorno urbano próximo al puerto, incluyendo determinaciones sobre usos urbanísticos, como tipología, altura, volumen de ocupación y aparcamientos, así como las medidas relativas a protección medioambiental y patrimonial y planes de emergencias.

Por lo que hace al procedimiento de aprobación, son de señalar, como trámites dirigidos a garantizar la debida coordinación administrativa, la *intervención suficiente* de las administraciones públicas con competencias afectadas, y en particular la del ministerio con competencia en materia de costas y la evaluación adecuada del impacto medioambiental. La aprobación definitiva, por lo demás, corresponde al consejero competente en materia de puertos mediante orden.

Se establecen igualmente determinaciones que vinculan al planeamiento urbanístico, disponiéndose en el art. 12 LP Baleares que la ordenación urbanística de los puertos ha de procurar su conexión e integración en el entorno urbano y la creación de las condiciones adecuadas para el desarrollo eficaz de las actividades portuarias y la necesaria calificación de la zona de servicio como sistema general portuario. Por lo demás, desde la perspectiva de las relaciones entre los instrumentos de ordenación sectorial y urbanística, del tenor del art. 12.3 LP Baleares, se concluye la prevalencia del plan director, previsión que se complementa con la determinación establecida en el art. 13 LP Baleares relativa al carácter vinculante del informe que ha de emitir Puertos de las Illes Balears en el procedimiento de elaboración de los instrumentos de ordenación urbanística que afecten a los puertos y a las instalaciones portuarias, en lo que respecta a la ordenación de la zona de servicio de los puertos.

1.5. Andalucía

En una línea similar, la LP Andalucía atribuye un especial protagonismo a los Planes de Usos de los Espacios Portuarios, a través de los que se delimita la zona de servicio, que prevalecen sobre la legislación urbanística⁵⁷ y mediante los que se procede a la *ordenación funcional en los puertos* de gestión directa. En los puertos de gestión indirecta, la zona de servicio se delimita en el título concesional, en cuyo procedimiento de tramitación habrá de solicitarse informe del municipio o municipios afectados por razón de su ubicación

territorial y de las Administraciones con competencias sectoriales que incidan en el ámbito portuario.

La integración en la ordenación del territorio se garantiza en el art. 11 LP Andalucía mediante la previsión de la necesaria inclusión, en los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional que afecten al litoral, de la localización de nuevos puertos y la ampliación de los existentes.

Por lo que hace a los aspectos urbanísticos, además de disponerse la necesaria calificación del puerto por parte de los instrumentos de planeamiento general, como sistema general portuario, se establece como instrumento de planeamiento urbanístico la figura de los Planes especiales de ordenación de los puertos, en cuya tramitación habrá de asegurarse la participación de la Agencia Pública de Puertos de Andalucía y que recogerá la ordenación integral del puerto y las determinaciones necesarias que garanticen la integración de este sistema general en la ordenación urbanística del municipio, conforme a las previsiones del proyecto aprobado y del Plan de Usos de los Espacios Portuarios o de la concesión de obra pública, con criterios de flexibilidad que, teniendo en cuenta las particularidades de la gestión portuaria, hagan posible su adecuación a los cambios que coyunturalmente procedan⁵⁸. En aras de la necesaria coordinación administrativa, el art. 14 LP Andalucía, establece, en relación con los instrumentos de planeamiento urbanístico que puedan incidir directamente sobre los puertos, el informe vinculante de la Consejería competente en materia de puertos en relación a aquellos aspectos que afecten a la actividad portuaria así como el informe preceptivo de la Agencia para la ejecución de las obras que incidan en la accesibilidad del puerto y las obras en los inmuebles más próximos al puerto con ocasión, en su caso, de la tramitación de la correspondiente licencia, a fin de asegurar que las operaciones portuarias no sean perturbadas por las actuaciones proyectadas.

2. La protección ambiental en la legislación autonómica de puertos deportivos

La protección del medio ambiente es también uno de los principios que van a verse reflejados en la regulación del régimen de los puertos deportivos, y no exclusivamente desde la perspectiva de la exigencia de la evaluación del impacto que pudieran causar. La ley más reciente, la LP Andalucía, ha dedicado un Título V a los puertos y al medio ambiente, con vocación, por tanto, de proporcionar una regulación de carácter más general. Sin embargo, tras una atenta lectura de estos preceptos, se observa cómo, en su mayoría, realmente regulan exigencias ambientales a garantizar al hilo de la tramitación del proyecto. No obstante, debe señalarse el principio general de desarrollo sostenible que según el art. 66 ha de informar la programación y construcción de nuevos puertos y la inclusión, en el art. 69, de las obligaciones del concesionario en relación con el medio ambiente, a las que haré cumplida referencia con posterioridad.

En este contexto, es exigible, en lo que se refiere a la construcción de puertos deportivos, la evaluación de impacto

ambiental de acuerdo con el art. 3.1 del Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos. En el peculiar sector que nos ocupa, ha de tenerse presente que se sujetan a evaluación de impacto ambiental, además de los proyectos de puertos deportivos y según lo establecido en el Anexo I de dicho Real Decreto, los dragados marinos para la obtención de arena, cuando el volumen a extraer sea superior a 3.000.000 de metros cúbicos/año así como las *obras marítimas que puedan alterar la costa, por ejemplo, por la construcción de diques, malecones, espigones y otras obras de defensa contra el mar, excluidos el mantenimiento y la reconstrucción de tales obras, cuando estas estructuras alcancen una profundidad de, al menos, 12 metros con respecto a la bajamar máxima viva equinoccial*⁵⁸.

Las previsiones de carácter ambiental de la legislación autonómica de puertos tienen que ver, en su mayor parte, con las técnicas de prevención ambiental. En este sentido, la Ley catalana, además de exigir, entre los contenidos del anteproyecto o del proyecto básico, que han de adjuntarse a la solicitud de concesión, un estudio de impacto medioambiental y un estudio de dinámica litoral, prevé la remisión del expediente al órgano ambiental competente para la elaboración de la declaración de impacto ambiental⁶⁰. Entre los contenidos del estudio de viabilidad previo a la decisión de construir y explotar un puerto que exige la Ley cántabra, por su parte, debe citarse el estudio de impacto ambiental cuando éste sea preceptivo de acuerdo con la legislación vigente, debiéndose realizar, en otro caso, un análisis ambiental de las alternativas y las correspondientes medidas correctoras y protectoras necesarias⁶¹. Más genéricamente, la Ley andaluza somete el proyecto de construcción o ampliación de un puerto al correspondiente procedimiento de prevención y control ambiental, de acuerdo con la legislación aplicable⁶². En relación a las obras de dragados, se encuentran referencias a su sometimiento a técnicas de prevención ambiental en las leyes cántabra y andaluza⁶³.

Pero la legislación autonómica también ha pensado en la protección ambiental desde otras perspectivas. Así, las leyes de Murcia y Andalucía han previsto la posibilidad de que, por razones ambientales y también urbanísticas, se determinen en los instrumentos de ordenación territorial, urbanística y ambiental, zonas de exclusión, niveles de protección que deberán incorporar las obras e instalaciones nuevas al objeto de asegurar el uso racional de los recursos naturales, la debida conservación de los ecosistemas costeros, la integración de las obras e instalaciones en el medio físico, la armonización del paisaje y la compatibilidad con los sistemas generales, y demás determinaciones urbanísticas⁶⁴. Es de señalar el orden de prioridades con arreglo al que se han de desarrollar las iniciativas náutico-deportivas y turísticas que se establece en el art. 4.2 LP Murcia, inspirándose en el principio del fomento de aquellas iniciativas que menor impacto causan en el litoral. Este mismo principio será el que inspire el contenido del art. 40.2 LP Cataluña, en cuya virtud, *las solicitudes que se presenten deben justificar que la oferta y la demanda de puntos de amarre existentes en el tramo de costa donde se proyecte construir nuevos puertos*

es equilibrada, lo que hay que tener en cuenta a efectos de resolver las solicitudes de nuevas concesiones.

3. Las técnicas de coordinación previstas en el procedimiento de otorgamiento de concesiones de puertos deportivos

Dada la confluencia de intereses jurídicamente protegibles que convergen en esta materia, en el procedimiento de otorgamiento de concesiones habrán de recabarse, en aras de la debida coordinación administrativa, los informes necesarios que hayan de emitir otros órganos y Administraciones que hayan de pronunciarse en virtud de las competencias que les corresponda.

Y de acuerdo con ello, la normativa autonómica, en términos generales, ha previsto, como trámites del procedimiento de otorgamiento de las concesiones, informes de los organismos competentes en materia de medio ambiente, ordenación del territorio y urbanismo. A estos informes deberán sumarse los de otros organismos con competencias en el espacio que vienen llamados a ocupar los puertos⁶⁶, en especial, el ya conocido informe por el que se adscribe el dominio público marítimo-terrestre y otros que la legislación autonómica, en general, expresamente hace referencia⁶⁷.

En este sentido, la LP Murcia establece la necesidad de informe de los siguientes organismos: Consejerías competentes en materia de medio ambiente, pesca y deportes, en sus respectivos casos, de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; Ayuntamiento en cuyo término se pretenda desarrollar el objeto de la concesión; órgano competente de la Administración del Estado en materia de navegación; Ministerio de Defensa, si se trata de usos y zonas concretas sobre las que previamente se haya establecido, por razones de seguridad o defensa nacional, la necesidad de informe previo; Cofradías de pescadores afectadas y en general, el informe de otros organismos cuando se estime conveniente⁶⁸. Por su parte, la LP Cataluña establece la necesidad de informe de los departamentos de la Generalidad de Cataluña competentes por razón de la materia, en función de las actividades a desarrollar en el puerto de nueva construcción, de los entes

locales en cuyo ámbito territorial se prevé la construcción del puerto y de los órganos de la Administración del Estado competentes en materia de defensa y de marina mercante, en las cuestiones propias de su competencia⁶⁹. Más genéricamente, la LP Andalucía alude a los informes de las Administraciones afectadas⁷⁰.

CONCLUSIÓN

En la búsqueda de instrumentos jurídicos tendentes a abordar con mayor eficacia la problemática de las zonas costeras, algunas Comunidades Autónomas han demostrado una sensibilización hacia la gestión integrada del litoral y, en concreto, de las zonas portuarias que en él se ubican. La regulación examinada, sin embargo, nos lleva a concluir que su articulación se ha acometido con distinto grado de intensidad, siendo el grado de adecuación para el objetivo perseguido también diverso.

Más allá de las técnicas examinadas dirigidas a garantizar la integración con la legislación protectora del medio ambiente o la coordinación interadministrativa al hilo del procedimiento de otorgamiento de concesiones de puertos deportivos, desde el punto de vista de los instrumentos de ordenación, parece idónea la utilización de la técnica de la planificación sectorial de carácter territorial y de ámbito autonómico, como elemento integrador de los diversos intereses que convergen en las zonas portuarias y sobre la que se vertebró la planificación urbanística y la planificación de usos de cada puerto (delimitaciones de las zonas de servicio)⁷¹.

Esta es la solución a la que se llega en la legislación catalana, canaria y cántabra. Por lo que hace a la LP Baleares y a la LP Andalucía, la falta de previsión de una planificación sectorial de ámbito autonómico hace más difícil la consecución del objetivo expuesto⁷². La materialización de estas previsiones, sin embargo, sólo ha tenido lugar en los casos de Cataluña y, más recientemente, de Cantabria, supuestos a los que deben añadirse los ya citados de Galicia y Valencia que cuentan con instrumentos de ordenación sectorial aún sin disponer de legislación propia en materia portuaria.

BIBLIOGRAFÍA

A.A.VV., *La nueva legislación portuaria: comentarios a la ley 48/2003, de 26 de noviembre, de Régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general*, Atelier, Barcelona, 2004.

ACERO IGLESIAS, P., *Organización y régimen jurídico de los puertos estatales*, Ed. Aranzadi, 2002.

ANGULO ERRAZQUIN, L.M., "Las competencias de la Administración municipal en las zonas portuarias y su problemática", *RVAP*, núm. 23, 1989.

BARRAGÁN MUÑOZ, J.M., *Ordenación, planificación y gestión del litoral*, Oikos-tau, Barcelona, 1993.

BOQUERA OLIVER, J.M., "La edificación en los puertos", *REDA*, núm. 80, 1993.

BORRAJO INIESTA, "La incidencia de la Ley de Costas en el Derecho Urbanístico", *Revista de Administración Pública*, 130, 1993.

CALERO RODRÍGUEZ, J.R., *Régimen jurídico de las Costas Españolas*, Aranzadi, Pamplona, 1995.

CEPEDANO BETETA, L., "Puertos Deportivos", ponencia presentada a la *XVI Semana de Estudios Superiores de Urbanismo. La Ordenación del litoral*, INAP, Granada, mayo 1991.

ESCRIBANO COLLADO, P., "Las competencias de las comunidades Autónomas en materia de puertos", *RAP*, 100, Vol. III, 1983.

- FERNANDEZ GARCIA, J.J., "Puertos. Efectos de los puertos deportivos", en *Libro Homenaje al Profesor Jose Luis Villar Palasí*, Civitas, Madrid, 1989.
- FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R., "Incidencia de la Ley del Suelo en las concesiones administrativas de Puertos Deportivos", en *II Symposium de Puertos Deportivos, Asociación de Puertos Deportivos y Turísticos de Andalucía*, Málaga, 1984.
- FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R., "Regulación urbanística de los terrenos e instalaciones portuarias", en el volumen colectivo, *Comentarios a la nueva Ley de Puertos, Jornadas de Estudio*, Consorcio de la Zona Franca de Vigo, 1993.
- FONTANA PUIG, A., "Puertos deportivos en la Comunidad Valenciana: importancia, ordenación y futuro", *RVEA*, núm. 4, 1986.
- GARCÍA PÉREZ, M., (Coord.), *La ordenación urbanística y la Ley de Puertos*, EGAP-Consorcio Zona Franca Vigo, Santiago de Compostela, 1994.
- GARCÍA PÉREZ, M., *La utilización del dominio público marítimo-terrestre. Estudio especial de la concesión demanial*, Marcial Pons, Madrid, 1995.
- GONZÁLEZ GARCÍA, J.V., *La titularidad de los bienes del dominio público*, Marcial Pons, 1998
- JIMENEZ DE CISNEROS CID, F.J., "La ordenación jurídica de la zona de servicio de los puertos de interés general", *RVAP*, núm. 36, 1993.
- JIMENEZ DE CISNEROS CID, F.J., "La ordenación jurídica de la zona de servicio de los puertos de interés general", *RDU*, núm. 134, (1993).
- LEGUINA VILLA, J., DESDENTADO DAROCA, E., "El régimen jurídico de los terrenos ganados al mar y la preservación del demanio costero", en *RAP*, núm. 167, 2005.
- MARTÍN MATEO, R., VERA REBOLLO, *El litoral valenciano (Análisis territorial y valoración de su protección. El papel actual de la legislación de costas)*, MOPTMA, Madrid, 1993
- MEILÁN GIL, J.L., "Comunidades Autónomas y dominio público marítimo-terrestre. El proyecto de Ley de Costas", *Revista de Derecho Urbanístico*, 108, 1988.
- MENÉNDEZ REXACH, A., "Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico", en *Documentación Administrativa*, 230-231, 1992.
- MENÉNDEZ REXACH, A., "La ordenación de las playas y sus problemas jurídicos. En especial, el tema de las competencias concurrentes", en *Revista de Derecho Urbanístico*, 76, 1982.
- MIRALLES GONZÁLEZ, I., *Dominio público y propiedad privada en la nueva Ley de Costas*, Civitas, Madrid, 1991.
- MORENO CANOVÉS, A., *Régimen jurídico del litoral*, Tecnos, Madrid, 1990.
- NAVAJAS REBOLLAR, M., *Régimen jurídico-administrativo de los puertos*, Marcial, Pons, Madrid, 2000.
- NOGUERA DE LA MUELA, B., *Las servidumbres en la Ley de Costas de 1988*, Marcial, Pons, Madrid, 1995.
- PAZUETA ECHEVERRI, J., "El planeamiento ante el espacio portuario. Situación y problemática de la integración de los puertos en la ordenación territorial y urbana, en *La Ordenación del Litoral (XVI Semana de Estudios Superiores de Urbanismo)*, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial, Granada, 1992.
- PERALES MADUEÑO, F., "La clasificación y ordenación del suelo de los puertos deportivos en los planes generales y normas subsidiarias del planeamiento municipal", *RDU*, núm. 100, 1986.
- PÉREZ CONEJO, L., *Las costas marítimas: régimen jurídico y competencias administrativas*, Comares, Granada, 1999.
- PONS CANOVAS, F., *El régimen jurídico de los espacios portuarios*, CEDECS, Barcelona, 2001.
- POZUETA ECHAVARRI, J., "El planeamiento ante el espacio portuario, situación y problemática de la integración de los puertos en la ordenación territorial y urbanística", *Ciudad y Territorio*, núm. 74, 1987.
- SANZ LARRUGA, F.J., *Bases doctrinales y jurídicas para un modelo de gestión integrada y sostenible del litoral de Galicia*, Consellería de Medio Ambiente, Xunta de Galicia, 2003.
- VERA FERNÁNDEZ-SANZ, A., "La ordenación de las playas y otros espacios costeros", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, 27, 1980.
- ZAMBONINO PULITO, M., *Puertos y costas: régimen de los puertos deportivos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.

-
- 1 Este trabajo se ha elaborado en el marco del Proyecto de Investigación "Litoral y desarrollo sostenible en el marco del Derecho Administrativo" (SEJ2007-66260), subvencionado por el Ministerio de Educación y Ciencia.
- 2 En la STS 28 marzo 1990 se incluyen conceptos que distinguen entre una instalación menor y un puerto deportivo: El Plan no contempla la creación de un puerto deportivo sino de un embarcadero, y así lo confirma el dictamen pericial, que considera esta instalación como obra infraestructural en tierra y mar, concebida como punto de transición de personas y objetos entre uno y otro medio; mientras que el puerto deportivo se define como una instalación náutica de obra marítima permanente con una infraestructura básica dotada de todos los servicios para embarcaciones deportivas y de recreo.
- 3 El Tribunal Constitucional utilizará, pues, la diferenciación de las aguas incluidas en la zona de servicio que se contenía en el art. 15.3 LPEMM, actualmente sustituido por el art. 96 de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y de Prestación de Servicios en los Puertos de Interés General (en adelante LREP), que distingue entre la Zona I, o interior de las aguas portuarias, que abarcará las aguas abrigadas naturalmente que comprendan las dársenas destinadas a operaciones portuarias, incluyendo las zonas necesarias para maniobras de atraque y reviro, y los espacios de agua incluidos en los diques de abrigo, y la Zona II, o exterior, que comprenderá el resto de las aguas.

- 4 A estas deben añadirse las zonas “segregadas” de acuerdo con el procedimiento incorporado por la disposición adicional decimoséptima creada por la Ley 62/1997, de 26 de diciembre, de modificación de la LPEMM. Se trata de un mecanismo que permite la segregación, por acuerdo del Consejo de Ministros, de los espacios y dársenas pesqueras, así como los destinados a usos náutico-deportivos existentes en un puerto de interés general, siempre y cuando posean “infraestructuras portuarias independientes, espacios terrestres y marítimos diferenciados, no dividan o interrumpan la zona de servicio del puerto afectando a la explotación de éste, no existan usos alternativos previstos en el plan de utilización de los espacios portuarios para dichas zonas, se acredite que la segregación no puede ocasionar interferencia alguna en la gestión de los puertos de interés general y se garantice la reversión si se modifican las causas y circunstancias que den lugar a dicha segregación”.
- 5 No obstante existen instalaciones menores que en su día se traspasaron a las Comunidades Autónomas. Estas son de competencia autonómica (STC 40/1998).
- 6 Se señalan genéricamente como de competencia autonómica las instalaciones náuticas que no sean de interés general que se definen en los preceptos arts. 1.2 LP Cataluña; 1 y 2 LP Murcia; 2, 3 y 4 LP Canarias; 2 y 3 LP Canarias; 3 y 4 LP Baleares; 4 Decreto 79/1989, de 30 de mayo, por el que se aprueba definitivamente el Plan de Puertos e Instalaciones Náutico-Deportivas de la Comunidad Valenciana.
- 7 Artículos 68.7 y 93 y Anexo I, modificados por Ley 4/2000, de 26 de mayo, de Medidas Fiscales y Administrativas; Anexo I (apdos. 4.1.4, 4.1.6, 4.2.4, 4.3.5 y 4.4), modificados por Ley 15/2000, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. Artículos 12 (apdo. 2) y 14, modificados por Ley 21/2001, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. Anexo I (apdos. 3.5.2, punto 3.a y cuantías de los apdos. 3.1.4, 3.2.4, 3.3.4.a, 3.3.4.b, 3.5.4, 4.1.4, puntos 1, 2 y 3, 4.2.4, punto 1, y 4.4.4, letras a, b, c, d y e), modificado por Ley 31/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. Anexo I (apdo. 4.5), suprimido también por Ley 31/2002.
- 8 La LP Cataluña ha sido desarrollada por el Decreto 258/2003, de 21 octubre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 5/1998, de 17 de abril, de Puertos de Cataluña y por el Decreto 17/2005, de 8 febrero, por el que se aprueba el Reglamento de marinas interiores de Cataluña.
- 9 Vid., Capítulo II del Título IV LP Canarias. Esta Ley ha sido desarrollada mediante Decreto 52/2005, de 12 abril, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley de Puertos de Canarias.
- 10 Arts. 3 y 5, modificados por Ley 13/2005, de 27 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas. Art. 11 (apdo. 4), añadido también por Ley 13/2005. Arts. 28 (apdo. 1.d), 30 (apdo. 2), 93 (apdos. 1 y 2.a), 94 (apdo. 1), 98 y 104; Disposiciones transitoria segunda y transitoria cuarta (apdo. 2.c), modificados por Ley 25/2006, de 27 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas. Art. 93 (apdo. 2.k), añadido también por Ley 25/2006, que al propio tiempo derogó la Disposición adicional séptima.
- 11 Expresamente se remite a la Ley 55/1969, de 26 de abril, de Puertos Deportivos (debe tenerse presente la fecha de esta remisión, en la que aún no la Ley 55/1969 no había sido derogada) y al Reglamento de la Ley de puertos deportivos de 1980, en lo que hace a la tramitación de las concesiones, el art. 4 del Decreto 79/1989, de 30 mayo, por el que se aprueba definitivamente el Plan de Puertos e Instalaciones Náutico-Deportivas de la Comunidad.
- 12 En este sentido, la Disposición final tercera LP Canarias, a cuyo tenor, supletoriamente, en lo relativo a la materia de puertos, será de aplicación lo establecido en la legislación estatal vigente. En la misma línea, arts. 4.1 Art. Ley 5/1994, de 29 de noviembre, de creación del ente público Puertos de Galicia: legislación estatal de puertos y 5.4 Decreto 227/1995, de 20 julio, por el que se aprueba el reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 5/1994, de 29 de noviembre, de creación del ente público Puertos de Galicia.
- 13 Para los puertos estatales, vid., El artículo 4.11 Ley de Costas así como los arts. 14 LPEMM y 93 LREP. Sobre la titularidad del dominio público me remito, in totum, al trabajo de GONZÁLEZ GARCÍA, J.V., La titularidad de los bienes del dominio público, Marcial Pons, 1998.
- 14 El art. 12.1 RPD establecía su carácter de servicio público: Todos los puertos y zonas deportivas construidas, tanto por el Estado como en virtud de concesiones otorgadas con arreglo a la Ley, serán instalaciones de servicio público, regulados por los Reglamentos de Explotación y Tarifas que se determinen, que en ningún caso contemplarán usos exclusivos de amarre, y sí derechos de uso preferente. El pago de la tarifa de atraque permitirá únicamente un uso preferente del mismo, pudiendo autorizarse amarras de tránsito en los períodos en que aquél no se utilizare, en la forma que se determine en el correspondiente Reglamento de Explotación y Tarifas.
- 15 Los bienes de dominio público se definen como aquellos que, siendo de titularidad pública, se encuentren afectados al uso general o al servicio público (art. 5 Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas).
- 16 Todos los puertos construidos en virtud de una concesión administrativa son instalaciones de servicio público y otorgan al concesionario el derecho a la ocupación del dominio público necesario para la ejecución y explotación de las obras.
- 17 El art. 41.1.e) declara como tales los servicios a embarcaciones deportivas o de recreo.
- 18 En las leyes cántabra y balear, se expresa claramente esta distinción entre bienes demaniales. Vid., arts. LP Cantabria y 70 LP Cataluña. Más confusa, sin embargo, es la redacción del art. 3 LP Murcia, de cuya lectura podría entenderse que todo el puerto es un bien de dominio público marítimo-terrestre (lectura que, a mi entender, debe ser no obstante interpretada de acuerdo con la tesis, constitucional, de la compatibilidad de titularidades demaniales sobre el mismo espacio físico).
- 19 Del análisis de esta técnica nos hemos ocupado en el siguiente trabajo: ZAMBONINO PULITO, M., “La adscripción del dominio público marítimo-terrestre a las Comunidades Autónomas”, Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, núms. 271/272, 1996, pp. 609 ss.
- 20 En el primero de los supuestos, al ser los fines para los que se adscriben de competencia autonómica, el Tribunal Constitucional ha considerado que no es suficiente con la audiencia a la Comunidad Autónoma, con lo que el art. 107 RC fue modificado, estableciéndose un informe preceptivo, y en caso de disconformidad, la apertura de un período de consultas. En los demás supuestos, la reversión requiere comunicación a la Comunidad Autónoma de las razones que la justifiquen para que ésta formule las alegaciones pertinentes en el plazo de un mes.
- 21 Para los deportivos, puede verse el art. 8 RPD, que la definiría como el espejo de agua en una o varias dársenas, más la superficie en tierra dedicada a los muelles, instalaciones y servicios. En el marco de la legislación reguladora de los puertos de competencia estatal, el art. 96.1 LREP, al definirla, incluye los espacios de tierra y de agua necesarios para el desarrollo de los usos portuarios, los espacios de reserva que garanticen la posibilidad de desarrollo de la actividad portuaria y aquellos que puedan destinarse a usos no portuarios.

Su delimitación corresponde al Ministerio de Fomento a través de la aprobación del denominado plan de utilización de los espacios portuarios mediante un procedimiento complejo, en el que se da participación a las Administraciones con competencias en materia urbanística, pesca en aguas interiores, ordenación del sector pesquero y deportes y, en general, en aquellos ámbitos sectoriales sobre los que pueda incidir el plan (art. 96.3 LREP).

- 22** Decreto 61/1994, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Plan director de los puertos deportivos e instalaciones náuticas de la Comunidad Autónoma valenciana; art. 2.3 LP Murcia.
- 23** Art. 27 LP Cataluña. La ley catalana, en el art. 94 define también los elementos que constituyen la zona de servicio en el supuesto peculiar de las marinas.
- 24** Arts. 6 LP Cantabria, 6 LP Canarias y 6 LP Baleares.
- 25** Art. 28 LP Cataluña. Por su parte, aunque no la define, se parte del concepto de zona de servicio, aludiéndose a ella en el art. 2.3 de la Ley 5/1994, de 29 noviembre Creación del ente público Puertos de Galicia.
- 26** V.gr, pesca, medio ambiente, ordenación del territorio y urbanismo. Vid., en este sentido art. 29 LP Cataluña, 6 LP Cantabria; 6.2 LP Canarias; 6 LP Baleares. El art. 9 LP Andalucía, por su parte, distingue las situaciones de gestión directa e indirecta. En el primer caso, la ordenación funcional del puerto se delimita a través del Plan de Usos de los Espacios Portuarios, entre cuyos contenidos, habrá de incluirse la asignación de usos para los diferentes espacios incluidos en la zona de servicio, mientras que la ordenación funcional de los puertos en régimen de gestión indirecta forma parte del título concesional tomando como base el anteproyecto y el proyecto de obra pública aprobados.
- 27** El art. 18.2 LP Andalucía define la explotación como la puesta a disposición de los bienes que integran el dominio público portuario para su ocupación, utilización o aprovechamiento, así como la prestación de los servicios portuarios a las personas usuarias, a cambio de la correspondiente contraprestación económica.
- 28** En este sentido, pueden verse las definiciones que al efecto se realizan, en relación a los servicios que han de prestarse en los puertos, en los arts. 88 LP Cataluña; 38 LP Canarias; 25 LP Cantabria; 37 LP Baleares y, en especial, para los puertos deportivos en el art. 49 LP Baleares. Se trata de prestaciones que resultan objetivamente indispensables para los usuarios. Esta idea ha llevado a algunas leyes autonómicas a diseñar mecanismos tendentes a garantizar el servicio. Se acude así a instrumentos como la categorización de determinados servicios de obligatoria prestación – “servicios portuarios de uso público” (art. 59 LP Cataluña) o “servicios portuarios básicos” – o a la habilitación para la imposición de “obligaciones de servicio público” (arts. 42 LP Baleares y 31.4 LP Cantabria), estableciéndose, asimismo, la obligatoriedad de la prestación de servicios concretos (arts. 53 LP Canarias y 49 LP Baleares). La garantía de la prestación del servicio, sea cual fuere la naturaleza de servicio público stricto sensu o de servicio portuario que le otorgue la legislación sectorial, obliga a que se aseguren la continuidad, la regularidad, la calidad y el precio asequible de la prestación. Y en este sentido, muchas leyes autonómicas han deparado en la necesidad de garantizar determinados servicios, como el amarre, estableciendo la prohibición de derechos de uso exclusivos, aunque sí se determina la posibilidad de establecer derechos preferentes, siguiendo la línea ya iniciada por el art. 12 RPD, ya citado.
- 29** En este sentido, arts. 6.3 LP Murcia, 6.5 LP Canarias y 52 LP Baleares.
- 30** De acuerdo con el art. 25 LC, únicamente se permite la ocupación del dominio público marítimo-terrestre para aquellas actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación y quedan expresamente prohibidas las siguientes actividades (pudiéndose excepcionar las relacionadas en el apartado b), previa declaración de utilidad pública por el Consejo de Ministros, y el vertido de escombros utilizables en rellenos, debidamente autorizados): a) las edificaciones destinadas a residencia o habitación; b) la construcción o modificación de vías de transporte interurbanas y las de intensidad de tráfico superior a la que se determine reglamentariamente, así como de sus áreas de servicio; c) las actividades que impliquen la destrucción de yacimientos de áridos; d) el tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión; e) el vertido de residuos sólidos, escombros y aguas residuales sin depuración; f) la publicidad a través de carteles o vallas o por medios acústicos o audiovisuales. Estas prohibiciones, tal y como determina el art. 61.2 RC, se han de aplicar a todos los bienes de dominio público marítimo-terrestre y a todos los regímenes de utilización del mismo, incluyendo reservas, adscripciones, concesiones y autorizaciones, cualquiera que sea la Administración competente. Por ello entiendo que la exclusión de las prohibiciones establecidas por la LC que hace el art. 30.6 LP Cataluña en relación al dominio público portuario, ha de ser interpretada en el sentido de que no afectan a aquella parte del dominio público portuario que forme parte del dominio público marítimo-terrestre. Por lo demás, han de tenerse presente las prohibiciones que se incluyen en el art. 53 LP Baleares (tendido aéreo de líneas eléctricas y telefónicas y vertidos contaminantes y aquéllos que no sean autorizados), así como la expresa permisión de la publicidad en los casos que se concretan, para el dominio público portuario, en los arts. 6.5 LP Murcia y 52 LP Baleares.
- 31** El precepto enuncia usos tales como pasear, estar, bañarse, navegar, embarcar y desembarcar, varar, pescar, coger plantas y mariscos y otros actos semejantes que no requieran obras e instalaciones de ningún tipo y que se realicen de acuerdo con las leyes y reglamentos o normas aprobadas conforme a la propia LC.
- 32** Vid., art. 28.2 LP Cataluña. Por su parte, el art. 17 LP Andalucía determina que los puertos destinados a usos náuticos deportivos son de acceso libre, sin más limitaciones que las requeridas por razón de seguridad o explotación. En contra, el Decreto 236/1986, de 21 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Portuarias del País Vasco, en el que se limita el acceso a las zonas portuarias a las personas y vehículos que intervengan en las operaciones que se desarrollan en las mismas. Sobre lo cuestionable de esta limitación genérica en unos espacios que son, al cabo, dominio público marítimo-terrestre, vid. ZAMBONINO PULITO, M., Puertos y costas: régimen de los puertos deportivos, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, pp. 192 y 193.
- 33** Arts. 6.4 LP Murcia; 30 LP Cataluña; 6.5 LP Canarias; 52 LP Baleares, 16.2 LP Andalucía. Las tres últimas leyes citadas vinculan esta posibilidad a su carácter complementario a la actividad principal y al favorecimiento del equilibrio económico y social del puerto. Por otra parte, y sin profundizar en esta cuestión por lógicas razones de extensión, interesa señalar que estas actividades se encontrarían sujetas a licencia municipal previa, encontrándose únicamente exentas aquellas instalaciones propiamente portuarias, de acuerdo con la doctrina mantenida en la STC 40/1998, doctrina que, por otra parte, queda reflejada en el art. 30 LP Cataluña.
- 34** El art. 6 RPD, derogado por el RC, exigía, en los puertos de base, la existencia de edificios de servicios con establecimientos comerciales, oficinas bancarias si fueran solicitadas por entidades bancarias. Por su parte, la legislación estatal de puertos permite la incorporación de equipamientos culturales y recreativos (art. 3.6 LPEMM) y actividades industriales y comerciales (art. 15.6 LPEMM). Pueden verse a este respecto y a título de ejemplo, las SSTS 24 febrero 1962, 9 abril 1966, 15 junio 1990 y la STSJ Andalucía 15 mayo 1991.

- 35** El art. 6 RPD, derogado por el RC, exigía, en los puertos de base, la existencia unidades de habitación para uso de las tripulaciones en número no inferior al 5% del número de atraques.
- 36** Los terrenos ganados al mar como consecuencia directa o indirecta de obras se incluyen en el dominio público marítimo-terrestre por el art. 4.2 LC. Pero debe tenerse presente que, de conformidad con la legislación tradicional de puertos, podía ganarse la propiedad de los mismos, circunstancia que ha sido respetada por la disposición transitoria segunda, 2, LC, en cuya virtud se mantienen en su situación jurídica –siempre y cuando se ganaran al mar con título administrativo suficiente–, siendo, por tanto, de propiedad privada. En este caso, pues, son posibles las edificaciones residenciales en terrenos ganados al mar, por no formar parte del dominio público marítimo-terrestre. Sin embargo ha de distinguirse a su vez, dentro del espacio ganado al mar, entre sus playas y su zona marítimo-terrestre, que seguirán siendo de dominio público por expresa determinación de la disposición transitoria segunda, 2, LC, y el resto de dicho espacio, efectivamente de propiedad privada. La titularidad dominical de los terrenos ganados al mar, sin embargo, tampoco debe considerarse con carácter absoluto, pues está sometida a las limitaciones impuestas por la legislación de costas. En este sentido, la STS 17 enero 2002, declaró la improcedencia de indemnizar a los propietarios por las limitaciones que la legislación entonces vigente imponía en dichos terrenos.
- 37** Vid., arts. 32.2 y 25.1 LC. Aunque cabe la excepción, cuando la edificación se pretenda levantar en la zona de servidumbre de protección, por acuerdo del Consejo de Ministros cuando sean de excepcional importancia y que, por razones económicas justificadas, sea conveniente su ubicación en el litoral, siempre que se localicen en zonas de servidumbre correspondientes a tramos de costa que no constituyan playa, ni zonas húmedas u otros ámbitos de especial protección.
- 38** Ahora bien, respecto a los primeros los primeros 500 metros colindantes con la ribera del mar, como mínimo, que conforman la zona de influencia, la LC ha establecido también ciertas limitaciones en cuanto a las construcciones, como son su necesaria adaptación a la legislación urbanística, debiéndose, en todo momento, evitar la formación de pantallas arquitectónicas o acumulación de volúmenes, sin que, a estos efectos, la densidad de edificación pueda ser superior a la media del suelo urbanizable. Cuestión distinta y merecedora de un especial tratamiento sería la relativa a la titularidad de esas edificaciones que no puede ser privada si se encuentran en la zona de servicio y por ende en el dominio público portuario, que entiendo debe resolverse en este punto conforme a fórmulas jurídicas que garanticen la posesión pero que no transmitan la titularidad.
- 39** El art. 6.5 LP Canarias, efectivamente, permite los usos alojativos turísticos ubicados fuera de la zona de dominio público marítimo-terrestre de titularidad estatal y de la zona de servidumbre de protección, aunque los dota de un carácter excepcional. El art. 30 LP Cataluña, tras permitir las ocupaciones y utilizaciones que se destinen a residencia o habitación, remite a la legislación estatal aplicable en lo que se refiere a los términos concretos de tal permisión. Finalmente, el art. 16.3 LP Andalucía, admite los usos hoteleros con carácter excepcional, sujetándolos a autorización del Consejo de Gobierno, siempre que no se emplacen en los primeros 20 metros medidos a partir del límite interior de la ribera del mar o del cantil del muelle.
- 40** Vid., art. 94. 3 y 4 LREP.
- 41** Es el caso de la LP Murcia.
- 42** Vid., Ley 6/1987, de 12 de junio, por la que se aprueba el Plan Especial de Puertos de Galicia y Decreto 79/1989, de 30 de mayo, por el que se aprueba definitivamente el Plan de Puertos e Instalaciones Náutico-Deportivas de la Comunidad Valenciana.
- 43** Vid. art. 55 Decreto 258/2003, de 21 octubre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 5/1998, de 17 de abril, de Puertos de Cataluña.
- 44** Deben tenerse presentes, igualmente, los arts. 52 a 54 del Decreto 258/2003, de 21 octubre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 5/1998, de 17 de abril, de Puertos de Cataluña.
- 45** En desarrollo de estas previsiones, debe estarse al art. 56 del Decreto 258/2003, de 21 octubre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 5/1998, de 17 de abril, de Puertos de Cataluña.
- 46** Art. 6.2 LP Canarias. Ha de tenerse presente, igualmente, lo dispuesto en el art. 6 del Decreto 52/2005, de 12 abril, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley de Puertos de Canarias.
- 47** Su régimen se desarrolla en los arts. 8 a 11 del Decreto 52/2005, de 12 abril, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley de Puertos de Canarias.
- 48** Art. 8 LP Canarias. No obstante, en casos de de reconocida urgencia o de excepcional interés público, debidamente apreciados por el Gobierno de Canarias, ya propuesta del Consejero con competencia en materia de puertos, la consejería competente podrá ejecutar obras no incluidas en el Plan de Puertos e Instalaciones Portuarias, en cuyo caso debe iniciarse el procedimiento de revisión o modificación del planeamiento urbanístico. La LP Canarias detalla las determinaciones que necesariamente habrá de contener el Plan y la documentación que ha de integrarlo en los arts. 9 y 10, respectivamente.
- 49** Asimismo han de tomarse en consideración las disposiciones de los arts. 12 a 15 Decreto 52/2005, de 12 abril, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley de Puertos de Canarias.
- 50** Por lo que respecta a la calificación urbanística, el art. 14.3 LP Canarias simplemente determina que la calificación que establezca el planeamiento general deberá ser acorde con la finalidad de la explotación portuaria, sin que pueda introducir calificaciones que menoscaben o impidan las operaciones de tráfico portuario.
- 51** A tal efecto, el art. 13 LP Canarias prevé inmediatamente antes de la aprobación definitiva de los instrumentos de ordenación y planificación urbanística, el informe vinculante de la Consejería competente en materia de puertos sobre los aspectos y determinaciones de aquél que incidan sobre el dominio portuario, y las actuaciones previstas a realizar en su zona de servicio.
- 52** Art. 6 LP Cantabria.
- 53** Cabe no obstante la excepción, pues de acuerdo con el art. 8.2 LP Cantabria, la Consejería competente en materia de puertos podrá, no obstante, ejecutar obras no incluidas en el Plan de Puertos e Instalaciones Portuarias, en caso de reconocida urgencia o excepcional interés público, debidamente apreciados por el Gobierno, a propuesta del Consejero. Las determinaciones y documentación de necesaria inclusión se establecen, por lo demás, en los arts. 9 y 10 LP Cantabria, respectivamente

- 54** Sin concretar la calificación urbanística concreta de los puertos, el art. 16.2 LP Cantabria, en clara similitud con la LP Canarias ya examinada, establece que la calificación urbanística por el planeamiento general de los terrenos incluidos en la zona de servicio deberá ser acorde con la finalidad de la explotación portuaria, sin que pueda introducir calificaciones que menoscaben o impidan las operaciones de tráfico portuario.
- 55** A estos efectos, los Ayuntamientos afectados con planeamiento en vigor anterior al Plan de Puertos deberán proceder a la adaptación de aquél con ocasión de la primera modificación de su instrumento de planeamiento urbanístico que tramiten, o, en todo caso, en el plazo establecido en el artículo 17, sin perjuicio de la vigencia y prevalencia inmediata del Plan de Puertos e Instalaciones Portuarias en los términos previstos en el citado artículo 17.
- 56** Con anterioridad, la Comunidad Autónoma balear contó con un Plan director de puertos deportivos e instalaciones náuticas, aprobado por Decreto 61/1994, de 13 de mayo, que, sin embargo, se anuló por STSJ Baleares 18 abril 1997, dictándose, hasta tanto se aprobara otro Plan, una Norma Territorial Cautelar previa a la tramitación del Plan Director Sectorial de Puertos Deportivos e Instalaciones Náuticas de las Illes Balears, mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno del día 5 de abril de 2002, con una vigencia prevista de tres años o, en su caso, hasta que se apruebe definitivamente el Plan director sectorial de puertos deportivos e instalaciones náuticas de las Illes Balears.
- 57** Vid., arts. 9 y 12 LP Andalucía.
- 58** Además, debe contener las determinaciones exigibles conforme a la normativa urbanística y especialmente las siguientes: la ordenación de las actuaciones de integración puerto-ciudad; los parámetros urbanísticos, tales como la altura máxima, volumen de la edificación, tipología, ocupación máxima de la parcela, condiciones y características de las edificaciones y construcciones; los supuestos de modificación y revisión del Plan Especial (art. 12 LP Andalucía).
- 59** La falta de Evaluación de Impacto Ambiental, en los supuestos legalmente exigidos y consiguientemente la falta de intervención de la autoridad medioambiental determinan de por sí, de acuerdo con la STSJ Baleares 21 diciembre 2001, la imposibilidad de conceder la autorización interesada. La evaluación es exigible también si se modificara el proyecto original (en este sentido, la STSJ Baleares 9 abril 2002 anuló el acto de aprobación de un proyecto modificado –para cumplir las prescripciones que se establecía en el informe estatal de adscripción- de ampliación un puerto deportivo por no haberse realizado un nuevo Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental, distinto al que acompañó al primer proyecto) y no es susceptible de ser sustituida por otra clase de estudio ambiental (STSJ Baleares 9 abril 1999).
- 60** Vid. arts. 41.3 y 47 LP Cataluña.
- 61** Art. 35 LP Cantabria.
- 62** Art. 7.1 LP Andalucía.
- 63** Vid., arts. 20 LP Cantabria y 71 LP Andalucía, en los que también se hace referencia a la intervención preceptiva del órgano competente de la Administración del Estado.
- 64** Arts. 4.1 LP Murcia y 67 LP Andalucía.
- 65** El precepto señala el siguiente orden de prioridades:
1. Zonas de uso náutico-deportivo en puertos existentes.
 2. Instalaciones náutico-deportivas.
 3. Puertos deportivos con abrigo natural.
 4. Puertos deportivos con abrigo artificial.
- 66** En este sentido, la STS 19 febrero 1986 anuló el acto de otorgamiento de una concesión por separarse del informe desfavorable del órgano competente en materia de navegación.
- 67** Vid., arts. 10 LP Murcia, 5.2 LP Cantabria, 44 LP Cataluña, 56.2 LP Canarias, 17 LP Baleares.
- 68** Art. 9.2 LP Murcia.
- 69** Art. 43 LP Cataluña.
- 70** Art. 7.1 LP Andalucía.
- 71** Pues cumpliría los objetivos que han de orientar la ordenación de los espacios litorales que, de acuerdo con BARRAGÁN MUÑOZ, J.M., Ordenación, planificación y gestión del litoral, Oikos-tau, Barcelona 1993, p. 113, pueden resumirse en la conservación de ciertos espacios litorales; el fomento del desarrollo económico sostenido; la localización adecuada de usos y actividades; la delimitación y protección del espacio público litoral; la coordinación interadministrativa, sectorial y administrativa; y el freno a las tendencias sociales de incidencia negativa.
- 72** Nótese que, a pesar de la falta de previsión de un plan sectorial de ámbito autonómico, Comunidad de las Illes Balears contó en su día, como se expuso, con un Plan director de puertos e instalaciones deportivas de esta naturaleza.

Adolfo Carballo Penela. Sebastián Villasante. María do Carme García-Negro

INTRODUCCIÓN

En Galicia hay 71 municipios costeros de un total de 313 que en conjunto reúnen más de 1.320.000 millones de habitantes, lo que representa el 50,6% de la población total gallega y más del 60% de las tres provincias costeras (García-Negro, 2005). La concentración demográfica en las zonas costeras implica un significativo impacto sobre el medio litoral y, en última instancia, sobre las actividades pesqueras: ocupación del espacio físico por viviendas e infraestructuras, transporte, un mayor consumo de recursos, contaminación industrial, etc. (Penas, 2000).

Las amenazas antropogénicas a las que se encuentran sometidos los ecosistemas marinos costeros son numerosas y con un potencial de afectación elevado: el cambio climático, la pérdida de biodiversidad biológica, la eutrofización, los daños a los hábitat naturales, entre otros, actúan de manera acumulativa y con efectos muchas veces difusos (Halpern *et al.*, 2008), de los que Galicia no se encuentra en absoluto exenta (Consellería de Pesca e Asuntos Marítimos, 1997).

La elaboración de normas de planificación integral de zonas costeras debe realizarse en base a un criterio múltiple, que contemple tanto los impactos de las diferentes actividades a ordenar, las diferentes interacciones existentes, su importancia económica y los intereses de las partes afectadas.

La realización de actividades pesqueras en el litoral gallego se remonta a miles de años (Vallejo, 2003). No obstante, su evolución reciente ha puesto de manifiesto que existen una serie de problemas genéricos que afectan de forma significativa al mantenimiento de la pesca a largo plazo, al menos en los términos que se ha realizado hasta ahora.

Los retos que debe afrontar el sector son de diversa naturaleza y, en algunos casos, no están relacionados directamente con la gestión integrada de zonas costeras (GIZC). Sin embargo, GIZC y gestión de las actividades pesqueras están íntimamente relacionadas, tal y como expondremos en este artículo. En él, desarrollamos los principales aspectos que se deben tener en cuenta para alcanzar una ordenación de las actividades pesqueras desde una perspectiva integrada. En segundo lugar, se analiza el ordenamiento jurídico de estas

cuestiones en Galicia. Finalmente, examinamos en qué medida la legislación vigente contempla las cuestiones señaladas y el modo en que lo hace. Si bien la segunda y tercera secciones son específicas de Galicia, la identificación de las principales cuestiones a ordenar es válida, en general, para cualquier territorio costero en el que se desarrollen actividades relacionadas con el sector pesquero¹.

BREVE DESCRIPCIÓN DE LAS ACTIVIDADES ESTUDIADAS

La gestión integral de las actividades pesqueras requiere, en primer lugar, de la definición de las actividades a ordenar. Por pesca se entiende el conjunto de actividades económicas que produce pescado, entendido éste como el conjunto de alimentos de procedencia acuática mayoritariamente marina (García-Negro, 2003). El pescado incluye, por tanto, peces, crustáceos, moluscos y cualquier otra fuente de proteína que se pueda emplear como alimento. Las actividades necesarias para producir pescado son realizadas por diferentes sectores económicos, incluyendo los procesos productivos necesarios para extraer cultivar, comercializar y transformar la materia prima (García-Negro, 2008).

En este artículo abordaremos las principales cuestiones relacionadas con la gestión integral de una parte de las actividades pesqueras, aquellas vinculadas con la producción de pescado, pesca marítima, marisqueo y acuicultura. Estas actividades comparten características que permiten que se afronte su gestión como una unidad, si bien esto no significa que consideremos que la comercialización y transformación de productos pesqueros no deban incluirse en la gestión integrada del sector pesquero, siendo consideradas específicamente en futuros trabajos.

De acuerdo a la reciente *Ley de Pesca de Galicia*², la pesca marítima profesional “se refiere al ejercicio de la actividad extractiva dirigida a la explotación comercial de especies piscícolas utilizando artes, aparejos, útiles o equipos propios de la pesca. Se incluye en esta definición la captura de especies de crustáceos, moluscos y otros invertebrados marinos con artes no específicas para estas especies”. Dentro de la pesca marítima existen diferentes subsectores. En algunos casos, la pesca se

realiza en zonas muy próximas a la costa gallega, mientras que, en otros, se faena en los caladeros situados en otros océanos y plataformas continentales. A efectos normativos, la Xunta de Galicia tiene competencias exclusivas para ordenar las actividades realizadas en aguas interiores, lo que incluiría a la bajura y parte de la pesca de litoral. Éstas concentran en torno al 95% de la flota con puerto base en Galicia, estimada en 2007 en 5.209 embarcaciones³. Se trata de embarcaciones de tamaño pequeño, significando sólo el 50% de la potencia total de la flota de Galicia (Consellería de Pesca, 2008c).

Siguiendo a la misma Ley, “*el marisqueo se refiere al ejercicio de la actividad extractiva dirigida de modo exclusivo y con artes selectivas y específicas a la captura de una o varias especies de moluscos, crustáceos, equinodermos y otros invertebrados marinos con fines de comercialización*”. El marisqueo se realiza en diferentes zonas marítimo-terrestres, y compagina actividades extractivas, con el semicultivo y cuidado y acondicionamiento del entorno de producción.

Existen dos modalidades principales, a pie y a flote. En el primer caso, las actividades se efectúan, en su mayoría, en las zonas costeras arenosas, extrayendo las especies objetivo de forma artesanal y sin empleo de embarcación. El marisqueo a flote emplea embarcaciones de pequeñas dimensiones, realizando su actividad en aguas poco profundas. Comparte especies objetivo con el marisqueo a pie, siendo exclusivas de esta modalidad la obtención de vieira, volandeira, navajas, percebes, erizos y almejas.

Desde el punto de vista de la ICZM, es importante destacar que las competencias para ordenar estas actividades dentro de aguas interiores recaen en la Xunta de Galicia⁴. El régimen de explotación de los bancos marisqueros establecido delimita las zonas en las que se puede realizar la actividad, las condiciones de acceso (libre marisqueo, autorizaciones y concesiones administrativas) y su ejercicio, mediante las licencias de marisqueo, obligatoria en las zonas en las que existen concesiones administrativas y de libre marisqueo.

En cuanto a la acuicultura marina, la Ley de Pesca la define como “*la cría y cultivo de organismos acuáticos con técnicas encaminadas a aumentar la producción de los organismos en cuestión por encima de las capacidades naturales del medio; estos organismos serán, durante toda la fase de cría o cultivo y hasta el momento de su recogida, propiedad de una persona física o jurídica*”. Es importante distinguir el carácter extensivo o intensivo de estas actividades. La acuicultura intensiva se caracteriza por la búsqueda de la mayor producción en el menor espacio y tiempo posible. Esto implica una fuerte intervención humana en el proceso de cultivo, aportando alimentos, controlando la reproducción y previniendo la existencia de posibles patologías (Vela y Ojeda, 2007).

En el caso de la acuicultura extensiva, la intervención de los humanos es mínima, obteniendo los cultivos en el medio natural los alimentos necesarios para su desarrollo. Se trata de un proceso menos controlado, por lo que resulta más complicado gestionar la producción, si bien esto no implica bajas productividades. Además de esta primera diferenciación, es

necesario destacar la existencia de dos tipos de actividades de naturaleza diferente y con una notable presencia en Galicia: el cultivo de mejillón o miticultura y la piscicultura. La miticultura es una actividad extensiva, realizada mediante el uso de viveros flotantes denominados bateas, en las que el mejillón se cultiva en las rías gallegas, adherido a cuerdas suspendidas de los viveros. El bivalvo se alimenta del fitoplancton disponible en las rías, limitándose la actividad humana, en lo que se refiere al cultivo, a la búsqueda de semilla y fijación en las cuerdas, desdoble y posterior recolección.

La piscicultura se refiere al cultivo de peces para el consumo humano (García-Negro et al., 2003). Puede realizarse mediante instalaciones en tierra o en el propio medio acuático⁵. La piscicultura mediante granjas de cultivo o piscifactorías situadas en tierra es una actividad intensiva, en las que los alevines se cultivan en tanques desde la fase de cría hasta su madurez. El empleo de jaulas flotantes para el cultivo de peces en el mar es una actividad que se puede considerar semintensiva (Vela y Ojeda, 2007) pues se proporcionan alimentos a los peces, existiendo cierto control sobre la producción.

CARACTERIZACIÓN ECONÓMICA DE LA PESCA MARÍTIMA, MARISQUEO Y ACUICULTURA EN GALICIA

Una primera aproximación a la importancia económica de cada actividad puede realizarse considerando su producción, tanto en volumen como en valor. Atendiendo al volumen, la acuicultura ocupa la primera posición, con más de 221.000 toneladas en 2007, seguida de la pesca marítima (161.966 t) y el marisqueo (10.282 t). En términos de valor, la pesca marítima aumenta su importancia, siendo la actividad más destacada. En segundo lugar se sitúa la acuicultura, cuyas ventas casi alcanzan 184 millones de euros, de los que el 53% se corresponden a ventas de mejillón, el 28% a especies de piscicultura marina y el restante 19% al resto de especies de acuicultura (Tabla 1).

Tabla 1. Importancia económica actual de las actividades pesqueras dedicadas a la producción de pescado.

	Producción (t)	Valor producción (€)	Empleos directos
Pesca marítima ⁶	161.966	388.810.040	12.620
Marisqueo	10.283	74.619.912	8.522
Acuicultura marina ⁷	221.429	183.900.830	5.100
Miticultura	208.208	97.739.174	4.704-7.135
Piscicultura marina	5.941	51.717.218	168-195
Resto acuicultura	7.278	34.440.440	
Total	393.677,75	647.330.780	26.242

Fuente. Elaboración propia a partir de Consellería de Pesca e Asuntos Marítimos (2008a), IGE (2008), Vela y Ojeda (2007), García-Negro (2003) y Comisión Europea (2002).

Existe una enorme variedad de especies pesqueras comercializadas en las lonjas gallegas, donde llega pescado procedente de cualquier parte del mundo. Las actividades marisqueras están orientadas, en la actualidad, a la extracción de unas 20 especies, entre las que predominan los moluscos (diferentes tipos de almejas, berberecho, longuerón, navajas...).

En relación a la acuicultura, una sola especie, el mejillón, generó en 2007 el 94% de la producción acuícola en volumen, seguido muy de lejos por el rodaballo, con una producción de 5.665,44 toneladas⁸. El resto de especies de acuicultura no alcanzan las 5.000 toneladas⁹.

La caracterización económica de las actividades estudiadas no se debe limitar al estudio de la producción, pues no ofrecen ningún tipo de información a respecto de su importancia social. Su contribución a la economía de las zonas costeras se completa considerando el empleo generado. Atendiendo a esta variable, la pesca marítima ocupa la primera posición, con 12.620 empleos. A pesar de las diferencias entre fuentes en la medición del empleo en el cultivo de mejillón, la acuicultura pierde la segunda posición, que alcanza el marisqueo, con más de 8.522 empleos¹⁰.

El marisqueo desempeña un papel fundamental en la economía de una gran parte del litoral gallego, dando empleo a colectivos con una difícil inserción laboral en comarcas fuertemente dependientes de las actividades pesqueras. La ordenación de estas actividades debe ser sensible a este tipo de aspectos. Sirva como ejemplo la comparación entre piscicultura marina y marisqueo: si bien el valor de la producción de la primera es casi 2,5 veces el de la segunda, los puestos de trabajo generados apenas alcanzan el 2%.

CUESTIONES A CONSIDERAR EN UNA GESTIÓN INTEGRADA

La ordenación integrada de la pesca es una tarea compleja, existiendo numerosas cuestiones a considerar. En este trabajo pretendemos señalar las más relevantes, si bien no se trata de una relación exhaustiva ni cerrada. El planteamiento propuesto considera, en primer lugar, los aspectos principales que afectan al desarrollo de cada una de las actividades a gestionar. Posteriormente, señalamos la incidencia de cada una en el medio y en las demás actividades.

1. Marisqueo

La gestión integrada del marisqueo se relaciona con la determinación de las zonas a explotar, el número de personas que pueden realizar esta actividad, el volumen de la producción y el reparto de las zonas entre los colectivos con acceso.

La determinación de qué arenales se explotan y cómo, debería basarse, en primer lugar, en estudios de productividad. Tal y como señala Penas (2000), la naturaleza del sustrato es un factor fundamental. No obstante, no se trata de una restricción irreversible, pues se pueden realizar labores de regeneración (añadir arena, retirar fangos...) que conviertan

bancos poco productivos en productivos, si bien suelen ser necesarias inversiones importantes. Determinadas tareas de mantenimiento (limpieza, labrado, retirada de algas...) son positivas, incluso en los bancos con una composición del sustrato adecuada.

Es importante señalar la necesidad de evitar actividades que provoquen cambios en la naturaleza del sustrato de los bancos. La alteración de corrientes debido a la proliferación de puertos deportivos y rellenos en la costa gallega, ha llenado de fangos algunos bancos marisqueros, inutilizando una parte importante de la zona explotada¹¹. La construcción de viviendas y el turismo sin ordenación, contribuyen a la pérdida de zonas de marisqueo, pesca y acuicultura (Parlamento Europeo, 2008).

La contaminación es otro factor con notable incidencia en la productividad de los bancos marisqueros, al igual que al resto de actividades pesqueras. Los vertidos de aguas residuales, vertidos industriales, la escorrentía agrícola, los cambios en los aportes de agua dulce o la importación de enfermedades y especies alóctonas peligrosas (Crespo Fraga, 2007; Fernández-Boan, 2007), afectan a la productividad de los bancos. Los vertidos accidentales como las mareas negras tienen efectos que perduran durante largos períodos de tiempo (García-Negro *et al.*, 2008), lo que agudiza los efectos de la contaminación permanente.

Diferentes factores agravan los efectos de la contaminación. Las especies objetivo son sedentarias, habitando, además, en sustratos terrestres, muchas veces cubiertos por el agua sólo en pleamar, por lo que la dispersión del contaminante es menor que en volúmenes de agua elevados. Por otro lado, la presencia de contaminantes en especies destinadas al consumo humano, implica costes de depuración, con incidencia en la rentabilidad económica del sector. La disponibilidad de alimento, fitoplancton y microflora bentónica (Penas, 2000), es otro factor con incidencia en la productividad de los bancos, siendo necesarios estudios a este respecto.

La cantidad a extraer de cada especie y banco es otra cuestión relevante a tener en cuenta. Esta labor se debe basar, en primer lugar, en la consideración de la capacidad de producción sostenible de cada zona, lo que requiere de estudios específicos que incluyan, entre otras cosas, los factores que afectan a su productividad. La explotación sostenible a largo plazo de los bancos, fundamental para obtener una rentabilidad económica duradera, está condicionada por el número de personas que ejercen el marisqueo¹².

Finalmente, si bien la Consellería de Pesca e Asuntos Marítimos regula las condiciones de acceso a los bancos, mediante diversas figuras (autorizaciones, concesiones administrativas y zonas de libre marisqueo), los límites exactos de las autorizaciones no están siempre claros, regulando, en algunos casos, la extracción de especies inexistentes en la actualidad (de Coó, 2008). Las disputas entre cofradías por la explotación de un determinado banco también dificultan su explotación sostenible, además de ser una fuente de conflictos sociales en las comarcas afectadas.

En cuanto a los efectos negativos derivados del marisqueo a pie, esta actividad no interfiere significativamente con otras actividades, ya que se realiza en base al saber y artes tradicionales, sin impactos importantes en el medio. En algunas zonas, existe una competencia por el espacio con los mariscadores a flote, problema solucionable delimitando claramente las zonas de cada uno.

Finalmente, el marisqueo a flote comparte características con el marisqueo a pie y la pesca. Lo comentado anteriormente en relación a los bancos marisqueros es válido para la extracción de moluscos obtenidos a flote. En el caso de otras especies como percebe, erizo y almeja, donde los mariscadores son meros recolectores, la ausencia de contaminación y de actividades que les afecten negativamente son las principales cuestiones a considerar. En algunos casos, existen interacciones negativas entre estas actividades, existiendo oposición por parte de *percebeiros* a la extracción de almeja. La delimitación de zonas exclusivas para cada actividad podría ser efectiva para su explotación de modo sostenible (Penas, 2000).

2. Acuicultura

En el caso de la acuicultura, la principal cuestión a ordenar se relaciona con la localización y cantidad de instalaciones permitidas (bateas, jaulas e instalaciones en tierra). En general, en los tres tipos de actividades se deben situar en lugares donde la calidad del agua sea apropiada (poco contaminada, salinidad, temperatura, adecuadas para cada especie...), lo que garantiza la supervivencia de las especies producidas y la rentabilidad del cultivo.

En relación al cultivo del mejillón, las características biológicas del bivalvo favorecen su resistencia ante determinadas formas de contaminación, si bien su supervivencia no implica que sea apto para el consumo humano. La presencia de toxinas derivadas de mareas rojas no afecta al desarrollo del molusco, pero impide su comercialización. El buen desarrollo de estas actividades exige que se cumplan requisitos adicionales. La rentabilidad económica de las piscifactorías terrestres está condicionada por el consumo eléctrico del bombeo del agua, por lo que su localización en lugares donde no exista un gran desnivel con respecto al mar es un factor de peso a tener en cuenta.

La ubicación de jaulas y bateas en sitios protegidos de fenómenos meteorológicos extremos que garanticen la estabilidad del artefacto y no interfieran en el cultivo es un condicionante importante. Por otro lado, la profundidad es otro parámetro a considerar, con incidencia en el crecimiento de las diferentes especies y su desarrollo óptimo.

Adicionalmente, la localización de las bateas debe tener en cuenta la disponibilidad de fitoplancton, el alimento del mejillón, más abundante en la boca de las rías. Desde un punto de vista administrativo, las posibilidades de localización se restringen a las zonas en las que se autorizan los polígonos de bateas, si bien se trata de un condicionamiento legal, susceptible de ser modificado.

La ocupación de superficie marina por jaulas de cultivo y, especialmente, los polígonos de bateas, limita la realización de actividades relacionadas con la navegación como la pesca, actividades recreativas..., siendo ésta una variable importante a la hora de situar estos artefactos. En ambos casos, el cultivo genera una gran cantidad de detritos, procedentes principalmente de sus heces. En el caso del mejillón, se añaden restos de cuerdas y otros materiales, mientras que el cultivo de peces genera restos de alimentos. La acumulación de materia orgánica puede alterar los sedimentos marinos, afectando a la diversidad, abundancia y composición de especies de la fauna de los fondos, además de afectar al propio cultivo.

La capacidad del mejillón para aprovechar con elevada eficiencia cualquier incremento de la producción primaria, propicia el desplazamiento de competidores por el alimento, como los peces pelágicos, influyendo en la pesca de estas especies. Los procesos de descomposición de la materia orgánica en un contexto de falta de oxígeno producen la liberación de gases de sedimento que pueden tener efectos histológicos y fisiológicos en los peces de cultivo (Penas, 2000)¹³.

La piscicultura presenta riesgos adicionales para el medio marino. La alta densidad de cultivo propicia que los peces sean sensibles a sufrir enfermedades que pueden transmitir al medio. Otro efecto negativo se relaciona con la mezcla con las especies naturales, lo que puede provocar adulteración del acervo genético, exterminación de especies locales por prelación o competencia como, por ejemplo, la proliferación de brotes epidémicos (Beveridge, 1986). Asimismo, el cultivo de peces en instalaciones situadas en tierra se caracteriza por una elevada demanda de agua de mar, posteriormente devuelta al medio marino incorporando diferentes residuos orgánicos, restos de medicamentos y diferentes patógenos. La existencia y magnitud de este tipo de vertidos y su impacto en el medio es uno de los principales factores a la hora de planificar la localización de granjas de cultivo de peces.

3. Pesca

Las actividades de pesca marítima revisten una serie de particularidades que añaden complejidad a su ordenación, de ahí que expongamos su problemática en último lugar¹⁴. La acuicultura y el marisqueo se caracterizan por una importante intervención de los colectivos que realizan estas actividades. Su desarrollo implica la determinación de las zonas a explotar, adecuándola para obtener unos resultados óptimos. Esa adecuación puede limitarse a la introducción de las especies a obtener, o a la limpieza de la zona, como ocurre en el semicultivo de bivalvos, implicando en otros casos la creación de las infraestructuras necesarias, tanto en tierra como en mar. Pueden existir actividades marisqueras, por ejemplo, la obtención de percebes, que sean meramente extractivas, sin que sea necesario ninguna acción sobre la zona de captura, más que la aproximación al recurso a obtener. En este caso, existen también diferencias con la pesca, pues se trata de especies sedentarias, lo que restringe y delimita las zonas a explotar.

La pesca marítima puede ser realizada sin que existan actividades humanas que incrementen la productividad de las zonas donde se localizan las especies objetivo. No obstante, la existencia de usos alternativos propicia que, en la práctica, exista una delimitación negativa, más visible cuanto más cerca de la costa, en el sentido de que se permite la pesca en aquellas zonas que no están reservadas para otro uso que impida su actividad.

Por otro lado, los peces presentan una mayor movilidad que las especies objeto de las actividades marisqueras y acuícolas, por lo que su ciclo de vida se desarrolla en zonas mucho más extensas, lo que incrementa la complejidad de la gestión de estas actividades.

En primer lugar, la pesca marítima se ve afectada por la alteración del medio marino. La contaminación procedente de aguas residuales, vertidos industriales, mareas negras, sentinazos..., puede afectar tanto al estado de los recursos pesqueros, a la salud pública, como a la rentabilidad de la propia actividad. La polución no debe evitarse sólo en las zonas de captura, sino también en aquellas zonas donde las especies se reproducen y desarrollan. Al igual que en el resto de actividades, la contaminación tierra adentro influye también en la salud de los mares. Además de contaminar, los humanos alteramos el hábitat de las especies pesqueras de diferentes formas: realizamos construcciones que afectan a las corrientes marinas, a la temperatura y salinidad del agua, generando, además, desechos que se acumulan en los fondos. Igualmente, modificamos y extraemos sustratos de los fondos marinos para ser empleados en actividades como la construcción o la regeneración de playas.

La contaminación antropogénica también genera, de modo indirecto, otro tipo de problemas que pueden repercutir directamente en las actividades pesqueras. Los efectos del incremento de la temperatura en los océanos, debidos al cambio climático global repercuten en cambios en la intensidad y frecuencia de las corrientes termohalinas; el blanqueamiento y desaparición de corales, manglares y otros ecosistemas; o provocan cambios en la distribución de las especies (Nellemann *et al.* 2008).

La pesca marítima comparte el uso del medio marino con otras actividades como la miticultura, navegación recreativa, piscicultura, producción de energía eólica..., pudiendo existir conflictos, principalmente causados por la ocupación del espacio. Sin embargo, una de las cuestiones más relevantes a considerar en su ordenación se relaciona con los efectos de las propias actividades pesqueras.

En la actualidad, existe un problema de sobrepesca a nivel mundial, estando el 75% de los recursos pesqueros mundiales plenamente explotados, sobreexplotados o agotados (FAO, 2007). Una ordenación deficiente afecta no sólo las especies objetivo, sino a otras especies capturadas accidentalmente³⁵ y, en general, a los ecosistemas marinos. La política pesquera común (PPC) ha tratado de detener esta tendencia, consolidando un sistema de ordenación basado en

el establecimiento de límites a las capturas (TAC's, y cuotas) y la reducción de la flota. Este sistema no ha alcanzado los resultados esperados. En términos de capturas, la falta de visión a largo plazo o el predominio de criterios políticos frente a las recomendaciones científicas (Villasante *et al.*, 2006) han lastrado un sistema, de por sí ineficiente, al centrarse exclusivamente en las especies objetivo, contribuyendo a una destacada reducción de la biomasa, el reclutamiento y las capturas por unidad de esfuerzo de más del 90% de las especies comerciales (Villasante *et al.*, 2008).

Por otro lado, la reducción de la flota ha sido desigual, centrándose en los segmentos de menor potencia, pero posibilitando el incremento de la flota con mayor capacidad de pesca (Villasante *et al.*, 2008a). Además de ordenar la intensidad de las actividades pesqueras, existen otras cuestiones con incidencia en su desarrollo. El uso de artes con capacidad de afectar al hábitat en los que se emplean es una cuestión relevante. El establecimiento de tallas mínimas, vedas, y cupos de capturas son aspectos a tener en cuenta y sobre los que la Administración gallega tiene competencias.

ORDENAMIENTO JURÍDICO RELACIONADO CON LA GESTIÓN INTEGRADA DE LA PESCA

En lo que respecta a la pesca y la gestión del litoral, se han ido ordenando de manera progresiva desde una relación gestión del litoral-pesca basada en una serie de normas sectoriales y a menudo escasamente vinculadas que sólo proporcionaban soluciones parciales, hacia la necesidad de aplicar un enfoque integral de la gestión del litoral con miras a incluir a todos los sectores, actores y factores (Ariza *et al.*, 2008). Sin duda alguna, esta realidad no es extraña en Galicia, ya que el modelo de ocupación del territorio costero está causando graves perjuicios económicos, sociales y ambientales (García-Negro, 2005) sobre la enorme riqueza de biodiversidad de nuestro litoral (Míguez Rodríguez *et al.*, 1996).

Si bien se han dado pasos positivos en esta dirección en los últimos años, se trata de una tarea, sin duda, importante, ardua, necesaria y todavía incompleta, que requiere su revisión continua sobre la base del principio de adaptabilidad. Actualmente, existen una serie de normas que establecen una ordenación parcial del medio marino y litoral, aportando elementos de gran utilidad en los distintos subsectores pesqueros, así como medidas vinculadas a la calidad de las aguas, los espacios protegidos, y los diversos tipos de contaminación, entre otras. A continuación describimos la principal legislación vigente en Galicia relacionada con la pesca y la gestión del litoral.

1. La normativa de gestión del litoral en Galicia

Las leyes 6/2007³⁶ y 9/2002³⁷ constituyen la normativa que regula esta materia y ponen de relieve la preocupación por la ocupación indiscriminada del territorio en las zonas costeras³⁸. La Ley 9/2002 establece que el suelo rústico de especial protección de costas está constituido por los terrenos situados fuera de los núcleos rurales y del suelo urbano que

se sitúan a una distancia inferior a 200 metros del límite interior de la ribera del mar (art. 32.2.e), y considera que la ordenación urbanística de los terrenos situados en la franja de 500 metros desde la ribera del mar afecta a los intereses autonómicos dado el valor del litoral como recurso natural y ambiental no renovable (artículo 85.7.d).

Por último, prevé la creación del *Plan sectorial de ordenación del litoral* en el cual se recogerán las condiciones específicas de este ámbito territorial (Disp. Trans. Octava). Pero, ni estos planes se han adoptado plenamente en los municipios, ni se acomodaron a la normativa urbanística y ambiental actualmente vigente, ni resultan compatibles con las mínimas exigencias de sostenibilidad económica, social y ambiental, afectando de forma grave la franja del litoral de 500 metros desde la ribera del mar.

Es así como la Ley 6/2007 adopta medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral, y suspende, por el plazo de dos años, la tramitación y la aprobación de planes que tengan por objeto la transformación urbanística de terrenos situados a una distancia inferior a 500 metros. De la misma forma, regula la evaluación ambiental estratégica de los instrumentos de ordenación del territorio regulados en la Ley 10/1995, o aquellos que afecten a espacios naturales incluidos en la *Red Natura 2000* o sometidos a algún régimen de protección establecido en la Ley 9/2001, de 21 de agosto, y a los planes de ordenación municipales.

2. La reglamentación de la pesca y acuicultura

Existe una normativa básica que regula minuciosamente todos los aspectos de la pesca que se relacionan con la gestión del litoral (Sanz Larruga, 1995), y que comprende, con carácter general, la nueva ley de Galicia.

2.1 La nueva Ley de Pesca de Galicia

En el momento de redactar este texto, el Parlamento de Galicia aprobó una nueva Ley de Pesca con el objeto de dar respuesta a los nuevos retos de sostenibilidad y mejora de las condiciones de vida de los pescadores (Preámbulo). Se trata de una ley inspirada en el *Código de Conducta para la Pesca Responsable* de 1995 de FAO, e influida por el Reglamento (CE) N° 2371/2002 sobre la reforma de la política pesquera comunitaria. En esta norma fundamental, interesan en particular aquellas disposiciones relativas a la pesca vinculadas con la planificación de la ordenación del litoral:

- La ley establece el alcance del ámbito territorial de aplicación en función del tipo de actividad que se trate: para la pesca serán las aguas competencia de Galicia (art. 3.1), para el marisqueo la zona marítimo-terrestre, las aguas interiores, el mar territorial y la zona económica exclusiva que corresponde al litoral gallego (art. 3.2), y para las actividades acuícolas que se desarrollen en tierra, además de las zonas previstas para el marisqueo (art. 3.3), mientras que las relativas a la comercialización, manipulación y transformación de productos del mar será todo el territorio (art. 3.4);

- En lo que se refiere a la zonificación y a las medidas de protección y regeneración del medio, prevé la preparación de zonas del litoral para favorecer la protección, reproducción y desarrollo de los recursos marinos (acondicionamiento marino, art. 4.1, art. 10), la creación de zonas en el medio marino que estimulen la regeneración, atracción y concentración de los recursos marinos (arrecifes artificiales, art. 4.2), la delimitación de áreas para realizar sueltas deliberadas de especies en cualquier fase de su ciclo vital (áreas de repoblación marina, art. 11), o el establecimiento de zonas de especial interés para la regeneración de especies por su condición de áreas de reproducción, desove, cría o engorde (reservas marinas, art. 4.19, art. 12), y otras medidas como la instalación de obras y/o infraestructuras, extracción de áridos y otros materiales, la regeneración de playas y en caso de vertidos al mar (art. 13).

- Los aspectos referidos a la calidad de las aguas se tendrán en cuenta al momento de la clasificación de las zonas de producción de moluscos bivalvos y otras especies (art. 8), atendiendo a elementos tales como factores oceanográficos, biogeoquímicos, de contaminación (química o microbiológica) o de biotoxinas marinas (art. 8.a).

- La cuestión de las autorizaciones para la pesca profesional de los buques (art. 16), artes (art. 17) y licencias y permisos (art. 18-19), y el ejercicio del marisqueo (art. 27-41) está expresamente regulado, así como las condiciones para la práctica de la pesca de recreo (art. 22-26).

- Se distingue el tipo de título habilitante para la instalación de establecimientos de cultivos marinos y auxiliares, que será una concesión en la zona marítima (arts. 48-56) o marítimo-terrestre (arts. 57-65), otorgadas en función de la territorialidad y experiencia de las organizaciones solicitantes (art. 52.1), o un permiso en la zona terrestre (arts. 66-72).

- Como novedad, se crea la Agencia de Desarrollo Sostenible de las Zonas de Pesca (art. 106-108) cuya finalidad es la de fijar población y generar empleo y riqueza en las poblaciones costeras (art. 109).

En resumen, la nueva Ley de Pesca de Galicia mantiene la base jurídica completa de la Ley 6/1993 derogada, en la medida en que no introduce modificaciones sustanciales. Con todo, establece criterios y normas relativas a la explotación sostenible de los recursos marinos y acuícolas desde una perspectiva económica, social y medioambiental, proporcionando los instrumentos necesarios para la materialización de un plan de ordenación del litoral integral en Galicia.

2.2 El Plan Gallego de Acuicultura

Debido a la escasez de oferta de productos pesqueros procedentes de la pesca extractiva excesiva, la capacidad de producción de la acuicultura ha generado unas enormes expectativas (Naylor et al., 2000). Sin embargo, si bien aun se considera que el sector no ha alcanzado su límite productivo, lo cierto es que comienzan a detectarse límites cuantitativos a la producción de algunas especies (Liu y Sumaila, 2008). En

cualquier caso, debido a las óptimas condiciones del litoral, no es de extrañar que Galicia sea la región europea que lidere la producción acuícola –y mitícola– en las últimas décadas.

Uno de los aspectos más controvertidos en la ordenación del litoral en Galicia ha sido la aprobación del contenido del *Plan Galego de Acuicultura*. Este plan prevé la aprobación y/o ampliación de 24 piscifactorías de una superficie total de 2.854.150 m²; en número distribuidas en A Coruña (12), Lugo (7) y Pontevedra (5). A pesar de que el Consello da Xunta de Galicia de 22 de julio de 2006 modificó el Plan sectorial, con el objeto de asegurar que el desarrollo acuícola sea compatible con la preservación de los espacios naturales, lo cierto es que la localización de algunos de estos emplazamientos se realizaría en espacios protegidos de gran valor ecológico reconocidos por la *Red Natura 2000*¹⁹ (Consellería de Pesca e Asuntos Marítimos, 2008d).

2.3 La pesca fluvial

Otra de las actividades que tradicionalmente se viene practicando en Galicia es la pesca de río o de recreo, donde el único arte autorizado es la caña para la captura de trucha, especie por excelencia de la pesca fluvial²⁰. Anualmente, se otorgan más de 85.000 licencias, generando una creciente economía de los servicios alrededor de esta actividad (Consellería de Medio Ambiente, 2008).

Se trata de una actividad estrictamente regulada en Galicia a través de diversas disposiciones normativas²¹, que se desarrolla en ecosistemas marinos de elevada riqueza biológica, aunque fácilmente vulnerables a factores alteradores del hábitat como la eliminación de zonas de inundación, destrucción de las brañas y manantiales, dragados, canalizaciones, aprovechamientos hidroeléctricos, e incluso algunos paseos y playas fluviales. Frecuentemente se presentan fenómenos de contaminaciones puntuales²² o difusas que pueden afectar en gran medida a las poblaciones piscícolas e incluso condicionar su propia existencia (Díaz-Fierros Viqueira, 2003)²³.

Es por que ello que la Ley 5/2006²⁴, para la protección, la conservación y la mejora de los ríos gallegos, declara de “*interés general conservación del patrimonio natural fluvial, incluyendo la biodiversidad de la flora y la fauna de los ríos gallegos*” (art. 1). En este sentido, la reciente aprobación del *Plan Galego de Ordenación dos Recursos Piscícolas e Ecosistemas Acuáticos Continentais* promueve la protección integral de una parte significativa de los ecosistemas fluviales gallegos, estableciendo como prioridad (i) incrementar y mejorar la situación de deterioro en la que se encuentran buena parte de los recursos piscícolas, y (ii) aumentar el valor recreativo de la pesca a través de la diversificación y aumento de la calidad de la oferta (Consellería de Medio Ambiente, 2008).

3. Otra normativa de pesca y gestión de litoral

3.1 La legislación marítima y de puertos

Otra actividad de gran relevancia y que produce tiene importantes repercusiones en la ordenación del litoral y la gestión

pesquera son las infraestructuras portuarias. La normativa referente a la navegación marítima y el funcionamiento de los puertos descansa en la Ley 27/1992, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante²⁵, que armoniza la regulación de puertos y establece la autonomía en la gestión portuaria con el ánimo de desburocratizar y descentralizar la actividad portuaria. Igualmente, la ley pretende unificar la política de la marina mercante y la gestión portuaria ya que ambas, estrechamente ligadas, no se limitan al espacio físico portuario sino que se extienden hasta las zonas en las que España ejerce derechos soberanos o jurisdicción, incluso fuera de sus aguas cuando pueda actuar en todas las aguas navegables.

En Galicia existen 6 puertos de interés general competencia de la Administración General del Estado, que se organizan en 5 autoridades portuarias (Ferrol-San Cibrao, A Coruña, Villagarcía de Arosa, Marín y Ría de Pontevedra y Vigo) situadas en el dominio público portuario, y 122 puertos de competencia autonómica (Portos de Galicia, 2007). Dentro de estos últimos, la Consellería de Política Territorial posee competencias en materia de actividades pesqueras, marisqueras y deportivas. Respecto a éstas últimas, cabe destacar que a lo largo del litoral gallego se desarrolla un número considerable de actividades como la práctica surf²⁶, remo²⁷, submarinismo y otras actividades subacuáticas²⁸ (García-Negro *et al.*, 2007).

Para la eficaz gestión de todas estas actividades se creó el *Ente Público Portos de Galicia*, cuya finalidad no es otra que la conservación, protección y mejora de las infraestructuras, servicios y actividades portuarias en las zonas de servicio, así como las gestiones y actuaciones en el dominio público marítimo-terrestre (art. 2.1)²⁹. Con todo, no parece lógico que sea el Ministerio de Fomento el órgano competente para determinar estas zonas de servicio, máxime cuando se trata de un espacio físico del litoral en el que interactúan diversas actividades, lo que obligaría, en todo caso, a una actuación conjunta teniendo en cuenta todos los usos del litoral (Penas, 2000).

4. La legislación medioambiental

En el ámbito de la conservación del medio ambiente la normativa en vigor en Galicia es muy variable y procura contemplar un número considerable de aspectos que, en última instancia, pueden afectar a la ordenación pesquera y del litoral. Es así como reseñamos tres ámbitos de actuación del espacio físico para distintos usos, mutuamente relacionados como son la protección ambiental, los espacios protegidos y las reservas marinas.

4.1 Ley de protección ambiental de Galicia

La Ley 1/1995, de protección ambiental de Galicia³⁰, constituye una referencia obligada en la planificación de la ordenación del litoral, en la medida en que dota de autonomía jurídica ciertos aspectos relevantes como la declaración de impacto ambiental y los efectos ambientales (Sanz Larruga, 2003).

Sus aportes más significativos se centran en (i) la consagración de la noción de pacto ambiental para alcanzar soluciones a los problemas ambientales, (ii) el reconocimiento de la

unidad de acción de las administraciones, (iii) la clasificación de las actividades en función de su impacto ambiental, y (iv) el establecimiento de un régimen sancionador (Penas, 2000). Por otra parte, en respuesta a la Directiva 2001/42/CE relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, la Ley 9/2006³¹ se incorpora como legislación básica para Galicia, cuya finalidad es la evaluación de planes estratégicos sectoriales que tengan repercusiones sobre el medio ambiente (art. 1).

4.2 Los espacios protegidos

En materia de espacios protegidos, la Ley 4/1989³² y la Ley 9/2001³³ son las normas que traspusieron al derecho interno las disposiciones de la Directiva 92/43/CEE comunitaria de Espacios protegidos. La Ley 4/1989 establece las bases para la elaboración de los *Planes de Ordenación de los Recursos Naturales* cuyo objeto consiste en la conservación de las zonas de interés ecológico (Penas, 2000).

En Galicia, dadas las singulares características de la fauna, flora y paisaje, se han creado un número significativo de espacios protegidos, generalmente en las zonas costeras (Sanz Larruga, 2003) o cercanos a ríos, dentro de la *Rede Galega de Espazos Protexidos* (Consellería de Medio Ambiente, 2003). Se trata de espacios de extraordinaria biodiversidad que se encuentran bajo la protección de la *Rede Natura 2000 al amparo de la Directiva "Hábitats"*³⁴ y del Convenio Ramsar (1971)³⁵, algunos de ellos como parques naturales (Galán Regalado, 2007)³⁶ o nacionales³⁷, o bien un destacado número de monumentos naturales³⁸.

También hay que añadir los humedales protegidos, espacios de la zona de las aguas marinas superficiales próximas a la costa, los estuarios y sistemas fluvio-marinos, así como las lagunas costeras y sistemas laguna-barrera³⁹; y las zonas catalogadas como *Reserva de la Biosfera*⁴⁰. En resumen, todo este conjunto de normas debería garantizar, en principio, la protección de los espacios naturales costeros y fluviales, de manera que proporcionase una acción coordinada y efectiva con el fin de explotar de manera sostenible el litoral gallego.

5. La legislación de suelo y el planeamiento urbano

La ordenación del suelo y el planeamiento urbanístico también generan efectos -habitualmente negativos- en el aprovechamiento de los recursos marinos de nuestro litoral. En efecto, ante la anarquía de construcciones y usos descontrolados que está proliferando en los últimos años en Galicia, junto con el deterioro de las edificaciones y la degradación del paisaje, y el impacto de diversos tipos de contaminación que sufre el litoral (García-Negro, 2005), se adoptó la Ley 9/2002⁴¹, que estableció las bases para un desarrollo armónico y respetuoso con el medio. Asimismo, se promueve la preservación del medio físico (art. 4.d) para conseguir la integración armónica del territorio y proteger los valores agrícolas, forestales y naturales (art. 4.g).

Tanto la mencionada ley como las normas municipales de planeamiento urbanístico no terminan de consolidar y uni-

formar el marco legislativo de ordenación del litoral en la medida en que sólo incorporan elementos de integración de los usos del medio terrestre de manera exclusiva (Penas, 2000). En este sentido, y procurando salvar parte de este problema, el Decreto 158/2005 exige la autorización de la Consellería de Pesca e Asuntos Marítimos en los casos de construcción y/o remodelación de obras e infraestructuras en las zonas de servidumbre de protección del espacio marítimo-terrestre.

6. La legislación de calidad de aguas

En la actualidad existen diversas normas que regulan la calidad de las aguas para el adecuado funcionamiento de las granjas acuícolas y el cumplimiento de la normativa comunitaria, en particular en lo que se refiere a la salubridad, contaminación y eutrofización.

En este sentido, la norma básica comunitaria es la Directiva Marco de Agua (Directiva 2000/60/CE), que organiza la gestión de las aguas superficiales, continentales, de transición, aguas costeras y subterráneas, con el fin de prevenir y reducir su contaminación, fomentar su uso sostenible, proteger el medio acuático, y mejorar la situación de los ecosistemas acuáticos (Borja, 2005). Además, existen otras disposiciones para determinados usos del medio marino, que sin ánimo de exhaustividad, detallamos a continuación.

6.1 Calidad del agua para la cría de moluscos y otras instalaciones

La Directiva 2006/113⁴⁴, relativa a la calidad exigida de las aguas para la cría de moluscos, establece diversos estándares en la que se realiza este cultivo en función de una serie de parámetros como la temperatura, coloración, salinidad, materia en suspensión, oxígeno disuelto, sustancias organohalogenadas y metales, entre otras. También, la Directiva 97/61/CEE⁴⁵ exige el conocimiento del origen de los moluscos comercializados como forma de garantizar la trazabilidad de los productos pesqueros, efectuando previamente controles sanitarios basados en la identificación de puntos críticos del establecimiento, en la puesta en marcha de métodos de control de dichos puntos y en la toma de muestras de laboratorio⁴⁶.

6.2 Incidencia de la industria conservera sobre el litoral

El desarrollo del proceso productivo de la industria conservera produce efectos negativos en el litoral gallego. Se trata de una actividad que, desde la perspectiva de la ordenación del litoral, no consume agua de mar, aunque influye en el medio marino, generando un volumen considerable de residuos orgánicos (Penas, 2000). La Ley 16/2002⁴⁷, encargada de trasponer la Directiva 96/61 y de aplicación a las industrias agroalimentarias como la conserva, tiene una vocación preventiva con la finalidad de aminorar el impacto medioambiental sobre la atmósfera, el aire y el suelo.

En el caso de la industria conservera, y aunque no se trata de un impacto considerable en el medio natural a diferencia de

otras industrias, a lo largo del proceso de producción se emiten diferentes sustancias contaminantes como dióxido de carbono (CO₂), dióxido de azufre (SO₂), óxido de nitrógeno (NO_x), monóxido de carbono (CO) y, en menor medida, partículas en suspensión y compuestos orgánicos volátiles en las etapas de cocción y esterilización; o sulfuro de hidrógeno (SH₂) y trimetilamina ((CH₃)₃N) en el almacenamiento de residuos sólidos. También consume un elevado volumen de agua para las operaciones de lavado y refrigeración de materias primas, de consumos intermedios –especies pelágicas, moluscos, y aceites de oliva, tomates, envases de aluminio, etc.–, y en menor medida de consumo de energía debido a las máquinas frigoríficas y congeladores (Consellería de Medio Ambiente, 2005).

6.3 Protección de la salud pública ante las biotoxinas marinas

Los avances científicos en la detección y control de biotoxinas marinas recogidos en la Decisión de la Comisión 2002/225/CE, exigieron adaptación de nuevas garantías fitosanitarias aplicables a los organismos marinos destinados al consumo humano. Es así como el Decreto 28/2005⁴⁸ fija los límites mínimos y máximos de toxicidad de determinadas biotoxinas marinas en moluscos bivalvos, equinodermos y gasterópodos marinos, en particular aquellas del grupo del síndrome diarreico (DSP) (ácido ocadaico -AO- y dinofisistoxinas -DTX-), así como las ietotoxinas (YTX), las pectenotoxinas (PTX) y los azaspirácidos (AZA), en la medida en que constituyen un peligro grave para la salud humana cuando están presentes en determinados organismos marinos.

6.4 Calidad del agua ante los vertidos residuales

La Directiva 2000/60/CE⁴⁹ tiene como objetivo prevenir todo deterioro adicional como forma de proteger y mejorar el estado de los ecosistemas acuáticos, y de las necesidades de agua de los ecosistemas terrestres y humedales directamente dependientes de los ecosistemas acuáticos, fijando valores límites de emisión de sustancias contaminantes. Se trata, junto con la Directiva Marco de Agua, de una de las normas esenciales del derecho ambiental comunitario.

En el ámbito autonómico, estos objetivos se han plasmado en la Ley 8/2001, que establece la prohibición de realizar vertidos residuales a las rías, y fija los criterios para la evaluación económica de los posibles daños causados. En este sentido, la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental y la Orden MAM/85/2008⁵⁰, han establecido un nuevo marco jurídico para la regulación de la reparación de años medioambientales a los hábitat (art. 1.a), aguas (art.1.b), ribera del mar (art. 1.c), rías y al suelo (art. 1.d), basados en los principios de prevención y de que quien contamina paga.

7. La protección del litoral frente a la contaminación marina

Por último, y no por ello menos importante, la adopción de medidas de protección del medio marítimo-terrestre frente a episodios de mareas negras como la del *Prestige* constituye un desafío de primer orden en Galicia (García-Negro et

al., 2008), en la medida en que la biodiversidad de los ecosistemas dañados (fauna y flora de extraordinario valor en Europa, y numerosas ramas de actividad económica y de ocio -pesca de bajura y litoral, acuicultura, miticultura, conservas, turismo incluidos hoteles, cámpings, restaurantes, bares, agencias de viajes, actividades deportivas, etc.) se han visto afectadas (Prada Blanco y Rodríguez Vázquez, 2003).

Ante el potencial peligro de sufrir otra marea negra, resulta absolutamente necesario emprender una acción colectiva de mejora del conocimiento del medio marino para la ulterior valoración económica de los daños (García-Negro et al., 2009). En el ámbito estatal, las medidas adoptadas estuvieron dirigidas, sobre todo, a la reparación (Real Decreto-Ley 7/2002⁵¹) y pago (Real Decreto-Ley 4/2004⁵²) de los daños causados previamente valorados por el Ministerio de Hacienda, y a la aprobación de Planes de contingencia (Real Decreto 253/2004⁵³) con vistas a prevenir nuevas catástrofes. En Galicia, las acciones de ayudas a los sectores productivos se encaminaron principalmente a la prohibición de la actividad pesquera y marisquera de las zonas afectadas (García-Negro et al., 2008), a la compensación de determinados daños producidos en los barcos de pesca y auxiliares de acuicultura (Orden de 24-02-2003⁵⁴), como así a los armadores, a los tripulantes y a los mariscadores, por la pérdida de ingresos previstos (Orden 3-12-2002⁵⁵), y a la actividad de minoristas y vendedores ambulantes de pescado y marisco (Orden 30-12-2002⁵⁶).

LA ORDENACIÓN ACTUAL DE LAS ACTIVIDADES PESQUERAS: SITUACIÓN ACTUAL EN GALICIA

En algunos casos, la normativa existente no recoge algunas de las cuestiones a ordenar desde la perspectiva de la GIZC. No es este el caso de la contaminación, donde existe abundante legislación, que se ha mostrado poco efectiva. El saneamiento integral de las rías gallegas es una antigua demanda social todavía desatendida, con un fuerte impacto en el marisqueo y en el resto de actividades pesqueras (CES, 2001).

Los problemas de contaminación persisten en la actualidad, sin que los avances realizados en los últimos años en materia de depuración hayan paliado los problemas existentes. Esto ha originado que cuestiones como el tratamiento deficiente de las aguas residuales o el incumplimiento de las normas respecto de la calidad de aguas para la cría de moluscos, hayan sido motivo de la apertura de de diferentes expedientes sancionadores por parte de la Comisión Europea⁵⁷. Por otro lado, hemos destacado que la localización de algunas actividades se ha realizado sin considerar la incidencia de este problema, influyendo en su rendimiento.

El Plan de Saneamiento de Galicia 2005-2009, ha supuesto un avance importante, acelerando la licitación y construcción de estaciones depuradoras de aguas residuales. No obstante, es preciso garantizar el mantenimiento de estas instalaciones, evitando que la falta de medios restrinja su puesta en marcha y buen funcionamiento. Por otro lado, debe inci-

dirse en la reducción y control de los vertidos, pues no hay mejor depuración que la no contaminación.

El cambio climático es un fenómeno global, cuyos efectos en las actividades pesqueras son cada vez más conocidos⁵⁸. Su mitigación no es competencia exclusiva la Administración gallega, si bien posee competencias que permiten que desempeñe un papel relevante. Tras la reciente Cumbre sobre el Cambio Climático de Poznan, la Xunta de Galicia ha anunciado recientemente la creación de una *Oficina contra el Cambio Climático*, debiendo acompañarse de la adopción de medidas claras y específicas, si verdaderamente se desea actuar con efectividad contra este fenómeno.

1. Marisqueo

Hasta el momento, no se han producido iniciativas públicas que, adoptando una perspectiva global que afecte a todos los bancos marisqueros, traten de determinar su adecuación para el cultivo, estableciendo actuaciones para mejorar su productividad. Tal y como señala Gómez y Díaz-Castroverde (2000), es necesario un catastro marisquero, en el que se identifiquen zonas en función de su rendimiento. A finales de noviembre de 2008, la Consellería de Pesca e Asuntos Marítimos ha anunciado la elaboración de un *Mapa de usos mariños para as Rías Galegas*, en principio, incluido en el próximo Decreto de Cultivos Mariños. Se trata de una iniciativa imprescindible para la ordenación de las actividades pesqueras, si bien, por el momento, no es una realidad tangible.

La ausencia de la investigación necesaria para mejorar la productividad de los bancos choca con una realidad, constatada desde dentro y fuera del sector, caracterizada por la infrautilización de los recursos marisqueros, existiendo diferencias notables entre la producción real y potencial (Gómez y Díaz-Castroverde, 2000; CES, 2001).

Además de iniciativas de estas características, diferentes voces han señalado en los últimos años la influencia negativa en la productividad de los bancos del régimen de explotación y, en particular, de las autorizaciones administrativas (De Coó, 2008; Gondar y Fontoira, 2008). Debemos considerar que esta figura limita las posibilidades de actuación de las mariscadoras, estableciendo una tutela excesiva que impide incidir en la profesionalización del sector. De Coó (2008, 65) señala que la mejor forma de explotación para las mariscadoras es la concesión administrativa, pues *“permite realizar labores propiamente de cultivo, permite cultivar especies no existentes en el banco natural que pueden existir económicamente rentables, una duración mayor⁵⁹, permitiendo realizar una mayor planificación y gestión y, por último no son en precario, existiendo el derecho a indemnización, lo que ofrece una protección mayor de los propietarios”*.

El sistema de autorizaciones administrativas en precario ha contribuido a consolidar un sistema de producción basado en la subvención pública, donde el respaldo político de las cofradías a la Administración desempeña un papel importante. Este sistema ha actuado como un corsé, poco a poco

estirado por la iniciativa de las mariscadoras, que restringe una mayor participación en cuestiones como la comercialización del producto. De ahí que el *“logro de una mayor organización empresarial y la seguridad en la gestión y propiedad de los bancos marisqueros y zonas de cultivo sea uno de los principales déficit del sector”* (Gondar y Fontoira, 2008, 145). La explotación de los bancos en base a autorizaciones administrativas en precario ha influido notablemente en el hecho de que las asociaciones de mariscadoras sean entes carentes de organización empresarial.

No consideramos que el avance en la profesionalización del sector implique el desplazamiento de las agrupaciones de mariscadoras, siendo imprescindible considerar la dimensión social de esta actividad a la hora de planificar su ordenación. Este colectivo podría avanzar adoptando formas empresariales adecuadas a sus características como, por ejemplo, sociedades cooperativas. Si bien la Administración deberá, inicialmente, poner a su disposición las herramientas necesarias para el desempeño de nuevas tareas (formación, asesoramiento, medios técnicos...), el grado de conocimiento de una actividad que realizan durante años puede ser una ventaja competitiva importante. Por otro lado, las mariscadoras han demostrado una gran capacidad para adaptarse a nuevas situaciones, avanzando notablemente en su organización y profesionalización desde 1995 (Santamarinas Raposo, 2006).

El protagonismo de las mariscadoras no está reñido con la presencia de otro tipo de empresas que, en determinadas condiciones, pueden contribuir al desarrollo del sector. La puesta en explotación de nuevos bancos y la mejora de la productividad de aquellos infrautilizados permitiría la entrada en el sector de nuevo capital, coexistiendo con las cooperativas de mariscadoras (Gómez y Díaz-Castroverde, 2000). En la medida en que éste es un colectivo con una media de edad elevada y sin un relevo generacional claro (Marugán Pintos, 2004), la iniciativa empresarial podría contribuir a la pervivencia del marisqueo a largo plazo. No obstante, los cambios en el sistema de autorizaciones podrían mejorar los resultados de la actividad, aumentando su atractivo para nuevas generaciones de mariscadoras.

La desaparición del sistema de autorizaciones en precario contribuiría a una mejora en la productividad de los bancos, siendo uno de los ejes a desarrollar. La nueva Ley de Pesca sería el instrumento adecuado para realizar los cambios demandados, si bien no parece afrontar la raíz del problema. Es cierto que algunas novedades podrían aumentar la autonomía de las mariscadoras. El Título VII coloca a las cofradías en pie de igualdad con otros agentes del sector pesquero estableciendo, además, novedades que parecen estar destinadas a conceder mayor libertad a las agrupaciones de mariscadoras. La paridad en las listas electorales de las cofradías (art. 85) o la promoción de cooperativas formadas por mujeres (art. 92) serían dos ejemplos en este sentido. No obstante, la eficacia de estas medidas está condicionada por cambios en el régimen de acceso a los bancos, cuestión que la ley no contempla.

En cuanto a otras cuestiones a considerar en una gestión integrada de las actividades marisqueras, la Ley de Pesca deroga la ley que regula el Servicio de Guardacostas de Galicia, asumiendo sus competencias el Servicio de Inspección Pesquera. Este era un cambio demandado por el sector, que cuestionaba la eficacia del Servicio de Guardacostas en la lucha contra el furtivismo (Gondar y Fontoira, 2008).

2. Miticultura

Una cuestión fundamental para alcanzar una gestión integrada de las actividades relacionadas con el cultivo de mejillón en Galicia se relaciona con la determinación de las zonas más adecuadas para el cultivo y el número de viveros óptimo.

La localización actual no es adecuada, ni siquiera considerando exclusivamente los intereses de los productores. Penas (2000) señala la importancia de los intereses localistas a la hora de decidir la situación de los polígonos, sin que exista suficiente espacio para todas las bateas existentes en las Rías de Arousa y Vigo. El mismo autor señala la existencia de polígonos infrutilizados en otras rías con una productividad suficiente para incrementar su uso, además de bateas situadas en zonas poco adecuadas para el cultivo, por su baja productividad⁶⁰. Por otro lado, el tamaño medio de las explotaciones, en torno a 1,6 bateas por titular (García-Negro, 2003)⁶¹, es reducido, incidiendo positivamente en la rentabilidad del sector el incremento del tamaño de las unidades de producción.

En este sentido, la relocalización de polígonos y bateas, considerando tanto la productividad de las diferentes zonas, como la interacción con otros usos de las rías⁶² y los problemas de contaminación contribuirían tanto a incrementar la producción de modo sostenible, como a una distribución de la riqueza más equitativa. La aprobación de una nueva Ley de Pesca y la apertura del proceso de renovación de concesiones podrían ser aprovechadas para realizar una reordenación del sector. La existencia de espacio en los polígonos podría tenerse en cuenta a la hora de ubicar bateas dedicadas a otros cultivos, como la ostra.

La Ley de Pesca estipula cambios importantes en el sistema de concesiones. La propuesta aborda la renovación de esta figura, instaurando un baremo donde se establecen los criterios por lo que se regirá el concurso que desde la entrada en vigor de la ley rige su adjudicación (art. 62). Este proceso permitirá la identificación de la persona que realmente ejerce la actividad, en algunos casos ocultada debido a los arrendamientos, cesiones y otro tipo de figuras de carácter alega, cuando no ilegal, habituales en el sector en los últimos años. No obstante, no se ha aprovechado esta oportunidad para acometer una verdadera reordenación, buscando una mejor ubicación de los polígonos y el incremento de la rentabilidad de los menos productivos. El reparto eficaz de las zonas de cultivo, la ordenación de las condiciones de usufructo y la reglamentación de aquellos aspectos que contribuyan al éxito y viabilidad de la actividad son funciones atribuibles al sector público (Rodríguez Rodríguez, 2008), cuyo ejercicio será fundamental en el futuro de la miticultura. La elabora-

ción del mencionado *Mapa de usos maríños para as Rías Gallegas* sería, aparentemente, una herramienta adecuada para realizar esta labor.

El tratamiento de la materia orgánica acumulada debajo de las bateas es una cuestión relevante a considerar en una gestión sostenible del litoral gallego. Debemos tener en cuenta que se produce una gran cantidad de sedimentos, en torno a 190 kg./día/batea (Calvo de Anta, *et al.*, 1999), en algunos casos acumulados durante décadas⁶³. La falta de consenso a respecto de la importancia de este problema y las presiones de los colectivos afectados influyen, sin duda, en la posición de la Administración quien, por el momento, ha optado por no actuar. Diferentes estudios (Calvo de Anta *et al.*, 1999; Penas, 2000) han subrayado diversos efectos negativos de la acumulación intensiva de materia orgánica en el medio marino, destacando posibles alteraciones globales en los sistemas de la Ría (ver apartado 4.1). Se ha invertido en el desarrollo de tecnologías para extraer y reutilizar en tierra los sedimentos acumulados, obteniendo resultados positivos (Macías, 2000). Sin embargo, recientes estudios parecen contradecir esta teoría, señalando que no hay motivos medioambientales que justifiquen la extracción de estos sedimentos⁶⁴. Dado que existe una clara alteración del ecosistema, deberían incentivarse nuevas investigaciones, con la finalidad de aumentar el grado de conocimiento existente.

3. Piscicultura marina

Aunque el avance del desarrollo comercial de la acuicultura comporta, en principio, beneficios tales como un mayor volumen de alimentos en el mundo (FAO, 2007), o como creador de empleo (Comisión Europea, 2002), lo cierto es que, indefectiblemente, trae consigo la expansión de los riesgos de impactos sobre las zonas de cultivo en el litoral.

Los efectos habituales de la acuicultura sobre los ecosistemas son la modificación de los hábitats donde se localizan las plantas de cultivo provocando una pérdida de los servicios ambientales de los ecosistemas afectados (Naylor *et al.*, 2000), la demanda creciente de pesca para la elaboración de harina o aceite de pescado o, lo que es lo mismo, la escasez de *inputs* (Tacon *et al.*, 2006), la falta de espacio disponible, cambios en las condiciones de mercado (Comisión Europea, 2006), la posible introducción de especies exóticas y la distinta percepción de los consumidores de los productos derivados de la acuicultura con respecto a los procedentes de la pesca extractiva (Comisión Europea, 2004).

En el caso de Galicia, el cultivo intensivo de rodaballo se desarrolla en tanques sobre tierra basado en un sistema de recirculación abierta de agua, la mayor parte de ellas frecuentemente localizadas en áreas próximas a espacios incluidos en la *Rede Natura 2000*, como el complejo dunar de Corrubedo y la Costa da Morte⁶⁵. Los problemas mencionados obligan a un planteamiento transversal donde la gestión integral y sostenible de las actividades económicas cobre verdadera prioridad. Así, la piscicultura gallega debe dirigir sus esfuerzos a reducir la fuerte dependencia de im-

portación de alevines que ocasiona diversos problemas de tipo zoonosarios, estratégicos y económicos, a mantener un elevado control de las patologías bacterianas, víricas y parasitarias, y al diseño que procesos de innovación que optimicen la capacidad productiva (Xunta de Galicia, 1993).

Pero lo verdaderamente importante de destacar es que la regulación y producción de la actividad a nivel global y en Galicia en particular, ha estado centrada en factores de tipo exclusivamente económicos, más preocupados por las ratios de crecimiento, productividad y consumo. Las cuestiones sociales y medioambientales, por el contrario, o han sido directamente ignoradas, o erróneamente abordadas o planteadas de forma incompleta a la hora de considerar la ordenación de la piscicultura (Pullin *et al.*, 2007).

Por tanto, para un control efectivo es preciso adoptar un enfoque integrador (*integrative approach*) que considere no sólo los efectos de las emisiones a la atmósfera, sino también la emisión de nutrientes, el uso de energía y el consumo de agua. Por tanto, sugerimos que el control de la actividad en Galicia no se limite al mero cumplimiento de los requisitos para el otorgamiento de concesiones administrativas para la instalación de plantas de cultivo, sino que es necesario que se efectúe un control continuo incorporando parámetros de medición del impacto ambiental que permitan un seguimiento y/o evaluación de la actividad, empleando la metodología del tipo *Life Cycle Assessment* (Guinée *et al.*, 2002), concebida para valorar los potenciales impactos de un producto, de forma que permita cuantificar y evaluar los recursos consumidos y las emisiones durante el ciclo vital del producto; o bien la implementación de indicadores biológicos, ecológicos e intersectoriales de sostenibilidad (Pullin *et al.*⁶⁶, 2007), entre otros.

En definitiva, todo lo expuesto indica que la ordenación integral de todos los aspectos, sectores y agentes mencionados que ejerzan algún tipo de influencia en la explotación de los recursos naturales y el medio litoral debe ser incorporada en un *Plan de Ordenación del Litoral*, adoptando una perspectiva intertemporal de la sostenibilidad de las actividades económicas, siguiendo la filosofía del *Código de Conducta de Pesca Responsable* de FAO (Pitcher *et al.*, 2008). Un primer paso consistiría en realizar el nuevamente prometido mapa e inventario de usos del medio marino, un viejo anhelo del Gobierno gallego (Xunta de Galicia, 1993), y una evaluación preliminar de la aplicación del enfoque de ecosistemas (Villasante *et al.*, 2008b).

4. Pesca

La regulación de la pesca en nuestra plataforma continental en la nueva Ley de Pesca está expresamente orientada al control de las artes empleadas y su selectividad, a los horarios y zonas permitidas, las zonas de captura y la optimización de los procesos productivos. No obstante, existen otros aspectos no menos importantes, a priori aparentemente más simples, aunque no del todo desarrollados.

Hablamos de la necesidad de definir de manera clara los objetivos biológicos, económicos, ecológicos y sociales de la gestión pesquera, de incorporar en la regulación la gestión multispecífica del esfuerzo en las pesquerías artesanales, de adaptar los mecanismos de gobernanza a las necesidades actuales, de transformar los mecanismos de subasta, y de implementar incentivos económicos a los pescadores para reducir la captura de especies sobreexplotadas, como así del registro de las capturas no notificadas y de los descartes.

4.1 Objetivos de gestión: conservar, explotar o consensuar

La nueva Ley de Peca de Galicia establece, en un marco de pie de igualdad aunque con un espíritu conservacionista, y en consonancia con el *nuevo paradigma* de gestión pesquera (Hilborn, 2007)⁶⁷, la explotación sostenible, equilibrada y responsable de los recursos y la salvaguarda del empleo de los profesionales del sector.

De manera que fija objetivos concretos de carácter económico al promover la “*viabilidad duradera del sector pesquero, marisquero y acuícola gallego*” (art. 2), objetivos sociales como “*potenciar el empleo, los ingresos y el nivel de vida de las personas profesionales del sector*” (art. 2.4), biológicos como “*proteger, conservar y regenerar los recursos marinos y sus ecosistemas*” (art. 2.1), y políticos “*Partiendo de la base de que toda la normativa ha de hacerse sobre el diálogo y el compromiso con todos los beneficiarios*” (Preámbulo), o “*el fomento de la participación del sector de la pesca y marisqueo en la adopción de medidas de conservación*” (art. 6.4). En este contexto, bien podría prevalecer la visión proteccionista de los recursos y ecosistemas, o bien predominar la racionalización económica del *acceso privilegiado* en forma de cuotas individuales para garantizar la eficiencia económica. Ésta será una decisión caso por caso de las comunidades costeras, y el éxito o fracaso vendrá dado por la evidencia empírica de cada uno de ellas.

4.2 Gobernanza y gestión de las pesquerías artesanales

Las pesquerías artesanales de Galicia han sido tradicionalmente gestionadas de forma individual, sin considerar las interacciones entre las especies y los ecosistemas involucrados. Esta manera de gestionar las pesquerías se reveló insuficiente, ya que los estudios científicos de los stocks están basados en evaluar las poblaciones de peces como unidades separadas, con el resultado de que gran parte de ellas se encuentran en una situación manifiestamente mejorable.

La nueva Ley de Pesca establece que la regulación de la pesca marítima se realizará a través del control directo (art. 7.d) –limitando la capacidad o el número de días de faena- o indirecto del esfuerzo pesquero –restringiendo el volumen de capturas- (art. 7.f). No obstante, la ley deja un amplio margen de maniobra para articular mecanismos complementarios de gestión multispecíficos que contemplen los efectos de la pesca sobre las especies comerciales y el ecosistema en su conjunto.

4.3 Transformar los mecanismos de subasta

El principal problema de la subasta a la baja consiste en que los armadores/marineros/cofradías de pescadores no pueden repercutir los costes de explotación sobre los precios de la subasta, como sucede en otras actividades económicas. El pacto previo de precios o simplemente dejarse llevar por la tendencia bajista de la subasta, hace que asegurar la viabilidad económica de la pesca vía la generación de beneficios sea una tarea ardua y difícilmente planificable. Ante esta problemática, deben buscarse nuevas fórmulas que permitan valorizar los productos pesqueros garantizando, al mismo tiempo, la protección del consumidor y el fomento de la diversificación de la producción.

Aunque cada una de las alternativas a la comercialización tradicional posee ventajas e inconvenientes, las fórmulas podrían ser desde la subasta a alza donde el responsable de la subasta decide un precio de partida en función de su conocimiento del mercado y los compradores pujan por un precio determinado; la subasta *on-line* donde se da acceso a un mayor número de compradores potenciales y, con ellos, se obtendrían mejores precios; los contratos de aprovisionamiento entre un barco y un comprador que garantice un precio por la captura, calidad y tamaño del pescado capturado. Otra de las opciones posibles consiste en la comercialización directa donde las cofradías, asociaciones de armadores u organizaciones de productores llegan a un acuerdo con una o varias empresas para que, en función de las circunstancias de mercado, desarrollen y capten clientes para la comercialización directa, eficiente y estable. En definitiva, la adopción de cualquiera de estos mecanismos o de la posible combinación entre alguno de ellos dependerá de la capacidad y/o madurez de asociacionismo empresarial de los agentes económicos, de las necesidades locales, y de los caracteres de las especies capturadas.

4.4 Incentivos a los pescadores

La creación de incentivos o recompensas para los pescadores -por ejemplo, incentivos fiscales para la declaración de la totalidad de capturas y descartes, entre otros-, constituyen herramientas eficaces para la sustentabilidad de las pesquerías. Un factor importante en un sistema de recompensas o incentivos estriba en el grado de responsabilidad directa de los gestores, científicos y usuarios del recurso. En la medida que se estimule la competencia entre ellos en aspectos tan relevantes como la recogida de datos o en el proceso de toma de decisiones, irremediablemente se desplazará a un escenario de no sustentabilidad.

En contraste, bajo una estructura institucional de reducidas dimensiones como existe en pesquerías de Islandia, Nueva Zelanda o Namibia, el conocimiento empírico evidencia que una línea de responsabilidad directa del pescador en donde un gestor y un científico se encuentran involucrados y puedan acceder directamente a la pesquería, conducirá a resultados satisfactorios, ya que podremos asegurar, en principio, que actuarán de manera cooperativa y responderán de forma individual de su gestión (Hilborn *et al.*, 2005). La

nueva Ley de Pesca de Galicia no impide que se adopte un mecanismo de estas características, en particular en algunas comunidades pesqueras con caracteres demográficos y socioeconómicos relativamente homogéneos, como sería el caso, por ejemplo, de la Costa da Morte⁶⁸.

4.5 Las reservas marinas

Ante la sobreexplotación y el impacto de las actividades humanas sobre los ecosistemas marinos, una de las medidas de conservación que se han adoptado en el ámbito de la protección de la biodiversidad, ha sido la creación de la reserva marina de *Os Miñarzos*⁶⁹, a iniciativa de la Cofradía de Pescadores de Lira.

Los beneficios biológicos, económicos y sociales de la creación de este tipo de áreas son claros, ya que permiten una menor variabilidad de la biomasa, una reducción de los costes de gestión al tiempo que disminuyen los conflictos entre los usuarios (Armstrong, 2007). En cualquier caso, también es cierto que, presumiblemente, reducirá el número de pescadores que operan en la pesquería y, en consecuencia, la rentabilidad de los mismos, pero ello será sólo a corto plazo, ya que una vez que aumente el tamaño de los stocks se incrementarán beneficios económicos.

CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo hemos descrito los principales subsectores que conforman la pesca gallega, como así también las problemáticas y desafíos de cada uno de ellos en relación con la gestión integrada de zonas costeras. La revisión de la normativa en los ámbitos de actuación del sector pesquero pone de relieve la multiplicidad de factores, causas y actores que intervienen en la ordenación del litoral, lo que evidencia la complejidad de los mecanismos e indicadores de seguimiento y evaluación.

La importancia estratégica de la ordenación pesquera dentro del litoral le confiere un sitio destacado, y Galicia posee un potencial enorme en el liderazgo de este tipo de iniciativas, aunque también deben abordarse problemas de hondo calado como la sobrecarga de las rías, la contaminación, la inquietante y desorganizada urbanización del litoral, así como el vertido de aguas residuales.

Sin duda, el aprovechamiento de estos desafíos convierten a Galicia en un actor de enorme envergadura, en la medida que numerosas ciudades europeas han basado su desarrollo económico y competitividad en la adopción de un plan integral de gestión del territorio de manera conjunta con las políticas de desarrollo. No obstante, un plan de estas características debe, necesariamente, superar conflictos o visiones localistas, y ser capaz de compatibilizar los distintos sectores, necesidades y urgencias presentes en el litoral con el desarrollo sostenible, tarea que resulta absolutamente necesaria pero no menos difícil de llevar a la práctica.

BIBLIOGRAFÍA

- ARIZA, E., JIMÉNEZ, J.A., SARDÁ, R., "A critical assessment of beach management on the Catalan coast", *Ocean and Coastal Management*, N° 51, 2008. Páginas: 141-160.
- ARMSTRONG, C.W., "A note on the ecological-economic modelling of marine reserves in fisheries", *Ecological Economics*, N° 62, 2007. Páginas: 242-250.
- ASOCIACIÓN EMPRESARIAL DE PRODUCTORES DE CULTIVOS MARINOS (APROMAR), *La acuicultura marina de peces en España 2008*. 2008. (<http://www.apromar.es/informes.asp>; último acceso, 2008). Páginas: 65.
- BEVERIDGE, M.C., "Piscicultura en jaulas y corrales. Modelos para calcular la capacidad de carga y las repercusiones en el ambiente". *FAO Doc. Téc. Pesca*, N° 255, Roma, 1986. Páginas: 100.
- BORJA, A., "The European water framework directive: A challenge for nearshore, coastal and continental shelf research", *Continental Shelf Research*, N° 25(14), 2005. Páginas: 1768-1783.
- CALVO DE ANTA, R., QUINTAS MOSTEIRO, Y., MACÍAS VÁZQUEZ, F., "Caracterización de materiales para la recuperación de suelos degradados. I. Sedimentos biogénicos de las rías de Galicia" en, *Edafología*, N° 6, 1999. Páginas: 47-58.
- COMISIÓN EUROPEA, *Image survey on the perception of fishery and aquaculture products*. 2004. (http://ec.europa.eu/fisheries/publications/studies_reports_en.htm, último acceso, 2008).
- COMISIÓN EUROPEA, *El papel de las mujeres en el sector de la pesca*. Mc Allister, Elliot and Partners Ltd. 2002. (http://europa.eu.int/comm/fisheries/doc_et_public/pub_es.htm; último acceso, 2004).
- CONSELLERÍA DE MEDIO AMBIENTE, "Plan Galego de Ordenación de los Recursos Piscícolas y Ecosistemas Acuáticos Continentales", *Dirección Xeral de Conservación da Natureza. Consellería de Medio Ambiente e Desenvolvemento Sostible*. Xunta de Galicia. 2008. Páginas: 119.
- CONSELLERÍA DE MEDIO AMBIENTE, "Autorización Ambiental Integrada. Guía de aplicación nas instalacións destinadas á conserva de peixes e mariscos, 2005", *Consellería de Medio Ambiente*. Xunta de Galicia. 2005. Páginas: 205.
- CONSELLERÍA DE MEDIO AMBIENTE, "Documento da estratexia galega para a conservación e uso sostible da biodiversidade", *Dirección Xeral de Conservación da Natureza. Consellería de Medio Ambiente e Desenvolvemento Sostible*. Xunta de Galicia. 2003. Páginas: 290.
- CONSELLERÍA DE PESCA E ASUNTOS MARÍTIMOS, "Plan Galego de Acuicultura", *Xunta de Galicia*, 2008. <http://webpesca.xunta.es/pescacms/opencms/WebPesca/Servizos/pg2008.html> (último acceso, 2008). Páginas: 804.
- CONSELLERÍA DE PESCA E ASUNTOS MARÍTIMOS, *Rexistro de buques pesqueiros da Comunidade Autónoma de Galicia*. Xunta de Galicia. 2008c. (http://www.pescadegalicia.com/rexbuque_Tcab.asp; último acceso, 2008).
- CONSELLERÍA DE PESCA E ASUNTOS MARÍTIMOS, *O sector. Datos básicos*. 2008b. (<http://webpesca.xunta.es/pescacms/opencms/WebPesca/Sector/>; último acceso, 2008).
- CONSELLERÍA DE PESCA E ASUNTOS MARÍTIMOS, *Anuario de pesca 2007*, Xunta de Galicia. 2008^a. Páginas: 214.
- CONSELLERÍA DE PESCA, MARISQUEO E ACUICULTURA, "Estado de conservación de la costa de Galicia: nutrientes y metales pesados en sedimentos y organismos intermareales", *Xunta de Galicia*, 1997. Páginas: 107.
- CONSELLO ECONÓMICO E SOCIAL DE GALICIA (CES), *Situación e perspectivas do sector do marisqueo a pé en Galicia. Colección Informes 2/01*, 2001. (<http://www.ces-galicia.org/>; último acceso 2008).
- CRESPO FRAGA, J. A., *Incidencia do impacto medioambiental no desenvolvemento marisqueiro da confraría de pescadores de Miño (A Coruña)*, IX Foro dos Recursos Mariños e da Acuicultura das Rías Galegas, O Grove, 2007. Páginas: 71-80.
- DE COO MARTÍN, A., *Revisión a dez anos de marisqueo*, X Foro dos Recursos Mariños e da Acuicultura das Rías Galegas, O Grove, 2008. Páginas: 41-128.
- DÍAZ-FIERROS VIQUEIRA, F., "Las aguas superficiales" en, CASARES LONG, J.J. *Reflexiones sobre el medio ambiente, Consellería de Medio Ambiente*. Xunta de Galicia. 2003. Páginas: 253-277.
- FAO. *Informe sobre el estado mundial de la pesca y la acuicultura*, (Informe SOFIA 2006). 2007. (http://www.fao.org/sofia/index_es.htm; último acceso, 2008).
- FERNÁNDEZ BOAN, M., *Evaluación del estado de contaminación de bancos marisqueros de bivalvos moluscos costeros en Galicia. Memoria del Trabajo de Investigación tutelado*. 2008. (www.recursosmarinos.net/wp-content/plugins/wp-publications-archive/openfile.php?action=open&file=24; último acceso, 2008). Páginas: 99.
- GARCÍA-NEGRO, M.C., VILLASANTE, S., CARBALLO PENELA, A., RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, G., "Estimating the economic effect of the Prestige oil spill on the Death Coast (NW Spain) fisheries" en, *Marine Policy*, N° 33(1), 2009a. Páginas: 8-23.
- GARCÍA-NEGRO, M.C., "Sector pesquero". En VALLÉS FERRER J. (Dir.), *Economía española*, Mc Graw Hill, Madrid, 2009 (en prensa).
- GARCÍA-NEGRO, M.C., CARBALLO PENELA, A., VILLASANTE, S., "Os Efectos do afundimento do Prestige: valoración económica dos danos na pesca galega". *A Nosa Terra*. Número 21. Vigo. 2008. Páginas: 236.
- GARCÍA-NEGRO, M.C., VILLASANTE, S., CARBALLO PENELA, A., RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, G., "Compensating system for damages caused by oil spill pollution: Background for the Prestige assessment damage in Galicia, Spain" en, *Ocean and Coastal Management*. N° 50(1-2). 2007. Páginas: 57-66.
- GARCÍA-NEGRO, M.C., "Papel do litoral como parte do territorio nunca perspectiva económica. O caso galego" en, GRANDÍO DOPICO, A. (Ed.) *Ordenación de los espacios litorales en Galicia*, Netbiblio, A Coruña, 2005. Páginas: 75-83.
- GARCÍA-NEGRO, M.C. (Dir), *Táboas input-output pesca conserva galegas 1999*. Xunta de Galicia, 2003. Páginas: 154.
- GALÁN-REGALADO, P., "Guía dos anfíbios e reptís". *Dirección Xeral de Conservación da Natureza. Consellería de Medio*

- Ambiente e Desenvolvemento Sostible, Xunta de Galicia, 2007. Páxinas: 92.
- GÓMEZ Y DÍAZ-CASTROVERDE, J.M., *Asociación Proyecto de Investigación Galicia 2010*. 2000. (<http://www.galicia2010.com/>; último acceso, 2008).
- GONDAR, D., FONTOIRA, M.C., *O sector do marisqueo en Galicia: unha visión actual. X Foro dos Recursos Mariños e da Acuicultura das Rías Galegas*, O Grove, 2008. Páxinas: 139-146.
- GUINÉE, J.B., GORRÉE, M., HEIJUNGS, R., HUPPES, G., KLEKIN, R., de KONING, A., van OVERS, L., WEGENER SLEESWJK, A. SUH, S., UDO de HAES, H.A., de BRUJIN, H., van DUIN, R., HUIBREGTS, M.A., *Handbook on life cycle assessment. An operational guide to the ISO standards*. Kluwer Academia Publishers. Dordrecht. The Netherlands. Páxinas: 692.
- HALPERN, B.S., MCLEOD, K.L., ROSENBERG, A.A., CROWDER, L.B., “Managing for cumulative impacts in ecosystem-based management through ocean zoning” en, *Ocean and Coastal Management*, N° 51, 2008. Páxinas: 203-211.
- HILBORN, R., “Defining success in fisheries and conflicts in objectives” en, *Marine Policy*, N° 31(4), 2007. Páxinas: 455-482.
- HILBORN, R., ORENSANZ, J.M., PARMA, A., “Institutions, incentives and the future of fisheries”. En *Philosophical Transactions of the Royal Society*. N° 360. 2005. Páxinas: 47-57.
- INSTITUTO GALEGO DE ESTATÍSTICA (IGE), *Macromagnitudes da pesca 2004*. 2008. (<http://www.ige.eu/igebdt/selector.jsp?COD=1304&paxina=002001&c=0302002001>; último acceso, 2008).
- KELLEHER, K., *Descartes en la pesca de captura marina mundial. Una actualización*. FAO Documento Técnico de Pesca, Roma, 2008. Páxinas: 147.
- LIU, Y., SUMAILA, U.R., “Can farmed salmon production keep growing?” en, *Marine Policy*, N° 32(3), 2008. Páxinas: 497-501.
- MACÍAS, F., *Utilización da cuncha de mexillón para a formación de solos*. III Foro dos Recursos Mariños e da Acuicultura das Rías Galegas, O Grove, 2000. Páxinas: 241-246.
- MARUGÁN PINTOS, B., *E colleron ese tren... Profesionalización das mariscadoras galegas*. Consellería de Pesca e Asuntos Marítimos. Xunta de Galicia, 2004. Páxinas: 299.
- MÍGUEZ RODRÍGUEZ, L. GONZÁLEZ, C., GARCÍA ÁLVAREZ, O., *Guía ecolóxica do litoral galego*. Edicións Xerais de Galicia, Vigo, 1996. Páxinas: 390.
- MOLARES, J., *Gestión de bancos de libre marisqueo “Lombos do Ulla” y “Bohido*. IX Foro dos Recursos Mariños e da Acuicultura das Rías Galegas, O Grove, 2007. Páxinas: 41-50.
- NAYLOR, R.L., GOLDBURG, R.J., PRIMAVERA, J.H., KAUTSKY, N., BEVERIDGE, M.C., CLAY, J., FOLKE, C., LUBCHENCHO, H., MOONEY, H., TROELL, M. “Effect of aquaculture on world fish supplies” en, *Nature*, N° 405, 2000. Páxinas: 1017-1024.
- NELLEMANN, C., HAIN, S., ALDER, J. (Eds.), *In dead water – Merging of climate change with pollution, over-harvest, and infestations in the world’s fishing grounds*. Programa de Medio Ambiente de Naciones Unidas, 2008. (<http://www.grida.no/>; último acceso, 2008). Páxinas: 64.
- O’ BRIEN, C., FOX, C.J., PLANQUE, B., CASEY, J., “Climate variability and North Sea cod” en, *Nature*. N° 404, 2000. Páxinas: 142.
- PARLAMENTO EUROPEO., *Informe sobre pesca y acuicultura en el contexto de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa (2008/2014(INI))*. Documento de sesión A6-00286/2008 (02-07-2008). 2008. (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2008-0286+0+DOC+PDF+Vo//ES>); último acceso, 2008). Páxinas: 14.
- PITCHER, T.J. KALIKOSKI, D.B., SHORT, K., VARKEY, D. PRAMODA, G. “An evaluation of progress in implementing ecosystem-based management of fisheries in 33 countries” en, *Marine Policy*, N° 33(2). 2008. (en prensa).
- PENAS, E., “Elementos para una ordenación integral de los usos del medio litoral de Galicia”. *Consellería de Pesca e Asuntos Marítimos. Xunta de Galicia*, 2000. Páxinas: 368.
- PORTOS DE GALICIA., “Estudio de coordinación de infraestructuras para la potenciación del sistema portuario de Galicia”, *Xunta de Galicia*. Páxinas: 244.
- PRADA BLANCO, A., VÁZQUEZ RODRÍGUEZ, M.X., “Efectos económicos, sociais e ambientais da marea negra do Prestige”. *Consello da Cultura Galega*, Santiago de Compostela. Páxinas: 437.
- PULLIN, R.S., FROESE, R., PAULY, D., *Indicators for the sustainability of aquaculture en*, BERT, T.M. (Ed.), *Ecological and genetic implications of aquaculture activities*, Springer, 2007. Páxinas: 53-72.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, G., *Economía de los cutivos del mejillón en Galicia*. Netbiblo, A Coruña, 2008. Páxinas: 186.
- SANTASMARINAS RAPOSO, P., “Ten futuro o marisqueo” en, *Revista Galega de Economía*. Número 15. 2006. Páxinas: 245-249.
- SANZ LARRUGA, F., “Bases doctrinales y jurídicas para un modelo de gestión integrada y sostenible del litoral de Galicia”, *Consellería de Medio Ambiente*, Xunta de Galicia. 2003. Páxinas: 273.
- SANZ LARRUGA, F., “O Réxime de competencias sobre a pesca marítima, referencia especial a Galicia”, *Escola Galega de Administración Pública*, Santiago de Compostela. 1995. Páxinas: 253.
- SHRIVER, A.L., HONG, Y.B., ONN, T.K., GARCIA, M., AHMEND, M., *Annotated Bibliography on the Economic Effects of Global Climate Change on Fisheries*. World Fish Center, 2005. Páxinas: 45.
- TACON, A.G., HASAN, M.R., SUBASINGHE, R.P., *Use of fishery resources as feed inputs for aquaculture development: trends and policy implications*. FAO Fisheries Circular N° 1018. 2006. Rome. Italy. (<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/009/a0604e/a0604e00.pdf>, último acceso, 2008). Páxinas: 114.
- VALLEJO POUSSADA, R., “Historia da pesca en Galicia (das orixes ata o século XVIII)” en, Pontevedra. *Revista de estudos provinciais*. N° 19. 2003, Páxinas 153-178.
- VELA VALLEJO, S., OJEDA GONZÁLEZ-POSADA, J., *Acuicultura: la revolución azul. Serie de publicaciones científicas y tecnológicas del Observatorio Español de Acuicultura*. 2007. (www.mapa.es/pesca/pags/jacumar/noticias/rev_azul.pdf; último acceso, 2008). Páxinas: 364.

VILLASANTE, S., CARBALLO PENELA, A., PITCHER, T., GARCÍA-NEGRO, M.C., Ecosystem based-approach, sustainability and multidisciplinary assessment of the Galician S(mall) S(cale) F(isheries) (en preparación).

VILLASANTE, S., GARCÍA-NEGRO, M.C., CARBALLO PENELA, A., RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, G., "Magnitud e implicaciones de la política común de pesca sobre el metabolismo de los recursos marinos: aplicación de indicadores de sustentabilidad al sector pesquero europeo" en, *Revista Galega de Economía*, Nº 15 (1), 2008. Páginas: 53-82.

VILLASANTE, S., GONZÁLEZ-LAXE, F., GARCÍA-NEGRO, F., *Global assessment of the Common Fisheries Policy through TAC re-*

gulation: an economic perspective. 5th World Fisheries Congress, Yokohama, Japan, 18-25th october. 2008.

VILLASANTE, S., CARBALLO PENELA, A., GARCÍA-NEGRO, M. C., "Redirecting the Common Fisheries Policy: the advances of ecosystem-based management in Europe". *Conference on Implementing the Ecosystem Approach to Fisheries*, Bergen, 2006.

XUNTA DE GALICIA., Plan de Ordenación dos Recursos Pesqueros y Marisqueiros de Galicia. Consellería de Pesca, Marisqueo e Acuicultura. Santiago de Compostela, 1993. Páginas: 880.

1 Este artículo ha sido escrito entre julio y diciembre de 2008.

2 En el momento de escribir estas líneas, todavía no se ha publicado la Ley de Pesca de Galicia en el DOG.

3 Datos al 31-12-2007 (Consellería de Pesca, 2008c).

4 Siempre que no se regule en el mar territorial, en cuyo caso será competencia del Estado español.

5 De acuerdo a APROMAR (2008), existen en 2007 en Galicia 21 instalaciones de piscicultura marina, de las que 18 realizan su actividad en tierra y tres en el mar.

6 Los datos de producción y valor de la producción se refieren al total de descargas realizadas en las lonjas gallegas en 2007 en primera venta.

7 Vela y Ojeda (2007) estiman el empleo en 2006 en 5.100 trabajadores. En cuanto a la distribución entre miticultura y piscicultura, son escasas las estadísticas que realizan esta distinción pudiendo existir diferencias notables. De acuerdo a Comisión Europea (2002), quien en general infravalora notablemente el empleo en los sectores pesqueros en Galicia, las actividades relacionadas con el cultivo del mejillón sumarían 4.704 empleos, asignando 168 a la piscicultura. García-Negro (2003) estima que la miticultura emplea a 7.135 trabajadores y la piscicultura marina a 195.

8 Esta proporción es similar en los últimos 10 años, alcanzando la producción de mejillón el 96% en 2003 y 2004.

9 Ostra plana (3.196 t), almeja japonesa (1.913 t), berberecho (1.131 t), ostra rizada (1.015 t), almeja fina (265 t), almeja babosa (172 t), besugo (195 t), lenguado (40 t), abadejo (39 t) y pulpo (24 t) (Consellería de Pesca, 2008b).

10 De acuerdo al IGE (2008), el marisqueo a pie genera 5.057 empleos, el 90% realizado por mariscadoras, por 3.465 puestos de trabajo asociados al marisqueo a flote.

11 Las cofradías de Ribeira, A Pobra y Palmeira, estiman que han perdido el 30% de sus bancos marisqueiros por este fenómeno (La Voz de Galicia, 4-5-2008).

12 En este sentido, la Consellería de Pesca e Asuntos Marítimos ha realizado un importante esfuerzo a la hora de profesionalizar el sector, reduciendo el número de mariscadores y aumentando sus ingresos medios (Marugán Pintos, 2004).

13 En algunos casos efectos generalmente negativos pueden ser positivos. El mismo autor, señala que crustáceos como camarón y ostra pueden encontrar una fuente de alimento en la fauna desprendida de las cuerdas de las bateas.

14 Con carácter preliminar vale recordar que la doctrina del Tribunal Constitucional 56/1989 distingue, pues, entre las materias pesca marítima y ordenación del sector pesquero. E incluye en la primera la normativa referida a los recursos y zonas donde puede pescarse, a los períodos en que puede pescarse (vedas, horas) y a las zonas y medios de realización de la actividad extractiva (artes, medios de pesca). En cambio, la ordenación del sector pesquero hace referencia a la regulación del sector económico y productivo de la pesca en todo lo que no sea actividad extractiva directa sino organización del sector, incluyendo la determinación de quiénes pueden ejercer directamente la pesca, las condiciones que han de reunir tales sujetos y su forma de organización. Al margen de este deslinde teórico queda la competencia exclusiva autonómica sobre «pesca en aguas interiores», «marisqueo» y «acuicultura».

15 En Kelleher (2008) se estima que el volumen de descartes asciende al 8% de las capturas mundiales, lo que significa más de 7 millones de toneladas de pescado al año.

16 Ley 6/2007, de 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia. DOG Nº 94. 16.05.2007.

17 Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia. DOG Nº 252. 31.12.2002.

18 Junto a la Ley 10/1995, del 23 de noviembre de ordenación del territorio de Galicia. DOG Nº 233. 5.12.1995.

19 Como la planta de Bico da Ran (Cambados), la de Lira (Carnota), y Meirás (Valdoviño).

20 También se capturan otras especies como el reo, perca negra, salmón y sáboga, aunque con un menor interés deportivo.

21 La Ley 7/1992, de 24 de julio, de Pesca Fluvial, por la que se fija las normas generales de pesca en las aguas continentales de la Comunidad Autónoma de Galicia. DOG Nº 151. 5.8.1992.

22 Como el incendio y la destrucción de la planta que la empresa Brenntag tenía en Caldas de Reis, lo que dio lugar al vertido de productos tóxicos al cauce del Río Umia.

- 23 En los últimos cincuenta años se redujo en un 99% la población de salmón de los ríos gallegos.
- 24 Ley 5/2006, de 30 de junio, para la protección, la conservación y la mejora de los ríos gallegos. BOE N° 198. 19.8.2006.
- 25 Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. BOE N° 283. 25.11.1992.
- 26 En Galicia hay aproximadamente 500 personas federadas, aunque el número de surfistas gallegos puede llegar a 10.000 personas que practican este deporte a lo largo de todo el año, y muy especialmente en invierno.
- 27 Según la Federación Española de Remo, en 2002 existían 68 clubes federados con 1.594 licencias.
- 28 La Federación Galega de Actividades Subacuáticas tiene 4.000 adscritos y 2.000 socios de otras asociaciones ajenas a la FEGAS.
- 29 Decreto 227/1995, do 20 de xullo, polo que se aproba o Regulamento do ente público Portos de Galicia, dictado en aplicación e desenvolvemento da Lei 5/1994, do 29 de novembro. DOG N° 146. 1. 8.1995.
- 30 Ley 1/1995 de 2 de enero, de protección ambiental de Galicia. DOG N° 29, 10.1.1995.
- 31 Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. BOE N° 102. 29. 5.2006.
- 32 Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de espacios naturales y de la flota y fauna silvestres. BOE N° 74, 28. 3.1989.
- 33 Ley 9/2001, do 21 de agosto, de conservación da natureza. DOG N° 171, 4. 9.2001.
- 34 Directiva 92/43/CEE do Consello, de 21 de maio de 1992, relativa á conservación dos hábitats naturais e da fauna e flora silvestres. DOCE L N° 206, 22.05.1992.
- 35 Resolución do 17 de xaneiro de 2006. BOE N° 47, 24 de febreiro de 2006.
- 36 Las Fragas do Río Eume, el Complejo dunar de Corrubedo y las Lagoas de Carregal y Vixán, entre otros.
- 37 El Parque Natural das Illas Cíes (Real Decreto 2497/1980), el Parque Natural das Illas Atlánticas (Ley 15/2002).
- 38 Destacando la Praia das Catedrais, la Costa de Dexo y el Souto de Retorta.
- 39 Como la Ría de Ribadeo, el complejo intermareal Umia, O Grove, A Lanzada, Punta Carreirón e lagoa Bodeira, las playas, laguna y dunas de Corrubedo, la laguna y areal de Valdoviño, y la Ría de Ortigueira y Ladrado.
- 40 En la actualidad existen 38 espacios de Reservas de la Biosfera de las que 4 (10%) se encuentran en Galicia: Terras do Miño; Área de Allariz; los Ancares Lucenses y Montes de Navia, Cervantes y Becerreá; y el Río Eo, entre otros.
- 41 Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia. DOG N° 252. 31.12.1992.
- 42 Decreto 158/2005, do 2 de xuño, polo que se regula as competencias autonómicas na zona de servidume de protección do dominio público marítimo-terrestre. DOG N° 115. 16.06.2005.
- 43 También se debería considerar las depuradoras de moluscos y cetáceas en la medida en que dependen en gran parte de ingentes volúmenes de agua para funcionar.
- 44 Directiva 2006/113/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, relativa a la calidad exigida a las aguas para cría de moluscos, DOUE L N ° 376, 27.12.2006.
- 45 Directiva 97/61/CE, de 20 de octubre de 1997, por la que se fijan las normas de sanitarias aplicables a la producción y a la puesta en el mercado de moluscos bivalvos vivos, DOCE L N ° 295, 29.10.1997.
- 46 Tal y como establece el artículo 6 de la Directiva 91/493/CE, de 22 de julio de 1991, por la que se fijan las normas sanitarias aplicables a la producción y puesta en el mercado de los productos pesqueros, DOCE L N° 268, 24.9.1991.
- 47 Ley 16/2002, de 1 de julio, de preparación y control integrados de la contaminación. BOE N° 157. 2.7.2002.
- 48 Decreto 28/2005, do 28 de xaneiro, polo que se regula o control das biotoxinas en moluscos bivalvos e outros organismos procedentes da pesca, o marisqueo e a acuicultura. DOG N° 38. 28.02.2005.
- 49 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. DOCE L N° 327. 22.12.2000
- 50 Orden MAM/85/2008, de 16 de enero, por la que se establecen los criterios técnicos para la valoración de los daños al dominio público hidráulico y las normas sobre toma de muestras y análisis de vertidos de aguas residuales. BOE N° 25. 20.01.2008.
- 51 Real Decreto-ley 7/2002, de 22 de noviembre, sobre medidas reparadoras en relación con el accidente del buque Prestige. BOE N° 281. 4.12.2002.
- 52 Real Decreto Ley 4/2003, de 2 de julio, por el que se adoptan determinadas medidas relacionadas con los daños ocasionados por el accidente del buque Prestige. BOE N° 148. 21.6.2003.
- 53 Real Decreto 253/2004, de 13 de febrero, por el que se establecen medidas de prevención y lucha contra la contaminación en las operaciones de carga, descarga y manipulación de hidrocarburos en el ámbito marítimo y portuario. BOE N° 39. 14.2.2004.
- 54 Orde do 24 de febreiro de 2003, pola que se establecen medidas específicas para compensar determinados danos producidos nos barcos de pesca e auxiliares de acuicultura como consecuencia dos vertidos do fuel do petroleiro Prestige. DOG N° 40. 24.02.2003.
- 55 Orden de 3 diciembre 2002, por la que se establece medidas transitorias y urgentes para hacer frente a las consecuencias del accidente del buque Prestige. DOG N° 235. 5.12.2002.
- 56 Orden de 30 de diciembre de 2002, de la Consellería de Industria y Comercio, por la que se establecen indemnizaciones por el cese total de actividad de minoristas y vendedores ambulantes de pescado y mariscos que se suministren íntegramente en lonjas cerradas por decisiones administrativas debido a los vertidos del Prestige. DOG N° 75. 16.4.2003.

- 57 *El incumplimiento de la Directiva 79/923/CEE sobre calidad de las aguas para cría de moluscos en la Ría de Vigo es uno de los casos más relevantes. La sentencia del Tribunal de Justicia del 15 de diciembre de 2005 (sala primera) declara el incumplimiento de esta directiva, al no haber adoptado un programa de reducción de la contaminación de las aguas para cría de moluscos para la Ría de Vigo.*
- 58 *Shriver et al. (2005) recogen una serie de estudios relevantes en este tema. Un ejemplo concreto sería el trabajo de O' Brien et al. (2000), quienes demuestran el impacto de este fenómeno en la sostenibilidad a largo plazo de las pesquerías, en este caso, del bacalao del Mar del Norte.*
- 59 *Diez años de duración renovables, frente a cinco, en el caso de las autorizaciones.*
- 60 *La producción de una batea en Galicia varía ostensiblemente. De acuerdo a datos proporcionados por la Organización de Productores de Mexillón de Galicia (OPMEGA), existen bateas que producen menos de 10 toneladas de mejillón al año, mientras que otras superan las 250.*
- 61 *El dato es obtenido considerando la titularidad de las bateas, si bien se constatan asociaciones entre titulares que no revisten ninguna forma societaria.*
- 62 *En relación al cultivo de mejillón, en el período en el que se redactó este artículo, los medios de comunicación se hicieron eco de las protestas de bateiros por la localización de jaulas de cultivo de salmón en la Ría de Arousa, además de la demanda de este colectivo de alejar el tráfico marítimo tras el incendio del mercante Doxa en plena ría en noviembre de 2008.*
- 63 *En la Ría de Arousa se estima que esta acumulación alcanza el millón de toneladas, elevándose el fondo de debajo de las bateas a un ritmo que oscila entre 0,5 y 5 cm/año (Calvo de Anta et al., 1999; Penas, 2000).*
- 64 *Nos referimos a las conclusiones del proyecto inédito "Proyecto para la gestión integral de los residuos de los cultivos de mejillón (Gestintmer)", en el que participan la Xunta de Galicia, el Centro Tecnológico del Mar (Cetmar), Consello Regulador da Denominación de Orixe Protexida Mexillón de Galicia y Opmega.*
- 65 *En Carnota se encuentra la empresa Stolt Sea Farm S.A, de capital noruego, el mayor emprendimiento de producción de rodaballo europeo.*
- 66 *Como el índice tráfico marino o la conversión de eficiencia energética, la huella ecológica o el volumen de emisiones, o el control de circulación y consumo de agua (Pullin et al., 2007).*
- 67 *En el sentido que la preservación de los recursos y los ecosistemas y la rentabilidad económica son compatibles en la medida en que se reduzca el esfuerzo pesquero con la finalidad de contar con stocks de mayor tamaño y con ecosistemas menos dañados.*
- 68 *La creación de la reserva marina de Os Miñarzos constituye un buen ejemplo de esta iniciativa.*
- 69 *Real Decreto 87/2007, de 12 de abril, por el que se crea la reserva marina de interés pesquero Os Miñarzos. DOG N° 88. 8.5.2007.*

Roberto O. Bustillo Bolado

EL DESARROLLO RURAL DE LAS ZONAS PESQUERAS EN LA NORMATIVA COMUNITARIA: COMPLEMENTARIEDAD Y COHERENCIA ENTRE EL FONDO EUROPEO DE AYUDA AL DESARROLLO RURAL (FEADER) Y EL FONDO EUROPEO DE PESCA (FEP)

En términos demográficos, sociales, urbanísticos y económicos, el ámbito geográfico sobre el que se asienta la Unión Europea responde a una naturaleza fundamentalmente urbana. Es en las ciudades donde se concentra la mayor parte de la población y donde se genera la mayor parte del producto interior bruto de los Estados miembros. Por eso no debe extrañar que inicialmente y durante décadas la Política Agrícola Común estuviera centrada en el aspecto puramente productivo, tratando de incidir de diversas formas en la cantidad, calidad o variedad de los “productos de la tierra, de la ganadería y de la pesca” (antiguo art. 38.1 del Tratado Constitutivo de la CEE, vigente art. 32.1).

Es a partir de los años noventa cuando a los iniciales planteamientos predominantemente económicos se van sumando cada vez con más intensidad fines y objetivos que tienen como centro no sólo la producción, sino también la calidad de vida de los habitantes del medio rural y la conservación del medio, en un proceso que seguirá diferentes vías respecto de la explotación económica de los productos vivos de la tierra (agricultura, ganadería y silvicultura), y respecto de la pesca.

Por lo que se refiere a lo primero, es, como digo, a partir de los años noventa (con la reforma de la Política Agrícola Común en la primavera de 1992, la segunda fase del programa LEADER para los años 1994-1999, la Declaración de Cork de 1996, la “Agenda 2000” aprobada en mayo de 1999, y, muy especialmente, el Reglamento 1257/1999/CE, del Consejo, de 17 de mayo de 1999, *sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola*, y su sucesor, el vigente Reglamento 1698/2005) cuando con propiedad puede comenzar a hablarse en Europa de “desarrollo rural” al imbuirse las políticas comunitarias de nuevos principios y parámetros: desarrollo sostenible, preocupación medioambiental, protección del paisaje, diversificación económica y multifuncionalidad.

Otro tanto sucede con el ámbito pesquero, en un proceso que comienza en 1993 (momento a partir del cual los Fondos Estructurales comienzan en este ámbito a considerar el desarrollo sostenible como principio) y culmina por el momento con el Reglamento 1198/2006, de 27 de julio, de 15 de agosto, que establece el Fondo Europeo de Pesca.

El resultado de esta evolución es la consideración de la agricultura, la ganadería, la silvicultura y la pesca como actividades que tienen un valor que trasciende de lo meramente económico, y la consideración de los entornos rurales como algo más que el soporte físico de determinadas actividades productivas. Se considera, pues, al medio rural como un lugar donde se encuentran unas tradiciones, una determinada configuración del paisaje, una interrelación entre el hombre y la naturaleza y, en definitiva, una forma de vida, que por razones económicas, sociales, culturales y medioambientales es preciso proteger.

Desde las instituciones comunitarias se trata no sólo de frenar el éxodo rural, sino también recuperar población rural, que este medio ofrezca una alternativa a los núcleos urbanos, una alternativa dentro de la cual las personas que lo deseen puedan vivir y ganarse la vida con un razonable nivel de servicios y en un marco económico de desarrollo sostenible.

Si los poderes públicos quieren que el mundo rural sea una alternativa real y atractiva frente al fenómeno urbano, si quieren contribuir a mejorar la calidad de vida de sus habitantes, y si quieren que el éxodo rural o la presión urbanística no acabe por distintas vías con un peculiar ambiente fruto de una adecuada integración de la presencia humana en el medio natural, si quieren todo eso, digo, es preciso que las personas que viven y quieren ganarse la vida en las zonas rurales tengan a su disposición otras opciones económica y socialmente viables distintas del abandono de sus tradicionales formas de vida y la emigración a los núcleos urbanos.

Por un lado, se procura de mejorar el nivel de calidad de los servicios públicos. Y por otro, esencial, uno de los fundamentos de estas nuevas orientaciones de la política comunitaria es el convencimiento de que en el mundo rural, las gentes

que viven y se ganan la vida en este medio no pueden hoy en día basar su economía sólo en la producción agrícola, ganadera, forestal o pesquera; éstas pueden en muchos casos ser la base, pero no pueden ser las únicas fuentes generadoras de renta. En consecuencia hay que facilitar la aparición de nuevas actividades alternativas o complementarias de las tradicionales que sean compatibles con el medio. En eso consiste la diversificación económica.

De lo que se trata, pues, es de que el medio rural pueda ofrecer una alternativa que resulte atractiva, tanto para las personas que en la actualidad viven en este entorno, como para aquellas otras que todavía no lo hacen, pero que pueden plantearse esa opción vital si se dan las condiciones adecuadas.

Una alternativa, en definitiva que contribuya a mejorar las condiciones de vida de la gente que vive en el medio rural, que frene el éxodo hacia la ciudad y que, incluso, aspire a recuperar población en los municipios afectados; a recuperarla de verdad, conservando el entorno físico y sin recurrir al falseado -y de bondad más que dudosa- crecimiento fruto de la especulación y de la sistemática exportación al campo y a los asentamientos humanos tradicionales del modelo de la ciudad dormitorio.

El buque insignia de esta política comunitaria desde el ámbito agrícola ha sido hasta el año el 2006 el Reglamento 1257/99/CE; y en la actualidad, durante el periodo 2007-2013, el Reglamento 1698/2005, del Consejo, de 20 de noviembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).

Su equivalente en el ámbito pesquero, y por el mismo periodo de vigencia, lo constituye el ya citado Reglamento 1698/2005, de 15 de agosto, que establece el Fondo Europeo de Pesca.

A diferencia de lo que sucede con la actividad ganadera, agrícola o silvícola que, por definición, en su práctica totalidad se desarrolla en el medio rural, la actividad pesquera tiene como base puertos que pueden estar situados tanto en zonas urbanas como rurales. Pues bien, los habitantes de las zonas rurales en las que se desarrolle actividad pesquera podrán resultar beneficiarios tanto de ayudas del Fondo Europeo de Pesca (Reglamento 1198/2006) como del FEADER (Reglamento 1698/2005).

Y es que aunque ambos fondos europeos tienen por fin satisfacer necesidades en distintos ámbitos de actuación [el “apoyo comunitario a favor del desarrollo rural”, en el caso del FEADER art. 1 Reglamento 1698/2005], y el “apoyo comunitario en favor del desarrollo sostenible del sector pesquero, de las zonas de pesca y de la pesca interior” en el caso del FEP (art. 1 Reglamento 1198/2006)] que pueden concurrir en un mismo territorio. Cuando eso sucede, uno de los principios siempre presente en la administración y gestión de los fondos comunitarios es el de complementariedad y coherencia entre todos ellos. En concreto, el art. 5.2 del Reglamento 1698/2005 preceptúa que:

“La Comisión y los Estados miembros garantizarán la coherencia de la ayuda prestada por el FEADER y los Estados miembros con las actividades, las políticas y las prioridades de la Comunidad. *En particular, la ayuda del FEADER deberá ser coherente con los objetivos de la cohesión económica y social y los del instrumento de ayuda comunitario para la pesca*”.

La forma en que se articule la coherencia entre tales instrumentos debe plasmarse (art. 5.3 del Reglamento 1698/2005) en instrumentos de ordenación como las Directrices comunitarias estratégicas (art. 9 Reglamento 1698/2005), el plan estratégico nacional (art. 11 del Reglamento 1698/2005), los programas de desarrollo rural (art. 15 Reglamento 1698/2005) y el informe de la Comisión (art. 14 Reglamento 1698/2005).

En España, el Plan estratégico nacional se regula -con escasa convicción- en el art. 19 de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, de desarrollo sostenible en el medio rural, y de acuerdo, con la Disposición adicional 3ª de dicho texto legal, el Gobierno deberá haberlo aprobado no más allá de enero de 2009. Dicha ley también recoge con más detalle y precisión la normativa precisa para el desarrollo del Programa de Desarrollo Rural Sostenible, cuya competencia recae también sobre el Gobierno (arts. 5 ss.).

En todo caso, tanto la regulación del FEADER como la del FEP responden, en lo que ahora más nos interesa, a los mismos principios:

- a) Las ayudas comunitarias tienen carácter complementario respecto de las acciones de carácter nacional, regional y local (arts. 5.1 Reglamento 1698/2005 y 6.1 Reglamento 1198/2006).
- b) El desarrollo sostenible se erige como un principio de constante referencia. (arts. 6, 84 y 86 del Reglamento 1698/2005, y arts. 1, 2, 4, 8, 15, 19, Cap. IV, etc. del Reglamento 1198/2006).
- c) La diversificación económica se erige en instrumento y resultado en la consecución del desarrollo rural (arts. 4 y 52 ss. del Reglamento 1698/2005, y arts. 27, 43 y 44 del Reglamento 1186/2005)

DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE DESARROLLO RURAL

Son numerosos los títulos competenciales estatales y autonómicos implicados en el desarrollo rural.

La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles (art.149.1.1ª), bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art.149.1.13ª), recursos y aprovechamientos hidráulicos que afecten a más de una Comunidad Autónoma (art.149.1.22ª), pesca marítima (art. 149.1.19) son los principales títulos que habilitan al Estado a establecer unos límites y unos mínimos comunes en la materia para toda España que las Comunidades Autónomas no pueden vulnerar.

La ordenación del territorio (art.148.1.3ª), la agricultura y la ganadería (art.148.1.8ª en relación con el art.149.1.23ª), legislación de desarrollo y gestión en materia de protección del medio ambiente (art.148.1.9ª en conexión con el art.49.1.23ª), la pesca en aguas interiores, el marisqueo, la acuicultura, la caza y la pesca fluvial (art. 148.1.11), o la promoción y ordenación del turismo (art.148.1.18ª) son sólo algunos de los títulos competenciales –quizás los más representativos, pero no los únicos- que desde los Estatutos de Autonomía pueden habilitar la actuación de las Comunidades Autónomas.

Y la armonización entre unos y otros no es fácil. Todo ello supone un complicado juego de equilibrios del que es difícil extraer reglas que guíen la labor de los poderes públicos, salvo en lo que se refiere a dos temas concretos: las ayudas agrarias (principalmente subvenciones) y la regulación e intervención en el mercado agropecuario (muy especialmente en el sector de la leche y los productos lácteos), que son los temas que más conflictos competenciales han originado.

En la actualidad, el eje que vertebra la actuación del Estado en la materia la constituye la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural.

Pero el tema competencial no se agota en las relaciones Estado-Comunidades Autónomas. La autonomía local, garantía institucional reconocida en los arts. 137 y 140 de la CE, ha sido configurada por el TC como “un derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen” (STC 4/1981, de 2 de febrero).

A la vista de la configuración constitucional de esta garantía, puede afirmarse con rotundidad que su respeto impone a la legislación sectorial en materia de desarrollo rural que reconozca un suficiente ámbito de actuación a los entes locales, muy especialmente a los municipios. Y ello no sólo por el hecho de estar directa o indirectamente implicadas numerosas materias del art. 25.2 de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 (urbanismo y conservación de caminos y vías rurales –art. 25.2.d-, protección del medio ambiente –art. 25.2f-, servicios sociales y promoción social –art. 25.2.k, turismo –art. 25.2.m-), sino, además, y principalmente, porque el desarrollo rural afecta de forma evidente a la esfera de intereses a los que sirven los entes locales, sin que en ningún caso pueda entenderse que éstos queden fuera de la ejecución de estas políticas, o que su participación se minimice de forma injustificada.

A mayor abundamiento, no se olvide que tanto el Reglamento 1698/2005 (art. 6.1.a) como el 1198/2006 (8.1.a) invocan la participación de los entes locales.

Pero este protagonismo local no sólo es una exigencia constitucional y una previsión comunitaria, sino que es una muy conveniente política legislativa desde un punto de vista práctico. El desarrollo rural exige un notable esfuerzo en su ejecución, tanto en lo que se refiere a la planificación y toma de decisiones, como a las labores materiales de gestión ad-

ministrativa, y desde un punto de vista práctico sería crear un problema –añadido al de la vulneración de la autonomía local- hacer recaer todo ese peso sobre la Administración autonómica.

LAS LÍNEAS DE ACTUACIÓN DEL DESARROLLO RURAL

El desarrollo rural se nutre de un conjunto de mecanismos y técnicas multidisciplinares. Entre todos ellos, pueden elegirse tres como los más representativos: la planificación de las actuaciones e inversiones públicas, el fomento de la diversificación de la actividad económica y la intervención administrativa.

Por lo que respecta a la primera técnica, la planificación de las actuaciones e inversiones públicas, es preciso tener en cuenta que uno de los problemas endémicos del mundo rural es la escasez o insuficiencia de servicios e infraestructuras (transporte, educación, cultura, sanidad, etc.). Es este problema, que dificulta las relaciones sociales y el dinamismo económico, uno de los factores que más influye en la pérdida de atractivo como opción vital del campo frente a la ciudad.

Hacer frente a esta dificultad precisa de una decidida y coordinada actuación de los poderes públicos autonómicos y locales. No se trata de invertir o gastar más o menos –la inversión o el gasto es un tema de política presupuestaria-, de lo que se trata es de invertir, gastar y actuar mejor, identificando, en primer lugar, cuáles son sectorial y geográficamente las necesidades y las prioridades, para, a continuación, programar y coordinar la intervención de las diversas consejerías y entes locales implicados.

Esa planificación necesita plasmarse en instrumentos normativos específicos que sirvan de guía para la actuación de los órganos y organismos públicos actuantes. La planificación es uno de los principales contenidos de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural (Título I). Ejemplos de esta técnica se encuentra en algunas leyes autonómicas de desarrollo rural, entre las cuales, a título de ejemplo se pueden citar los arts. 102 ss. de la Ley asturiana de desarrollo rural de 1989; los arts. 4 y ss. de la Ley del País Vasco 10/1998, de 8 de abril, y los arts. 5 y ss. de la Ley de La Rioja 3/2000, de 19 de junio.

De todas formas, en mi opinión, los objetivos planificadores en materia de desarrollo rural podrían en muchas ocasiones lograrse de manera más sencilla, sin necesidad de incrementar la tendencia legislativa a la inflación terminológica e instrumental, haciendo uso, simplemente, de los preexistentes instrumentos de ordenación del territorio.

Muy destacable es también la segunda de las técnicas a las que quiero hacer referencia en este capítulo: el fomento de la diversificación económica. Es oportuno recordar que debe facilitarse la continuidad de una racional actividad agraria, silvícola o pesquera, pero también es necesario la introducción en el mundo rural de otras actividades económicas complementarias o alternativas respecto de las tradicionales explotaciones de los recursos vivos de la tierra y el mar, que sean

compatibles con la naturaleza del medio. Esa, como ya se ha expuesto, es en la actualidad una de las principales líneas de actuación de la Unión Europea en la materia.

La protección del medio rural requiere una sensibilidad distinta de la que se precisa para la tutela de otros ámbitos excluidos del crecimiento urbano. Y es que en las legislaciones urbanísticas autonómicas no es extraño apreciar dinámicas protectoras en la que proteger el suelo rústico o no urbanizable es sinónimo de prohibir (cuanto más se prohíbe más se protege; cuanto menos se prohíbe menos se protege). Esos planteamientos pueden estar bien diseñados y pueden dar lugar a buenos resultados, –con las matizaciones que pueda exigir la consideración de las personas que puedan habitar en esos espacios o en zonas colindantes-, en suelos rústicos o no urbanizables por razón de sus valores naturales; suelos, en definitiva, poco o escasamente antropizados cuya protección requiere –además de otros contenidos que escapan de lo meramente urbanístico- precisamente, mantenerlos alejados del proceso de antropización. Si se quiere proteger una playa o una marisma, en gran medida, proteger viene a ser sinónimo de prohibir, y puede afirmarse –con las matizaciones señaladas- que un suelo está más protegido cuanto más restrictivo es su régimen de autorizaciones y usos.

Pero ese no es el caso del suelo rústico o no urbanizable clasificado como tal por por causa de la preservación del medio rural. Lo que caracteriza precisamente a estos suelos es que ya están antropizados, pues son las actividades predominantemente agrarias y la presencia humana lo que ha justificado su clasificación. Es la conservación del medio y la continuidad de esta actividad económica y del modo de vida de las personas que a ella se dedican lo que justifica la decisión de proteger estos terrenos. Y proteger estos espacios requiere, se insiste en ello, otra sensibilidad diferente de la mera prohibición, porque en este caso, como bien señalaba la Exposición de Motivos del frustrado Proyecto de Ley de Desarrollo Rural de Cantabria “*permitir con flexibilidad y criterio puede resultar una actitud más protectora que prohibir con rigidez*” [Boletín Oficial del Parlamento de Cantabria núm. 1107, de 19 de febrero, (<http://www.parlamento-cantabria.es>)].

Ése, entiendo, es el espíritu que anima desde finales de los años noventa las actuaciones comunitarias con incidencia en la materia, y la sensibilidad adecuada para enfocar la conservación del medio rural que se puede encontrar cada vez con más frecuencia en las legislaciones autonómicas y en los cargos y profesionales implicados desde las Administraciones públicas en a protección del medio rural; como señala desde su experiencia en Asturias Jaime IZQUIERDO VALLINA, “puede que a algunos les parezca una herejía proponer que para conservar el patrimonio natural y cultural del medio rural tengamos que proponer defender una sólida estrategia de desarrollo, pero estoy convencido de que, en los próximos años, este pensamiento se consolidará como el más adecuado” (*Manual para agentes de desarrollo rural*).

No se trata, por tanto, de frenar toda antropización –eso sería contraproducente-, sino de prohibir la perjudicial y de

fomentar la adecuada para la conservación del medio y el mantenimiento o mejora de la calidad de vida de sus habitantes. Determinadas construcciones necesarias para la actividad agrícola, –piénsese, por ejemplo, en la ampliación de un establo o de un granero-, no deben ser autorizadas sólo “excepcionalmente”, la regla general debería ser la autorización salvo que existan concretos obstáculos que lo impidan o desaconsejen. Tal planteamiento debe ser acompañado de una eficaz labor de policía administrativa, que se asegure de que las licencias para levantar un galpón no dan lugar a segundas residencias, ni las autorizaciones para construir abrevaderos sean el origen de piscinas de fin de semana.

Por otro lado, las políticas de diversificación y desarrollo de las economías locales son en la actualidad la mejor garantía para la protección de estos entornos, y aconsejan admitir no sólo las instalaciones que sean necesarias o convenientes para las explotaciones agrícolas, ganaderas, forestales, pesqueras y otras análogas, sino también aquellas que, de acuerdo con las orientaciones de la normativa comunitaria, puedan considerarse *complementarias o alternativas* respecto de dichas explotaciones, todo ello conforme con los criterios apuntados de diversificación en un marco de desarrollo sostenible.

Por lo que se refiere a la actividad de policía o intervención, es decir, a la actividad de la Administración que, de acuerdo con las leyes, incide en la esfera de derechos e intereses de los ciudadanos limitando o delimitando su alcance, ya hemos visto algunas manifestaciones en el ámbito urbanístico: inspección, licencias..., pero quiero concluir este apartado con una referencia especial a la clasificación y calificación del suelo por medio de instrumentos de planeamiento, pues sin una correcta clasificación y calificación, el desarrollo rural es, simplemente, imposible. Alguna legislación autonómica ofrece interesantes soluciones en este sentido. Es el caso, por ejemplo, de la Ley 9/2002, que a las tradicionales clases de suelo heredadas de la vieja ley estatal de los años cincuenta, suma una nueva: el *suelo de núcleo rural*, definido en el art. 13.1:

“Art. 13.1.- Constituyen el suelo de núcleo rural los terrenos que sirven de soporte a un asentamiento de población singularizado en función de sus características morfológicas, tipología tradicional de las edificaciones, vinculación con la explotación racional de los recursos naturales o de circunstancias de otra índole que manifiesten la imbricación del núcleo con el medio físico donde se sitúa y que figuren diferenciados administrativamente en los censos y padrones oficiales, así como las áreas de expansión o crecimiento de estos asentamientos”.

La definición legal de este suelo, hace que, en mi opinión, sobre él opere “el carácter reglado de lo fáctico” –concepto al que en tantas ocasiones ha recurrido el Tribunal Supremo para explicar que el planificador no tiene margen discrecional para decidir que no es suelo urbano el suelo que reúne las características legales para ser clasificado como tal-, es decir, que una vez constatado que determinados terrenos

encajan en el concepto del art. 13, el planificador debe necesariamente reconocer su carácter de suelo de núcleo rural.

El régimen jurídico de este tipo de suelo previsto en la legislación urbanística gallega encaja bastante bien con los principios y requisitos básicos del desarrollo rural: desarrollo sostenible y diversificación económica.

Así, su art. 28 prohíbe actuaciones cuya presencia en estos ámbitos supondría la desaparición del modelo rural que se pretende proteger, como, por ejemplo, naves industriales (art. 28.c) o viviendas adosadas proyectadas en serie (art. 28.b) o cualquier edificación que no responda a la tipología del asentamiento en que se ubique (art. 28.a).

Sin embargo, ese esfuerzo por conservar el medio sería baldío si el legislador no fuera flexible y dejara margen para actuaciones urbanísticas que, sin desnaturalizar el medio, faciliten que las personas que viven en él puedan seguir viviendo y ganándose la vida con actividades productivas tradicionales o con nuevas actividades complementarias o alternativas respecto de las anteriores pero plenamente compatibles con el medio:

“Art. 27: El uso característico de las edificaciones en los núcleos rurales será el residencial. Asimismo, se podrán permitir usos comerciales, productivos, turísticos y tradicionales ligados a la vida rural, así como pequeños talleres, siempre que no se altere la estructura morfológica del asentamiento y el nuevo uso contribuya a revitalizar la vida rural y mejorar el nivel de vida de sus moradores y que, en todo caso, resulten compatibles con el uso residencial”.

Así, la ley combina la prohibición y la flexibilidad, y permite a las Administraciones actuantes buscar el equilibrio entre la conservación y el desarrollo. En palabras del TSJ de Galicia (SSTSJ de Galicia 2188/2008, de 25 de junio, o 8320/2008, de 30 de mayo, entre otras), puede afirmarse que (la cursiva es mía):

“el propósito del legislador autonómico con la creación de esta clase propia de suelo de núcleo rural es *reconocer y dar carta de naturaleza a singularidades diferenciales* que rodean asentamientos urbanos situados en zonas rurales de Galicia susceptibles de *cierto desarrollo urbanístico*”.

Por último, el segundo párrafo del art. 13.3 contiene una específica referencia a los núcleos rurales asentados en zonas costeras, que, en mi opinión, es otro buen ejemplo de cómo el legislador puede prohibir con carácter general, y, a la vez, habilitar que con garantías y motivación el ejecutor de la Ley (en este caso el Gobierno autonómico) pueda exceptuar la prohibición cuando en casos concretos circunstancias concurrentes así lo aconsejen:

“Los núcleos rurales ubicados en la franja de 200 metros desde el límite interior de la ribera del mar no podrán ser ampliados en dirección al mar salvo en los casos excepcionales en que el Consello de la Xunta lo autorice

expresamente, por la especial configuración de la zona costera donde se encuentren o por motivos justificados de interés público, justificando la necesidad de la iniciativa, la oportunidad y su conveniencia en relación con el interés general”.

La previsión legal entiendo, por las razones expuestas, que es acertada, aunque su repercusión positiva o negativa sobre el desarrollo rural de las zonas costeras sólo se podrá calibrar en función las consecuencias que se deriven del acierto o del error de la Xunta en la aplicación de la potestad discrecional que el precepto le confiere.

COMPATIBILIDAD ENTRE MEDIOS Y OBJETIVOS DEL DESARROLLO RURAL Y MEDIOS Y OBJETIVOS DE LA GESTIÓN INTEGRADA DE LAS ZONAS COSTERAS.

La gestión integrada de las zonas costeras (auspiciada por las instituciones comunitarias desde principios de los años noventa) de una u otra forma puede proyectarse sobre toda la costa; no así el desarrollo rural, que afectará sólo a aquellas partes del territorio que de acuerdo con la normativa aplicable puedan ser calificadas como “rurales”.

En España, la norma de Derecho interno de referencia en materia de desarrollo rural es la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, que define el medio rural como (art. 3.a):

“el espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores definido por las administraciones competentes que posean una población inferior a 30.000 habitantes y una densidad inferior a los 100 habitantes por km²”.

Pues bien, sobre los términos municipales –o, en su caso, sobre los territorios de entidades locales menores– ubicados en la costa y que encajen en la definición del reproducido art. 3.a, puede y debe centrarse tanto el desarrollo rural como la gestión integrada de las zonas costeras.

Y tal coincidencia no debe producir problemas de entrecruzamiento, al revés, el resultado de la proyección sobre un mismo espacio físico del desarrollo rural y de la gestión integrada de las zonas costeras debe potenciar la consecución de los resultados y fines previstos, y ello por tres razones:

1º.- Tanto el desarrollo rural como la gestión integrada de las zonas costeras suponen enfoques estratégicos e integrales del medio que se proyectan multidisciplinarmente sobre el territorio teniendo en cuenta factores ambientales, sociales, culturales y económicos.

2º.- Tanto el desarrollo rural como la gestión integrada de las zonas costeras tienen como norte el desarrollo sostenible.

3º.- Tanto el desarrollo rural como la gestión integrada de las zonas costeras pueden planificarse tomando como base instrumentos de ordenación del territorio, y en cada ámbito territorial un mismo instrumento podría

plasmarse conjuntamente las exigencias y contenidos de ambos conceptos comunitarios (la innecesaria inflación terminológica e instrumental en cuanto a mecanismos de ordenación previstos en la legislación sobre desarrollo rural de algunas comunidades autónomas –fenómeno al que ya se ha aludido– sí podría, sin embargo, introducir alguna dificultad operativa).

Todo lo expuesto es posible, pero hacerlo bien exige un importante esfuerzo y acierto técnico a la hora de diseñar los contenidos de los instrumentos de ordenación, y una deseable y necesaria voluntad de coordinación y cooperación por parte de todos los niveles territoriales de poder público con competencias en la materia.

BIBLIOGRAFÍA

BUSTILLO BOLADO, R.O., MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E., *Desarrollo rural y gestión sostenible del monte*, Iustel, Madrid, 2005.

GONZÁLEZ REGIDOR, J., *Desarrollo rural sostenible: un nuevo desafío*, Ed. Mundi-Prensa, 2008.

IZQUIERDO VALLINA, J., *Manual para agentes de desarrollo rural*, Mundi-Prensa, Madrid, 2002.

LEGUINA VILLA, J., SÁNCHEZ MORÓN, M., *Acción administrativa y desarrollo rural*, Tecnos, Madrid, 1994.

SANZ LARRUGA, F. J., *Bases doctrinales y jurídicas para un modelo de gestión integrada y sostenible del litoral de Galicia*, Ed. Xunta de Galicia, 2003.

José Pernas García

INTRODUCCIÓN

El régimen jurídico de la seguridad marítima ha evolucionado de forma intensa desde el accidente del *Prestige* en el año 2002. El carácter reactivo del sistema jurídico de la seguridad marítima se ha visto evidenciado mediante la aprobación de los tres *paquetes Erika* de la Comunidad Europea, que ha desarrollado de modo importante la normativa preventiva y represiva en materia de contaminación marina accidental.

En la actualidad el debate público ha decaído y con ello la respuesta política, legislativa y administrativa. La única cuestión que sigue llamado la atención de la opinión pública es el proceso *Prestige*, centrado en la exigencia de las eventuales responsabilidades penales y civiles. Sin embargo uno de los aspectos centrales de las críticas vertidas a la gestión de la crisis del *Prestige*, la falta planificación y de coordinación administrativa, hoy no es objeto de debate político ni social. Esto es especialmente preocupante si comprobamos que las mayores carencias en materia de seguridad marítima las encontramos en la planificación de las contingencias marítimas, aspecto en el que no ha habido una reacción político-jurídica tras el hundimiento del *Prestige*. Tras este accidente no se ha procedido a la revisión y modificación del plan nacional de contingencias, aprobado mediante Orden comunicada, de 23 de febrero de 2001.

La reducción de la preocupación social sobre la seguridad marítima no sólo ha generado una paralización de la evolución del sistema administrativo de seguridad marítima, sino que ha dejado la puerta abierta a un cierto retroceso, como ha sido la reciente eliminación del Centro para la prevención y Lucha contra la contaminación marítima y del litoral (CEPRECO), que fue creado en el año 2004 como órgano con vocación de “permanencia” para hacer frente a los defectos del sistema de planificación de las contingencias marítimas y a los problemas de coordinación entre la Administración estatal y autonómica. Tras surgir como una de las medidas más relevantes para dar respuesta a las demandas sociales de seguridad, ha cerrado sus puertas sin cumplir con su objetivo básico -la mejora del sistema español de seguridad marítima- y evidenciando su carácter de medida más mediática que real. Nacido como una estrella mediática *postprestige*, murió en el olvido de la distancia.

El contenido de este artículo está orientado a resaltar aquellas cuestiones que, a mi juicio, despiertan una mayor inquietud en el modelo español de preparación y lucha contra la contaminación marina accidental, y que precisan de ser sometidas a revisión y actualización. En primer lugar, aludiremos a algunas cuestiones de la organización administrativa y, en segundo lugar, abordaremos especialmente la situación actual del modelo español de planificación de las contingencias marítimas. No tendría sentido hacer un estudio pormenorizado de ambas cuestiones, ya que ese trabajo ya ha sido realizado por otros autores. Por ello vamos a centrarnos en aquellos aspectos más relevantes con la finalidad de realizar algunas propuestas de *lege ferenda*.

LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA LUCHA CONTRA LA CONTAMINACIÓN MARINA

1. Organización administrativa estatal en la preparación y lucha contra la contaminación marina accidental: el “difunto” Centro para la prevención y lucha contra la contaminación marítima y del litoral

La Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante atribuye a la Administración marítima la competencia en la protección del medio ambiente marino, la seguridad de la navegación y de la vida humana en el mar (artículo 74, LPEMM). La Dirección General de la Marina Mercante del Ministerio de Fomento es el órgano de la Administración central que aglutina las competencias en esta materia, mientras que las capitanías marítimas son la Administración marítima periférica. Finalmente, la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (en adelante SASEMAR) es una ente público de gestión adscrito al Ministerio de Fomento, que tiene atribuidas las funciones de prevención y lucha contra la contaminación del medio marino (art. 90, LPEMM)¹. Esta es la estructura básica de la organización administrativa en materia de preparación y lucha contra la contaminación.

No obstante, no es objeto de estudio de este apartado analizar la organización de la marina mercante, que ya ha sido analizada en profundidad por otros autores², sino realizar un breve comentario sobre el fenecido Centro para la pre-

vención y lucha contra la contaminación marítima y del litoral (CEPRECO). Es regla de conducta social hablar bien del finado. Destacaremos por tanto aquellas cuestiones que más han sobresalido en su vida. Con todo, no vamos a dejar de señalar lo que pudo haber sido y no fue. De sueños adolescentes que se vieron truncados; cercenados por la falta de confianza de sus progenitores y por unos hermanos mayores poco dados a ceder el espacio propio ganado durante años en el hogar familiar. Pese a todo, la muerte prematura siempre causa especial tristeza, sobre todo cuando se trata de alguien en el que tuvimos puestas muchas ilusiones finalmente no realizadas.

Tras el accidente del *Prestige* y para dar respuesta a las evidentes carencias organizativas del sistema de seguridad marítima, se constituyó CEPRECO, que dependía directamente del Ministro de la Presidencia³. Fue la primera Dirección General descentralizada.

El CEPRECO dio carácter estable al Comisionado del Gobierno para las actuaciones derivadas de la catástrofe del buque *Prestige*, que fue creado a principios de 2003 para suplir la inexistencia de un órgano de coordinación adecuada de la crisis. De hecho la Disposición adicional primera del RD 2182/2004 señala que el CEPRECO asume “las restantes funciones desempeñadas hasta la fecha por el Comisionado del Gobierno para las actuaciones derivadas de la catástrofe del buque “*Prestige*”.

Su norma de constitución, el Real Decreto 2182/2004, justificaba la medida afirmando lo siguiente:

“El carácter multifactorial de las actuaciones que deben ponerse en marcha indica la necesidad de contar con un centro, con vocación de permanencia, que asuma la tarea de coordinar las actuaciones de los diferentes órganos de la Administración general del Estado con competencia en la materia”.

La creación del CEPRECO nos hizo pensar a algunos que con ello se respondía a una de las demandas más intensas de la doctrina: la previsión de un “mando único” para la gestión de crisis o de un centro técnico de investigación, documentación y asesoramiento en materia de contaminación marina. Craso error. Las competencias que le fueron atribuidas carecían de fuerza y sustantividad suficiente. No se le atribuyó ningún papel destacado ni como órgano de dirección ejecutiva ni de apoyo técnico. Se aprecia en su diseño el ánimo de no molestar a la tradicional organización de la Administración marítima, como así se ha ratificado con el paso del tiempo. Ante la ausencia de atribución de competencias reales al CEPRECO, éste nació desde el principio sin espacio propio para desempeñar un papel, ni si quiera relevante, en la evaluación y/o gestión de las contingencias marítimas.

La exposición de motivos de su Real Decreto de constitución señalaba que su misión era doble. Por una parte, coordinar la Administración general del Estado y, por otra, cooperar activamente y de manera eficaz con las Comunidades Autónomas

y corporaciones locales. Pese a lo señalado por la Exposición de motivos, una lectura del artículo 3 del RD 2182/2004 ya permitía atisbar una menor capacidad que la anunciada. Entre las funciones previstas destacan las siguientes:

“a) Analizar los planes y protocolos vigentes de actuación en situaciones de crisis, con el objeto, en su caso, de formular propuestas para la elaboración de un plan integral de contingencias en lo referido a actuaciones en el mar, en cuya actuación participarán activamente las comunidades autónomas y corporaciones locales, mediante los instrumentos que, en su caso, se consideren oportunos, en el marco de sus respectivas competencias”.

El rol atribuido al CEPRECO no parece que sea de la enjundia enunciada en su exposición de motivos –coordinar las actuaciones de los diferentes órganos de la Administración general del Estado con competencias en la materia. Pese a ello, el Centro debía analizar los planes existentes –es decir, en ese momento el plan nacional de contingencias del año 2001-, y formular una propuesta de nuevo dispositivo de lucha contra la contaminación. Aunque no se le otorga el ejercicio formal de la competencia (la aprobación definitiva de un nuevo plan), el CEPRECO tenía asignada una labor de excepcional importancia dada la ausencia de una planificación real de las contingencias marítimas en el Estado. No obstante, el Ministerio de Fomento ha seguido manteniendo *de iure* y *de facto* la principal responsabilidad en este ámbito. Ante el inmovilismo de las autoridades marítimas –atenazadas por las dificultades propias de un Estado descentralizado, los recelos competenciales y la falta de capacidad de colaboración y de concertación con otros órganos de la AGE, como el Ministerio de medio Ambiente, Medio Rural y Marino, y con las CCAA- y la falta de capacidad de intervención del CEPRECO, la situación no ha cambiado desde el accidente del *Prestige*. El plan nacional de 2001 no ha sido modificado⁴.

Sería bueno que el sistema español de preparación y lucha contra la contaminación dispusiera de una estructura científico-técnica permanente, independiente y de disponibilidad inmediata. Este elemento de apoyo científico-técnico es esencial para una gestión eficaz de una contaminación marina accidental. Pondría a disposición de las autoridades operaciones un conocimiento técnico, simplificado, fiable y operacional, para una actuación rápida y precisa. El CEDRE francés es la referencia más clara de cómo un instrumento de este tipo dota de gran fuerza y seguridad a la gestión de la lucha contra la contaminación marina accidental. En este sentido CEPRECO pudo haber sido una oportunidad para su constitución; de hecho entre sus funciones asumía labores de investigación, documentación y formación en la materia. No obstante su mencionada naturaleza de órgano político-administrativo, no se adecuaba a la de un organismo científico de apoyo.

El tiempo ha demostrado que las afirmaciones de la exposición de motivos del RD 2182/2004 eran inexactas o directamente falsas. El papel del CEPRECO en la revisión y actualización de los planes de contingencias marítimas ha sido, desde el principio, residual o inexistente. Se ha tratado de

una medida que sólo ha buscado el impacto mediático, y que ha tenido escasa o nula proyección en la mejora efectiva de la seguridad marítima en España.

Su anunciada vocación de “permanencia” ha desembocado en su reciente desaparición definitiva. Ha sido una muerte por inanición. Ha nacido, como el último polluelo de la nidada, sin un espacio propio. Sin funciones ni competencias reales y con la desconfianza de las autoridades marítimas, ha fenecido sin apenas dejar huella en el modelo español de seguridad marítima. Tan sólo una. La huella de la desazón y de la desconfianza hacia la política que dejan en los ciudadanos las medidas políticas vacuas, destinadas a generar meras apariencias mediáticas, y a acallar las demandas sociales en momentos de crisis. Sin embargo, no sería justo olvidar la capacitación y el relevante papel de los técnicos y profesionales que lo han integrado, que poco han podido hacer por incrementar la presencia y relevancia de las actuaciones del CEPRECO.

2. La distribución de competencias en materia de preparación y lucha contra la contaminación en el mar

La Constitución otorga al Estado la competencia exclusiva en materia de marina mercante (art. 149.1.20, CE). La Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (en adelante LPEMM) reserva como ámbito material de actuación la marina mercante la prevención de la contaminación producida desde buques, plataformas fijas y demás instalaciones que se encuentren situadas en zonas en las que España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción, y la protección del medio marino (artículo 6.1, letra f). Al incluir este ámbito en el concepto de marina mercante, la LPEMM atribuye la competencia de lucha contra la contaminación en el mar de forma exclusiva al Estado (art. 149.1.20, CE), pese a la atribución constitucional de competencias legislativas y ejecutivas a las CCAA en materia ambiental. Dicha previsión de la LPEMM fue confirmada por la STC 40/1998, de 19 de febrero⁵.

La previsión del artículo 6.1, f de la LPEMM se trata de una especificación de la competencia ambiental estatal en materia de legislación básica, recogida en el artículo 149.1.23 de la Constitución. Cuando se genera un derrame de fuel se convierte jurídicamente en un residuo⁶, por lo que la actuación de preparación y lucha contra la contaminación parece una función de protección ambiental. El bien jurídico protegido es el medio ambiente. La lucha contra la contaminación no parece ser una función propia que deba estar integrada dentro del título competencial de la marina mercante, todo ello sin perjuicio de que orgánicamente la competencia de lucha contra la contaminación en el mar se atribuya a las autoridades marítimas. Pese a la confusión y el carácter discutible de algunas consideraciones⁷, la STC 40/1998 parece permitir esta interpretación:

“En este sentido, el que el Estado, a efectos de la distribución interna del ejercicio de las facultades que le corresponden sobre el medio ambiente marino las califique

como marina mercante no supone, por sí mismo, invasión de las competencias que puedan corresponder a las Comunidades Autónomas, aunque tampoco autoriza al Estado, según ya hemos dicho, a realizar una alteración artificial del orden constitucional de las mismas” (FJ. 56).

La CCAA tienen competencias ambientales propias en materia de elaboración de normas adicionales de protección y ejecutivas (arts. 149.1.23, 148.1.9, CE). Ello hace que las CCAA tengan competencias exclusivas en la gestión de la contaminación producida por un vertido accidental en las costas. Parece también razonable pensar que tienen que ejercer esas competencias en las aguas interiores⁸ y en el mar territorial, en la medida en que un vertido accidental puede repercutir de forma importante en los intereses económicos, sociales y ambientales de la CA. Sin embargo, el ejercicio de la competencia ejecutiva ambiental en el mar por parte de las CCAA se encuentra con el obstáculo la Ley de Costas y su concepto del “litoral” como “territorio” excluyente de las aguas marítimas. La jurisprudencia se ha manifestado reticente a extender las competencias autonómicas a las aguas marítimas⁹. Las aguas interiores y el mar territorial no se entienden como parte del territorio autonómico¹⁰. Esta restricción competencial a las CCAA cierra la puerta a la gestión integral del litoral¹¹, y plantea mayores problemas a la ya de por sí difícil articulación de la intervención en mar y en tierra en el marco de la gestión de emergencias marítimas.

No obstante, pese a defender la necesidad de extender las competencias autonómicas, en situaciones de contaminación de amplio alcance o de especial gravedad no puede negarse el papel coordinador del Estado en virtud de su competencia en materia de legislación básica. El TC ha realizado una interpretación material de la expresión “legislación básica” que ha admitido excepcionalmente competencias ejecutivas al Estado; interpretación que si bien ha dado lugar a algunos excesos (como en materia de evaluación de impacto ambiental), tiene pleno sentido en el marco de la necesaria coordinación de catástrofes marítimas. La STC 329/1993, de 12 de noviembre, reconoce la competencia ejecutiva ambiental del Estado para declaración de atmósfera contaminada cuando la polución atmosférica sea grave o adquiera carácter supraautonómico. En este mismo sentido la STC 49/1998, al justificar la atribución de la competencia en materia de lucha contra la contaminación marina al Estado que realiza la LPEMM, apunta como una de las razones “(...) la dimensión que pueden alcanzar ciertas catástrofes medioambientales que ponen en juego un interés superior al que estrictamente corresponde a una Comunidad autónoma” (FJ. 56). El Estado debe ejercer competencias ejecutivas en la evaluación y gestión de contingencias marítimas que generen, o puedan generar, una contaminación de alcance supraautonómico o que sea de tal gravedad que supere los medios de las CCAA afectadas. En el supuesto de que no concurra ese interés nacional (y partiendo de la necesaria revisión del concepto de “litoral”), la competencia de preparación y lucha contra la contaminación accidental en tierra y en el mar territorial debería ser autonómica.

Por todo lo expuesto, considero que es preciso revisar y clarificar la distribución de competencias en materia de lucha contra la contaminación en el mar. Esta necesidad se aprecia en la tendencia de algunas CCAA a extender el ámbito de aplicación de los planes territoriales de contingencias a las aguas interiores o incluso al mar territorial. Ante una eventual extensión de la competencias ambientales autonómicas a la lucha contra la contaminación accidental en las aguas marítimas, el criterio de delimitación de la intervención del Estado y de las CCAA puede ser el de la dimensión y de la gravedad de las contingencias marítimas. Eso abriría las puertas a que las CCAA desarrollaran auténticos planes integrados de contingencias, que permitirían una mejor coordinación en la lucha contra la contaminación en tierra y en el mar, uno de los caballos de batalla más relevantes de la gestión de estas emergencias. Esta reflexión puede extenderse a un ámbito más amplio que el propio de las gestiones de contingencias marítimas, por lo que podemos afirmar que la gestión integral del litoral también exige romper con esa concepción compartimentada del litoral.

El accidente de un buque como el *Prestige* no sólo nos remite al título competencial medio ambiente. Un incidente de este tipo puede generar repercusiones importantes para el medio ambiente, así como también riesgos graves para las personas y los bienes. Desde esta última perspectiva, un accidente de un buque que transporta mercancías peligrosas puede calificarse de una situación de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, que son el presupuesto de activación del título competencial de la protección civil.

La competencia ejecutiva de dirección de la intervención en caso de catástrofe o calamidad pública es autonómica, y estatal en el supuesto emergencias en las que concurra un interés nacional. Éste último supuesto se da en aquellos casos en que sea necesario prever la coordinación de Administraciones diversas porque afecten a varias Comunidades Autónomas y exijan una aportación de recursos a nivel supraautonómico, y cuando las emergencias tengan dimensiones, efectivas o previsibles, que requieran de un dirección nacional de las Administraciones públicas implicadas (artículo 1.2, RD 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil, en adelante NBPC). La dirección y coordinación de las situaciones que ponen en riesgo la seguridad pública correspondería por tanto a las CCAA, salvo en el supuesto de en que la emergencia sea declarada de interés nacional, que es una facultad del Ministro del Interior cuando se dan los presupuestos de hecho comentados³².

En el supuesto de que se dé el presupuesto de hecho de la competencia de protección civil, este título competencial tiene carácter prevalente en atención al carácter prioritario de los bienes a proteger: la seguridad de las personas y los bienes. Esto implica que el titular de esa competencia asume la dirección de la gestión de la crisis y coordina a las diferentes administraciones u órganos intervinientes³³. Por todo ello consideramos razonable que el sistema de gestión de contingencias marítimas se integre plenamente en el modelo español de protección civil. Esta integración dotaría de

mayor solidez al sistema y permitiría realizar una adecuada coordinación de las autoridades ambientales y de otros ámbitos sectoriales que concurren en la gestión de una crisis.

El presupuesto de hecho va a determinar el título competencial prevalente. Ante un siniestro marítimo que por sus dimensiones y gravedad pueda causar una catástrofe o calamidad pública, el título prevalente será el de la protección civil. No obstante, si el vertido accidental causa riesgos al medio ambiente el título de activación prioritaria sería el medio ambiente³⁴. La línea que separa ambos presupuestos de hecho no es del todo clara. Todo ello aboga nuevamente por el diseño de un sistema de planificación de las contingencias marítimas que integre o coordine la respuesta frente a los posibles escenarios, ambientales y de protección civil, que se pueden plantear en un vertido accidental de un buque que transporta mercancías peligrosas.

LA PLANIFICACIÓN DE LA PREPARACIÓN Y LA LUCHA CONTRA LA CONTAMINACIÓN MARINA ACCIDENTAL

1. Consideraciones previas

La planificación “en tiempo de paz” de la preparación y de la lucha contra la contaminación marina accidental es esencial para dotar de previsibilidad al sistema: mejora la respuesta operacional y evita la improvisación (y sus conflictos). La planificación responde con carácter anticipado a buena parte de las preguntas que se pueden plantear en la gestión operativa de un accidente marítimo, y que pueden suponer retrasos o errores en la respuesta. Por tanto, la ausencia de ésta, su carácter inacabado o incorrecto repercuten directamente en la rapidez y la eficacia de las decisiones de los órganos de dirección y de coordinación de la respuesta.

Atendiendo a esta necesidad, la comunidad internacional ha respondido aprobando un marco común de planificación y respuesta, mediante la aprobación del Convenio sobre Cooperación, Preparación y Lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos de 1990, que ha sido completado por el Protocolo de cooperación, preparación y lucha contra los sucesos de contaminación por sustancias químicas nocivas y potencialmente peligrosas 2000 (en adelante protocolo SNPP).

En nuestro Ordenamiento interno, el artículo 87.2 LPEMM prevé la aprobación por el Gobierno del plan nacional de servicios especiales de salvamento marítimo de la vida humana en el mar y de lucha contaminación del medio marino³⁵. El apartado 3 de este mismo artículo, dispone que el plan nacional será objeto de desarrollo mediante programas sectoriales y territoriales, que serán aprobados por el Ministerio de Fomento. Para dar cumplimiento a esta última previsión se ha aprobado la Orden comunicada, de 23 de febrero de 2001, por la que se aprueba el plan nacional de contingencias por contaminación marina accidental³⁶. No obstante, como iremos viendo a lo largo del artículo, su naturaleza y contenido es más el propio de una norma o directriz básica.

En la actualidad nos encontramos una cierta indefinición del modelo de planificación de las contingencias marítimas. El modelo del Estado diseñado por la Orden comunicada, de 23 de febrero de 2001, está articulado sobre la base de las competencias exclusivas de Estado en las aguas marítimas (atribuidas a las autoridades marítimas) y de las competencias ambientales autonómicas en tierra. Ello plantea un sistema de planificación ambiental compartimentada para la lucha contra la contaminación marina procedente de buques, que exige de una adecuada coordinación estatal.

Algunas Comunidades Autónomas (con mejor criterio) han desarrollado, o están desarrollando, sus planes territoriales de contingencias en tierra integrados en el sistema (orgánico y planificador) de la protección civil³⁷, no como un mero plan de respuesta ambiental. Esta diferencia de base en el planteamiento y el título competencial prevalente puede generar importantes distorsiones en el sistema de respuesta frente a las emergencias marítimas. En el momento actual el modelo adolece de una clara falta de coherencia interna, que le corresponde solventar al legislador estatal.

2. El sistema de respuesta de la Orden comunicada, de 23 de febrero de 2001, y su necesaria integración en el modelo español de protección civil

La Orden de 2001 prevé un sistema de planificación basado en tres tipos de planes: los planes interiores, para las instalaciones mar adentro, los puertos y las terminales o industrias litorales³⁸; los planes territoriales autonómicos, que se refieren a las medidas de lucha contra la contaminación en el litoral de una CA; y el plan nacional, que tiene su ámbito de aplicación en el mar territorial y la ZEE.

Es preciso notar que la planificación de las contingencias marítimas se ha desarrollado fuera del ámbito normativo, competencial y planificador de la protección civil. Se ha entendido que es un ámbito de exclusiva competencia ambiental, atribuida orgánicamente a las autoridades marítimas. Teniendo en cuenta que los accidentes marítimos pueden generar riesgos graves para las personas y los bienes, ello es cuando menos llamativo³⁹. En el caso francés se ha optado por un modelo diferente, en donde los planes especiales de las contingencias marítimas se desarrollan bajo el abrigo de los planes generales de ordenación de la seguridad civil (denominados planes ORSEC). Esto dota globalmente al sistema de una mayor simplicidad y coherencia, así como le otorga la suficiente flexibilidad para afrontar las particularidades y la complejidad de cada uno de los riesgos en presencia. La existencia de procedimientos generales y comunes a todo tipo de emergencias introduce mayor previsibilidad al sistema y facilita la revisión y actualización de los planes.

El esquema de la planificación de las contingencias marítimas debería tener encaje en el sistema español de protección civil, definido por el RD 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprobó la Norma Básica de Protección Civil (en adelante NBPC). En él se definen los criterios de elaboración de los planes territoriales y especiales. Los planes territoriales están

previstos para hacer frente a las emergencias generales y de todo tipo en un ámbito territorial determinado. Tienen carácter autonómico o inferior (provincial, supramunicipal, insular y municipal). Los planes especiales se elaboran para hacer frente a riesgos específicos cuya naturaleza requiera de una metodología técnico-científica adecuada para cada uno de ellos. Estos pueden ser estatales, autonómicos y locales²⁰.

Los planes de contingencias marítimas parecen responder a la propia naturaleza de los planes especiales. De hecho, la NBPC señala que serán objeto de planes especiales los riesgos derivados del transporte de mercancías peligrosas (punto 6, NBPC). Estos planes especiales deben elaborarse de acuerdo con unas directrices básicas. Dichas directrices básicas establecen los requisitos mínimos sobre los fundamentos, estructura, organización, criterios operativos, medidas de intervención e instrumentos de coordinación. Los planes especiales pueden ser estatales o supraautonómicos. Éstos disponen los mecanismos y procedimientos organizativos de sus recursos y servicios para asegurar el ejercicio de la dirección y coordinación de los planes especiales autonómicos, en aquellas situaciones de emergencia en que esté presente el interés nacional. Los planes especiales de la Comunidad Autónoma permiten hacer frente a los riesgos específicos en sus respectivos territorios. Estos planes, que podrán integrarse en el plan territorial (director) de la Comunidad Autónoma, establecerán los mecanismos y procedimientos de coordinación con los planes de ámbito estatal para garantizar su adecuada integración (punto 7, NBPC).

Los planes de contingencias podrían integrarse en el esquema básico mencionado, como así lo han hecho algunas CCAA (Islas Baleares, Catalunya)²¹. El plan nacional de contingencias sería un plan especial estatal o supraautonómico de protección civil. Los planes territoriales autonómicos de la Orden comunicada de 2001 serían planes especiales autonómicos integrados en los planes territoriales (directores) autonómicos de protección civil. La integración del sistema de contingencias marítimas en el marco general de la protección civil, no debe implicar la creación de servicios *ex novo*, sino la mera coordinación de los ya existentes²². No debe reducir la capacidad de intervención de las autoridades marítimas, sino su articulación dentro de un marco coherente de respuesta a todos los riesgos graves, catástrofes o calamidades públicas²³.

La aprobación por el Gobierno de una directriz básica para planes especiales para contingencias marítimas vinculadas al vertido de sustancias contaminantes y peligrosas podría ser el primer paso para integrar la planificación de la lucha contra la contaminación accidental en el sistema español de protección civil²⁴.

3. La importancia de la cooperación y de la coordinación entre entes y órganos administrativos para el diseño y aplicación del sistema de gestión de las contingencias marítimas

El factor organizativo es primordial para afrontar rápida y eficazmente una crisis. Para ello es indispensable disponer

de instrumentos de coordinación y de cooperación testados y eficaces entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

La cooperación es precisa para definir políticas de seguridad marítima y para planificar la lucha contra la contaminación marina accidental. En el diseño de la planificación de las contingencias marítimas nos encontramos con carencias relevantes en la cooperación entre órganos de la misma Administración pública, lo cual se agudiza cuando hablamos de la cooperación entre la Administración General del Estado y las administraciones autonómicas. Muestra de ello es que no se ha procedido a la revisión y actualización del sistema estatal de planificación tras el accidente del *Prestige*, lo cual demuestra la falta de capacidad de concertación de las autoridades estatales. El resultado es que seguimos disponiendo de un modelo falto de coherencia interna y que, en consecuencia, no ofrece las suficientes garantías tuitivas. Todo ello se agudiza si tomamos en consideración que las Comunidades Autónomas han desarrollado, y están desarrollando, sus propios planes territoriales o especiales, en ausencia de un modelo común claramente definido por el Estado.

La cooperación entre CCAA en materia de planificación es otro elemento central. La contaminación marina por vertido accidental es de tal magnitud que puede afectar normalmente a varias comunidades. Más allá de las propias competencias de coordinación estatal, parece conveniente la existencia de procedimientos de elaboración de los planes autonómicos que acojan trámites de consulta y participación de las CCAA limítrofes. Esto podría facilitar la comparabilidad terminológica y procedimental de los planes, mejorando en consecuencia su aplicación conjunta.

Como ya hemos señalado, la coordinación administrativa demanda una norma o directriz básica en materia de protección civil del Estado que defina indubitadamente el mando único, u órgano director de las operaciones, y las reglas básicas de definición de los planes especiales (estatal y autonómicos) y protocolos operacionales en la gestión de una crisis. Esto permitirá desarrollar de forma coherente el sistema de planificación de la contingencias marítimas en los diferentes niveles territoriales, diseñar los mecanismos de coordinación entre las diferentes administraciones territoriales e identificar de forma clara los órganos competentes en la evaluación y gestión de las crisis vinculadas con accidentes de buques.

Por otra parte, a la hora de garantizar una adecuada coherencia organizativa, a nivel estatal y autonómico, en materia de lucha contra la contaminación marina es necesario distinguir dos tipos de actuaciones: la gestión operacional de la crisis y la coordinación interministerial o interdepartamental. El órgano encargado de la gestión operacional no puede asumir la coordinación de los medios humanos y materiales de diferentes ministerios o consejerías. Por ello los planes (nacional y autonómicos) deben identificar el órgano que garantice la adecuada articulación de medios públicos y privados disponibles en cada nivel. Ello simplifica y mejora la gestión eficaz de los medios al existir un único

interlocutor válido en cada administración territorial. Este sería el papel de los órganos creados *ad hoc* por los planes, normalmente denominados Centros de Coordinación Operativos (CECOP)²⁵.

Para finalizar no debemos olvidar que los planes estatales y autonómicos deben integrar adecuadamente los planes interiores de contingencias y los estudios de condiciones ambientales, meteorológicas y oceanográficas²⁶, de acuerdo con las previsiones de la Orden comunicada, de 23 de febrero de 2001, por la que se aprueba el plan nacional de contingencias por contaminación marina accidental²⁷, y del RD 253/2004, de 13 de febrero, por el que se establecen medidas de prevención y lucha contra la contaminación en las operaciones de carga, descarga y manipulación de hidrocarburos en el ámbito marítimo y portuario. Esta última norma define el contenido mínimo de los planes interiores en su anexo I, y en él se señala que uno de los apartados debe hacer referencia a la coordinación con el plan nacional y con el plan territorial correspondiente.

4. La organización administrativa en la gestión de una contingencia marítima

Los planes tienen que definir los cometidos y las responsabilidades de cada órgano, así como las personas que los componen. Deben identificar un “mando único”, cercano a la catástrofe, que asuma la dirección y la coordinación de la gestión operacional de las contingencias marítimas.

La Orden comunicada, de 23 de febrero de 2001, por la que se aprueba el plan nacional de contingencias por contaminación marina accidental atribuye la gestión de la emergencia marítima al denominado Organismo Rector. Este órgano dirige y coordina las operaciones de lucha en el mar y la tierra, en el caso de una contingencia que implique la activación del plan nacional y de uno o varios planes territoriales autonómicos. Es decir, cuando sea preciso coordinar la intervención en el mar y en la costa. El Organismo Rector es un órgano colegiado. Está conformado por el delegado del Gobierno de la CA afectada y por el director del plan territorial autonómico²⁸. En caso de que estén activados varios planes territoriales de las CCAA, estará conformado por un representante del Estado designado por la Presidencia del Gobierno y los representantes de las respectivas CCAA.

Habría que replantearse la idoneidad del organismo rector previsto por el plan nacional, en cuanto que órgano colegiado, para ejercer adecuadamente este papel de coordinación en los supuestos en que estén activados el plan nacional y uno o más planes territoriales. Cuando la contingencia marítima afecta a varias CCAA, la gestión eficaz de la crisis por parte de un órgano gestor integrado por representantes de todas ellas puede resultar aún más complicada. Su configuración como órgano colegiado no es la más acertada. En este caso debe ser el Estado a través de un órgano unipersonal, de nivel político suficiente, el que dirija las actuaciones como mando único en la gestión integral de los riesgos que afectan al mar y a la costa.

5. La activación de los planes de contingencia marítimas desde su consideración como planes especiales de protección civil

La Orden comunicada de 2001 esboza los escenarios que implican la activación de los planes de contingencia nacional y territoriales²⁹, e identifica los órganos competentes para ello. Dicha competencia se atribuye, en función de localización y origen de la contaminación, a una multiplicidad de órganos de la Administración General del Estado (Capitanía marítima, Centro Nacional de Coordinación de Salvamento y Lucha contra la Contaminación, Centros de Coordinación Regional de Salvamento Marítimo y Lucha contra la Contaminación). La CA podrían activar el plan territorial con relación a un vertido desde el mar sólo cuando afecte, o pueda afectar, a la costa, en atención a la ya mencionada atribución de la competencia exclusiva al Estado en materia de lucha contra la contaminación en el mar.

La activación del plan nacional se realizará mediante la emisión del denominado “Informe sobre contaminación marina”. Este documento parece tener la naturaleza de una mera declaración de conocimiento, más que la de una declaración de voluntad o acto administrativo habilitador para asumir el mando único de la intervención o para ejercer determinadas potestades de especial intensidad para la gestión de la emergencia.

Como ya hemos comentado, la determinación del órgano responsable de la dirección de las operaciones debe estar clara. Para ello los planes especiales de contingencias marítimas deben de dar una respuesta clara y precisa. Un mecanismo que puede contribuir a dotar de mayor seguridad a esta determinación del mando único, es la declaración jurídica de emergencias propuesta por la profesora GARCÍA PÉREZ. Esto supondría la existencia de una declaración formal de la autoridad que asume la dirección de la operación, que implicarían la asunción de todas las potestades de intervención y coordinación necesarias para la gestión de un crisis³⁰.

Los planes de contingencia deben tener una naturaleza mixta, en atención a los diferentes escenarios que se pueden plantear en un accidente marítimo. Nos podemos encontrar con un accidente que plantee un riesgo para las personas y los bienes y/o para el medio ambiente. Por ello los planes de contingencia deben ser planes integrales de protección civil y ambientales. Por tanto, dependiendo del tipo y los efectos potenciales del riesgo generado, los medios de intervención y los órganos competentes deben ser diversos, ya que el bien jurídico a proteger será diferente. No obstante, estos escenarios se pueden plantear de forma acumulativa, consecutiva o independiente, por lo que el plan de contingencias debe permitir una intervención integral y escalonada, así como una adecuada coordinación de las autoridades de protección civil y ambientales en presencia, que parta del carácter prevalente del título competencial de la seguridad pública.

Cunado nos encontremos ante una situación de riesgo de contaminación del medio marino (y siguiendo la interpreta-

ción competencial expuesta y defendida anteriormente), el plan nacional (o plan especial estatal en la terminología de la protección civil) podría ser activado cuando la contaminación tenga carácter supraautonómico; cuando se dé una situación de urgencia o riesgo grave -es decir, cuando la CA no tiene medios disponibles para hacer frente a una contaminación que afecta únicamente a su territorio-; o cuando el vertido se produzca en ZEE. Si no se da ninguna de estas situaciones, el plan autonómico territorial (plan especial autonómico) se ejecutaría si la contaminación se produce en el mar territorial o las aguas interiores. La localización del vertido, la dimensión territorial y la gravedad de la contaminación serían los criterios que determinarían la activación de los planes y, en consecuencia, el nivel territorial de intervención.

En caso de riesgo para la personas y los bienes, se daría el presupuesto de hecho de la activación de la competencia prevalente de protección civil. En este contexto, la planificación de las contingencias debe atribuir el mando único a las autoridades estatales (si la emergencia tiene interés nacional) o autonómicas competentes en materia de protección civil. Las autoridades marítimas y/o ambientales intervendrán bajo el paraguas director y coordinador de los órganos de protección civil. El bien jurídico prioritario es la protección de la seguridad de las personas. Una vez que desaparezca ese riesgo, si existe un riesgo o daño efectivo del medio por contaminación decae la competencia en materia de protección civil y acrece la competencia ambiental. El mando único pasa a ser el órgano ambiental estatal o autonómico correspondiente, que ejecutaría la parte del plan referida a la lucha contra la contaminación marina.

La NBPC señala que “cuando se produzca una situación de emergencia de las señaladas en el artículo 1.2, el Ministro del Interior podrá declarar la emergencia de interés nacional”, lo cual se puede producir cuando la emergencia tenga carácter supraautonómico y exija la aportación de recursos, o cuando sea pertinente en función de sus dimensiones efectivas o previsibles. Este acto administrativo implicará que las autoridades correspondientes deben aplicar sus planes territoriales (de Comunidad Autónoma, provinciales, supramunicipales, insulares y municipales) o especiales, según los casos, correspondiéndole al Estado la dirección y coordinación de las actuaciones (punto 9, NBPC). En caso de que no concurra ese interés nacional, la CA será competente para activar y gestionar la aplicación del plan territorial o especial de protección civil.

Para garantizar la adecuada coordinación en la activación y gestión de las emergencias, los planes de contingencias de lucha contra la contaminación accidental en el mar y en el litoral deben configurarse como planes especiales integrados dentro del modelo español de la protección civil. El plan nacional de preparación y lucha contra la contaminación en el mar pasaría a ser un plan especial de protección civil, con independencia de que dichas competencias estuvieran adscritas orgánicamente a la Marina Mercante (como así parece inferirse actualmente del artículo 6, letra j, de la LPEMM³¹). El plan territorial de contingencias marítimas tendría el carácter de un plan especial integrado en el plan territorial de protección civil.

En el caso de la emergencia marítima fuera declarada de interés nacional, la dirección y coordinación correspondería al Estado. La dirección podría ser atribuida a las autoridades marítimas (como órganos competentes de la protección civil en el mar) en caso de que sólo se activara el plan nacional, o al Ministro del Interior en el caso de que estuviera activado el plan especial nacional y uno o varios planes especiales autonómicos.

6. El contenido de los planes de contingencia

6.1. Situación actual del modelo español

El plan nacional de contingencias de 2001 prevé una serie de reglas para configurar el sistema nacional de preparación y lucha contra la contaminación marina accidental³². Como ya hemos señalado, la Orden comunicada de 2001 no tiene realmente, pese a su denominación, las características de un plan en sentido estricto, sino más bien las de una directriz básica de diseño de la organización administrativa de respuesta y del sistema de planes. No disponemos por tanto en estos momentos, ni en consecuencia en el momento del accidente del Prestige, de un verdadero plan nacional de preparación y lucha contra la contaminación marina accidental.

Los planes territoriales son elaborados y aprobados por las Comunidades Autónomas, de acuerdo con el contenido mínimo de la Orden comunicada de 2001³³. No obstante estas previsiones de la Orden de 2001 son excesivamente generales e imprecisas.

Todas estas afirmaciones nos permiten hablar de la ausencia de un modelo real de planificación de la seguridad marítima en España, lo cual ha motivado que las CCAA hayan desarrollado sus propios planes de contingencia con terminologías, contenidos y estructuras más o menos diversas. Por todo ello la planificación de las contingencias marítimas en España carece en la actualidad de la coherencia y de la coordinación necesaria, elementos esenciales para un operativo de respuesta a las emergencias con aspiraciones de eficacia.

6.2. Algunas precisiones sobre el contenido de los planes de contingencias marítimas

6.2.1. Consideraciones generales

La naturaleza y el contenido de un plan de contingencias no es la de una norma o la de un documento de carácter político o programático. Ese es el error en el que parece incurrirse al denominar plan al texto incluido en la orden comunicada de 2001, que parece responder más adecuadamente a la naturaleza propia de un directriz básica de definición del sistema de respuesta.

Los planes de contingencias deben caracterizarse por ser documentos ejecutivos y operacionales, es decir, documentos exhaustivos que identifique claramente los órganos de dirección, coordinación y respuesta, y que contengan los procedimientos y la información necesaria para el desarrollo rápido y eficaz de la gestión operacional de una emergencia marítima.

Deben contener datos, informaciones y protocolos precisos para la gestión operativa de la crisis³⁴.

Para facilitar un desarrollo más coherente y coordinado de los planes territoriales (o especiales) de las CCAA podría ser positivo disponer de una guía o documento técnico de referencia sobre elaboración y revisión de estos planes, que establezca recomendaciones sobre el proceso de desarrollo, la estructura y el contenido mínimo de los planes, permitiendo así una articulación adecuada con el plan nacional de contingencias y con el resto de los planes territoriales.

6.2.2. Ámbito de aplicación. La planificación de las contingencias en materia de sustancias químicas y potencialmente peligrosas

Los planes deben extender su ámbito material de aplicación no sólo a los hidrocarburos, sino también a las sustancias químicas nocivas y potencialmente peligrosas, en atención a la previsible entrada en vigor del Protocolo SNPP. Es cierto que la orden comunicada de 2001 al definir la contaminación marítima incluye no sólo los hidrocarburos, sino también la derivada de "otros productos nocivos para el medio marino". Ello nos podría llevar a afirmar que la necesaria planificación de la respuesta a este tipo de contingencias marítimas por emisión o derrame de sustancias químicas nocivas y potencialmente peligrosas ya estaría cubierta por el propio plan nacional de 2001. No obstante, es evidente que la estructura del plan nacional está enfocada a la gestión de un accidente de un buque que transporta hidrocarburos, y está claramente inadaptada a la diversa y particular naturaleza de este tipo de emergencias y a la complejidad técnica de su gestión.

Si bien hasta el momento no se han producido demasiados accidentes en los que estén implicados sustancias nocivas y peligrosas incluidas en el Protocolo SNPP, los importantes riesgos para la seguridad pública y la ausencia casi absoluta de planificación en este ámbito hacen preciso planificar la lucha contra este tipo de contingencias, bien modificando los planes ya existentes (previstos para la contaminación por hidrocarburos) o bien desarrollando planes especiales de respuesta en este ámbito.

6.2.3. La necesidad del análisis de riesgos y de una planificación flexible ante la diversidad de escenarios de riesgo posibles

Los planes tienen que establecer estrategias de actuación lo suficientemente flexibles para permitir dar respuesta a los múltiples escenarios de riesgos posibles. La realidad nos muestra que cada accidente se produce en condiciones diferentes, lo cual condiciona las opciones de respuesta. En materia de gestión de emergencias marítimas no existen soluciones uniformes y cada tipo de riesgo exige soluciones particulares. De ahí la importancia de disponer de un sistema de preparación y lucha que parta de esta realidad³⁵.

Es necesario que los planes sean no sólo documentos que identifiquen a las autoridades responsables y que contengan los medios de lucha contra la contaminación, sino que deben convertirse en auténticos planes de identificación previa de escenarios de riesgo y de definición de los correspondientes protocolos de actuación para cada posible situación. Se trata de dotar de mayor rapidez, coordinación y acierto a la

respuesta. Huir de la improvisación dotando de previsibilidad al dispositivo. Se reduce así el margen de discrecionalidad de los gestores políticos y se realza el contenido y la calidad técnica de las decisiones.

En este sentido consideramos destacable el Plan especial de emergencias por contaminación accidental de las aguas marinas de Cataluña de 2003, diseñado bajo la perspectiva de la gestión de riesgos. El sistema catalán se basa en la realización previa de un análisis de riesgos de las diferentes zonas del litoral catalán, mediante el estudio de la peligrosidad –posibilidad de accidentes marítimos, caracterizados por su frecuencia y gravedad- y vulnerabilidad –impacto de los accidentes en el mar y la costa- de la costa, que confluye en la zonificación para la aplicación de las medidas oportunas³⁶.

Los análisis de riesgos parecen ser la gran asignatura pendiente en el fortalecimiento del sistema español de preparación y lucha contra la contaminación marina accidental. Su ausencia debilita la fiabilidad de los protocolos de respuesta previstos en los planes y resta eficacia y capacidad tuitiva al operativo. Sin embargo, la realización de evaluaciones completas de riesgos y la definición de los consiguientes protocolos adquiere especial complejidad si tomamos en consideración la diversidad de hidrocarburos y de sustancias peligrosas³⁷, sobre las que existe un conocimiento limitado sobre sus efectos potenciales sobre la seguridad pública y el medio ambiente, y los diferentes tipos de transporte de estas sustancias (a granel, en contenedores, etc.). Esta diversidad de riesgos marítimos, unida a la diferente vulnerabilidad económica, social y ambiental de cada zona del territorio, generan un matriz que nos ofrece un número ilimitado de escenarios posible y, en consecuencia, de eventuales estrategias de respuesta.

Quizás sería interesante plantearse la oportunidad de desarrollar el plan nacional de 2001, mediante tres planes especiales de respuesta en el mar para cada una de las fachadas marítimas (Atlántico, Estrecho y Mediterráneo). Esto permitiría adaptar la respuesta a los riesgos específicos y a las condiciones ambientales y socioeconómicas propias de cada zona del litoral.

6.2.4. El papel de los entes locales en la gestión de contingencias marítimas

Los planes estatales y autonómicos tendrán que clarificar el papel de los entes locales³⁸ en la gestión de una emergencia marítima, partiendo siempre de la premisa del carácter limitado de los recursos y de los medios de algunos municipios. El nivel de exigencia e implicación debe ser directamente proporcional a su capacidad de intervención.

Como propuesta de *lege ferenda*, consideramos que el futuro desarrollo del sistema de planificación de las contingencias debería prever la elaboración de planes municipales o intermunicipales, que adapten la respuesta a los especiales intereses y características de una zona, mediante la creación por ejemplo de planes intermunicipales de rías. Recordemos, como nuevo elemento a favor de la integración de la planificación de las contingencias marítimas en el sistema español de protección civil, que éste ya prevé la creación de planes territoriales (municipales o intermunicipales) y

de planes especiales locales para riesgos concretos, entre los que se podrían encontrar los riesgos de contaminación marina.

6.2.5. La consideración de los aspectos jurídicos y financieros

Los planes deben integrar en la gestión operacional de la crisis y, más en concreto, en sus protocolos de actuación los aspectos jurídicos y financieros. En la toma de decisiones es esencial, para dotar de mayor acierto y seguridad jurídica al proceso de toma de decisiones, la consideración de las cuestiones jurídicas más relevantes. Los órganos de dirección y de coordinación de la crisis deben integrar esta perspectiva a la hora de tomar decisiones, para evitar posibles consecuencias jurídicas para la Administración ante decisiones inadecuadas. En este sentido parece conveniente la integración de juristas, como profesionales de consulta, en los órganos de dirección y de coordinación de la crisis³⁹. El debate interno en el “Centro de Coordinación de las Operaciones en el Mar” (CECOMAR), sin el asesoramiento jurídico pertinente sobre, por ejemplo, la necesidad de constituir una garantía financiera y sus vías jurídicas de realización puede suponer una traba importante para la adopción eficaz de una decisión sobre un buque en dificultades.

En segundo lugar, los aspectos financieros deben ser tomados en consideración. Es fundamental que exista una disponibilidad económica suficiente e inmediata, mediante el establecimiento de procedimientos administrativos ágiles y simplificados. En el caso francés se ha previsto la creación de un fondo de intervención para casos de accidentes marítimos que sirve para cubrir gastos excepcionales que no pueden ser asumidos por los medios normales de las administraciones públicas implicadas, con reglas procedimentales flexibles que facilitan la disponibilidad inmediata de medios económicos por las autoridades operacionales.

6.2.6. El rol de los expertos en la evaluación de los riesgos y el asesoramiento a las autoridades marítimas

Como ya hemos señalado, los planes y sus correspondientes protocolos de actuación deben permitir identificar, claramente, el procedimiento de evaluación y gestión del riesgo. Para ello es fundamental que definan quiénes son, cuál es su papel y cómo se establece su relación con los gestores políticos del riesgo.

Los científicos no deben suplir a los políticos, y viceversa. La labor de evaluación técnica de los expertos y la gestión de la crisis por parte de las autoridades competentes deben ser parcelas claramente delimitadas. No debe haber confusiones entre el plano de la evaluación técnica y el político-administrativo. Los expertos deben ser técnicos y profesionales independientes, al servicio de la identificación de la mejor o las mejores respuestas posibles, no un escudo *a posteriori* frente a posibles responsabilidades políticas o jurídicas.

La gestión de un siniestro marítimo exige una buena evaluación de los riesgos por parte de expertos y científicos competentes, preestablecidos en la planificación y con capacidad para la comunicación de la información técnica a los políticos. Los expertos tienen la responsabilidad de transmitir

la información clara y fiable a los decisores públicos. El rol de los expertos se potencia cuando han estado integrados en una estructura científica permanente, que en “tiempo de paz” se ha dedicado al estudio de accidentes previos, al análisis y al acopio de documentación sobre los diferentes tipos de contaminantes y a la formación y al asesoramiento a los diferentes agentes que intervienen en el sistema de prevención y lucha contra la contaminación⁴⁰.

Es esencial en este sentido disponer de datos de las experiencias previas en la gestión de accidentes similares, así como generar información fiable en el propio contexto de la gestión de la crisis, como puede ser la información sobre la naturaleza del contaminante⁴¹ o la situación y a la evaluación de las manchas de contaminación⁴².

La necesidad de que los científicos participen en la gestión de la crisis no debe llevarnos a la conclusión de que las decisiones (como la del alejamiento o acercamiento del buque) deben ser técnicas. Las decisiones son de carácter político ya que es preciso tomar en consideración no sólo los aspectos técnicos, sino también los intereses sociales, económicos y ambientales en presencia. No obstante, la previsión de procedimientos y protocolos de toma de decisiones, con una clara participación de expertos independientes, permite que la decisión política tome en consideración todos los intereses en presencia, sobre la base de los conocimientos científicos disponibles, y, en consecuencia, existan mayores posibilidades de acierto en las decisiones adoptadas. La previsión de procedimientos y protocolos claros en la toma de decisiones, donde estén claramente definidos quiénes son los expertos y cuál es su papel, reduce el margen de discrecionalidad técnica de las decisiones e incrementa la transparencia de las decisiones.

6.2.7. La planificación de las contingencias y el régimen jurídico de los residuos

El Plan nacional de 2001 apenas contiene previsión alguna sobre la recogida, transporte y almacenamiento de residuos. Se trata de una carencia relevante con claras repercusiones sociales, económicas y ambientales. Los planes de contingencia deben de prever una adecuada planificación. Deben organizar la recogida selectiva y especificar de forma expresa los sitios y lugares de depósito temporal y definitivo y, en su caso, los medios para su eventual tratamiento. La experiencia adquirida en el caso *Prestige* nos ha demostrado que la ausencia de previsión a este respecto puede incrementar la complejidad del tratamiento de los residuos y el coste económico consiguiente⁴³.

Para llevar a cabo una adecuada planificación, es fundamental la implicación en la elaboración y aplicación de los planes de los órganos de la Administración competentes en materia de residuos y de las sociedades (públicas, privadas o mixtas) especializadas en la gestión de residuos peligrosos. Sería igualmente necesario articular y coordinar la planificación de los residuos peligrosos y los planes de contingencia de lucha contra la contaminación marina. En este sentido, la planificación de la lucha contra mareas negras debería responder a la jerarquía de principios de gestión ambiental

de los residuos, que priorizan la reducción en origen de la cantidad y nocividad de éstos⁴⁴.

La aplicación del régimen general de autorización de las actividades de gestión de residuos no se adapta a las necesidades de dar una rápida respuesta a una contaminación masiva de las costas. En este sentido quizás sería positiva la previsión de una excepción a la aplicación del régimen general de residuos en casos de urgencia, a modo de cómo ocurre en la normativa de evaluación de impacto ambiental⁴⁵. No obstante ello no es suficiente. Habría que desarrollar un régimen específico de eliminación y valorización de residuos para situaciones de crisis, que fije unas obligaciones básicas de gestión y unos contenidos mínimos (protocolos de recogida selectiva de residuos, identificación de la localización de zonas de depósito, entidades y empresas colaboradoras, etc.) a respetar por los planes de contingencias autonómicos⁴⁶.

6.2.8. La democratización de la gestión pública de las contingencias marítimas: acceso a la información y participación en el proceso de elaboración y en la aplicación de los planes de contingencia

El principio de transparencia debe inspirar la gestión de una crisis marítima. Ello requiere tanto facilitar el acceso a la información solicitada por los ciudadanos, como que la Administración desarrolle informes para su transmisión a la sociedad sobre los accidentes y sus consecuencias ambientales. Además el procedimiento de elaboración y de actualización de los planes de contingencias debe permitir la participación del público en general y especialmente de aquellos agentes públicos (Administraciones con competencias concurrentes) y privados (sociedades con experiencia en materia de gestión de residuos, empresas especializadas en materiales y medios necesarios para la limpieza de sustancias tóxicas, etc.) esenciales para la gestión adecuada de una emergencia marítima.

La información que se transmita a la sociedad debe ser coherente y de calidad. El mensaje de los gestores del accidente debe ser lo más uniforme posible. En caso contrario las incoherencias pueden alterar la percepción social y mediática de la crisis. Para ello los procedimientos de comunicación deben estar previstos. Los planes deben organizar adecuadamente la transmisión de la información, designando a los responsables y diseñando los protocolos de actuación en esta materia⁴⁷. En este orden de cosas sería de interés integrar a los medios de comunicación en el proceso de elaboración y de revisión de dichos planes de contingencia y especialmente de sus protocolos de transmisión de la información. Los medios de comunicación son elemento central en la gestión de una crisis ambiental de amplio alcance y en su percepción social, por lo que es fundamental que puedan disponer de forma rápida de información sobre el día a día de la gestión de la crisis. Además la participación en estos procesos facilitará a los periodistas un conocimiento directo del operativo y de la complejidad técnica de las cuestiones vinculadas con un accidente marítimo, cuestión esencial en la comprensión de estas problemáticas.

Para contribuir en mayor medida a la democratización de la gestión pública de las contingencias marítimas y, en consecuencia, a la aceptación de las medidas adoptadas, sería nece-

sario facilitar procesos de participación en los procedimientos de aprobación de planes y protocolos de contingencia.

El proceso de elaboración de los planes de preparación y lucha contra la contaminación marina accidental requiere de una amplia concertación⁴⁸. La participación de todos los agentes públicos y privados implicados en la seguridad marítima contribuye a que el dispositivo sea ampliamente conocido, comprendido y aceptado por todos, lo cual repercute ineludiblemente en la eficacia del sistema. Asimismo se favorecerá el establecimiento de procedimientos administrativos de participación del público interesado, pese a que es preciso tomar en consideración que existen determinadas decisiones que pueden ser objeto de una amplia contestación social, como puede ser la identificación de un lugar de refugio. Una vez aprobados los planes deben ser objeto de una amplia difusión y publicidad, con la finalidad de mejorar su conocimiento y comprensión, para lo cual el recurso a la orden comunicada (como ocurrió con el plan nacional de contingencias) no es la mejor solución.

Los planes y protocolos deben prever la intervención de diferentes agentes sociales, como los voluntarios. Tendrán que organizar su acogida, gestión y formación rápida. En situaciones percibidas de forma tan dramática por la población, se generan movimientos importantes de solidaridad que hay que gestionar de forma adecuada. No sólo por los importantes problemas de gestión e infraestructuras que pueden plantear especialmente en la poblaciones locales afectadas, sino especialmente por los posibles riesgos que se puedan derivar para la salud de los voluntarios. Hay que asegurar que su actividad se lleva a cabo de forma segura. Además, la intervención bienintencionada de voluntarios sin formación y experiencia, sin una adecuada planificación autonómica de la lucha contra la contaminación en la costa, puede incrementar de forma relevante los daños generados por el vertido. Partiendo de la necesidad de replantear el modelo actual de planificación de contingencias marítimas, los planes territoriales o especiales de protección civil municipales, en coordinación con los planes territoriales o especiales autonómicos, podrían contribuir a la organización del voluntariado. Aquí adquiere nuevamente importancia la necesidad de realizar una gestión transparente de la información, para evitar que decisiones de base técnico-ambiental (como la prohibición de entrada a los voluntarios en algunas playas o zonas de litoral) puedan ser percibidas como una actuación oscurantista.

Los planes de contingencia deben integrar a las entidades privadas que puedan desempeñar un papel relevante en la gestión eficaz y rápida de un accidente marítimo. La aportación de la industria química en la gestión de la respuesta a un accidente de este tipo puede ser fundamental, por ejemplo, a la hora de facilitar información a las autoridades competentes en materia de mercancías peligrosas⁴⁹.

6.3. La evaluación de efectos ambientales de la planificación de la gestión de mares negras

El contenido de un plan de preparación y lucha contra la contaminación puede tener, aunque parezca paradójico,

relevantes impactos sobre el medio ambiente. A los efectos derivados del propio vertido, se pueden sumar las repercusiones nada desdeñables que puede producir la aplicación de proyectos o técnicas inadecuadas a las labores de limpieza, de recuperación del medio y de recogida y tratamiento de residuos. El proceso de elaboración de los planes de contingencias debería ser sometido a un procedimiento de evaluación de impacto estratégica, lo cual puede contribuir a reducir el impacto ambiental de futuras intervenciones.

La Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, somete a evaluación estratégica los planes y programas de la Administración pública, cuya elaboración y aprobación venga exigida por una disposición legal o reglamentaria –recordemos que los planes de contingencias marítimas vienen exigidos, como ya hemos visto, por el artículo 87, LPEMM-, y que tengan efectos significativos en el medio ambiente (art. 3.1). Sin entrar a realizar un análisis en mayor profundidad de la cuestión, parece que los planes de lucha contra la contaminación marina podría entrar dentro de su ámbito de aplicación de la Ley 9/2006, debido a la importantes repercusiones que puede tener la aplicación de protocolos y medios inadecuados de limpieza y recuperación de los espacios afectados por una marea negra.

No obstante lo señalado, si partimos de la consideración de los planes contra las mareas negras como planes especiales de protección civil, hemos de notar que la Ley 9/2006, de 28 de abril, excluye “los que tengan como único objeto la defensa nacional o la protección civil en casos de emergencia” (artículo 4, letra b). Pese a ello entendemos que deberían estar sometidos al régimen de esta ley aquellas previsiones de los planes de contingencia que acojan proyectos y actuaciones claramente de protección ambiental, como la retirada, el transporte y el tratamiento de los residuos recogidos en el mar y las playas.

De todas formas en su configuración actual, el plan nacional del año 2001 queda fuera del sistema nacional de protección civil y no responde a las características propias de un plan de este ámbito, sino fundamentalmente a las de un plan de lucha contra la contaminación marina, por lo que en principio no parece que quede excluido expresamente del ámbito de aplicación de la Ley 9/2006.

6.4. Los planes de refugio y protocolos de actuación sobre el acercamiento de buques

El Real Decreto 210/2004, de 6 de febrero, por el que se establece un sistema de seguimiento y de información sobre el tráfico marítimo⁵⁰ prevé la aprobación de planes de refugio para buques necesitados de asistencia (artículo 20)⁵¹ y protocolos de actuación para decidir sobre el alejamiento o el acercamiento de un buque en dificultades (21.4)⁵². Estos planes y protocolos⁵³, en la medida en que se refieren a un aspecto esencial de la prevención y preparación de la lucha contra la contaminación, deberían integrarse (o al menos

coordinarse) con el correspondiente plan nacional de contingencias marítimas⁵⁴.

La norma no da respuesta a la tan manida cuestión del alejamiento o acercamiento de los buques. Es una decisión de clara naturaleza científico-técnica, que requiere la configuración jurídica de una potestad discrecional. Debe ser adoptada de acuerdo con las peculiaridades que ofrece cada caso concreto y con la información disponible sobre otros casos similares ocurridos en el pasado.

Si bien el Derecho no puede atribuir en estos supuestos una potestad reglada, con una solución predefinida por la norma, sí debe facilitar la adopción de esta medida, diseñando los procedimientos de evaluación y decisión. Este procedimiento debe poner el acento en el carácter fundamentalmente técnica de la medida, aunque como es evidente la decisión debe tomar en consideración diversos intereses sociales, ambientales y socioeconómicos en presencia. Debe tratarse de una decisión política, pero con una base sólida de carácter científico-técnico. Una decisión como la de acercamiento o alejamiento del buque debe corresponder por tanto a un órgano administrativo, de naturaleza política y unipersonal. Como ya hemos dicho anteriormente, para garantizar que la decisión sea lo más acertada posible debe ser el resultado de la aplicación planificación previa, que prevea un protocolo de actuación, una estructura científico-técnica de apoyo y la existencia de información sobre la vulnerabilidad de la costa y los riesgos ambientales y sanitarios.

El Real Decreto 210/2004 atribuye la competencia para la autorización del refugio al Director General de la Marina Mercante, que podrá delegar su ejercicio en el capitán marítimo correspondiente (artículo 24.1). Dadas las implicaciones económicas, jurídicas y ambientales de esta decisión, cabe plantearse si no debería ser una decisión política de más alto nivel.

6.5. La revisión y, en su caso, actualización de los planes de contingencia

La Orden comunicada de 2001 prevé un apartado referido al “entrenamiento, ejercicios, formación y revisión periódica del plan”. En él se prevé la realización de ejercicios que simulan la gestión de un accidente marítimo. Las autoridades marítimas han venido realizando este tipo de ejercicios durante los últimos años⁵⁵. Sus resultados se plasman en la aprobación de documentos de conclusiones, que deben servir de base para la revisión y en su caso actualización de los mecanismos de coordinación del plan nacional y de los planes territoriales⁵⁶. Sin embargo ni el accidente del *Prestige*, ni los posteriores ejercicios de simulación, han dado lugar a la modificación o desarrollo del Plan nacional de 2001.

Los ejercicios periódicos de simulación de la aplicación de los planes de contingencias refuerzan y permiten evaluar la cooperación operacional entre autoridades y organismos pertenecientes a diferentes administraciones territoriales. Son esenciales para hacer evolucionar y hacer mejorar de forma continua el sistema. Las conclusiones derivadas de di-

chos ejercicios deben servir para revisar y, en su caso, actualizar el contenido de los planes. En todo caso para que los ejercicios permitan una mejora continua y efectiva del sistema su desarrollo debe simular, de forma lo más real posible, las condiciones de gestión de una contingencia marítima⁵⁷.

Además de esta revisión anticipada con motivo de los ejercicios de simulación de los planes, los planes deben prever procedimientos periódicos de revisión y actualización⁵⁸. Son “documentos vivos” que deben ser modificados cada cierto tiempo en atención a la experiencia adquirida y a la evaluación de los conocimientos y de las mejores prácticas o técnicas disponibles⁵⁹.

La experiencia adquirida tras cada accidente facilita nueva información que permite mejorar la planificación. El plan nacional de 2001 y los planes territoriales (inexistentes en ese momento) revelaron carencias e insuficiencias demostradas durante la gestión del accidente del *Prestige*, especialmente con relación a la coordinación y al reparto de responsabilidades entre las autoridades y a la falta de previsión de cuestiones esenciales (como la planificación de la recogida, el transporte y el tratamiento de los residuos o el diseño de un sistema de oceanografía operacional).

Pese a que el sentido común parece abogar por la revisión del plan nacional del año 2001, ello no se ha producido. Desconocemos los motivos políticos de fondo, aunque parece intuirse en ello el ánimo de no abrir la “caja de Pandora” competencial en materia de lucha contra la contaminación en el mar, así como la escasa colaboración y diálogo interadministrativo en el seno de la Administración del Estado (al menos en esta materia, particularmente entre las autoridades ambientales y de la marina mercante) y las dificultades derivadas de un Estado descentralizado. Con todo, ello no puede ser razón para la parálisis y el inmovilismo de los procesos de revisión y mejora de la planificación de la preparación y lucha contra la contaminación marina, sin duda la técnica más relevante para hacer frente con eficacia y rapidez a la futura contingencia marítima de gravedad, que sin duda se producirá. Es además a través de la técnica de la planificación “en tiempo de paz” donde se expresa de forma más tangible el nivel compromiso de las instituciones con un problema que ha afectado a las costas gallegas de forma reiterada en el tiempo.

La cooperación entre Estado y Comunidades autónomas, y entre éstas, no es sólo importante en términos de planificación y de definición de procedimientos de respuesta. No debemos olvidar en este sentido la importancia del factor humano. En la eficacia de un sistema de reacción rápida y eficaz frente a la crisis, el conocimiento personal entre responsables estatales y autonómicos de la lucha contra la contaminación marina accidental es un factor fundamental. Es necesario favorecer la implantación de una “cultura del intercambio de experiencias” entre departamentos y órganos de la misma o de distintas Administraciones territoriales, tanto a través de los documentos de conclusiones de los ejercicios o derivados de los accidentes reales, como a

través de la implantación de nuevas vías de intercambio de experiencias como puede ser la celebración de conferencias anuales de autoridades implicadas en la lucha contra la contaminación marina accidental.

CONCLUSIONES

1. Una planificación, adecuada y actualizada, de las contingencias marítimas “en tiempos de paz” es esencial para responder de modo rápido y eficaz a los riesgos generados por los accidentes de buques que transportan mercancías peligrosas. Dota de previsibilidad al sistema, mejora la respuesta operacional y evita la improvisación. Además ello se potencia si la elaboración de los planes se realizan desde una amplia concertación entre administraciones, entidades y órganos administrativos y agentes de la sociedad civil, reduciendo al mismo tiempo la conflictividad de su aplicación práctica.
2. La gestión de las contingencias marítimas y, desde una perspectiva más amplia, la gestión integrada del litoral hace conveniente extender las competencias autonómicas a las aguas marítimas, y dejar a un lado la visión compartimentada del litoral.
3. El sistema de gestión de contingencias marítimas debe integrarse plenamente en el modelo español de protección civil, lo cual dotaría de mayor solidez y coherencia y mejo-

raría la coordinación administrativa y la determinación de mando único de la gestión de las crisis. En el marco de una GIZC, es preciso tender hacia una planificación integral de las emergencias litorales.

Con esta finalidad de dotar de coherencia al sistema, el Gobierno debe aprobar una directriz básica de protección civil para accidentes de buques que transportan mercancías peligrosas, que defina los órganos competentes, la coordinación entre Administraciones y entre formas de intervención (en el mar y en la tierra) y los tipos de planes con su contenido mínimo y sus criterios de activación. Ello permitirá desarrollar de forma coherente y coordinada el plan (o planes) nacional (nacionales) y los planes autonómicos en el marco del modelo español de protección civil.

4. Es preciso revisar el plan nacional de contingencias de 2001, atendiendo a los aspectos más problemáticos identificados en la gestión del *Prestige* y en la experiencia adquirida en los últimos años, derivada de los ejercicios de aplicación simulada del plan.

5. El sistema español de seguridad marítima se vería reforzado si dispusiera de una estructura científico-técnica permanente, independiente y de disponibilidad inmediata, que pudiera asesorar de forma rápida y fiable a los órganos de respuesta⁶⁰.

BIBLIOGRAFÍA

Actualidad Jurídica Ambiental, Boletín sobre Derecho Ambiental de la Empresa y Lucha contra la Contaminación (www.actualidadjuridicaambiental.com).

ALENZA GARCÍA, J. F., “Los residuos derivados de la limpieza de vertidos marino accidentales. Especial consideración del caso *Prestige*”, en MEILÁN GIL, J. L., GARCÍA PÉREZ, R., PERNAS GARCÍA, J.J., *Estudios sobre el régimen jurídico de los vertidos de buques en el medio marino*, Aranzadi, Cizur Menor, 2006.

PULIDO BEGINES, Juan Luis, *Normativa Española sobre Lugares de Refugio (Real Decreto 210/2004)*, ponencia presentada en el curso sobre de la Escuela de Verano del Ministerio Fiscal, celebrado los 16, 17 y 18 de junio de 2009 en el Pazo de Mariñán (Coruña).

GARCÍA PÉREZ, M., “Las emergencias marítimas” en MEILÁN GIL, J. L., GARCÍA PÉREZ, R., PERNAS GARCÍA, J.J., *Estudios sobre el régimen jurídico de los vertidos de buques en el medio marino*, Aranzadi, Cizur Menor, 2006.

GIRIN, Michel, “El papel de los expertos en la gestión operacional de las mareas negras”, en MEILÁN GIL, J. L., GARCÍA PÉREZ, R., PERNAS GARCÍA, J.J., *Estudios sobre el régimen jurídico de los vertidos de buques en el medio marino*, Aranzadi, Cizur Menor, 2006.

MEILÁN GIL, J. L. (Dir.), GARCÍA PÉREZ, M. y SANZ LARRUGA, F. J. (coords.), *Problemas jurídico-administrativos planteado por el Prestige*, Aranzadi, Cizur Menor, 2005.

MEILÁN GIL, J. L., GARCÍA PÉREZ, R., PERNAS GARCÍA, J.J., *Estudios sobre el régimen jurídico de los vertidos de buques en el medio marino*, Aranzadi, Cizur Menor, 2006.

NOGUEIRA LÓPEZ, Alba: “Aproximación a la acción estatal de prevención de catástrofes marítimas. Fallos evidentes y cambios insuficientes”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 69, 2004.

“Aspectos relativos a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas litorales”, en MEILÁN GIL, J. L., GARCÍA PÉREZ, R., PERNAS GARCÍA, J.J., *Estudios sobre el régimen jurídico de los vertidos de buques en el medio marino*, Aranzadi, Cizur Menor, 2006.

OCHOA MONZÓ, “La seguridad marítima y el sistema de protección civil: una convergencia necesaria”, en MEILÁN GIL, J. L., GARCÍA PÉREZ, R., PERNAS GARCÍA, J.J., *Estudios sobre el régimen jurídico de los vertidos de buques en el medio marino*, Aranzadi, Cizur Menor, 2006.

PERNAS GARCÍA, J. José, “El dispositivo francés de preparación y lucha contra la contaminación marina accidental de buques: planificación y organización administrativa”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, número 8, 2005.

“Algunas reflexiones sobre el dispositivo francés de lucha contra la contaminación marina accidental”, en MEILÁN GIL, J. L., GARCÍA PÉREZ, R., PERNAS GARCÍA, J.J., *Estudios sobre el régimen jurídico de los vertidos de buques en el medio marino*, Aranzadi, Cizur Menor, 2006.

SANZ LARRUGA, F. J.: *Bases doctrinales y jurídicas para un modelo de gestión integrada y sostenible del litoral de Galicia*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 2003.

“La prevención y lucha contra la contaminación marítima accidental y la participación de las Administraciones Locales”, en ESTEVE PARDO, J., *Derecho Ambiental y Administración Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2005.

“La planificación de contingencias por contaminación marítima en España: régimen jurídico vigente, consideraciones críticas y propuestas de mejora”, en MEILÁN GIL, J. L., GARCÍA PÉREZ, R., PERNAS GARCÍA, J. J., *Estudios sobre el régimen jurí-*

dico de los vertidos de buques en el medio marino, Aranzadi, Cizur Menor, 2006.

ZAMBONINO PULITO, M.: *La protección jurídico-administrativa del medio marino: tutela ambiental y transporte marítimo*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2001.

Régimen jurídico de la marina mercante, Tirant monografías, Valencia, 2008.

“La respuesta del ordenamiento a catástrofes ambientales: un nuevo (y todavía insuficiente) régimen de intervención administrativa para el refugio de buques”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 20 (2009).

- 1 MEILÁN GIL, J. L. (Dir.), GARCÍA PÉREZ, M. y SANZ LARRUGA, F. J. (coords.), *Problemas jurídico-administrativos planteado por el Prestige*, Aranzadi, Cizur Menor, 2005, pp. 52 y ss.
- 2 Para una visión más pormenorizada de la Administración marítima véase, ZAMBONINO PULITO, M.: *La protección jurídico-administrativa del medio marino: tutela ambiental y transporte marítimo*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2001; *Régimen jurídico de la marina mercante*, Tirant monografías, Valencia, 2008.
- 3 Real Decreto 2182/2004, de 12 de noviembre, por el que se crea el Centro de Prevención y Lucha contra la Contaminación Marítima y del Litoral (BOE, número 276, de 16 de noviembre de 2006).
- 4 El RD 2182/2004 atribuye también al CEPRECO la competencia para “h) Elaborar, en el marco del plan integral de contingencias, planes sectoriales de protección del litoral donde se definan las actuaciones generales en función de la naturaleza de la contaminación y las actuaciones de restauración en función de los daños de los diferentes hábitats (...)”. La norma parecía atribuir una mayores funciones en el diseño de estos planes sectoriales, al otorgarle directamente la elaboración, no la mera propuesta. No se han llevado a cabo los denominados planes sectoriales del litoral. Pese a que no queda claro su contenido, parecían ser planes de coordinación de las medidas de lucha contra la contaminación en tierra, para el supuesto de derrames accidentales que afectaran a varias CCAA.
- 5 Afirma el TC –siguiendo un razonamiento casi idéntico al esgrimido en su STC 149/1991, de 4 de julio, sobre la LC- que el art. 6,1,f) de la LPE-MM “se refiere a los vertidos realizados desde el propio mar, que son competencia del Estado y que, por tanto, pueden ser calificados por éste, a los efectos de distribución interna de sus competencias como marina mercante, máxime cuando no se trata de una calificación artificial, sino que responde al concepto de marina mercante existente con anterioridad a la Constitución”.
- 6 El TJCE ha dispuesto que “(…) los hidrocarburos vertidos accidentalmente en el mar a raíz de un naufragio, mezclados con agua y con sedimentos, y que se desplazan a la deriva a lo largo de las costas de un Estado miembro hasta quedar depositados en éstas, constituyen residuos en el sentido del artículo 1, letra a), de la Directiva 75/442, toda vez que ya no pueden ser explotados ni comercializados sin una operación previa de transformación” (Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala), de 24 de junio de 2008, asunto C-188/07, Commune de Mesquer y Total France SA, Total International Ltd, FJ. 63).
- 7 Para un análisis en profundidad de esta sentencia véase GARCÍA PÉREZ, M., “Las emergencias marítimas” en MEILÁN GIL, J. L., GARCÍA PÉREZ, R., PERNAS GARCÍA, J. J., *Estudios sobre el régimen jurídico de los vertidos de buques en el medio marino*, Aranzadi, Cizur Menor, 2006, pp. 243 y ss.; MEILÁN GIL, J. L. (Dir.), GARCÍA PÉREZ, M. y SANZ LARRUGA, F. J. (coords.), *Problemas jurídico-administrativos...*, ob. cit. Véase ZAMBONINO PULITO, M., *La protección jurídico-administrativa...*, ob. cit., pp. 90 a 96.
- 8 SANZ LARRUGA, F. J., “La planificación de contingencias por contaminación marítima en España: régimen jurídico vigente, consideraciones críticas y propuestas de mejora”, en MEILÁN GIL, J. L., GARCÍA PÉREZ, R., PERNAS GARCÍA, J. J., *Estudios sobre el régimen jurídico de los vertidos de buques en el medio marino*, Aranzadi, Cizur Menor, 2005, p. 342.
- 9 Véase las sentencias del TC, 149/1991, de 4 de julio, 40/1998, de 19 de febrero, o 38/2002. Esta última sentencia señala lo siguiente con relación a las competencias ejecutivas ambientales en mar territorial de las CCAA para la declaración y protección de áreas marinas: “Pero la naturaleza de la que aquí se esgrime, esto es, la competencia autonómica para la protección de espacios naturales, hace problemática su extensión al mar territorial. En efecto, de una parte, el mar territorial, como soporte topográfico del medio ambiente se integra en primer término por un elemento móvil –las aguas– que, por obvias razones físicas no pueden adscribirse de modo permanente a un lugar determinado y, de otra, en ellas se ejerce la competencia exclusiva del Estado sobre pesca marítima que recae sobre uno de los elementos del espacio natural –gran parte de la vida marina– que se halla más necesitado de protección. De ahí se deducen dos consecuencias: la primera que la competencia autonómica para la protección de espacios naturales sólo se extenderá al mar territorial cuando, excepcionalmente, así lo exijan las características del espacio protegido; y, la segunda, que dicha competencia se halla limitada, en el presente caso, por la competencia estatal sobre pesca marítima que, al recaer sobre uno solo de los elementos que constituyen el objeto de protección resulta más específica y, por ello, ha de prevalecer en caso de colisión. Prevalencia que cabe afirmar desde ahora sin perjuicio de la necesidad de colaboración a la que más adelante habremos de referirnos.” (FJ. 6º). Como vemos el TC sólo admite la competencia ejecutiva ambiental autonómica en mar territorial cuando se dé el criterio de la continuidad ecológica entre la costa y las aguas marítimas, y siempre que no concorra una competencia específica prevalente, en este caso, la pesca marítima. Véase sobre esta cuestión LÓPEZ RAMÓN, Fernando, *Política ecológica y pluralismo territorial*, Ensayo sobre los problemas de articulación de los poderes públicos para la conservación de la biodiversidad, marcial Pons, Madrid, 2009, pp. 202 y ss. Véase también en la línea de lo formulado por el TC, la sentencia del Tribunal Supremo (sección 5ª, Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 2 de julio de 2008 (véanse los extractos más relevantes y el texto completo de la sentencia en *Actualidad Jurídica Ambiental* (www.actualidadjuridicaambiental.com), 9 de junio de 2009).
- 10 Sobre el principio de territorialidad, véase MEILÁN GIL, J. L. (Dir.), GARCÍA PÉREZ, Marta y SANZ LARRUGA, F. J. (coords.), *Problemas jurídico-administrativos...*, ob. cit., pp. 43 y ss.

- 11 *Ídem*, p. 48.
- 12 Sobre esta cuestión véase GARCÍA PÉREZ, M., “Las emergencias marítimas...”, *ob. cit.*, pp. 243 y ss; OCHOA MONZÓ, “La seguridad marítima y el sistema de protección civil: una convergencia necesaria”, en MEILÁN GIL, J. L., GARCÍA PÉREZ, R., PERNAS GARCÍA, J.J., *Estudios sobre el régimen jurídico de los vertidos de buques en el medio marino*, Aranzadi, Cizur Menor, 2006, pp. 276 y 278.
- 13 GARCÍA PÉREZ, M., “Las emergencias...”, *ob. cit.*, p. 247. Véase en este mismo sentido NOGUEIRA LÓPEZ, Alba, “Aspectos relativos a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas litorales”, en MEILÁN GIL, J. L., GARCÍA PÉREZ, R., PERNAS GARCÍA, J.J., *Estudios sobre el régimen jurídico de los vertidos de buques en el medio marino*, Aranzadi, Cizur Menor, 2006, p. 161.
- 14 *Ídem*, pp. 248 y 249.
- 15 Resolución de 31 de mayo de 2006, de la Dirección General de la Marina Mercante, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros de 5 de mayo de 2006, por el que se aprueba el Plan Nacional de Servicios Especiales de Salvamento de la vida humana en la Mar y de la Lucha contra la Contaminación del Medio Marino para el periodo 2006/2009 (BOE de 28 de junio de 2009).
- 16 Sobre la planificación de las contingencias marítimas véanse SANZ LARRUGA, F. J., “La planificación de contingencias por contaminación marítima en España: régimen jurídico vigente, consideraciones críticas y propuestas de mejora”, en MEILÁN GIL, J. L., GARCÍA PÉREZ, R., PERNAS GARCÍA, J.J., *Estudios sobre el régimen jurídico de los vertidos de buques en el medio marino*, Aranzadi, Cizur Menor, 2006; NOGUEIRA LÓPEZ, A., “Aproximación a la acción estatal de prevención de catástrofes marítimas. Fallos evidentes y cambios insuficientes”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 69, 2004.
- 17 Podemos destacar en este sentido el Plan especial de emergencias por contaminación accidental de las aguas marinas en Cataluña (9 de julio de 2003).
- 18 Regulados de modo más específico en el Real Decreto 253/2004, de 13 de febrero de 2004, por el que se establecen medidas de prevención y lucha contra la contaminación en la operaciones de carga, descarga y manipulación de hidrocarburos en el ámbito marítimo y portuario (BOE núm. 39, 14 de febrero de 2004). En concreto quedan sujetos a esta obligación las autoridades y empresas a cargo de puertos marítimos, astilleros de construcción y reparación naval, las plataformas petrolíferas, los desagües de buques, las instalaciones de recepción de residuos de hidrocarburos y cualquiera otra instalación marítima que manipule hidrocarburos a granel, incluidas las dedicadas al suministro de combustible a los buques en los puertos o en aguas marítimas situadas en zonas donde España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción, tanto si las operaciones de realizan mediante medios fijos, móviles o flotantes (art. 1.1, RD 253/2004).
- 19 OCHOA MONZÓ se muestra crítico con este gestión compartimentada de las contingencias marítimas apartado del sistema español de protección civil (“La seguridad marítima...”, *ob. cit.*, pp. 270 y 272).
- 20 Véase sobre esta cuestión OCHOA MONZÓ, J., “La seguridad marítima...”, *ob. cit.*, p. 280 y ss.
- 21 OCHOA MONZÓ apunta que “(...) en materia de seguridad marítima se debe actuar o exigir actuar (salvando las particularidades que sean debido a la propia materia) de la misma manera que ante un caso de planificación especial por la singularidad del riesgo (inundación, terremoto, etc.), por lo que este tipo de emergencias marítimas son naturalmente incardinables dentro del mismo sistema y no deben pervivir como algo externo a la protección civil, lo que además produce disfunciones evidentes” (“La seguridad marítima...”, *ob. cit.*, p. 282).
- 22 *Ídem*, p. 271.
- 23 De hecho el artículo 6, letra j, de la LPEMM considera marina mercante “la garantía del cumplimiento de las obligaciones en materia nacional y protección civil en el mar”.
- 24 A favor de la aprobación de esa Directriz básica se manifiesta igualmente OCHOA MONZÓ (“La seguridad marítima...”, *ob. cit.*, p. 286).
- 25 No debemos olvidar la existencia de órganos estables en el ámbito de la protección civil (Comisión Nacional de la Protección Civil, Comités de coordinación del Ministerio del Interior, etc.) y de la Marina Mercante (Comisión Nacional de Salvamento Marítimo), que también deben desempeñar un papel relevante no sólo en la gestión operativa de la crisis, sino también en la preparación y planificación de la respuesta. Como ha señalado el informe Problemas jurídico-administrativos planteado por el Prestige, existe un número importante de órganos de coordinación a nivel estatal y autonómico, de variada naturaleza y composición. Por ello no es necesario buscar nuevas formulas sino replantear las existentes (MEILÁN GIL, J. L. (Dir.), GARCÍA PÉREZ, M. y SANZ LARRUGA, F. J. (coords.), *Problemas jurídico-administrativos...*, *ob. cit.*, p. 60).
- 26 La autoridades y empresas obligadas a elaborar planes interiores de contingencias deberán, igualmente, aprobar un estudio sobre la influencia de las condiciones meteorológicas y oceanográficas de la zona en la evaluación de los posibles vertidos de hidrocarburos. La finalidad de este estudio es doble. En primer lugar, determinar los riesgos de accidentes o incidentes en las maniobras de los buques y en las operaciones de carga y descarga. En segundo lugar, analizar la evolución y consecuencias de posibles derrames bajo distintas condiciones ambientales o de operación (artículo 2.2, RD 253/2004).
- 27 Estos planes interiores son preceptivos para los instalaciones mar adentro, los puertos y las terminales o industrias litorales. La Orden comunicada señala que las CCAA deben definir criterios para la elaboración de estos planes. En el caso de instalaciones mar adentro será el Ministerio de Fomento el que deba de ejercer tal competencia.
- 28 En el supuesto de que sólo se hubiera activado el plan nacional, la dirección de la emergencia corresponderá al Director general de la Marina mercante. Por otra parte las actuaciones de lucha contra la contaminación en la costa, serán dirigidas por el órgano designado en el plan correspondiente de la CCAA, siempre que sólo estuviera activado el plan territorial.
- 29 En caso de derrame de productos contaminantes desde un puerto, una instalación costera o interior, en el que no esté implicado un buque, se activa el plan interior. Si no se dispone de los medios suficiente, se aplicará el plan territorial e, incluso, el plan nacional a petición de la CA. En caso de derrame desde una instalación costera, en la que sí este implicado un buque, se activará el plan interior correspondiente, salvo en el caso de que no existan los medios necesarios. En ese caso se pondrá en aplicación el plan nacional y el plan territorial cuando pueda ver afectada la costa. En caso de derrame accidental desde un buque accidentado en la costa, se activará el plan nacional y el territorial. En el supuesto de vertido accidental desde un buque en aguas jurisdiccionales españolas se aplicará el plan nacional y el plan territorial en caso de riesgo de afección a la costa. En el caso de derrame en aguas jurisdiccionales desde una terminal de carga o descarga, se aplicará el plan interior correspondiente, y el plan nacional, en el caso de que no se disponga de medios suficientes. El plan territorial se activará en caso de que la contaminación pueda afecta a la costa (punto 1.3, Orden comunicada de 2001).

- 30 GARCÍA PÉREZ, M., "Las emergencias...", ob. cit., pp. 263 y ss.
- 31 En él se dispone que se considera marina mercante "la garantía del cumplimiento de las obligaciones en materia nacional y protección civil en el mar".
- 32 En él se prevén reglas de información rápida e inicial de la contingencia marítima, de coordinación de autoridades marítimas (Ministerio de Fomento y SASEMAR), de constitución de la dirección y coordinación de las operaciones, y de información a las administraciones autonómicas a los órganos periféricos del Estado (a las subdelegaciones del gobierno, capitanías marítimas) y a las organizaciones internacionales. Se definen también los órganos de respuesta y el contenido básico del plan operativo de gestión de la crisis, así como los criterios para su aplicación. Prevé además reglas de coordinación de medios y de obtención de ayuda exterior, de relación con los medios de comunicación y de articulación de las comunicaciones operativas entre los órganos de dirección y de coordinación de la contingencia. Véase más en profundidad sobre esta cuestión el exhaustivo trabajo de SANZ LARRUGA, F. J., "La planificación de contingencias...", ob. cit.
- 33 El contenido mínimo de los planes territoriales debe ser el siguiente: ámbito de aplicación; niveles de respuesta; dirección del plan; composición y funciones de los órganos de dirección y respuesta; órganos auxiliares (comisión técnica, gabinete de información pública); centro de coordinación operativa; procedimientos de activación del plan; coordinación del plan nacional e integración de los planes interiores; procedimientos de actuación; fin de la emergencia; inventario de medios disponibles; programa de adiestramiento y ejercicios periódicos de simulación; procedimiento de revisión del plan territorial.
- 34 Entre otras cuestiones deben contener previsiones precisas sobre los siguientes aspectos: recogida, almacenamiento y gestión de los residuos; recuperación de la fauna y de la flora; transparencia y gestión de la información; papel de los entes locales; acogida y gestión del voluntariado y del personal de lucha contra la contaminación; participación de otros agentes en las operaciones de lucha, como los pescadores y otros agentes vinculados con el mar; protección y traslado de productos acuícolas; nombres de personas del operativo, teléfonos y direcciones de contacto, y medios de comunicación operativa; inventarios de medios y de su localización; relación y delimitación de zonas vulnerables; miembros de los comités de expertos técnicos, etc.
- 35 La catástrofe del Prestige nos mostró de modo diáfano esta idea. Las particularidades propias de fuel derramado por el buque y las condiciones del mar, convirtieron en inútiles e ineficaces los medios técnicos de respuesta para la recogida de hidrocarburos. De hecho los buques pesqueros de la costa gallega recogieron más residuos que los grandes buques europeos especializados para la recogida de hidrocarburos, que no podían recoger la emulsión generada por el hidrocarburo y el agua marítima.
- 36 SANZ LARRUGA, F. J., "La planificación de contingencias...", ob. cit., p. 336.
- 37 En el tráfico marítimo internacional existen múltiples tipos de sustancias transportadas. Además de los hidrocarburos (68%), nos encontramos con los productos químicos (apenas el 2%, pero que acogen a más de 3500 sustancias diferentes). Existen también otros sustancias transportadas como el carbón y el coque de petróleo, los gases licuados de petróleo, los productos siderúrgicos o los fertilizantes (conferencia impartida por ALBURQUERQUE, Gracia, "Aspectos principales a tener en cuenta para la planificación de la respuesta", en las jornadas Preparación y respuesta a accidentes derivados del transporte, 25 de junio de 2009, Centro Tecnológico del Mar, Vigo).
- 38 Sobre esta cuestión véase, SANZ LARRUGA, F. J.: "La prevención y lucha contra la contaminación marítima accidental y la participación de las Administraciones Locales", en ESTEVE PARDO, J., Derecho Ambiental y Administración Local, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2005
- 39 En el plan nacional de 2001 se prevé la integración en la Dirección de las operaciones en el mar del Subdirector General del Transporte Marítimo de la Dirección General de la Marina mercante (punto 2.5.1).
- 40 Sobre el papel de los expertos véase GIRIN, Michel, "El papel de los expertos en la gestión operacional de las mareas negras", en MEILÁN GIL, J. L., GARCÍA PÉREZ, R., PERNAS GARCÍA, J.J., Estudios sobre el régimen jurídico de los vertidos de buques en el medio marino, Aranzadi, Cizur Menor, 2006.
- 41 En el operativo estatal de respuesta a las contingencias marítimas, esta función de asesoramiento científico-técnico sobre el contaminante y el resto de cuestiones ambientales las lleva a cabo una Célula de Medio Ambiente de SASEMAR. Su finalidad es mantener informado al Centro de Coordinación de las Operaciones en el Mar (CECOMAR). La Orden comunicada del Plan nacional no recoge esta Célula de Medio Ambiente.
- 42 La disponibilidad de una unidad operativa de asesoramiento científico-técnico, que realice una predicción adecuada de la deriva y destino de la contaminación generada por un accidente de un buque que transporta mercancías peligrosas, es un elemento central para la gestión eficaz de una emergencia de este tipo. En este sentido hemos de destacar la creación de facto de la Unidad de Seguimiento y Predicción Meteorológica y Oceanográfica, en la organización operativa prevista en el plan nacional de contingencias, cuya finalidad es la de facilitar información a los gestores de la crisis (en concreto al CECOMAR) sobre la evolución de la contaminación. Para dar mayor solidez al funcionamiento de dicha unidad a finales de 2006 la Vicepresidenta Primera del Gobierno anunció la creación de la Oficina Española de Oceanografía Operacional. Su finalidad era la de dar continuidad técnica al citado proyecto ESEOO (Establecimiento de un Sistema Español de Oceanografía Operacional), que ha servido para el desarrollo de sistemas de predicción de derivas de las manchas de contaminantes, así como para generar una red de científicos e instituciones comprometidas en el desarrollo de estos instrumentos esenciales en la gestión de una crisis. Pese a lo anunciado por el momento no se ha procedido a su creación.
- 43 La falta de una planificación adecuada de la recogida y separación de los residuos hizo que el volumen y la diversidad tipológica de los residuos se incrementara de forma notable. En los residuos del buque Prestige, tratados por la empresa SOGARISA, había sólo un porcentaje relativamente reducido de hidrocarburos y arena, ya que la mayor cantidad la representaban plásticos, trajes de los voluntarios y del personal de limpieza y otros residuos derivados de la limpieza y recuperación del vertido. Los costes económicos del tratamiento ascendieron a unos 24 millones de euros.
- 44 ALENZA GARCÍA, J. F., "Los residuos derivados de la limpieza de vertidos marino accidentales. Especial consideración del caso Prestige", en MEILÁN GIL, J. L., GARCÍA PÉREZ, R., PERNAS GARCÍA, J.J., Estudios sobre el régimen jurídico de los vertidos de buques en el medio marino, Aranzadi, Cizur Menor, 2006, pp. 312 y 313.
- 45 La Disposición adicional segunda del RDL 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, prevé que "el Consejo de Ministros, en el ámbito de la Administración General del Estado, y el órgano que determine la legislación de cada Comunidad Autónoma, en su respectivo ámbito de competencias, podrán, en supuestos excepcionales y mediante acuerdo motivado, excluir un proyecto determinado del trámite de evaluación de impacto ambiental". Los proyectos

sometidos a EIA que sean desarrollados por necesidades derivadas de la gestión de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública (como la construcción de un depósito de residuos peligrosos) podrían entrar dentro de este supuesto.

- 46 Véase en ese mismo sentido, ALENZA GARCÍA, J. F., “Los residuos derivados...”, ob. cit., p. 315.
- 47 La Orden comunicada de 2001 prevé la producción de partes periódicos sobre la gestión de la crisis. La “Dirección de las operaciones” es la que autoriza la transmisión de dichas informaciones, que son comunicadas través del Departamento de Prensa de la Dirección General de la Marina Mercante. A estos efectos se constituirá en dicho departamento, un Gabinete de Relaciones Públicas, para la redacción de comunicados y la realización de ruedas de prensa. La solicitudes de información se dirigirán a este gabinete, para evitar que ello pueda distorsionar la labor del “Centro de Operaciones”. En caso de que la dirección de la emergencia esté asignada al “Organismo Rector”, se prevé la creación de un grupo de “Relaciones Externas y Medios de Comunicación” que asumirá las funciones de confección y difusión de los partes informativos dispuestos por aquel.
- 48 Esta concertación se puede articular a través de la creación de mesas de trabajo que integren representantes de distintos departamentos, de otras administraciones territoriales y de diferentes agentes sociales.
- 49 Destacamos en este sentido el papel de la Federación Empresarial de la Industria Química Española (FEIQUE). En el año 2006, FEIQUE y SASEMAR han firmado un acuerdo de colaboración por el que la industria química pone a disposición del operativo de respuesta información, datos y especialistas. Ello supuso la creación del Centro Español de Respuesta a las Emergencias Marítimas que involucren Mercancías Peligrosas (CEREMMP). Ambas partes se comprometen a colaborar en la elaboración y mantenimiento de bases de datos y de un sistema operativo que facilite la comunicación entre las empresas y las autoridades marítimas en la gestión de emergencias durante el transporte de productos químicos peligrosos (SORIANO MONTES, J., “La aportación de la industria química en la preparación y respuesta ante accidentes durante el transporte marítimo de SNPP”, en las jornadas Preparación y respuesta a accidentes derivados del transporte, 25 de junio de 2009, Centro Tecnológico del Mar, Vigo).
- 50 BOE núm. 39, de 14 de febrero de 2009. Véase sobre esta cuestión PULIDO BEGINES, Juan Luis, Normativa Española sobre Lugares de Refugio (Real Decreto 210/2004), ponencia presentada en el curso sobre la Escuela de Verano del Ministerio Fiscal, celebrado los 16, 17 y 18 de junio de 2009 en el Pazo de Mariñán (Coruña).
- 51 Los planes de refugio debían identificar las zonas susceptibles de acoger a un buque en dificultad y los riesgos vinculados a cada una de estas zonas, así como los medios para hacer frente a tal eventualidad. No obstante, el artículo 20 no precisa su contenido. Se limita a señalar que los planes “contendrán las determinaciones necesarias y los procedimientos que tengan en cuenta las limitaciones operativas y ambientales para garantizar que los buques necesitados de asistencia se puedan dirigir inmediatamente a una lugar de refugio sujeto a autorización de la autoridad competente”. También prevé la posibilidad, si las autoridades marítimas lo consideran necesario, de incluir en los planes disposiciones para facilitar los recursos y equipamientos adecuados para la asistencia, el salvamento y las operaciones de intervención en caso de salvamento.
- 52 Los protocolos de actuación del artículo 21.4 deberán permitir analizar las ventajas e inconvenientes que comportaría el acceso de un buque necesitado de ayuda. Para su diseño se deberán tomar en consideración los diferentes sucesos desencadenantes de la urgencia y la evaluación de riesgos. En este último artículo, se prevé que la elaboración de los protocolos de actuación debe partir de la evaluación de riesgos personales, ambientales y socioeconómicos, los condicionantes naturales y físicos, los medios de actuación y las consecuencias previsibles. En caso de ausencia de protocolo, la norma ofrece a la autoridad marítima competente para adoptar esta decisión una serie de criterios o elementos de juicio destinados a facilitar la evaluación de la situación y de los riesgos técnicos, ambientales, sociales, sanitarios, jurídicos y económicos en presencia, y en consecuencia a adoptar la mejor de las soluciones posibles (artículo 21.5).
- 53 Los planes y protocolos señalados tendrían que haberse adoptado en el plazo de dos años desde la entrada en vigor del Real Decreto 210/2004 (Disposición adicional quinta). Hasta el momento no tenemos noticias de su adopción.
- 54 La norma no prevé la intervención autonómica en materia de lugares de refugio. ZAMBONINO se muestra crítico con este planteamiento dado que las CCAA ostentan la competencia en materia de puertos de refugio (“La respuesta del ordenamiento a catástrofes ambientales: un nuevo (y todavía insuficiente) régimen de intervención administrativa para el refugio de buques”, Revista General de Derecho Administrativo, núm. 20, 2009, pp. 11 y 18 y ss. y 24).
- 55 Algunos últimos ejercicios se ha desarrollado en Gijón (22 a 24 de mayo de 2006), en Vigo (abril de 2007) y en Tarragona (10 a 12 de mayo de 2008).
- 56 La Orden comunicada de 2001 prevé que “Todos los ejercicios, cualquiera que se finalizarán con una evaluación de los resultados que incluirá propuestas de modificación de los mismos, al objeto de mejorar el grado de respuesta ante la contaminación real” (punto 4.1.5).
- 57 Los órganos de dirección y de coordinación de la respuesta tienen que constituirse de modo efectivo y deben estar integrados por las personas que efectivamente lo componen. Es conveniente que a estos ejercicios acudan como observadores representantes de otras administraciones y órganos no implicadas en la gestión del supuesto de hecho planteado, pero sin que ello suponga una interferencia en el adecuado desarrollo del ejercicio, que se debe parecer lo más posibles a las condiciones reales de respuesta. En caso contrario ello podría desvirtuar las conclusiones del ejercicio.
- 58 En la Orden comunicada de 2001 se prevé la revisión periódica del plan nacional una vez cada seis meses. Para ello se dispone la creación de un grupo de trabajo, con la finalidad de introducir las modificaciones pertinentes en el plan. En el Real Decreto 210/2004, de 6 de febrero, por el que se establece un sistema de seguimiento y de información sobre el tráfico marítimo, dispone que “en el plazo de dos años la Administración marítima adaptará los planes existentes a las directrices de la OMI”. Dado el título de la Disposición adicional –aprobación de los planes y protocolos sobre lugares de refugio-, parece referirse a las directrices de la OMI en materia de lugares de refugio. Aunque no queda claro, la norma parece hacer alusión, cuando se refiere a los “planes existentes”, al plan nacional de contingencias de 2001.
- 59 No parece positiva la modificación de facto del operativo de respuesta sin una adaptación efectiva del correspondiente plan de contingencias, como así parece haber ocurrido con la inclusión de algunos órganos de asesoramiento al CECOMAR, como la Unidad de Seguimiento y Predicción Meteorológica y Oceanográfica, que viene desarrollando su actividad en los últimos ejercicios de aplicación del plan nacional.
- 60 El presente trabajo fue realizado en el marco del Proyecto de investigación “Bases jurídicas para a ordenación en planificación do litoral de Galicia” (PGIDIT07 PXIB101167PR), Xunta de Galicia, 2007-2010.

M. Ortiz García

INTRODUCCIÓN

Cualquier trabajo de investigación requiere en primer lugar definir, delimitar el objeto de estudio, que en este caso es doble, como mínimo. En efecto, el trabajo que se aborda quiere poner en conexión dos materias, a saber, *los espacios marinos protegidos y la ordenación sostenible e integrada del litoral*, que además –podrá decirse– son complejas *per se*, como se constata desde el momento de su definición o determinación, como vamos a tener ocasión de conocer enseguida.

Pero antes quisiéramos subrayar el acierto de relacionar esas dos materias, pues en el momento presente el litoral se ordena teniendo en cuenta, antes que nada, su valor natural¹ y asimismo, integrando el mar.

En la actualidad prácticamente está desterrada la creencia –totalmente errónea– de que la conservación y el desarrollo económico son conceptos absolutamente opuestos, cuando en realidad es todo lo contrario; hoy, la única posibilidad de un desarrollo económico en la zona costera es a través de medidas de conservación².

No hay que olvidar la importancia del turismo en España, vinculado además al producto sol y playa, y asimismo las numerosas amenazas que penden sobre el litoral y por ende, sobre su atractivo económico, a saber: la gran ocupación de la costa, los desmanes urbanísticos, la sobreexplotación pesquera, la destrucción de los hábitats, la contaminación costera, el cambio climático...³

Por ello desde hace un tiempo –no demasiado⁴– el medio marino es objeto de atención, por parte de muchas instancias⁵, y además en su contexto oportuno, a saber, el enfoque de ecosistema o ecosistémico, o lo que es lo mismo, el enfoque global integrador de las actividades marítimas que responda a las necesidades del ecosistema⁶.

También es sabido que el mantenimiento de un ambiente marino sano es condición indispensable para el pleno aprovechamiento del espacio litoral. En efecto, la biodiversidad del medio marino apoya el funcionamiento de los ecosistemas marinos y el suministro de servicios (tantos ambienta-

les como socioeconómicos); sin Biodiversidad no habría servicios del ecosistema, y el más afectado sería el litoral.

El momento presente se caracteriza, pues, por la gran relevancia del mundo marino y su obligada integración en el litoral.

En definitiva, el trabajo presente es muy oportuno pues acoge precisamente los dos frentes anteriores, que caracterizan la actual gestión del litoral. Pues, por un lado, las áreas marinas protegidas (en adelante AMPs) *grosso modo* constituyen reservorios de la naturaleza costera-marina, y por otro lado, “lo sostenible” alude a la forma de ordenar ese espacio interiorizando el respeto por lo natural, es decir, manteniendo las actividades productivas sin poner en riesgo la naturaleza que la sustenta, y “lo integrado” es consustancial a la ordenación del litoral, pues si algo lo caracteriza es la diversidad de espacios y de funciones⁷.

Una vez justificado el interés del trabajo retomamos el objetivo de definir, o enmarcar al menos, las materias objeto de estudio. Y empezaremos por el término “litoral”, pues constituye el ámbito espacial de las figuras objeto de estudio del trabajo⁸, y jurídicamente no hay un concepto claro. Decimos jurídicamente pues desde otros saberes –como es el ecológico– sí lo hay.

En el ámbito de la ecología el litoral es un espacio de interfase, frontera, que, en cualquier caso, abarca tanto espacio terrestre como marino y llega hasta el talud continental. Pero, jurídicamente, no existe una definición, lo que hay son conceptos habitualmente considerados, como el que lo constriñe a la orla o franja del litoral, a saber, la franja terrestre que abarca una anchura aproximada de 5 km. Esta definición nos parece desacertada por ser muy restrictiva, sólo abarca al espacio terrestre y ni siquiera al marino adyacente.

Esta cuestión de límites fue tratada en mi monografía: *La gestión eficiente de la zona costera. Los parques marinos*⁹, donde nos remitimos *in extenso*.

Con el presente trabajo nos gustaría, de nuevo, respaldar el parecer científico respecto a la definición de litoral, aunque quizás no lleguemos a tanta generosidad, pues recordemos que el límite hacia mar abierto lo constituye el talud continental, o ¿por qué no?

En cualquier caso, el litoral jurídicamente hablando no se debe ceñir al medio terrestre, ni siquiera basarse en conceptos como el de “aguas costeras” que procede de la conocida como “Directiva marco del agua¹⁰, que pueden inducir a error pues siguen siendo muy restrictivos respecto al ámbito marino que abarcan. Estas aguas son definidas como las “las 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 aguas territoriales y que se extienden, en su caso, hasta el límite exterior de las aguas de transición¹¹”.

A los efectos del presente trabajo todas las referencias que se hagan al litoral, a la costa, se entenderán extensivas normalmente al medio marino.

Una vez dejada clara nuestra postura sobre el *ámbito del litoral*, nos gustaría ocuparnos también de una cuestión que surge en relación con la otra materia, es decir, con la categoría de espacio natural protegido marino, lo que llamamos áreas marinas protegidas.

La figura jurídica de AMP tiene su respaldo jurídico inmediato en la Ley del patrimonio natural y de la Biodiversidad, aprobada el 13 de diciembre de 2007 (en adelante, *Ley Biodiversidad*), como normativa básica estatal en la materia; que viene a derogar y sustituir a la Ley de conservación de los espacios naturales y de la Flora y fauna silvestres, de 1989.

Pues bien, dicha Ley recoge el específico reconocimiento de la figura en cuestión por primera vez en nuestro Ordenamiento jurídico, por ello la cuestión que surge todavía no está resuelta y consiste en lo siguiente. La *Ley Biodiversidad* incluye entre las categorías de protección de espacios, las AMPs (art. 29), pero los espacios marinos también pueden protegerse a través de las otras categorías (art. 32.1), a saber, parques, reservas, monumentos naturales y paisajes protegidos. La pregunta obvia es si existe alguna diferencia entre un AMP y el resto de categorías que sean declaradas en un área marina. La respuesta –que no la encontramos en la *Ley Biodiversidad*– sería afirmativa, pues lo que caracteriza a las AMPs frente al resto de espacios marinos protegidos reside en proteger el medio marino *per se*, y no como complementario o zona de amortiguación del medio terrestre como ha sido costumbre. En este sentido, podríamos llegar incluso a contemplar la posibilidad de que las AMPs se reservaran para los espacios protegidos exclusivamente marinos.

No obstante, hecha esta aclaración, la referencia de las AMPs que hagamos en el presente trabajo no va a ser tan restrictiva y, por tanto, trataremos muchas veces de AMPs mixtas (marinas y terrestres) que son, por otra parte, actualmente la gran mayoría, pero obviamente en ellas el medio marino siempre será relevante *per se*.

De acuerdo con lo que acabamos de decir parece acertado que el título del trabajo recoja la expresión de “AMP”, pues

es la que realiza la protección del medio marino, frente al genérico de “espacio protegido marino”.

Quedaría por determinar la otra materia, o mejor dicho “macromateria”, pero dado que este trabajo forma parte de una obra colectiva que precisamente versa sobre “la ordenación, planificación y gestión del litoral” y que me preceden prestigiosos estudiosos en la materia, que además se centran en ella, me limitaré a dar algunas pautas o pistas sobre lo que entiendo debe conllevar esta gran labor, que por otra parte ya fueron apuntadas en mi citada monografía.

La ordenación sostenible e integrada del litoral, que reclamo y denomino “gestión eficiente¹², como se concretará más adelante, implica *grosso modo* conciliar lo económico con lo ambiental, gestionar de forma conjunta el medio marino y terrestre, reuniendo a todas las partes concernientes (Administraciones, comunidades, ONGs, sector empresarial, ciudadanos, desembocando en la *gobernanza*¹³) y aprovechando de forma óptima todas las herramientas conocidas¹⁴, tanto las consolidadas como las novedosas. Y entre esas herramientas ocupa un lugar especial las AMPs.

En efecto, las AMPs deben ser consideradas como una parte fundamental de la gestión integral del litoral, sirviendo como zonas testigo para evaluar y realizar un seguimiento de los impactos humanos sobre el medio ambiente marino, así como para investigar y tener un conocimiento más profundo de las dinámicas, interacciones y funciones de los diferentes componentes del ecosistema. Y asimismo para poder extraer principios-guía para la gestión de la costa, pues en las AMPs – dada la moderna concepción de conservación de la naturaleza– confluirán muchos usos con la protección de la naturaleza, y por tanto, aparecerán muchas Administraciones y la necesidad de coordinación, planificación... Lo que queremos señalar es que las AMPs se pueden considerar porciones del litoral donde, sin duda, se deberá resolver la cuestión competencial, la planificación de los usos... al igual que sucede –*mutatis mutandis*– en la costa en toda su extensión. En definitiva, las AMPs constituyen un buen espejo donde mirarse los gestores de la costa, lo que es muy oportuno teniendo en cuenta que todavía no hay un método para aplicar la necesaria “gestión integrada del litoral¹⁵”.

De acuerdo con esta lógica es oportuno el orden de los términos en el título del trabajo, pues se quiere poner el acento precisamente en esa herramienta, las AMPs, que gracias a la nueva normativa de protección de la naturaleza adquiere gran relevancia. De otra manera parecería que lo lógico fuera lo contrario, es decir, que las AMPs serían fruto de una previa ordenación, y por tanto, el orden en su aparición sería posterior.

De este modo, después de caracterizar el litoral español, el presente trabajo se va a ceñir a conocer la figura del AMP, eso sí centrándose en aquellos aspectos que más comparte con la gestión de la costa, que es la atribución competencial, para acabar con la planificación y las pertinentes conclusiones.

EL LITORAL ESPAÑOL Y SU ESTADO DE CONSERVACIÓN

El medio costero tiene para España una gran importancia debido tanto a consideraciones geográficas, económicas como ecológicas.

España tiene aproximadamente 8.000 km de costa (incluyendo Baleares y Canarias), de los cuales: más de 4.000 km de acantilados, más de 2000 km de playa, costa baja, más de 1000 km, y han sido transformados por obras artificiales unos 600 km¹⁶.

Donde viven de forma estable unos 23 millones de habitantes, es decir, el 58 por ciento de la población total vive dentro del quince por ciento de la superficie del territorio nacional que representan nuestras costas.

El litoral español, tanto la vertiente mediterránea como la atlántica, es considerado como un espacio estratégico por albergar espacios de gran valor ecológico, cultural, social y económico.

España tiene, además, una gran responsabilidad pues disfruta del mayor patrimonio natural de Europa. En efecto, nuestro país cuenta con la mayor biodiversidad tanto terrestre como marina y en concreto es uno de los países más ricos de Europa en términos de Biodiversidad costera. La diversidad biológica de las costas españolas es tan grande a causa de los factores oceanográficos y biogeográficos que en ellas se presentan. Según el sistema de clasificación global del ambiente costero, se ha determinado la existencia de 49 grandes ecosistemas marinos, de los que tres incluyen a las aguas españolas: Costas ibéricas, Mediterráneo y Corriente de Canarias. Desde el punto de vista biogeográfico, las diferencias entre las regiones atlánticas y mediterráneas son notables.

La superficie marina actualmente protegida se localiza básicamente en zonas costeras tanto de la península como de los archipiélagos e islas del territorio español, constituyendo, por lo tanto, en su totalidad, zonas poco profundas. Como consecuencia, los hábitats mejor representados se sitúan, mayoritariamente, en fondos inferiores a los 50-60 metros de profundidad.

Pero el mar, en coherencia con su secular olvido, ha recibido un trato muy diferente al que se ha venido dando a la superficie terrestre en términos de conservación. En efecto, sólo el cero con cinco por ciento de los mares están protegidos, frente al once por ciento de las zonas continentales¹⁷.

Es muy importante proteger las zonas costeras puesto que están conformadas por importantes hábitats de reproducción y cría de numerosas especies marinas, en definitiva de importancia en alguna parte del ciclo biológico de determinadas especies, -lo que se denominan hábitats esenciales-, y asimismo constituyen una zona de interacción entre los sistemas terrestres y marinos.

Pero la efectividad de las áreas marinas protegidas sobre muchas especies depende del establecimiento de *corredores biológicos* que permitan proteger las especies en las diferentes fases de sus ciclos de vida, así como de la declaración de espacios en las áreas pelágicas de paso, reproducción o presencia habitual de cetáceos o grandes peces migradores.

En definitiva, es necesario que las zonas protegidas marinas no permanezcan aisladas, sino que haya una planificación basada en la conectividad entre ellas.

Precisamente, estudios actuales indican que “las redes de áreas marinas protegidas” bien gestionadas pueden hacer que los ecosistemas tengan una mayor capacidad de recuperación frente a amenazas externas como la eutrofización o el cambio climático, y asimismo puedan proteger hábitats valiosos, y sostener especies que usan esos hábitats para alimentarse o reproducirse.

En cualquier caso, en España pocas áreas marinas están protegidas, representando una porción ínfima de toda nuestra superficie marina y, además, como acabamos de decir, la mayoría son costero-terrestres¹⁸.

La estimación de superficie protegida es de cerca de 5.000 kilómetros cuadrados, en su inmensa mayoría (salvo en el caso de la zona de “El Cachucho”¹⁹) dentro de las aguas territoriales. Sería necesario aumentar esta cifra hasta los 100.000 kilómetros cuadrados (lo que equivale a una superficie mayor que la de Andalucía) si España quiere alcanzar el objetivo de Naciones Unidas del diez por ciento de la superficie marina protegida para el año 2012.

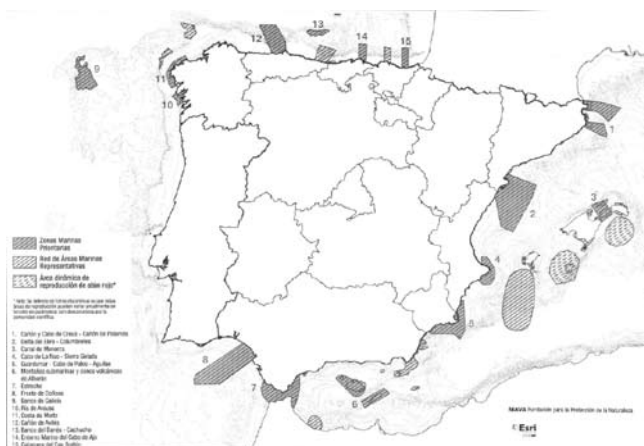
En el Mediterráneo español, las AMPs representan sólo el uno por ciento del total de la superficie marina.

En otras palabras, España necesitaría ir a un ritmo de protección de casi 65 kilómetros cuadrados al día para pasar en sólo tres años del cero con cinco por ciento de conservación actual (esto es, cinco mil kilómetros cuadrados) al diez por ciento fijado por la ONU (esto es, cien mil kilómetros cuadrados)²⁰.

De esta manera se propone proteger 25 nuevas áreas de alto valor ecológico -que se pueden visualizar en el mapa aportado *infra*-, entre ellas: el seco de los Olivos (frente a Andalucía), las montañas submarinas del canal de Mallorca (frente a Baleares), los cañones de Palamós y Creus (frente a Cataluña), el seco de Palos (frente a Murcia) y el cabo de la Nao (frente Comunidad Valenciana). La mayoría no son zonas costeras, como las habituales y escasas AMPs ahora existentes, sino fondos marinos, cañones y barrancos subacuáticos que se encuentran mar adentro, en aguas territoriales de nuestro país, y que poseen una gran biodiversidad²¹.

Asimismo también se considera necesario ampliar zonas ya protegidas (Columbretes, Alborán o Doñana), pues casi la mitad de los espacios marinos protegidos en España apenas alcanzan el kilómetro cuadrado de superficie, “lo que los

hace poco eficientes para la conservación de determinados hábitats y especies²².



A pesar de todo, hay razones más que suficientes para ser optimistas pues prácticamente todas las reclamaciones están presentes en la Ley que a continuación se revisa. Por ello la consideramos muy oportuna en términos generales y por lo que respecta a la protección de los espacios marinos.

LA GESTIÓN EFICIENTE DEL LITORAL Y EL USO SOSTENIBLE DE LA BIODIVERSIDAD COSTERA

Los espacios marinos y sus costas son cruciales para el bienestar de la humanidad, pues regulan el clima, sirven de fuente de alimentos, energía y recursos, y de vía de transporte, además de lugar favorito para residencia y ocio de los ciudadanos.

Pero la gran ocupación de la costa (presión demográfica), la tendencia a la privatización de la costa y a urbanizar lo más cerca posible del mar, la sobreexplotación de los recursos naturales que tienen su hábitat en el litoral, la elevación del nivel del mar ocasionada por el cambio climático, etc, por un lado, junto al fraccionamiento del ejercicio de las competencias sobre el litoral debido a la organización administrativa²³ y a la multiplicidad de actividades sectoriales que tienen incidencia sobre el medio marino (el turismo, la navegación, la pesca comercial, la explotación de minerales, etc.), por otro lado, reclaman un cambio real, inteligente, y rápido de la gestión.

En este sentido, consideramos que el estado de la biodiversidad costera supone una prueba muy sensible para determinar el grado de desarrollo de nuestras “habilidades” en la gestión del planeta, y en concreto del litoral, dada su vulnerabilidad y los numerosos usos que ha de soportar. De esta manera, entendemos que para conseguir un desarrollo sostenible que, en definitiva, persigue la gestión integrada de la zona costera hay que ser especialmente habilidosos, o lo que es lo mismo, *eficientes*.

Cabe referirse, en este momento, a la llamada “revolución de la eficiencia”, planteada por WEIZSÄCKER y otros autores en el Informe al Club de Roma (1997)²⁴, y que consiste en “du-

plicar el bienestar con la mitad de los recursos naturales”. Esta idea revolucionaria –consideramos- se aplica muy cómodamente a la zona costera, porque, entre otras cosas, se materializa en el paso de la venta de productos a la venta de servicios, lo que encaja muy bien en la industria turística, que es la mayor industria de servicios y, además, de mayor implantación en la zona en cuestión (la costa). Ponemos un ejemplo: es mucho más rentable mantener vivas determinadas especies marinas y “vender” su contemplación a los turistas, que pescarlas...

La gestión que se reclama para la costa –entendemos- es la que hace posible esa “revolución de la eficiencia”, de ahí, una razón más, para que se trate de una “gestión eficiente”. Hay que tener en cuenta que la tarea de ordenar la costa es ingente, a saber: hay que recuperar la funcionalidad física y natural del litoral, frenar la ocupación masiva de la franja costera, adaptarse ya en gran medida al cambio climático, y todo ello sin perder bienestar; todo lo contrario ganando todos calidad de vida, que ya hemos empezado a perder.

En definitiva, queremos vislumbrar la necesidad de una “revolución marina”²⁵, comparable con las revoluciones agrícola e industrial, puesto que en la actualidad la supervivencia de la humanidad depende de la salud, estabilidad y diversidad de los sistemas costeros.

Y esta eficiencia es la que se predica *per se* en las AMPs. Las reservas marinas –nos dirá el biólogo Enric SALA²⁶- son “como cuentas de ahorro donde tenemos un capital que no se toca y se va incrementando con intereses. La alternativa, una costa sin reservas marinas, es tener una cuenta de ahorros de donde vamos sacando pero nunca metemos”.

Asimismo, sabemos que el bienestar del mar depende tanto de los elementos ambientales (la columna de agua, el lecho marino, y el subsuelo) como de los recursos biológicos que contiene, puesto que ambas vertientes contribuyen al mantenimiento del equilibrio ecológico²⁷.

El presente trabajo se centra en la tutela de la riqueza biológica de las costas, es decir, en la segunda vertiente, a través de medidas de protección espacial, como son las llamadas AMPs. Por ello el marco normativo que revisamos es el de la protección de la naturaleza y no en cambio el de la contaminación²⁸.

De este modo la figura jurídica de AMP tiene su respaldo jurídico inmediato, como es sabido, en la *Ley Biodiversidad*.

La *Ley Biodiversidad* recoge el específico reconocimiento de la figura en cuestión -por primera vez en nuestro Ordenamiento jurídico-, y además en su contexto oportuno, a saber, una ley de protección de la naturaleza, tal como lo había planteado desde hacía un tiempo²⁹. Además la *Ley Biodiversidad* potencia las AMPs mediante la constitución de redes coherentes y representativas de AMPs que cubran adecuadamente la diversidad de los ecosistemas que las componen (art. 32.1), lo que a su vez coadyuva a hacer realidad esa “gestión eficiente” que predicábamos *supra*, como vamos a te-

ner ocasión de comprobar con la revisión de las cuestiones que tienen mayor relevancia para ambas estrategias.

Y ya adelantamos que esa gestión eficiente, o lo que es lo mismo, integradora y de fomento del uso sostenible del medio guarda total sintonía con los principios inspiradores de la *Ley Biodiversidad*. Así, son principios que inspiran dicha Ley: el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas vitales básicos, respaldando los servicios de los ecosistemas para el bienestar humano; la utilización ordenada de los recursos para garantizar el aprovechamiento sostenible del patrimonio natural y, en particular, de las especies y de los ecosistemas, así como su restauración y mejora; la integración de los requerimientos de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y la biodiversidad de las especies y de los ecosistemas; la garantía de la información y participación de los ciudadanos en el diseño y ejecución de las políticas públicas, incluida la elaboración de disposiciones de carácter general, dirigidas a la consecución de los objetivos de esta Ley; la contribución de los procesos de mejora en la sostenibilidad del desarrollo asociados a espacios naturales o seminaturales (art. 2).

LAS ÁREAS MARINAS PROTEGIDAS, UNA HERRAMIENTA RELEVANTE EN LA LEY BIODIVERSIDAD PARA CONSERVAR EL MEDIO COSTERO

En general cabe señalar que la *Ley Biodiversidad* es muy buena, pues recoge de forma exhaustiva y brillante la actual tendencia conservacionista, lo que implica tener presente, por un lado, un modelo de espacio natural protegido acogedor de las actividades económicas compatibles con la conservación, lejos se encuentran –como regla general- “los espacios museos”, intangibles (art. 4).

En efecto, la *Ley Biodiversidad* recoge un enfoque *ecosistémico*³⁰, que es muy relevante para la gestión eficiente del medio costero, dado su gran presión antrópica respecto de la gestión de las actividades humanas, garantizándose que la presión conjunta de dichas actividades se mantenga en niveles compatibles con la consecución de un buen estado medioambiental y que no se comprometa la capacidad de los ecosistemas marinos de responder a los cambios inducidos por el hombre, permitiéndose a la vez el aprovechamiento sostenible de los bienes y servicios marinos por la actuales y las futuras generaciones (arts. 1, 4.1 y 5.1).

Esta forma de gestionar los espacios naturales no sólo constituye un relevante patrón a seguir para la gestión integrada de la costa, sino que además constituye en sí misma *gestión eficiente* de la costa.

Y por otro lado, la *Ley Biodiversidad* tiene en cuenta en todo momento la protección del medio costero, como vamos a tener ocasión de conocer seguidamente.

Asimismo la *Ley Biodiversidad* contribuye 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, como sucede con una actividad muy relacionada con la *biodiversidad* marina, como es la pesca, que va a tener una gran presencia en la Ley (art.5.2. apdo. f, 13.1., Disposición adicional primera).

En definitiva, la *Ley Biodiversidad* apuesta por la gestión eficiente de la costa a diferencia de leyes anteriores cuyo objetivo era exclusivamente la conservación del medio terrestre, incluso aunque hicieran referencia al medio marino como ocurría con la Ley anterior en la materia (la Ley 4/1989) cuando definía el “espacio natural protegido” (art. 10.1), y cuando se refería a la atribución competencial (art. 21.3, precepto que fue derogado, para conformarse con la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995). Del resto del articulado se evidenciaba la vaga intención de proteger el medio marino, como lo corroboró la escasa práctica de declarar AMPs.

Volviendo a la actual *Ley Biodiversidad* hay que recalcar que piensa desde el principio y en todo momento en proteger el ámbito marino, aunque en alguna ocasión se muestre algo torpe, como se vislumbra al tratar la atribución competencial, como ya se verá.

Y hablando de atribución competencial hay que decir que este cambio normativo se ha visto reforzado con una nueva organización administrativa fruto de la última remodelación de los departamentos ministeriales al crearse el *Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino*³¹. Simplemente señalamos que la mención al medio marino ya en la misma denominación del Ministerio no es casual como enseguida se desprende de las competencias que se le encomienda, a saber, “la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de lucha contra el cambio climático, protección del patrimonio natural, de la Biodiversidad y del mar, agua, desarrollo rural, recursos agrícolas, ganaderos y pesqueros, y alimentación”³². En este momento hemos de decir que todas las alusiones que la *Ley Biodiversidad* realiza al Ministerio de Medio ambiente se entenderán hechas al nuevo Ministerio.

Las áreas protegidas en el medio marino (las que denominamos AMPs) son muy recientes si se comparan con las existentes en el medio terrestre, y especialmente es recién la conciencia sobre la necesidad de establecer figuras de protección en nuestros océanos.

De hecho, el país pionero en la creación de los parques nacionales, Estados Unidos, tardó casi tres cuartos de siglo en crear un sistema nacional de santuarios marinos³³.

En la actualidad existen cerca de 4.000 AMPs en más de ochenta países. Sólo un cero con cinco por ciento de los mares está protegido³⁴.

El desconocimiento y la falta de estudios en nuestros mares es todavía la asignatura pendiente³⁵, como también lo es la ausencia generalizada de una normativa que los respalde³⁶, aunque en España acaba de saldarse dicha ausencia con la *Ley Biodiversidad*, objeto de atención.

De este modo, en función de los bienes y valores a proteger, y de los objetivos de gestión a cumplir, los espacios naturales protegidos, ya sean terrestres o marinos, se clasificarán, entre otras categorías, en las *Áreas Marinas Protegidas* (art. 29). Se trata de una incorporación específica, la primera en un texto normativo español, tanto estatal como autonómico.

En efecto, como ya señalamos, la predecesora Ley 4/1989 recogía la posibilidad de establecer espacios protegidos en el mar (arts. 10.1, y 21.3), pero no una figura específica, y además -como ya se advirtió también- el resto del articulado tampoco “animaba” demasiado a proteger el medio marino, pues claramente estaba diseñada para establecer espacios en el medio terrestre, como fue definitivamente confirmado con la derogación íntegra del apartado que se refería a la declaración de espacios protegidos en el mar o en la zona marítimo-terrestre (art. 21.3). Pero sobre esto último, la atribución competencial, ya se hablará; ahora lo que pretendemos es remarcar el paso cualitativo que da la *Ley Biodiversidad* respecto a la protección del medio marino. Pues, por un lado, recoge una figura específica para dicho medio, como es la AMP (art. 29 c), y por otro lado, todo el articulado está pensando en la diversidad de medios y en concreto claramente en el marino, como ya hemos tenido ocasión de conocer.

Y respecto a la normativa autonómica cabe señalar que las últimas revisiones de los textos legales sobre la materia han servido, en alguna ocasión, para tener en cuenta, de alguna forma, al medio marino, como aconteció con el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto refundido de las leyes de ordenación del territorio de Canarias y de espacios naturales protegidos de Canarias, cuando dice que se declararán como espacios naturales “aquellos espacios del territorio terrestre o marítimo de Canarias que contengan elementos o sistemas naturales de especial interés o valor (...) de acuerdo con lo regulado con el presente texto refundido” (art. 48)³⁷; o la Ley 5/2005, de 26 de mayo, para la conservación de los espacios de relevancia ambiental de Baleares, que dice “son espacios naturales protegidos las zonas terrestres y marinas³⁸ de les Illes Balears que sean declaradas como tales en la forma prevista en esta ley atendiendo a la representatividad, la singularidad, la fragilidad o el interés de sus elementos o sistemas naturales” (art. 10)³⁹.

Como se puede constatar se trata “de tener en cuenta el medio marino de influencia autonómica⁴⁰” para recoger “su práctica”, esto es, declarar espacios “terrestres-marítimos”⁴¹, o si se prefiere “costeros marítimos”, lo que nos parece muy oportuno. En definitiva, los textos autonómicos en buena coherencia con sus pretensiones para con el medio marino no son “muy marinos”.

En este momento consideramos que la *Ley Biodiversidad*, que tiene carácter de legislación básica para respaldar la protección de la naturaleza en general, debería ser desarrollada para acoger detalladamente el régimen jurídico de las AMPs.

La *Ley Biodiversidad* define las AMPs como los “espacios naturales designados para la protección de ecosistemas, comuni-

dades o elementos biológicos o geológicos del medio marino, incluidas las áreas intermareal y submareal, que en razón de su rareza, fragilidad, importancia o singularidad, merecen una protección especial” (art. 32.1). Se trata de una definición no demasiado explícita en relación a sus caracteres⁴².

No obstante, alguna nota sobre su caracterización concede la *Ley Biodiversidad* cuando señala los elementos físicos que pueden conformar una AMP, a saber, ecosistemas, comunidades o elementos biológicos o geológicos, pero mayor interés ofrece por su concreción la mención de “las áreas intermareal y submareal”, es decir, las zonas situadas entre los límites de la bajamar y la pleamar.

De esta manera, si ponemos en conexión esta definición de AMP con la definición genérica de espacio natural protegido (art. 27. 1), donde se recogen los distintos ámbitos marinos susceptibles de protección, a saber, “las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción nacional, incluidas la zona económica exclusiva y la plataforma continental” queda acotada, de alguna manera, el AMP. De nuevo aparece la tipología de AMP mencionada *supra* aunque matizada, pues podemos señalar que ambas definiciones (de los arts. 27 y 32) respaldan un AMP exclusivamente marina, es decir, que sólo comprende el elemento marino, que podíamos referirla como “AMP *stricto sensu*”, para distinguirla de las “AMPs en sentido amplio”, es decir, cuando comprende también espacio terrestre. Una última precisión cabría realizar, pues la zona intermareal que la hemos incluido en la “AMP *stricto sensu*” aunque físicamente puede considerarse ámbito marino, jurídicamente es territorio, y por tanto, es terrestre⁴³, lo que tiene relevancia a efectos competenciales, como ya sabemos.

Y otra nota caracterizadora la encontramos cuando se señala que “independientemente de la categoría o figura que se utilice para su protección, las limitaciones en la explotación de los recursos pesqueros en aguas exteriores se realizarán conforme a lo establecido en el artículo 18 de la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de pesca marítima del Estado” (art. 32.3). Es decir, la actividad pesquera es muy relevante en un área marina protegida, tanto que da entrada a su normativa para proteger el medio marino (*independientemente de la categoría o figura que se utilice para su protección*).

En este momento cobra sentido traer a colación mi definición de AMP que dice así: “una técnica jurídica que otorga un régimen protector especial a un espacio marino que puede estar vinculado al espacio terrestre y localizado en cualquier espacio oceánico sea jurisdiccional o no, para la salvaguarda de los ecosistemas marinos relevantes y/o amenazados que contenga, mediante la declaración formal del órgano competente de acuerdo con la normativa de conservación de la naturaleza; que, asimismo, posibilitará y regulará los usos que no impidan la capacidad de regeneración del medio, fundamentalmente, actividades de investigación y educativas, así como ciertas prácticas artesanales de pesca”⁴⁴.

Hay que reconocer que el contenido íntegro de dicha definición -aunque sea de forma desglosada- está recogido en la

Ley Biodiversidad, pues dicho contenido es lo que marca la diferencia con normativas anteriores o autonómicas.

En cualquier caso, en el momento presente las AMPs establecidas en el “medio marino español”⁴⁵ -teniendo en cuenta que son aquellos espacios protegidos declarados mediante legislación de espacios naturales, con una extensión marina relevante y considerable *per se*- constituyen un número escaso, tanto que el área marina, referida “El cachucho”, que próximamente será declarada como AMP⁴⁶, es tildada de primera AMP, aunque realmente lo que sucede es que por el momento es la única exclusivamente marina.

Pues bien, siguiendo un orden cronológico, las AMPs actualmente declaradas son, *grosso modo*, las siguientes:

- El *Parque Natural del Cabo de Gata-Níjar*, declarado mediante el Decreto 314/1987 (andaluz), de 23 de diciembre.
- El *Parque Natural del Acantilado y Pinar de Barbate y el Paraje Natural de los Acantilados de Maro-Cerro Gordo*, declarados mediante la Ley andaluza 2/1989, de 18 de julio.
- La *reserva marina de las illes Medes*, declarada mediante la Ley 19/1990, de 10 de diciembre, de conservación de la Flora y Fauna del Fondo Marino.
- El *Parque Nacional del Archipiélago de Cabrera*, declarado mediante la Ley 14/1991, de 29 de abril.
- El *Parque Natural del Archipiélago Chinijo*, declarado mediante la Ley 12/1994, de Espacios Naturales de Canarias.
- La *Reserva Natural de las Salinas de Ibiza (Ses Salines), las Islas des Freus y las Salinas de Formentera*, declaradas por Ley del Estado, 26/1995, de 31 de julio.
- El *Parque Natural de la Península del Cabo de Creus y su Entorno Marino*, declarado mediante la Ley 4/1998 (catalana), de 12 de marzo.
- El *Biotopo Protegido de la Area de Gaztelugatxe*, declarado mediante el Decreto 229/1998 (vasco), de 15 de septiembre.
- El *Parque Nacional de las Islas Atlánticas*, declarado mediante la Ley 15/2002, de 1 de julio.
- El *Parque Natural del Estrecho* (de Gibraltar), declarado mediante el Decreto 57/2003, de 4 de marzo.
- El *Paraje Natural de Alborán*, declarado mediante la Ley 3/2003, de 25 de junio.
- El *Parque Natural de la Sierra de Irta y de la Reserva Natural Marina de Irta*⁴⁷, declarados por el Decreto 108/2002, de 16 de julio, del Gobierno Valenciano.
- El *Parque Natural la Serra Gelada y su entorno litoral*, declarado por el Decreto 129/2005, de 29 de julio, del Consell de la Generalitat⁴⁸.

Todos ellos tienen en común que son AMPs mixtas y autonómicas –exceptuando los parques nacionales-, lo que conuerda con su régimen competencial, como ya se adelantó, y sobre la cual volveremos para realizar un análisis más de-

tallado. Y asimismo, por lo general, el espacio terrestre es predominante frente al marino⁴⁹, con la excepción también de los parques nacionales.

Gran parte de ellos son objetivos europeos de conservación al estar designadas como Lugares de Interés Comunitario (LICs, Directiva Hábitats) y/o como Zonas Especiales para la Conservación de Aves (ZEPAs, Directiva aves) para formar parte de la Red Natura 2000.

Es notorio que no son muy numerosas las AMPs declaradas hasta el momento, pero ya empiezan a desarrollar sus potencialidades mediante la aprobación de instrumentos de planificación y gestión, como los que veremos en el apartado dedicado a la planificación.

En cualquier caso, a pesar de la actual escasez de AMPs bueno es saber que la *Ley Biodiversidad* las potencia mediante la constitución de *redes* coherentes y representativas de las mismas, para que cubran adecuadamente la diversidad de los ecosistemas que las componen (art. 32.1).

Como es sabido, con la red se pretende fomentar la conservación de corredores ecológicos y la gestión de aquellos elementos que resulten esenciales o revistan primordial importancia para la migración, la distribución geográfica y el intercambio genético de especies de fauna y flora marinas.

La Ley crea la “Red de áreas marinas protegidas de España” que estará constituida por espacios protegidos situados en aguas marinas españolas, representativos del patrimonio natural marino nacional, con independencia de que su declaración y gestión estén amparadas por normas internacionales, comunitarias, estatales, y en su caso, autonómicas.

Se pretende que la “red de AMPs” sea muy representativa de la Biodiversidad marina española, por ello consideramos que podría servir de base *-mutatis mutandis-* “la red española de parques nacionales”⁵⁰.

Asimismo, las reservas marinas reguladas en la normativa pesquera, a saber, la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de pesca marítima del Estado (art. 14), deberán ser integradas en dicha red⁵¹.

En cualquier caso, también es importante saber que el medio marino podrá protegerse mediante esta categoría específica (AMP) o mediante cualquier otra figura de protección de áreas prevista en la *Ley Biodiversidad*, como ya se anunció *supra*, en cuyo caso su régimen jurídico será el aplicable a esas otras figuras (art. 32.1).

Y por cualquier otra figura de protección hemos de entender toda categoría jurídica que viene regulada en la *Ley Biodiversidad*, que son muchas, pero podrían ser agrupadas bajo una doble vertiente. Por un lado, las que se podrían denominar “categorías nacionales”⁵², que responden a denominaciones consolidadas en la materia, a saber: parques, reservas naturales, monumentos naturales y paisajes protegidos (art. 29).

Y por otro lado, estarían las “categorías internacionales”, aquellas definidas en los Convenios internacionales en los que España es Parte y en las Directivas comunitarias, y que la *Ley Biodiversidad* haciendo gala de gran ambición recoge muy oportunamente. Respectivamente se trata, por un lado, de los humedales de importancia internacional especialmente como *Hábitat de Aves Acuáticas*, los sitios naturales de la *Lista del Patrimonio Mundial de la Convención* sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, las *áreas protegidas* del Convenio para la protección del medio ambiente marino del Atlántico del nordeste (OSPAR), las *Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo* (ZEPIM) del Convenio para la protección del medio marino y de la región costera del Mediterráneo, los *geoparques* declarados por la UNESCO, las reservas de la Biosfera declaradas por la UNESCO y las *reservas biogenéticas* del Consejo de Europa (art. 49)

Los Convenios internacionales⁵³ sobre espacios protegidos generan compromisos a cargo de los Estados para proteger ciertos espacios situados bajo su soberanía, pero no acciones directas de protección de determinados territorios por un organismo internacional⁵⁴. En definitiva, se declaran espacios protegidos localizados en el medio marino bajo jurisdicción española utilizando las designaciones internacionales prescritas por los correspondientes convenios internacionales; por ello es muy oportuna la regulación tan exhaustiva que realiza la *ley Biodiversidad*.

En efecto, la *Ley Biodiversidad* reúne las áreas protegidas por instrumentos internacionales de conformidad con, y en cumplimiento de lo dispuesto en los Convenios y acuerdos internacionales correspondientes. No existen muchas designaciones internacionales específicas para los espacios protegidos en el mar puesto que el ámbito del Derecho internacional referido a los mismos y no a espacios protegidos en general es muy parco⁵⁵. Entre ellas destacamos, por su interés para el medio marino, las *áreas marinas protegidas del Atlántico del nordeste* (OSPAR)⁵⁶ y las *Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo* (ZEPIM), del Convenio para la protección del medio marino y de la región costera del Mediterráneo⁵⁷.

Estar incluido en la Lista ZEPIM⁵⁸ significa algo más que una etiqueta de calidad, supone el firme compromiso de gestionar correctamente estos espacios. Normalmente, al ser ya espacios protegidos por la legislación nacional ya cuentan con planes de gestión; si no fuera así habría que aprobarlos expresamente. Lo mismo sucede con las áreas OSPAR.

En otro plano, se encuentran las Reservas de la Biosfera, declaradas por la UNESCO, pues no tienen tanta fuerza vinculante, aunque pueden ser unas grandes “aliadas” de las áreas marinas protegidas y, por ende, de la gestión eficiente del litoral⁵⁹. Las reservas de la biosfera cambiaron la concepción de protección de la naturaleza pues abogaron, desde un principio, por la adopción de un sistema de protección integral o global, así como por la necesidad de compatibilizar el desarrollo económico con la conservación, es decir, hacen

realidad el desarrollo sostenible; por tanto, supusieron un paso decisivo en la forma de entender los espacios naturales protegidos⁶⁰. Con este espíritu han sido recogidas en la *Ley Biodiversidad* (arts. 65 a 67).

En la actualidad, la *zonificación* es una técnica jurídica consagrada a la figura de los espacios protegidos; vinculación que surge como es comprensible con la nueva forma de entender a los espacios protegidos y procede, en gran medida, del Programa MaB⁶¹ que amparó a las “reservas de la biosfera”. Se incluyen tres niveles de zonas protegidas: núcleo (máxima protección), amortiguación (menos protección), y transición (la menor protección), es decir, se aplica la técnica de la zonificación⁶².

Por otro lado, contamos con “los espacios protegidos Red Natura 2000”, a saber: *los lugares de importancia comunitaria* (LICs), *las zonas especiales de conservación* (ZECs), y *las zonas de especial protección para las aves* (ZEPAs) (art. 41).

La Red Natura 2000 de la Unión Europea obliga a designar zonas marinas para la protección de las especies y los hábitats marinos incluidos en las Directivas de Aves y Hábitats, lo que se conocen respectivamente como ZEPAs⁶³ y LICs⁶⁴.

La aplicación de la ordenación del espacio marítimo es competencia de los Estados miembros; el principio de subsidiariedad es de aplicación, pero la actuación comunitaria puede proporcionar un valor añadido significativo.

En España, la Red Natura 2000 está finalizada en lo que respecta al medio terrestre (ocupa aproximadamente un 27 por ciento de la superficie terrestre nacional), pero es aún muy incompleta en lo tocante al medio marino (menos del seis por ciento engloba aguas marinas).

El Ministerio de Medio Ambiente, ahora la Secretaría General del Mar (por lo se refiere a los LICs marinos) con la participación de las Comunidades Autónomas, elaborará, en el marco del Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, unas directrices de conservación de la Red Natura 2000. Estas directrices constituirán el marco orientativo para la planificación y gestión de dichos espacios y serán aprobadas mediante acuerdo de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente (arts. 41.3, 49.4).

Finalmente habría que referirse a los “espacios naturales protegidos transfronterizos” (art. 40), que dada la “idiosincrasia costera” como un *continuum* son muy relevantes. De esta manera la *Ley Biodiversidad* señala que “a propuesta de las Administraciones competentes se podrán constituir espacios naturales protegidos de carácter transfronterizo, formados por áreas adyacentes, terrestres o marinas, protegidas por España y otro Estado vecino, mediante la suscripción de los correspondientes Acuerdos internacionales, para garantizar una adecuada coordinación de la protección de dichas áreas” (art. 40).

Existe ya una “AMP transfronteriza”, aunque no española⁶⁵, el conocido como “Santuario internacional de cetáceos del Mediterráneo”. Abarca tanto aguas jurisdiccionales [aguas comprendidas entre Córcega (Francia), Liguria (Italia) y Provenza (Francia, Mónaco)] como internacionales, y comenzó respaldada por una declaración tripartita para finalmente ser arropada por el “sistema de Barcelona”, en concreto por el *Protocolo sobre zonas especialmente protegidas*⁶⁶, al que seguidamente vamos a referirnos.

EL RÉGIMEN COMPETENCIAL DE LAS AMPS

La diversidad de soluciones administrativas para la gestión de los espacios costeros varía de un país a otro, incluso dentro de uno mismo, ya que existen muchos factores a tener en cuenta: las estructuras políticas (centralizado o descentralizado); las prácticas administrativas, pues hay distintos niveles de administraciones que pueden implicarse (desde el ámbito municipal al nacional, incluso supranacional); los recursos financieros disponibles, la voluntad de diálogo con las autoridades y poblaciones locales; la dimensión del espacio costero, etc.

Si en términos generales para el territorio terrestre la materia se presenta compleja, es lógico pensar que todavía lo sea más referido a la zona costera, dado el gran número de jurisdicciones y competencias ejercidas sectorialmente.

En efecto, hay que tener presente el gran número de usos que se desarrollan en el medio marino y que frecuentemente se dan en un alto grado de simultaneidad y ello -como indica SUAREZ DE VIVERO- en un medio que introduce una acusada complejidad en su ordenación. En este sentido hay que recordar las peculiaridades del medio marino, como son la dinamicidad de los procesos físicos naturales y su dimensión internacional. En otras palabras, “es necesaria una perspectiva cuanto más global e interrelacionada en cuanto a qué principios deben presidir la explotación de este espacio y las necesidades de protección y conservación del propio medio y sus recursos”⁶⁷.

En buena coherencia, la *Ley Biodiversidad* establece “la obligación a todos los poderes públicos, en sus respectivos ámbitos competenciales, para que velen por la conservación y la utilización racional del patrimonio natural en todo el territorio nacional y en las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción española, incluyendo la zona económica exclusiva y la plataforma continental⁶⁸, con independencia de su titularidad o régimen jurídico, y teniendo en cuenta especialmente los hábitats amenazados y las especies silvestres en régimen de protección especial”(art. 5). Este precepto además de manifestar el interés que se tiene en la protección del medio marino, deja claro que el medio marino no es territorio⁶⁹.

En efecto, el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma llega hasta la zona marítimo-terrestre y su proyección más allá es excepcional, como se evidencia en la Constitución Española (arts. 148, 149, entre otros), en la Ley de Costas⁷⁰, en

la doctrina pacífica del Tribunal Constitucional (véase e.g. la STC 38/2002)...⁷¹.

Y esta distinción entre el medio terrestre (territorio) y el marino va ser una constante a lo largo de la *Ley Biodiversidad*, y en concreto en las definiciones de las distintas figuras de protección espacial, lo que es clave para determinar la atribución competencial.

Así, por ejemplo, los *Lugares de Importancia Comunitaria* (LICs) son definidos como “aquellos espacios del conjunto del territorio nacional o de las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción nacional, incluidas la zona económica exclusiva y la plataforma continental, aprobados como tales...” (art. 42.1).

Y asimismo sucede con los otros espacios que conforman la “Red Natura 2000”, las *Zonas de Especial Protección para las Aves* (ZEPAS), que son definidas como “los espacios del territorio nacional y de las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción nacional, incluidas la zona económica exclusiva y la plataforma continental, más adecuados en número y en superficie para la conservación de las especies de aves incluidas en el anexo IV de esta Ley y para las aves migratorias de presencia regular en España, serán declaradas como Zonas de Especial Protección para las Aves” (art. 43).

El Título II, segundo Capítulo, de la *Ley Biodiversidad* establece el régimen especial para la protección de los espacios naturales, partiendo de la definición de su predecesora, la Ley 4/1989, de 27 de marzo (art. 10.1) y refiriéndose al espacio marino en los mismos términos -lo que nos parece loable pues recoge íntegramente el ámbito marino-, a saber: “las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción nacional, incluidas la zona económica exclusiva y la plataforma continental” (art. 27.1).

Y en coherencia con el “espíritu marino” de la *Ley Biodiversidad* el mismo precepto dedicado a la definición de espacio natural protegido señala que “los espacios naturales protegidos podrán abarcar en su perímetro ámbitos terrestres exclusivamente, simultáneamente terrestres y marinos, o exclusivamente marinos” (art. 27.2). Este precepto -como ya se dijo *supra*- crea además una primera tipología de espacios protegidos, que tiene mucho interés para la cuestión que ahora tratamos, es decir, el régimen competencial de las AMPs.

En función de los bienes y valores a proteger, y de los objetivos de gestión a cumplir, los espacios naturales protegidos, ya sean terrestres o marinos, *se clasificarán*, entre otras categorías, en las Áreas Marinas Protegidas (art. 29, c).

Las *Áreas Marinas Protegidas* son definidas legalmente como “espacios naturales designados para la protección de ecosistemas, comunidades o elementos biológicos o geológicos del medio marino, incluidas las áreas intermareal y submareal, que en razón de su rareza, fragilidad, importancia o singularidad, merecen una protección especial” (art. 32.1).

No obstante, alguna pista sobre su caracterización concede la *Ley Biodiversidad* cuando señala que “Independientemente de la categoría o figura que se utilice para su protección, las limitaciones en la explotación de los recursos pesqueros en aguas exteriores se realizarán conforme a lo establecido en el artículo 18 de la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de pesca marítima del Estado” (art. 32.3). Es decir, la actividad pesquera es muy relevante en un área marina protegida, tanto que da entrada a su normativa para proteger el medio marino (*independientemente de la categoría o figura que se utilice para su protección*)

En cualquier caso es importante saber que el medio marino podrá protegerse mediante esta categoría específica o mediante cualquier otra figura de protección de áreas prevista en esta Ley, en cuyo caso, su régimen jurídico será el aplicable a esas otras figuras (art. 32.1).

Y por cualquier otra figura de protección hemos de entender toda categoría jurídica que viene regulada en la *Ley Biodiversidad*, que ya tratamos, y que se agrupaban en torno a una doble vertiente, a saber: categorías nacionales (art. 29) e internacionales (arts. 41 y 49).

Vamos a empezar por la atribución competencial de los LICs y ZEPAs marinos, pues la *Ley Biodiversidad* es muy clara, a diferencia de lo que sucede con la atribución competencial para declarar y gestionar -de forma genérica- los espacios naturales, como tendremos ocasión de examinar muy pronto. Y para ello traemos a colación literalmente los preceptos en cuestión, pues son muy esclarecedores para la materia que nos atañe en estos momentos:

- “*Las Comunidades autónomas*⁷² elaborarán, en base a los criterios establecidos en el Anexo III, información científica pertinente, una lista de lugares situados en sus respectivos territorios⁷³ que puedan ser declarados como zonas especiales de conservación...” (art. 42.2).

- “*Las Comunidades autónomas*⁷⁴, previo procedimiento de información pública, declararán las Zonas Especiales de Conservación y las Zonas de Especial Protección para las Aves en su *ámbito territorial*⁷⁵...” (art. 44).

De acuerdo con lo dicho supra acerca del concepto de territorio y dadas las expresiones destacadas expresamente en cursiva está claro que los LICs y las ZEPAs terrestres serán competencia de las CCAA, mientras que los marinos lo serán del Estado, que es la Administración comprometida tratándose del medio marino^{76,77}, como se evidencia claramente de la *Ley Biodiversidad* (art. 6).

Pero, ¿qué ocurre con los LICs y ZEPAs marítimos-terrestres, es decir, con los que comprenden los dos medios?

Este supuesto viene contemplado en la *Ley Biodiversidad* precisamente en el precepto genérico de “Declaración y gestión de los espacios naturales protegidos”, que literalmente señala que “corresponde a las Comunidades autónomas la declaración y la determinación de la fórmula de gestión de los espacios naturales protegidos en su *ámbito territorial* y en las aguas marinas cuando, para estas últimas, en cada

*caso exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección*⁷⁸, avalada por la mejor evidencia científica existente” (art. 36.1).

En un principio, tras una lectura aislada del precepto y dada su enrevesada redacción (a saber: de la “continuidad ecológica” del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección) puede parecer que el peso competencial de los espacios protegidos marinos recae en las CCAA, pero no es así; al contrario, recae en el Estado.

En efecto, por un lado, el precepto en cuestión (art. 36.1) hay que interpretarlo en su debido contexto, esto es, en relación con el resto del articulado de la *Ley Biodiversidad* y, por otro lado, hay que interpretarlo a la luz de los inmediatos antecedentes legislativos -referidos a la atribución competencial de los espacios protegidos- que han sido mediatizados por la doctrina del Tribunal Constitucional.

Respecto a la interpretación conjunta con el resto del articulado de la *Ley Biodiversidad*, cabe, en primer lugar, acudir, sin ir más lejos, al mismo precepto (art. 36), pero párrafo segundo, donde se deja bien claro que el ámbito competencial de las CCAA en materia de espacios protegidos es el medio terrestre; veámoslo: “En los casos en que un espacio natural protegido se extienda por el *territorio de dos o más Comunidades autónomas*⁷⁹, éstas establecerán de común acuerdo las fórmulas de colaboración necesarias”.

Insistimos que el concepto de “territorio” es sinónimo de medio terrestre y que es normal que se refiera al mismo tratándose de atribuir las competencias a las CCAA.

En segundo lugar, del resto de la *Ley Biodiversidad* destacamos el precepto dedicado precisamente a las “competencias de la Administración General del Estado sobre Biodiversidad marina” (art. 6), cuyo contenido *grossa modo* es reiterado al final de *Ley Biodiversidad* con la *Disposición Adicional primera*. De nuevo aparece el “espíritu marino” de la *Ley Biodiversidad* o, lo que es lo mismo, el interés por la protección del medio marino, pues se trata de un precepto que está dedicado en exclusividad a la protección de la *Biodiversidad* marina y, sin perder tiempo además, dicha protección se la atribuye al Estado. Dada su importancia vamos a traer a colación literal e íntegramente ambos preceptos.

-“Corresponde a la Administración General del Estado, a través del Ministerio de Medio Ambiente, el ejercicio de las funciones administrativas a las que se refiere esta Ley, respetando lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades autónomas del litoral, en los siguientes supuestos:

a) Cuando se trate de espacios, hábitats o áreas críticas situados en áreas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional, siempre que no concurren los requisitos del artículo 36.1.

b) Cuando afecten, bien a especies cuyos hábitats se sitúan en los espacios a que se refiere el párrafo anterior, bien a especies marinas altamente migratorias.

c) Cuando, de conformidad con el derecho internacional, España tenga que gestionar espacios situados en los estrechos sometidos al Derecho internacional o en alta mar” (art.6).

- El ejercicio de las competencias de la Administración General del Estado sobre los espacios, hábitats y especies marinos (*Disposición adicional primera*) se ajustará a lo establecido en los párrafos siguientes:

a) La protección, conservación y regeneración de los recursos pesqueros en las aguas exteriores de cualquiera de los espacios naturales protegidos, se regulará por lo dispuesto en el Título I, Capítulos II y III de la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de pesca marítima del Estado.

b) Las limitaciones o prohibiciones de la actividad pesquera en las aguas exteriores de los espacios naturales protegidos se fijarán por el Gobierno, de conformidad con los criterios establecidos en la normativa ambiental, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 3/2001.

c) Las limitaciones o prohibiciones establecidas en materia de marina mercante en espacios naturales protegidos situados en aguas marinas serán adoptadas por el Gobierno de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del Estado y de la Marina Mercante.

d) Las funciones de la Administración General del Estado en el mar territorial, aguas interiores, zona económica y plataforma continental en materia de defensa, pesca y cultivos marinos, marina mercante, extracciones de restos, protección del patrimonio arqueológico español, investigación y explotación de recursos u otras no reguladas en esta Ley, se ejercerán en la forma y por los departamentos u organismos que las tengan encomendadas, sin perjuicio de lo establecido en la legislación específica o en los Convenios internacionales que en su caso sean de aplicación.

e) Fomentar la coordinación entre las políticas de conservación y uso sostenible de la Biodiversidad y el paisaje y los programas nacionales de investigación”.

Como se observa, la *Ley Biodiversidad* –respecto a la protección de la *Biodiversidad* marina- interpretada en su conjunto confiere la competencia al Estado, con la única excepción, en todo caso –además casuística⁸⁰- del precepto dedicado a la declaración y gestión de los espacios protegidos (art. 36.1).

Dicha “excepción casuística” procede de la desafortunada expresión “continuidad ecológica”, que en este momento pasamos a analizar.

De entrada, los estudiosos en la materia –biólogos fundamentalmente- nos dicen que la expresión “continuidad ecológica” se confunde con la de “continuidad mecánica” (un elemento a continuación del otro), o “continuidad geológica”. Precisamente *la mejor evidencia científica* avala que entre el medio marino y terrestre no hay continuidad ecológica *stricto sensu*, son medios muy distintos; en todo caso, la habrá mecánica y/o geológica.

O, en todo caso, quizás la expresión “continuidad ecológica” en realidad es confundida con la de “influencia”, que es lo que sucede en *el litoral*, que por definición, es la zona de interacción y tránsito entre ambientes acuáticos y terrestres⁸¹.

Por tanto, puede existir *influencia* de ambos medios, pero focalizada en esa zona de transición, es decir, en la costa, en el litoral, que es precisamente donde se ubican las AMPs mixtas.

En cualquier caso, las reflexiones realizadas son conjeturas y lo cierto es que estamos ante una “indeterminación ecológica”, o incluso “expresión vacía”. Ecológicamente el mar es un *continuum*; cabe recordar el concepto de “aguas abajo”...

Pero también estamos ante una “indeterminación jurídica”. Pues dicha expresión responde a lo que se conoce como un “concepto jurídico indeterminado” y en ese caso debe ser “determinado” por los estudiosos en la materia –los biólogos, geólogos, etc.- y de acuerdo con esas voces autorizadas –como acabamos de ver- la expresión en realidad no acota nada; por tanto, se llega a una determinación tautológica, o sea, al absurdo.

Entonces parece que con la anterior disposición normativa (art. 36.1) los espacios naturales marinos tienen –en principio- una mediatizada, condicionada atribución competencial, en concreto “a la continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección”; que obligará a analizar –caso por caso- dicha condición.

No se puede legislar de forma condicionada, y menos todavía si dicho acondicionamiento se apoya en una indeterminación física/ecológica, y por ende, jurídica, como es la expresión “continuidad ecológica”, que recoge la *Ley Biodiversidad*.

Pero la “continuidad ecológica” en cuestión no se vincula al “espacio terrestre” *per se*, sino a “uno terrestre protegido”. Esta última cuestión nos pone sobre aviso de lo que en realidad se pretende con este precepto (art. 36.1), a saber: incorporar al Derecho positivo la práctica de algunas CCAA costeras en los últimos años de declarar espacios protegidos terrestres acogiendo espacios marinos colindantes.

Ese *modus operandi* comenzó con el “Parque Nacional de Doñana”, le siguió el “Parque Nacional de Timanfaya”, el “Parque Natural de Cabo de Gata”, marismas de Santoña, las salinas de Ibiza..., y consistió en proteger un espacio marino colindante al espacio natural protegido, evidentemente terrestre, con la pretensión, en la mayoría de los casos, de utilizar ese espacio marino como amortiguación, como una “zona periférica”, para proteger mejor al espacio terrestre.

El Tribunal Constitucional admitió la competencia autonómica para declarar, regular y gestionar espacios naturales que afectaban al medio marino en relación con las marismas de Santoña y Noja (STC 195/1998) y las salinas de Ibiza (STC 97/2002).

Ahora es el momento de tener en cuenta los inmediatos antecedentes legislativos en la materia, que fueron matizados por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional precisamente para dar cabida a esas declaraciones autonómicas de espacios protegidos mixtos.

Pero antes de detenernos en esos antecedentes legislativos, queremos dejar claro que dicho propósito no justifica la forma tan enrevesada de legislar, que no existe además precedente en Derecho Comparado^{82, 83}; en otras palabras, que el mismo fin se podía haber conseguido de otra forma mucho más clara y segura jurídicamente.

Resumidamente, la situación antes de la *Ley Biodiversidad* era la siguiente: “vacío legal” respecto a la atribución competencial de la protección de espacios marinos, tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995 (sobre la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora Y Fauna Silvestres), que provocó la derogación íntegra del artículo 21 apartado tercero de la Ley 4/1989⁸⁴, que no mencionaba expresamente al medio marino, aunque lo aludía, pues se refería a los “bienes señalados en el artículo 3 de la Ley de Costas”, es decir, las riberas del mar y de las rías (incluyendo la zona marítimo-terrestre y las playas), las aguas interiores, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental. Estaba claro que se trataba del ámbito marino donde se establecen nuestros espacios protegidos.

De esta manera, no hubo más remedio que aplicar a las AMPs el precepto dedicado a la atribución competencial que quedaba en vigor (el art. 21.1 Ley 4/1989), es decir, la “regla general” que señalaba que “corresponde a las CCAA la declaración y gestión de los espacios protegidos que se encuentren en su territorio”, es decir, los terrestres. Como se evidencia era un contrasentido, pues las AMPs, donde quiera que se encuentren, -salvo sólo en parte las AMPs mixtas- nunca se encuentra en el territorio de ninguna Comunidad Autónoma, pues el territorio siempre es terrestre.

Este contrasentido, en definitiva vacío legal como decíamos, fue tímidamente enmendado por la Ley 43/2003, de Montes, cuando señala que: “La declaración y gestión de los parques, reservas naturales, monumentos naturales, paisajes protegidos y zonas de la Red Ecológica Europea Natura 2000 corresponderá a las Comunidades autónomas en cuyo ámbito territorial se encuentren ubicados, sin perjuicio de lo dispuesto en el capítulo siguiente y de las competencias estatales, en especial, en lo que respecta al mar territorial⁸⁵” (Disposición final primera).

La *Ley Biodiversidad* entonces con el precepto en cuestión (art. 36.1) viene a recoger esa práctica autonómica de proteger un espacio marino colindante a su espacio natural protegido, evidentemente terrestre. En definitiva, dicho precepto viene a sustituir y “completar” de alguna manera al extinguido marco competencial de la Ley 4/89 (centrado en el art. 21.1). Y lo de “completar” responde a recoger expresamente esa práctica autonómica de proteger ese espacio marino colindante con el espacio terrestre protegido.

Sea como sea, lo cierto es que los espacios declarados por las CCAA que abarcan medio marino siempre han estado en esa situación geográfica, es decir, colindante con su territorio, pues esa ubicación es la que favorece los intereses autonómicos, bien porque sirve de “escudo protector” a su espacio protegido (terrestre) o/y bien para velar por un área de gran influencia (económica) autonómica. A la postre como se evidencia son dos caras de la misma moneda.

Podemos entender y compartir, por supuesto, el interés de las CCAA por proyectarse más allá de su ámbito territorial, pero ello no es óbice para legislar de esta forma tan poco clara, que obligará además a examinar caso por caso.

En cualquier caso, está claro que las CCAA solamente serán competentes en el ámbito marino cuando se trate de un espacio marino que forme parte de un espacio natural protegido en su territorio dando lugar a un espacio mixto, marítimo-terrestre.

Pero llegados a esta conclusión aparece entonces otra cuestión muy relevante, que no resuelve la *Ley Biodiversidad*. Estamos pensando en la delimitación del espacio marino colindante al terrestre, es decir, hasta dónde puede llegar ese espacio marino. El problema que se plantea es de límites: ¿cuánto ámbito marino puede abarcar ese espacio protegido marítimo-terrestre autonómico?

En efecto, dado que “continuidad ecológica” no existe entre los dos medios, y que, por tanto, dicho criterio no puede servir para determinar ese límite, habrá que buscar otro que sí sirva.

En definitiva, lo que pensamos es señalar una distancia o ámbito determinado, de manera que la atribución competencial en la materia fuera pacífica desde un principio, para evitar “batallas” innecesarias cada vez que se decidiera declarar un espacio protegido mixto; en definitiva, para facilitar la labor de las Administraciones concernientes

Precisamente de esta forma -señalando distancias, límites- es como se tenían que haber atribuido las competencias en la materia en la *Ley Biodiversidad*, como así ocurre en algunos países, como Estados Unidos y Australia⁸⁶.

Avanzando un poco más en esta cuestión vamos a tratar de hacer proposiciones *de lege ferenda*, en el sentido de proponer diversos límites.

Pero antes hay que destacar que el medio marino tiene una “espacialidad singular”⁸⁷, pues no es sólo una superficie sino también un volumen. De esta manera, los espacios marinos deben considerarse en relación a sus componentes longitudinal, transversal y vertical, que vienen condicionados por su referencia posicional con la franja de contacto tierra-mar: *longitudinal*, cuando sigue paralela a ésta (eje litoral)⁸⁸; *transversal*, perpendicular a la franja costera (eje tierra-mar adentro)⁸⁹; y *vertical*, cuando atraviesa el eje transversal (eje fondo marino-columna de aire).

Cabe precisar que, con independencia del límite de que se trate, éste se va a situar en el componente *transversal* del espacio marino, pues los otros componentes no son determinantes para la materia que tratamos. Pues, por un lado, el componente longitudinal se sitúa en el ámbito terrestre, y por tanto sería de aplicación en todo caso, aquello de que cuando “el espacio natural protegido se extiende por el territorio de dos o más CCAA, éstas establecerán de común acuerdo las fórmulas de colaboración necesarias” (art. 36.2). Y, por otro lado, el componente vertical, la profundidad, está estrechamente relacionado con el componente transversal, en la dirección hacia el mar.

Centrándonos en el componente transversal hay que decir que tiene dos direcciones: una hacia el interior, hacia la tierra, y otra hacia el mar. Respecto a las AMPs en dirección hacia tierra el límite se encontraría -si nos ceñimos a la definición que nos ofrece la *Ley Biodiversidad*- en las áreas intermareal y submareal (art. 32.1), pues más allá ya estamos en el medio terrestre *stricto sensu*.

Está claro entonces que lo que debemos precisar es el límite hacia la otra dirección, es decir, hacia el exterior de la franja costera, hacia el mar. Y de acuerdo con la definición de espacio natural protegido (art. 27.1) ese límite puede recorrer todo el ámbito marino, a saber, “las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción nacional, incluidas la zona económica exclusiva y la plataforma continental”. No obstante, puede que no sea del todo así, es decir, ese límite no puede estar muy alejado de la costa, de acuerdo con el espíritu y la letra de la *Ley Biodiversidad*, que atribuye claramente la competencia al Estado cuando se trata de ámbitos marinos alejados de la costa (art. 6).

En cualquier caso, se trataría de determinar una acotación en ese amplio espectro. Y esa acotación podría estar vinculada a cuestiones ecológicas -sobre todo con los fondos que decíamos *supra*- pues no hay que olvidar que estamos tratando de determinar la atribución competencial en materia de AMPs. Sin embargo, esto no es factible pues no aportaría seguridad jurídica al sistema y de hecho los ejemplos del Derecho Comparado como los nuestros, aunque sea a otros efectos, como la pesca, avalan determinaciones más o menos aleatorias o si se prefiere vinculadas a determinaciones previas, ya existentes, procedentes del mundo jurídico, como son las delimitaciones procedentes del Derecho del mar, como sucede con los santuarios marinos de Estados Unidos, o la delimitación “aguas interiores/exteriores” que se aplica en nuestro país a efectos pesqueros, o las denominadas “aguas costeras”...

En efecto, una acotación se podría localizar en las aguas interiores⁹⁰, que son las situadas en el interior de las líneas de base⁹¹ a partir de las cuales se mide del mar territorial, incluyéndose en ellas los puertos, bahías, estuarios. Las aguas exteriores son definidas, *a sensu contrario*, como las situadas al otro lado de las líneas de base, hacia el mar abierto. De acuerdo con esta delimitación, las AMP mixtas, las que se atribuyen a las CCAA, llegarían hasta esas líneas de base, o lo que es lo mismo, abarcarían hasta las aguas interiores, a partir de las aguas exteriores las AMPs sería ámbito competencial del Estado.

Apoyando esta acotación se encontraría la actual Ley estatal de pesca cuando señala que “en las aguas exteriores de los espacios naturales protegidos, las limitaciones o prohibiciones de la actividad pesquera se fijarán por el Gobierno de conformidad con los criterios establecidos en la normativa ambiental” (art. 18).

Otra acotación que proponemos procede de la normativa de aguas, en concreto de la conocida como “Directiva marco del agua”. Nos referimos a las citadas *supra* “aguas costeras” que son definidas como las “las 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 aguas territoriales y que se extienden, en su caso, hasta el límite exterior de las aguas de transición” (art. 2). Esta acotación es más generosa que la anterior -que se detenía en el límite exterior de las aguas interiores-, pues se extiende a una milla marina a partir de las líneas de base recta.

Como apoyo de esta última delimitación encontramos la “Directiva marco sobre la Estrategia marina”, que se hace eco de esta “parcelación” del mar y en coherencia también lo hace el borrador que incorpora dicha Directiva a nuestro Ordenamiento. Hay que señalar que el concepto de “aguas costeras” ya se encuentra en nuestro Ordenamiento a través del Real Decreto Legislativo 1/2001 de 20 julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas (art. 16 bis 1).

En cualquier caso, sea cual sea el límite, está claro que hay que determinarlo, y asimismo que se podría aprovechar la próxima y cercana Ley con la que se pretende incorporar la Directiva marco sobre la estrategia marina, de la cual ya se manejan borradores, que la denominan “ley de protección del medio marino”. En efecto, dicha Ley pretende tutelar el medio marino en toda su extensión, es decir, en sus dos vertientes, como volumen y como ecosistema (Biodiversidad).

A modo de recapitulación respecto a la atribución competencial de las AMPs hay que decir que las CCAA serán las competentes en las AMPs en sentido amplio, es decir, las mixtas, mientras que el Estado⁹² lo será en las AMPs *stricto sensu*, es decir, las que acojan exclusivamente el medio marino.

Y respecto a la “acotación” de esas competencias, empezamos por las AMPs *stricto sensu* -pues están las cosas algo más claras- alcanzarán hacia tierra hasta el límite exterior de la zona marítimo-terrestre, y hacia mar abierto no habría limitación pues el Estado puede tener presencia incluso en aguas internacionales (art. 6c, *Ley Biodiversidad*). Y respecto las AMPs en sentido amplio, hacia tierra, en principio⁹³, no habría límite, es decir, que la Comunidad Autónoma puede proteger tanto ámbito terrestre como considerase oportuno, mientras que en dirección al mar es lo que está todavía por determinar.

Este régimen competencial se hace extensivo a todas las figuras que amparan la protección del medio marino, es decir, LICs, ZECs, ZEPAS, ZEPIMS, etc.

LA PLANIFICACIÓN DE LA GESTIÓN DE LAS ÁREAS MARINAS

Las AMPs, dada la gran cantidad de actividades que se desarrollan en el medio marino reclaman, para no convertirse en los llamados “espacios de papel”, antes que nada oportunas regulaciones de usos. Precisamente muchas CCAA litorales están aprobando “planes de ordenación de sus costas”, lo que, sin duda, constituirá una importante sinergia con los planes de gestión de las AMPs.

Mucho se ha escrito sobre los “espacios protegidos de papel”⁹⁴, es decir, aquellos que se declaran un día y aparece su declaración publicada en el boletín oficial correspondiente, pero a partir de ese momento no se hace nada al respecto.

Lo importante es precisamente la *gestión* de ese espacio protegido, máxime si se trata de un espacio costero, dados los múltiples usos que normalmente van a confluir con la conservación. De ahí la importancia que tiene en las AMPs el enfoque ecosistémico, que ya fue objeto de atención.

La declaración de un espacio protegido marino crea expectativa y alguna que otra controversia, pero los mayores problemas aparecen cuando empieza su gestión, provocando verdaderos “choques frontales” entre las distintas partes que confluyen. Pero este “choque frontal” es más fácil que aparezca cuando no ha habido un procedimiento de declaración “negociado”, es decir, cuando no ha habido un “diálogo fluido”. Es evidente que se necesita un gran consenso entre todas las partes, pero ¿cómo se logra? pues mediante una fuerte participación pública a lo largo del procedimiento⁹⁵.

De este modo, se alude a diferentes técnicas de coordinación⁹⁶ como convenios⁹⁷, consorcios⁹⁸, la custodia del territorio; pero estos acuerdos deben existir desde el principio y no deben posponerse al momento de la regulación de los usos. Y ello sería posible si la futura regulación del espacio protegido marino se integrara en el procedimiento de declaración a las Administraciones competentes y a los agentes económicos. En cualquier caso, como señala MARTIN MATEO es difícil dicha integración si los distintos agentes intervinientes no interiorizan en sus competencias principales la dimensión ambiental⁹⁹, que como objetivo general, de acuerdo con LÓPEZ RAMÓN, debe mediatizar todas funciones públicas.

También se acude a estrategias para la defensa del dominio público marítimo-terrestre, el llamado “programa de adquisición de fincas” a través de lo que se conoce como la “custodia del territorio”, que según la definición legal (art. 3) de la Ley del patrimonio natural y de la biodiversidad constituye “un conjunto de estrategias o técnicas jurídicas a través de las cuales se implican a los propietarios y usuarios del territorio en la conservación y uso de los valores y los recursos naturales, culturales y paisajísticos” (arts. 72 y 73, *Ley Biodiversidad*). Es sabido que la gestión no comprende únicamente el ejercicio de actividades estrictamente ejecutivas o administrativas, sino que abarca el desempeño de poderes más amplios

relacionados con la política del espacio protegido, a saber, potestad planificadora, autorizadora, sancionadora, etc.¹⁰⁰.

Nos vamos a centrar en la potestad planificadora pues para que esa gestión sea óptima tiene basarse en una previa planificación, de ahí que hablemos de “planificación de la gestión”. Podría decirse que planificación es una técnica consustancial a la gestión de las AMPs y por ello debe ser muy ambiciosa, abarcando distintos ámbitos.

De este modo, la planificación se jalona en diferentes planes jerárquicos¹⁰¹ (que van de lo general a lo más detallado y específico), a saber: *ámbito nacional*, un programa (plan) de grandes sistemas de áreas protegidas e incluso específico de AMPs; *ámbito intermedio*, planes de ordenación de recursos en los que se insertan las áreas protegidas de una región; *ámbito AMP*, los planes de gestión de las AMPs, y los que de éstos, en su caso, emanen.

Tratándose del medio marino, de AMPs, la escala de planificación más general correspondería en primer lugar al *ámbito mundial*, aunque por el momento constituye una quimera; quizás lo más parecido y que ya empieza a ser una realidad es el *ámbito supranacional*, es decir, el *ámbito de la Unión Europea*, cuya labor ingente de desarrollos, tanto programáticos como -cada vez más- normativos, en breve dará sus frutos.

Lo cierto es que la *Ley Biodiversidad* es parca en general en esta materia pero quizá se debe a su carácter de norma básica, aunque dado el régimen competencial que afecta a las AMPs podría haberse explayado más para con ellas. Habrá que esperar a su desarrollo normativo.

No obstante, la *Ley Biodiversidad* algo apunta para lo que hemos acotado como el ámbito AMP.

En efecto, “La Conferencia Sectorial, a propuesta de las Comunidades autónomas litorales y de la Administración General del Estado, establecerá los criterios mínimos comunes de gestión aplicables a las Áreas Marinas incluidas en la Red” (art. 32.4).

Se prevé específicamente la aprobación de “planes o instrumentos de gestión que establezcan, al menos, las medidas de conservación necesarias y las limitaciones de explotación de los recursos naturales que procedan, para cada caso y para el conjunto de las áreas incorporables a la Red de Áreas Marinas Protegidas” (art. 32.2).

A efectos de la *Ley Biodiversidad* se entenderá por “Instrumentos de gestión: cualquier técnica de gestión de un espacio natural y de sus usos, que haya sido sometido a un proceso de información pública, haya sido objeto de una aprobación formal y haya sido publicado” (art. 3., apdo. 22).

Los recursos naturales y, en especial, los espacios naturales a proteger serán objeto de planificación con la finalidad de adecuar su gestión a los principios inspiradores señalados en el art. 2 de esta Ley. Los instrumentos de esta planificación,

con independencia de su denominación, tendrán los objetivos y contenidos establecidos en esta Ley¹⁰² (art. 15.1 y 2).

En efecto, al margen de nombres, lo importante es su contenido, como asimismo de forma reiterada lo indica la *Ley Biodiversidad*, a saber: “Las normas reguladoras de los espacios naturales protegidos, así como sus mecanismos de planificación de la gestión, determinarán los instrumentos jurídicos, financieros y materiales que se consideren precisos para cumplir eficazmente los fines perseguidos con su declaración” (art. 28.1). Asimismo, para la conservación de los espacios que conforman la Red Natura 2000 (art. 45), para áreas protegidas por instrumentos internacionales, los planes se podrán articular a través de las correspondientes figuras de planificación y gestión de dichos espacios (art. 56 c)¹⁰³.

En el ámbito nacional se adopta el Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, cuya finalidad es el establecimiento y la definición de objetivos, criterios y acciones que promuevan la conservación, el uso sostenible y, en su caso, la restauración del patrimonio, y se refiere expresamente a los recursos naturales marinos (art. 12).

Incorporará un diagnóstico de la situación y de la evolución del patrimonio natural y de la biodiversidad española, los objetivos a alcanzar durante su periodo de vigencia y las acciones a desarrollar por la Administración General del Estado, junto a las estimaciones presupuestarias necesarias para su ejecución. Elaborado por el Ministerio de Medio Ambiente, en colaboración con el resto de Ministerios y, muy particularmente, con los de Agricultura, Pesca y Alimentación y Fomento, contará con la participación de las Comunidades autónomas, y será aprobado por Consejo de Ministros. En su desarrollo podrán existir planes sectoriales de la Administración General del Estado, en el ámbito de sus competencias, para integrar los objetivos y acciones del Plan Estratégico Estatal en las políticas sectoriales, tanto en el medio terrestre como marino, sin perjuicio de que los planes de competencia de otros Departamentos, deban someterse, cuando así proceda, a la evaluación estratégica de planes y programas. La elaboración de los planes sectoriales incluirá la consulta a las Comunidades Autónomas y a los sectores implicados, y la correspondiente evaluación ambiental estratégica. El Consejo de Ministros, a propuesta conjunta del Ministerio de Medio Ambiente y de los Ministerios implicados, aprobará estos Planes sectoriales mediante Real Decreto (art. 13).

Con el fin de integrar sus objetivos y acciones en las políticas sectoriales que sean competencia de la Administración General del Estado, el Ministerio de Medio Ambiente y los Ministerios afectados elaborarán de forma conjunta los Planes Sectoriales que desarrollen el Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, tanto en el medio terrestre como marino (art. 14).

Muy importante es la previsión –como es sabido– de la creación de la red de áreas marinas protegidas (art. 32. 1 y 2), en línea con las directrices de la Unión Europea y del compromiso en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Jo-

hannesburgo, 2002) de establecer para el año 2012 una “Red Global de Áreas Marinas Protegidas” tanto en aguas jurisdiccionales como en alta mar, objetivo que fue fijado por la *Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible* celebrada en Johannesburgo (2002)¹⁰⁴.

La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002) destacó la necesidad de promover la conservación de los océanos, así como el mantenimiento de la productividad y la Biodiversidad de destacadas áreas marinas vulnerables, incluyendo aquéllas situadas más allá de los límites de la jurisdicción nacional para 2012. Dos años después, el Convenio sobre biodiversidad¹⁰⁵ prescribió la utilización del enfoque de precaución¹⁰⁶ –o la necesidad de proteger ecosistemas no estudiados– y del enfoque de ecosistema a la hora de abordar la conservación de la Biodiversidad más allá de las jurisdiccionales nacionales. Se propuso un doble enfoque para la conservación según el cual “la red de áreas protegidas marinas y costeras estaría asentada en un marco de prácticas de gestión sostenible del medio ambiente marino y costero a escala más amplia”.

Y asimismo para cumplir con los llamamientos procedentes de la Unión Europea respecto al medio marino, que han fraguado recientemente en la Directiva 2008/56 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) con el objetivo general de promover la utilización sostenible de los mares y proteger los ecosistemas marinos a través de lo que llama “estrategias marinas: programas de medidas”. En concreto, establece la obligación de proteger al menos un diez por ciento de la superficie de los fondos marinos antes del año 2010 para garantizar la sostenibilidad de las pesquerías y el mantenimiento de la Biodiversidad, así como 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 (ZECs), con arreglo a la Directiva 43/92/CEE, de 21 de mayo, de hábitats.

En cualquier caso, entre los instrumentos de gestión que pueden apoyarse la gestión de las AMPs destacan, sin duda, los conocidos Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORNs). En efecto, como reconoce la *Ley Biodiversidad* “son el instrumento específico para la delimitación, tipificación, integración en red y determinación de su relación con el resto del territorio, de los sistemas que integran el patrimonio y los recursos naturales de un determinado ámbito espacial, con independencia de otros instrumentos que pueda establecer la legislación autonómica” (art. 16.1).

Los PORNs constituyen lo que se ha identificado como *planificación de escala intermedia*¹⁰⁷, es decir, que no sea tan amplia como lo que veíamos *supra*, pero que no se ciña al perímetro de la AMP, es decir, que abarque un área suficientemente grande que llegue a cubrir las necesidades ecológicas y permita crear *zonas periféricas de protección*¹⁰⁸ y *corredores* que conecten a los espacios protegidos. Esto úl-

timo, como es sabido es muy importante para las AMPs, pues facilita la protección de las especies marinas; sin embargo, en principio no es necesario aprobar el PORN como paso previo a la declaración de AMP (vid. art. 35.1), de nuevo aparece la necesidad de aclaraciones y desarrollos normativos.

En esta escala media sería de gran utilidad la existencia de una *planificación integral de la zona costera* que sin duda estaría en conexión con los citados PORNs.

La *Ley Biodiversidad* establece que “El Ministerio de Medio Ambiente, con la participación de las Comunidades autónomas, elaborará, en el marco del Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, unas directrices para la ordenación de los recursos naturales a las que, en todo caso, deberán ajustarse los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que aprueben las Comunidades autónomas. Dichas directrices se aprobarán mediante Real Decreto, en un plazo máximo de dos años, previo informe del Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad” (Art. 16.2). “Es objeto de dichas directrices el establecimiento y definición de criterios y normas generales de carácter básico que regulen la gestión y uso de los recursos naturales, de acuerdo con lo establecido por la presente Ley” (art. 16.3).

CONCLUSIONES

En los últimos años el litoral español ha sufrido una transformación muy significativa y se ha convertido en un ámbito estratégico para la economía española, y queremos que lo siga siendo.

Bajo los mares se esconde un gran patrimonio biológico, al tiempo que se evidencia su deterioro, que amenaza incluso la cadena ecológica de la biosfera.

El conocimiento de la importancia del medio costero así como de sus amenazas ha motivado que los poderes públicos (en todo el mundo, y en todos los niveles administrativos) asuman una compleja responsabilidad, como es la función de conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica del medio costero.

La conservación y uso sostenible del inmenso patrimonio natural que albergan las costas “no puede abordarse de una manera fragmentaria”, sino que requiere una aproximación integradora que tenga en cuenta el funcionamiento de los ecosistemas litorales en su conjunto junto a las interacciones que producen los múltiples usos costeros.

Por ello se atisba una visión diferente de la gestión pública, orientada en función de la sociedad civil y de la ciudadanía, que utilizará la negociación, el pacto y el consenso, antes que la imposición sin diálogo, lo que se conoce como gobernanza¹⁰⁹.

En definitiva, no se trata sólo de “hacer lo mismo pero mejor” sino de hacer “otras cosas”, pues el *desideratum* es muy grande, a saber: cambiar el modelo de gestión (mercantilista) de la costa, por la “gestión eficiente” que reclamamos. Pero

para ello de antemano hace falta pactar con la naturaleza, sin pretender dominarla¹¹⁰; haría falta entonces “un pacto nacional” para la Biodiversidad costera...

De momento, tenemos algo que puede hacer las veces y que está ya a nuestro alcance, nos referimos obviamente a las AMPs.

Y para ello no hay más que recordar la concepción moderna de los espacios protegidos, con la integración de los usos compatibles con la conservación, y además en su contexto oportuno, a saber, el enfoque de ecosistema o ecosistémico, o lo que es lo mismo, el enfoque global integrador de las actividades marítimas que responda a las necesidades del ecosistema.

En definitiva, dada la gran confluencia de usos en la costa, la gestión integradora o consensuada con todos los actores sociales, agentes económicos, Administraciones involucradas en la protección del medio marino junto al fomento del uso sostenible del medio marino constituyen dos caras de la misma moneda, y asimismo debe ser el *modus operandi* normal de la gestión de cualquier AMP si se quiere que tenga éxito.

La declaración de AMPs, en virtud de la *Ley Biodiversidad* constituye, entonces, un medio excelente para que los poderes públicos ejerzan -de una vez por todas- esa responsabilidad para con la costa. Las AMPs, y mejor aún, las redes de AMPs, logran en gran medida ese propósito integrador y además sostenible tan característico de la gestión eficiente, y tan necesitado en la costa.

Por ello, el trabajo que precede ha pretendido revisar las cuestiones más relevantes del régimen jurídico de las AMPs a propósito del nuevo marco normativo español para la protección de la biodiversidad -con la aprobación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad-; y asimismo con el propósito de servir de ejemplo para gestionar de forma sostenible todo el litoral.

Se trata de una Ley de protección de *toda* la naturaleza, las anteriores leyes en la materia protegían parte de la naturaleza, la terrestre fundamentalmente. De esta manera, se puede decir que al igual que los primeros espacios protegidos -los “parques nacionales”- y, por ende, las leyes que los respaldaron sirvieron para acercar a los ciudadanos de las urbes (los “urbanitas”) al campo, a la naturaleza; la *Ley Biodiversidad* -como así la hemos llamado- servirá para acercar a los habitantes del medio humano por excelencia, es decir, del medio terrestre (los “terricolas”) al mar, ese medio todavía bastante desconocido pero muy importante.

No hay que olvidar que el desconocimiento y la falta de estudio de nuestras costas es todavía una asignatura pendiente.

Además, hay que conocer y proteger el medio costero pues su “estado de salud” -que depende de muchas cuestiones, algunas más cercanas y otras más remotas, pero no por ello menos importantes, como es, por ejemplo, la subida del ni-

vel mar, provocada por el cambio climático- redundante en la (calidad de) vida de la humanidad. Naciones Unidas estima que una subida de un metro en el nivel de los mares, hará que hasta 145 millones de personas se conviertan en “refugiados medioambientales”¹¹¹.

Para conseguir estos objetivos es imprescindible contar con leyes específicas que reflejen la singularidad del medio costero, como es nuestra *Ley Biodiversidad*. Personalmente estoy bastante satisfecha con esta Ley pues establece las bases –que fueron ya planteadas en mis trabajos- para proteger adecuadamente la biodiversidad marina.

La *Ley Biodiversidad* debe servir de acicate para que la estrategia de las AMPs en el ordenamiento español -que “no goza de muy buena salud”- sea una práctica habitual y eficaz, en un país como el nuestro, con un patrimonio natural marino muy relevante, y además de esta forma aseguramos -aunque sea un mínimo-, una gestión eficiente en la costa.

No obstante, dada la atribución competencial respecto a la protección de la Biodiversidad marina, consideramos que la *Ley Biodiversidad* es la norma cabecera para la protección del medio marino- no hay que olvidar el carácter de legislación básica de la *Ley Biodiversidad* para la protección del patrimonio natural en general-; que deberá ser desarrollada para contemplar íntegramente el régimen jurídico de las AMPs, es decir, para acoger claramente la atribución competencial –especificando, entre otras cosas, el límite de las AMPs mixtas-, detallando los pormenores de la red de AMPs, regulando detenidamente los instrumentos de planificación y de gestión, etc..

Y si las AMPs pueden cambiar moldes a la hora de ordenar la costa, las redes de AMPs, con sus corredores..., todavía pueden potenciar esa dirección, pues se amplía en gran medida la medida proteccionista, obligando así a que prácticamente todo el ámbito costero está tamizado de antemano por la dimensión ambiental.

BIBLIOGRAFÍA

ALONSO GARCÍA, E., LOZANO CUTANDA, B., *Diccionario de Derecho Ambiental*, Iustel, Madrid, 2006

BARRAGÁN, J.M., *Las Áreas litorales de España. Del análisis geográfico a la gestión integrada*, Ariel, Barcelona, 2004.

BATISSE, M., “El programa internacional sobre el hombre y la biosfera”, *Ecología y protección de la naturaleza*, Blume, Barcelona, 1982.

CANALES ALIENDE, J.M., “Gobernabilidad y gestión pública”, en OLÍAS DE LIMA, B. (Coord), *La nueva gestión pública*, Prentice Hall, Madrid, 2001.

DAY, J. C., ROFF, J.C., *Planning for Representative Marine Protected Areas. A Framework for Canada’s Oceans*, WWF, Toronto, 2000.

GONZÁLEZ GIMÉNEZ, J., *Mar Mediterráneo: Régimen jurídico internacional. De las zonas de pesca a las zonas de protección*, Atelier, Barcelona, 2007.

KELLEHER, G., *Guidelines for marine Protected Areas*, IUCN, Gland, 1999.

MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental*, vol.III, con la colaboración de J.J. DÍEZ SÁNCHEZ, Trivium, Madrid, 1997.

MARTÍN MATEO, R., *La gallina de los huevos de cemento*, Thomson-Civitas, Pamplona, 2007.

OCDE, *Gestión de zonas costeras, políticas integradas*, Ediciones Mundiprensa, Madrid, 1995.

OCEANA, *Propuesta de áreas marinas de importancia ecológica: Atlántico Sur y Mediterráneo español” realizado por la organización internacional*, Fundación Biodiversidad, 2008.

ORTIZ GARCÍA, M., *La conservación de la biodiversidad marina: Las áreas marinas protegidas*, COMARES, Granada, 2002.

ORTIZ, GARCÍA, M., *La gestión eficiente de la zona costera. Los parques marinos*, Tirant lo blanch, Valencia 2003.

RAMOS ESPLÁ, A.A., VALLE PÉREZ, C., BAYLE SEMPERE, J.T., SÁNCHEZ LIZASO, J.L., *Áreas Marinas Protegidas como herramientas de Gestión Pesquera en el Mediterráneo* (Área COPEMED), Serie Informes y Estudios COPEMED nº 11, 2004.

SANZ LARRUGA, F.J., “La protección ambiental del litoral. Hacia una gestión sostenible e integrada de las zonas costeras”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 2000.

SANZ LARRUGA, F.J., *Bases doctrinales y jurídicas para un modelo de gestión integrado y sostenible del litoral de Galicia*, Xunta de Galicia-Consellería Medio Ambiente, 2002.

SUÁREZ DE VIVERO, J.L., *Las aguas interiores en la ordenación del litoral*, MOPT, Madrid, 1992.

THORNE-MILLER, B., CATENA, J., *The living ocean: understanding and protecting marine biodiversity*, Island Press, Washington, 1991.

VALENCIA MARTÍN, G., “¿De quién es el mar?: La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de protección del medio marino”, en SOSA WAGNER, W. (coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI, Libro homenaje a Ramón Martín Mateo*, vol. III, Tirant lo blanch, Valencia, 2000.

VV.AA., *Evolución de las zonas costeras*, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 2008.

VV.AA., *Actividades humanas en los mares de España y Mares de España*, Ministerio de medio Ambiente, del Medio Rural y Marino, Madrid, 2009.

VV.AA., *Actividades humanas en los mares de España y Mares de España*, Ministerio de medio Ambiente, del Medio Rural y Marino, Madrid, 2009.

WWF, *El litoral mediterráneo: importancia, diagnóstico y conservación*, 2002.

WWF, *Conservando nuestros paraísos marinos. Propuesta de Red Representativa de Áreas Marinas Protegidas en España*, 2005.

- 1 Como claro ejemplo lo tenemos en la instalación de los llamados “parques eólicos marinos” que ha ido precedido de un concienzudo Estudio estratégico ambiental del litoral español -publicado mediante la Resolución de 30 de abril de 2009, de la Subsecretaría de la Presidencia- cuyo objetivo es determinar las zonas del dominio público marítimo-terrestre que, sólo a efectos ambientales, reúnen condiciones favorables para la ubicación de instalaciones eólicas marinas. Para ello se han delimitado las zonas de exclusión y las zonas aptas. A su vez, para las zonas aptas se ha establecido una gradación para la implantación de parques eólicos en función de los condicionantes ambientales. En definitiva, dicho Estudio constituye un mecanismo preventivo de protección del medio ambiente frente a un futuro despliegue de parques eólicos en el medio marino, de forma que, una vez publicado, las solicitudes de reserva de zona de los promotores de parques eólicos sólo podrán realizarse dentro de las zonas declaradas aptas. Con carácter previo a su aprobación, el Estudio ha sido sometido a información pública así como al procedimiento previsto en la Ley 9/2006, de 28 de junio, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas sobre el medio ambiente. En el gráfico del final del Estudio, el conocido como Mapa Eólico Marino, se muestra la zonificación definitiva, a saber: las “zonas de exclusión”, las “zonas aptas con condicionantes” y las “zonas aptas”.
- 2 Como se constata de forma muy clara y amena en MARTÍN MATEO, R., *La gallina de los huevos de cemento*, Thomson-Civitas, Pamplona, 2007.
- 3 Para mayor información se puede consultar VV.AA., *Actividades humanas en los mares de España y Mares de España*, Ministerio de medio Ambiente, del Medio Rural y Marino, Madrid, 2009.
- 4 Todavía tengo muy presente la ausencia de literatura, el vacío legal, en definitiva el desinterés por la protección del medio marino que había al inicio de la década de los noventa, cuando emprendí la labor investigadora para elaborar mi tesis doctoral sobre el régimen jurídico de las áreas marinas protegidas.
- 5 Procedentes tanto del contexto internacional y supranacional -la Unión Europea- como del nacional. Cabe destacar que la Unión Europea está realizando una labor verdaderamente ingente para gestionar sosteniblemente los mares, como lo demuestran los numerosos documentos y normas adoptadas de un tiempo a esta parte.
- 6 Como se evidencia en VV.AA., *Evolución de las zonas costeras*, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 2008.
- 7 BARRAGÁN, J.M., *Las áreas litorales de España. Del análisis geográfico a la gestión integrada*, Ariel, Barcelona, 2004.
- 8 Aunque realmente el ámbito de los espacios protegidos puede ser cualquiera, lo cierto es que lo habitual es que se ubiquen también el litoral como tendremos ocasión de conocer en el trabajo.
- 9 Publicada por Tirant lo blanch, Valencia, 2003, págs. 32 y ss.
- 10 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.
- 11 Las “aguas de transición” son las “masas de agua superficial próximas a la desembocadura de los ríos que son parcialmente salinas como consecuencia de su proximidad a las aguas costeras, pero que reciben una notable influencia de flujos de agua dulce” (art. 2).
- 12 De nuevo nos remitimos a mi monografía.
- 13 Que siguiendo a CANALES ALIENDE- significa que el gobierno deberá actuar conforme a los siguientes principios: 1) percepción de la legitimidad; 2) la importancia central del papel de los ciudadanos; 3) la visión de un proyecto sobre la sociedad en la que actúa; d) la adaptación de la gestión pública, en CANALES ALIENDE, J.M., “Gobernabilidad y gestión pública”, en OLÍAS DE LIMA, B., (coord.), *La nueva gestión pública* Prentice Hall, Madrid, 2001, pág. 38. Asimismo es oportuna la consulta del Libro blanco sobre la Gobernanza Europea (Documento COM (2001) 428 final).
- 14 Como es la actual Ley de Costas, que si se aplicara nos proporcionaría muchas sorpresas agradables.
- 15 Como lo señala SANZ LARRUGA, F.J., “La protección ambiental del litoral español. Hacia una gestión sostenible e integrada de las zonas costeras” en *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, nº 4, 2000, pág. 479. No obstante, últimamente se están realizando muchos avances para encontrar dicho “método” tanto por parte del Estado como de las CCAA, como lo atestiguan la aprobación de numerosos convenios entre el Estado y las distintas CCAA sobre la materia en cuestión, la aprobación de planes de ordenación de la costa, de órganos específicos, y por supuesto la aportación de la doctrina. En este sentido, de nuevo traemos a colación a SANZ LARRUGA, F.J., *Bases doctrinales y jurídicas para un modelo de gestión integrado y sostenible del litoral de Galicia*, Xunta de Galicia-Consellería Medio Ambiente, 2002.
- 16 Esta información procede de WWF, *Conservando nuestros paraísos marinos. Propuesta de Red Representativa de Áreas Marinas Protegidas en España*, 2005.
- 17 Sobre los datos cuantitativos como cualitativos de nuestro medio marino se ha consultado: WWF, *Conservando nuestros paraísos marinos...*, op. cit.
- 18 Por ello el Gobierno de la nación, a través de la Fundación Biodiversidad, dependiente del Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, ha puesto en marcha el proyecto LIFE + INDEMARES, que cuenta con financiación de la Unión europea, para estudiar áreas marinas susceptibles de protección, y en concreto desarrollar la “Red Natura 2000 marina”.
- 19 La montaña submarina de “El Cachucho” o también conocido como banco Le Danois, debido al investigador francés, Edouard Le Danois -que en la década de los treinta del siglo pasado- estudió la zona. Se trata de una montaña submarina de 4500 metros de altura situada a unas 36 millas marinas de la costa de Asturias, en la cual se ha encontrado una extraordinaria biodiversidad marina con casi 600 especies. El Consejo de Ministros, el 14 de marzo de 2008, aprobó un Acuerdo en el que se adoptan una serie de medidas destinadas a su protección. De la misma manera se prevé iniciar los trámites para la elaboración del PORN y su futura declaración como AMP, tal y como establece la Ley biodiversidad (art. 32).
- 20 Datos proporcionados por el informe “Propuesta de áreas marinas de importancia ecológica: Atlántico Sur y Mediterráneo español” realizado por la organización internacional Oceana y la Fundación Biodiversidad en diciembre de 2008.
- 21 *Ibidem*.
- 22 Como lo ha manifestado Ricardo Aguilar, director de investigación y proyectos de Oceana en Europa.

- 23** La falta de coordinación tiene no solamente lugar entre los diferentes niveles de acción, sino también en el seno de cada Administración, entre los diferentes departamentos.
- 24** Este informe es publicado como WEIZSÄCKER, E. U., LOVINS, L.H., LOVINS, A.B., Factor 4 (trad. esp. A. Kovacsics), Círculo de Lectores-Galaxia Gutenberg, Barcelona, 1997.
- 25** “Revolución marina” que la compararíamos asimismo con la “revolución energética” que en estos momentos se está produciendo con la incorporación masiva de las energías renovables, y un uso eficiente de la energía. Realmente nos atreveríamos a decir que ambas revoluciones constituyen dos caras de la misma moneda porque precisamente el mayor aporte energético va a proceder del mar, fundamentalmente a través de la biomasa marina y la eólica marina. Y además no hay que olvidar que el mar es el mayor “secuestrador” o sumidero de dióxido de carbono; dato éste muy importante para paliar uno de los problemas (ambientales) más relevantes que tiene planteado la humanidad, como es el llamado “cambio climático”.
- 26** En una entrevista concedida a la *La Vanguardia*, el 12 de enero de 2009.
- 27** Y ambas vertientes conforman la noción amplia del concepto de “Derecho Ambiental”. Sobre este particular y aplicado al ambiente marino, vid. mi monografía: *La conservación de la biodiversidad marina: Las áreas marinas protegidas*, COMARES, Granada, 2002, págs. 199 y ss.
- 28** Ambos tratamientos son importantes y se necesitan, y en breve serán objeto de una regulación legal conjunta -específica además para el medio marino- fruto de la incorporación al Ordenamiento español de la conocida como “Directiva marco sobre la estrategia marina” (Directiva 2008/56/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).
- 29** Me estoy refiriendo a las publicaciones de las que fue objeto mi tesis doctoral, a saber, *La conservación de la biodiversidad marina: las áreas marinas protegidas...*, op. cit., y *La gestión eficiente de la zona costera. Los parques marinos*, Tirant lo blanch, Valencia, 2003, 422 págs., pues en ambas y en in extenso es reiterativa esta “demanda”.
- 30** Enfoque adoptado por las Partes del Convenio sobre la Biodiversidad, y tiene los siguientes caracteres:
- Es integrado, reconociendo que los ecosistemas funcionan como entidades completas y requieren ser manejados como tales y no por partes. Esto implica trascender los límites jurisdiccionales, dado que los ecosistemas por lo general traspasan las fronteras entre Estados y países.*
- Adopta una visión a largo plazo, se los ve en un marco de paisajes completos y décadas, trabajando en varias escalas y dimensiones de tiempo. Reconociendo que los ecosistemas son dinámicos y que cambian constantemente.*
- Incluye a la gente, se relacionan explícitamente las necesidades humanas con la capacidad biológica de los ecosistemas para satisfacerlas.*
- Mantienen el potencial productivo de las unidades, según este enfoque, la gestión no es acertada a menos que preserve o aumente la capacidad de un ecosistema para producir los beneficios deseados en el futuro.*
- 31** Mediante el Real Decreto 432/2008, de 12 de abril, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales.
- 32** Art. 11 del Real Decreto 432/2008, de 12 de abril, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales.
- 33** Para mayor información sobre Derecho comparado en la materia, vid. ORTIZ GARCIA, M., *La conservación de la biodiversidad marina: las áreas marinas protegidas...*, op. cit., págs. 383 y ss.
- 34** Esta información procede de WWF, *Conservando nuestros paraísos marinos...*, op. cit.
- 35** De hecho la falta de conocimiento sobre el medio marino lo calificaba como de “amenaza remota” de la biodiversidad marina en ORTIZ GARCIA, M., *La conservación de la biodiversidad marina: las áreas marinas protegidas...*, op. cit., págs. 49 y ss.
- 36** Como se puede constatar del análisis del Derecho Comparado, que realicé en *La conservación de la biodiversidad marina: las áreas marinas protegidas...*, op. cit., págs. 397 y ss.
- 37** Se realiza otra referencia al medio marino cuando a efectos de su consideración como protegido, se tendrá en cuenta, entre otros, “constituir una muestra representativa de los principales sistemas naturales y de los hábitat característicos, terrestres y marinos, del Archipiélago” (art. 48. 2.b).
- 38** *La cursiva es nuestra. Por “zonas marinas de les Illes Balears” entendemos las aguas marinas más próximas a su costa, aunque sin saber, a ciencia cierta, las distancias.*
- 39** Asimismo también en esta norma se realiza otra alusión al medio marino; esta vez, cuando se refiere a los “planes de ordenación de los recursos naturales” que deberán ser respetuosos “en el ámbito marino, con la competencia en materia de pesca” (art. 7. 3).
- 40** Con la expresión “de influencia autonómica” queremos señalar que es el medio marino más cercano al territorio de la Comunidad Autónoma, pues es el más relevante para sus intereses autonómicos. Ciertamente no son conceptos precisos y por ello necesitarían de su concreción, como intentaremos hacerlo en el epígrafe dedicado al régimen competencial de las AMPs.
- 41** Usamos esta terminología para hacer hincapié que se trata de espacios fundamentalmente terrestres, aunque acojan en su seno alguna parte marina.
- 42** Para conocer con mayor profundidad a las AMPs se pueden consultar los capítulos V y VI, dedicados respectivamente a su “concepto” y “caracterización” en ORTIZ GARCIA, M., *La conservación de la biodiversidad marina...* op. cit., págs. 91 y ss. Asimismo, dándole otro enfoque es oportuno consultar la voz “Áreas Marinas Protegidas” en la que participé, en ALONSO GARCÍA, E., LOZANO CUTANDA, B., *Diccionario de Derecho Ambiental*, Iustel, Madrid, 2006, págs. 91 y ss.
- 43** Sobre esta tipología, vid. ORTIZ GARCIA, M., *La conservación de la biodiversidad marina...* op. cit., pág. 108.
- 44** En ORTIZ GARCIA, M., *La conservación de la biodiversidad marina...* op. cit., págs. 129 a 130.
- 45** Se entiende hasta la ZEE en el océano Atlántico y mar territorial-plataforma continental en el mar Mediterráneo.

- 46 De momento, lo que hay es un Acuerdo del Consejo de Ministros, del 14 de marzo de 2008, mediante el cual se adoptan una serie de medidas destinadas a su protección.
- 47 Vid. el Decreto 78/2001, de 2 de abril, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (DOGV n° 3979, de 12 de abril de 2001).
- 48 Vid. el Decreto 58/2005, de 11 de marzo, del Consell de la Generalitat, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Serra Gelada y su zona litoral.
- 49 Aunque hay honrosas excepciones como los Parques Naturales de la Sierra de Irta y de Serra Gelada.
- 50 Regulada en la Ley 5/2007, de 3 de abril.
- 51 Y asimismo se podría integrar el Refugio Nacional de caza de las islas Chafarinas, declarado mediante el Real Decreto 1115/1982, de 17 de abril, pues acoge evidentemente una zona marina, y actualmente es además ZEPA. Esta “declaración extraña” constituye un antecedente en la protección de áreas marinas en España, cuando no había respaldo legal alguno en la legislación pertinente.
- 52 A este bloque habría que sumar las “variedades autonómicas” -aunque se suelen asimilar nominal y por contenido a las citadas en el texto legal que comentamos-, ya que la Ley biodiversidad tiene carácter de ley básica en la materia, y además por la vinculación explícita que realiza dicha ley a efectos competenciales entre los espacios “costeros-marinos” y las CCAA (art. 36.1).
- 53 Respecto a la adopción de Convenios internacionales está claro de acuerdo con el artículo 149.1.3º de la CE, que se atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales. De esta manera no hay duda que corresponde al Estado español, unitariamente considerado, la firma de los Convenios internacionales, siendo indiferente el contenido que tenga el Convenio. Otra cuestión distinta es la ejecución de los Tratados, que ya no es indiferente el contenido de los Convenios, y como es sabido, el Derecho internacional no condiciona en principio la distribución interna de competencias; de esta forma habrá que acudir a la distribución competencial de que se trate.
- 54 A excepción de las especialidades que suponían alta mar, la Antártida, y los fondos oceánicos.
- 55 No obstante, existen otras normas internacionales sobre espacios protegidos o sobre el medio natural que pueden ser aplicables a las AMPs, dada la generalidad de sus contenidos, como por ejemplo, el Convenio del Patrimonio de la Humanidad.
- 56 Respecto al Anexo V se ha aprobado el Apéndice 3 en el que se establecen los Criterios para la Identificación de las Actividades Humanas a efectos del Anexo V; y también se han aprobado las Estrategias a seguir para la Aplicación de dicho Anexo, así como un Plan de Acción para el periodo 1998-2003.
- 57 Este Protocolo sustituye al anterior sobre Áreas Protegidas, adoptado en Ginebra en 1982, ya que la importancia de las modificaciones introducidas en la revisión hecha durante la Novena Reunión de las Partes Contratantes de 1995, así lo aconsejaron. El citado Protocolo cuenta con tres Anexos y un Apéndice que versan respectivamente sobre los criterios para la selección de las ZEPIM, lista de especies en peligro o amenazadas y lista de especies cuya explotación se regula, y sobre los criterios para la preparación de los inventarios.
- 58 España es el país que cuenta en la actualidad con un mayor número de espacios que han conseguido esta denominación, que muchas veces se solapa con la de AMPs, a saber: Isla de Alborán, Cabo de Gata-Níjar, Fondos Marinos del Levante Almeriense, Acantilados de Marro-Cerro Gordo, Islas Medes, Cabo de Creus, Islas Columbretes, Mar Menor, y zona oriental mediterránea de la costa de Murcia.
- 59 Como hice especial hincapié en ORTIZ GARCÍA, M., *La gestión eficiente de la zona costera...* op. cit., págs. 59 y ss.
- 60 Aunque existen algunos ejemplos de Reservas de la Biosfera marinas, sin duda, el Parque Marino del Arrecife de la Gran Barrera Australiana constituye el mejor ejemplo de esta estrategia. En España tienen interés (por comprender zonas costeras) las Reservas de la Biosfera de Doñana, isla de Lanzarote, isla de Menorca, Urdaibai e isla de El Hierro; de Cabo de Gata-Níjar. Asimismo, cabe destacar una reserva de la biosfera española transfronteriza, la conocida Reserva intercontinental del Mediterráneo (entre España y Marruecos).
- 61 Que responde a las siglas anglosajonas de “Man and Biosphere” (El hombre y la biosfera), programa de la UNESCO que se creó en 1974, ante la necesidad de reconciliar la protección de los ecosistemas naturales y seminaturales con los usos humanos, y todo ello respaldado con investigaciones interdisciplinarias. 61.págs. 455 y ss.
- 62 En España tienen interés (por comprender zonas costeras) las Reservas de la Biosfera de Doñana, isla de Lanzarote, isla de Menorca, Urdaibai e isla de El Hierro; de Cabo de Gata-Níjar.
- 63 Las Zonas de Especial Protección para las Aves son definidas como “los espacios del territorio nacional y de las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción nacional, incluidas la zona económica exclusiva y la plataforma continental, más adecuados en número y en superficie para la conservación de las especies de aves incluidas en el anexo IV de esta Ley y para las aves migratorias de presencia regular en España, serán declaradas como Zonas de Especial Protección para las Aves” (art. 43).
- 64 Los Lugares de Importancia Comunitaria son definidos como “aquellos espacios del conjunto del territorio nacional o de las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción nacional, incluidas la zona económica exclusiva y la plataforma continental, aprobados como tales, que contribuyen de forma apreciable al mantenimiento o, en su caso, al restablecimiento del estado de conservación favorable de los tipos de hábitat naturales y los hábitat de las especies de interés comunitario, que figuran respectivamente en los Anexos I y II de esta Ley, en su área de distribución natural” (art. 42.1).
- 65 Ello es así si obviamos la reserva de la biosfera intercontinental del Mediterráneo. Asimismo cabe señalar que existe un proyecto de ampliación de esta “AMP transfronteriza” a aguas españolas (adyacentes a Cataluña y Baleares).
- 66 Para mayor información sobre las “AMPs transfronterizas”, y también del “santuario del Mediterráneo”, vid. ORTIZ GARCÍA, M., *La conservación de la biodiversidad marina...* op. cit., págs. 276 y ss.
- 67 SUÁREZ DE VIVERO, J.L., *Las aguas interiores en la ordenación del litoral...*, op. cit., pág. 31.
- 68 La cursiva es nuestra.
- 69 Como lo recogen claramente las Sentencias del Tribunal Supremo de 20 de septiembre de 1984, y de 28 de febrero de 1986.

70 En efecto, del régimen competencial recogido en la Ley 22/1988, 28 de julio, de Costas, que para mayor abundamiento, ha sido modificada puntualmente por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, incorporando el siguiente párrafo:

“La competencia autonómica sobre ordenación territorial y del litoral, a la que se refiere el párrafo anterior, alcanzará exclusivamente al ámbito terrestre del dominio público marítimo-terrestre, sin comprender el mar territorial y las aguas interiores” (art. 114)

71 Y asimismo de la doctrina administrativista con la espléndida aportación de VALENCIA MARTÍN, G., “¿De quién es el mar?: La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de protección del medio marino” en, SOSA WAGNER, F., *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI, Libro homenaje a Ramón Martín Mateo*, vol. III, Tirant lo blanch, Valencia, 2000, págs. 3589 y ss. También en ORTIZ GARCÍA, M., *La conservación de la biodiversidad marina...*, op. cit., págs. 610 y ss. Otro relevante apoyo en este mismo sentido se encuentra en el Informe del Consejo de Estado sobre las competencias de las CCAA en la protección del medio marino, requerido precisamente por el extinguido Ministerio de Medio Ambiente, en el año 2007.

72 La cursiva es nuestra.

73 La cursiva es nuestra.

74 La cursiva es nuestra.

75 La cursiva es nuestra.

76 Como se desprende del epígrafe: *La vis atractiva estatal sobre las “funciones del mar”* en ORTIZ GARCÍA, M., *La conservación de la biodiversidad marina...*, op. cit., págs. 638 y ss.

77 Y asimismo se constata en el Derecho comparado, donde destaca la gran presencia de la Administración central, incluso en países descentralizados como puede ser Italia donde las “regiones” tienen la titularidad sobre los espacios protegidos terrestres, mientras que las “reservas marinas” como así se les llama a las AMPs, corresponden a la Administración del Estado.

*Sin embargo, en principio puede considerarse que existen dos importantes excepciones a esta regla, a saber: Estados Unidos y Australia. Se trata, como es sabido, de dos países con gran tradición federalista, que sin duda se refleja en la titularidad de las AMPs, aunque dicha excepción también es matizada. Para mayor detalle sobre estas cuestiones, vid. ORTIZ GARCÍA, M., *La conservación de la biodiversidad marina...*, op. cit., págs. 417 y ss.*

78 La cursiva es nuestra, y se pretende hacer notar la diferencia entre el ámbito terrestre y el marino, pero en esta ocasión esa diferencia aparece condicionada por una expresión no muy afortunada, cual es, la de “continuidad ecológica” que vamos a tener oportunidad de criticar en el texto.

79 La cursiva es nuestra.

80 Lo de “casuística” viene del precepto en cuestión (art. 36.1) que señala que habrá que constatar “en cada caso” que el ecosistema marino tenga continuidad ecológica con el espacio natural terrestre, objeto de protección.

81 Sobre la caracterización del litoral, vid. WWW/Adena, *El litoral mediterráneo: importancia, diagnóstico y conservación*, 2002.

82 Aunque cabe señalar que sí existe en España, pues se había optado por esta “fórmula” de atribución competencial con la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la red de parques nacionales, para otorgar al Estado “la gestión de los parques nacionales declarados sobre aguas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional, cuando el ecosistema protegido carezca de continuidad ecológica con la parte terrestre o la zona marítimo-terrestre situadas en la Comunidad Autónoma” (art. 16.2). Aparece de nuevo la dichosa expresión, esto es, la “continuidad ecológica”; aunque esta vez la vincula a “la parte terrestre o la zona marítimo-terrestre” sin más, es decir, sin necesidad de su protección. Y además esta vez aparece el espacio de la “zona marítimo-terrestre”. Ambas distinciones, sin embargo, no afectan a la argumentación esgrimida en el texto. Pues jurídicamente la zona marítimo-terrestre se asimila al terrestre, y respecto a la omisión de la necesidad de protección del espacio terrestre, se puede considerar que se sobrentendía protegido pues el legislador tiene la misma intención, es decir, otorgar la gestión a las CCAA de los parques nacionales mixtos, es decir, los terrestres que abarcan un ámbito marino colindante.

83 Como se puede revisar en ORTIZ GARCÍA, M., *La conservación de la biodiversidad marina...*, op. cit., págs. 383y ss.

84 Mediante la Ley 41/1997.

85 La cursiva es nuestra.

86 Resumidamente nos ceñimos a la experiencia americana ya que fue la pionera y sirvió de modelo a la australiana, que la secundaría años más tarde.

En Estados Unidos, los Estados federales pueden crear AMPs hasta una distancia de tres millas náuticas que coincide con la antigua anchura del mar territorial con base en la Submerged Land Act de 1953, que les concede la “propiedad” del lecho, subsuelo y recursos piscícolas hasta esa distancia. El Estado federal puede crear AMPs, los llamados “santuarios marinos”, a partir de esa distancia, de esas tres millas marinas.

Para completar la experiencia norteamericana hay que referirse a otra ley, la Coastal Zone Management Act de 1972, que permite a los Estados federados obtener fondos del Gobierno federal para el estudio y ejecución de planes de gestión en su litoral que incluye asimismo la posibilidad de establecer AMPs. De esta manera, el Estado federal conseguía intervenir en esas tres primeras millas marinas sin usurpar los derechos de los Estados. Hay que hacer notar que en el momento de cerrar este trabajo se conocía la noticia de la aprobación de una macro ley para la gestión de las tierras públicas de los Estados Unidos (Omnibus Public Land Management Act of 2009), que por supuesto consta de un apartado específico para las zonas costeras y estuarinas, el medio marino y los Grandes Lagos (Título XII “Océanos”). Suponemos que será una acertada aportación al ya oportuno marco normativo de la gestión de la costa norteamericana.

*En ORTIZ GARCÍA, M., *La conservación de la biodiversidad marina...*, op. cit., pág. 652.*

87 Como puede verse in extenso en ORTIZ GARCÍA, M., *La conservación de la biodiversidad marina...*, op. cit., págs. 106 y ss.

88 La determinación del componente longitudinal no suscita problemas, puesto que en general no recorta ningún ecosistema si no son cuencas hidrográficas.

- 89 OCDE, *Gestión de zonas costeras, políticas integradas*, Ediciones Mundiprensa, Madrid, 1995, pág. 32.
- 90 De acuerdo con el Convenio de Derecho del Mar (art. 8).
- 91 La línea de base, que el Convenio de Derecho del Mar llama "normal" es "(...) la línea de bajamar a lo largo de la costa, tal como aparece mediante el signo apropiado en cartas a gran escala reconocidas oficialmente por el Estado ribereño" (artículo 5). No obstante, esta regla de principio sufre modulaciones o excepciones dependiendo de condiciones geográficas especiales, como son las bahías, estuarios, etc. (vid. arts. 6, 7, 8, 9 y 10). La "modulación" más frecuente de la línea de base normal es la llamada "línea de base recta", que en las costas con profundas aberturas y escotaduras o en las que haya islas a lo largo de la costa, que sin apartarse sensiblemente de las costas, va unir los puntos apropiados (art. 7). Las "líneas de base recta" eran pensadas, en principio, sólo para ser utilizadas en aquellas costas muy accidentadas geográficamente, pero ha resultado ser la técnica utilizada por la mayoría de los países, porque con este trazado el espacio que queda desde la línea de base recta a la tierra firme es mayor. Así sucede, por ejemplo, en España mediante el Real Decreto 2510/1977, de 4 de agosto. En definitiva se evidencia que hay diferentes posibilidades de consistencia de las aguas interiores en función del método adoptado para la medición del mar territorial. Asimismo, sobre la determinación de las aguas interiores, vid. SUÁREZ DE VIVERO, J.L., *Las aguas interiores en la ordenación del litoral*, MOPT, Madrid, 1992, págs. 15-17.
- 92 En la actualidad, el Ministerio de Medio Ambiente y de Medio Rural y Marino, a través de la Secretaría General de Mar, y más en concreto, de la Dirección General de Recursos pesqueros y Acuicultura, es la competente para declarar y gestionar los espacios protegidos en el mar, con independencia de su ubicación.
- 93 Decimos "en principio" pues en buena lógica si se trata de una AMP ambas partes deberían guardar una proporción, en otras palabras, que la parte marina no fuera irrelevante en relación con la terrestre.
- 94 Precisamente con el empeño de que no se declararán más AMPs honoríficas o "de papel" publiqué mi segunda monografía sobre AMPs, pero esta vez centrada en su gestión, a saber, *La gestión eficiente de la zona costera. Los parques marinos*, Tirant lo blanch, Valencia 2003.
- 95 En este sentido, la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de espacios naturales de la Comunidad Valenciana inserta una cláusula abierta con respecto a la participación de los ciudadanos, eso sí "afectados por la declaración", cuando establece que "se podrán utilizar otras formas y medios de participación" (art. 26.3).
- 96 Vid. las diversas técnicas de coordinación en CALERO RODRIGUEZ, J. R., *Régimen jurídico de las Costas Españolas...*, op. cit., págs. 135-154.
- 97 La Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el inventario de espacios naturales protegidos y se establecen medidas de adicionales para su protección, establece que para la mejor coordinación de la acción administrativa sobre el territorio, podrán celebrarse convenios de cooperación entre la Agencia de medio ambiente y las distintas instancias públicas implicadas (Capítulo IV).
- 98 Arts. 6 y 7 de la Ley de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común, de 24 de noviembre de 1992.
- 99 MARTIN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental*, vol. III..., op. cit., pág. 373.
- 100 MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental*, vol. III, con la colaboración de J.J. Díez SÁNCHEZ, Trivium, Madrid, 1997, pág. 355.
- 101 Como se recoge en mi monografía *La gestión eficiente de la zona costera. Los parques marinos...*, op. cit., pág. 274.
- 102 La cursiva es nuestra.
- 103 Precisamente el paso de LIC a ZEC se hace mediante el establecimiento de objetivos de gestión específicos para los espacios y especies de los Anexos I y II de la Directiva Hábitats.
- 104 El Convenio sobre Diversidad Biológica ha aprobado numerosas Resoluciones de las Partes Contratantes y un Programa específico sobre el medio marino que entre otras cosas conlleva el compromiso de establecer para el año 2012 una "Red Global de Áreas Marinas Protegidas".
- 105 CBD-COP7; Kuala Lumpur, 2004.
- 106 El principio de precaución se formula como reacción al hecho de que muchas veces se rechazan, retrasan o diluyen decisiones difíciles sobre la conservación de espacios aludiendo a razones de incertidumbre científica.
- 107 Sobre esta planificación vid. *La gestión eficiente de la zona costera. Los parques marinos...*, op. cit., págs. 283 y ss.
- 108 Es decir fuera del espacio protegido, como se prevé expresamente para los espacios de la Red Natura 2000, pues la ley biodiversidad establece que "Los órganos competentes deberán adoptar las medidas necesarias para evitar el deterioro o la contaminación de los hábitats fuera de la Red Natura 2000 (art. 45. 3)
- 109 CANALES ALIENDE, J.M., "Gobernabilidad y gestión pública", *La nueva gestión pública...*, op. cit., pág. 42. 110 Sobre estas cuestiones vid. la entrevista realizada a Ramón FOLCH en *Crónica del medio ambiente*, SANDOX, Barcelona, 1994, págs. 80-86, y asimismo la entrevista concedida por Salvador PANIKER a la Revista *Ecología y Sociedad*, nº 114, 1992, págs. 130-133. 111 Son declaraciones vertidas en la Primera Conferencia Mundial de los Océanos, celebrada en el mes de mayo de 2009, en la ciudad de Manado (Indonesia), que ha tenido como objetivo llamar la atención internacional para que se actúe también contra los efectos del calentamiento global en los mares, lo que ha sido plasmado en la llamada "Declaración de los Océanos de Manado".

Carlos Amoedo Souto

A Felipe Arias Vilas, en pequenísima homenaxe á súa coherencia na defensa do patrimonio cultural galego durante a lexislatura 2005-2009.

PLANTEAMIENTO

La franja costera ha sido lugar privilegiado de asentamiento humano desde tiempos prehistóricos. También ha sido testigo del paso y circulación del comercio marítimo, invasiones guerreras y migraciones variadas. No es de extrañar, pues, que seamos herederos de una gran cantidad y variedad de patrimonio cultural ubicado en la zona litoral.

Sin alejarnos de Galicia – la Comunidad Autónoma con la fachada litoral más extensa, 1.498 km lineales y 2.600 km si incluimos la zona de influencia de las mareas –, la franja litoral es el lugar de asentamiento de monumentos como la Torre de Hércules, incluida a finales de junio de 2009 en la lista de bienes del Patrimonio Mundial por la UNESCO; zonas litorales como el Cabo Fisterra, declaradas en 2008 Patrimonio europeo; conjuntos históricos marineros como el de Corcubión, Baiona, Combarro, Muros o Ribadeo; restos arqueológicos como los castros de Baroña o Santa Tecla (A Guarda); patrimonio arqueológico subacuático como los pecios del siglo XVI y XVII hundidos de la ría de Vigo; patrimonio industrial como la Real Fábrica de Sargadelos (Cervo, Lugo), las fábricas de salazón y conservas o los astilleros “de ribeira”. Sin olvidar el rico patrimonio etnográfico e inmaterial vinculado a las profesiones marineras.

Una gran variedad de tipologías de patrimonio cultural, pues, que abarca desde el monumento singular y los bienes de conjunto hasta los bienes inmateriales.

Toda esa variada gama de expresiones del patrimonio cultural ubicadas en el litoral posee dos rasgos comunes.

El primero es que sus amenazas, aun siendo comunes al resto de patrimonio cultural, son más intensas por las fatales sinergias que se producen entre la presión urbanística (cuyas mayores intensidades se dan en Galicia precisamente en las zonas litorales), la falta de sensibilidad cultural entre la sociedad y el desarrollo capitalista mal entendido (vinculado a la instalación de industrias como la piscícola, o a la actividad turística)...

El segundo rasgo es que las políticas públicas protectoras de tal patrimonio no gozan de la coherencia, sostenibilidad e integración que debieran, debido a la concurrencia de grupos normativos y titulares competenciales diversos, que no siempre aciertan a poner en común sus políticas.

El presente trabajo trata de sistematizar los problemas del tratamiento jurídico integrado del patrimonio cultural relativo a la orilla o costa del mar y, en especial, su interacción con otras normativas sectoriales (fundamentalmente, la urbanística, la ambiental o la costera). Se trata, pues, de analizar las especificidades materiales – la realidad de hecho – y reguladoras – la realidad de derecho – que ofrece ese patrimonio en la actualidad, para de esta manera poner de manifiesto la anatomía de sus problemas y las correspondientes soluciones que, de *lege ferenda*, podamos sugerir para atajarlos. Es decir, para integrar adecuadamente la protección del patrimonio cultural en una gestión integrada del litoral.

Para ello, utilizaremos la siguiente estrategia analítica. En primer lugar, abordaremos una definición tipológica de todas las variantes de patrimonio cultural litoral en nuestro derecho, señalando sus problemas jurídicos concretos. En segundo lugar, propondremos las estrategias que, a nuestro juicio, deberían proyectarse sobre el conjunto de este patrimonio, no sólo para su conservación, sino también para su promoción y difusión. En tercer lugar, analizamos el lugar que ocupa el patrimonio cultural en los instrumentos de planificación litoral aprobados (Cantabria, Asturias) o en curso de elaboración (Galicia).

LAS CATEGORÍAS LEGALES DE PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL LITORAL

La definición legal del patrimonio cultural, tanto en el derecho estatal como en el derecho propio de las Comunidades Autónomas, gira en torno al reconocimiento de dos principios:

- El conjunto del patrimonio cultural existe y debe ser protegido en función de su valor e interés¹, con independencia de su régimen jurídico y titularidad, estando todos los poderes públicos llamados a velar por tal pro-

tección en virtud de la conexión entre el artículo 46 y el artículo 53.3 CE.

- Por regla general, los bienes más relevantes de ese patrimonio deben ser reconocidos y protegidos a través de alguna de las figuras o regímenes protectores típicos que la ley reconoce². Respecto de algunos tipos de bienes, el propio legislador reconoce directamente su relevancia y declara de suyo la condición de patrimonio cultural (caso de los patrimonios especiales como el arqueológico o el documental, o los castillos, recogidos en la disposición adicional segunda de la Ley 16/1985), mientras que en otros (bienes muebles o inmuebles) le remite a la Administración la apreciación discrecional del valor o interés cultural a través de procedimientos singulares.

De la anterior dualidad se deriva que la condición de patrimonio cultural es en cierta medida preexistente a la actividad declarativa de la Administración que, en cada caso, y como consecuencia de la tramitación de un procedimiento, incluye determinados bienes en unas categorías a las que se anuda un régimen jurídico preciso: bien de interés cultural o bien inventariado en el caso estatal, sin perjuicio de otras categorías introducidas por los derechos culturales autonómicos (bienes catalogados, bienes culturales de interés local, etc.). En efecto, tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 17/1991, son las Comunidades Autónomas las que, a través de Decretos, ejercitan sus potestades declarativas en función de sus propias políticas de conservación del patrimonio. Y también es de destacar que las Comunidades Autónomas han plasmado en sus propias leyes categorías típicas de patrimonio cultural (en el caso gallego, bienes de interés cultural, bienes catalogados y bienes inventariados), que abarcan tanto bienes singulares como bienes de conjunto.

En ningún caso, sin embargo, el derecho autonómico comparado ha introducido una categoría específica que reflejase, a la manera francesa, las especificidades del patrimonio cultural marítimo. En efecto, así como en Francia la Ley 89-874, de 1 de diciembre, creó la categoría de los bienes culturales marítimos, definiéndolos como *“les gisements, épaves, vestiges ou généralement tout bien qui, présentant un intérêt préhistorique, archéologique ou historique, est situé dans le domaine public maritime ou au fond de la mer dans la zone contiguë”*³, en el Derecho cultural español la descripción del patrimonio cultural litoral no puede hacerse sino en los términos y categorías generales existentes.

Pues bien, el anterior panorama arroja una primera consecuencia: en la franja litoral (y con independencia de la compleja definición que se haga de esa franja) pueden concurrir todas las figuras protectoras típicas de la legislación cultural vigente (tanto estatal como autonómica), con sus específicos regímenes jurídicos. Pero es que, además, se da la peculiar circunstancia de que, en la franja litoral, concurren tres tipologías de patrimonio cultural que – si se nos permite la expresión – *están de moda*, y cuya complejidad jurídica es manifiesta: el patrimonio inmaterial, el patrimonio arqueológico subacuático y el patrimonio paisajístico.

Para apreciar la complejidad y riqueza de nuestro objeto de estudio, veamos cómo en Galicia podemos ejemplificar todas las modalidades típicas de patrimonio cultural, salvo zonas paleontológicas y – por poco tiempo – lugares de interés etnográfico⁴:

1. Bienes de interés cultural,

1.1. Bienes inmuebles

- Monumento. El caso arquetípico es la Torre de Hércules, declarada BIC en 1931⁵, y que ha merecido recientemente su inclusión en la lista del Patrimonio de la Humanidad de la UNESCO.

- Conjunto histórico. Como ejemplo de esta categoría pueden señalarse el Complejo de Sargadelos, ubicado en Cervo (Lugo), exponente de patrimonio industrial⁶, o los cascos históricos de Muros (declarado en 1970)⁷, Corcubión (declarado en 1985⁸), o Combarro (declarado en 1970⁹).

- Jardín histórico. Destacan los Jardines de El Pasatiempo (Betanzos), declarados BIC en 1981, o el Jardín de San Carlos (A Coruña), declarado jardín histórico en 1944.

- Sitio o territorio histórico. Destacan las cuatro rutas costeras históricamente consideradas caminos de Santiago (Camino Inglés, Camino a Fisterra y Muxía, Camino del Norte y Camino Portugués) que gozan, por virtud de la Ley 3/1996, de la consideración de territorio histórico y, por tanto, la de BIC. Asimismo, destaca la Isla de San Simón, en la ensenada de la Ría de Vigo, declarada en 1997 BIC bajo esta categoría.

- Zona arqueológica. Pueden citarse los Castros Santa Tecla (A Guarda), declarada por Decreto de 3 de junio de 1931, y el conjunto arqueológico del Monte de San Guillermo de Fisterra, declarado por Real Decreto de 31 de enero de 1985.

- A las que deben añadirse las categorías de bienes declaradas genéricamente BIC por ministerio de la ley: hórreos de más de 100 años, cruces de término (“cruceiros”), escudos y castillos¹⁰, como son las fortificaciones características del Bajo Miño, que son parte del litoral, o el Castillo de San Antón en A Coruña; y los grabados rupestres de la provincia de Pontevedra, declarados monumentos histórico-artísticos de carácter nacional por el Decreto 3741/1974, de 20 de diciembre (BOE nº 59, de 10 de marzo de 1975).

1.2. Bienes muebles

Frente a otros países como Francia – que ha declarado ya más de cien barcos tradicionales protegidos bajo la categoría de monumentos históricos¹¹–, no conocemos ningún bien mueble que goce de la condición de BIC por haber sido reconocida por el correspondiente Decreto declarativo su vinculación singular con la cultura marítima.

Los barcos siguen siendo bienes cuyo interés cultural no reconoce la legislación cultural: sólo los vehículos a motor pueden obtener la condición de BIC y su inscripción en el Inventario General de Bienes Muebles del Patrimonio Histórico Español, en los términos previstos por el Real Decreto

1247/1995, de 14 de julio¹², regulador de los vehículos históricos.

En la Comunidad Autónoma de Galicia, con todo, existen museos en cuyo interior se atesoran distintos bienes vinculados al litoral y al mar, como instrumentos de navegación, instrumentos de producción de conservas, embarcaciones tradicionales, submarinos, pecios, etc.: pueden ser citados, así, el Museo del Mar de Galicia (Vigo) y el Museo Massó (Bueu).

Si bien todos los bienes, fondos y colecciones depositados en museos de titularidad estatal pasan a tener la condición de BICs por ministerio de la Ley (art. 60 LPHE), la Ley gallega y su reglamento de museos (aprobado por Decreto 314/1989) no reconoce directamente esa condición a los bienes muebles integrantes de las colecciones de los museos de titularidad autonómica¹³, si bien todos los hallazgos arqueológicos en ellos depositados (como el caso del famoso “ungüentario” de Vigo) pasan, como dominio público arqueológico que son, a tenerla.

2. Bienes Catalogados

Estos bienes son aquellos que, sin llegar por su importancia a ser declarados de interés cultural, poseen especial singularidad. Aunque esta segunda categoría autonómica de protección se caracteriza por su nula aplicación práctica hasta este momento, es de señalar que, una vez delimitados, las rutas históricamente reconocidas de los Caminos de Santiago pasarán a tener la protección propia de bienes catalogados, conforme al artículo 1.4 de la Ley gallega 3/1996, de protección de los Caminos de Santiago.

3. Bienes inventariados

Esta categoría o tercer nivel de protección es, en realidad, la más extendida y utilizada en Galicia, gracias a la inclusión de gran cantidad de bienes por ministerio de la Ley 8/1995.

En efecto, conforme a la disposición adicional segunda son bienes inventariados del patrimonio cultural gallego todos y cada uno de los bienes incorporados por los Ayuntamientos a cualesquiera instrumentos de planificación urbanística (disposición adicional segunda de la Ley 8/1995), así como los integrados en los catálogos provinciales de las Normas Subsidiarias y Complementarias de planeamiento de 3 de abril de 1991.

Así, son bienes inventariados los más bellos castros marítimos de Galicia, como los de Baroña (Porto do Son) y Fazouro (Cervo), y el Santuario de San Andrés de Teixido, poseedor de un rico patrimonio inmaterial (leyendas, romería declarada de interés turístico nacional).

La protección del bien inventariado no sólo se traduce en una obligación de conservación del bien en sí mismo considerado y la preceptiva autorización que debe otorgar la Dirección General de Patrimonio Cultural sobre cualquier intervención que sobre él se pretenda realizar (art. 54 LPCG), sino también en su contorno. Así, el artículo 12 del Decreto gallego 232/2008, de 2 de octubre, sobre inventario general del patrimonio cultural¹⁴, establece que, en defecto de contorno expresamente delimitado, serán de aplicación sub-

sidaria las siguientes áreas de protección genéricas, que estarán constituidas por una franja con una profundidad medida desde el elemento o vestigio más exterior del bien que se protege de:

- i) 50 metros cuando se trate de bienes del patrimonio etnográfico;
- ii) 100 metros cuando se trate de arquitectura religiosa, civil y militar;
- iii) 200 metros cuando se trate de restos arqueológicos.

4. El patrimonio cultural inmaterial del litoral

En el frontispicio de la Ley 8/1995, de 30 de octubre, de patrimonio cultural de Galicia, se considera que *“el patrimonio cultural de Galicia está constituido por todos los bienes materiales e inmateriales que, por su reconocido valor propio, hayan de ser considerados como de interés relevante para la permanencia e identidad de la cultura gallega a través del tiempo”*, contemplando los artículos 8, 17 y la posibilidad de que esos bienes inmateriales se incluyan, en función de su interés y valor, en alguna de las tres categorías protectoras: BIC, bien catalogado y bien inventariado.

Sin embargo, el Título IV de esta Ley reconoce un patrimonio especial, el patrimonio etnográfico, integrado por los *“lugares y los bienes muebles e inmuebles así como las actividades y conocimientos que constituyan formas relevantes o expresión de la cultura y modos de vida tradicionales y propias del pueblo gallego en sus aspectos materiales e inmateriales”* (art. 64). A los bienes inmateriales etnográficos el legislador gallego le dedica un artículo, el 65: *“Tienen valor etnográfico y gozarán de protección aquellos conocimientos, actividades, prácticas, saberes y cualquier otra expresión que procedan de modelos, técnicas, funciones y creencias propias de la vida tradicional gallega. Cuando estén en previsible peligro de desaparición, pérdida o deterioro, la Consellería de Cultura promoverá y adoptará las medidas oportunas conducentes a su estudio, documentación científica y a su recogida por cualquier medio que garantice su transmisión y puesta en valor”*.

Por su parte, la convención de la UNESCO para la salvaguarda del patrimonio cultural inmaterial hecha en París en 2003 define el patrimonio cultural inmaterial en su artículo 1.1 como *“los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas -junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes- que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural. Este patrimonio cultural inmaterial, que se transmite de generación en generación, es recreado constantemente por las comunidades y grupos en función de su entorno, su interacción con la naturaleza y su historia, infundiéndoles un sentimiento de identidad y continuidad y contribuyendo así a promover el respeto de la diversidad cultural y la creatividad humana”*. Según la propia Convención, ese patrimonio se refleja en los siguientes ámbitos: tradiciones y expresiones orales, incluido el idioma como vehículo del patrimonio cultural inmaterial; artes del espectáculo; usos sociales, rituales y actos festivos; conocimientos y usos relacionados

con la naturaleza y el universo; técnicas artesanales tradicionales.

El artículo 11 de la Convención impone a los Estados firmantes la obligación de adoptar las medidas necesarias para garantizar la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial presente en su territorio, así como identificar y definir los distintos elementos del patrimonio cultural inmaterial presentes en su territorio, con participación de las comunidades, los grupos y las organizaciones no gubernamentales pertinentes.

Pues bien, el patrimonio inmaterial litoral – y más en el caso gallego – es, desde luego, especialmente rico, y por ello ha ocupado la agenda de la Xunta de Galicia en la última legislatura 2005-2009. Así, cabe destacar el desarrollo del proyecto trianual (2006-2009) *Ronsel, o Plan para la salvaguarda y puesta en valor del patrimonio cultural inmaterial de Galicia*, en el que la cultura marinera tiene una especial relevancia; el proyecto del Museo do Mar de Galicia de digitalización de fotos familiares antiguas relacionadas con el mar³⁵; el apoyo a los *Encontros de Embarcacións Tradicionais*, organizados cada año por la Federación gallega por la Cultura Marítima y Fluvial (la de julio de 2009, en Muros, ha sido su IX edición), que llevaron a que en 2008 Galicia fuese cultura marítima invitada a la Feria Marítima Internacional de Brest. También cabe destacar el Proyecto *Dorna* de recuperación de embarcaciones tradicionales, o el proyecto *Mar de Lira*, de difusión de las técnicas de pesca tradicionales o, por último, la especial sensibilidad que se está generando acerca de la toponimia marítima, la talasonimia, un auténtico tesoro etnográfico en el caso gallego³⁶.

No puede tampoco olvidarse aquí la relación entre el patrimonio inmaterial y las fiestas populares, muchas de ellas masivas, y objeto de aplicación de figuras de promoción turística como, sin ir más lejos, el Desembarco Vikingo de Catoira (primeiro domingo de agosto), que goza desde 2002 de la categoría de fiesta de interés turístico internacional, y cumplirá su 50 edición el próximo año 2010.

5. El patrimonio arqueológico subacuático

Uno de los aspectos más problemáticos de la determinación del patrimonio cultural litoral es el de la titularidad de las competencias sobre el patrimonio arqueológico subacuático. ¿Quién debe hacerse cargo del inventario, conservación, autorización y control de estos bienes?

Sobre el mar se proyecta con fuerza, en efecto, el título competencial demanial de costas (art. 132.2 CE) y a su vez el título competencial del Estado de la defensa del patrimonio cultural contra la expoliación y exportación (art. 149.1.28º CE). Además, el artículo 2 de la Ley de Costas de 1988 señala entre sus fines la protección del patrimonio histórico³⁷, aunque sin duda la perspectiva jurídica dominante en este grupo normativo es la propia de la institución demanial (caracterizada por la implacable fuerza gravitatoria de la inembargabilidad, la imprescriptibilidad y la inalienabilidad), como consecuencia de la proclamación constitucional de la zona marítimo-terrestre, las playas y el mar territorial como bienes de dominio público estatal (art. 132.2 CE)³⁸.

Por su parte – y, en especial, tras el pronunciamiento del Tribunal Constitucional en su STC 17/1991 –, las Comunidades Autónomas ostentan la titularidad exclusiva sobre su patrimonio cultural, del que el patrimonio arqueológico subacuático forma también parte.

Así las cosas, no parece controvertida la competencia autonómica sobre los restos arqueológicos ubicados en el mar o aguas interiores. El mar territorial se define por la Ley 10/1977, de 4 de enero, como el mar comprendido entre un límite interior (la línea de bajamar escorada y, en su caso, las líneas de base rectas definidas por el Gobierno) y otro exterior (una línea trazada a doce millas náuticas, veintidós kilómetros, aproximadamente, respecto del límite interior). Las aguas interiores son las que se sitúan “tierra adentro” de esas líneas de base rectas. Es decir, en el caso gallego, las rías. Dado que sobre las aguas interiores resultan competentes las Comunidades Autónomas (por virtud de sus estatutos de autonomía y el bloque de la constitucionalidad), el patrimonio arqueológico en ellas ubicado es de competencia plenamente autonómica y sólo podría el Estado actuar su título competencial de lucha contra la expoliación en caso de desatención de sus deberes por parte de la Comunidad Autónoma, en los términos previstos por el artículo 4 de la LPHE.

Ahora bien, ¿qué ocurre con el patrimonio arqueológico subacuático ubicado en el mar territorial?

A nuestro juicio, como tiene declarado reiteradamente la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (SS.TC 77/1984, 227/1988 o 38/2002), la condición de dominio público no es un criterio determinante de la atribución de competencias, por lo que, en virtud de la jurisprudencia establecida por la STC 17/1991, las Comunidades Autónomas tendrían competencias ordinarias plenas sobre el patrimonio arqueológico subacuático (para su inventario, autorización de prospecciones o excavaciones, vigilancia contra la expoliación, etc.) cuando así las hubiesen asumido en virtud de sus propios Estatutos de Autonomía, sin perjuicio de la competencia exclusiva del Estado en la defensa de ese patrimonio contra la expoliación y exportación, cuyo alcance subsidiario o supletorio – esto es, en defecto de actuación suficiente de la Administración autonómica ordinaria – ha sido establecido por los artículos 4 y 6 de la Ley 16/1985, de patrimonio histórico español³⁹, y sin perjuicio también de otros títulos competenciales concurrentes del Estado, que ampararían la atribución de competencias para autorizar para la ocupación temporal del dominio público marítimo-terrestre que es el mar territorial, para prospeccionar o excavar el patrimonio arqueológico de servicios públicos gestionados por la Administración del Estado o pertenecientes al Patrimonio Nacional, o la vigilancia del mar territorial por la Guardia Civil y la Marina⁴⁰ o, finalmente, la defensa internacional de pecios españoles ubicados en aguas internacionales. De ahí que sea especialmente importante acudir a mecanismos de integración y colaboración entre todos los titulares competenciales, en aplicación del artículo 4 de la ley 30/1992, para lograr una óptima acción pública protectora en la materia. Por ejemplo, mediante convenios de colaboración.

Hoy, las Comunidades Autónomas litorales han ejercido sus competencias reguladoras del patrimonio arqueológico subacuático a través de sus leyes de patrimonio cultural y los reglamentos específicos destinados a regular la actividad arqueológica, pero con un escaso contenido normativo específico sobre las intervenciones subacuáticas²¹. Con todo, algunas leyes autonómicas se han pronunciado al respecto, proclamando de manera implícita la competencia ejecutiva sobre el patrimonio arqueológico subacuático no sólo en aguas territoriales, sino incluso más allá.

Así, el propio artículo 8.4.e) de la LPCG, al definir las zonas arqueológicas como categoría específica de BIC, considera como tales *“el lugar o paraje natural en donde existen bienes muebles o inmuebles susceptibles de ser estudiados con metodología arqueológica, tanto si se encontrasen en la superficie como en el subsuelo o bajo las aguas territoriales”*, no habiendo sido impugnado este precepto por el Gobierno de España ante el Tribunal Constitucional. Tampoco ha sido impugnado el artículo 49 de la Ley 12/1998, de patrimonio histórico de las Illes Balears, que extiende la competencia de esta Comunidad a los bienes arqueológicos del mar territorial y la plataforma continental, ni el artículo 75 de la Ley 11/1998, de patrimonio cultural de Cantabria, en el que se atribuye competencia sobre los restos arqueológicos subacuáticos de las *“aguas litorales o continentales”*. La propia doctrina del Tribunal Constitucional sentada en la STC 38/2002, no descarta que se proyecten competencias autonómicas sobre el mar territorial cuando así resulte de la naturaleza de la competencia y haya sido asumida estatutariamente, tal como se deriva de la interpretación del bloque de la constitucionalidad.

A contrario, dada la redacción positiva dada por la LPCG, no podría afirmarse la competencia de la Comunidad gallega sobre los hallazgos arqueológicos enclavados más allá del mar territorial, esto es, en la zona contigua definida por los artículos 7.1 y adicional segunda de la Ley 27/1992, de Puertos del Estado y la Marina Mercante (veinticuatro millas náuticas contadas desde las líneas de base), sobre las que España ejerce soberanía; ni tampoco sobre la plataforma continental ni la zona económica exclusiva definidas por la Ley 15/1978 (doscientas millas náuticas contadas desde la línea de base), dado que en esta franja la competencia estatal parece incontestable, a la luz del artículo 10 de la Convención de la UNESCO sobre Protección del Patrimonio Cultural Subacuático de 2 de noviembre de 2001, ratificada por el Reino de España el 6 de junio de 2005, y en vigor el 2 de enero de 2009 de forma general y para España²², pues en ese artículo se atribuye al Estado ribereño una posición de garante de carácter internacional.

Con todo, en el Derecho internacional del mar la competencia del Estado ribereño sobre su plataforma continental no aparece tan claramente afirmada como en nuestro Derecho interno, por lo que persiste una cierta inseguridad jurídica sobre el régimen jurídico aplicable a las intervenciones arqueológicas en la plataforma continental, y sobre el alcance de los derechos de terceros Estados sobre hallazgos arqueológicos de su propiedad ubicados bajo aguas de jurisdicción y soberanía española. Esa dialéctica del objeto frente a la

dialéctica del lugar (en palabras de Hervé Cassan) es analizada en el caso español por Mariano AZNAR, y a ella no cabe sino remitirse ahora²³.

En cualquier caso, es necesario contar con reglas claras en la materia, que superen tanto la dispersión de la normativa autonómica como la complejidad del Derecho internacional concurrente. Y a este propósito es útil recordar el criterio apuntado por Javier BARCELONA LLOP²⁴, conforme al cual si las Comunidades Autónomas ejercen con normalidad las competencias ejecutivas en materia de patrimonio histórico o cultural, no otro debería ser el criterio respecto del patrimonio arqueológico subacuático ubicado en sus aguas litorales, y con independencia de la naturaleza jurídica de sus distintas franjas. Por ello, el criterio debe ser que las Comunidades Autónomas ejerzan esas competencias con carácter ordinario y a salvo, por supuesto, de la concurrencia de algún título específico y prevalente que atraiga la competencia hacia la Administración General del Estado. Todo ello, en un marco en el que la colaboración mutua y respeto de las propias competencias sean la regla de comportamiento institucional.

Este enfoque parece estar presente en el propio *Plan Nacional de Protección del Patrimonio Arqueológico Subacuático* aprobado por el Consejo de Ministros el 30 de noviembre de 2007. Este plan establece como medida esencial la elaboración de *“Cartas Arqueológicas Subacuáticas”* por las Comunidades Autónomas – con la colaboración de la Administración General del Estado – y el compromiso de las Administraciones públicas de declarar como Bien de Interés Cultural (BIC) las zonas arqueológicas subacuáticas más emblemáticas del litoral. El mapa arqueológico del litoral debe reflejado todos los yacimientos del litoral, lo cual obliga a que tal mapa no deba ser de acceso al público para evitar su uso ilícito por parte de expoliadores o investigadores no autorizados. En julio de 2009 se ha firmado un protocolo entre el Ministerio de Cultura y el Ministerio de Defensa para la colaboración de ambos centros directivos en la realización de cartas arqueológicas subacuáticas, detección de pecios y demás restos subacuáticos, vigilancia contra la expoliación y puesta a disposición de los archivos históricos de la Armada para la investigación.

Desde el punto de vista de la difusión del patrimonio arqueológico subacuático, es también destacable que las comunidades autónomas litorales han creado ya distintos centros y unidades destinadas a desarrollar actividades especializadas de investigación y musealización de este patrimonio, como es el caso del Centro de Arqueología Subacuática dependiente del Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico y con sede en Cádiz, o el Centre d'Arqueologia Subaquàtica de la Comunidad Valenciana, creado en 1996 y con sede en el Puerto de Burriana (Castellón). En el caso gallego, está en marcha la construcción de un centro especializado en arqueología subacuática en terrenos adyacentes al Museo do Mar de Galicia (Vigo). Estas líneas se añaden a la línea iniciada por la Administración General del Estado en 1972 mediante la creación del Patronato de Excavaciones Arqueológicas Submarinas²⁵, antecedente del Museo y Centro Nacional de Arqueología Marítima, recientemente rebautizado como

Museo Nacional de Arqueología Subacuática, con sede en Cartagena²⁶.

6. El patrimonio paisajístico litoral

Uno de los aspectos más interesantes – y, probablemente, más complejos – del patrimonio cultural litoral es la consideración del paisaje costero como uno de los objetos a proteger por las políticas de gestión sostenible del litoral.

Estamos ante lo que la comisión Franceschini, en la declaración trigésimonovena de su *“Relazione della Commissione d’indagine per la tutela e valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio”* denominó “bienes culturales ambientales”²⁷, y la UNESCO denomina “paisajes culturales”, ejemplos de la interacción entre el hombre y su entorno natural²⁸. El patrimonio cultural litoral reúne la complejidad de los bienes culturales ambientales, ya señalada en su día por el maestro Massimo Severo GIANNINI²⁹, dado que a la protección derivada del grupo normativo cultural se le juxtaponen las regulaciones y técnicas derivadas de otros grupos normativos tangentes – fundamentalmente el ambiental, el urbanístico y el de costas – cuyos bienes jurídicos dominantes juegan dialécticamente entre sí, y éstos, a su vez, con el patrimonio, hasta el punto de que éste constituye un bien jurídico en cierta medida “complementario” e incluso “subalterno” de otros bienes jurídicos que gozan de mayor visibilidad social.

El paisaje es, en efecto, uno de los más relevantes ejemplos de lo que en otro lugar hemos denominado *patrimonios-frontera* o patrimonios mixtos, dotados de un contenido a la vez cultural y ambiental³⁰. Definido positivamente por el artículo 3 de la Ley 47/2007, de 13 de diciembre, de patrimonio natural y de la biodiversidad³¹, como *“cualquier parte del territorio cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos, tal como la percibe la población”*³², su relevancia como bien jurídico del litoral (e incluso del litoral submarino, es decir, los paisajes submarinos) es incontestable.

Desde que la Ley republicana de 13 de mayo de 1933, sobre defensa, conservación y acrecentamiento del patrimonio histórico-artístico nacional, tuvo el acierto de crear la categoría de *paraje pintoresco* como objeto de protección cultural³³, esta categoría ha venido proporcionando un amparo protector de enorme importancia para la pervivencia de algunas de las zonas más singulares de nuestras costas³⁴ frente a las tropelías urbanísticas generadas por el desarrollismo de los últimos cuarenta años. Sin embargo, con el tiempo el paisaje ha pasado a ser más un objeto vinculado a la legislación urbanística que a la cultural, y apenas recientemente se ha recuperado el acento sobre su significado también cultural.

Hoy, en efecto, la determinación y protección del paisaje litoral puede desarrollarse a través de variadas técnicas jurídicas, de variable potencia prescriptiva, que ofrecen un amplio abanico de posibilidades a los gestores públicos (estatales, autonómicos o locales):

- Figuras protectoras típicas de la legislación cultural autonómica, como por ejemplo los lugares de interés

etnográfico, conjuntos históricos, zonas arqueológicas, sitios o territorios históricos³⁵, o parques culturales (figuras todas con la categoría de BIC). Esta última figura fue acogida por la Ley aragonesa 12/1997, de 3 de diciembre, de parques culturales, para dar adecuada respuesta a la protección y puesta en valor de importantes zonas arqueológicas y paleontológicas de Aragón³⁶, y que también está presente, por ejemplo, en la legislación de Valencia³⁷ y de Castilla-León³⁸.

- Figuras protectoras del paisaje recogidas en las leyes ambientales. Los paisajes protegidos han sido definidos por el artículo 34 de la Ley estatal 47/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad como *“partes del territorio que las Administraciones competentes, a través del planeamiento aplicable, por sus valores naturales, estéticos y culturales, y de acuerdo con el Convenio del paisaje del Consejo de Europa, consideren merecedores de una protección especial”*. Los objetivos principales de la gestión de los Paisajes Protegidos son la conservación de los valores singulares que los caracterizan, así como la preservación de la interacción armoniosa entre la naturaleza y la cultura en una zona determinada. En concreto, la Ley establece que en los Paisajes Protegidos se procurará el mantenimiento de las prácticas de carácter tradicional que contribuyan a la preservación de sus valores y recursos naturales. Determinadas comunidades autónomas han aprobado ya leyes cuyo objeto es, singularmente, la protección del paisaje, como es el caso de la Ley catalana 8/2005, de 8 de junio, de protección, gestión y ordenación del paisaje³⁹; la ley gallega 7/2008, de 7 de julio, o la Ley valenciana 4/2004, de 27 de junio, de ordenación del territorio y protección del paisaje. Leyes que plantean nuevas figuras de protección del paisaje (catálogos del paisaje, directrices del paisaje, informes de impacto paisajístico) incrustadas en los instrumentos ambientales y urbanístico ya existentes (evaluación ambiental estratégica, DIAs, informes de planeamiento urbanístico, control de los usos de suelo mediante licencias, etc.). Sólo la aplicación práctica podrá arrojar luz sobre la eficacia de estos nuevos instrumentos de protección del paisaje, pues hasta el momento, por lo menos en Galicia, no se han desarrollado los trabajos de elaboración de las directrices del paisaje.

- Paisajes y bienes de conjunto catalogados por los Ayuntamientos a través de sus propios instrumentos de planeamiento urbanístico. Los catálogos urbanísticos constituyen una herramienta básica de las entidades locales litorales para inventariar, describir y delimitar aquellos paisajes costeros y elementos patrimoniales dignos de conservación y rehabilitación. En el caso gallego, como sabemos, tienen la consideración de bienes inventariados del patrimonio cultural de Galicia por ministerio de la Ley 8/1995.

Si el rasgo jurídico más característico del paisaje es, como ya hemos dicho, su carácter fronterizo entre lo cultural y lo natural, no es de extrañar que la legislación reconozca la

compatibilidad o concurrencia de protecciones positivas, bien desde el ámbito cultural, bien desde el ámbito de la legislación ambiental.

Así, por ejemplo, la Ley gallega 9/2001, de 21 de agosto, de conservación de la naturaleza, recoge distintas categorías de protección, cuya operatividad jurídica es paralela en muchos puntos a las figuras de protección del patrimonio: reserva natural, parque nacional, parque natural, monumentos naturales, humedal protegido, paisaje protegido, zona de especial protección de los valores naturales, espacio natural de interés local y espacio privado de interés natural, con sus respectivos contornos (zona de amortiguación de impactos, en la expresión de la Ley 9/2001)⁴⁰.

Tal y como ocurre con la incoación de procedimientos declarativos de BIC, la incoación de cualquier procedimiento de declaración de tales figuras ambientales permite adoptar una serie de medidas protectoras cautelares que pueden prolongarse durante tres años; la resolución de declaración de espacio natural protegido desencadena toda una serie de efectos jurídicos destinados a proteger los bienes naturales de usos no compatibles con su conservación (artículos 26 y siguientes de la Ley 9/2001), debiendo aprobarse los respectivos planes de ordenación de los recursos naturales, planes con eficacia prevalente y vinculante a cualesquiera otros instrumentos planificadores, incluidos los urbanísticos.

Así las cosas, la propia Ley gallega 9/2001 reconoce en su disposición adicional octava la compatibilidad de las técnicas de protección ambiental con las propias de la legislación cultural:

1. La declaración de espacio natural protegido será compatible con la declaración de bien de interés cultural.
2. En estos supuestos, la Consellería de Medio Ambiente y la Consellería de Cultura establecerán los medios de coordinación necesarios para conseguir una adecuada planificación y financiación.

La comparación con la experiencia jurídica y administrativa de otras Comunidades Autónomas resulta interesante a estos efectos⁴¹. En Andalucía, por ejemplo, ha sido declarado paisaje protegido el Río Tinto⁴², habiéndose incoado también expediente para declararlo sitio histórico por la Consejería de Cultura. Recientemente, se han declarado veintitrés monumentos naturales con la finalidad de salvaguardar aquellos espacios o elementos de la naturaleza de notoria singularidad que sobresalen por sus valores ecológicos, geológicos, científicos, culturales y paisajísticos⁴³. De estos veintitrés, existen cuatro monumentos naturales en los que el criterio prioritario para su declaración ha sido el valor cultural: las Cuevas de las Ventanas y la de los Murciélagos, la Peña de Castriil (estos tres monumentos son Bienes de Interés Cultural) y los Corrales marinos de Rota. Asimismo, los valores culturales están presentes, y así ha sido reconocido por la legislación patrimonial, en otro grupo de monumentos naturales que están declarados o incoados Bien de Interés Cultural: es el caso de los Sotos de la Albolafia y

los Acebuches del Rocío. Finalmente hay tres monumentos naturales más en los que se localizan restos arqueológicos dentro de su delimitación -Tómbolo de Trafalgar (yacimiento arqueológico)- o muy próximos a ella, como la Duna de Bolonia (ciudad romana de Baelo Claudia) y el arrecife barrera de Posidonia (puerto romano de Turaniana). Para el resto de los monumentos declarados, los valores culturales están presentes en mayor o menor medida en todos aunque se hayan declarados por valores faunísticos o florísticos principalmente, como se hace patente en la Dehesa de San Francisco (paisaje resultado de la transformación cultural del bosque mediterráneo) o el Chaparro de la Vega (encina bajo la cual el pueblo de Coripe celebra su Romería) con lo que estos espacios cobran un interés etnológico añadido a su valor biótico.

Aunque la actividad declarativa de espacios naturales en Galicia no sea alta, debe señalarse que el único parque nacional gallego es litoral (Parque Nacional das Illas Atlánticas); que las Dunas de Corrubedo gozan de la condición de parque natural; que contamos con cinco humedales, dos monumentos naturales litorales (Costa de Dexo y Playa de las Catedrales) y varios lugares de importancia comunitaria (LICs, Red Natura 2000)⁴⁴.

LA NECESIDAD DE UNA POLÍTICA INTEGRAL DE DETERMINACIÓN, INVENTARIO Y CATALOGACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL LITORAL

A la vista de las anteriores categorías protectoras y tipologías de patrimonio cultural litoral cabe sentar dos importantes conclusiones:

- La primera es la necesidad de desarrollar una mirada específica sobre el significado cultural del litoral en su conjunto, que sea capaz de trascender la estrecha dinámica del “monumento” individualmente considerado para dotarlo de un sentido global.
- La segunda es la necesidad de traducir esa mirada en una política integral de determinación, inventario y catalogación del patrimonio presente en este concreto ámbito espacial, cuyas peculiaridades son innegables.

Esa política integral deviene imprescindible para proyectar de manera planificada, coordinada y sostenible una actividad no sólo protectora, sino también promotora del conjunto de patrimonio cultural litoral por parte de todos los actores públicos y privados en presencia.

Pues bien, a nuestro juicio la integración de la conservación y promoción del patrimonio cultural en la gestión del litoral exige cuatro movimientos bien concretos: la correcta identificación e inventario del patrimonio cultural litoral; la selección de la clasificación más idónea para proteger los distintos elementos patrimoniales; la correcta clasificación urbanística del suelo en que se enclava ese patrimonio; la selección de políticas de sostenibilidad financiera del patrimonio cultural litoral. Veámoslos con detenimiento.

1. La identificación e inventario del patrimonio cultural litoral

En primer lugar, se hace necesario identificar el patrimonio cultural litoral mediante dos procesos:

a) La determinación geográfica del litoral objeto de protección

¿Hasta dónde llega, a efectos culturales, el litoral? La franja de territorio litoral puede dibujarse de manera lineal (por ejemplo, como hacen algunas leyes autonómicas, marcando 500 metros tierra adentro desde la ribera del mar), o bien de manera más específica, tras un profundo estudio del territorio y sus distintos elementos, mediante una especie de “deslinde” fino, a la manera que, por ejemplo, la Xunta de Galicia realiza la delimitación del territorio histórico de las distintas rutas de los Caminos de Santiago⁴⁵.

Este segundo tipo de trabajo puede tener como consecuencia la ampliación de esa línea de 500 metros, o bien su acortamiento, en función siempre de la protección más coherente de los elementos significativos presentes, entre los que consideramos, obviamente, todos los elementos dotados de valor cultural. Es importante en este sentido que el litoral no se defina apenas en función de parámetros puramente urbanísticos o ambientales, sino también culturales.

b) El inventario específico del patrimonio cultural litoral

Si se quiere actuar con ambición y amplitud de miras, el proceso de inventario del patrimonio cultural litoral no debe limitarse a las figuras actualmente reconocidas con algún grado de protección. Debe también incorporar aquellos bienes susceptibles de ser declarados como tales.

La protección del patrimonio cultural, en efecto, se caracteriza por ser una potestad dinámica y discrecional, destinada a adaptarse al cambiante criterio imperante en una época concreta sobre lo que merece o no la imputación de valor cultural. De ello se deduce que esa protección no debe limitarse a ser una foto fija y definitiva de lo que en un momento dado se ha considerado como tal, y que se expresa a través de alguna de las figuras protectoras típicas, sino que también incluir la protección de aquellas manifestaciones culturales que en cada momento histórico-social puedan individualizarse y merecer algún tipo de protección o, incluso, una protección jurídica provisional, mientras se tramitan los correspondientes procedimientos de inclusión en una u otra categoría⁴⁶. Esto no es sino expresión del *principio de precaución* – amparado constitucionalmente en el artículo 46, en conexión con el 53.3 CE⁴⁷ – y del hecho de que la protección del patrimonio, por el carácter irreversible e infungible de sus expresiones, presenta un componente de solidaridad intergeneracional⁴⁸.

Así, cabe destacar la prioridad de identificar zonas arqueológicas subacuáticas, lugares de interés etnográfico, patrimonio inmaterial y territorios históricos, fundándose en una investigación lo más extensa posible de la relación de los valores culturales con el territorio litoral de cara a mantener en lo posible la relación histórica entre cultura e territorio, entre memoria y paisaje. Por decirlo con un ejemplo: los edi-

ficios tradicionales de “carpintería de ribeira” o los molinos de ría (“aceas”), son elementos a proteger no sólo porque representan un valioso patrimonio construido, sino también porque son lugares para la memoria; lugares idóneos para recuperar el patrimonio inmaterial de los oficios artesanales y sus tradiciones conexas (leyendas, formas musicales, etc).

En cualquier caso, la catalogación o inventario culturales debe realizarse mediante la utilización de distintas metodologías científicas (desde la arqueológica o geográfica, hasta la histórica y etnográfica), pero ello deberá ser complementado con procesos de consulta a la ciudadanía y a las asociaciones especialmente implicadas en la defensa de concretos aspectos del patrimonio cultural litoral. Así, de hecho, lo apunta la Recomendación 2002/413/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2002 sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa⁴⁹, en la que se insta a los Estados Miembros a diseñar sus estrategias de Gestión Integrada de Zonas Costeras, para lo que se les pide que realicen un inventario global para determinar los intereses, cometido y preocupaciones de los ciudadanos, organizaciones no gubernamentales y el sector empresarial implicado en las zonas costeras.

2. La selección de la clasificación más idónea para proteger los distintos elementos patrimoniales

Una vez localizados los distintos elementos de patrimonio cultural a proteger en el territorio litoral, se hace necesario diagnosticar los problemas comunes y sus especificidades, seleccionando a continuación las figuras más aptas para lograr los objetivos de protección y promoción en cada caso.

Así, en función de la relevancia cultural del bien o bienes, deberán clasificarse como BIC (en alguna de sus modalidades), como bien catalogado o como bien inventariado, correspondiendo a la Dirección General de Patrimonio Cultural desarrollar los procedimientos singulares de valoración, delimitación e inclusión de esos bienes en la categoría correspondiente, sin perjuicio de la protección derivada de la condición genérica de bienes inventariados, y sin perjuicio de la potestad de los ayuntamientos de incluir sus propias categorías de bienes a proteger a través de los catálogos urbanísticos de sus instrumentos de planeamiento.

Pero además, se hace necesario tener en cuenta la concurrencia de otras categorías protectoras sectoriales, cuya funcionalidad puede servir, alternativa o incluso acumulativamente, para lograr el más eficaz resultado protector y potenciador del patrimonio litoral en su conjunto. Mientras se desarrollan las Directrices del Paisaje y demás instrumentos tuitivos previstos en las leyes del paisaje (en el caso gallego, la ley 7/2008), lo cierto es que, por motivos culturales, la Dirección General de Patrimonio podrá proponer la proyección de categorías patrimoniales como el lugar de interés etnográfico o el sitio o territorio histórico sobre determinados paisajes culturales de la zona litoral especialmente relevantes, como puede ser la zona del Cabo Fisterra, recientemente incluida en la lista de patrimonio europeo, o San Andrés de

Teixido. Ello, sin perjuicio de que se pueda considerar oportuna la clasificación de determinados paisajes en las categorías propias de la legislación ambiental, compatibilidad que la propia Ley gallega 9/2001 proclama, como ya sabemos.

3. La clasificación urbanística del suelo con sensibilidad cultural

Desde el punto de vista urbanístico, la correcta clasificación del suelo en la que se ubica el patrimonio cultural es también una muy importante herramienta de protección y, en su caso, de rehabilitación sostenible. La política de planificación urbanística ha introducido desde hace tiempo en su seno criterios relacionados con la conservación del patrimonio cultural que encuentran en el litoral un hábitat especialmente propicio. Por ello, es muy conveniente que se incorporen criterios específicos de clasificación de suelo en estos casos, concretando correctamente las clasificaciones legales susceptibles de aplicarse con carácter ordinario por los planes generales:

- En suelo urbano, la de suelo consolidado o no consolidado. En el caso del suelo urbano consolidado en zona litoral, deberán tenerse en cuenta los criterios conservacionistas plasmados en el artículo 46 de la Ley gallega 9/2002, de ordenación urbanística y protección del medio rural⁵⁰. Por su parte, la categoría del suelo urbano no consolidado procede, conforme al artículo 12.b, en aquellos terrenos "(...) en los que sean necesarios procesos de urbanización, reforma interior, renovación urbana u obtención de dotaciones urbanísticas con distribución equitativa de beneficios y cargas, por aquellos sobre los que el planeamiento urbanístico prevea una ordenación sustancialmente diferente de la realmente existente, así como por las áreas de reciente urbanización surgida al margen del planeamiento". En este tipo de suelo urbano, el PGOM puede remitir la ordenación detallada de un sector a un plan especial de reforma interior, con la correspondiente delimitación de perímetro, usos globales, tipologías edificatorias, alturas máximas y volúmenes edificatorios y cuantía de las reservas de suelo dotacional (artículo 55). Ni que decir tiene que estas operaciones son muy interesantes en las zonas litorales para la adecuada ordenación y regeneración paisajística de conjuntos urbanos degradados que no tengan la consideración de BIC (por ejemplo, en el litoral gallego, las villas de Malpica o Caión), aunque están ampliamente condicionadas por la Ley de Costas de 1988.

- En suelo rural (conforme a la categoría básica de la ley estatal de suelo) o rústico (en la terminología gallega), la de rústico de especial protección, como categoría excluyente de procesos de transformación urbanística (art. 15 y 32 Ley gallega 9/2002). Conforme al artículo 13.4 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, "la utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometido a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice", precepto que obviamente condiciona la potestad discrecional del plani-

ficador urbanístico local. Cualquier uso de ese suelo se somete al régimen de licencias previsto en el artículo 34.2 de la Ley 9/2002 ("en el suelo rústico especialmente protegido para zonas con interés patrimonial, artístico o histórico, antes del otorgamiento de la licencia municipal será necesario obtener el preceptivo informe favorable del organismo autonómico competente en materia de patrimonio cultural") y en el artículo 38⁵¹. En cualquier caso, los ayuntamientos podrán también, *motu proprio*, clasificar como rústicos de especial protección aquellos elementos del patrimonio cultural que, sin ser clasificados en ninguna de las tres categorías protectoras de la LPCG (BIC, catálogo, inventario), presenten relevantes valores históricos, arqueológicos o culturales dignos de protección (artículo 15 b).

- En suelo de núcleo rural costero, la problemática es muy específica y compleja, habida cuenta de la incidencia de las disposiciones transitorias de la Ley de Costas (fundamentalmente la tercera), que han venido a bloquear en buena medida las transformaciones urbanísticas de este tipo de suelo. El artículo 13 de la Ley gallega 9/2002, al definir la categoría de suelo de núcleo rural, ha precisado que "os núcleos rurais situados na franxa de 200 metros desde o límite interior da ribeira do mar non poderán ser ampliados en dirección ó mar agás nos casos excepcionais nos que o Consello da Xunta o autorice expresamente, pola especial configuración da zona costeira onde se atopan ou por motivos xustificados de interese público, xustificando a necesidade da iniciativa, a oportunidade e a súa conveniencia en relación co interese xeral". En cualquier caso, el planificador urbanístico general deberá establecer cuantas determinaciones resulten convenientes para la conservación y recuperación de la morfología de los núcleos y la salvaguarda de los lechos naturales, de las redes de caminos rurales, de la estructura parcelaria histórica y de los usos tradicionales⁵².

Los planes generales de ordenación pueden diferir a planes especiales el desarrollo concreto de medidas protectoras de ámbitos singulares dotados de interés patrimonial, aunque no tengan la calificación de BIC. Singularmente, conforme al artículo 69 LOUGA, los planes especiales preceptivos, esto es, aquellos planes que tengan por objeto proteger los ámbitos del territorio declarados como bienes de interés cultural, contendrán las determinaciones exigidas por la legislación sobre patrimonio cultural; esto es, las previstas en el artículo 46 de la LPCG para los conjuntos históricos, y 48 LPCG para los territorios históricos, zonas arqueológicas y lugares de interés etnográfico.

Los planes especiales, en cualquier caso, podrán regular cualquier clase de suelo (además del urbano) e incluso extenderse a varios términos municipales, con el fin de abarcar ámbitos de protección completos (es el caso del plan especial de protección y promoción del Camino de Santiago; por ejemplo, la ruta de Fisterra). Podrán establecer las medidas necesarias para garantizar la conservación y la recuperación de los valores que se deban proteger, imponiendo las limitaciones que resulten necesarias, incluso con prohibición absoluta de construir, y será necesario tener en cuenta la interacción de los elementos patrimoniales no sólo con el

territorio, sino también con otras dimensiones como la turística, por ejemplo, a la hora de establecer reservas de suelo dotacional para realizar pequeños museos o centros de interpretación, o aparcamientos, o prever modificaciones del viario, o conservar precisamente el viario histórico vinculado al uso agrario del litoral, o prever la realización de expropiaciones para eliminar edificios fuera de ordenación, etc.

Señalar, por último, el criterio de mayor protección en materia de patrimonio, que hace aplicable con carácter preferente el grupo normativo cultural frente a otros grupos como el urbanístico o el de costas. El Tribunal Supremo ha venido resolviendo los conflictos normativos entre la normativa urbanística y la cultural a favor de ésta, por considerarla grupo normativo especial, amparado además en el artículo 46 CE (STS de 17 de marzo de 1980, 8 de octubre de 1982 y 8 de mayo de 1987). Por su parte, la disposición adicional tercera de la Ley de Costas, “en los núcleos que han sido objeto de una declaración de conjunto histórico o de otro régimen análogo de especial protección serán de aplicación las medidas derivadas de dicho régimen con preferencia a las contenidas en esta Ley”.

4. Selección de políticas de sostenibilidad financiera del patrimonio cultural litoral

En todas las operaciones anteriores, sean de catalogación en sentido amplio, sean de planificación urbanística, no debe perderse de vista la necesidad de incentivar desde un punto de vista económico la protección del patrimonio: hacerla atractiva también en términos económicos, y generar con ella actividades económicas terciarias (turísticas, comerciales, etc) que ayuden a construir una economía sostenible en el litoral y para la población del litoral, alternativa si se quiere tanto al turismo masivo de playa como a las actividades primarias tradicionales (pesca, cultivo agrícola, ganadería de subsistencia).

Para ello, deberían repensarse cuestiones como la profundización en beneficios fiscales a poseedores o propietarios de patrimonio cultural litoral; vinculación del 1% cultural devengado por las grandes inversiones estatales en puertos (Ferrol, A Coruña, Vigo) a la restauración y regeneración del patrimonio cultural adyacente; líneas de ayudas y subvenciones específicas a la restauración del patrimonio litoral; mecanismos derivados de la planificación urbanística (transferencias de aprovechamientos urbanísticos, técnicas de equidistribución, cesiones de terrenos dotacionales, etc.); desarrollo de planes turísticos que pongan el énfasis en la atracción de consumidores de patrimonio...

LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL LITORAL COMO NECESARIA EXPRESIÓN DE LA GESTIÓN INTEGRADA DEL PATRIMONIO CULTURAL

Los puntos expuestos en el apartado anterior nos ayudan a comprender porqué los Planes de Ordenación del Litoral son, en principio, los instrumentos más idóneos para superar la parcialidad de las distintas perspectivas competenciales, y

permitir un análisis del patrimonio cultural amplio: tanto de sus problemas como de sus soluciones, desde perspectivas integrales.

En la Recomendación 2002/413/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2002 sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa⁵³, se identifica como objetivo de las estrategias de gestión integrada el desarrollo de “*unas medidas de protección de las costas que sean adecuadas y ecológicamente responsables, incluida la protección de los núcleos de población costeros y su patrimonio cultural*”. Más adelante, esta Recomendación añade que “*los Estados miembros deberían establecer o actualizar un inventario global para determinar los principales agentes, las normas y las instituciones que influyen en la gestión de sus zonas costeras. Este inventario debería: a) tener en cuenta (sin que se trate de una lista exhaustiva) los sectores y ámbitos siguientes: 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*”.

Así también, el artículo 6 del Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo firmado en Madrid el 21 de enero de 2008⁵⁴ identifica como principio de esa gestión “*tomar en consideración de manera integrada el conjunto de los elementos relativos a los sistemas hidrológicos, geomorfológicos, climáticos, ecológicos, socioeconómicos y culturales para no superar la capacidad de carga de la zona costera y para prevenir los efectos negativos de las catástrofes naturales y del desarrollo*”, añadiendo el artículo 13 la siguiente regulación relativa al patrimonio cultural:

- “1. Las Partes adoptarán, individual o colectivamente, todas las medidas adecuadas para preservar y proteger el patrimonio cultural, en particular el patrimonio arqueológico e histórico de las zonas costeras, incluido el patrimonio cultural submarino, de conformidad con los instrumentos nacionales e internacionales pertinentes.
2. Las Partes garantizarán que la conservación *in situ* del patrimonio cultural de las zonas costeras sea considerada la opción prioritaria antes de proceder a ninguna intervención sobre este patrimonio.
3. Las Partes velarán en particular por que los elementos del patrimonio cultural submarino de las zonas costeras extraídos del medio marino se conserven y administren de manera que se garantice su conservación a largo plazo, y no sean objeto de operaciones de canje, venta, compra o trueque como artículos de carácter comercial”.

Como ya ha sido expuesto en distintas partes de este libro, algunas Comunidades Autónomas litorales como Cantabria y Asturias han ejercido ya sus competencias sobre ordenación del territorio y urbanismo para dotar de directrices integrales y planes específicos su espacio litoral, en aplicación de las estrategias señaladas por la Unión Europea para favorecer la sostenibilidad, la gestión estratégica y la protección del pai-

saje⁵⁵. En Galicia, el Plan de Ordenación del Litoral actualmente en elaboración cuenta ya con Documento de Referencia, en el marco de la evaluación ambiental estratégica.

¿Qué lugar ocupa el patrimonio cultural en estos planes? ¿Qué estrategias se han seguido para su ordenación y protección?

1. El Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria

En el caso del Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria, aprobado por la Ley 2/2004, de 27 de septiembre⁵⁶, las referencias al patrimonio cultural presente ocupan apenas dos páginas de la Memoria de Información (punto IV.3.7), y su sentido es meramente descriptivo de los valores patrimoniales concurrentes, insistiendo en la necesidad de recuperación de los caminos históricos, en especial la ruta litoral del Camino de Santiago. Es cierto que se reconoce la “identidad” como eje estratégico de la ordenación del paisaje litoral⁵⁷, pero las medidas destinadas a proteger el patrimonio cultural no traducen una especial ambición reguladora, y se vinculan fundamentalmente a criterios urbanísticos destinados a regular las categorías y usos permitidos de suelo, con vistas a conservar el parque construido tradicional en ámbito litoral.

Así, el artículo 28 de la Ley por la que se aprueba el Plan considera autorizables en las distintas categorías ambientales del Área de Protección las *“obras obras de rehabilitación, renovación de edificaciones que sean elementos del patrimonio cultural y etnográfico reconocidos administrativamente, e instalaciones asociadas a actividades científicas, de investigación, información e interpretación directamente vinculadas con el carácter de la categoría de protección en que se ubiquen”*.

Por su parte, el artículo 45 introduce unos criterios generales del desarrollo urbanístico en el Área de Ordenación, en los que se prevé la adaptación al entorno y el criterio de rehabilitación y conservación de las edificaciones existentes, así como de colmatación de los intersticios de las mallas existentes. El artículo 46, por su parte, dispone que son autorizables los cambios de uso de edificaciones tradicionales existentes para vivienda y fines culturales, artesanales, de ocio y turismo rural. A estos efectos, dice el artículo, *“el Plan General de Ordenación Urbana en el momento de adaptación a la presente Ley catalogará, en función de las características de su municipio, aquellas edificaciones tradicionales, dentro de las que posean características arquitectónicas, tipológicas y constructivas inequívocamente propias de una edificación rural del entorno y una superficie construida no inferior a 50 metros cuadrados”*. También se consideran autorizables las rehabilitaciones de edificaciones existentes, así como posibles ampliaciones, *“siempre que no se encuentren en situación de fuera de ordenación, hasta un 10 por 100 de la superficie construida para uso de vivienda o hasta un 20 por 100 de la misma para fines culturales, artesanales, de ocio y turismo rural”*. En el caso de que el correspondiente Plan General de Ordenación Urbana autorice los usos del apartado anterior, el Plan deberá contener un estudio de las características tipoló-

gicas de las edificaciones a fin de establecer unas ordenanzas que regulen la masa, color, materiales, cierres, características de los accesos y demás condiciones tipológicas con el objeto de adaptar al ambiente las transformaciones de las citadas edificaciones sin modificar el carácter del área.

El artículo 48 introduce una serie de criterios ordenadores de crecimiento urbanístico en la denominada Área de Modelo Tradicional, mientras que el artículo 55 remite a Planes Especiales la ordenación de las Actuaciones Integrales Estratégicas de Reordenación, como la prevista para la Bahía de Santander, entre cuyas determinaciones se encuentra la de ordenación del Parque Natural de Peña Cabarga. Señala el Anexo del Plan que para esta ordenación se debe realizar *“la previa catalogación y puesta en valor del patrimonio cultural existente, de todas las construcciones tradicionales (caseríos, casas, cuadras, etc.) y civiles (puentes, construcciones vinculadas a la explotación minera, ermitas) con el fin de permitir su rehabilitación y reutilización”*.

Finalmente, el artículo 71 encomienda a la consejería competente en materia de medio ambiente la elaboración de un estudio del paisaje litoral con objeto de completar el realizado en el Plan, realizando un inventario de los paisajes de la franja costera a partir de los criterios establecidos en la Convención Europea del Paisaje, la Carta de la UNESCO y la Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria.

2. El Plan Territorial Especial del Litoral Asturiano

En el caso del denominado POLA (Plan Territorial Especial del Litoral Asturiano) aprobado definitivamente el 23 de mayo de 2005 por Acuerdo de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias⁵⁸, estamos también ante un plan supramunicipal que vincula a los restantes planeadores municipales (los veinte concejos litorales) o sectoriales.

En este plan, el enfoque predominante es igualmente ambiental y urbanístico, delimitando y ordenando las distintas zonas ambientalmente protegidas (en especial, la zona que denomina “parque-playa”, y las sendas litorales) y las categorías urbanísticas de suelo preexistentes, entre las que destaca el llamado suelo no urbanizable de costas.

Con todo, el Plan contiene un Estudio del Patrimonio Arquitectónico inventariado, con reproducción del inventariado de los elementos arquitectónicos de interés histórico-artístico a partir fundamentalmente del inventariado contenido en la Carta Arqueológica de Asturias, elaborada bajo la dirección de la Consejería de Cultura, con representación simbólica de los mismos sobre base a escala 1/20.000: fundamentalmente, castros marinos y zonas arqueológicas.

El capítulo 7 del Plan se dedica específicamente a la problemática de los núcleos rurales, como mejores testimonios del paisaje cultural asturiano, mientras que el capítulo 10 del Plan se propone la selección, expropiación y adecuado tratamiento de más de treinta emplazamientos arqueológicos con una superficie de unas 100 hectáreas que sería

instrumentado mediante la elaboración de un *Plan Especial de Áreas Arqueológicas*, a través del cual se canalizarían las siguientes actuaciones de interés:

- Expropiación de zonas equivalentes a las descritas o representadas en los textos y planos del documento, configuradas buscando incluir en su interior el total de cada instalación castreña más una pequeña zona de protección. La expropiación sería financiada por la Administración Autónoma si bien los terrenos podrían, si se estimara conveniente, ser donados a la Administración municipal correspondiente.
- Desmontaje, en los escasos casos en que existen, de las obra humanas, naves, muros etc. existentes en los terrenos.
- Levantamientos del arbolado en los casos en que se trate de terrenos repoblados.
- Plantación de monte bajo con especies autóctonas seleccionadas de entre las existentes en sus alrededores. A ese respecto conviene hacer notar que varios de los recintos castreños están ya ocupados por comunidades vegetales de interés y otros son vecinos de tales comunidades que serían muy fácilmente introducidas.
- Además, para combinar investigación y actividad turística sostenible, el Plan propone excavar dos o tres castros más, que se añadirían a los actualmente excavados (Campa de Torres y Coaña), para así crear, en un horizonte de seis u ocho años, una ruta costera que se pueda recorrer entrecruzando trayectos de aproximación en automóvil con rutas ocasionales a pie o bien totalmente a pie de visita a la costa castreña en que se iría recorriendo los puntos de vista próximos a los castros no excavados actuando los excavados como ejemplos para la mejor interpretación de aquellos.

Por su parte, el punto 0.12 de la Memoria remite a una segunda fase de ejecución o desarrollo del POLA una serie de aspectos entre los que se encuentran la *“reproducción de los aspectos urbanísticamente relevantes de la parte referente a la franja costera del inventariado contenido en la Carta Arqueológica de Asturias del Principado de Asturias”* y la *“catalogación de bienes inmuebles que por sus valores arquitectónicos, urbanísticos, culturales, etnográficos, ambientales y paisajísticos fueran de interés para la protección y conservación del patrimonio de los concejos costeros, con carácter complementario al de los catálogos contenidos en los diferentes planeamientos”*, así como la redacción de un Plan Especial sobre el suelo no urbanizable de costas, destinado a regular con mayor seguridad jurídica los criterios y usos permitidos en este tipo de suelo, previendo en tal sentido cuatro subcategorías que responderían a las situaciones más comunes en él.

La memoria del POLA recoge un breve estudio económico-financiero que, sin duda, constituye un acierto, dado el carácter del Plan. Así, en él se calcula que el coste de las actuaciones del Plan Especial de Áreas Arqueológicas ascendería a un total de 5.188.000 Euros.

3. El Plan de Ordenación de Galicia

El Plan gallego, actualmente en fase de elaboración, obedece también a un mandato específico del legislador urbanístico gallego, quien en la Ley 9/2002, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia consideró que la ordenación urbanística de los terrenos situados en la franja de 500 metros desde la orilla del mar afectaba a los intereses autonómicos, habida cuenta de su valor como recurso natural y ambiental no renovable (artículo 85.7.d), previendo la redacción de un instrumento planificador específico – el Plan sectorial de ordenación del litoral – en el que se debían recoger las condiciones específicas reguladoras de este ámbito territorial (disposición transitoria octava). La disposición transitoria octava de la Ley 9/2002 fijó un plazo de dos años para que la Xunta remitiera al Parlamento el Plan sectorial de ordenación del litoral en donde se debían recoger las condiciones específicas de este ámbito territorial.

Sin embargo, no sólo no se aprobó el plan, sino que continuaron vigentes, y en ejecución, numerosos planes municipales incompatibles con los criterios establecidos en la Ley 9/2002, hasta que mediante la Ley 6/2007, de 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia, se paralizó todo desarrollo urbanístico en la franja de 500 metros de todos los ayuntamientos litorales gallegos⁵⁹, y se inició la tramitación del plan, adoptada por el Consejo de la Xunta de 24 de mayo de 2007⁶⁰.

Conforme al artículo 2 de la Ley 6/2007, el Plan tendrá la naturaleza de un plan territorial integrado de los previstos en la Ley gallega 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia, y su objeto será establecer los criterios, principios y normas generales para la ordenación urbanística de la zona litoral, basada en criterios de perdurabilidad y sostenibilidad, así como la normativa necesaria para garantizar la conservación, protección y puesta en valor de las zonas costeras. Asimismo, se establece en el mismo artículo que las determinaciones del Plan de ordenación del litoral serán directamente aplicables y prevalecerán de forma inmediata sobre las del planeamiento urbanístico en vigor, que deberá ser objeto de adaptación.

Pues bien, así las cosas, la Dirección General de Patrimonio Cultural ha procedido, una vez remitido el Documento de Inicio de la Evaluación Ambiental Estratégica necesaria para la tramitación y aprobación del Plan, a dos cosas: primera, realizar un inventario sistemático del patrimonio cultural catalogado bajo cualesquiera de las categorías legales que se ubique en el territorio de los ayuntamientos incluidos en ese Anexo de la Ley⁶¹. Segundo, informar sobre los criterios de protección patrimonial que se consideran aplicables en la zona litoral.

El Documento de Referencia recoge como uno de los objetivos del plan el *“inventario del patrimonio costero que es necesario proteger”*, y señala que el patrimonio cultural será una de las variables o criterios de sustentabilidad del Plan, por lo que se deberán *“identificar las amenazas y posibles*

efectos significativos del POLG sobre el patrimonio cultural y promoverse la protección de sus elementos que se encuentran bajo alguna figura de protección, de los que estén incluidos en algún catálogo oficial o de los que sean interesantes desde el punto de vista de la conservación. En este contexto, se realizará una evaluación preliminar de los posibles efectos del POLG sobre los elementos patrimoniales protegidos en la que deberán participar expresamente los órganos competentes sobre estos conjuntos y elementos. En la identificación de los elementos patrimoniales destacables no protegidos, se atenderá tanto a los de componente material como inmaterial". A pesar de estas determinaciones, que sin duda emplazan a un trabajo exhaustivo por parte de

la Dirección General de Patrimonio Cultural, brilla por su ausencia en este Documento de Referencia una consideración del paisaje o del uso de suelo en términos culturales, esto es, como mecanismos cuya regulación también debe tener en cuenta su dimensión transmisora de identidad y cultura.

Habrá que esperar a la aprobación inicial del POLG para ver el nivel de concreción que alcanzan los criterios anteriormente expresados. En ese momento, la Dirección General de Patrimonio tendrá ocasión de hacer valer la protección del patrimonio cultural litoral en toda la amplitud y complejidad que hemos tratado de describir en este trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUDO GONZÁLEZ, J., "Paisaje, gestión del territorio y patrimonio histórico", *Patrimonio cultural y Derecho*, nº 11, 2007.
- ALONSO IBÁÑEZ, M., "La identificación de los espacios culturales en el ordenamiento español y la necesidad de integrar su tratamiento en el marco de la ordenación territorial", *Patrimonio cultural y Derecho* nº 1, 1997.
- ALONSO IBÁÑEZ, M., *Los espacios culturales en la ordenación urbanística*, Madrid, Marcial Pons, 1994.
- AMOEDO SOUTO, C., "Ambiente cultural, cultura en el medio. Relaciones entre la tutela cultural y ambiental en Galicia", en NOGUEIRA LÓPEZ, A. (dir.), *Evaluación de impacto ambiental. Evolución normativo-jurisprudencial, cuestiones procedimentales y aplicación sectorial*, Barcelona, Editorial Atelier, 2009.
- AZNAR, M., *La protección internacional del patrimonio cultural subacuático (con especial referencia al caso de España)*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2004.
- BARCELONA LLOP J., "La regulación de las autorizaciones en las intervenciones dirigidas al Patrimonio Cultural Subacuático", *Patrimonio Cultural y Derecho*, nº 10,
- BLANQUER CRIADO, D. (coord.), *Ordenación y gestión del territorio turístico*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2002.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C., *La protección del paisaje. Un estudio de derecho español y comparado*, Madrid, Marcial Pons, 2007.
- GIANNINI, M., "I beni culturali", *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1976-I,
- LÓPEZ RAMÓN, F., "Sobre la figura de los parques culturales de Aragón",
- MARTÍN ALONSO, P., "Fuerzas de seguridad y defensa del patrimonio. Coordinación nacional e internacional", en *Defensa del Patrimonio Cultural y Fuerzas de Seguridad. XI Seminario "Duque de Ahumada"*, Madrid, Ministerio del Interior, 2000.
- PABOIS, M., "Les patrimoines culturels dans le environnement marin", en CORNU, M., FROMAGEAU, J., *Le patrimoine culturel et la mer. Aspects juridiques et institutionnels*, T. 1, Paris, L'Harmattan, 2002.
- VILAR PEDREIRA, X.L., *Talasonimia da costa sur de Galicia*, Instituto de Estudios Miñoranos, Gondomar, 2008.
- VILLAGRASA, M., "Los parques culturales y la protección del patrimonio cultural de Aragón", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 15, 1999.

- 1 Conforme al artículo 1.2 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de patrimonio histórico español, integra ese patrimonio "los inmuebles y objetos muebles de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico. También forman parte del mismo el patrimonio documental y bibliográfico, los yacimientos y zonas arqueológicas, así como los sitios naturales, jardines y parques que tengan valor artístico, histórico o antropológico".
- 2 Que ese valor cultural es preexistente e independiente de la actividad de la Administración lo indica precisamente el propio artículo 1.3 de la Ley 16/1985, al establecer el mandato de que "los bienes más relevantes del Patrimonio Histórico Español deberán ser inventariados o declarados de interés cultural en los términos previstos en esta Ley".
- 3 La definición aparece hoy en el artículo 532-1 del Code du Patrimoine, aprobado mediante Ordenanza de 20 de febrero de 2004 (*Journal Officiel* nº 46, de 24 de febrero de 2004). Nótese que la definición francesa de esta noción consta de dos elementos: el interés y la ubicación física. No parece que tal definición pueda abarcar fácilmente los bienes inmateriales.
- 4 Está elaborándose el expediente de declaración de BIC del primer conjunto de interés etnográfico en zona litoral, el precioso puerto de Rinlo (Ribadeo, Lugo).
- 5 Vid. Decreto de 3 de junio de 1931 (*Gaceta de 4 de junio de 1931*).
- 6 Declarado por Decreto 2642/1972, de 18 de agosto (*BOE* de 2 de octubre de 1972).

- 7 Vid. Decreto 1774/1970, de 29 de mayo.
- 8 Vid. Decreto 17/1985, de 31 de enero.
- 9 Vid. Decreto 3394/1970, de 30 de noviembre.
- 10 Decreto 449/1973, do 22 de febrero, por el que se colocan bajo la protección del Estado los “hórreos” o “cabazos” antiguos existentes en Galicia y Asturias. Decreto 571/1963, de 14 de marzo, sobre protección de los escudos, emblemas, piedras heráldicas, rollos de justicia, cruces de término y piezas similares de interés histórico-artístico. Decreto de 22 de abril de 1949 sobre castillos españoles.
- 11 Cfr. PABOIS, M., “Les patrimoines culturels dans le environnement marin”, en CORNU, M., FROMAGEAU, J., *Le patrimoine culturel et la mer. Aspects juridiques et institutionnels*, T. 1, Paris, L’Harmattan, 2002, p. 39. Puede verse la lista actualizada en <http://www.chasse-maree.com/index.php/la-liste-officielle-des-bateaux-monuments-historiques/id-menu-1.html>. La lista comprende distintas tipologías náuticas: barcos de pesca, de recreo, de transporte de pasajeros, de transporte de mercancías, científicos, de combate, etc.
- 12 Vid. BOE nº 189, de 9 agosto de 1995.
- 13 Para aclarar esta situación legal, el borrador de la Ley de Museos de Galicia de 20 de octubre de 2008 incluyó un artículo, el 22.3, en el que se establece que “los bienes muebles que constituyen los fondos de los museos, colecciones visitables y demás centros de carácter museológico integrantes del Sistema de Museos de Galicia gozarán de la protección establecida en la Ley 8/1995, de 30 de octubre, del patrimonio cultural de Galicia, para los bienes de interés cultural”.
- 14 DOG nº 206, de 23 de octubre de 2008.
- 15 Las fotos pueden verse en <http://memoria.museodomar.com/>
- 16 Cfr. VILAR PEDREIRA, X.L., *Talasonimia da costa sur de Galicia*, Instituto de Estudios Miñoranos, Gondomar, 2008.
- 17 Son fines de esta Ley “regular – dice el artículo 2 – la utilización racional del mar y la ribera en términos acordes con su naturaleza, sus fines y con el respeto al paisaje, al medio ambiente y al patrimonio histórico”.
- 18 De esa fuerza gravitatoria son testimonio pronunciamientos como los de la STS de 28 de enero de 2004: “La titularidad estatal sobre el dominio público natural –que, entre otros, el marítimo terrestre constituye– no es un título competencial estatal que excluya las competencias autonómicas sobre el mismo; pero, tales competencias autonómicas –en el supuesto de autos, en materia de patrimonio histórico– en modo alguno cuentan con potencialidad jurídica suficiente para alterar –o sustraer– el régimen estatal en relación con el dominio público natural. Esto es, las competencias autonómicas andaluzas, con toda la amplitud constitucional y estatutariamente antes señalada, no pueden afectar a la titularidad estatal del dominio público marítimo terrestre, ni siquiera utilizando la vía expropiatoria, ni aun amparándose en una inscripción registral” (RJ 2004/5785, FJ cuarto). Un supuesto de aplicación de esta doctrina se recoge en la STS de 1 de junio de 2005 (RJ 2005/9347).
- 19 La STC 17/1991 ha dado por jurídicamente válida la interpretación que del bloque de constitucionalidad hace en este punto el artículo 4 de la LPHE al declarar (fundamento jurídico 7) que «el precepto no resulta, pues, contrario a la Constitución según el sentido que se indica, y tanto menos cuanto que, en la parte no impugnada, respeta la acción protectora de las Comunidades Autónomas, a las que en primer lugar estimula, para autorizar la actuación de la Administración del Estado sólo en defecto de la de aquéllas» A este criterio respondió, por cierto, el acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 1989 por el que se aceptó el requerimiento de incompetencia formulado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía a fin de que se anulase una resolución de la Dirección General de Bellas Artes y Archivos del entonces Ministerio de Cultura que autorizó la realización de excavaciones arqueológicas en el lecho de las aguas marítimas adyacentes a Punta del Nao (Cádiz).
- 20 Si en la arqueología terrestre cabe destacar la labor del SEPRONA (Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil) en la arqueología marítima juega un papel primordial la Guardia Civil del Mar o Servicio Marítimo de la Guardia Civil, cuya zona de trabajo es el mar territorial y la plataforma continental, donde se ubican muchos yacimientos arqueológicos subacuáticos. En la actualidad, se dispone de numerosas embarcaciones y dentro de su plantilla cuentan con una dotación de submarinistas profesionales. Vid. MARTÍN ALONSO, P., “Fuerzas de seguridad y defensa del patrimonio. Coordinación nacional e internacional”, en *Defensa del Patrimonio Cultural y Fuerzas de Seguridad*. XI Seminario “Duque de Ahumada”, Madrid, Ministerio del Interior, 2000, pp. 79-92.
- 21 En palabras de Javier Barcelona Llop, “en resumen, contamos con trescientos y pico preceptos legales y reglamentarios que se ocupan del patrimonio arqueológico y su régimen jurídico, lo que desde luego no es poco Derecho. Sin embargo, el número de de los que dicen algo específico sobre el patrimonio sumergido no supera el umbral de lo simbólico y su contenido no es tampoco especialmente significativo: algunas prescripciones técnicas sobre las intervenciones, referencias a las aptitudes de sus responsables y de los participantes en las excavaciones, entrega de los objetos hallados casualmente, y poco o nada más”. Cfr. “La regulación de las autorizaciones en las intervenciones dirigidas al Patrimonio Cultural Subacuático”, *Patrimonio Cultural y Derecho*, nº 10, 2006, p. 218-219.
- 22 Vid. El instrumento de ratificación de la Convención en el BOE nº 55 de 5 de marzo de 2009.
- 23 Cfr. *La protección internacional del patrimonio cultural subacuático (con especial referencia al caso de España)*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2004, pp. 339 y ss.
- 24 Cfr. “La regulación de las autorizaciones en las intervenciones dirigidas al Patrimonio Cultural Subacuático”, *Patrimonio Cultural y Derecho*, nº 10, 2006, p. 230.
- 25 Vid. el Decreto 3196/1970, de 22 de octubre, de creación del Patronato.
- 26 Vid. Real Decreto 1508/2008, de 12 de septiembre, por el que se regula el Museo Nacional de Arqueología Subacuática (BOE nº 248, de 14 de octubre).
- 27 Según la definición dada en 1966 por la célebre comisión, serían bienes culturales ambientales “las zonas geográficas que constituyen paisajes, naturales o transformados por el hombre, y las zonas delimitadas que constituyen estructuras de asentamiento, urbanas o no urbanas, que presentando particular interés por sus valores de civilización, deben ser conservadas para el goce de la colectividad”.
- 28 De hecho, las Directrices prácticas sobre la aplicación de la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, dictadas por la UNESCO en marzo 1999, establecen que “En consonancia con el espíritu de la Convención, los Estados Partes deberían, en

la medida de lo posible, esforzarse por incluir en sus propuestas de inscripción bienes cuyo valor universal excepcional dimane de una simbiosis particularmente importante de características culturales y naturales” (párrafo 18). El Comité adoptó una serie de criterios para la inscripción de paisajes culturales en la Lista de Patrimonio Mundial, entre los que cabe destacar los siguientes:

- “36. Los paisajes culturales representan las “obras conjuntas del hombre y la naturaleza” mencionadas en el Artículo 1 de la Convención. Ilustran la evolución de la sociedad y de los asentamientos humanos a lo largo de los años, bajo la influencia de las limitaciones y/o de las ventajas que presenta el entorno natural y de fuerzas sociales, económicas y culturales sucesivas, internas y externas. Deberían ser elegidos sobre la base de su valor universal excepcional, su representatividad en términos de región geocultural claramente definida y su capacidad de ilustrar los elementos culturales esenciales y distintivos de dichas regiones.
37. El término “paisaje cultural” comprende una gran variedad de manifestaciones de la interacción entre el hombre y su entorno natural.
38. Los paisajes culturales reflejan a menudo técnicas concretas de utilización viable de las tierras, habida cuenta de las características y los límites del entorno natural en el que están establecidos, así como una relación espiritual específica con la naturaleza. La protección de los paisajes culturales puede contribuir a las técnicas modernas de utilización viable y de valorización de las tierras, conservando al mismo tiempo, o realzando, los valores naturales del paisaje. La existencia duradera de formas tradicionales de utilización de las tierras sustenta la diversidad biológica en numerosas regiones del mundo. Por consiguiente, la protección de los paisajes culturales tradicionales es útil para el mantenimiento de la diversidad biológica”.
- Desde un punto de vista doctrinal, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. dedica unas páginas descriptivas a la protección del paisaje en la legislación de patrimonio cultural. Vid. La protección del paisaje. Un estudio de derecho español y comparado, Madrid, Marcial Pons, 2007, pp. 175-178.
- 29 “Il punto che presenta maggiori difficoltà in ordine alla costruzione teorica dei beni culturali, è costituita dai beni ambientali”. Cfr. “I beni culturali”, Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, 1976-I, p. 10. La doctrina administrativista española ha analizado la especial dinámica que caracteriza la intersección de los títulos interventores culturales con otras perspectivas sectoriales. Cabe destacar en este sentido los trabajos de ALONSO IBÁÑEZ, M., Los espacios culturales en la ordenación urbanística, Madrid, Marcial Pons, 1994; de la misma autora, “La identificación de los espacios culturales en el ordenamiento español y la necesidad de integrar su tratamiento en el marco de la ordenación territorial”, Patrimonio cultural y Derecho, nº 1, 1997, pp. 101-120. AGUDO GONZÁLEZ, J., “Paisaje, gestión del territorio y patrimonio histórico”, en Patrimonio cultural y Derecho nº 11, 2007, pp. 107-145. Sobre las relaciones entre la tutela ambiental y cultural, ver recientemente AMOEDO SOUTO, C., “Ambiente cultural, cultura en el medio. Relaciones entre la tutela cultural y ambiental en Galicia”, en NOGUEIRA LÓPEZ, A. (dir.), Evaluación de impacto ambiental. Evolución normativo-jurisprudencial, cuestiones procedimentales y aplicación sectorial, Barcelona, Editorial Atelier, 2009, pp. 235-280.
- 30 Cfr. AMOEDO SOUTO, C., “Ambiente cultural, cultura en el medio. Relaciones entre la tutela cultural y ambiental en Galicia”, op. cit., p. 236.
- 31 Vid. BOE nº 299, de 14 de diciembre.
- 32 No es sino la definición que acoge el Convenio Europeo del Paisaje en su artículo primero. Este convenio, hecho en Florencia el 20 de octubre de 2000, ha sido recientemente ratificado por el Reino de España, habiendo entrado en vigor el 1 de marzo de 2008 (vid. el instrumento de ratificación en el BOE nº 31, de 5 de febrero de 2008).
- 33 El artículo 3 de la Ley establecía la posibilidad de incluir en el Catálogo de Monumentos Históricos Artísticos aquellos “parajes pintorescos que deban ser preservados de destrucción o reformas perjudiciales”, precepto desarrollado por el Decreto de 31 julio de 1941, que extendía la protección que el Decreto de 13 marzo de 1934 otorgaba a los jardines artísticos, a “los lugares y sitios de reconocida y peculiar belleza cuyo conjunto vale tanto como el más ponderable ejemplar de nuestra jardinería”.
- 34 Por ejemplo, en su STS de 22 de febrero de 1982 (RJ 1982/1332) el Tribunal Supremo anuló la licencia municipal de construcción de un bloque de apartamentos situados en la playa de la Fosca (Palamós, Girona), por vulnerar la protección de una zona declarada en 1972 “paraje pintoresco”, al amparo de la Ley de 1933.
- 35 El artículo 8 d) LPCG define el sitio o territorio histórico como “el lugar o paraje natural vinculado a acontecimientos o recuerdos del pasado, creaciones culturales o de la naturaleza, y a obras del hombre que posean valores históricos o técnicos”. El artículo 8 e) LPCG define la zona arqueológica como “el lugar o paraje natural donde existen bienes muebles o inmuebles susceptibles de ser estudiados con metodología arqueológica, tanto si se encontrasen en la superficie como en el subsuelo o bajo las aguas territoriales”. El artículo 8 f) define el lugar de interés etnográfico como aquel “paraje natural, conjunto de construcciones o instalaciones vinculadas a formas de vida, cultura y actividades tradicionales del pueblo gallego”.
- 36 Sobre el origen, fundamentos y contenidos de esta figura, vid. LÓPEZ RAMÓN, F., “Sobre la figura de los parques culturales de Aragón”, en BLANQUER CRIADO, D. (coord.): Ordenación y gestión del territorio turístico, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2002, pp. 475-482, VILLAGRASA, M., “Los parques culturales y la protección del patrimonio cultural de Aragón”, Revista Aragonesa de Administración Pública, nº 15, 1999, pp. 281-307.
- 37 Los parques culturales se definen por el artículo 26 g) de la Ley valenciana 4/1998, de patrimonio histórico valenciano como “el espacio que contiene elementos significativos del patrimonio cultural integrados en un medio físico relevante por sus valores paisajísticos y ecológicos”.
- 38 Vid. artículo 74 de la Ley 12/2002, de 11 de julio, de patrimonio cultural de Castilla y León.
- 39 Vid. DO de la Generalitat de Cataluña de 16 de junio de 2005. La ley ha sido desarrollada por el Decreto 43/2006, de 19 de septiembre, que regula con detalle los estudios e informes de impacto e integración paisajística (DOGC de 21 de septiembre de 2006).
- 40 Mientras que las reservas son declaradas por Ley del parlamento gallego, los parques naturales, monumentos naturales, paisajes protegidos, humedales protegidos y zonas de especial protección de los valores naturales son declarados por decreto da Xunta de Galicia, a propuesta de la Consellería de Medio Ambiente. Los espacios naturales de interés local y los espacios privados de interés natural son declarados por orden de la Consellería de Medio Ambiente.
- 41 En el preámbulo de la Ley 1/2001, de 6 de marzo, de patrimonio cultural del Principado de Asturias, a la hora de explicar el alcance de la protección del patrimonio cultural, puede leerse que “el término «cultural» indica también el carácter complementario de esta legislación con respecto a la que se desarrolla para la protección del patrimonio natural, señalando así las dos grandes categorías de bienes

cuya protección asumen los poderes públicos, para evitar los efectos destructivos que en ciertos ámbitos pueden tener las rápidas transformaciones económicas que se producen en nuestra época". En coherencia con ello, el artículo 1.2 define así el patrimonio cultural: "Integran el Patrimonio Cultural de Asturias todos los bienes muebles e inmuebles relacionados con la historia y la cultura de Asturias que por su interés histórico, artístico, arqueológico, etnográfico, documental, bibliográfico, o de cualquier otra naturaleza cultural, merecen conservación y defensa a través de su inclusión en alguna de las categorías de protección que al efecto se establecen en la presente Ley, o mediante la aplicación de otras normas de protección contempladas en la misma". Pues bien, el párrafo 3 de este mismo artículo añade que "Lo dispuesto en el apartado anterior se aplica asimismo a los elementos geológicos y paleontológicos de interés por su relación con la historia del hombre y sus orígenes, y a los bienes de interés geológico, paleontológico, botánico o biológico que hayan sido separados de su medio natural o deban ser conservados fuera de él y no estén protegidos con arreglo a su normativa específica". Insiste en ello el artículo 11.2: "La pertenencia a un Conjunto Histórico, Jardín Histórico, Sitio Histórico o Vía Histórica no será incompatible con la declaración individualizada adicional como Bien de Interés Cultural de alguno de sus elementos o con su pertenencia a otras categorías de protección establecidas por la legislación de espacios naturales".

42 Vid. Decreto 558/2004, de 14 de diciembre, BOJA nº 10, de 17 de enero.

43 Vid. Decreto 226/2001, de 2 de octubre (BOJA nº 135, de 22 de noviembre), y Decreto 250/2003, 9 de septiembre, BOJA nº 188, de 30 de septiembre.

44 Declarados por Decisión de la Comisión de 7 de diciembre de 2004 (DOUE de 29 de diciembre de 2004).

45 Vid. Resolución de la Dirección General de Patrimonio Cultural de 29 de octubre de 2007, por la que se incoa el primer expediente de delimitación del tramo de la ruta principal del Camino de Santiago, Camino Francés, entre el lugar de Amenal y el límite del aeropuerto de Lavacolla en el ayuntamiento de O Pino (DOG nº 218, de 12 de noviembre). En ese proceso deberán deslindarse la traza originaria de los caminos, las zonas laterales de protección y la zona de protección del contorno.

46 A esta concepción genérica, esencialmente evolutiva, de lo que se considera patrimonio cultural socialmente relevante responde el propio artículo 1.1 LPCG, siguiendo la estela del artículo 1.2 de la LPHE: "El patrimonio cultural de Galicia está constituido por todos los bienes materiales e inmateriales que, por su reconocido valor propio, hayan de ser considerados como de interés relevante para la permanencia e identidad de la cultura gallega a través del tiempo".

47 Principio de precaución construido por la Sala Tercera del Tribunal Supremo a partir de las bases normativas proporcionadas por los artículos 53.3 y 46 de la CE: "[este Tribunal] viene reiteradamente declarando [SS. 3-10-1986, RJ 1986/5287] y 8-5-1987 (RJ 1987/3569)] que las atribuciones de los organismos protectores del patrimonio histórico artístico obedecen a la exigencia de defender el derecho social a la cultura y ello obliga -conforme al artículo 53.3 de la Constitución- a interpretar la legislación protectora de dicho patrimonio en el sentido más favorable a la conservación del mismo, en cumplimiento del mandato constitucional de «conservar y promover el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran» (artículo 46) «y otorgar cobertura legal para impedir o demoler obras que pudieran producir daño a dicho patrimonio y perjuicios irreparables, y en consecuencia aquellos organismos pueden, separándose incluso, si ello fuera necesario, de las normas urbanísticas y de las licencias que se hubieran otorgado por otros organismos, adoptar o imponer las limitaciones que discrecionalmente estimen necesario para tal fin», si bien el ejercicio de esa potestad ha de ser «razonable y limitar lo menos posible los derechos de los propietarios afectados». Cfr. STS de 6 de abril de 1992 (RJ 1992\3001).

48 La obligación de conservar el patrimonio para las generaciones futuras se expresa en el artículo 1.2 de la LPCG y 1.1. de la LPHE

49 Vid. DOUE nº L 148, de seis de junio de 2002.

50 El artículo 46 dispone que "la planificación urbanística tendrá como objetivo en el suelo urbano consolidado favorecer la conservación y la recuperación del patrimonio construido de los espacios urbanos relevantes, de los elementos y tipos arquitectónicos singulares, de las formas tradicionales de ocupación del suelo y de los rasgos diferenciales o distintivos que conforman la identidad local. En tal sentido, se procurará mantener la trama urbana existente y las construcciones de nueva planta, así como la reforma, rehabilitación o ampliación de las existentes, y serán coherentes con la tipología arquitectónica característica del entorno, en particular en cuanto a la altura, al volumen y al fondo edificables".

51 Este artículo considera suficiente la autorización municipal para los cuatro usos siguientes:

- Actividades de tiempo libre, tales como práctica de deportes organizados, acampada de un día y actividades comerciales ambulantes.
- Actividades científicas, escolares y divulgativas.
- Instalaciones necesarias para los servicios técnicos de telecomunicaciones, la infraestructura hidráulica y las redes de transporte y distribución de energía eléctrica, gas, abastecimiento de agua y saneamiento, siempre que no impliquen la urbanización o transformación urbanística de los terrenos por los que discurren. En todo caso, las edificaciones necesarias para el funcionamiento de las infraestructuras y servicios técnicos en suelo rústico que excedan los 50 metros cuadrados edificados precisarán autorización autonómica previa a la licencia urbanística municipal, de acuerdo con el procedimiento establecido por el artículo 41 de la Louga.
- Cerramientos y vallado de terrenos en las condiciones establecidas por el artículo 42.1.c de la Louga.

Son usos autorizables por la comunidad autónoma (en concreto, por la Dirección General de Urbanismo) los relacionados en el párrafo 1, letra a), y en el párrafo 2, letras e) e l), del artículo 33 de la Louga, así como las actividades vinculadas directamente con la conservación, utilización y goce del dominio público, del medio natural y del patrimonio cultural, y los que puedan establecerse a través de los instrumentos previstos en la legislación de ordenación del territorio, siempre que no supongan la transformación de su naturaleza rústica y que quede garantizada la integridad de los valores objeto de protección. El resto de usos quedan prohibidos.

52 El artículo 61.2 estipula que "el estudio del medio rural servirá de base para establecer las medidas tendentes a la conservación y mejora de sus potencialidades intrínsecas y, en particular, a la protección de sus valores ecológicos, ambientales, paisajísticos, históricos, etnográficos, culturales o con potencialidad productiva. Para estos efectos, analizará detalladamente los usos del suelo, los cultivos, el paisaje rural, la tipología de las edificaciones y construcciones tradicionales de la zona, las infraestructuras existentes, los caminos y vías rurales, el planeamiento urbanístico de los municipios limítrofes y cualquier otra circunstancia relevante para la justificación de las determinaciones en suelo rústico". Como determinación legal obligatoria, el artículo 56 se refiere a la fijación de los indicadores que

deban dar lugar a la necesidad de redactar un plan especial de protección, rehabilitación y mejora del medio rural para hacer frente a la complejidad urbanística sobrevenida.

53 Vid. DOUE nº L 148, de seis de junio de 2002.

54 El protocolo ha sido publicado en el DOUE serie L 34/19, de 4 de febrero de 2009.

55 Andalucía, por su parte, ha culminado once años de trabajos con la aprobación del denominado POTA, Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, mediante Decreto 206/2006, de 28 de noviembre (BOJA nº 250, de 29 de diciembre de 2006). El POTA recoge en su título IV el litoral como una de las zonas específicas de actuación, y propone la elaboración de un Programa Regional de Ordenación del Litoral. Sin embargo, entre los contenidos mínimos prefijados por el POTA para ese programa no se identifica ninguno específicamente relacionado con el patrimonio cultural litoral. Sí se señala la recuperación del paisaje costero y la identificación de espacios excluidos de cualquier proceso de urbanización, ya sea por criterios de protección ecológica, por criterios de ordenación territorial y urbanística o de cualquier otra naturaleza.

56 B.O.C. de fecha 28 de septiembre de 2004.

57 Dice el punto 1.7 de la Memoria de ordenación que: "La identidad de nuestros territorios es un valor fundamental de los distintos tipos de asentamientos, ya sean estos barrios, aldeas, villas, ciudades o nuevas áreas de desarrollo. Tan sólo evaluando sus potencialidades y patrones de crecimiento en función de su localización en el territorio y su inserción dentro del Modelo Territorial seremos capaces de mantener su carácter, evitando las situaciones de competencia e incidiendo en aquellos valores y potencialidades que son específicos de cada modelo, con el objeto de alcanzar un territorio de cooperación, equilibrado y más eficiente. Debemos ser capaces de permitir que un núcleo rural pueda seguir desarrollando sus actividades agrícolas sin perjuicio del desarrollo de otros entornos de carácter urbano capaces de ofrecer otros servicios complementarios. El camino que nos dirige hacia el desarrollo de nuestro propio Modelo Territorial nos exige apreciar y respetar el valor de nuestro patrimonio natural y cultural, modificar aquellas maneras de intervención cuyos resultados han sido inadecuados, regenerando e integrando este tipo de intervenciones y establecer unos nuevos modos de intervención. Este nuevo Modelo reconoce en la diversidad y la cooperación ventajas y objetivos que deben ser alcanzados para asegurar su propia sostenibilidad".

58 DO de Asturias nº 197, de 25 de agosto de 2005.

59 El anexo de la Ley 6/2007 recoge los ayuntamientos costeros de las tres provincias gallegas con litoral, en los que se aplica la suspensión de desarrollos urbanísticos. Se trata de 9 ayuntamientos en Lugo, 48 en A Coruña, y 30 en Pontevedra, lo que hace un total de 87 ayuntamientos gallegos afectados.

60 La publicación de este acto se ha realizado mediante Resolución de 8 de mayo de 2009 (DOG nº 93, de 14 de mayo).

61 Si bien los trabajos de sistematización del Inventario General del Patrimonio Cultural de Galicia han avanzado considerablemente desde su inicio en 2003, no existe, a día de hoy, un catálogo o inventario específico del patrimonio cultural litoral, es decir, un instrumento único que reúna y sistematice las manifestaciones declaradas de patrimonio cultural en el territorio que, grosso modo, podemos incluir bajo la denominación de "litoral".

62 El presente trabajo fue realizado en el marco del Proyecto "Bases jurídicas para a ordenación e planificación do litoral de Galicia" (PGI-DIT07 PXIB101167PR), Xunta de Galicia, 2007-2010.

Lucía Casado Casado

LA PROBLEMÁTICA DE LOS VERTIDOS Y LA CONTAMINACIÓN SOBRE EL LITORAL

La zona costera constituye un patrimonio ambiental único, con unos recursos ecológicos, culturales y económicos de gran importancia. Sin embargo, durante las últimas décadas se ha producido un importante proceso de transformación del litoral español que, en la mayor parte de casos, ha comportado un proceso de degeneración del patrimonio natural costero, de tan preciado valor ecológico, paisajístico y cultural. La proliferación de industrias, redes de transporte, vertidos incontrolados, construcción de puertos comerciales y deportivos y el fuerte aumento de la población que habita en zonas litorales, unidos al acelerado desarrollo del turismo han desencadenado en un grave proceso de degradación de las costas y de los valores naturales que ofrecen, con importantes consecuencias negativas y en muchos casos irreversibles. Un problema de enorme actualidad, sufrido por las comunidades autónomas litorales es el de la conflictividad ambiental ligada a la actuación urbanizadora, así como la presión sobre las zonas litorales y la constante tensión entre la necesidad de preservar espacios naturales frente a los procesos de desarrollo urbanístico desenfrenado.

Otro de los problemas que afecta a la costa y que contribuye gravemente a su deterioro es el de los vertidos y la contaminación del litoral, que siguen siendo uno de los problemas más graves de nuestras costas¹. El gran desarrollo industrial acaecido determina la existencia de importantes focos contaminantes en la costa, siendo alarmante la situación en algunos puntos de la geografía española. El litoral sufre numerosos vertidos a sus aguas, procedentes tanto de la actividad industrial como de los vertidos de aguas residuales urbanas que todavía no pasan por ningún proceso de depuración, a pesar de la existencia de normativa que obliga a adoptar medidas en este sentido². Efectivamente, los vertidos industriales son una de las principales fuentes de contaminación del litoral. Parte de la contaminación generada por actividades industriales llega al mar mediante tuberías submarinas (emisarios) o, a través de los vertidos fluviales que provienen de zonas industrializadas y que liberan una alta carga de contaminantes al mar. Pero no pueden olvidarse que los vertidos urbanos también están contribuyendo al

deterioro de la costa española. Estos vertidos están provocando un descenso muy acusado de la calidad de las aguas en ciertas zonas costeras.

La reducción de la calidad de las masas de aguas y el riesgo de su contaminación, así como la degradación de los ecosistemas y hábitats constituyen, pues, uno de los factores de desequilibrio ambiental que afecta a los espacios costeros³. En este contexto, la ordenación e intervención sobre los vertidos contaminantes, por su clara incidencia ambiental, adquiere una importancia significativa para contribuir a la protección del litoral y de la calidad de las aguas costeras. Esta temática constituye el objeto central de este trabajo, que analiza el marco jurídico regulador de los vertidos al mar y la intervención administrativa a través de la cual se canaliza su prevención y control, así como las nuevas perspectivas que se abren en la regulación e intervención sobre este tipo de vertidos, atendiendo especialmente a su consideración en el contexto de la gestión integrada de las zonas costeras.

EL MARCO JURÍDICO REGULADOR DE VERTIDOS AL MAR

La protección ambiental de las aguas marinas y, en particular, los vertidos realizados al mar, cuentan con una amplia regulación, tanto en el ámbito internacional y comunitario como en el interno⁴. Dentro de esta normativa que afecta al régimen jurídico de los vertidos, se hallan tanto regulaciones de los vertidos realizados desde buques y aeronaves como de los procedentes de tierra, aun cuando por el objeto central de este trabajo, nos centraremos únicamente en estos últimos. A estos efectos, con carácter previo al análisis de la normativa española, se examina la regulación efectuada desde el Derecho comunitario, de gran trascendencia en este ámbito, dada su influencia decisiva en nuestro ordenamiento jurídico⁵.

1. La regulación de los vertidos en el Derecho comunitario europeo: el tratamiento global de las aguas continentales y marinas

La regulación de los vertidos en el Derecho comunitario europeo parte de una premisa fundamental, cual es la extensión de su ámbito de aplicación sobre las aguas marinas y

las continentales, tanto superficiales como subterráneas⁶. De este modo, frente al tratamiento separado (en la legislación de aguas y en la legislación de costas) que ha venido caracterizando a la regulación de los vertidos en nuestro país, en función del medio en que se realizaban, el Derecho comunitario parte de un tratamiento global. Estamos, por tanto, ante una normativa que se aplica tanto a los vertidos realizados en aguas continentales como a los efectuados en el mar, tendencia que se ha reforzado recientemente, tras la aprobación de la Directiva 2000/60/CE, por la que se establece un nuevo marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.

1.1. De la Directiva 76/464/CEE a la Directiva marco de aguas

La regulación comunitaria de los vertidos se integra en la política de protección del medio ambiente y tiene como propósito fundamental, en el marco de los objetivos de la política comunitaria ambiental recogidos en el artículo 174 del Tratado CE, la reducción de la contaminación de las aguas y la mejora de su calidad.

El sistema europeo de protección de la calidad de las aguas frente a la contaminación originada por los vertidos ha pasado de un inicial enfoque económico y sectorial, en el que la problemática de la contaminación del medio acuático se afrontaba solamente de forma sectorial y desde la perspectiva de sus consecuencias para la libre competencia y los intercambios comerciales, a un enfoque ambiental y global, bien presente en algunas de las últimas Directivas aprobadas, que han sometido a una profunda revisión los planteamientos iniciales. En la etapa inicial, deben situarse las medidas articuladas para el control de los vertidos de sustancias peligrosas en el medio acuático de la Comunidad (de especial interés es la Directiva 76/464/CEE, aplicable además de a las aguas interiores superficiales y a las aguas subterráneas, a las aguas marinas territoriales y a las aguas interiores del litoral), así como las Directivas que establecen objetivos de calidad de las aguas en función de los usos a que están destinadas. En la nueva perspectiva, dos son los principales retos a los que debe hacerse frente: el control de determinadas formas de polución (por ejemplo, el control en todos los Estados miembros de la acuciante problemática causada por la contaminación procedente de las aguas residuales urbanas y de la contaminación difusa derivada de la utilización de nitratos en la agricultura -a través de las Directivas 91/271/CEE y 91/676/CEE-); y la adopción de un enfoque integrado, esto es, el establecimiento de una gestión y protección integradas como medio para lograr un uso sostenible de los recursos hídricos (en esta línea se sitúan las Directivas 96/61/CE, de prevención y control integrados de la contaminación, y 2000/60/CE, por la que se establece un nuevo marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas).

1.2. La protección frente a la contaminación y la regulación de los vertidos en el contexto de la Directiva marco de aguas

La Directiva marco de aguas introduce un nuevo planteamiento integrado y global en el Derecho comunitario, que fija nuevos horizontes para lograr una gestión sostenible del

agua en los años venideros. Este enfoque permite un mayor grado de racionalización y coordinación de las diversas medidas que se adopten para mejorar la calidad del agua. La garantía de la calidad de las aguas se erige ahora en núcleo fundamental del marco diseñado para la política hidráulica en el seno de la Comunidad Europea.

1.2.1. Las previsiones de la Directiva marco de aguas en materia de vertidos. Las nuevas estrategias para combatir la contaminación

La Directiva marco de aguas, cuyo objeto general es el establecimiento de un marco para la protección de las aguas, incorpora algunas previsiones de enorme importancia respecto de la protección de la calidad de las aguas y, en particular, del régimen jurídico de los vertidos. Cabe destacar, en primer lugar, el establecimiento de importantes objetivos ambientales, siendo una meta principal alcanzar el buen estado de las masas de agua en el año 2015, protegiéndolas y evitando su deterioro⁷. En segundo lugar, la introducción de un cambio de criterio importante en lo relativo a las estrategias para combatir la contaminación de las aguas. Los artículos 10 y 16 enuncian la estrategia comunitaria para la formulación de normas de calidad armonizadas y controles de emisiones de sustancias peligrosas (estrategia combinada) que vendrá a sustituir, después de un período de transición determinado, a la política de control de emisiones establecida en la Directiva 76/464/CEE y las Directivas aprobadas con arreglo a la misma. Los nuevos planteamientos asumidos en la Directiva marco conducirán, en el plazo de trece años desde su entrada en vigor, a la sustitución de la Directiva 76/464/CEE (y 80/68/CEE, por lo que respecta a las aguas subterráneas) y a la integración de sus contenidos en ella. La nueva estrategia para combatir la contaminación de las aguas conllevará importantes cambios para el régimen jurídico de los vertidos de sustancias peligrosas. Las novedades más significativas y de mayor interés para el régimen jurídico de los vertidos realizados en aguas costeras, son las siguientes:

- La aplicación del enfoque combinado de valores límite de emisión y objetivos de calidad ambiental. Este planteamiento implica la aplicación complementaria de valores límite de emisión y normas de calidad medioambiental, frente a su anterior consideración aislada, lo que supone, sin lugar a dudas, un avance sustancial en el control de la contaminación de las aguas, superador de las anteriores divergencias. Para hacer efectivo este planteamiento, la Directiva impone a los Estados miembros la obligación de velar por que todos los vertidos en las aguas superficiales se controlen con arreglo a un enfoque combinado. Sin embargo, no procede al establecimiento de unos valores límite de emisión y unas normas de calidad ambiental uniformes para todos los Estados miembros, sino que únicamente establece las normas que servirán de referencia para el establecimiento y/o aplicación de los controles de emisión basados en las mejores técnicas disponibles, los valores límite de emisión que correspondan, o, en el caso de impactos difusos, los controles, incluidas, cuando proceda, las mejores prácticas medioambientales. Estas normas que servirán de referencia a los Estados miembros a la hora de concretar las disposiciones a las que deberán ajustarse sus vertidos -a más tar-

dar, en el plazo de doce años contados a partir de la entrada en vigor de esta Directiva- son la Directiva 96/61/CE, la Directiva 91/271/CEE, la Directiva 91/676/CEE, todas las Directivas que puedan adoptarse en virtud de esta Directiva para combatir la contaminación de las aguas, las Directivas enumeradas en el Anexo IX y cualquier otra norma comunitaria pertinente. Ello no obsta para que, al amparo del artículo 16 de la Directiva marco de aguas, puedan adoptarse a nivel comunitario nuevas iniciativas para establecer controles de emisión de fuentes puntuales y normas de calidad medioambiental. La aplicación del enfoque combinado y la complementariedad de los valores límite de emisión y de las normas de calidad ambiental se garantiza en el apartado 3 del artículo 10 de la Directiva marco de aguas, que prevé el establecimiento de controles de emisión más rigurosos en aquellos casos en que un objetivo de calidad o una norma de calidad establecidos en virtud de esta Directiva, de las Directivas enumeradas en el Anexo IX o de cualquier otro acto legislativo comunitario exija condiciones más estrictas que las que originaría la aplicación de las medidas ya señaladas. Sin embargo, al igual que sucede con la Directiva 96/61/CE, y sin perjuicio de los posibles desarrollos normativos que puedan hacerse, la consideración de las normas de calidad medioambiental es, en general, más exigua que la de los valores límite de emisión. Frente a lo que venía siendo habitual en la intervención comunitaria sobre los vertidos, la Directiva marco de aguas, alineándose con los nuevos planteamientos introducidos por la Directiva IPPC, opta por no establecer valores límite de emisión y objetivos de calidad complementarios uniformes en todo el ámbito comunitario. Por el contrario, la alternativa elegida ha sido el establecimiento de unos requisitos mínimos que vienen recogidos por los valores establecidos en las normas comunitarias citadas. Se introduce, de este modo, la posibilidad de que existan diferencias en el territorio comunitario, no sólo en función de las peculiares características que presentan los recursos hídricos en cada uno de los Estados miembros, sino también por la confluencia de otros factores de tipo político, económico, ambiental... en su ordenación⁸. De este modo, el principio de subsidiariedad debe permitir la consideración de las peculiaridades de cada Estado, sin que ello suponga en modo alguno una merma del rigor de las normas, habida cuenta que los Estados miembros tienen la clara obligación de cumplir, como requisitos mínimos, los valores predeterminados en las Directivas comunitarias citadas.

- La determinación de las sustancias contaminantes prioritarias. La implantación efectiva del enfoque combinado exige, como primer paso necesario, la determinación de una lista de sustancias contaminantes prioritarias que representen un riesgo significativo para el medio acuático o a través de él, con el objeto de que el Parlamento Europeo y el Consejo adopten las medidas específicas para combatir la contaminación de las aguas causadas por estos contaminantes y, en particular, el establecimiento de valores límite de emisión y normas de calidad ambiental. A estos efectos, el artículo 16 de la Directiva marco de aguas recoge la obligación de la Comisión de elaborar una propuesta en la que se establezca una lista de sustancias prioritarias que representen un riesgo significativo para el medio acuático o a través de él y prevé

los mecanismos para su determinación, así como las sustancias peligrosas prioritarias. Mediante la Decisión 2455/2001/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2001, se ha aprobado la lista de sustancias prioritarias en el ámbito de la política de aguas (un total de 33), incluidas las sustancias identificadas como sustancias peligrosas prioritarias. Esta lista se añade a la Directiva marco de aguas como Anexo X y desempeñará un papel crucial en la adopción de medidas específicas para combatir la contaminación de las aguas y proteger su calidad. La principal consecuencia jurídica de la determinación de estas sustancias prioritarias es que la Comisión deberá presentar propuestas de controles para la reducción progresiva de los vertidos, emisiones y pérdidas de tales sustancias y, en particular, para la interrupción o la supresión gradual de los vertidos, emisiones y pérdidas de las sustancias peligrosas prioritarias, incluido un calendario apropiado para su realización.

- El establecimiento de programas de medidas para cada demarcación hidrográfica. La Directiva marco de aguas obliga a los Estados miembros a establecer para cada demarcación hidrográfica o para la parte de una demarcación hidrográfica internacional situada en su territorio un programa de medidas, con el fin de alcanzar los objetivos en ella previstos (art. 11). Cada programa de medidas incluirá una serie de medidas básicas (requisitos mínimos de inexcusable cumplimiento) y, cuando sea necesario, medidas complementarias (concebidas con carácter adicional a las anteriores para contribuir a lograr los objetivos generales establecidos). Entre la prolija enumeración de medidas básicas, recogidas en el apartado tercero del artículo 11, existen algunas con una incidencia directa en la ordenación de los vertidos. Así, se recogen como medidas básicas, para los vertidos de fuente puntual que puedan causar contaminación, un requisito de reglamentación previa, como la prohibición de la entrada de contaminantes en el agua, o el requisito de autorización previa, o el de registro basado en normas generales de carácter vinculante, que establezca controles de la emisión de los contaminantes de que se trate; y para las fuentes difusas que puedan generar contaminación, medidas para evitar o controlar la entrada de contaminantes, que podrán consistir en un requisito de reglamentación previa o el de registro basado en normas generales de carácter vinculante. Asimismo, se incluye la prohibición de vertidos directos de contaminantes en las aguas subterráneas, sin perjuicio de que esta prohibición pueda quedar excepcionada y de que ciertas actuaciones puedan ser autorizadas por su carácter extraordinario, como prevé la propia Directiva.

1.2.2. Las medidas más recientes adoptadas a nivel comunitario: las Directiva 2006/11/CE y 2008/105/CE

Tras la aprobación de la Directiva marco de aguas⁹, se han producido ya interesantes iniciativas comunitarias en materia de aguas, algunas de ellas ya cristalizadas en la aprobación de Directivas. En este sentido, destaca, en primer lugar, la Directiva 2006/11/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de febrero de 2006, relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad, que procede a la co-

dificación de la Directiva 76/464/CEE -que queda derogada-, en aras de una mayor racionalidad y claridad.

En segundo lugar, la Directiva 2008/105/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas, por la que se modifican y derogan ulteriormente varias Directivas²⁰ y por la que se modifica la Directiva 2000/60/CE. Esta Directiva pretende conseguir un buen estado químico de las aguas superficiales²¹ y contribuir a alcanzar el objetivo fijado por la Directiva marco de aguas del buen estado ecológico de las aguas comunitarias en 2015. Constituye una materialización de lo previsto en el artículo 16 de la Directiva marco de aguas que, como se ha señalado, insta a la Comisión a presentar una propuesta con medidas específicas para combatir la contaminación de las aguas causada por determinados contaminantes o grupos de contaminantes que representen un riesgo significativo para el medio acuático o a través de él. El primer paso en este sentido fue la adopción de una lista de 33 sustancias prioritarias (Decisión 2455/2001/CE). Ahora, con esta norma se pretende garantizar un nivel elevado de protección contra los riesgos para el medio acuático o a través de él derivados de esas sustancias prioritarias y otros contaminantes mediante el establecimiento de normas de calidad ambiental. Complementarían a estas normas el establecimiento de un inventario de vertidos, emisiones y pérdidas de esas sustancias para controlar si se cumplen o no los objetivos de reducción o interrupción.

2. La regulación de los vertidos en el ordenamiento jurídico español

Expuesto el marco jurídico comunitario, a continuación se analiza la regulación de los vertidos marinos en el ordenamiento jurídico español, no sin antes realizar un breve apunte sobre la distribución competencial en esta materia.

2.1. Un aspecto previo: la delimitación de las competencias estatales y autonómicas

Dada la concurrencia de competencias que se produce sobre el espacio litoral, debe realizarse una aproximación a las competencias que corresponden a las diferentes Administraciones públicas actuantes en este ámbito -estatal, autonómica y local²², especialmente por lo que hace referencia a los vertidos.

La Administración General del Estado es titular del dominio público marítimo-terrestre y, aunque como el propio Tribunal Constitucional ha declarado -entre otras, en la Sentencia 149/1991, de 4 de julio-, la titularidad del dominio público no es un criterio de delimitación competencial, inevitablemente de esta titularidad sí derivan facultades propias para la Administración estatal orientadas a proteger el demanio marítimo y su uso público. El Estado, “como titular del demanio, tiene competencia para regular el régimen jurídico de estos bienes y para establecer cuantas medidas sean necesarias para su protección, para preservar las características propias del bien y para asegurar la integridad de su titularidad y el libre uso público”²³; y “no sólo está facultado, sino obligado, a proteger el demanio marítimo-terrestre a fin de

asegurar tanto el mantenimiento de su integridad física y jurídica, como su uso público y sus valores paisajísticos”²⁴. Además de estas facultades que pueden derivarse de la titularidad demanial, el Estado dispone de otros títulos competenciales que pueden legitimar su actuación. Con carácter general, los enunciados en los apartados 1 (condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales) y 23 (legislación básica sobre protección del medio ambiente) del artículo 149 de la CE, aunque, desde una perspectiva más concreta, existen otras competencias sectoriales que podrían legitimar competencias estatales en supuestos determinados (planificación general de la actividad económica -art. 149.1.13-; Marina mercante y puertos de interés general -art. 149.1.20-...).

A las Comunidades Autónomas corresponde la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y urbanismo, así como competencias compartidas en materia ambiental (desarrollo de la legislación básica estatal, normas adicionales de protección y gestión)²⁵. Además, algunos Estatutos de Autonomía les atribuyen expresamente la competencia sobre ordenación del litoral y sobre vertidos en aguas interiores²⁶. Y también los municipios tienen un cierto protagonismo sobre el demanio marítimo. En materia de costas, sus competencias son básicamente de carácter urbanístico; de limpieza, higiene y salubridad de las playas; y de participación en actuaciones de competencia estatal.

Por lo que hace referencia específica al régimen jurídico de los vertidos, debe destacarse la jurisprudencia constitucional, que reconduce esta materia al título competencial más genérico de protección del medio ambiente (arts. 148.1.9ª y 149.1.23ª de la CE). Al Estado corresponde, por tanto, la aprobación de la normativa básica y a las Comunidades Autónomas la de desarrollar esta legislación básica y la de dictar normas adicionales de protección en materia de vertidos. Para el Tribunal Constitucional, “la competencia asumida por las Comunidades Autónomas sobre vertidos industriales y contaminantes en el mar territorial no es más que una especificación de la competencia más amplia que todas ellas tienen para ejecutar la legislación del Estado sobre la protección del medio ambiente”. Por ello, “las Comunidades Autónomas que han asumido competencia para la ejecución de las normas sobre protección del medio ambiente son también competentes para llevar a cabo los actos de ejecución que impliquen la aplicación de las normas sobre vertidos, sea cual fuere el género de estos y su destino”²⁷.

2.2. La normativa estatal

La regulación de los vertidos a nivel estatal se encuentra, en primer lugar, en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas (en adelante, LC), objeto de sucesivas modificaciones²⁸; y en el Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, que la desarrolla -modificado parcialmente por el Real Decreto 1112/1992, de 18 de septiembre²⁹. La LC regula los vertidos en los artículos 56 a 62 -dentro de la Sección 2ª, titulada “Vertidos”, del Capítulo IV de la Ley, que regula las autorizaciones³⁰, que constituyen normativa básica de carácter medioambiental de acuerdo con la jurisprudencia constitucional²¹; y su Re-

glamento en los artículos 113 a 123. La LC establece que sus disposiciones sobre vertidos “son de aplicación a los vertidos, tanto líquidos como sólidos, cualquiera que sea el bien de dominio público marítimo-terrestre en que se realicen”²².

En segundo lugar, existen algunas normas específicamente reguladoras de los vertidos: el Real Decreto 258/1989, de 10 de marzo, que establece la normativa general sobre vertidos de sustancias peligrosas de tierra a mar; la Orden de 31 de octubre de 1989 -modificada por las Órdenes de 9 de mayo de 1991 y de 28 de octubre de 1992-, por la que se establecen normas de emisión, objetivos de calidad, métodos de medida de referencia y procedimientos de control relativos a determinadas sustancias peligrosas contenidas en los vertidos de tierra a mar; y la Orden de 13 de julio de 1993, por la que se aprueba la instrucción para el proyecto de conducciones de vertidos de tierra a mar.

En tercer lugar, debe tenerse presente la incidencia en esta materia de la normativa reguladora de las aguas continentales. En la medida en que la intervención de la Comunidad Europea en el sector de la protección de las aguas se extiende tanto a las aguas continentales como marinas (un buen exponente de ello es la Directiva marco de aguas), en la regulación de los vertidos a mar también debe tenerse en cuenta la normativa adoptada en transposición de las Directivas europeas en materia de aguas. Así, principalmente, el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, que aprueba el Texto refundido de la ley de aguas (en adelante, TRLA), y la normativa de desarrollo (fundamentalmente, el Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica), que contienen previsiones de gran interés para los vertidos en aguas marinas; el Real Decreto Ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas; el Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, relativo a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias; y la normativa sobre la calidad de las aguas (por ejemplo, el Real Decreto 1341/2007, de 11 de octubre, sobre la gestión de la calidad de las aguas de baño, o el Real Decreto 38/1989, de 13 de enero, relativo a la calidad exigida a las aguas para la cría de moluscos). Asimismo, debe tenerse en cuenta también la legislación de puertos (principalmente, Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos y de la marina mercante; y Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general).

2.3. La normativa autonómica

Las Comunidades Autónomas, en ejercicio de sus competencias, pueden aprobar normativa propia reguladora de los vertidos al dominio público marítimo-terrestre, en el marco de las previsiones que supone la regulación de los vertidos contenida en la LC (arts. 56 a 62) y que, como se ha puesto de manifiesto, constituye legislación básica ambiental. Algunas Comunidades Autónomas, en ejercicio de sus competencias en materia de protección del medio ambiente, han adoptado normativa propia en esta materia. Un buen exponente de ello es Andalucía. Mediante el Decreto 14/1996, de

16 enero, ya aprobó el Reglamento de la calidad de las aguas litorales, en el cual se determinan las condiciones bajo las cuales se conceden las autorizaciones de vertido, norma a la que siguió una orden de 14 de febrero de 1997 por la que se clasificaban las aguas litorales de la comunidad autónoma y se fijaban los objetivos de calidad para aquellas afectadas por vertidos, en función de su clasificación²³. Actualmente, la Ley 7/2007, de 9 de julio, de gestión integrada de la calidad ambiental de Andalucía, regula en el capítulo III (bajo el título de “Calidad del medio hídrico” y dentro del Título IV -“Calidad ambiental”-), los vertidos, siendo sus previsiones de aplicación a los vertidos que se realicen directa o indirectamente en las aguas continentales y litorales.

LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA SOBRE LOS VERTIDOS AL MAR

La intervención administrativa sobre los vertidos tiene en el régimen de autorización previa su elemento central para garantizar la prevención y el control de la contaminación de las aguas marinas. En el análisis de esta autorización se centra, fundamentalmente, este apartado, no sin antes hacer una breve referencia a los tipos de vertido que pueden producirse en el mar, cuestión de gran relevancia habida cuenta que condiciona su régimen jurídico y de intervención, así como la competencia para actuar.

1. Los tipos de vertidos al mar

En materia de vertidos al mar, es preciso diferenciar entre los que proceden de buques o aeronaves y los que proceden de tierra. Los primeros, como su propio nombre indica, son los que se realizan al mar desde buques y aeronaves y se regulan por su legislación específica²⁴, principalmente de carácter internacional²⁵. No obstante, con arreglo a la disposición adicional octava de la LC las disposiciones contenidas en el Título V, sobre infracciones y sanciones, serán aplicables a los vertidos que se realicen en el mar desde buques y aeronaves en defecto de legislación específica.

Los segundos son los que proceden de tierra y se realizan al mar. Estos vertidos se regulan en la LC y en el Real Decreto 259/1989 de 10 de marzo, que establece la normativa general sobre vertidos de sustancias peligrosas de tierra a mar²⁶. Dentro de los vertidos de tierra al mar, la LC abarca tanto los vertidos líquidos como sólidos²⁷. Su artículo 56.1 dispone que “las disposiciones de la presente Sección son de aplicación a los vertidos, tanto líquidos como sólidos, cualquiera que sea el bien de dominio público marítimo-terrestre en que se realicen”. Y la LC también distingue entre los vertidos contaminantes y los no contaminantes, estableciendo algunas cautelas adicionales para los primeros²⁸.

Por otra parte, la LC, a diferencia del TRLA²⁹, únicamente utiliza el término “vertidos”, sin hacer referencia a “vertidos directos” o “indirectos”³⁰. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña núm. 117/1998, de 17 de febrero de 1998, ha negado la existencia de vertidos “indirectos” al mar en la normativa de costas, “lo cual parece

lógico pues llevando la cuestión al absurdo de sus últimas consecuencias podría decirse que todo vertido se hace realmente en el mar” (FJ 3º). En esta línea, este mismo Tribunal Superior de Justicia, en la Sentencia de 14 de octubre de 1997, ha considerado como vertido en aguas continentales el realizado al alcantarillado, sin perjuicio de que luego sea recibido por las aguas marítimas, por lo que no puede ser considerado vertido -indirecto- al mar ni aplicársele las normas previstas en la legislación de costas.

2. El control previo de los vertidos al mar: la autorización de vertido

El sometimiento de los vertidos a autorización administrativa previa, así como el establecimiento de determinadas prohibiciones de realizar vertidos al mar, constituyen, en la actualidad, los instrumentos fundamentales en torno a los cuales se articula el régimen de prevención, ordenación y control de los vertidos³¹.

2.1. La prohibiciones generales

La LC recoge una serie de prohibiciones que afectan a los vertidos³². El artículo 56.3 de la LC³³ prohíbe “el vertido de residuos sólidos y escombros al mar y su ribera, así como a la zona de servidumbre de protección, excepto cuando éstos sean utilizables como rellenos y estén debidamente autorizados”³⁴. En la Sentencia de 28 de febrero de 2002³⁵, refiriéndose a la LC y entrando a interpretar el concepto de vertido en esta Ley y el alcance de la autorización, el TS ha considerado que “(...) bajo el término “vertidos” se engloban todos aquellos depósitos de materiales provenientes (...) de las obras de cimentación de un edificio próximo, de manera que los vertidos sobre la ribera del mar de materiales como los de autos (trátese de áridos, escombros o, incluso, arena procedente de excavaciones de terrenos para levantar edificios) deben someterse a la previa autorización administrativa” (FJ 4º).

La LC también prohíbe el vertido de sustancias y la introducción de formas de energía que “puedan comportar un peligro o perjuicio superior al admisible para la salud pública y el medio natural, con arreglo a la normativa vigente”³⁶.

Por otra parte, ante la posibilidad de que una determinada actividad o proceso industrial pueda provocar un importante riesgo de contaminación para el dominio público marítimo-terrestre, la LC incorpora una habilitación a la Administración competente para que ésta pueda adoptar una medida extrema para evitar los eventuales efectos negativos que puedan desencadenarse. Se trata del establecimiento de una prohibición de ejecución de dichas actividades, que vinculará a los titulares de las mismas. A estos efectos, el artículo 62 de la LC prevé que

“La Administración competente podrá prohibir, en zonas concretas, aquellos procesos industriales cuyos efluentes, a pesar del tratamiento a que sean sometidos, puedan constituir riesgo de contaminación superior al admisible, según la normativa vigente, para el dominio público marítimo-terrestre, bien sea en su funciona-

miento normal o en caso de situaciones excepcionales previsibles”³⁷.

Se trata de una potestad excepcional a ejercitar únicamente por la Administración competente, de la cual únicamente podrá hacerse uso cuando concurren las circunstancias objetivas legalmente establecidas. Efectivamente, el ejercicio de dicha potestad, construida sobre la base de conceptos jurídicos indeterminados, se supedita a la concurrencia de determinados requisitos objetivos. En primer lugar, la prohibición recae sobre “procesos industriales”³⁸, de tal manera que no se prohíbe propiamente el vertido, sino el proceso industrial que pueda desencadenarlo, por el riesgo que lleva aparejado y por la dificultad de control de los vertidos. En segundo lugar, se exige que los efluentes puedan constituir “un riesgo de contaminación superior al admisible, según la normativa vigente, para el dominio público marítimo-terrestre”. Se desprende de esta demanda la innecesariedad de la producción de un daño. Basta la mera potencialidad dañina, el riesgo de contaminación, aunque debe ser grave. Únicamente será posible el ejercicio de esta potestad en aquellos casos en que otras medidas no sean aptas para proteger las aguas frente a potenciales riesgos derivados de un proceso industrial. En tercer lugar, este riesgo de contaminación puede provenir tanto del “funcionamiento normal” como de “situaciones excepcionales previsibles”. Y, en cuarto lugar, la prohibición únicamente puede realizarse en “zonas concretas”, con lo cual se impide a la Administración hacer uso de esta potestad para prohibir un determinado proceso industrial en todo el territorio nacional. No fija la LC la duración de esta prohibición. En ausencia de toda previsión al respecto y, en la medida en que la prohibición a ejercer por la Administración conlleva una limitación de la libertad de empresa, únicamente podría mantenerse mientras concurren las circunstancias previstas en la norma. Si éstas desaparecen, la prohibición carecería de toda habilitación legal y, en consecuencia, no podría ejercitarse.

2.2. La autorización de vertido como eje de la intervención administrativa sobre los vertidos

La autorización de vertido constituye el eje central sobre el cual gravita la intervención administrativa sobre los vertidos al mar procedentes de tierra en el ordenamiento jurídico español. Enmarcada en la actividad administrativa de limitación o policía, habilita para la realización de los vertidos y pone en manos de la Administración un poderoso instrumento de control, tanto en la fase previa al inicio de esta actividad, como durante su posterior desarrollo. Su funcionalidad radica en cohonestar el interés individual en la realización de una determinada actividad empresarial que produce vertidos con el interés general, representado, en este caso, por la protección de un recurso natural: el mar. Mediante este instrumento, la Administración garantiza (previo análisis de las características de los vertidos y previa comprobación del respeto de los límites y condicionamientos normativamente establecidos) que no se excederán los niveles de riesgo permisibles en nuestro ordenamiento jurídico y fija las condiciones a que deberá sujetarse la autorización para que no se perturbe el interés público tutelado.

2.2.1. Los elementos subjetivos: Administración otorgante y sujeto autorizatorio

En toda autorización de vertido al mar existe una relación jurídica que une a dos partes: Administración otorgante y autorizatorio. En cuanto a la Administración competente para el otorgamiento de la autorización, el artículo 110.h) de la LC atribuye a la Administración del Estado la competencia sobre “La autorización de vertidos, salvo los industriales y contaminantes desde tierra al mar”. Este precepto fue impugnado por varias Comunidades Autónomas en el marco del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la LC, por entender que se trataba de una competencia propia autonómica, al ser encuadrable en las competencias ejecutivas de que disponen en materia de protección del medio ambiente. El Tribunal Constitucional interpretó, en la Sentencia 149/1991, de 4 de julio, que “las Comunidades Autónomas que han asumido competencia para la ejecución de las normas sobre protección del medio ambiente son también competentes para llevar a cabo los actos de ejecución que impliquen la aplicación de las normas sobre vertidos, sea cual fuere el género de estos y su destino”³⁹. De este modo, a partir de esta Sentencia, los vertidos de tierra al mar son competencia de las Comunidades Autónomas, quedando reducida la competencia de la Administración del Estado sobre autorizaciones de vertidos a los que se produzcan desde buques o aeronaves al mar⁴⁰. Ahora bien, aun siendo autonómica la competencia para el otorgamiento de las autorizaciones de vertido de tierra al mar, al Estado le corresponde, con arreglo al artículo 112.b) de la LC emitir informe, con carácter preceptivo y vinculante, en los “Planes y autorizaciones de vertidos industriales y contaminantes al mar desde tierra, a efectos del cumplimiento de la legislación estatal y de la ocupación del dominio público marítimo-terrestre”⁴¹. Asimismo, el artículo 115.b) de la LC prevé que las competencias municipales, en los términos previstos por la legislación que dicten las Comunidades Autónomas, podrán abarcar la de “informar las solicitudes de reservas, adscripciones, autorizaciones y concesiones para la ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre”.

En cuanto al sujeto autorizatorio, la obligación de obtención de la autorización de vertido se extiende a los titulares, tanto personas físicas como jurídicas, de naturaleza pública o privada, de cualquier vertido realizado al mar. En la normativa vigente únicamente se establece una peculiaridad de carácter institucional respecto a los sujetos autorizatorios: las Juntas de Usuarios que podrán constituirse para el tratamiento conjunto y vertido final de efluentes líquidos⁴². La regulación de la composición y funcionamiento de la Junta de Usuarios, así como las causas y forma de su variación o disolución, serán aprobadas por la Administración otorgante de su autorización, a petición de los propios usuarios, o, en su defecto, cuando aquélla lo estime necesario para asegurar el cumplimiento en forma debida de los términos de la autorización⁴³.

2.2.2. Los elementos objetivos: actividades sujetas a autorización y contenido mínimo de la autorización de vertido

Como viene señalándose, los vertidos se someten en la LC a autorización administrativa previa. Es preciso, pues, un título

lo habilitante, para su realización, con el fin de garantizar su compatibilidad y adecuación con los intereses generales⁴⁴. La exigencia de autorización previa se extiende, con arreglo a la LC y su Reglamento de desarrollo, a todos los vertidos⁴⁵, lo cual lleva a determinar qué debe entenderse por “vertido”.

En una acepción genérica, el Diccionario de la Real Academia Española define los “vertidos” como “materiales de desecho que las instalaciones industriales o energéticas arrojan a vertederos o al agua”⁴⁶. De acuerdo con esta utilización común del término son dos los elementos que caracterizan el “vertido”: por una parte, se trata de materiales -en principio, tanto líquidos como sólidos- de desecho, esto es, de los cuales ya no se va a hacer ningún otro uso. Por otra parte, se acota la fuente de procedencia de dichos materiales, restringiéndola a las instalaciones industriales, con lo cual se asume ya que el concepto de “vertido” va unido a la posibilidad de existencia de un cierto riesgo, excluyéndose de la definición los materiales de desecho de procedencia doméstica.

Entrando a concretar esta acepción genérica en el ámbito que nos ocupa, la LC parte de una acepción muy amplia del concepto de vertido, ya que se refiere a todos los vertidos, tanto líquidos como sólidos, cualquiera que sea el bien de dominio público marítimo-terrestre en que se realicen⁴⁷, y sean o no contaminantes. Por lo tanto, la exigencia de autorización se configura en términos muy amplios, para todos los vertidos⁴⁸. Así se deriva del artículo 57.1 de la LC:

“Todos los vertidos requerirán autorización de la Administración competente, que se otorgará con sujeción a la legislación estatal y autonómica aplicable, sin perjuicio de la concesión de ocupación de dominio público, en su caso”.

Sí es necesario para que resulte de aplicación la LC y la autorización en ella regulada que los vertidos se realicen en el dominio público marítimo-terrestre, concepto éste muy amplio que incluye la ribera del mar y de las rías; el mar territorial y las aguas interiores, con su lecho y subsuelo, definidos y regulados por su legislación específica; y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental, definidos y regulados por su legislación específica⁴⁹.

Exigencia, pues, de título habilitante para todos los vertidos, con independencia de su carácter contaminante. Ahora bien, en el caso de vertidos contaminantes, la legislación de costas incorpora algunas previsiones específicas. El artículo 57.2 de la LC⁵⁰ exige que el peticionario justifique previamente la imposibilidad o dificultad de aplicar una solución alternativa para la eliminación o tratamiento de dichos vertidos.

Además, en el caso de vertidos de sustancias peligrosas desde tierra al mar, debe estarse a lo establecido en el Real Decreto 258/1989, de 10 de marzo, por el que se establece la normativa general sobre este tipo de vertidos. Esta norma exige una autorización previa, expedida por el órgano correspondiente de la comunidad autónoma competente, a todo vertido, efectuado desde tierra en las aguas interiores y en el mar territorial español, que pueda contener una o varias de las sustancias peligrosas indicadas en el anexo II.

Por otra parte, el otorgamiento de la autorización de vertido se entiende sin perjuicio de la concesión de ocupación del

dominio público que, en su caso, resulte necesaria. En efecto, en la medida en que el vertido significa una ocupación del dominio público marítimo-terrestre, además de la autorización de vertido, será precisa una concesión demanial que habilite para la ocupación, tal como se deriva del artículo 57 de la LC⁵¹. En consecuencia, como señala CALERO RODRÍGUEZ, debe diferenciarse entre la exigencia del título para la actividad de vertidos, y para la ocupación del demanio⁵².

La LC también concreta los extremos que deberán concretar las autorizaciones de vertido. Entre las condiciones a incluir deberán figurar las relativas a⁵³:

- a) Plazo de vencimiento, no superior a treinta años.
- b) Instalaciones de tratamiento, depuración y evacuación necesarias, estableciendo sus características y los elementos de control de su funcionamiento, con fijación de las fechas de iniciación y terminación de su ejecución, así como de su entrada en servicio⁵⁴.
- c) Volumen anual de vertido.
- d) Límites cualitativos del vertido y plazos, si proceden, para la progresiva adecuación de las características del efluente a los límites impuestos.
- e) Evaluación de los efectos sobre el medio receptor, objetivos de calidad de las aguas en la zona receptiva y previsiones que, en caso necesario, se hayan de adoptar para reducir la contaminación.
- f) Canon de vertido⁵⁵.

Cuando la importancia o complejidad de la instalación de tratamiento así lo aconseje, entre las condiciones de la autorización se podrá incluir “la exigencia de que la dirección de la explotación se lleve a cabo por técnico competente o que intervenga una empresa colaboradora especializada para su mantenimiento, con la presentación de certificados periódicos sobre su funcionamiento, así como su aseguramiento”⁵⁶.

2.2.3. Los elementos formales

El procedimiento de otorgamiento de la autorización de vertido se regula en el Real Decreto 1471/1989, especialmente en los artículos 146 y siguientes. Desde esta perspectiva formal, las autorizaciones de vertido se tramitan siguiendo el procedimiento establecido con carácter general para todas las autorizaciones de uso común especial del dominio público hidráulico. Únicamente se prevén algunas especialidades procedimentales. Por una parte, la LC, en el caso de vertidos contaminantes, como ya se ha avanzado, exige al peticionario que justifique previamente la imposibilidad o dificultad de aplicar una solución alternativa para la eliminación o tratamiento de dichos vertidos⁵⁷. Asimismo, en los supuestos en que el vertido pueda propiciar la infiltración o almacenamiento de sustancias susceptibles de contaminar las aguas o capas subterráneas se requiere la previa realización de un estudio hidrogeológico que justifique su inocuidad⁵⁸.

Por otra parte, el Real Decreto 1471/1989 prevé un trámite de información pública “en la tramitación de autorizaciones que se refieran a vertidos industriales y contaminantes desde tierra al mar”⁵⁹. También determina el procedimiento que

deberá seguirse, a efectos de coordinación administrativa, para el otorgamiento de autorizaciones o concesiones competencia de las comunidades autónomas y que necesiten la concesión o autorización del Ministerio para la ocupación del dominio público marítimo-terrestre. Este procedimiento tendrá aplicación en materia de vertidos, por cuanto en muchos casos la autorización de vertido irá unida a la concesión de ocupación del dominio público.

Finalmente, desde el punto de vista procedimental, también debe tenerse en cuenta que, en el ámbito de las actividades sometidas a prevención y control integrados de la contaminación, las autorizaciones de vertido al dominio público marítimo-terrestre, desde tierra al mar, reguladas en la LC, se integran en la autorización ambiental integrada⁶⁰.

2.3. La eficacia de la autorización de vertido

El otorgamiento de la autorización de vertido tiene como efecto primario la habilitación para la realización de vertidos. Este título administrativo desencadena, además, el nacimiento de una relación jurídica continuada entre Administración y autorizatario, regulada por el Derecho administrativo, que va más allá del mero acto de otorgamiento, con el fin de proteger el interés público tutelado y garantizar, en todo momento, la compatibilidad de la autorización con los objetivos de preservación ambiental que deben protegerse. Nace, así, una relación duradera, de la que surgen derechos y deberes para ambas partes.

Respecto del titular de la autorización, surge la obligación de cumplimiento de su condicionado. La licencia habilita para la realización del vertido -con una duración máxima de treinta años-, pero no crea un derecho subjetivo a contaminar, por lo que el autorizatario únicamente podrá realizar válidamente los vertidos en el marco proporcionado por la autorización y dentro del más absoluto respeto a las condiciones y limitaciones en ella contenidas. En caso contrario, se expone a la aplicación de las oportunas medidas de reacción previstas por nuestro ordenamiento jurídico -principalmente, la sanción, la obligación de reparación e, incluso, la declaración de caducidad de la autorización o la extinción de la misma-. Se trata de una autorización transferible por actos *inter vivos*⁶¹.

Respecto de la Administración, tiene como obligación fundamental la de garantizar la compatibilidad permanente de la actividad autorizada con el interés público de tutela ambiental. Para ello, le incumbe no sólo el control *ex ante*, sino también el control *ex post* sobre el cumplimiento de las condiciones fijadas en la autorización. Como consecuencia de ello, su posición jurídica se refuerza y está investida de importantes facultades de tutela y policía sobre el demanio y sobre la actividad de vertido⁶².

Dispone, en primer lugar, de la facultad de modificar las condiciones de las autorizaciones de vertido, sin derecho a indemnización, “cuando las circunstancias que motivaron su otorgamiento se hubiesen alterado o bien sobrevinieran otras que, de haber existido anteriormente, habrían justificado su denegación o el otorgamiento en términos distintos”. Asimismo, en ejercicio de estas facultades de mo-

dificación, si la Administración lo considera necesario, igual que en las demás autorizaciones reguladas en la LC, “podrá suspender los efectos de la autorización hasta que se cumplan las nuevas condiciones establecidas”⁶³. En todo caso, si el titular de la autorización no realiza las modificaciones en el plazo que al efecto le señale la Administración competente, ésta podrá declarar la caducidad de la autorización de vertido, sin perjuicio de la imposición de las sanciones oportunas⁶⁴. Como peculiaridad, la extinción de la autorización de vertido, cualquiera que sea su causa, llevará implícita la de la inherente concesión de ocupación del dominio público marítimo-terrestre⁶⁵.

En segundo lugar, la Administración está facultada para efectuar todas las medidas de control e inspección que estime convenientes para comprobar las características del vertido y contrastar, en su caso, el cumplimiento de las condiciones impuestas en la autorización del vertido⁶⁶. También controlará el estado de las obras que sirven de soporte al vertido, obligando, en su caso, a la realización de las necesarias para asegurar que aquél funcione en las condiciones establecidas en la misma. El incumplimiento de esta obligación, que figurará en el condicionado de la autorización, será causa de caducidad en los términos previstos en la misma⁶⁷. A tal efecto, la Administración que haya declarado extinguida la autorización lo pondrá en conocimiento del Ministerio competente, para que éste proceda a la extinción de la concesión de ocupación sin más trámite.

En tercer lugar, la Administración podrá aplicar las correspondientes sanciones administrativas, si concurre algunas de las infracciones administrativas tipificadas en la LC, entre las que se encuentran, por ejemplo, “el vertido no autorizado de aguas residuales”, “la utilización del dominio público marítimo-terrestre y de sus zonas de servidumbre para los usos no permitidos” o “las acciones u omisiones que produzcan daños irreparables o de difícil reparación en el dominio público o supongan grave obstáculo al ejercicio de las funciones de la Administración”⁶⁸. Además, sin perjuicio de la sanción administrativa que se imponga, “el infractor estará obligado a la restitución de las cosas y reposición a su estado anterior, con la indemnización de daños irreparables y perjuicios causados, en el plazo que en cada caso se fije en la resolución correspondiente”⁶⁹.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que la eficacia jurídica de la autorización se desarrolla únicamente en el marco de la relación jurídica bilateral Administración-autorizatorio, sin afectar a las relaciones de su titular con terceros, motivo por el cual la existencia de autorización no excluirá la responsabilidad civil por los daños causados a terceros, de concurrir los requisitos legalmente exigibles, como ha establecido reiteradamente la jurisprudencia. La autorización de vertido se otorga “sin perjuicio de tercero”.

2.4. Las nuevas perspectivas que orientan las autorizaciones de vertido

Actualmente, existen nuevas perspectivas que orientan las autorizaciones de vertido y, en general, la prevención y el control de los vertidos contaminantes al mar, en buena medida, como consecuencia de la incidencia del Derecho

comunitario en esta materia. Se apuntan, a continuación, estas nuevas orientaciones.

2.4.1. Los objetivos ambientales a que se orienta la intervención en materia de vertidos

La intervención administrativa sobre los vertidos en aguas marinas, y, en consecuencia, las autorizaciones de vertido, en el contexto proporcionado por la Directiva marco de aguas, se orientan claramente, en la actualidad, a la consecución de objetivos ambientales. El artículo 4 de esta Directiva enuncia los objetivos medioambientales para garantizar el buen estado de las aguas superficiales y subterráneas de toda la Comunidad y evitar el deterioro del estado de las aguas a nivel comunitario, concretándolos tanto para las aguas superficiales y subterráneas como para las zonas protegidas. Se plantea como objetivo medioambiental mínimo el buen estado de todas las aguas superficiales, subterráneas y costeras con el horizonte temporal del año 2015, si bien este objetivo puede ser objeto de algunas excepciones, sujetas a un estricto control.

Sin duda, las medidas de ordenación de los vertidos van a desempeñar un papel fundamental para la consecución efectiva de esta meta. En este sentido, el artículo 108 bis del TRLA señala que la protección de las aguas marinas tendrá por objeto “interrumpir o suprimir gradualmente los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias peligrosas prioritarias, con el objetivo último de conseguir concentraciones en el medio marino cercanas a los valores básicos por lo que se refiere a las sustancias de origen natural y próximas a cero por lo que respecta a las sustancias sintéticas artificiales”. La reducción de la contaminación por vertidos de sustancias peligrosas al medio marino se convierte así en un objetivo fundamental para los próximos años.

El prisma de los objetivos medioambientales y del buen estado ecológico de las aguas, que constituyen nuevas exigencias comunitarias derivadas de la aprobación de la Directiva marco de aguas⁷⁰, estará bien presente en la intervención sobre los vertidos los próximos años. Ello va a suponer un condicionamiento estricto de las autorizaciones de vertido para que éstas puedan constituir verdaderamente un instrumento eficaz en la lucha contra la contaminación de las aguas marinas y se alcancen los objetivos marcados.

2.4.2. El enfoque combinado en el control de la contaminación. Las pautas para la fijación de estándares de contaminación

Las últimas normas comunitarias aprobadas en materia de vertidos han apostado por el enfoque combinado como planteamiento más efectivo en el control de la contaminación. De esta nueva orientación se ha hecho eco también la normativa española. El enfoque combinado, recogido en las normas españolas de transposición de la Directiva 91/271/CEE -Real Decreto Ley 11/1995, de 28 de diciembre, y Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo-, se recoge también en la LC y en el Real Decreto 258/1989, de 10 de marzo, y se impone su aplicación en las autorizaciones de vertido.

Este enfoque combinado, que mejorará el control de los vertidos contaminantes en el dominio público marítimo-terrestre,

debe tenerse presente en la fijación de los límites del vertido, que constituye uno de los contenidos mínimos de las autorizaciones de vertido. Así se deriva de diferentes preceptos de la LC y del Real Decreto 258/1989. En primer lugar, la LC impone que los vertidos se limiten en función de los objetivos de calidad fijados para el medio receptor de contaminación, teniendo en cuenta el estado de la técnica, las materias primas y, especialmente, “en virtud de la capacidad de absorción de la carga contaminante, sin que se produzca una alteración significativa de dicho medio” (art. 57.3). Asimismo, obliga a que las autorizaciones de vertido fijen, para cada una de las sustancias peligrosas del Anexo I presentes en los vertidos, los valores límite de emisión, “que se determinarán tomando en consideración los objetivos de calidad recogidos en ese anexo⁷³, así como aquellos que, adicionalmente, fijen o hayan fijado las Comunidades autónomas⁷². Además, las medidas que se adopten en aplicación de esta disposición adicional “no podrán en ningún caso tener por efecto un aumento directo o indirecto de la contaminación de las aguas continentales, superficiales o subterráneas, o marinas” (apartado 4).

En segundo lugar, el enfoque combinado también está presente en el Real Decreto 258/1989, que al regular las normas de emisión fijadas por las autorizaciones de vertido de sustancias peligrosas indicadas en su anexo II, prevé que

“Para cada autorización la comunidad autónoma competente podrá fijar, en caso necesario, unas normas de emisión más exigentes que las que resulten de la aplicación de los valores límite que específicamente se establezcan para cada sustancia, teniendo en cuenta, en particular, la toxicidad, la persistencia y la bioacumulación de dicha sustancia en el medio acuático receptor del vertido⁷³.”

Con estas reglas, se establece un sistema en que valores límite de emisión y objetivos de calidad están estrechamente interrelacionados, ya que los primeros se fijan teniendo en cuenta los segundos.

2.4.3. La progresiva incorporación de las mejores técnicas disponibles

Uno de los aspectos destacables de la regulación de los vertidos en la legislación de costas es la incorporación en las autorizaciones de vertido de la cláusula técnica, a través de la cual “se opera una remisión abierta y permanente al nivel de desarrollo tecnológico de cada momento y a las exigencias que de él pudieran derivarse para la actividad o instalación anteriormente autorizada⁷⁴. En unos casos, la propia norma impone a determinadas instalaciones industriales la utilización de las mejores técnicas disponibles (en adelante, MTD). En otros, se prevé normativamente la fijación de los valores límite de emisión sobre la base de las MTD. El desarrollo de la actividad autorizada se vincula, así, a componentes de carácter técnico y se tiende un puente entre Derecho y técnica⁷⁵.”

Aunque la LC no prevé expresamente la obligación general de los titulares de las autorizaciones de vertido de incorporar las mejores tecnologías existentes en el momento -según el estado de la técnica- para la reducción de riesgos o eliminación de la contaminación del dominio público marítimo-terrestre, la cláusula técnica tiene ya un juego importante

en esta materia, que va a reforzarse aún más en un futuro. Y ello debido a varias razones fundamentales. En primer lugar, el artículo 57.3 de la LC⁷⁶ prevé que

“En función de los objetivos de calidad fijados para el medio receptor de contaminación, los vertidos se limitarán en la medida que lo permita el estado de la técnica, las materias primas y, especialmente, en virtud de la capacidad de absorción de la carga contaminante, sin que se produzca una alteración significativa de dicho medio”.

De esta forma, la determinación de los valores límite de emisión en el propio título autorizador queda supeditada al empleo de las MTD⁷⁷, si bien no se incluye en la LC una definición de las mismas. También se refiere expresamente a las MTD la nueva disposición adicional novena de la LC, introducida por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad. En su apartado tercero prevé que

“Con la finalidad de alcanzar los objetivos de calidad previstos en esta disposición adicional y en la normativa autonómica, y de conseguir la adecuación de las características de los vertidos a los límites que se fijen en las autorizaciones o en sus modificaciones, se incluirán en éstas las actuaciones previstas y sus plazos de ejecución. Para ello se tendrán en cuenta las mejores técnicas disponibles y se podrán incluir disposiciones específicas relativas a la composición y al empleo de sustancias o grupos de sustancias, así como de productos”.

En segundo lugar, en determinadas autorizaciones de vertido existe la obligación de incorporar los “mejores medios técnicos disponibles, económicamente viables, para eliminar la contaminación”. En efecto, el artículo 5 del Real Decreto 258/1989, en su apartado segundo impone que las autorizaciones para vertidos, procedentes de núcleos urbanos o instalaciones nuevas, solamente puedan otorgarse cuando se apliquen las normas correspondientes a estos mejores medios técnicos disponibles. No obstante, puede exonerarse de esta obligación a los titulares de los vertidos. En este mismo precepto, se prevé que “en el caso de que por razones técnicas no se aplicaran tales medios, la Comunidad Autónoma competente notificará esta circunstancia a la Administración del Estado previamente a toda resolución, no pudiendo otorgarse la autorización del vertido hasta que sea autorizada para ello, previa la tramitación prevista en estos casos, ante la Comisión de las Comunidades Europeas⁷⁸”. Se impone así, por expresa determinación reglamentaria, derivada del Derecho comunitario, a los titulares de las autorizaciones de vertido la obligación de emplear las nuevas tecnologías que, con arreglo al estado de la técnica, puedan resultar eficaces para el control de la contaminación.

En tercer lugar, la Directiva marco de aguas, tras imponer el enfoque combinado como vía de control de los vertidos, no procede, como ya hemos señalado, al establecimiento de unos valores límite de emisión y unas normas de calidad ambiental uniformes para todos los Estados miembros, sino que únicamente establece las normas que servirán de referencia para el establecimiento y/o aplicación de los controles de emisión basados en las MTD, los valores límite de emisión que correspondan, o, en el caso de impactos difusos, los contro-

les, incluidas, cuando proceda, las mejores prácticas medioambientales (art. 10.2). Hallamos, de nuevo, la referencia a las MTD, base para la realización del control de las emisiones.

Por otra parte, también debe traerse a colación la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, que tiene importantes repercusiones para el control de los vertidos de las instalaciones a las cuales resulta de aplicación⁷⁹. A los efectos que aquí nos interesan, prevé que, al otorgar la autorización ambiental integrada, el órgano competente deberá tener en cuenta que en el funcionamiento de las instalaciones “se adopten las medidas adecuadas para prevenir la contaminación, particularmente mediante la aplicación de las mejores técnicas disponibles” [art. 4.a)]. Las MTD constituirán, a su vez, el punto de referencia para la fijación de los valores límite de emisión. De este modo, la fijación de los valores límite de emisión se vincula a la utilización de la MTD. Los titulares de la autorización ambiental integrada estarán obligados a ir introduciendo las innovaciones que, resultantes del progreso técnico, vayan surgiendo y que sean eficaces para la reducción o eliminación de las emisiones contaminantes. Así, los valores límite de emisión máximos, que marcan la frontera entre los vertidos admisibles y los rechazables, se determinarán a través de criterios técnicos, esto es, mediante lo que el estado y el progreso de la técnica vayan determinando en cada momento.

Progresivamente, va imponiéndose y consolidándose en relación con las autorizaciones de vertido la imposición de niveles tecnológicos. Es más, las MTD servirán en un futuro de referencia para la fijación de estándares de emisión en las autorizaciones de vertido. Con ello, tal como pone de relieve ESTEVE PARDO, se dinamiza la licencia, ya que “sus titulares habrán de ir introduciendo en el futuro las innovaciones que el progreso técnico vaya poniendo a su alcance y que resulten efectivas en la reducción de la contaminación, de las molestias o en el reforzamiento de la seguridad de las instalaciones (...) Esta determinación legal de adaptación a la mejor tecnología disponible se configura así como una cláusula incorporada a la licencia, cuya cobertura última estaría en la norma que exige de las licencias su adaptación a la mejor tecnología disponible”. La cláusula técnica incorporada a las licencias “supone así un cambio sustancial de orientación en su régimen jurídico, puesto que ya no se atiende sólo a las normas, resoluciones y otras determinaciones jurídicamente formalizadas, normalmente previas y condicionantes del otorgamiento de la licencia, sino que se prestará también atención al desarrollo de la actividad autorizada, valorando la real eficacia de las medidas correctoras de la contaminación, que deberán ser en su caso reemplazadas por otras más efectivas si el progreso tecnológico las pone al alcance de la empresa”⁸⁰.

NUEVAS PERSPECTIVAS EN LA REGULACIÓN E INTERVENCIÓN SOBRE LOS VERTIDOS AL MAR

La regulación e intervención sobre los vertidos está marcada en la actualidad por nuevos retos y horizontes que van a marcar los años venideros. La gestión integrada (en sus

diferentes vertientes), por un lado, y el nuevo régimen de responsabilidad medioambiental, por otro, constituyen elementos que van a aportar nuevas perspectivas en la prevención y control de los vertidos contaminantes y que pueden coadyuvar a un control más efectivo de los mismos y a la reducción de la contaminación del medio marino, así como a una mejora de la calidad de las aguas litorales.

1. La gestión integrada como nuevo horizonte en la regulación e intervención sobre los vertidos contaminantes

La gestión integrada, desde diferentes perspectivas, va a marcar en los próximos años la regulación e intervención sobre los vertidos al dominio público marítimo-terrestre. Por una parte, en el marco de las instalaciones sometidas al régimen jurídico de prevención y control integrados de la contaminación, los vertidos de tierra al mar se integran en la autorización ambiental integrada, que aúna los diferentes controles ambientales. Por otra, actualmente, los vertidos necesariamente deben contemplarse en el marco de la regulación global de todas las aguas (continentales y costeras y de transición) instaurada por la Directiva marco de aguas; y en el contexto de la gestión integrada de las zonas costeras.

1.1. Los vertidos al dominio público marítimo-terrestre en el marco de la autorización ambiental integrada

La perspectiva integradora en la intervención sobre los vertidos contaminantes se materializa en la autorización ambiental integrada, regulada en la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación. Esta Ley incorpora a nuestro ordenamiento la filosofía del enfoque integrado del control de la contaminación industrial, cuyo objetivo es superar el tradicional enfoque sectorial de la prevención de la contaminación (por sectores ambientales afectados o por agentes contaminantes) por un nuevo enfoque integrado⁸¹, en el que, como señala ALENZA GARCÍA, “subyace la consideración del ambiente como un sistema, un todo, cuya protección efectiva no se ve garantizada por controles sectoriales que posibilitan la transferencia de la contaminación de un subsistema a otro, sin alcanzar por ello una mejora del sistema en su conjunto”⁸².

Este novedoso sistema de intervención sobre las grandes instalaciones industriales gira básicamente en torno a dos elementos fundamentales: uno de carácter formal (el permiso ambiental integrado), y otro de carácter material o sustantivo (las mejores técnicas disponibles, esto es, la obligación material de adoptar la tecnología que evite o reduzca la contaminación desde un enfoque integrado para incrementar la protección ambiental).

En este contexto, eje fundamental es la autorización ambiental integrada, cuyo objeto es incorporar en una única autorización todas las condiciones de funcionamiento y de emisiones al aire, al agua y al suelo, de las instalaciones sometidas a este régimen⁸³. Se trata, en definitiva, de considerar todos los aspectos ambientales de la actividad (energía, agua, materias primas, residuos, mejores técnicas disponibles...) y de sustituir el tratamiento sectorializado de la contaminación por un tratamiento global e integrado, a través

de un único acto autorizatorio en el que se contemplen todos los aspectos ambientales de la actividad.

De este modo, en el caso de las actividades sometidas a esta Ley (las incluidas en su anexo I), las autorizaciones de vertidos reguladas por la LC, en los supuestos en que las instalaciones viniesen realizados vertidos desde tierra al mar -directamente o a través de emisarios submarinos-, se integran en la autorización ambiental integrada⁸⁴. Así lo confirma la disposición derogatoria única, en su apartado segundo, de la Ley 16/2002, al entender que se derogan, respecto de las actividades industriales incluidas en el ámbito de aplicación de esta Ley, las prescripciones establecidas en la legislación sectorial, en relación con los procedimientos de solicitud, concesión, revisión y cumplimiento de las “autorizaciones de vertidos al dominio público marítimo-terrestre, desde tierra al mar, reguladas en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas”. Con ello, se pretende incrementar la eficacia del sistema de intervención. Esto no supone, sin embargo, una regulación material novedosa para el régimen jurídico de estos vertidos, sino que únicamente afecta a los aspectos formales de su control, con la salvedad del aspecto material representado por las MTD.

1.2. Los vertidos a las aguas costeras y la Directiva marco de aguas. La tendencia del ordenamiento jurídico a integrar el marco jurídico de la protección de las aguas continentales y marinas

La aprobación e incorporación a nuestro ordenamiento jurídico de la Directiva marco de aguas también ha introducido nuevos horizontes en la regulación de los vertidos en aguas marinas. Esta Directiva, por vez primera, plantea a nivel comunitario una regulación global e integrada de las aguas, superadora del anterior tratamiento parcial y sesgado, al tiempo que incorpora nuevas previsiones en orden a la gestión sostenible de este recurso hasta ese momento inéditas en el seno de la Comunidad Europea. Aspecto destacable de esta Directiva, a los efectos que aquí nos interesan, es su pretensión de abordar una regulación global de todas las aguas comunitarias, que supone trascender la legislación casuística, por contaminantes o fuentes de contaminación, que ha caracterizado la legislación comunitaria durante varias décadas⁸⁵. Por ello, su ámbito de aplicación se extiende tanto a las aguas continentales superficiales y subterráneas, como a las aguas de transición y a las aguas costeras de la Comunidad⁸⁶. Así, frente a la dualidad de regímenes que viene caracterizando al ordenamiento jurídico español, la Directiva marco de aguas opta por aunar en un único instrumento la intervención sobre aguas continentales y marinas⁸⁷, con las repercusiones que este aspecto desencadena en nuestro Derecho interno. Estamos, además, ante una norma que apunta claramente a una gestión integrada del agua, con independencia de las fases del ciclo hidrológico y los usos a que se destine dicho recurso. Este carácter se manifiesta, no sólo por la extensión de su ámbito de aplicación a las aguas costeras y de transición, sino también por la incorporación de otros muchos elementos, tales como la integración de la gestión de las aguas superficiales y subterráneas, de los aspectos cuantitativos y cualitativos, la combinación de valores límite de emisión y objetivos de calidad ambiental para afrontar la contaminación, y la existencia

de una propia planificación integrada de la gestión de los recursos, así como por la integración de la protección del agua con otras políticas comunitarias.

Esta nueva orientación que representa la Directiva marco de aguas tiene ahora su reflejo en nuestro ordenamiento jurídico interno, a raíz de su transposición en España, de la mano de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que modifica el TRLA. Uno de los aspectos más novedosos es la incorporación de las aguas costeras y de transición como objeto del TRLA, con las repercusiones que ello va a tener para los vertidos en el dominio público marítimo-terrestre. El artículo 1.2 del TRLA establece que

“Es también objeto de esta ley el establecimiento de las normas básicas de protección de las aguas continentales, costeras y de transición, sin perjuicio de su calificación jurídica y de la legislación específica que les sea de aplicación”.

Con esta previsión, el establecimiento de las normas básicas de protección de las aguas costeras⁸⁸ y de transición⁸⁹ se incorpora como objeto del TRLA y se da un paso hacia una regulación global común a todo tipo de aguas comunitarias, como prevé la Directiva marco de aguas. Ahora bien, no se sustituye su calificación jurídica, ni la legislación específica que las regula, ni, evidentemente, el reparto competencial existente a nivel interno entre Estado y Comunidades Autónomas en torno a estos bienes (aguas continentales y aguas marinas)⁹⁰. Por lo tanto, la regulación del dominio público hidráulico y del dominio público marítimo-terrestre no pasa a ser objeto de una regulación única, sino que se mantiene la actual separación de regímenes. Ello no es óbice, sin embargo, para efectuar algunos “retoques” en nuestro ordenamiento conducentes a conseguir el cumplimiento de los objetivos de la Directiva marco de aguas. Y esto es, precisamente, lo que sucede con el artículo 1.2 del TRLA. En cumplimiento de la Directiva, a lo que viene obligado nuestro Estado es a conseguir el cumplimiento de los objetivos ambientales establecidos también con relación a las aguas costeras y de transición.

La presencia de las aguas costeras y de transición, como no podía ser de otra manera, es una constante ahora en el TRLA. En efecto, se incluyen en la demarcación hidrográfica (art. 16 bis.1 del TRLA⁹¹), como objetivo general de la planificación hidrológica (art. 40.1 del TRLA⁹²) y contenido de los planes hidrológicos de cuenca [art. 42.1.a) del TRLA] y aparecen también como objetivo de protección ambiental (art. 1.2 en conexión con el art. 92 del TRLA).

De especial interés es la trascendencia que para el régimen jurídico de los vertidos al dominio público marítimo-terrestre va a tener la planificación hidrológica. En efecto, el TRLA se hace eco de la necesidad de incorporar en los planes hidrológicos las aguas costeras y de transición, en la nueva línea de regulación global de todas las aguas comunitarias que se introduce a nivel europeo. Se incorpora así como objetivo de la planificación hidrológica la consecución del buen estado y la adecuada protección del dominio público hidráulico y de las aguas objeto del TRLA, entre las que se incluyen, además de las aguas continentales, las costeras y de transición.

Como novedad sustancial, se cambia el ámbito territorial de los Planes hidrológicos de cuenca, que pasa de ser la cuenca hidrográfica a ser la demarcación hidrográfica. Por ello, “de forma expresa, deberán coordinarse para su integración en el plan hidrológico, los programas relativos a las aguas costeras y de transición elaborados por la Administración General del Estado o por las comunidades autónomas que participen en el Comité de Autoridades Competentes de la demarcación y que cuenten con litoral” (art. 41.2, in fine, del TRLA). Se incorporan, además, algunos instrumentos de gran interés por lo que respecta al control de los vertidos. En primer lugar, los programas de medidas, que deberán establecerse para cada demarcación hidrográfica, con el fin de conseguir los objetivos medioambientales señalados en el propio TRLA, y que se convertirán en un importante instrumento de ordenación y ejecución de la lucha contra la contaminación de las aguas. Estos programas están integrados por las medidas básicas y complementarias que, en el ámbito de sus competencias, aprueben las Administraciones competentes en la protección de las aguas y la eficacia de estas medidas se garantiza a través de su inclusión, aunque a modo de resumen, en los planes hidrológicos de cuenca, lo que supone un aseguramiento reforzado de su observancia⁹³. Dentro de estas medidas, el Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la planificación hidrológica, hace referencia a las medidas para evitar un aumento de la contaminación de las aguas marinas⁹⁴. En segundo lugar, los programas de seguimiento del estado de las aguas, que deben establecerse en cada demarcación hidrográfica y que permitirán obtener una visión general coherente y completa de dicho estado. Estos programas se incorporarán en los programas de medidas que deben desarrollarse en cada demarcación.

Asimismo, se incluyen en el TRLA los principios generales que deben regir la regulación de los vertidos marinos. El nuevo art.108 bis concreta que la protección de las aguas marinas tendrá por objeto “interrumpir o suprimir gradualmente los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias peligrosas prioritarias, con el objetivo último de conseguir concentraciones en el medio marino cercanas a los valores básicos por lo que se refiere a las sustancias de origen natural y próximas a cero por lo que respecta a las sustancias sintéticas artificiales⁹⁵”. Estos principios generales deberán recogerse por la legislación sectorial en cada caso aplicable.

De lo anteriormente expuesto se desprende, como ha puesto de manifiesto EMBID IRUJO, “una tendencia reciente a unificar dentro de ciertos límites, el marco jurídico de la protección de ambos tipos de aguas entendiendo, claro está, las marinas de una forma reducida y relativa solamente a las llamadas aguas costeras y de transición⁹⁶. Y esta tendencia va a estar bien presente en los próximos años y, en consecuencia, en la ordenación, prevención y control de los vertidos al dominio público marítimo-terrestre.

1.3. Los vertidos al mar en el marco de la gestión integrada de las zonas costeras: perspectivas de futuro

Los vertidos en aguas marinas deben contemplarse necesariamente en el marco de la gestión integrada de las zonas costeras (en adelante, GIZC), un nuevo enfoque en la ordenación

específica del litoral que tiene un hito fundamental en la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2002, relativa a la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa⁹⁷, y que aprovechará las virtualidades del paradigma del desarrollo sostenible⁹⁸.

Las zonas costeras constituyen un espacio natural de gran importancia, pero también sometido a una presión cada vez mayor (pérdida de paisajes naturales, alteración de la dinámica del litoral, agotamiento de los recursos costeros más allá de su capacidad de carga, degradación de los ecosistemas y reducción de la calidad de las masas de aguas...). En este contexto, la Recomendación relativa a la GIZC propugna un planteamiento estratégico de la ordenación y la gestión de las zonas costeras a fin de lograr un desarrollo sostenible⁹⁹, que sigue siendo válido en la actualidad¹⁰⁰. Para ello “es fundamental aplicar una gestión de las zonas costeras que sea 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 costeras¹⁰¹”.

Este planteamiento estratégico debe tener en cuenta, entre otros aspectos, la protección del medio ambiente costero, las medidas de protección de las costas que sean adecuadas y ecológicamente responsables y una mejor coordinación de las actuaciones de todas las autoridades participantes, tanto en el mar como en tierra, en la gestión de la interacción mar-tierra¹⁰².

Desde el punto de vista de los vertidos contaminantes y la protección de la calidad de las aguas marinas, varios son los aspectos a tener en cuenta en este marco de la GIZC. En primer lugar, es fundamental una orientación acorde con los principios de sostenibilidad. El litoral constituye un espacio natural de gran importancia, pero al mismo tiempo es soporte de múltiples actividades y espacio de recepción de vertidos, procedentes de asentamientos urbanos y de actividades industriales. Por ello, es imprescindible partir de un planteamiento que compagine todas estas perspectivas y que tenga como objetivo prioritario la conservación de los valores naturales y patrimoniales de las zonas costeras¹⁰³, sin que ello vaya en detrimento del mantenimiento y mejora de los niveles de desarrollo económico y social actuales¹⁰⁴. Los vertidos, en este contexto, deben condicionarse estrictamente, en aras a conseguir una reducción de la contaminación y una protección efectiva de los recursos del litoral.

En segundo lugar, la intervención sobre los vertidos no debe contemplarse de forma aislada, sino que debe incardinarse en un marco más amplio, de tratamiento integrado y planificado del litoral, desde criterios de sostenibilidad ambiental, con objetivos de actuación claramente definidos. En la Estrategia Española de GIZC se definen dos objetivos estratégicos: el primero, relacionado con el desarrollo sostenible de las zonas costeras; y, el segundo, relacionado con su gestión integrada¹⁰⁵. De acuerdo con estos objetivos estratégicos, se

definen objetivos específicos que marcan los ejes prioritarios de actuación¹⁰⁶. En ellos se recogen los ámbitos de actuación en los cuales se enmarcarán las futuras actuaciones en la costa, estableciendo, por un lado, objetivos relacionados con la protección del medio y el uso sostenible de sus recursos, entre los que se encuentran, por ejemplo, la gestión sostenible de la interacción entre los procesos físicos naturales y la ocupación de la franja costera, la protección y recuperación de los ecosistemas litorales y la optimización del uso de los recursos naturales; y, por otro, los objetivos relacionados con su gestión integrada, incluyendo, entre otros, la coordinación entre los distintos niveles administrativos y la transparencia del proceso de gestión y participación efectiva en la planificación de actuaciones.

En tercer lugar, resulta fundamental la coordinación de actuaciones de las diferentes Administraciones públicas implicadas (estatal, autonómica y local), con el fin de facilitar una actuación más coherente y cohesionada en defensa del litoral¹⁰⁷ que permita alcanzar los objetivos de protección y defensa de la costa y mantener y mejorar su integridad. En el ámbito concreto de los vertidos, es especialmente relevante la existencia de una adecuada coordinación de la intervención sobre los vertidos en aguas continentales y de la actuación de las Administraciones públicas competentes en materia de aguas continentales con las actuaciones sobre los vertidos en aguas marinas. Vertidos en aguas continentales y vertidos en aguas marinas ya no pueden contemplarse de forma aislada, sino en el contexto global de protección de todas las aguas que instaura la Directiva marco de aguas y al que ya nos hemos referido. Deben combatirse todas las fuentes de contaminación, sean de origen terrestre o marino, y ello exige el establecimiento de medidas coordinadas para gestionar los usos del agua y atajar la contaminación y conseguir un buen grado de calidad de las aguas costeras, mediante la aplicación de medidas adecuadas en la gestión de la cuenca fluvial, así como la protección de los hábitats naturales¹⁰⁸. Para ello, será fundamental la elaboración y ejecución de los planes hidrológicos en cada demarcación hidrográfica y la puesta en marcha de los programas de medidas básicas y complementarias, que se coordinarán e integrarán en los planes hidrológicos y deberán llevarse a cabo por las distintas administraciones competentes, para alcanzar los objetivos medioambientales. De este modo, cualquier estrategia para la gestión integrada del litoral y sus recursos debe adaptarse no sólo a los principios europeos de la GIZC, sino también a las directrices de la Directiva marco de aguas, para alcanzar los objetivos de sostenibilidad ambiental¹⁰⁹. Y ello, sin duda, supone un desafío importante para España, dado el complejo reparto de competencias existente.

2. Los vertidos al mar y la responsabilidad medioambiental

Recientemente, se ha instaurado en España un nuevo régimen de responsabilidad ambiental que también incide de forma significativa sobre los vertidos contaminantes al mar. Este régimen nace con la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental, que transpone al ordenamiento jurídico español la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004,

sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales, y que tiene una importancia fundamental en el ámbito de los vertidos¹¹⁰. Esta Ley incorpora un régimen administrativo de responsabilidad ambiental de carácter objetivo -aunque con algún matiz- e ilimitado, basado en los principios de prevención y de que quien contamina paga¹¹¹.

En función del tipo de actividad económica o profesional de que se trate, la clase de medida que deba adoptar el operador y la naturaleza de la responsabilidad en la que éste pueda haber incurrido, esta Ley define tres ámbitos distintos de responsabilidad medioambiental¹¹²:

- Régimen de responsabilidad objetiva, que se aplica a los daños medioambientales y a las amenazas inminentes de que tales daños ocurran cuando hayan sido causados por las actividades económicas o profesionales enumeradas en el anexo III, aunque no exista dolo, culpa o negligencia y que obligará al operador¹¹³ a la adopción de las medidas de prevención, de evitación y de reparación previstas en la Ley¹¹⁴ (art. 3.1 de la Ley 26/2007).
- Régimen de responsabilidad objetiva, que se aplica a los daños medioambientales y a las amenazas inminentes de que tales daños ocurran, cuando hayan sido causados por las actividades económicas o profesionales distintas de las enumeradas en el anexo III, cuando no medie dolo, culpa o negligencia, y que obligará al operador a la adopción de medidas de prevención y de evitación [art. 3.2.b) de la Ley 26/2007].
- Régimen de responsabilidad subjetiva, que se aplica a los daños medioambientales y a las amenazas inminentes de que tales daños ocurran, cuando hayan sido causados por las actividades económicas o profesionales distintas de las enumeradas en el anexo III, cuando medie dolo, culpa o negligencia y que obligará al operador a la adopción de las medidas de prevención, de evitación y de reparación [art. 3.2.a) de la Ley 26/2007].

Como puede apreciarse, el sistema de responsabilidad medioambiental de la Ley 26/2007 entra en funcionamiento cuando estamos ante un daño medioambiental¹¹⁵ o una amenaza inminente de daños¹¹⁶. Desde la perspectiva que aquí nos interesa, debe destacarse que dentro de los daños medioambientales la Ley incluye, en primer lugar, los daños a las aguas. Se comprende aquí “cualquier daño que produzca efectos adversos significativos tanto en el estado ecológico, químico y cuantitativo de las masas de agua superficiales o subterráneas, como en el potencial ecológico de las masas de agua artificiales y muy modificadas”, con arreglo a las definiciones que establece la legislación de aguas¹¹⁷ y teniendo en cuenta que dentro de la definición que la propia Ley 26/2007 efectúa de “aguas”, incluye “todas las aguas continentales, tanto superficiales como subterráneas, costeras y de transición definidas en el Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, así como los restantes elementos que forman parte del dominio público hidráulico”¹¹⁸. Y, en segundo lugar, los daños a la ribera del mar y de las rías, entendidos como

“cualquier daño que produzca efectos adversos significativos sobre su integridad física y adecuada conservación, así como también aquéllos otros que impliquen dificultad o imposibilidad de conseguir o mantener un adecuado nivel de calidad de aquélla”¹¹⁹. Además, dentro del anexo III, en el que se enumeran las actividades sujetas al régimen de responsabilidad objetiva establecido por el artículo 3.1 de la Ley se incluyen la explotación de instalaciones sujetas a una autorización de conformidad con la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación; y todos los vertidos en aguas interiores y mar territorial sujetos a autorización previa de conformidad con lo dispuesto en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas y en la legislación autonómica aplicable¹²⁰.

Por otra parte, también debe tenerse presente la relevancia de la autorización de vertido en esta materia. En efecto, la Ley 26/2007 recoge algunos supuestos de inexigibilidad al operador de la obligación de sufragar los costes. El operador no estará obligado a sufragar los costes imputables a las medidas de prevención, de evitación y de reparación de daños en los casos siguientes¹²¹:

- Cuando demuestre que los daños medioambientales o la amenaza inminente de tales daños se produjeron exclusivamente por cualquiera de las siguientes causas: la actuación de un tercero ajeno al ámbito de la organización de la actividad de que se trate e independiente de ella, a pesar de existir medidas de seguridad adecuadas; o el cumplimiento de una orden o instrucción obligatoria dictada por una autoridad pública competente, incluyendo las órdenes dadas en ejecución de un contrato a que se refiere la legislación de contratos de las Administraciones públicas [art. 14.1, apartados a) y b), respectivamente].

- Cuando demuestre que no ha incurrido en culpa, dolo o negligencia y que concurre alguna de las siguientes

circunstancias: que la emisión o el hecho que sea causa directa del daño medioambiental constituya el objeto expreso y específico de una autorización administrativa otorgada de conformidad con la normativa aplicable a las actividades enumeradas en el anexo III (será necesario que el operador se haya ajustado estrictamente en el desarrollo de la actividad a las determinaciones o condiciones establecidas al efecto en la referida autorización y a la normativa que le sea aplicable en el momento de producirse la emisión o el hecho causante del daño medioambiental); o que el operador pruebe que el daño medioambiental fue causado por una actividad, una emisión, o la utilización de un producto que, en el momento de realizarse o utilizarse, no eran considerados como potencialmente perjudiciales para el medio ambiente con arreglo al estado de los conocimientos científicos y técnicos existentes en aquel momento [art. 14.2, apartados a) y b), respectivamente].

La concurrencia de la autorización de vertido puede determinar, en consecuencia, en determinados supuestos [de concurrir las circunstancias establecidas por el art. 14.2.a) de la Ley 26/2007], la inexigibilidad al operador de la obligación de sufragar los costes imputables a las medidas de prevención, de evitación y de reparación de daños. Asimismo, también es relevante el juego de la autorización de vertido desde la perspectiva de la Administración y de la responsabilidad en que ésta puede incurrir. Desde esta óptica, el artículo 9.4 de la Ley 26/2007 dispone que “la Administración pública que hubiera adjudicado un contrato o autorizado una actividad cuyo desarrollo diese lugar a daños medioambientales, o a la amenaza de los mismos, colaborará con la autoridad competente, sin que se derive responsabilidad medioambiental de la Administración pública por las actuaciones del operador, salvo en el supuesto previsto en el artículo 14.1.b)”.

BIBLIOGRAFÍA

ALENZA GARCÍA, J. F., “Vertidos y autorización ambiental integrada”, en *Nuevo Derecho de Aguas*, libro colectivo coordinado por Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Thomson-Civitas/Ente Público del Agua de la Región de Murcia, Cizur Menor (Navarra), pp. 605-632.

BAUCELLS LLADÓS, J. y VERNET LLOBET, J. (coords.), *La prevención y el control integrados de la contaminación*, Marcial Pons, Madrid, 2004.

BELADÍEZ ROJAS, M., “Problemas competenciales sobre la zona marítimo-terrestre y las playas”, en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, coordinado por Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, vol. 4, Civitas, Madrid, 1991, pp. 3671-3704.

BETANCOR RODRÍGUEZ, A., “Los problemas de calificación jurídica de la autorización de vertido regulada en la Ley de Costas. Esbozos para la reconstrucción dogmática de la institución del demanio natural como técnica de protección

ambiental”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 158, 1997, pp. 129-178.

BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *Instituciones de Derecho Ambiental*, La Ley, Madrid, 2001.

CALERO RODRÍGUEZ, J. R., *Régimen jurídico de las costas españolas*, Aranzadi, Pamplona, 1995.

CASADO CASADO, L., *Los vertidos en aguas continentales. Las técnicas de intervención administrativa*, Comares, Granada, 2004.

CASADO CASADO, L., *La regulación de los vertidos en aguas continentales en el Derecho comunitario. Hacia un enfoque ambiental y global en la protección de las aguas*, Cedecs, Barcelona, 2005.

DE BORJA LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A., *La autorización ambiental integrada. Estudio sistemático de la Ley 16/2002, de prevención y control integrados de la contaminación*, Civitas, Madrid, 2002.

- EMBED IRUJO, A., voz "Aguas continentales y marinas, protección", en ALONSO GARCÍA, E., LOZANO CUTANDA, B., *Diccionario de Derecho Ambiental*, Iustel, Madrid, 2006, pp. 54-65.
- ESTEVE PARDO, J., *Ley de responsabilidad medioambiental. Comentario sistemático*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2008.
- ESTEVE PARDO, J., *Técnica, riesgo y Derecho. Tratamiento del riesgo tecnológico en el Derecho Ambiental*, Barcelona, Ariel, 1999.
- ESTEVE PARDO, J., "La adaptación de las licencias a la mejor tecnología disponible", *Revista de Administración Pública*, núm. 149, 1999, pp. 37-61.
- FORTES MARÍN, A., *El régimen jurídico de la autorización ambiental integrada*, Ecoiuris, Madrid, 2004.
- FORTES MARTÍN, A., *Vertidos y calidad ambiental de las aguas. Regulación jurídico-administrativa*, Atelier, Barcelona, 2005.
- FORTES MARTÍN, A., "La caracterización técnica y ambiental del régimen de vertidos a las aguas: algunas precisiones jurídicas", en EMBED IRUJO, A. (Dir.), *Conflictos jurídicos en la gestión y uso del agua. Consejo General del Poder Judicial, Centro de Documentación Judicial*, Madrid, 2007, pp. 191-244.
- GARCÍA URETA, A. (ed.), *Régimen de prevención y control integrados de la contaminación, monografía de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, Zaragoza, 2004.
- JUSTE RUIZ, J., *Derecho Internacional del Medio Ambiente*, Mc Graw-Hill, Madrid, 1999.
- KRAMER, L., "Differentiation in EU Environmental Policy", *European Environmental Law Review*, mayo de 2000, pp. 133-140.
- LOZANO CUTANDA, B. (coord.), *Comentarios a la Ley de Responsabilidad Medioambiental. Ley 26/2007, de 23 de octubre*, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2008.
- MEILÁN GIL, J. L. (dir.) y PERNAS GARCÍA, J. J. y GARCÍA PÉREZ, R. (coords.), *Estudios sobre el Régimen Jurídico de los Vertidos de Buques en el Medio Marino*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2006.
- MORENO MOLINA, A. M., *Derecho comunitario del medio ambiente. Marco institucional, regulación sectorial y aplicación en España*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2006.
- NAVARRO BERNARD, J. L., "Gestión del litoral valenciano y la Directiva Marco del Agua", *Revista de Obras Públicas*, noviembre 2006, núm. 3472, pp. 27-48.
- NOGUERA DE LA MUELA, B., "Las competencias estatales y autonómicas en la Ley de Costas de 1988", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 30, 1991, pp. 105-182.
- ORTEGA ÁLVAREZ, L., "Protección del medio marino", en la obra colectiva por él dirigida, *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*, 4ª edición, Lex Nova, Valladolid, pp. 203-225.
- PERNAS GARCÍA, J. J., *Estudio jurídico sobre la prevención de la contaminación industrial: la autorización ambiental integrada*, Atelier, Barcelona, 2004.
- REVUELTA PÉREZ, I., *El control integrado de la contaminación en el derecho español*, Marcial Pons, Madrid, 2003.
- ROMAY DÍAZ, D., y MACEIRA ROZADOS, A., "La gestión integrada de las zonas costeras y la Directiva marco del agua-El caso de Galicia", III Congreso de Ingeniería Civil, Territorio y Medio Ambiente "Agua, Biodiversidad e Ingeniería", Zaragoza, 25-27 de octubre de 2006, pp. 1-14.
- SANZ LARRUGA, F. J., *Bases doctrinales y jurídicas para un modelo de gestión integrada y sostenible del litoral de Galicia*, Consellería de Medio Ambiente de la Xunta de Galicia, A Coruña, 2003.
- SANZ RUBIALES, I., *Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico*, Marcial Pons, Madrid, 1997.
- SETUÁIN MENDÍA, B., "La Directiva-marco sobre el agua: el fin del proceso decisorio y el inicio del aplicativo", en *Justicia Administrativa. Revista de Derecho Administrativo*, núm. 11, abril 2001, pp. 5-32.
- TEJEDOR ARCEREDILLO, A., voz "Convenios internacionales sobre la protección del medio marino", en la obra colectiva dirigida por Enrique ALONSO GARCÍA y Blanca LOZANO CUTANDA, *Diccionario de Derecho Ambiental*, Iustel, Madrid, 2006, pp. 416-430.

-
- 1 En el caso del Mar Mediterráneo, NAVARRO BERNARD, J. L., "Gestión del litoral valenciano y la Directiva Marco del Agua", en *Revista de Obras Públicas*, noviembre 2006, núm. 3472, p. 27, señala como principales problemas "la construcción incontrolada en la costa, los vertidos de aguas subterráneas a través de las desembocaduras de los ríos y cauces (barrancos, canales y acequias), la contaminación procedente de la industria y de los vertidos de petróleo y la sobreexplotación pesquera".
- 2 Esta situación del litoral español y los graves problemas derivados de los vertidos y de la contaminación originada por los mismos se denuncia por Greenpeace en su informe *Destrucción a toda costa 2008. Informe sobre la situación del litoral español, julio de 2008* (puede consultarse en la siguiente página web: <http://www.greenpeace.org/raw/content/espana/reports/destruccion-a-toda-costa-2008.pdf> -último acceso, el 5 de mayo de 2009-). Por ejemplo, se señala en este Informe que Cataluña es una de las comunidades autónomas que más vertidos contaminantes produce (el 42% de la contaminación industrial que se vierte directamente al litoral mediterráneo en España se hace desde Cataluña) y que la elevada carga contaminante de los vertidos ha llevado a señalar a nivel internacional y regional como puntos negros determinadas zonas del litoral mediterráneo.
- 3 Así se pone de manifiesto en el documento *Hacia una gestión sostenible del litoral español*, Ministerio de Medio Ambiente, diciembre de 2005, pp. 13 y ss (este documento puede consultarse en la siguiente dirección: http://www.europarc-es.org/intranet/EUROPARC/preview/esparc/esparc_2006/gestion_sostenible_litoral.pdf -último acceso, el 5 de mayo de 2009-). Sobre los problemas ambientales del litoral en España, vid. también el documento *Gestión Integrada de las Zonas Costeras en España. Informe de España en cumplimiento de los requerimientos del capítulo VI 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*, pp. 11 y ss. (puede consultarse en la siguiente dirección: <http://www.mma.es/>

secciones/acm/aguas_marinas_litoral/prot_medio_marino/ue_proteccion/pdf/Informe_GIZC_Spain_enviado.pdf-último acceso, el 5 de mayo de 2009-).

- 4 Como pone de manifiesto ORTEGA ÁLVAREZ, L., "Protección del medio marino", en la obra colectiva por él dirigida, *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*, 4ª edición, Lex Nova, Valladolid, p. 207, la protección ambiental de las aguas marinas ha constituido uno de los ámbitos donde de más temprano se ha desarrollado, especialmente en el Derecho internacional, una normativa de tutela.
- 5 No se analiza, sin embargo, la normativa internacional, ya que su análisis sobrepasaría los objetivos centrales de este trabajo. Sobre ello, pueden consultarse los trabajos de JUSTE RUIZ, J., *Derecho Internacional del Medio Ambiente*, Mc Graw-Hill, Madrid, 1999; y TEJEDOR AR-CEREDILLO, A., voz "Convenios internacionales sobre la protección del medio marino", en la obra colectiva dirigida por Enrique ALONSO GARCÍA y Blanca LOZANO CUTANDA, *Diccionario de Derecho Ambiental*, Iustel, Madrid, 2006, pp. 416-430.
- 6 MORENO MOLINA, A. M., *Derecho comunitario del medio ambiente. Marco institucional, regulación sectorial y aplicación en España*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2006, p. 336.
- 7 Vid. el apartado III, epígrafe 2.4.1, de este trabajo.
- 8 Así lo pone de relieve KRAMER, L., "Differentiation in EU Environmental Policy", en *European Environmental Law Review*, mayo de 2000, pp. 137-138.
- 9 Vid. también la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 22 de marzo de 2007, "Hacia una gestión sostenible del agua en la Unión Europea - Primera fase de aplicación de la Directiva Marco del Agua (2000/60/CE)" [COM (2007) 128 final].
- 10 Directivas del Consejo 82/176/CEE, relativa a los valores límite y a los objetivos de calidad para los vertidos de mercurio del sector de la electrolisis de los cloruros alcalinos; 83/513/CEE, relativa a los valores límite y a los objetivos de calidad para los vertidos de cadmio; 84/156/CEE, relativa a los valores límite y a los objetivos de calidad para los vertidos de mercurio de los sectores distintos de la electrolisis de los cloruros alcalinos; 84/491/CEE, relativa a los valores límite y a los objetivos de calidad para los vertidos de hexaclorociclohexano; y 86/280/CEE, relativa a los valores límite y los objetivos de calidad para los residuos de determinadas sustancias peligrosas comprendidas en la lista I del anexo de la Directiva 76/464/CEE.
- 11 Recuérdese que la definición de "aguas superficiales" que efectúa la Directiva marco de aguas es la siguiente: "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).
- 12 En general, sobre el reparto de competencias sobre la costa, vid., entre otros, los trabajos de BELADÍEZ ROJAS, M., "Problemas competenciales sobre la zona marítimo-terrestre y las playas", en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, coordinado por Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, vol. 4, Civitas, Madrid, 1991, pp. 3671-3704; CALERO RODRÍGUEZ, J. R., Régimen jurídico de las costas españolas, Aranzadi, Pamplona, 1995, pp. 89-152; y NOGUERA DE LA MUELA, B., "Las competencias estatales y autonómicas en la Ley de Costas de 1988", en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 30, 1991, pp. 105-182.
- 13 Sentencia 36/1994, de 10 de febrero, FJ 3.
- 14 Sentencia 149/1991, de 4 de julio, FJ 1.D. Téngase en cuenta, sin embargo, que "esas facultades dominicales sólo pueden ser legítimamente utilizadas en atención a los fines públicos que justifican la existencia del dominio público, esto es, para asegurar la protección de la integridad del demanio, la preservación de sus características naturales y la libre utilización pública y gratuita, no para condicionar abusivamente la utilización de competencias ajenas y en lo que aquí más directamente nos ocupa, de la competencia autonómica para la ordenación territorial" (FJ 4.A).
- 15 Como ha establecido el Tribunal Constitucional en la Sentencia 149/1991, de 4 de julio, "los títulos competenciales que las Comunidades Autónomas pueden oponer a la reserva al Estado de las facultades de gestión del dominio público marítimo-terrestre (...) son los que atañen a la ejecución de la legislación estatal sobre vertidos industriales y contaminantes y muy en especial sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda" (FJ 4.A).
- 16 Por ejemplo, el artículo 144.g) del Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye a la Generalitat la competencia compartida en materia de medio ambiente y la competencia para el establecimiento de normas adicionales de protección, que incluye "La regulación y la gestión de los vertidos efectuados en las aguas interiores de Cataluña, así como de los efectuados en las aguas superficiales y subterráneas que no pasen por otra Comunidad Autónoma". Este Estatuto también incluye la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de ordenación del litoral, respetando el régimen general del dominio público (vid. el artículo 149.3).
- 17 Sentencia 149/1991, de 4 de julio, FJ 4.F.
- 18 Las principales modificaciones de la LC se han realizado a través de las Leyes 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social; 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas; y 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad. De especial interés en materia de vertidos es ésta última, ya que añade una nueva disposición adicional novena a la LC, con el título "Reducción de la contaminación por vertidos de sustancias peligrosas al medio marino", así como los Anexos I ("Sustancias peligrosas y objetivos de calidad"), II ("Métodos de medida de referencia") y III ("Procedimientos de control").
- 19 Deben tenerse en cuenta las Sentencias del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio, que resuelve los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por diferentes Comunidades Autónomas contra la Ley de Costas y que anula algunos de sus preceptos por considerar que vulneran el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias; y 198/1991, de 17 de octubre, que resuelve los conflictos de competencia promovidos por diferentes Comunidades Autónomas en relación con algunos preceptos del Real Decreto 1471/1989.
- 20 Deben tenerse en cuenta también, en esta materia, otros preceptos de la Ley, como 110, 112, 114, 115 y el Título V, regulador de las infracciones y sanciones (arts. 90 a 109), entre otros.
- 21 Sentencia 149/1991, de 4 de julio, FJ 4.F.a).
- 22 Artículo 56.1 de la LC. También artículo 113.1 del Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre.

- 23 Téngase en cuenta también el Decreto 334/1994, de 4 de octubre, por el que se regula el procedimiento para la tramitación de autorizaciones de vertido al dominio público marítimo-terrestre y de uso en zona de servidumbre, cuyos artículos 13, 14, 23 y 25 han sido derogados por la Ley 7/2007, de 9 de julio.
- 24 Así lo establece el artículo 56.2 de la LC. También el artículo 113.2 del Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre.
- 25 En este trabajo se excluye el tratamiento de este tipo de vertidos. Para un análisis de su régimen jurídico, puede verse in totum, el libro dirigido por MEILÁN GIL, J. L., y coordinado por PERNAS GARCÍA, J. J. y GARCÍA PÉREZ, R., *Estudios sobre el Régimen Jurídico de los Vertidos de Buques en el Medio Marino*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2006.
- 26 El artículo 1 de este Real Decreto establece que “El presente Real Decreto será de aplicación a todo vertido, efectuado desde tierra en las aguas interiores y en el mar territorial español, que pueda contener una o varias de las sustancias peligrosas indicadas en el anexo II”.
- 27 Téngase en cuenta en este punto el artículo 56.3 de la LC, al que nos referimos en el siguiente apartado.
- 28 Vid. *infra*, el apartado III, epígrafe 2.2.2, de este trabajo.
- 29 Vid. el artículo 100 del TRLA.
- 30 Sin embargo, en la doctrina, CALERO RODRÍGUEZ, J. R., *Régimen jurídico...*, cit., p. 835, diferencia entre los vertidos que proceden de buques o aeronaves y los que proceden de tierra, distinguiendo en estos últimos entre los directos al mar (pueden ser contaminantes y ordinarios o no contaminantes) y los indirectos, es decir, los que se vierten en los ríos y más tarde llegan al mar (para ellos reviste importancia la legislación de aguas, que regula la autorización de vertidos).
- 31 Para un amplio análisis del régimen jurídico de los vertidos realizados en el dominio público marítimo-terrestre, vid. FORTES MARTÍN, A., *Vertidos y calidad ambiental de las aguas. Regulación jurídico-administrativa*, Atelier, Barcelona, 2005.
- 32 Debe tenerse en cuenta también la existencia de otras normas que recogen prohibiciones en materia de vertidos al mar. Así, por ejemplo, el Real Decreto Ley 11/1995, de 28 de diciembre, que establece las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas, prohíbe el vertido de fangos procedentes de las instalaciones de tratamiento de aguas residuales a las aguas marítimas, a partir del día 1 de enero de 1999 (art. 8).
- 33 También el artículo 113.3 del Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre.
- 34 La Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y prestación de servicios de los puertos de interés general, también prohíbe “los vertidos o emisiones contaminantes, ya sean sólidos, líquidos o gaseosos, en el dominio público portuario, procedentes de buques o de medios flotantes de cualquier tipo”, aunque “No tienen la consideración de vertidos las obras de relleno con materiales de origen terrestre o marítimo para la modificación o ampliación de puertos” (art. 129.1).
- 35 Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de febrero de 2002 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª, Sección 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. Manuel Campos Sánchez-Bordona).
- 36 Artículo 57.2 de la LC. También el artículo 114.2 del Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre.
- 37 Vid. también el artículo 123 del Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre.
- 38 Este término es más concreto que el de actividad, por lo que podría prohibirse un proceso de fabricación determinado y permitir la pervivencia de la actividad siempre que se realice un proceso distinto.
- 39 Sentencia 149/1991, de 4 de julio, FJ 4.F.
- 40 CALERO RODRÍGUEZ, J. R., *Régimen jurídico...*, cit., p. 838.
- 41 El Tribunal Constitucional ha advertido que lo dispuesto en el artículo 112.b) de la LC ha de entenderse aplicable a todo género de vertidos. En cuanto al carácter vinculante de este informe, el Tribunal Constitucional ha interpretado que la voluntad del Estado únicamente vinculará a la Administración autonómica cuando “el informe de la Administración estatal proponga objeciones basadas en el ejercicio de facultades propias, incluidas la de otorgar títulos para la ocupación o utilización del demanio o preservar las servidumbres de tránsito o acceso, para referirnos sólo a las derivadas de la titularidad demanial, a las que como es lógico, cabe añadir las que derivan de otras competencias sectoriales (defensa, iluminación de costas, puertos de interés general, etc.)” (FJ 7.A.c de la Sentencia 149/1991, de 4 de julio).
- 42 Idéntica peculiaridad se recoge en el TRLA (art. 90).
- 43 Artículo 119.2 del Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre.
- 44 Vid. CALERO RODRÍGUEZ, J. R., *Régimen jurídico...*, cit., p. 837.
- 45 Artículo 57.1 de la LC y 114.1 del Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre.
- 46 Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española, 22ª edición [accesible en la dirección: http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=vertidos, último acceso el 8 de mayo de 2009].
- 47 Vid. el artículo 56.1 de la LC y 113.1 del Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre.
- 48 En cuanto a la naturaleza jurídica de los vertidos, BETANCOR RODRÍGUEZ, A., “Los problemas de calificación jurídica de la autorización de vertido regulada en la Ley de Costas. Esbozos para la reconstrucción dogmática de la institución del demanio natural como técnica de protección ambiental”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 158, 1997, pone de relieve cómo una correcta calificación del vertido lo consideraría como actividad que supone “un uso privativo y anormal del recurso porque se trata de un aprovechamiento, excluyente de otros usos y consuntivo del recurso contrario a la utilización racional” (p. 136). En su opinión, esta calificación de la actividad de vertido como actividad que supone un uso privativo y anormal del dominio supondría: negar la existencia de un derecho o posibilidad genérica para el libre desenvolvimiento de la personalidad que se pudiera traducir en la realización de vertidos, en particular, los contaminantes; que el derecho se otorga discrecionalmente por la Administración en supuestos excepcionales y con las garantías generales y particulares que sean necesarias; que no existe una posibilidad ilimitada de otorgar el derecho a efectuar vertidos; y que la actividad debe desarrollarse bajo un control intenso y extenso de la Administración competente (pp. 142-143). Vid. de este mismo autor, *Instituciones de Derecho Ambiental, La Ley*, Madrid, 2001, p. 974. Sobre la naturaleza jurídica de los vertidos, aunque en el ámbito de las aguas continentales, vid. mi trabajo *Los*

vertidos en aguas continentales. *Las técnicas de intervención administrativa*, Comares, Granada, 2004, pp. 25-31; así como el libro de SANZ RUBIALES, I., *Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico*, Marcial Pons, Madrid, 1997, pp. 37-43.

BETANCOR RODRÍGUEZ, A., "Los problemas de calificación jurídica...", cit., p. 131, advierte de la paradoja de la calificación del vertido en la LC como uso especial, que requiere autorización, y las características de su régimen jurídico, que lo aproximan a la figura de la concesión. Vid. también de este mismo autor, *Instituciones de Derecho Ambiental*, cit., p. 961.

49 Vid. el artículo 3 de la LC.

50 En idéntico sentido, el artículo 114.2 del Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre.

51 Idéntica previsión se recoge en el artículo 1.1 del Real Decreto 258/1989. Por su parte, la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y prestación de servicios de los puertos de interés general, en su artículo 129.4 también prevé que "Todos los vertidos desde tierra al mar requerirán autorización de la Administración competente, sin perjuicio de la autorización o concesión de ocupación de dominio público que, en su caso, otorgará la Autoridad Portuaria".

52 CALERO RODRÍGUEZ, J. R., *Régimen jurídico...*, cit., pp. 836-837.

53 Artículo 58.1 de la LC. También el artículo 115.1 del Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre.

54 De esta previsión se desprende de manera inequívoca que, en nuestro ordenamiento, las autorizaciones de vertido al dominio público marítimo-terrestre se conectan con la obligación de depuración previa y se vinculan a la depuración suficiente y adecuada de los mismos para evitar o reducir la contaminación del medio marino.

55 Sobre la regulación del canon de vertido, vid. el artículo 85 de la LC.

56 Artículo 118 del Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre.

57 Artículo 57.2 de la LC.

58 Artículos 59 de la LC y 120 del Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre.

59 Artículo 146.8.b) del Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre.

60 Sobre esta cuestión, vid. el apartado IV.1.1 de este capítulo.

61 Artículo 52.3 de la LC y 109 del Real Decreto 1471/1989.

62 CALERO RODRÍGUEZ, J. R., *Régimen jurídico...*, cit., p. 842.

63 Artículo 58.2 de la LC y 115.2 del Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre.

64 Artículo 58.3 de la LC y 115.3 del Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre.

65 Artículo 58.4 de la LC y 116 del Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre.

66 Artículos 58.5 LC y 117 del Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre.

67 Artículo 115.4 del Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre.

68 Vid. el artículo 91 de la LC.

69 Artículo 95.1 de la LC. Vid. también los artículos 100 de la LC y 190 del Real Decreto 1471/1989.

70 Téngase en cuenta que, recientemente, también se ha aprobado a nivel comunitario una Directiva marco sobre la estrategia marina. Se trata de 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, que obligará a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias para lograr o mantener un buen estado medioambiental del medio marino a más tardar en el año 2020. Esta Directiva se aplica a las aguas, al lecho marino y el subsuelo situados más allá de la línea de base que sirve para medir la anchura de las aguas territoriales y que se extienden hasta el límite exterior de la zona en que cada Estado miembro ejerce derechos jurisdiccionales. Además, se aplica a las aguas costeras, su lecho marino y su subsuelo en la medida en que la Directiva marco de aguas no haya abordado los aspectos del estado medioambiental del medio marino.

71 Téngase en cuenta el Anexo I de la LC, añadido a la LC por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, en el que se establecen -para reducir la contaminación por vertidos de sustancias peligrosas al medio marino y con el carácter de legislación básica en materia de protección del medio ambiente dictada al amparo del artículo 149.1.23 de la CE- objetivos de calidad del medio receptor para los vertidos realizados desde tierra a las aguas interiores del litoral y al mar territorial que puedan contener una o varias de las sustancias peligrosas incluidas en el anexo I, así como los métodos de medida y los procedimientos de control, en los siguientes términos:

a) Los objetivos de calidad en el medio receptor para las sustancias peligrosas incluidas en el anexo I serán, como mínimo, los que se especifican en dicho anexo. Se podrán admitir superaciones de los objetivos de calidad previstos en el anexo I en los siguientes supuestos:

- Cuando se constate que existe un enriquecimiento natural de las aguas por dichas sustancias.

- Por causa de fuerza mayor.

b) Los métodos de medida de referencia que deberán utilizarse para determinar la presencia de cada una de las sustancias peligrosas del anexo I, así como la exactitud, la precisión y el límite de cuantificación del método aplicado, serán los establecidos en el anexo II.

c) Para la vigilancia del cumplimiento de los objetivos de calidad fijados para las sustancias del anexo I, se empleará el procedimiento de control establecido en el anexo III.

72 Disposición adicional novena, apartado segundo, de la LC, introducida por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad.

Artículo 3.2 del Real Decreto 258/1989. El artículo 4.1 del Real Decreto también preveía que “En las autorizaciones de vertidos a una zona geográfica determinada, cuando las circunstancias especiales de los vertidos o de las aguas receptoras lo permitan, podrá sobrepasarse los límites fijados en la norma de emisión a que hace referencia el artículo anterior siempre que, mediante el oportuno control, pueda justificarse que en el medio acuático afectado se alcanzan y mantienen permanentemente los objetivos de calidad establecidos”. Sin embargo, en función de la disposición derogatoria única de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, esta previsión ha quedado derogada.

- 73** ESTEVE PARDO, J., *Técnica, riesgo y Derecho. Tratamiento del riesgo tecnológico en el Derecho Ambiental*, Barcelona, Ariel, 1999, p. 93.
- 74** ESTEVE PARDO, J., “La adaptación de las licencias a la mejor tecnología disponible”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 149, 1999, p. 48.
- 75** También el artículo 114.3 del Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre. Por su parte, el artículo 85.2 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de gestión integrada de la calidad ambiental de Andalucía, prevé que la autorización de vertido a cualquier bien del dominio público hidráulico o, desde tierra, a cualquier bien del dominio público marítimo-terrestre, “se otorgará teniendo en cuenta las mejores técnicas disponibles y de acuerdo con las normas de calidad del medio hídrico y los límites de emisión fijados reglamentariamente. Se establecerán condiciones de vertido más rigurosas cuando el cumplimiento de los objetivos medioambientales así lo requiera”.
- 76** FORTES MARTÍN, A., “La caracterización técnica y ambiental del régimen de vertidos a las aguas: algunas precisiones jurídicas”, en EMBID IRUJO, A. (dir.), *Conflictos jurídicos en la gestión y uso del agua*, Consejo General del Poder Judicial, Centro de Documentación Judicial, Madrid, 2007, p. 222.
- 77** El Real Decreto 258/1989 también incluye una referencia a este elemento técnico en su artículo 8, en el que regula los programas para reducir la contaminación. Este precepto, que prevé el establecimiento de programas específicos para reducir la contaminación causada por los vertidos de sustancias de la lista II, dispone que “Los programas también incluirán disposiciones específicas relativas a la composición y empleo de sustancias o grupos de sustancias, así como productos, y tendrán en cuenta los progresos técnicos más recientes económicamente viables” (art. 8.3).
- 78** Vid. el apartado IV.1.1 de este capítulo.
- 79** ESTEVE PARDO, J., “La adaptación de las licencias...”, cit., pp. 40 y 48.
- 80** Con arreglo al artículo 1 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, su objeto es “evitar o, cuando ello no sea posible, reducir y controlar la contaminación de la atmósfera, del agua y del suelo, mediante el establecimiento de un sistema de prevención y control integrados de la contaminación, con el fin de alcanzar una elevada protección del medio ambiente en su conjunto”.
- 81** ALENZA GARCÍA, J. F., “Vertidos y autorización ambiental integrada”, en *Nuevo Derecho de Aguas*, libro colectivo coordinado por Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBAÑEZ, Thomson-Civitas/Ente Público del Agua de la Región de Murcia, Cizur Menor (Navarra), p. 612. En general, sobre el régimen de prevención y control integrados de la contaminación, vid., entre otras, las obras siguientes: BAUCCELLS LLADÓS, J. y VERNET LLOBET, J. (coords.), *La prevención y el control integrados de la contaminación*, Marcial Pons, Madrid, 2004; DE BORJA LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A., *La autorización ambiental integrada: Estudio sistemático de la Ley 16/2002, de prevención y control integrados de la contaminación*, Civitas, Madrid, 2002; FORTES MARÍN, A., *El régimen jurídico de la autorización ambiental integrada*, Ecoiuris, Madrid, 2004; GARCÍA URETA, A. (ed.), *Régimen de prevención y control integrados de la contaminación*, monografía de la Revista Aragonesa de Administración Pública, Zaragoza, 2004; PERNAS GARCÍA, J. J., *Estudio jurídico sobre la prevención de la contaminación industrial: la autorización ambiental integrada*, Atelier, Barcelona, 2004; y REVUELTA PÉREZ, I., *El control integrado de la contaminación en el derecho español*, Marcial Pons, Madrid, 2003.
- 82** La finalidad de la autorización ambiental integrada, de acuerdo con el artículo 11.1 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, es establecer todas aquellas condiciones que garanticen el cumplimiento del objeto de esta Ley por parte de las instalaciones sometidas a la misma, a través de un procedimiento que asegure la coordinación de las distintas Administraciones públicas que deben intervenir en la concesión de dicha autorización para agilizar trámites y reducir las cargas administrativas de los particulares; y disponer de un sistema de prevención y control de la contaminación, que integre en un solo acto de intervención administrativa todas las autorizaciones ambientales existentes en materia de producción y gestión de residuos, incluidas las de incineración de residuos municipales y peligrosos y, en su caso, las de vertido de residuos, de vertidos a las aguas continentales, incluidos los vertidos al sistema integral de saneamiento, y de vertidos desde tierra al mar, así como las determinaciones de carácter ambiental en materia de contaminación atmosférica, incluidas las referentes a los compuestos orgánicos volátiles.
- 83** DE BORJA LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, F. y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A., *La autorización ambiental integrada...*, cit., p. 288.
- 84** MORENO MOLINA, A. M., *Derecho comunitario del medio ambiente...*, cit., p. 237.
- 85** Véanse las definiciones de “aguas superficiales”, “aguas subterráneas”, “aguas de transición” y “aguas costeras” en el artículo 2 de la Directiva marco de aguas (apartados 1, 2, 3, 6 y 7).
- 86** Este alcance material de la Directiva marco de aguas se justifica en su Considerando 17 en los términos siguientes: “Una política de aguas eficaz y coherente debe tener en cuenta la vulnerabilidad de los ecosistemas acuáticos situados cerca de las costas y los estuarios o en golfos o mares relativamente cerrados, puesto que el equilibrio de todas estas zonas depende en buena medida de la calidad de las aguas continentales que fluyen hacia ellas. La protección del estado de las aguas en las cuencas hidrográficas proporcionará beneficios económicos, al contribuir a la protección de las poblaciones piscícolas, incluidas aquellas que tienen su hábitat cerca de las costas”.
- 87** De acuerdo con el artículo 16 bis.1 TRLA, son aguas costeras “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 aguas territoriales y que se extienden, en su caso, hasta el límite exterior de las aguas de transición”.
- 88** El artículo 16 bis.1 TRLA define las aguas de transición como “las masas de agua superficial próximas a la desembocadura de los ríos que son parcialmente salinas como consecuencia de su proximidad a las aguas costeras, pero que reciben una notable influencia de flujos de agua dulce”.
- 89** Como ha puesto de manifiesto SETUÁIN MENDÍA, B., “La Directiva-marco sobre el agua: el fin del proceso decisorio y el inicio del aplicativo”, en *Justicia Administrativa. Revista de Derecho Administrativo*, núm. 11, abril 2001, p. 13, “En ningún caso las normas comunitarias disponen de un vigor tal que les permita alterar el reparto de competencias existente en nuestro país y el modus operandi que del mismo

se deriva. Y menos aún a la vista de que el texto ante el que nos encontramos es una Directiva, una norma de exclusivo resultado. En otras palabras, y por concretar en lo que nos interesa: de ninguna manera se hallaría la Directiva-marco en condiciones de exigir al Estado español una alteración del reparto competencial existente en relación con sus distintos bienes públicos”.

- 90** El artículo 16 bis.1 del TRLA define la demarcación hidrográfica como “la zona terrestre y marina compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas de transición, subterráneas y costeras asociadas a dichas cuencas”.
- 91** El artículo 40.1 del TRLA prevé que “La planificación hidrológica tendrá por objetivos generales conseguir el buen estado y la adecuada protección del dominio público hidráulico y de las aguas objeto de esta Ley, la satisfacción de las demandas de agua, el equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial, incrementando las disponibilidades del recurso, protegiendo su calidad, economizando su empleo y racionalizando sus usos en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales”.
- 92** SETUÁIN MENDÍA, B., “La Directiva.marco...”, cit., p. 19.
- 93** El artículo 58 del Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, establece que:
- “1. Serán todas aquellas medidas que tengan por objeto interrumpir o suprimir gradualmente los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias peligrosas prioritarias, con el objetivo último de conseguir concentraciones en el medio marino cercanas a los valores básicos por lo que se refiere a las sustancias de origen natural y cercanos a cero en lo que respecta a las sustancias sintéticas artificiales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 108 bis del texto refundido de la Ley de Aguas.
2. Estas medidas resultarán acordes con los objetivos establecidos en las disposiciones normativas vigentes que, para evitar un aumento de la contaminación de las aguas marinas, reconozca el Reino de España en aplicación de los convenios internacionales de protección del medio marino de los que es parte, así como las disposiciones normativas establecidas en el derecho comunitario, el nacional y el autonómico en la materia.
3. El plan hidrológico recogerá de forma separada las establecidas para evitar un aumento de la contaminación de las aguas marinas”.
- 94** EMBID IRUJO, A., voz “Aguas continentales y marinas, protección”, en la obra colectiva dirigida por Enrique ALONSO GARCÍA y Blanca LOZANO CUTANDA, *Diccionario de Derecho Ambiental*, Iustel, Madrid, 2006, p. 58, señala que el contenido de este precepto “tarde o temprano deberá, como otros preceptos del TRLA incorporarse a la Ley de Costas o caminarse, quizá, hacia una especie de texto único, empresa ciertamente difícil, de la regulación de las aguas continentales y marinas”.
- 95** EMBID IRUJO, A., voz “Aguas continentales y marinas, protección”, cit., p. 54.
- 96** DOCE L-148, de 6 de junio de 1002, pp. 24-27.
- 97** SANZ LARRUGA, F. J., *Bases doctrinales y jurídicas para un modelo de gestión integrada y sostenible del litoral de Galicia*, Consellería de Medio Ambiente de la Xunta de Galicia, A Coruña, 2003, p. 23.
- 98** Como pone de manifiesto la Comisión en su Informe al Parlamento Europeo y al Consejo: evaluación de la gestión integrada de las zonas costeras (GIZC) en Europa [COM (2007) 308 final, Bruselas, 7 de junio de 2007], “En términos generales, las políticas y la legislación sobre gestión de las zonas costeras y sus mecanismos de aplicación se han desarrollado por separado y con criterios estrictamente sectoriales. Esto puede ocasionar conflictos entre las prioridades, falta de claridad y, en conjunto, un planteamiento fragmentado a la hora de aplicar las políticas y la legislación pertinentes. Un enfoque más coherente e integrado de la ordenación y la gestión de las zonas costeras debería mejorar las condiciones para beneficiarse de sinergias, nivelar las incoherencias y, en definitiva, alcanzar mejor y con más eficacia un desarrollo sostenible. En esto consiste la gestión integrada de las zonas costeras” (p. 4).
- 99** Vid. Informe al Parlamento Europeo y al Consejo: evaluación de la gestión integrada de las zonas costeras (GIZC) en Europa, cit., p. 11.
- 100** Considerando 9 de la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2002. Sobre la necesidad, beneficios y urgencia de la GIZC, vid. el documento *Viviendo la Costa: Criterios para la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras*, Consejería de Medio Ambiente de Andalucía, 2007, p. 44 (puede consultarse en la siguiente dirección: [http://www.mma.es/secciones/medios_comunicacion/prensa/noticias/pdf/ESTRATEGIACOSTA05102007PresCONSEJOMINISTROS.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/web/menuitem.a5664a214f73c3df81d8899661525ea0/?vgnnextoid=b21a5f7aee1d2110VgnVCM100000624e50aRCRD&vgnnextchannel=b1d28c1035664010VgnVCM100000624e50aRCRD-último acceso, el 5 de mayo de 2009).</p>
<p>101 Vid. el Capítulo I de la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2002, en que se establecen las bases de la GIZC, así como el Capítulo II, donde se establecen los principios que servirán de base.</p>
<p>102 En la Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa, Documento de inicio, septiembre de 2007, elaborado por el entonces Ministerio de Medio Ambiente (hoy Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino), se pone de manifiesto que el Ministerio asume el compromiso de impulsar una gestión sostenible, integrada y concertada del litoral, cuyos objetivos fundamentales serán la protección y conservación de la integridad de los sistemas litorales y marinos, la garantía del acceso y del uso público a la costa para los usos comunes acordes con su naturaleza, y la recuperación y transformación del borde marítimo en los tramos urbanizados y degradados (p. 15). Este documento puede consultarse en la siguiente dirección: <a href=) (último acceso, el 5 de mayo de 2009).
- 103** Como se pone de manifiesto en el Documento *Hacia una gestión sostenible del litoral español*, cit., p. 32, “El mantenimiento y mejora de los niveles de desarrollo económico y social actuales no tiene porque suponer una degradación y pérdida de valor del patrimonio natural. Este desarrollo, para que pudiera llamarse sostenible, debería conllevar una tendencia a mejorar el valor de ese patrimonio”. También NAVARRO BERNAD, J. L., “Gestión del litoral valenciano...”, cit., p. 35, señala “la necesidad de armonizar la protección ambiental con el desarrollo económico, estableciendo un planteamiento integrado respecto de la planificación física y la gestión de la zona litoral”.
- 104** *Gestión Integrada de las Zonas Costeras en España. Informe de España...*, cit., p. 48.
- 105** *Gestión Integrada de las Zonas Costeras en España. Informe de España...*, cit., pp. 48-49.
- 106** Como se pone de relieve en la Estrategia para la Sostenibilidad..., cit., p. 13, es fundamental que “las distintas Administraciones, poderes públicos y actores que intervienen sobre la costa, ejerzan sus propias competencias con toda autoridad, pero colaboren y se coordinen con sentido común e inteligencia, apoyados por el “conocimiento” sobre los procesos naturales que afectan a la costa, para dar respuesta a los desafíos a los que nos enfrentamos, y atender así al interés general, no solo de esta generación sino de las futuras”.

- 107 Vid. NAVARRO BERNAD, J. L., "Gestión del litoral valenciano...", cit., p. 29.
- 108 Con relación a esta cuestión, resulta interesante la lectura del artículo de NAVARRO BERNAD, J. L., "Gestión del litoral valenciano...", cit., pp. 27-48, que analiza el Plan de Acción Territorial del Litoral de la Comunidad Valenciana como el ámbito apropiado para la aplicación de las directrices de la Directiva marco de aguas y de la GIZC en los 470 km. del litoral valenciano. Vid. también ROMAY DÍAZ, D., y MACEIRA ROZADOS, A., "La gestión integrada de las zonas costeras y la Directiva marco del agua-El caso de Galicia", III Congreso de Ingeniería Civil, Territorio y Medio Ambiente "Agua, Biodiversidad e Ingeniería", Zaragoza, 25-27 de octubre de 2006, pp. 1-14 (puede consultarse en la siguiente dirección: http://www.ciccp.es/biblio_digital/icitema_III/congreso/pdf/010605.pdf -último acceso, el 5 de mayo de 2009-).
- 109 Esta Ley ha sido parcialmente desarrollada por el Real Decreto 2090/2008, de 22 de diciembre.
- 110 Sobre este nuevo régimen de responsabilidad medioambiental, vid. ESTEVE PARDO, J., Ley de responsabilidad medioambiental. Comentario sistemático, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2008; y LOZANO CUTANDA, B. (coord.), Comentarios a la Ley de Responsabilidad Medioambiental. Ley 26/2007, de 23 de octubre, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2008.
- 111 Artículo 3 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre. Ténganse en cuenta también que, con arreglo a este precepto, determinadas actividades y determinados daños quedan excluidos de la Ley (vid. el apartado 5).
- 112 Sobre el concepto de "operador" y la atribución de responsabilidades en el marco de la Ley 26/2007, vid. mi trabajo "Atribución de responsabilidades", en LOZANO CUTANDA, B. (coord.), Comentarios..., cit., pp. 229-291.
- 113 Sobre las obligaciones del operador en materia de prevención, evitación y reparación de daños medioambientales, vid. los artículos 17 a 23 de la Ley 26/2007.
- 114 Sobre la definición de "daño medioambiental", véase el artículo 2.1 de la Ley 26/2007.
- 115 La "amenaza inminente de daños" se define en el artículo 2.13 de la Ley 26/2007 como "Una probabilidad suficiente de que se produzcan daños medioambientales en un futuro próximo".
- 116 Vid. el artículo 2.1.b) de la Ley 26/2007. No tendrán la consideración de daños a las aguas los efectos adversos a los que sea de aplicación el artículo 4.7 de la Directiva marco de aguas [art. 2.1.b) in fine de la Ley 26/2007].
- 117 Vid. el artículo 2.7 de la Ley 26/2007.
- 118 Artículo 2.1.c) de la Ley 26/2007.
- 119 Apartados 1 y 5 del anexo III de la Ley 26/2007.
- 120 La concurrencia de estas circunstancias no exime al operador de la obligación de adoptar y ejecutar las medidas de prevención, de evitación y de reparación de daños medioambientales. El operador está obligado a adoptarlas y ejecutarlas. Ahora bien, en estos supuestos, los costes en los que hubiera incurrido se recuperarán en los términos previstos en el artículo 15 de la Ley 26/2007.

Rosa Chapela Pérez

INTRODUCCIÓN

La acuicultura marina es, *per se*, una actividad altamente dependiente de la ocupación de espacios litorales ya sea en la zona marítima o en la marítimo-terrestre. La acuicultura desarrollada en jaulas flotantes está absolutamente vinculada a la ocupación de zonas marítimas próximas al litoral terrestre y que, por ello, deben estar integradas en toda acción pública de gestión litoral. Pero también la acuicultura desarrollada en tierra precisa del espacio costero y de la proximidad a las zonas marítimas para una mayor eficiencia en las actividades de captación y toma de agua del mar. En definitiva, la propia rentabilidad de la actividad hace que la acuicultura deba ser considerada como aquellas “actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no pueden tener otra ubicación” que no sea el dominio público marítimo-terrestre, tal y como establece el artículo 32.1 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

A pesar de la existencia de proyectos de recirculación de agua y los estímulos para su desarrollo desde la Unión Europea para permitir el traslado de los establecimientos de acuicultura tierra adentro, sin embargo, son exiguos los ejemplos de instalaciones de este tipo en el litoral europeo. Razones de costes y de la propia calidad del producto hacen que los promotores de establecimientos de acuicultura lleven sus instalaciones a lugares próximos a la zona marítima donde la calidad de las aguas contribuye al éxito de su actividad. Por otro lado, la acuicultura desarrollada en zonas marítimas tiende a ubicarse en lugares al abrigo de temporales y en zonas de fácil acceso para su mantenimiento. Esto lleva a ubicar las jaulas y otras instalaciones flotantes en zonas de abrigo o zonas de interior, siendo también escasos los ejemplos de acuicultura *off-shore* en zonas próximas al mar territorial.

Pero referirse a la acuicultura en el dominio público marítimo-terrestre implica no sólo tener que hablar, aunque sí fundamentalmente, de gestión y aprovechamiento de espacios demaniales y del respeto a su uso común, sino, además, tomar en cuenta la acuicultura desde el punto de vista económico y el crecimiento de esta nueva industria, a la vez que el lógico control de sus efectos sobre el medio ambien-

te costero. Al equilibrio de estas diferentes dimensiones del tema, que ha sido objeto del ya clásico debate que gira en torno a la disyuntiva entre desarrollo económico y protección del medio ambiente, vamos a referirnos en estas páginas. Un equilibrio en cuya consecución estriba el éxito de la industria acuícola en tanto que actividad necesitada de espacios litorales idóneos para su viabilidad y de un entorno y aguas marinas de calidad. España es una potencia mundial en producción acuícola de rodaballo y mejillón, sin embargo, la producción de lubina y dorada está muy por detrás de países productores como Turquía o Grecia. La planificación del litoral en este sentido será aval del éxito de estas actividades y garantía para su competitividad.

En este sentido, uno de los aspectos más acuciantes para garantizar la supervivencia y competitividad de la acuicultura en nuestras costas y, por ende, su contribución a la seguridad alimentaria, está en la planificación litoral o reserva de espacios para los cultivos marinos. Como veremos, cada Administración responsable en la gestión de la acuicultura se ha venido encargando de su planificación sin tener en cuenta otras actividades o Administraciones con intereses allí en valor. Hoy, sin embargo, es cada vez más apremiante tener en cuenta la interacción de otras actividades para garantizar el éxito de la propia planificación acuícola. Así se refleja en los procesos de ordenación acuícola que se están llevando a cabo en los litorales gallego y canario, como principal reto para el desarrollo de la acuicultura marina³.

Y a esta interacción de actividades en el litoral se añade la diversidad de Administraciones que intervienen en la acuicultura marina debido a la especial naturaleza del espacio donde aquellas se desarrollan. De todo ello se desprende que no es suficiente con hablar de acuicultura en términos de su planificación sectorial en el litoral. Su concurrencia con otros intereses que aspiran a ocupar un espacio costero –que tiende a incrementar los conflictos entre ellos–, y su propia incidencia sobre el medio del que depende, hacen perentorio programar la localización de estas actividades acuícolas y establecer, a través de una actuación coordinada de las Administraciones concurrentes, una planificación que refleje el equilibrio adecuado y tendente a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y la más racional utilización

de los recursos naturales como exige el principio rector de la política social y económica consagrado en el artículo 45 CE.

La ineludible vinculación de la acuicultura a la ocupación de zonas costeras idóneas para garantizar su éxito ha hecho que hoy los poderes públicos respondan a las necesidades de reserva de espacios, dentro de sus políticas de ordenación ambiental y planificación de la acuicultura, debido al especial carácter del lugar que tradicionalmente viene ocupando la actividad acuícola, esto es, el litoral. Un espacio frágil y protegido por rigurosas normas ambientales y sectoriales pero también un lugar de rentabilidad económica para el conjunto de actividades que compiten por ocupar los escasos espacios costeros.

Es, pues, evidente la imbricación existente entre acuicultura, planificación litoral y protección del medio ambiente como elemento integrante de la deseada, aunque hoy inexistente, planificación integral del litoral². La acuicultura puede interaccionar con actividades costeras como el turismo o la pesca, pero también son muchos los intereses económicos que, sin una adecuada planificación, pueden ocasionar perjuicios al desarrollo de la acuicultura. De este modo, la actividad administrativa de planificación tendría que encargarse de establecer un régimen de utilización de espacios litorales en los que se atiende al desarrollo económico del mismo así como a su protección ecológica. Esta actuación administrativa, donde estarían integradas las Administraciones concurrentes en el litoral y se tendría en cuenta la participación de los agentes interesados, constituiría una planificación integral de este peculiar espacio. La ordenación del litoral desde esta perspectiva constituye una imprescindible herramienta para el desarrollo de la acuicultura marina.

En los últimos años las Administraciones públicas, comunitaria, estatal y autonómicas, han apostado por un desarrollo sostenible de la acuicultura convirtiéndola en una actividad generadora de empleo y riqueza, al tiempo que esté en franco equilibrio con la preservación y mejora de la calidad medioambiental del litoral. Y una de las herramientas de gestión adoptadas más recientemente para alcanzar este objetivo de sostenibilidad económica, social y ecológica, se asienta sobre las bases de una planificación o gestión del litoral, a través de un sistema adecuado de otorgamiento de licencias eficaz y simplificado y a través de la reserva y delimitación de espacios para la acuicultura, libre de actividades incompatibles. Es decir, la planificación no sólo debe garantizar la protección ambiental del litoral que exige la Ley de Costas de 1988, sino que debe contribuir a la competitividad económica y empresarial de los promotores de este sector acuícola. La falta de espacios aptos para el desarrollo de la actividad contribuye sin duda a la pérdida de competitividad frente a otros países que apuntan a ganar terreno en la producción acuícola, como es el caso de Chile, Grecia, o Turquía. Por ello, el planificar los espacios litorales que estarán destinados al desarrollo de la acuicultura implica un posicionamiento de apoyo a esta actividad. Dicho apoyo deberá estar sujeto a unos límites racionales: los que marca la sostenibilidad. Ello no implica ni reducir al máximo dichos

espacios, lo que llevaría a una renuncia al desarrollo de esta actividad, ni una ampliación desmedida o irracional de dichas zonas sin importar sus implicaciones ambientales o el propio crecimiento racional de la acuicultura.

En definitiva, la acuicultura tiene una trascendencia económica, social, jurídica y ecológica de la que, probablemente, carecía en el momento de redacción de la Ley de Costas de 1988. Por ello, el tratamiento conjunto de todos estos aspectos servirá para reconocer los principales elementos negativos que afectan a la acuicultura. Así, cuando nos referimos a la planificación de la acuicultura aludimos al conjunto de medidas y técnicas administrativas dirigidas a ordenar esta actividad, su compatibilidad con otras actividades que, con ella, concurren en el litoral y, por último, a las interacciones de la acuicultura sobre el medio ambiente y los efectos contaminantes de otras actividades que inciden sobre ella. Se trataría, en definitiva, del aspecto de la determinación espacial o la localización de la acuicultura y su marco ambiental.

ACUICULTURA MARINA Y SU INCIDENCIA EN EL LITORAL, ESCENARIO DE CONFLUENCIA DE MÚLTIPLES ACTIVIDADES. LA LUCHA POR UN ESPACIO COSTERO

Las actividades de marisqueo y cultivos marinos constituyen dos exponentes significativos de la lucha que se viene produciendo en la cada vez más intensa ocupación de un espacio tan frágil, estratégico y revalorizado como es el litoral, lugar de contacto de dos ecosistemas diferenciados e interrelacionados que le confieren esa naturaleza objeto de especial protección y donde se desarrollan las más diversas actividades económicas³. Entre la doctrina administrativista también se ha destacado el “extraordinario valor económico del mar y sus riberas” para múltiples actividades como las de cultivos marinos, comercio marítimo, pesca, aprovechamiento turístico de la costa o de explotación petrolera o minera⁴. Y, entre la jurisprudencia, también encontramos claros ejemplos de la inevitable lucha por el espacio litoral y la concurrencia de intereses contrapuestos⁵.

En este marco, las diferentes formas de ocupación de la zona costera pueden dar lugar a actividades compatibles en su ejercicio, o bien a supuestos de incompatibilidad, generadores, a su vez, de conflictos entre diferentes actividades económicas, en ocasiones, de difícil priorización. De forma gráfica, situémonos ante un supuesto de instalación de un establecimiento de acuicultura marina, que se evidencia del todo incompatible con una industria de pasta de papel ubicada en la zona costera, o con depósitos de hidrocarburos en una zona portuaria, o bien imaginemos la implantación de actividades de tiempo libre o balnearios en las playas, que supuestamente pretenden compartir espacio con la actividad extractiva de mariscos o con la actividad de acuicultura. ¿Cuál de esas actividades es prioritaria?, ¿qué criterios habrá que adoptar para determinar la prevalencia de una actividad en detrimento de la expansión de otras? En último término debe ser el legislador el que introduzca los criterios pertinentes para la resolución de esos conflictos.

El litoral, en su vertiente marítima y terrestre, constituye, como vimos, el lugar idóneo para el ejercicio de la acuicultura marítima y, por ello, la causa generadora de las principales dificultades con que se encuentra el desarrollo de esta industria⁶. La importancia ecológica, social y económica de la franja costera -su zona marítima y terrestre-, está fuera de toda duda. Pero no deja de ser menos discutible que el factor económico colisiona y, en buena medida, desnaturaliza, la razón de ser del carácter ecológico y social del litoral⁷. La consideración del litoral como una importante fuente de riqueza de recursos económicos, sociales y culturales y de empleo, ha sido causante de su progresiva agresión y, si no se adoptan las medidas oportunas, será causante de su inevitable destrucción.

Y el reto de la gestión espacial de la acuicultura está íntimamente relacionado con uno de los problemas clave de este sector: las tramitaciones administrativas de los permisos cuando se requiere de la ocupación de dominio público y los cánones y tasas a pagar por dicha ocupación. Al tiempo que se vincula también a uno de los nuevos problemas que plantea la acuicultura marina española: el desconocimiento o rechazo de algunos grupos ecologistas y la escasa información o falta de comunicación hacia los consumidores en torno a esta actividad. Su racional localización y ubicación en espacios litorales contribuiría a que la acuicultura sea valorada positivamente por los grupos civiles o de acción ecologista y a la postre por el consumidor final.

EL EQUILIBRIO EXIGE PLANIFICACIÓN: LA RESERVA DE ESPACIOS Y LAS RECOMENDACIONES COMUNITARIAS E INTERNACIONALES

En su último documento sobre “El Estado Mundial de la Pesca y la Acuicultura” (2006), la FAO advierte que sólo se creará un marco global que garantice un uso sostenible en acuicultura cuando ésta sea tratada como un proceso integral dentro del ecosistema. Que se reserven espacios y se otorguen idénticos derechos de uso del litoral a la acuicultura que a otras actividades industriales, económicas o culturales que se dan cita en los espacios costeros. Aplicar un enfoque ecosistémico a la acuicultura implica para la FAO adoptar un enfoque estratégico para su desarrollo y gestión con el objetivo de integrar la acuicultura con un más amplio ecosistema que sea capaz de promover la sostenibilidad de los sistemas socio-ecológicos interrelacionados⁸. Recomendaciones que se reiteran en el Código de Conducta para la Pesca Responsable donde se conmina a los Estados a formular y actualizar regularmente planes y estrategias para el desarrollo de la acuicultura, asegurando que su desarrollo sea ecológicamente sostenible y capaz de permitir el uso racional de los recursos compartidos por ésta y otras actividades.

La Estrategia para el Desarrollo Sostenible de la Acuicultura Europea, presentada por la Comisión Europea al Parlamento y al Consejo Europeo (COM (2002) 511 final) establece entre sus objetivos la creación de empleos seguros a largo plazo, especialmente en las zonas dependientes de la pesca; garantías a los consumidores en cuanto a la disponibilidad de

productos sanos, seguros y de buena calidad; y asegurar el cumplimiento de las normas medioambientales por parte del sector. Y para superar el reto de creación de empleo, sujetaba su éxito a la consecución de cuatro objetivos previos: a) aumentar la tasa de crecimiento de la producción acuícola de la UE a un 4% anual; b) resolver los conflictos derivados del espacio que actualmente están entorpeciendo el desarrollo de la acuicultura en algunas regiones; c) fomentar el desarrollo del mercado y d) mejorar la gobernanza en el sector de la acuicultura.

Una vez más los problemas derivados de la localización de espacios centran el interés de las estrategias de las instituciones encargadas de velar por el desarrollo de la acuicultura. En este caso, la Comisión europea proponía una serie de medidas para alcanzar los objetivos que ayudasen a superar los retos, concretamente dos: el primero, centrado en el desarrollo de nuevas tecnologías que eviten o reduzcan la ocupación del litoral (el desarrollo de sistemas de circulación de agua en circuitos cerrados; nuevas tecnologías aplicables a jaulas de cría de peces en alta mar o sistemas *off-shore*) y, el segundo, dirigido a recomendar a las Administraciones a incorporar la acuicultura en las estrategias y los planes de gestión integrados por zona, aceptando de este modo que la acuicultura tiene los mismos derechos que otras actividades económicas a desarrollarse en el litoral. De ahí que se insista en que el futuro de la acuicultura “deba basarse en estrategias y planes de gestión integrados de las regiones que sitúen la acuicultura en relación con las demás actividades existentes o potenciales y tengan en cuenta su impacto conjunto en el medio ambiente”.

Cinco años después, la Comisión Europea pone en marcha un nuevo documento estratégico para adaptarse a las líneas de futuro de la acuicultura marina europea. En este documento de consulta, “*Opportunities for the development of Community Aquaculture*” (2007), se seguía apelando a los mismos problemas ya citados en la Estrategia de 2002. En este sentido, bajo el título “Superando las limitaciones espaciales”, destaca como posibles soluciones la importancia de los desarrollos tecnológicos y la planificación espacial ya apuntados años atrás. Así la Comisión vuelve a plantear como soluciones a los problemas de congestión del litoral la acuicultura *offshore* y las técnicas de recirculación. Sin embargo, siendo una técnica nada desdeñable no debe obviarse que una parte importante y tradicional de la acuicultura en el litoral español tiene lugar en zonas marítimo-terrestres del litoral que necesita de otras soluciones que pasan por ocupar espacios del litoral. Esta solución vendrá de la mano de la planificación.

Y siguiendo en el marco de la Unión Europea, la reciente Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo titulado “*Building a Sustainable Future for Aquaculture. A new impetus for the Strategy for the Sustainable Development of European Aquaculture*”⁹, insiste en que la Comisión debe promover el desarrollo de la planificación espacial marítima y la Gestión Integrada de las Zonas Costeras, tal y como se señala en el marco de la nueva Política

Marítima Europea. De igual modo, la Comisión invita a los Estados miembros a desarrollar sistemas de planificación del espacio marítimo en los que se reconoce claramente la importancia estratégica de la acuicultura. En este sentido, se recomienda que en la próxima reforma de la Política Común de Pesca –para 2012- se establezcan vínculos entre los instrumentos financieros comunitarios y el acceso a espacios para el desarrollo de actividades marítimas, incluyendo la acuicultura³⁰.

GESTIÓN DEL LITORAL PARA EL EJERCICIO DE LA ACUICULTURA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: IMPLICACIONES DE LA PLANIFICACIÓN LITORAL EN EL CRECIMIENTO DE LA ACUICULTURA

Con todas estas recomendaciones habrá que preguntarse si las Comunidades Autónomas en virtud de sus competencias exclusivas en acuicultura han apostado por la planificación como instrumento de gestión acuícola. La delimitación y reserva de zonas para acuicultura se ha realizado sólo muy recientemente y debido al crecimiento y expansión que ésta ha ido adquiriendo. Ha sido un ejercicio de responsabilidad política pero como respuesta a una demanda del propio sector empresarial. En cualquier caso, al tratarse de una actividad relativamente nueva y al haber ralentizado en el tiempo los procesos de planificación, la acuicultura habría estado destinada a los “espacios sobrantes” del litoral.

El carácter frágil y escaso o limitado de los espacios y recursos costeros hace inexcusable valorar, desde las esferas administrativas competentes, la oportunidad y necesidad de llevar a cabo un sistema de gestión integral del litoral en el que se abandonen los sistemas de gestión sectorial en beneficio de la gestión global a partir de la multiplicidad e interdependencia de usos que, con la fragilidad del recurso costero, obliga a asegurar la preservación de estos ecosistemas³¹. Todo ello traducido jurídicamente en un plan de gestión global en el que intervengan las Administraciones competentes mediante mecanismos de coordinación y colaboración.

Sin embargo, la planificación de la acuicultura se ha asentado en principios de planificación sectorial. Y así, tanto la Ley de Cultivos Marinos como las legislaciones autonómicas de Comunidades costeras, dedican especial atención a la protección ambiental del entorno marítimo-terrestre en relación con la acuicultura, y en concreto, a la creación de zonas de interés de cultivos marinos.

En nuestro ordenamiento se han dado los primeros pasos hacia la ordenación integral del litoral siguiendo las recomendaciones de la UE³². Pero dicha actividad planificadora es compleja y requiere de una amplia voluntad política y de un consenso de todas las Administraciones concurrentes en el litoral a ordenar. El proceso se anuncia largo y tortuoso. En todo caso, y en el marco de las recomendaciones comunitarias, en el documento titulado “Informe de España en cumplimiento de los requerimientos del capítulo VI 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”, sobre la Gestión Integrada de las Zonas en España³³, se recomendaba tener en cuenta actividades como la acuicultura en la elaboración del inventario para proceder a la ordenación litoral en España. Se destaca así la acuicultura entre las actividades económicas del litoral que demuestran una clara proyección de futuro.

En este orden de cosas, la planificación acuícola no podía esperar a una planificación integral del litoral que habrá de llevarse a cabo a medio o largo plazo. Así, en el año 2007, el Congreso de los Diputados solicitó al Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino (MARM), la elaboración de un estudio con la información necesaria para conocer el estado de la planificación del litoral para acuicultura en el litoral español al tiempo que se ofrezca un análisis comparado y posibles recomendaciones a las Administraciones competentes³⁴. Otra iniciativa centrada en la planificación también ha tenido su origen en el Congreso de los Diputados a través de la puesta en marcha del “Proyecto piloto de Potencialidades para la Acuicultura relativas a la Ordenación y Parcelación del Litoral de Barbate y Costa da Morte”, dos zonas donde la pesca ha sufrido un importante descenso y las previsiones de crecimiento de la acuicultura apuntan a la necesidad de planificar los espacios litorales³⁵.

Pero el crecimiento de los cultivos marinos producido durante los últimos años ha sido el detonante necesario para que las Administraciones públicas responsables en acuicultura reconociesen como necesario para potenciar y apoyar el desarrollo sostenible de esta actividad la elaboración de mapas de los emplazamientos de acuicultura o planificación sectorial de acuicultura, sin esperar a un proceso de Gestión Integral de Zonas Costeras (GIZC).

Ya la Ley 23/1984, de 25 de junio, de Cultivos Marinos, proclamaba como necesaria la creación de “zonas de interés de cultivos marinos”:

“Las distintas Comunidades Autónomas podrán declarar zonas de interés para cultivos marinos, que se considerarán zonas de interés pesquero, a aquellas que por sus condiciones óptimas para tal actividad aconsejen protección oficial. Tal declaración habrá de contar con la conformidad de los demás Organismos de la Administración estatal, que tengan competencias en la costa.

En tales zonas se podrán delimitar espacios aptos para fondeo de viveros y jaulas flotantes en polígonos de cultivo, debiéndose especificar la situación de estos y el número de artefactos que puedan acoger” (art. 26).

Esta recomendación de ordenación de zonas para acuicultura fue repetida en casi todas las leyes autonómicas reguladoras de la pesca y la acuicultura. Muchas otras Comunidades Autónomas (CCAA) se han limitado a la determinación de zonas de interés marisquero o de la clasificación y creación de zonas de producción de moluscos bivalvos al amparo de la Directiva 91/492/CE. Y, con el tiempo, gran parte de las Comunidades Autónomas del litoral han puesto en marcha

algún tipo de planificación de espacios para acuicultura. A ellos vamos a referirnos a continuación.

LA PLANIFICACIÓN ACUÍCOLA EN EL LITORAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Los instrumentos de planificación de la acuicultura en el litoral, representan el marco administrativo adecuado para la ordenación e implantación de las actividades acuícolas, en la medida en que, por un lado, establece la ordenación de espacios permitiendo ubicar los establecimientos de acuicultura en las zonas aptas para ello sin menoscabar el litoral en si mismo ni el ejercicio de otras actividades que allí concurren. Y, por otro lado, este marco administrativo establece una regulación especial para la actividad que vincula tanto al sector privado como a la propia Administración, otorgando así seguridad jurídica en el ejercicio de la acuicultura para los promotores que inician esta actividad y para la sociedad en general, que estará previamente informada sobre las zonas previstas para la acuicultura en el litoral con todas las garantías de protección del litoral y de los derechos de uso del mismo.

La Ley de Costas de 1988 apenas se refiere a la acuicultura más que para referirse a ella en materia de distribución de competencias y transmisión *inter vivos* de las concesiones. Nada dice –a diferencia de su homóloga francesa– en torno a la delimitación de espacios y planificación en la que se tendrá en cuenta la acuicultura entre otras actividades económicas. Las leyes de ordenación del territorio apenas mencionan las actividades del litoral y tan sólo algún reglamento de ordenación litoral o leyes sectoriales, mencionan la acuicultura como actividad económica del litoral a ser tenida en cuenta a la hora de su planificación¹⁶.

A través de una parca redacción, el artículo 26 LCM prevé la declaración de “zonas de interés para cultivos marinos” por las Comunidades Autónomas, aun sin aportar un significado concreto de estos espacios marítimos para ordenar la acuicultura marina. Es decir, no son concebidas como paso previo o elemento clave de planificación de la acuicultura en el litoral. Simplemente se alude a unas condiciones óptimas que deben caracterizar estas zonas para la actividad acuícola y que, a partir de ahí, aconsejan su protección oficial, pero sin perfilar en qué términos se objetivará esta tutela, ni el contenido o los efectos jurídicos de tal declaración como zonas de especial protección¹⁷.

Las Comunidades Autónomas han iniciado procesos de planificación acuícola en el litoral de forma heterogénea y con diferentes contenidos. En algunas de ellas ha participado exclusivamente la Administración competente en acuicultura (Andalucía, Cataluña, Murcia y Galicia para el caso de la reordenación de los polígonos de bateas) y en otras se ha procurado integrar en una ordenación territorial en la que participasen las Administraciones con competencias concurrentes y la Administración responsable en la ordenación del litoral. Este ha sido el caso de Galicia con el Plan Gallego

de Acuicultura y de Canarias con el Plan Regional de Ordenación de la Acuicultura de Canarias.

Recientemente, la Comunidad de Murcia, en el marco de su Ley 2/2007, de Pesca y Acuicultura ha regulado en detalle la creación de zonas de interés de cultivos marinos y polígonos de cultivos marinos dentro de aquellas zonas como espacios aptos para el fondeo de jaulas flotantes. Cataluña aprobó a comienzos del 2003 el mapa de emplazamientos de instalaciones acuícolas teniendo en cuenta la proximidad a la costa de estas zonas y excluyendo zonas como praderías de fanerógamas, reservas marinas, portuarias, canalizaciones submarinas de gas, cables, etc. La Comunidad Autónoma de Andalucía ha publicado los documentos: “Zonas idóneas para el desarrollo de la acuicultura en el litoral andaluz”, (2003) y “Zonas idóneas para el desarrollo de la acuicultura en espacios marítimo-terrestres de Andalucía” (2006), identificando las incompatibilidades entre acuicultura y otros usos para contribuir al desarrollo ordenado y sostenible de la acuicultura. Como resultado, la potencialidad de la acuicultura en el litoral andaluz rondaría las 35.000 hectáreas, en las provincias de Sevilla, Cádiz y Huelva en base a la planificación realizada, frente a las 7.500 hectáreas que actualmente se encuentran en aprovechamiento. Sin embargo, no son sino documentos de identificación de zonas aptas o idóneas para el ejercicio de la acuicultura en el litoral, sin establecer zonas para acuicultura con carácter obligatorio a través de un instrumento normativo.

De todas las leyes autonómicas de pesca y acuicultura, tan sólo la Ley 17/2003, de Pesca de Canarias contiene el mandato expreso de establecer una ordenación litoral para la acuicultura. Esta ordenación habrá de hacerse a través de un instrumento específico previsto en el artículo 21 de la Ley: el Plan regional de ordenación de la acuicultura¹⁸. El Gobierno canario ha entendido necesario materializar este instrumento como un instrumento de ordenación a integrar en el Sistema de Planeamiento de Canarias, lo que garantiza su éxito en la ordenación integral del litoral. Este instrumento –el *Plan Regional de Ordenación de la Acuicultura de Canarias (PRO-AC)* (2008)– permitirá “la ordenación del medio marino, con la única finalidad de obtener una ordenación integral y sostenible de la acuicultura y posicionar la misma en el mundo del planeamiento en jerarquía con otros instrumentos, con el fin de reforzar la política acuícola frente otras actuaciones públicas que ya cuentan con planes y programas”¹⁹. Se trata, en definitiva, de un instrumento que establece la ordenación de la actividad acuícola en la Comunidad Autónoma de Canarias y en el ámbito de aplicación terrestre y marino establecido en el plan, teniendo en cuenta para ello las determinaciones con incidencia territorial de las Directrices de Ordenación y de los Planes Insulares de Ordenación.

En la Comunidad Autónoma de Galicia, la ordenación se ha llevado a cabo a través del *Plan Gallego de Acuicultura* que surge en el contexto de la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia como un plan sectorial de incidencia supramunicipal. Este plan ordena territorialmente la costa gallega para un uso acuícola en los denominados

Parques de Tecnología Alimentaria donde la ubicación de la acuicultura es posible desde un punto de vista técnico, económico y social. Se delimitan las zonas que reúnan las mejores condiciones para esta actividad evitando la aparición de instalaciones dispersas y no planificadas al tiempo que se las dota de un marco normativo homogéneo. Este plan está destinado exclusivamente para las instalaciones acuícolas en zona terrestre que precisan de la ocupación del dominio público marítimo-terrestre por requerir captación directa de agua. El plan supone la reserva de un total de 3.175.150 m² de espacios en los que puede desarrollarse la acuicultura, anunciando además el crecimiento y desarrollo de la acuicultura de peces en Galicia en torno a los 31.500 tn.

Es sintomático, como acertadamente apunta F. OTERO LOURIDO²⁰, que la Ley 6/2002, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia, establezca una protección especial a la franja de suelo rústico en zona inferior a los 200 metros de la ribera del mar para luego establecer *ex lege* en la misma Ley –a través de la modificación de la Ley operada por la Ley 15/2004– un tratamiento específico del uso y destino acuícola por vía de la excepción. En efecto, la modificación de la Ley de ordenación urbanística introduce la redefinición de las categorías de suelo rústico para –según redacción de su exposición de motivos– “potenciar las explotaciones agropecuarias, que son características del medio rural y los establecimientos de acuicultura, que se configuran como el complemento eficaz del sector pesquero tradicional”. De este modo, en el artículo relativo a los usos y actividades permitidos en el suelo rústico se añade una nueva letra l para “las construcciones e instalaciones destinadas a establecimientos de acuicultura”. Y el artículo 42.1 letra c) establece que en el suelo rústico, los establecimientos de acuicultura podrán ocupar hasta un 40% de la parcela.

Estas previsiones de la Ley son desarrolladas en el Plan sectorial de la Acuicultura de Galicia promovido por la Consellería competente en acuicultura y aprobado por el Consello de la Xunta después de recibir el informe de la Consellería competente en Ordenación del Territorio y de las Administraciones competentes. Para la determinación de los espacios idóneos para el ejercicio de la acuicultura en el litoral gallego el Plan recoge criterios geográficos, técnicos, topográficos, urbanísticos, biológicos y sociales. Establece también los denominados “criterios de rechazo” para la exclusión de cualquier tipo de actividad acuícola en aquellas zonas de especial protección ambiental, zonas dunares, etc., o en zonas urbanas o urbanizables, o por razones biológicas, excluyendo las zonas de los fondos de las Rías, las cercanas a vertidos industriales, y las razones sociales –por proximidad a zonas turísticas o de playas–. Los parques o zonas reservadas para la acuicultura están situados en zonas clasificadas como suelo rústico de protección de costas –el situado a una distancia inferior a 200 metros de la ribera del mar–, suelo no urbanizable de protección paisajística, suelo rústico de protección del espacio natural o suelo rústico común. Otra de las características del Plan Gallego de Acuicultura es la exclusión de toda zona de Red Natura 2000 para el desarrollo de nuevas actividades

acuícolas. En varios apartados del Plan se hace referencia a esta necesidad únicamente excluida en los supuestos de ampliación de instalaciones ya existentes en dichas zonas Natura 2000. Entramos de lleno en otro de los elementos de interacción acuicultura y medioambiente.

En definitiva, el grado de avance y detalle en la zonificación difiere mucho entre las Comunidades, así como la forma en que ésta se traduce a nivel legislativo. Así, por ejemplo en Andalucía se han desarrollado completos estudios de zonificación pero, aunque el resultado de los mismos está a disposición del sector acuícola, no se han traducido en auténticas normas para la ordenación del litoral. En este sentido los estudios cumplen una función meramente informativa y facilitadora para el promotor de instalaciones acuícolas, pero la limitación de zonas no es vinculante a nivel legal.

LA ACUICULTURA EN LA RED NATURA 2000. ELEMENTOS DEL DEBATE

Natura 2000 es una red de espacios naturales protegidos a escala de la Comunidad y establecida con arreglo a la Directiva sobre Hábitats de 1992 que incluye asimismo parajes declarados en virtud de la Directiva sobre Aves de 1979. La Red tiene por objeto garantizar la supervivencia a largo plazo de las especies y hábitats europeos más valiosos y amenazados. En una primera fase se ha producido la propuesta de espacios para su inclusión en la red, la selección de lugares de interés comunitario y finalmente el establecimiento de requerimientos de gestión por parte de los Estados miembros. La Red Natura 2000 comprende tanto zonas especiales de conservación como zonas especiales de protección para las aves.

Sobre estos significativos espacios de protección ambiental, existe cierta falta de información al tiempo que descoordinación entre las Administraciones concurrentes en el litoral lo que puede redundar en una confusión hacia la acuicultura que repercute finalmente en el consumidor. En efecto, mientras Galicia excluye la Red Natura para la acuicultura, otras Comunidades como Andalucía no han hecho esa declaración en su planificación así como ocurre en otras zonas limítrofes con la Comunidad gallega, caso de Portugal, lo que puede originar una huída de las empresas acuícolas hacia otras zonas. La planificación litoral contribuiría, una vez más, al establecimiento de criterios coherentes y homogéneos.

La Red Natura 2000 no implica, *a priori*, que se prohíba toda actividad humana o económica, sino que, al contrario, se trata de conseguir gestionar y proteger unos espacios especialmente sensibles de forma sostenible desde un punto de vista ambiental como económico y social. La posibilidad o no de realizar actividades económicas en dichas zonas es una cuestión que tendrá que ser determinada caso por caso. El artículo 6 de la Directiva sobre hábitats establece que deben evaluarse los proyectos que pueden tener un impacto sobre parajes declarados en todos los espacios integrados en la Red. Incluso si esta evaluación pone de manifiesto que una actuación o proyecto puede causar daños en un espacio, la Directiva no implica la oposición a su realización. En

este punto ya son los Estados Miembros quienes pueden autorizar tales proyectos justificando razones imperiosas de interés público, lo que en todo caso, implicará la adopción de medidas compensatorias mediante la creación de otro hábitat. Un ejemplo de este caso es el del proyecto de ampliación del puerto de Rotterdam, cuyas evaluaciones advertían que iba a tener un impacto significativo sobre un espacio Natura 2000. Finalmente el proyecto incluyó medidas de compensación por la pérdida de hábitats prevista.

La creación de la Red Natura en la UE tenía entre sus objetivos el de integrar el enfoque de diversidad biológica en todas sus políticas sectoriales (pesca, agricultura, acuicultura, etc.), haciendo compatibles las actividades económicas con la biodiversidad y la gestión sostenible. Por tanto, no significa que se esté excluyendo actividades como pesca o acuicultura de Natura 2000 sino que, al contrario, se están integrando elementos como el de la sostenibilidad o el respeto a la biodiversidad en las actividades acuícolas. Y ese objetivo de integración ha quedado de manifiesto al incluir cofinanciación a través de los fondos estructurales y otros fondos comunitarios para actividades económicas realizadas en zonas de Red Natura 2000 tal y como se ha recogido para la agricultura con los FEADER y en pesca y acuicultura con el Fondo Europeo de la Pesca (FEP). Efectivamente, el Reglamento (CE) 1198/2006 del Consejo, de 27 de julio de 2006, relativo al Fondo Europeo de Pesca, admite la financiación de proyectos de acuicultura en Red Natura 2000. Y así se contempla entre las medidas hidroambientales previstas en el Reglamento donde se prevé la concesión de compensaciones por el uso de métodos de producción acuícola que contribuyan a proteger y mejorar el medio ambiente y la conservación de la naturaleza y concretamente “una acuicultura sostenible compatible con las obligaciones específicas en el ámbito del medio ambiente que resulten de la designación de zonas Natura 2000 con arreglo a la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres” (art. 30.2 d).

El Manual de Orientación para la Financiación de Red Natura 2000, de la Comisión Europea, sugiere que las zonas acuícolas dentro de espacios Natura 2000 formarán parte del apoyo financiero de la Política Pesquera Común y las intervenciones estructurales serán parte de las políticas de desarrollo litoral. Este enfoque complementario permitiría que los espacios de la Red Natura 2000 “jueguen su papel en la protección de la biodiversidad en Europa mejor que si dichos espacios aparecen aislados o al margen desde un contexto más amplio de la política”. Son los Estados Miembros los que deben establecer requisitos y condicionantes para hacer una acuicultura compatible y sostenible con estos espacios.

LA PLANIFICACIÓN LITORAL DE LA ACUICULTURA COMO INSTRUMENTO PARA AGILIZAR LOS TRÁMITES ADMINISTRATIVOS

Además de la propia clarificación y existencia de espacios para la acuicultura, la planificación viene a aportar seguridad jurídica a los promotores e inversores en acuicultura, así

como también puede desempeñar un papel importante en la agilización de los trámites de permisos para acuicultura.

La falta de conocimientos claros o la elección errónea de los espacios para ubicar instalaciones de acuicultura por parte de un promotor puede suponer enormes retrasos en la concesión de su instalación –a veces más acusados que los propios trámites ante la Administración de Costas- o eternos procesos de corrección y mejora o simplemente constantes conflictos de intereses con pescadores, industrias, turismo, et. O, en definitiva, una ubicación errónea o mala elección de espacios puede dejar al acuicultor al albur de los cambios de decisiones administrativas que, en base a argumentos de interés público, puede requerir la recuperación del dominio público y extinguir la concesión de forma anticipada, aún con la correspondiente indemnización.

Sin embargo, el conocimiento previo y delimitación clara de zonas que sólo van a ser destinadas para acuicultura permite al acuicultor tener expectativas, hacer inversiones y llevar a buen puerto su proyecto sabiendo que la elección es la correcta en base a criterios ambientales, técnicos y biológicos por parte de la Administración pública que da cobertura a estas actividades en esas zonas y las protege.

En este sentido el Plan Gallego de Acuicultura entiende que la delimitación de espacios –en este caso, la creación de Parques de Tecnología Alimentaria- conseguirá una gestión más eficaz y competitiva al ir a producciones superiores en una misma instalación reduciendo los costes de explotación y consiguiendo otros beneficios como la reducción del número de instalaciones dispersa por la costa y la búsqueda de lugares apartados a zonas de desarrollo creando empleo vinculado a la acuicultura y empresas auxiliares.

Como ya hemos indicado, la importancia económica que tiene hoy la acuicultura no había sido tenida en cuenta por el legislador de Costas de 1988. Esta Ley de Costas, sin embargo, ha actuado como respuesta hacia el control de procesos de crecimiento de litoral y turístico, sobre todo en el Mediterráneo que se producían en los años 70 y 80 y ha permanecido ajena a esta moderna actividad económica, la acuicultura, que requiere inevitablemente de la ocupación de espacios que esta Ley protege. Tan sólo su artículo 32 nos recuerda que “únicamente se podrá permitir la ocupación del dominio público marítimo-terrestre para aquellas actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación”, nos lleva a pensar que se está dando carta de naturaleza a la acuicultura para la ubicación entre los espacios litorales porque así lo exigen los contenidos de esta actividad. Sin embargo, el excesivo y riguroso control y el sistema de distribución de competencias en el Estado español han incrementado los retrasos de los ya dilatados procedimientos. De este modo, con la Ley de Costas en fondo, las competencias exclusivas de las CCAA en acuicultura aparecen debilitadas en virtud tanto de las normas de protección previstas en aquella como en virtud de la habilitación demanial que de forma inexcusable debe otorgar la Administración gestora del litoral, el Ministerio de Medio

Ambiente, Rural y Marino, siendo así una de las causas más importantes en estos retrasos administrativos.

Entre los instrumentos que han adoptado las CCAA destacan aquellos vinculados a procesos de planificación de espacios, sin embargo, esta planificación no ha venido a resolver por el momento los problemas de los plazos dilatados para resolver los trámites administrativos de otorgamiento de permisos de acuicultura. El plazo medio de otorgamiento de licencias es de un año y ocho meses. Ni siquiera aquellas Comunidades Autónomas que han modificado la legislación para simplificar los procedimientos (Galicia, Canarias y Andalucía) han reducido en mucho sus plazos estando éstos en un año y seis meses de duración.

En definitiva, para conseguir una mayor agilización de trámites administrativos, la rápida concesión de licencias o la más eficaz adaptabilidad y actualización de las concesiones de acuicultura a las mejoras técnicas y tecnológicas sin tener que pasar por los enormes plazos que implican estos procedimientos para hacer una acuicultura más competitiva, sólo queda el recurso a sistemas de planificación. Por ejemplo la creación de polígonos de cultivos, áreas restringidas o previamente informadas por todas las Administraciones competentes y concurrentes. Así lo ha hecho la Comunidad de Murcia a través de la creación polígonos de cultivos dentro de zonas delimitadas de interés de cultivos marinos que lleva aparejado un estricto proceso administrativo de agilización de los trámites, sobre todo los informes a solicitar a las Administraciones concurrentes, uno de los cuellos de botella en estos procedimientos administrativos. Una vez que son emitidos todos los informes dicha zona o polígono tendría el aval de las Administraciones concurrentes y cada vez que quiera instalarse una jaula o vivero no sería necesario más que otorgar la concesión sin el lento procedimiento de los informes. Estos procesos para agilizar los trámites administrativos se enmarcaría en la proclamada recomendación de la UE respecto a la Política Pesquera Común en lo que concierne a la simplificación de los informes y la necesidad de reducir su número entre administraciones a fin de simplificar las normas y los procedimientos (Comisión Europea, 2005).

CONCLUSIÓN

En definitiva, nuestro ordenamiento jurídico demanda un instrumento de planificación integral para el litoral en el que se tengan en cuenta los avances realizados por algunas Comunidades Autónomas en forma de una planificación sectorial de la acuicultura, bien zonificando o reservando zonas aptas para el desarrollo de los cultivos marinos en la zona terrestre o en zona marítima.

Es preciso, por tanto, poner en marcha mecanismos de coordinación entre las CCAA y la Administración del Estado para integrar las políticas sectoriales y procurar un desarrollo sostenible –económico, social y ambiental– de las zonas costeras. La LC en su artículo 114 recuerda que la competencia de ordenación litoral se limita al ámbito territorial del dominio público marítimo-terrestre sin comprender el mar territorial ni las aguas interiores, lo que deja expedito el camino para una planificación a nivel autonómico. Sin embargo, el reto será buscar mecanismos de coordinación con la Administración estatal para la planificación de la acuicultura en zonas marítimas. Si bien es cierto que las competencias de las CCAA en materia de acuicultura se extienden a las aguas interiores y mar territorial, podría pensarse que las competencias de ordenación de esta actividad estarían incluidas en esos ámbitos espaciales, sin embargo, para una planificación integrada y en la que se tenga en cuenta otras actividades y las ocupaciones de un espacio demanial de cuya titularidad responde la Administración del Estado, es precisa la coordinación entre ambas administraciones territoriales²¹. La planificación del litoral en materia de acuicultura debería pues, abarcar tanto las zonas marítimas como las terrestres de forma integrada.

Concluyendo, es urgente una clara voluntad y apuesta por parte de todas las Administraciones que intervienen en los procedimientos para el otorgamiento de permisos de acuicultura y su planificación en el litoral para conseguir la reducción de los trámites. Una mayor implicación que a veces es traducción de un mayor conocimiento y aproximación real de estas otras Administraciones concurrentes en el litoral y por tanto, en la actividad acuícola. Dicha especialización de la acuicultura contribuirá a coordinar y racionalizar la determinación de los cánones que las empresas han de pagar por la ocupación de espacios litorales de dominio público.

BIBLIOGRAFIA

BARRAGÁN MUÑOZ, J.M., *Ordenación planificación y gestión del espacio litoral*, Oikostau, Barcelona, 1994.

BARRAGÁN MUÑOZ, J.M., *Medio Ambiente y desarrollo en las áreas litorales*, Oikos–Tau, Barcelona, 1997.

BECET, J.M., *L'Aménagement du littoral*, Presses Universitaires de France, París, 1987.

CETMAR, *Zonificación y Planificación de espacios para la Acuicultura en el litoral español*, MARM, 2009. (en prensa) (INFORME)

Comisión Europea, *“Programa de Demostración sobre Gestión Integrada de Zonas Costera”*. COM(95) 511.

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, sobre “La Gestión integrada de las zonas costeras: una estrategia para Europa”, COM (2000) 547.

Comisión Europea, *Documento de Trabajo de la Comisión sobre Natura 2000*, 2002.

Comisión Europea, DG Medioambiente, *El Manual de Orientación para la Financiación de Red Natura 2000*, 2005.

- Comisión Europea, *Plan de Acción sectorial para la simplificación de la PCP*, 2005.
- Comisión Europea, *Opportunities for the development of Community Aquaculture*. Consultation Document (Draft, 24.04.2007), 2007.
- CHAPELA PÉREZ, R., “La acuicultura marina en el marco de la planificación ambiental”, en *Boletín del Instituto Español de Oceanografía*, num. 18, 2002.
- FAO, 2006: El Estado Mundial de la Pesca y la Acuicultura 2006.
- FAO, *Building an ecosystem approach to aquaculture*, FAO/Universitat de les Illes Balears Expert Workshop 7–11 May 2007, Palma de Mallorca, Spain.
- GONZÁLEZ PAZ, J., “Posibilidades y objetivos de una política de ordenación integrada de los espacios litorales”, en *Coloquio Hispano-francés sobre espacios litorales*, Madrid, Servicio de Publicaciones Agrarias, MAPA, 198.
- Junta de Andalucía, *Zonas idóneas para el desarrollo de la acuicultura en espacios marítimo-terrestres de Andalucía*, 2006.
- MICHAUD, J.L., *Ordenación de las zonas litorales*, traducción de J. Vioque Lozano, Madrid, 1981.
- OTERO LOURIDO, F., “Acuicultura, un sector en la encrucijada”, ponencia presentada a la *Sesión Temática Interacción Acuicultura-Medio Ambiente del XI Congreso Nacional de Acuicultura*, Vigo, septiembre 2008.
- PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo III, Bienes Públicos. Derecho urbanístico*, Marcial Pons, Madrid, 2000.
- PENAS, E., *Elementos para unha ordenación integral dos usos do medio litoral de Galicia*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 2000.
- Xunta de Galicia, *Plan Galego de Acuicultura*, 2008.

- 1 Vid. *El Plan Estratégico de la Acuicultura Marina Española, contempla entre las acciones estratégicas que deben ser acometidas por las Administraciones y la empresa, la de la planificación litoral y reserva de espacios para acuicultura*. Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino, Secretaría General del Mar. A nivel Europeo, el Documento *Estrategia para el Desarrollo Sostenible de la Acuicultura Europea, contempla las necesidades espaciales y la apuesta por la gestión integral del litoral entre los retos de la acuicultura marina*. (Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo COM(2002) 511 final). Y recientemente aparece con mayor protagonismo en el documento de discusión en la DGMARE sobre *Building a sustainable future for aquaculture. A new impetus for the Strategy for the Sustainable Development of European Aquaculture* (COM(2009) 162/3).
- 2 Así lo ha puesto de relieve BARRAGÁN MUÑOZ, J.M.: *Medio Ambiente y desarrollo en las áreas litorales*, Oikos–Tau, Barcelona, 1997, págs. 50-51, para quien las actividades económicas del litoral requieren un tratamiento singularizado debido a su papel en la planificación-gestión de las zonas costeras. Y añade que es la acuicultura “una de las de mayor trascendencia debido a los cambios que produce en ecosistemas tales como el manglar o las marismas”. Para el autor, se trata de una actividad que exige adecuados niveles de calidad de las aguas al mismo tiempo que puede contribuir a su degradación, para lo que propone que una acuicultura “sostenible” debe orientar el diseño de la actividad hacia la gestión integrada de zonas costeras. Esta acuicultura “sostenible” debe responder a una actividad que sea “ambientalmente no degradable, técnicamente apropiada, económicamente apropiada, económicamente viable y socialmente aceptable”.
- 3 Sobre este tema vid. BARRAGÁN MUÑOZ, J.M., *Ordenación planificación y gestión del espacio litoral*, Oikostau, Barcelona, 1994, pág. 111 a 113; MICHAUD, Jean-Luc, *Ordenación de las zonas litorales*, traducción de J. Vioque Lozano, Madrid, 1981; GONZÁLEZ PAZ, J., “Posibilidades y objetivos de una política de ordenación integrada de los espacios litorales”, en *Coloquio Hispano-francés sobre espacios litorales*, Madrid, Servicio de Publicaciones Agrarias, MAPA, 1981, pág. 351 y ss. MARCADON, J., CHAUSSADE, J., DESSE, R.-P., PERON, F., *L’Espace littoral: approche de géographie humaine*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 1999, pág. 9 y ss. PENAS, E., *Elementos para unha ordenación... op, cit, pág. 163 y ss.*
- 4 PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo*, vol. III, 1998, pág. 154. Destaca, el autor, que en la década de los ochenta la Administración inició una política intensa de actuación en las costas que culminó con la aprobación de la vigente Ley de Costas. Pero en aquella década, todavía eran escasos los ejemplos de actividades acuícolas en el litoral español. Hoy, sin embargo, son una realidad que requiere una atención similar a las otras actividades económicas que allí tienen lugar.
- 5 En relación al tema que nos ocupa, véase la Sentencia del TS de 1 de septiembre de 1988 (Az. 7217), con ocasión de la interposición de un recurso por una sociedad urbanística contra la Orden de 5 de julio de 1984 de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Comunidad Autónoma de Murcia, por la que se otorgaba una concesión administrativa para la instalación de un establecimiento marisquero de ostras en la Playa del Corral en Cartagena. Los motivos de la impugnación se basaban en que la instalación de una piscifactoría, próxima a la urbanizadora demandante, podían ocasionar posibles perjuicios. La propia Sentencia apelada entendía que la concesión fue otorgada siguiendo el procedimiento legalmente previsto y con los informes de las Administraciones concurrentes, sin que el Ayuntamiento, entre éstas, se hubiera opuesto a su otorgamiento. Y la Sentencia del TS que confirma la apelada, añade que la Comunidad Autónoma de Murcia al otorgar la concesión lo hizo “atendiendo a la compatibilidad de la concesión del derecho y disfrute de dicha zona dentro de los límites de la Urbanización [...] y la de crianza de ostras radicada en la misma urbanización; no pudiéndose oponer al uso público y al particular de un concesionario de una determinada parte de los bienes de dominio público la incidencia de otra concesión o reserva de uso cuando ambas no se excluyan recíprocamente y no se lesione el derecho de otra anterior ya concedida” (f.j. 1º).
- 6 Sobre la definición del litoral y la cierta ambigüedad jurídica del propio concepto “litoral”, vid. MORENO CANOVÉS, *Régimen jurídico del litoral*, op, cit, pág. 132 y ss.
- 7 A estos cometidos del litoral se ha referido con profusión, BECET, J.M., *L’Aménagement du littoral*, Presses Universitaires de France, París, 1987, pág. 15 y ss. Las funciones sociales de la zona marítimo-terrestre aparecen expuestas en la Carta Europea del Litoral de 8 de octubre de 1981. En ella se advierte que esta zona es esencial para el mantenimiento de los equilibrios naturales que condicionan la vida humana, ocupa un lugar estratégico en el desarrollo económico y en la reestructuración de la economía mundial; es soporte de las actividades económicas y sociales que crean empleo para la población residente; indispensable para el recreo físico y psíquico de las poblaciones sometidas a la presión creciente de la vida urbana y ocupa un lugar esencial en las satisfacciones estéticas y culturales del ser humano”.

vid. *Resolution sur la Charte Européne du Littoral*, JO, nº C 182 du 19.7.1982, pág. 125. A la luz de las funciones que el litoral desempeña en la vida del hombre, la Carta Europea propone “administrar el espacio litoral, conciliando las necesidades a corto y largo plazo, en particular a escala regional, a través de un plan de gestión del espacio litoral, dado que se trata de un bien escaso cuyo consumo aumentará rápidamente, y controlar el turismo, para hacerlo compatible a la vez con el objetivo de desarrollo de otras actividades, así como con el objetivo de protección de zonas litorales”. Para VERA REBOLLO, J.F., “Turismo y territorio en el litoral mediterráneo español”, *Estudios Territoriales*, núm. 32, 1990, pág. 83, los conflictos espaciales que afectan al litoral, “son consecuencia de un modelo depredador de implantación turística en el territorio, en frecuente contradicción con las aptitudes del medio físico y humano, que ha sobrepasado el potencial de uso y degradado de las externalidades derivadas de los recursos naturales y culturales”.

- 8 “Building an ecosystem approach to aquaculture”, FAO/Universitat de les Illes Balears Expert Workshop 7–11 May 2007, Palma de Mallorca, Spain.
- 9 COM (2009) 162/3.
- 10 Vid. *Building a Sustainable Future for Aquaculture. A new impetus for the Strategy for the Sustainable Development of European Aquaculture* Brussels, COM (2009) 162/3, parágrafo 3.2, pág. 6.
- 11 GHEZALI, M., “Aspects juridiques de la gestion intégrée des zones côtières”, en *Xornadas sobre ordenación do litoral*, Ferrol, 25 e 26 de abril de 2000, pág. 7.
- 12 Vid. “Programa de Demostración sobre Gestión Integrada de Zonas Costeras” COM(95) 511 y Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, sobre “La Gestión integrada de las zonas costeras: una estrategia para Europa” COM (2000) 547
La Comisión presentó al Consejo y al Parlamento Europeo una estrategia para Europa sobre la gestión integrada de las zonas costeras GIZC, tras lo cual el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron una recomendación sobre la GIZC. Dicha estrategia permite mejorar la gestión de las zonas costeras. La recomendación clasifica la acuicultura entre los sectores y zonas que deben ser tratados en las futuras estrategias nacionales de GIZC. El planteamiento señalado en la estrategia y en la recomendación podría servir como modelo para introducir el desarrollo sostenible en otras zonas del territorio europeo (por ejemplo, las cuencas fluviales constituyen la unidad de gestión más adecuada para las aguas interiores).
- 13 Vid. Informe de España sobre GIZ publicado en la web del Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino http://www.mma.es/portal/secciones/aguas_marinas_litoral/prot_medio_marino/ue_proteccion/gizc.htm
- 14 “Zonificación y Planificación de espacios para la Acuicultura en el litoral español”, Informe elaborado por el Centro Tecnológico del Mar-Fundación CETMAR, financiado por la Secretaría General del Mar, del MARM, 2009, en prensa.
- 15 Potencialidades para la Acuicultura relativas a la ordenación y Parcelación del litoral de Barbate y Costa da Morte”. Estudio piloto elaborado por la Empresa Pública DAP de la Junta de Andalucía y el Centro Tecnológico del Mar, Fundación CETMAR, financiado y coordinado por la Secretaría General del Mar del MARM, 2008.
- 16 En Galicia la Ley 15/2004, de modificación de la Ley 9/2002, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, establece una redefinición de las categorías de suelo rústico potenciando nuevos usos y actividades entre los que destacan los destinados a la acuicultura “que se configuran como complemento eficaz del sector pesquero tradicional”. En Canarias, el Decreto 28/2004, de 23 de marzo, por el que se acuerda iniciar el proceso de ordenación de las Directrices de Ordenación Litoral, establece, entre otros, la “definición de criterios para el ordenado ejercicio de la acuicultura y la minoración de los impactos potenciales de la actividad, programando la elaboración de mapas de uso, indicadores ambientales para analizar los efectos de los cultivos y capacidad de carga de las diferentes zonas” (art. 2, c.7).
- 17 El art. 26 se expresa en los siguientes términos: “Las distintas Comunidades Autónomas podrán declarar zonas de interés para cultivos marinos, que se considerarán zonas de interés pesquero, a aquellas que por sus condiciones óptimas para tal actividad aconsejen protección oficial. Tal declaración habrá de contar con la conformidad de los demás Organismos de la Administración, estatal o autonómica, que tengan competencias en la costa”.
- 18 El Decreto 28/2004, de 23 de marzo, en el marco del Decreto Legislativo 1/2000 de 8 de mayo, acuerda iniciar el procedimiento de elaboración de las Directrices de Ordenación del Litoral en las Islas Canarias. Además de los objetivos de promoción económica, de mejora de la calidad de vida y la coordinación de las políticas que concurren en el litoral. El Decreto establece los criterios para el desarrollo de las Directrices de Ordenación Litoral. Entre ellos se encuentra el de la “definición de criterios para el ordenado ejercicio de la acuicultura y la minoración de los impactos potenciales de la actividad, programando la elaboración de mapas de uso, indicadores ambientales para analizar los efectos de los cultivos y capacidad de carga de las diferentes zonas” (art. 2,c.7)
- 19 Avance del Plan Regional de Ordenación de la Acuicultura de Canarias (PROAC), Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación del Gobierno de Canarias, 2008.
- 20 OTERO LOURIDO, F., “Acuicultura, un sector en la encrucijada”, ponencia presentada a la Sesión Temática Interacción Acuicultura-Medio Ambiente del XI Congreso Nacional de Acuicultura, Vigo, septiembre 2008.
- 21 La ordenación en zonas marítimas del litoral se ha basado en una mera delimitación de espacios para acuicultura sin tener en cuenta una estricta planificación o gestión litoral. Este ha sido el caso de Galicia con la ordenación de polígonos en batea desde el Decreto 425/1993, de que promovía la reordenación de los viveros de cultivo en las Rías gallegas o en Cataluña donde se ha procedido a una mera delimitación administrativa o mapa de zonas aptas para el emplazamiento de establecimientos de acuicultura en zonas marítimas.

José Francisco Alenza García

LA PRIMERA REGULACIÓN ESPECÍFICA DE LOS PARQUES EÓLICOS MARINOS

1. La reconocida necesidad de la generación de energía eólica marina

La importancia social, económica y ambiental que han adquirido las energías renovables en los últimos años resulta evidente. Son varias las razones que aconsejan el desarrollo e impulso de las energías renovables. El Plan de Energías Renovables en España (2005-2010) ha destacado que constituyen una herramienta clave para un desarrollo energético sostenible, ya que el empleo de las energías sostenibles presenta ventajas en las tres vertientes de la sostenibilidad:

- en la dimensión ambiental, las energías renovables presentan diversos beneficios ecológicos, destacando especialmente la reducción de la contaminación atmosférica y, en particular, de los gases de efecto invernadero;
- en la dimensión económica, las energías renovables permiten reducir la dependencia energética exterior, al tiempo que pueden garantizar un suministro energético estable y de calidad y en condiciones de precio adecuadas; y, finalmente,
- en la dimensión social, contribuyen a la creación de empleo y de mejora de la competitividad industrial, a la mejora del entorno urbano, al desarrollo rural, etc.

A nivel europeo basta con reseñar el ambicioso paquete energético europeo de 10 de enero de 2007, que asumió el conocido compromiso conocido como 20-20-20, para ilustrar el papel fundamental que tienen en la estrategia de dos de los grandes retos que tiene planteados nuestra época: el cambio climático y la energía. En ese paquete energético la Unión Europea se fijó como objetivo reducir su consumo de energía en un 20 % de aquí al año 2020; aumentar su porcentaje de energías renovables a un 20 % de su combinación energética de aquí al año 2020; y reducir sus emisiones internas en al menos un 20 % de aquí al año 2020 (y a un 30% si se logra un acuerdo internacional en que los países desarrollados adquieran idéntico compromiso)¹.

Dentro de las energías renovables, la eólica es una de las principales. Y dentro de la eólica, las formas de generación eléctrica en el mar son más desconocidas. No obstante, también cabe encontrar declaraciones institucionales de la Unión Europea que evidencian una decidida apuesta por ese tipo de energía². Idéntica apuesta se aprecia en el Plan de energías renovables 2005-2010 que afirma que “la utilización del dominio público marítimo de las costas españolas, como enclave de parques eólicos, es considerada como un factor clave en el futuro desarrollo eólico”, aunque también reconoce como barreras a este tipo de energía el desconocimiento del potencial energético en el mar, la contestación social a la implantación de parques eólicos en el mar y su insuficiente rentabilidad económica (apartado 3.1.2).

2. El Real Decreto como primera regulación específica de los parques eólicos marinos

Con el fin de lograr distintos objetivos fijados en las respectivas políticas energéticas y ambientales se ha ido promulgando una variada normativa –en sus distintos ámbitos: comunitaria, estatal y autonómica– que fomenta y potencia las energías renovables, en general, o alguna de ellas en particular (biocombustibles, biomasa, eólica, solar fotovoltaica), con el fin de lograr distintos objetivos fijados en las respectivas políticas energéticas y ambientales³.

A los parques eólicos marinos les resulta de aplicación, evidentemente, la normativa eléctrica general y la especial de las energías renovables, además de otra normativa sectorial como la ambiental, la urbanística, la del dominio público marítimo-terrestre, etc⁴.

Pero, además, cuenta desde hace dos años con una norma específica que es el Real Decreto 1028/2007, de 20 de julio, por el que se establece el procedimiento administrativo para la tramitación de las solicitudes de autorización de instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial (RAI-GEMT, en adelante).

El Plan de energías renovables 2005-2010 ya consideró que era fundamental para el desarrollo de esta energía la aprobación de unas “bases reglamentarias sólidas que racionalicen

la implantación de instalaciones eólicas en el mar” (apartado 3.1.2), por lo que una de las medidas propuestas para la consecución de los objetivos eólicos era el “desarrollo de la legislación específica para los parques eólicos en el mar” (apartado 3.1.3). Además, la existencia en España desde 2004 de varios proyectos de implantación de parques eólicos marinos motivaron que, desde principios de 2006, comenzara la elaboración de una propuesta de Real Decreto que, tras una larga tramitación, ha dado lugar al citado RAIGEMT⁵.

En esta materia no hay –ni puede haber– normativa autonómica, dado que la competencia para la autorización de los parques eólicos marinos –necesariamente ubicados en el mar territorial– es estatal de conformidad con lo previsto en el RD 1955/2000, de 1 de diciembre. Lo que no se ha articulado es la participación de las Comunidades Autónomas en estos procedimientos. Más bien, se ha eludido totalmente la cuestión al remitir la regulación de esta participación “a las previsiones específicas que establezcan en sus respectivas normas estatutarias” (disposición adicional 4ª del RAIGEMT).

El ámbito de aplicación material del RAIGEMT es, en realidad, más amplio que los parques eólicos marinos. Éstos se definen como “todo proyecto de inversión que se materialice en la instalación integrada de uno o varios aerogeneradores, interconectados eléctricamente mediante redes propias, compartiendo una misma estructura de accesos y control, con medición de energía propia y con conexión a la red de transporte, y ubicado físicamente en el mar territorial”. Además se exige que tengan una potencia mínima instalada superior a 50 MW, lo que en la práctica requerirá la integración de varios aerogeneradores⁶. Y el RAIGEMT contempla también la autorización de otras tecnologías de generación de eléctrica de origen renovable marinas, para las que se limita a prever un procedimiento simplificado (art. 32).

Por lo demás, el RAIGEMT determina las zonas marinas en las que resulta imposible otorgar las pertinentes autorizaciones (disp. adicional 2ª). También prevé la aplicación de estos procedimientos a las instalaciones ubicadas en la zona contigua o en la zona económica exclusiva del dominio público marítimo-terrestre (disp. adicional 5ª). Y, por último, prevé la realización de un estudio estratégico ambiental del litoral español⁷. Este estudio, conocido como Mapa Eólico Marino, ha sido aprobado mediante una Resolución conjunta de las Secretarías Generales del Mar y de Energía de 16 de abril de 2009.

En este trabajo me limitaré a estudiar el procedimiento de autorización de los parques eólicos marinos, que constituye la razón de ser del RAIGEMT.

En efecto, la promulgación de una norma específica como ésta se justifica en su exposición de motivos por las características especiales que conllevan los procedimientos de autorización, habida cuenta de la pluralidad de Administraciones independientes, las dimensiones de los proyectos, los posibles impactos medioambientales y la inversión que requieren. Por ello, el Real Decreto considera que es aconsejable “dictar una única norma que contemple en su totali-

dad dicho procedimiento”, de manera que se recoja toda la normativa nacional que resulta de aplicación “e integrarla en un solo procedimiento administrativo”⁸.

Los motivos que explican la norma son razonables, así como su finalidad. Sin embargo, el resultado es algo muy distinto de ese pretendido procedimiento administrativo integrado y único de autorización.

En realidad, la autorización que regula el RAIGEMT es tan sólo la primera de las tres autorizaciones que son necesarias para la construcción, ampliación, modificación y explotación de todas las instalaciones eléctricas. En efecto, el artículo 111 del RD 1955/2000 establece que la construcción, ampliación, modificación y explotación de todas las instalaciones eléctricas a las que se refiere el artículo 111 del presente Real Decreto requieren las resoluciones administrativas siguientes:

- “a) Autorización administrativa, que se refiere al anteproyecto de la instalación como documento técnico que se tramitará, en su caso, conjuntamente con el estudio de impacto ambiental. Asimismo, en los casos en los que resulte necesario, permitirá la iniciación de los trámites correspondientes para la ocupación del dominio público marítimo-terrestre.
- b) Aprobación del proyecto de ejecución, que se refiere al proyecto concreto de la instalación y permite a su titular la construcción o establecimiento de la misma.
- c) Autorización de explotación, que permite, una vez ejecutado el proyecto, poner en tensión las instalaciones y proceder a su explotación comercial”.

Pues bien, lo que el RAIGEMT regula es, únicamente, la autorización de los anteproyectos de las instalaciones de generación eléctrica⁹. En la regulación de ese procedimiento hay tímidos intentos de coordinación con otros procedimientos (como la evaluación de impacto ambiental o la concesión para la ocupación de dominio público), aunque esos intentos se limitan, por lo general, a remitirse a la normativa reguladora.

Y por lo que respecta al concreto procedimiento que regula, lo que hace el RAIGEMT es añadir otros procedimientos administrativos previos, cuya integración y concatenación dará como resultado la autorización del anteproyecto de parque eólico marino¹⁰.

Las conexiones entre los procedimientos administrativos son frecuentes e inevitables en nuestro ordenamiento. Los procedimientos conexos, como ha señalado González Navarro, suelen manifestarse bien como procedimientos interdependientes –que pueden ser de revisión, de ejecución o de facilitación– o bien como procedimientos integrados o complejos. Éstos constituyen un procedimiento de procedimientos, en el que funcionan como eslabones de la cadena procesal distintos procedimientos que, considerados aisladamente, carecen de eficacia bastante para conseguir un determinado fin público, el cual sólo puede lograrse mediante la concatenación o integración de esos distintos procedimientos¹¹.

En los procedimientos del RAIGEMT vamos a encontrarnos con dos procedimientos integrados (el de reserva de zona y el de autorización de la instalación) y un procedimiento de facilitación (el de caracterización de área eólica marina) del primero. Y, además, otra serie de alusiones a otros procedimientos que no se integran realmente con los anteriores (concesión de dominio público, evaluación de impacto ambiental, autorización para la ejecución del proyecto). Así, en primer lugar, se requiere el otorgamiento de reserva de zona para la realización de los estudios del recurso eólico. Éste es un procedimiento iniciado a instancia de parte, pero que se abre a la concurrencia de otros posibles interesados.

Para que este procedimiento pueda tramitarse se requiere que exista (y esté vigente) la caracterización del área eólica marina, cuyo procedimiento de aprobación también se regula en el RAIGEMT y puede realizarse en el seno del procedimiento de reserva de zona.

La realización de los trabajos de investigación a que da derecho la reserva de zona obligará a seguir los procedimientos para obtener la correspondiente autorización o concesión del dominio público marítimo-terrestre y, en su caso, de evaluación de impacto ambiental, a cuya regulación se remite el RAIGEMT.

El procedimiento de reserva de zona está íntimamente unido al de autorización de la instalación, de manera que es el sujeto al que se ha atribuido la reserva de zona el único que puede iniciar el procedimiento de autorización del (anteproyecto) de parque eólico marino. A esta autorización seguirán otros procedimientos (de concesión del dominio público marítimo-terrestre, de evaluación de impacto ambiental y de aprobación de la ejecución del proyecto de instalación), a los que el RAIGEMT sólo menciona y establece alguna mínima conexión, pero sin entrar a fondo en la integración de esos procedimientos.

El RAIGEMT, por tanto, está muy lejos de cumplir su pretendida finalidad de regular, de manera integrada, un solo procedimiento administrativo para la autorización de los parques eólicos. Tan sólo se ocupa de dotar de regulación específica a una de las autorizaciones (la de anteproyecto) previstas en el RD 1955/2000 y lo hace para añadirle ciertos requisitos previos que requerirán los correspondientes procedimientos administrativos.

El resultado es un ramillete de procedimientos relacionados que, más que integrarse o anudarse en un único procedimiento de procedimientos para simplificar la tramitación y agilizar las autorizaciones pertinentes, el RAIGEMT se limita a ordenarlos cronológicamente y a recordar su obligatoriedad. Y, desgraciadamente, se podrá comprobar que lo hace con una más que defectuosa técnica normativa, tanto en la ordenación de los distintos trámites que conforman los procedimientos regulados en el RAIGEMT, como en la coordinación o integración con otros procedimientos regulados en otras normas (evaluación de impacto, ocupación del dominio público, autorización del proyecto de instalación).

LA “RESERVA DE ZONA”

1. La “reserva de zona” como acto de pre-concesión de la autorización del parque eólico marino

El RAIGEMT, como he adelantado, no se limita a regular el procedimiento de autorización para la instalación de un parque eólico marino. Para el otorgamiento de esa autorización se ha considerado necesario la realización previa de una serie de estudios, ensayos y análisis de caracterización del recurso eólico, que se otorgarán en régimen de concurrencia.

Se ha configurado para ello un procedimiento bifásico –o, mejor dicho, un procedimiento integrado por dos procedimientos conectados– en el que, en primer lugar, se autoriza –o selecciona, puesto que el procedimiento se realiza en concurrencia– al sujeto que realizará esos estudios; y, una vez realizados los mismos, se otorga la autorización para la implantación del parque eólico.

Para el diseño de este procedimiento el RAIGEMT se ha inspirado, como manifiesta su exposición de motivos, en la legislación de hidrocarburos y minas:

“En particular, para el caso de la tecnología eólica, el establecimiento de estas instalaciones en el mar requiere previamente de la realización de estudios, ensayos y análisis que, por la envergadura de los proyectos y por la inexistencia de experiencias anteriores, deben necesariamente abarcar un extenso periodo de tiempo. Para ello, se establece un procedimiento similar al establecido en las legislaciones de hidrocarburos y de minas en las que se reserva un territorio con un permiso de investigación que posteriormente da lugar a la concesión de explotación”.

Pues bien, el equivalente en este procedimiento al “permiso de investigación” de la legislación de hidrocarburos y minas es el otorgamiento de una reserva de zona.

La “reserva de zona” ni se define, ni se califica jurídicamente. Su prosaica definición también dice muy poco sobre su naturaleza jurídica y contenido. Por ello, es preciso profundizar en su contenido y conocer para qué sirve su otorgamiento.

La “reserva de zona” se solicita “para la realización de los estudios previos a la solicitud de autorización de un parque eólico marino” (art. 7 RAIGEMT). Es el acto que “faculta para llevar a cabo, en exclusiva, las operaciones de investigación del recurso eólico en la poligonal correspondiente” (párrafo primero del art. 19).

El contenido, por tanto, de la “reserva de zona” es la habilitación para la realización de los estudios y operaciones de investigación del recurso eólico y tener preferencia para la autorización de la instalación de un parque eólico marino en dicha zona.

Esa habilitación se produce con carácter exclusivo y durante un período máximo de dos años prorrogable durante un año más sólo en supuestos muy excepcionales, tal y como

establece el artículo 19, párrafo 2º RAIGEMT, en los siguientes términos:

“La atribución al solicitante del derecho a la reserva de la zona con carácter de exclusividad, correspondiente a la superficie para la cual se presentó el proyecto de instalación de generación eólica marina, será efectuada por un periodo de dos años, como máximo, prorrogable un año más, previa justificación, cuando concurren circunstancias imputables al funcionamiento de la Administración o causas de fuerza mayor y que deberá valorar la Dirección General de Política Energética y Minas a petición del interesado y previo informe de la Dirección General de Costas”.

El beneficiario o titular de la reserva queda sometido a la inspección continua de las condiciones técnicas y económicas que le sean exigibles²² y está obligado “a proporcionar a los órganos de la Administración la información que se le solicite respecto a las características de la investigación que se lleva a cabo y a los trabajos, producciones e inversiones que se realicen, así como cualquier informe relativo a la investigación del recurso eólico, dentro del ámbito de sus competencias”. A estos datos se les reconoce un carácter confidencial, de modo que “no podrán ser comunicados a terceros sin autorización expresa del titular durante la vigencia del derecho a la reserva de zona” (art. 20).

Para el cumplimiento de sus obligaciones (de las impuestas en el RAIGEMT y, también, de las derivadas de la legislación de costas y eléctrica) se exige la constitución de un aval y se prevé su ejecución en caso de que dichas obligaciones sean incumplidas (art. 18).

Para facilitar el control de los titulares de reservas de zona se prevé la existencia de un registro público especial en el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, en el que se hará constar la identidad del beneficiario de la reserva de zona, el día de presentación de su solicitud, la fecha de resolución, el número de orden que le haya correspondido y las demás circunstancias relativas a la reserva de zona (art. 21 RAIGEMT).

Por lo demás, las actividades constructivas asociadas a los trabajos de investigación (torre de medición, instalación meteorológica, puesto de observación, etc.) requerirán la obtención previa del correspondiente título de ocupación del dominio público marítimo-terrestre o portuario, el cual sólo podrá solicitarse una vez declarada la reserva de zona (art. 22).

Respecto a la evaluación de impacto ambiental el RAIGEMT se limita a remitirse a la normativa de evaluación de impacto ambiental (art. 23). Pues bien, cuando de acuerdo a dicha normativa la realización de las actividades de investigación necesite una evaluación de impacto ambiental, ésta deberá realizarse durante el procedimiento de otorgamiento de la reserva de zona.

Examinada la finalidad y contenido de la reserva de zona queda de manifiesto el carácter instrumental y previo de

la misma. Los estudios de investigación del recurso eólico no tienen sentido por sí mismos. Si se realizan es porque se imponen como un requisito necesario e imprescindible para caracterizar el recurso eólico y después poder presentar la solicitud de autorización de la instalación de generación eléctrica en el mar territorial. En realidad, la autorización de los parques eólicos se realiza en función de la valoración conjunta de una serie de requisitos. Pero, entre ellos el criterio más determinante es la información resultante de los estudios realizados por el beneficiario de la reserva de zona.

Ese beneficiario queda ya determinado desde una fase previa a la autorización al atribuírsele en exclusiva y previo procedimiento en concurrencia, la reserva de zona.

Por ello, la reserva de zona –que recuérdese se otorga con carácter exclusivo– es una especie de pre-concesión de la autorización de los parques eólicos en el mar territorial. Así calificó Guaita a los permisos de investigación mineros²³. Y dado que el RAIGEMT se ha inspirado en esa normativa minera, y dado que la reserva de zona es de obligado ejercicio y se otorga con exclusividad (y por ello se realiza a través de un procedimiento de concurrencia) cabe mantener idéntica calificación.

2. Procedimiento de obtención de la reserva de zona

2.1. Iniciación del procedimiento

El procedimiento para la obtención de la reserva de zona se inicia a instancia de parte, mediante solicitud dirigida a la Dirección General de Política Energética y Minas y se podrá presentar “ante el órgano correspondiente de las Delegaciones o Subdelegaciones del Gobierno que dependa funcionalmente del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio” o, evidentemente, en los lugares señalados en el artículo 38.4 LRJPAC (art. 7.1 RAIGEMT).

La solicitud de reserva de zona deberá contener las determinaciones del artículo 70 LRJPAC y acompañarse de la documentación señalada en el artículo 8 del RAIGEMT. Aunque la finalidad de la reserva de zona es la realización de los estudios previos a la solicitud de autorización de un parque eólico marino, en realidad, éste tiene que estar ya proyectado, puesto que en este momento se requiere ya una información muy detallada.

Tres contenidos básicos y necesarios tiene esa documentación:

1º. Acreditación de la capacidad del solicitante en los términos que se señalan en el artículo 121 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre. Este precepto al que se remite el RAIGEMT, exige a los solicitantes de autorización la acreditación de su capacidad legal, técnica y económico-financiera para la realización del proyecto en la forma que en él se indica²⁴.

2º. Memoria resumen. En ella se detallará la superficie para la que se solicita el proyecto y que será objeto, en su caso, de la reserva de zona. Esta superficie “se delimita

tará por las coordenadas geográficas de los vértices de la línea poligonal que la comprende”.

Asimismo, la Memoria resumen concretará los estudios previos que vayan a realizarse con indicación del tiempo estimado de realización (siempre con un máximo de dos años coincidentes con el máximo para la reserva de zona). En particular, se exige que la documentación haga referencia a los siguientes extremos:

- Objeto de la investigación a desarrollar en la zona que se reserve.
- Instalación a implantar.
- Plan de inversiones.
- Plan de restauración adecuado para restituir el dominio público a su estado original para el caso de que el proyecto no llegue a ejecutarse.

3º. Anteproyecto de la instalación de generación eólica marina. Aunque la solicitud es para la reserva de zona, se exige además presentar un anteproyecto de la instalación de generación eólica marina.

El anteproyecto –que se presentará por triplicado– deberá contener una Memoria, los planos de la instalación (a escala mínima 1:50.000, incluyendo las líneas de evacuación previstas) y el presupuesto estimado del proyecto de instalación.

La Memoria es el documento más relevante en el que se incluyen las características y datos técnicos de la instalación, su productividad, viabilidad y otras razones que justifiquen la implantación del parque en la zona, así como los criterios para la elección del emplazamiento y la condiciones del tráfico marítimo de la zona. En particular, deberá contener la siguientes especificaciones [art. 8.3, a) RAIGEMT]:

- “i. Ubicación de la instalación, así como origen, recorrido y fin de las líneas de evacuación eléctrica de la misma.
- ii. Objeto de la instalación, con indicación del número de aerogeneradores previstos, potencia y ubicación estimada de los mismos.
- iii. Características principales de la instalación.
- iv. Condiciones de eficiencia energética, técnicas y de seguridad de la instalación propuesta.
- v. La información necesaria para la iniciación de la evaluación de impacto ambiental, de acuerdo con el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación del impacto ambiental.
- vi. Circunstancias del emplazamiento de la instalación y criterios elegidos para su emplazamiento físico.
- vii. Razones de cualquier índole que justifiquen la implantación del parque en la zona. En este apartado se consignará la vinculación de la instalación, si existiera, a otros planes de carácter industrial, socio-económicos o de otro tipo, que estén previstos en la

zona para la que se solicita la autorización y que tengan relación directa con el proyecto.

- viii. Descripción de los recursos eólicos, con base en datos históricos suficientes y modelos fiables.
- ix. Evaluación cuantificada de la energía eléctrica que va a ser transferida a la red.
- x. Estudio de viabilidad.
- xi. Condiciones de tráfico marítimo de la zona y protección de la navegación y de la vida humana en el mar”.

Por si no fuera poca la documentación exigida⁴⁵, y sin perjuicio de la eventual subsanación o mejora de la solicitud ex art. 70 LRJPAC, se prevé que la Dirección General de Política Energética y Minas, pueda reclamar documentación complementaria al solicitante si la considera “necesaria para la resolución del asunto en algún caso concreto”.

No se dice qué efectos tiene la falta de atención a dicho requerimiento. Ese silencio del RAIGEMT no puede suplirse por lo dispuesto en el artículo 70 LRJPAC, que permite entender que el solicitante desiste de su solicitud, salvo que se le advierta de ello expresamente al formular el requerimiento. Más bien, habrá que entender que el procedimiento debe continuar sin esa documentación –que se califica de complementaria y no esencial–, y que podrá incorporarse en un momento posterior.

Por último, se exige que a la solicitud se adjunte también una separata para las Administraciones públicas, organismos y, en su caso, empresas de servicio público o de servicios de interés general con bienes o servicios a su cargo afectadas por la instalación (art. 8.4).

2. 2. Instrucción o desarrollo del procedimiento (I): la caracterización del área eólica marina afectada como requisito previo y como trámite contingente del procedimiento de reserva de zona

2.2.1. Contenido y naturaleza de la caracterización de área eólica marina

La caracterización de área eólica marina –cuya realización corresponde a la Dirección General de Política Energética y Minas– se define como “un requisito previo al acuerdo de iniciación del procedimiento de concurrencia”, que deberá realizarse en los siguientes casos (art. 9.3):

- cuando no existiera un documento de caracterización de área eólica marina vigente sobre el área solicitada, o
- cuando, existiendo tal documento, se previera que su vigencia no se iba a extender hasta la resolución del procedimiento de concurrencia.

La caracterización de área eólica marina se define como “la recopilación de todos los informes emitidos por las Instituciones afectadas en relación con las previsibles afecciones que la instalación de un potencial parque eólico marino podría tener sobre el entorno que le rodea” (art. 9.1 RAIGEMT).

Esta definición se queda muy corta y no describe fielmente la verdadera naturaleza de la caracterización, ya que va mucho más allá de una suma de informes. La caracterización contiene la estimación de la cantidad de energía máxima evacuable a través de las redes eléctricas de transporte, así como la incidencia que un proyecto eólico marino tendría sobre los elementos que componen su entorno (art. 10.1). Esa incidencia se refiere a todos los efectos que sobre los más diversos aspectos puede tener la implantación de un parque eólico marino¹⁶.

Y, además de la incidencia que una instalación una instalación eólica marina puede previsiblemente provocar en el interior del área, en función de su ubicación, la caracterización de área eólica marina “justificará la conveniencia o inconveniencia de realizar proyectos de instalaciones de generación eólicas marinas en el interior del área de estudio, estableciendo qué ubicaciones son más adecuadas y cuáles presentan dificultades y de qué índole” (art. 12.1 RAIGEMT).

Es decir que, la caracterización eólica marina no puede ser considerada como un mero informe, sino que constituye un documento absolutamente determinante sobre la instalación del parque al encomendársele nada menos que esta doble finalidad: definir la incidencia del parque sobre su entorno y justificar o no su realización y su ubicación.

La caracterización eólica marina podrá estar hecha o no. Pero es necesario contar con este estudio de la incidencia y justificación del parque eólico marino antes de tomar cualquier decisión sobre el sujeto que podría llevar a cabo los estudios de investigación eólica, para posteriormente ser autorizado para instalar el parque.

Dicho de otra manera. La reserva de zona solo puede realizarse con una caracterización de área eólica marina vigente. Y si no existe, se podrá realizar con ocasión del procedimiento de reserva de zona. Pero no es un trámite del procedimiento de otorgamiento de reserva de zona, sino es un procedimiento distinto. Téngase en cuenta que se inicia (y resuelve) por la Administración, no por el solicitante de la reserva de zona. Además, una vez aprobada puede desplegar eficacia sobre otros procedimientos posteriores de reserva de zona hasta que pierda su vigencia.

Tampoco cabe caracterizarlo por un informe –o conjunto de informes– ya que aunque se describe repetidamente como documento o como recopilación de documentos, además de sumar los efectos de la instalación, descritos en los diversos estudios recopilados, hay una valoración global y un pronunciamiento sobre la conveniencia de autorizar nuevos parques.

Estaríamos, en definitiva, antes dos procedimientos integrados o relacionados, pudiendo calificar al procedimiento de caracterización de área eólica marina como un procedimiento de facilitación del de otorgamiento de reserva de zona¹⁷.

2.2.2. Procedimiento de caracterización de área eólica marina

El procedimiento de caracterización de área eólica marina es un procedimiento autónomo y relacionado –aunque no integrado, puesto que no es necesario en todos los casos– con el de otorgamiento de reserva de zona. Es un procedimiento de facilitación de éste que deberá realizarse cuando

no exista una caracterización vigente del área eólica marina para el que se solicita la reserva de zona.

En los casos –ya señalados– en que se precise la caracterización, y una vez subsanados, en su caso, los defectos de presentación de la solicitud de reserva de zona, la Dirección General de Política Energética y Minas procederá a iniciar el procedimiento de caracterización de área eólica marina (art. 9.1 RAIGEMT).

Aunque no se dice expresamente en el RAIGEMT, en ese acuerdo de inicio –o en una resolución posterior pero en la fase inicial del procedimiento– deberá determinarse el ámbito de la caracterización, que comprenderá la totalidad del área eólica marina, no limitándose a la poligonal para la que haya sido solicitado el parque eólico marino. Y en el caso de que la poligonal solicitada se encuentre en el dominio público de más de un área, deberá realizarse una caracterización de área de cada una de las zonas afectadas.

El área eólica marina se define en el artículo 5 del RAIGEMT:

“A los efectos del presente Real Decreto, la zona marina se encuentra dividida en áreas eólicas marinas.

Se define el área eólica marina como la extensión de superficie definida entre dos paralelos y dos meridianos, cuya separación sea de un grado, que deberá coincidir con grados y minutos enteros”.

Sin perjuicio de lo anterior, la Dirección General de Política Energética y Minas podrá determinar, previa consulta a la Dirección General de Costas, la caracterización conjunta de dos o más áreas eólicas marinas colindantes.

Para la caracterización de área la Dirección General de Política Energética y Minas deberá realizar consultas a diversas las entidades, instituciones y Administraciones previsiblemente afectadas por la ejecución de proyectos eólicos en el interior del área de estudio en relación con los efectos enumerados en el artículo 10. Preceptivamente habrán de ser consultados –puesto que expresamente son mencionados en el artículo 11– el operador del sistema y gestor de la red de transporte y los Ministerios de Fomento, Medio Ambiente, Defensa y Agricultura, Pesca y Alimentación.

Las consultas deberán ser solicitadas por la Dirección General en el plazo de 20 días desde la subsanación de la solicitud de reserva de zona y las entidades consultadas dispondrán de un plazo máximo de 90 días naturales para enviar a la Dirección General de Política Energética y Minas los informes y comentarios que estimen oportunos¹⁸. Si en el plazo establecido no se recibiera contestación de una entidad, se entenderá que no existen objeciones por su parte (art. 11 RAIGEMT).

Los informes y comentarios deberán versar sobre “la posibilidad de instalar un parque eólico marino en cualquier punto de la zona considerada, así como cualquier indicación que estimen beneficiosa en relación con potenciales ubicaciones o capacidades, en el ámbito de sus competencias o intereses legítimos. Las consideraciones aportadas deben tener en cuenta el factor temporal con un horizonte de cinco años”.

Al operador del sistema y gestor de la red de transporte se le requiere un informe en el que se detalle, anualmente y con

un horizonte temporal de cinco años, una estimación de la capacidad de evacuación máxima de la red de transporte próxima a las áreas de estudio, desagregada por las zonas de menor dimensión que considere oportunas, una estimación de la potencia máxima a instalar en el área, desagregada en las mismas zonas de menor dimensión, así como cualquier otra consideración que estime oportuna (art. 11, párrafo 3º).

No se menciona en el RAIGEMT la resolución con la que se da por terminada la caracterización. No obstante, cabe deducir que corresponde a la Dirección General de Política Energética y Minas dictar esa resolución final. Además, tal y como resulta del artículo 12, deberá acordar determinadas estimaciones sobre la incidencia de la instalación eólica marina, la capacidad de acceso en las redes eléctricas más próximas y pronunciarse sobre la conveniencia de instalar parques eólicos en el interior del área de estudio, así como identificar las ubicaciones más adecuadas.

Concretamente, del artículo 12 del RAIGEMT se desprende que la caracterización de área eólica marina tiene las siguientes determinaciones:

- a) Manifiestar, a través de los informes aportados por las diferentes instituciones consultadas, la incidencia que una instalación eólica marina podría previsiblemente provocar en el interior del área, en función de su ubicación.
- b) Justificar la conveniencia o inconveniencia de realizar proyectos de instalaciones de generación eólicas marinas en el interior del área de estudio, estableciendo qué ubicaciones son más adecuadas y cuáles presentan dificultades y de qué índole.
- c) Establecer, anualmente y con un horizonte temporal de cinco años, una estimación de la capacidad de acceso máxima en las redes eléctricas próximas al área de estudio, así como una estimación de la potencia máxima a instalar del área.

Sobre la eficacia de la caracterización, el citado artículo 12 realiza tres precisiones:

- La caracterización de área tendrá carácter indicativo, excepto en la potencia máxima a instalar para la totalidad del área y/o para las subdivisiones interiores que en ella se establezcan, que tendrá carácter limitativo.
- No obstante lo anterior, la caracterización de área podrá determinar la imposibilidad de instalación de ningún parque por razones de defensa nacional, serio riesgo u obstáculo para la navegación y el tráfico marítimo o especial protección medio ambiental en el interior de una poligonal determinada¹⁹.
- Las conclusiones de la caracterización de área no supondrán el reconocimiento de derecho alguno de ningún tipo a ninguna entidad de carácter público o privado. Sus conclusiones se harán públicas sin perjuicio de los efectos a los que la tramitación de la autorización administrativa y la evaluación de impacto ambiental que la solicitud de una instalación concreta pudieran dar lugar.

Finalmente, se regula la publicidad que debe darse a la caracterización de área eólica marina. Ésta debe hacerse pública mediante la inserción de un anuncio en el «Boletín Oficial del Estado»²⁰ y en la página web del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. En dicho anuncio se indicará la existencia de un documento de caracterización del área correspondiente y los datos referentes a los lugares donde pueda consultarse por cualquier interesado. Estos lugares de consulta serán, al menos, la Dirección General de Política Energética y Minas del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y la Delegación de Gobierno de la Comunidad Autónoma lindante con el área objeto de la caracterización (art. 13.1 RAIGEMT).

2.2.3. Vigencia y revisiones

La vigencia de la caracterización de área eólica marina tendrá una duración de cinco años desde el día siguiente al de publicarse su anuncio de aprobación.

Durante su vigencia, el documento de caracterización de área irá incorporando cualquier nueva información o actualización aportada por las entidades inicialmente consultadas, a iniciativa de las mismas, o a petición de la Dirección General de Política Energética y Minas. Igualmente incorporará las potencias de las instalaciones para las que exista un derecho adquirido, a fin de que sean tenidas en cuenta por cualquier nuevo promotor. Esa actualización o incorporación de nueva información no prolonga el plazo de vigencia, sino que este se mantendrá la duración inicial.

La revisión de la caracterización se llevará a cabo de oficio, por parte de la Dirección General de Política Energética y Minas, en dos supuestos:

- a) El primero es de carácter absolutamente discrecional, “cuando así lo considere necesario”.
- b) El segundo supuesto es de carácter reglado: cuando se produzca una solicitud para una instalación eólica marina en el interior de un área y, además, se den una de las dos circunstancias siguientes:

- que exista una caracterización de área caducada, o
- que no se prevea que la vigencia de la caracterización existente pueda extenderse hasta la resolución del procedimiento de concurrencia.

En cualquier caso, cada vez que se produzca una nueva solicitud, con carácter previo a la apertura de un procedimiento de concurrencia, se procederá a revisar la caracterización de área en lo concerniente al operador del sistema y gestor de la red de transporte. Para ello se solicitará un informe al mismo con el contenido y plazos regulados en el artículo 11, por si existiera información adicional a la aportada con anterioridad.

2. 3. Instrucción o desarrollo del procedimiento (II): el procedimiento de concurrencia

2.3.1. La convocatoria del procedimiento de concurrencia

Presentada una solicitud de reserva de zona y existiendo una caracterización de área eólica marina procede abrir a la

pública concurrencia el procedimiento de otorgamiento de reserva de zona.

Existe, en realidad, otro requisito: que no exista otro procedimiento de concurrencia sin resolver para la misma área, ya que mientras no se resuelva dicho procedimiento no podrá abrirse un nuevo procedimiento de concurrencia (último párrafo del art. 14, RAIGEMT).

La concurrencia busca que se pueda encontrar el mejor proyecto posible para la explotación del recurso eólico. La exposición de motivos del RAIGEMT lo explica en los siguientes términos:

“Las características de la plataforma continental española hacen que existan zonas susceptibles de una mayor concentración de parques eólicos y, por tanto, que sus promotores entren en competencia. Por ello, se establece un procedimiento de concurrencia, de tal manera que sea aquel promotor que presente un mejor proyecto, el que obtenga las autorizaciones precisas que le permitan concluir en la construcción y explotación de un parque eólico marino”.

La apertura del procedimiento de concurrencia corresponde a la Dirección General de Política Energética y Minas. El ámbito territorial de aplicación del procedimiento comprenderá la totalidad del área eólica marina para la que haya una solicitud. Cuando la solicitud inicial ocupara parte de dos áreas eólicas marinas, el procedimiento de concurrencia se convocará para la totalidad de las dos áreas (párrafos 2º y 3º del art. 14 RAIGEMT).

El procedimiento de concurrencia comenzará mediante la publicación de un anuncio en el que se comunicará la existencia de un documento de caracterización de área, los lugares de consulta del mismo y su periodo de vigencia y se detallará la apertura de un periodo de tres meses para que cualquier promotor interesado pueda concurrir con un proyecto de instalación de parque eólico marino en el área eólica marina que se determine (art. 14.4).

Cuando hubiera sido necesario llevar a cabo la caracterización de área, el procedimiento de concurrencia se convocará en el mismo anuncio del BOE en que se publica el anuncio sobre la caracterización de área (art. 13.2). Y el procedimiento comenzará al día siguiente de la publicación del citado anuncio (art. 14.1).

2.3.2. La concurrencia de los interesados

Los interesados deberán presentar en el citado plazo de tres meses una solicitud dirigida a la Dirección General de Política Energética y Minas que deberá acompañarse de (párrafos 5º a 7º del art. 14 RAIGEMT):

- a) La documentación exigida en el artículo 8. Debe tenerse en cuenta que los nuevos promotores deberán referir su solicitud a una poligonal que se encuentre ubicada íntegramente en el interior del área o áreas convocadas (párrafo 5º, del art. 14).
- b) El justificante de haber depositado un aval en la Caja General de Depósitos a favor de la Dirección General de Política Energética y Minas por una cuantía del 1 por

cientos del presupuesto de la instalación de generación eólica marina prevista. El promotor que presentó la solicitud de reserva de zona en primer lugar deberá, igualmente, depositar dicho aval y presentar el justificante en el mismo plazo de tres meses, pudiendo realizar las modificaciones que considere oportunas en la solicitud previamente presentada.

Estos avales se devolverán a los solicitantes que no resulten elegidos al finalizar el procedimiento de concurrencia. Si antes de la resolución de este procedimiento y del otorgamiento de la reserva de zona, alguno de los promotores desiste voluntariamente de la tramitación administrativa de la instalación o no responde a los requerimientos de información o actuación en el plazo de tres meses, se procederá a la ejecución del aval (párrafos 1 y 2 del art. 18).

c) En el mismo plazo de tres meses, todos los interesados, incluido el promotor que presentó su solicitud en primer lugar, presentarán una solicitud u oferta de prima, que se expresará en €/kWh producido (con cuatro decimales), de valor no superior al establecido en el artículo 38.1 del Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, y que se aplicará a lo largo de toda la vida útil de la instalación²¹.

2.4. Instrucción o desarrollo del procedimiento (III): la propuesta (o propuestas) de resolución

Para la valoración de las solicitudes de reserva de zona presentadas se crea un Comité de valoración adscrito al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, integrado exclusivamente por representantes de organismos públicos de la Administración estatal (con rango de Subdirector General) y un representante de las Comunidades Autónomas y ciudades autónomas que lindan con el Área Eólica Marina²².

Sorprende un tanto que teniendo su valoración un elevado componente técnico, en la composición del Comité ha primado más el carácter representativo de los órganos y organismos públicos (fundamentalmente estatales) afectados, que la preparación o solvencia técnica de sus miembros. Ello no obsta para que su decisión se adopte con criterios técnicos sobre la base de la información contenida en las propias solicitudes y los informes técnicos que, facultativamente, pueda solicitar el Comité.

El párrafo 4º del artículo 16 establece los criterios de valoración de las solicitudes presentadas. Son los siguientes:

- “a) Capacidad legal suficiente, técnica y económica del promotor del proyecto.
- b) La potencia máxima a instalar determinada en la caracterización de área, que tendrá carácter limitativo. En consecuencia, habrán de tenerse en cuenta las potencias de las instalaciones para las que se haya resuelto un procedimiento de concurrencia y se encuentren en funcionamiento o fase de estudio.
- c) La oferta de prima presentada.

d) Previsión de horas equivalentes de funcionamiento de la instalación en función de los datos disponibles en el momento de efectuar la solicitud.

e) Tecnología a utilizar en el proyecto y su repercusión en la estabilidad del sistema eléctrico.

f) Impacto económico, medioambiental y social asociado al proyecto.

g) Potencia a instalar por cada proyecto. Se tendrá en cuenta una distribución racional de los aerogeneradores previstos en el proyecto, a fin de lograr la máxima potencia posible en función de la extensión que ocupará la instalación.

h) Impacto sobre la seguridad en la navegación, en las rutas marítimas y en la salvaguardia de la vida humana en la mar.

i) Otros criterios que, en atención al área concreta donde haya de ubicarse el proyecto, hayan sido publicados en el anuncio en el que se convocará la apertura del procedimiento de concurrencia establecido en los artículos 14 y sucesivos.

El Comité de valoración podrá fijar un límite máximo de prima por encima del cual los proyectos quedarán automáticamente desestimados”.

No obstante, se prevén dos supuestos en los que estos criterios no tienen que ser aplicados. Uno es, evidentemente, cuando exista una sola solicitud, en cuyo caso, será la propuesta.

El otro supuesto es el de que “los proyectos solicitados no se solapen, y la potencia o suma de sus potencias no exceda el límite máximo determinado por el operador del sistema y gestor de la red de transporte en la caracterización de área eólica marina”.

Si se dan estas circunstancias se podrán elevar propuestas favorables de resolución de tantas reservas de zona como proyectos existan, siempre que se den las condiciones necesarias para la autorización del proyecto o proyectos de las instalaciones eólicas marinas.

Es más, esta situación es la que estima como la más deseable por lo que se permite que el Comité propicie y favorezca la modificación de las propuestas o incluso la presentación de una propuesta conjunta para que puedan obtener la propuesta favorable todos los solicitantes que se encuentren en las condiciones indicadas.

A tal efecto se admite que el Comité de valoración, si lo estima conveniente, convoque una fase de audiencia pública a los interesados en aquellos casos en los que existan proyectos que se solapen, o cuando la suma de las potencias solicitadas sea superior al límite determinado por el operador del sistema y gestor de la red de transporte en la caracterización de área eólica marina.

La finalidad de la audiencia es que los solicitantes conozcan dicha circunstancia y puedan, en el plazo de un mes, modificar sus propuestas o presentar una propuesta conjunta eli-

minando el solapamiento o reduciendo sus potencias hasta el límite máximo establecido.

En cuanto a las ofertas económicas se establecen las siguientes reglas:

- En caso de que los solicitantes reduzcan sus potencias, no podrán modificar al alza la oferta económica propuesta por cada uno de los solicitantes.

- En caso de presentación de una propuesta conjunta, la oferta económica de dicha propuesta se calculará ponderando las ofertas de los solicitantes iniciales, de acuerdo a su porcentaje de participación en la sociedad o grupo de sociedades promotoras de la propuesta conjunta. En este caso, el porcentaje máximo de ponderación de la oferta más alta será del 75 por ciento.

No es muy extenso el plazo del que dispone el Comité de valoración para elevar su propuesta de resolución al Secretario General de Energía: debe hacerlo antes de que transcurran tres meses desde la finalización del periodo de recepción de solicitudes (párrafo primero del art. 17).

Ese plazo se verá muy reducido si el Comité decide realizar el citado trámite de audiencia, ya que en él los solicitantes disponen de un mes para modificar sus solicitudes, a lo que hay que sumar el tiempo necesario para hacer las oportunas comunicaciones a los solicitantes. Por eso, hubiera sido conveniente haber ampliado el plazo para realizar la propuesta de resolución cuando se practique este trámite de audiencia.

En cuanto al contenido de la propuesta, el artículo 17 se limita a advertir que “deberá ser motivada conforme a los criterios indicados en el artículo 16”, pero parece claro que, además, deberá contener las mismas determinaciones de la resolución definitiva.

2.5. La resolución del procedimiento

El procedimiento de reserva de zona puede terminar por cualquiera de las formas de terminación que se contemplan en el artículo 87 de la LRJPAC. El RAIGEMT solo se ocupa de la resolución, aunque también alude al desistimiento del promotor para regular los efectos que tiene sobre los avales que tienen que prestar los solicitantes.

2.5.1. Aspectos formales (competencia, plazo, publicación, impugnación)

La resolución del procedimiento de concurrencia y el correspondiente otorgamiento de la reserva de zona es competencia del Secretario General de Energía²³.

El plazo del que dispone es de “un mes desde la fecha de la propuesta de resolución” (párrafo 1º, art. 17).

Una de las deficiencias más graves desde el punto de vista de la técnica normativa del RAIGEMT es la regulación del plazo de resolución y su publicación. Para empezar los párrafos primero y cuarto del artículo 17 regulan la cuestión de la publicación y lo hace en términos distintos:

- Párrafo 2º: “La resolución del procedimiento de concurrencia y otorgamiento de la reserva de zona serán no-

tificados [sic] a los interesados y enviados al «Boletín Oficial del Estado» para su publicación, en el plazo de un mes desde la fecha de la misma”.

- Párrafo 4º: “La resolución deberá publicarse en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial» de la provincia o provincias afectadas por el proyecto. Además deberá ser notificada al solicitante”.

Son párrafos que regulan la publicidad y la notificación de la resolución pero de distinta manera. El párrafo 4º exige una publicidad más amplia que la del segundo párrafo, por lo que habrá que entender que se impone sobre éste, de manera que la forma de dar publicidad a la resolución es mediante su publicación en los indicados Boletines Oficiales (el del Estado y el de las provincias afectadas) y, además, deberá ser notificada (no “notificados” como dice el párrafo 2º, ya que la resolución es una).

Lo que no queda claro es el plazo. Lo que dice literalmente el párrafo segundo es que la publicación en el BOE y la notificación a los interesados ha de producirse en el plazo de un mes desde la fecha de la resolución. Ésta, por su parte, debe ser acordada en el plazo de un mes desde la propuesta de resolución.

Este desglose de plazos (un mes para resolver y un mes para la notificación y la publicación) no es, en absoluto, comprensible, ni se ajusta a la LRJPAC. Desde la reforma de esta ley en el año 1999, el plazo máximo de resolución de los procedimientos es de resolución y de notificación (art. 43 LRJPAC). Y la notificación debe ser cursada en el plazo de diez días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado (art. 58.1 LRJPAC).

Una interpretación del artículo 17 del RAIGEMT respetuosa con la LRJPAC sería la siguiente: la resolución del procedimiento y su notificación a los interesados debe darse en el plazo de un mes (párrafo 1º); lo que ocurre es que, además de notificarse, la resolución debe ser objeto de publicación (párrafo 4º), para lo cual deberá ser enviada la resolución a los Boletines en el plazo de un mes de la fecha de la resolución (párrafo 2º).

El plazo es brevísimo como se ve. Sin embargo, no debe dar problemas, ya que el Secretario General de Energía deberá seguir la propuesta del Comité de valoración, ya que el RAIGEMT no alude a motivo alguno que le permita dictar una resolución en un sentido divergente con la propuesta.

En cuanto a su impugnación, el último párrafo del artículo 17 precisa que contra la resolución del procedimiento de concurrencia y otorgamiento de la reserva de zona podrá interponerse recurso de alzada ante el Ministro de Industria, Turismo y Comercio.

2.5.2. Contenido

El contenido mínimo de la resolución se establece en el párrafo segundo del artículo 17 RAIGEMT en los siguientes términos:

a) Indicación del proyecto o proyectos seleccionados por el Comité de valoración de las solicitudes, con referencia a su promotor o promotores y un resumen de sus características.

b) Justificación de dicha selección con base en los criterios determinados en el artículo 16 del RAIGEMT y, en su caso, a los criterios adicionales que se hayan establecido previamente.

c) Atribución, para cada uno de los solicitantes seleccionados, del derecho a la reserva de la zona correspondiente a la poligonal para la cual se presentó el proyecto, por un periodo de dos años, con carácter de exclusividad.

2.5.3. Eficacia de la resolución

La resolución del procedimiento de otorgamiento de reserva de zona tiene cuatro efectos fundamentales. Los dos primeros son de carácter sustancial y la razón primordial de la solicitud. El tercero es de carácter procedimental y el cuarto se refiere a los avales.

1º. La atribución del derecho a la reserva de zona con carácter exclusivo y por un periodo de dos años, con el contenido ya comentado.

2º. El derecho de acceso a la red de transporte por la potencia asignada en la propia resolución, sin perjuicio de que dicho derecho pueda ser revocado de no llevarse a cabo la instalación en los términos previstos (art. 17, párrafo 3º).

3º. La iniciación del procedimiento de concesión para la ocupación del dominio público marítimo-terrestre, previa evaluación de impacto ambiental.

La realización de las operaciones de investigación del recurso eólico para las que faculta la atribución de la reserva de zona requiere el correspondiente título para la ocupación del dominio público marítimo-terrestre y, en su caso, de la evaluación de impacto ambiental.

Evidentemente, toda ocupación del dominio público marítimo-terrestre o portuario necesaria para el desarrollo de las actividades constructivas asociadas a los trabajos de investigación se rige por la legislación de costas o la de puertos y requerirá el previo otorgamiento por el órgano competente del título de ocupación que proceda en cada caso. Es lógico, por ello, que la reserva de zona se configure como un requisito previo del título de ocupación del dominio público marítimo-terrestre o portuario. Así lo señala expresamente el artículo 22 del RAIGEMT según el que “sólo una vez declarada la correspondiente reserva de zona, podrá procederse a promover la obtención del título de ocupación del dominio público marítimo-terrestre o portuario que proceda, lo cual será requisito imprescindible para proceder a la instalación de la torre de medición, la instalación meteorológica o el puesto de observación”. Y finaliza este precepto con una obvia advertencia: “el plazo de duración de las autorizaciones y concesiones de ocupación será el que prevea el propio título, sin que pueda exceder del plazo máximo legalmente previsto”.

Por su parte, el artículo 23 del RAIGEMT indica que la realización de las actividades de investigación se regirá por la legislación reguladora de la evaluación de impacto ambiental.

Pues bien, con el loable propósito de coordinar o integrar el procedimiento de reserva de zona y los procedimientos de obtención del título del dominio público y de evaluación

de impacto ambiental, el penúltimo párrafo del artículo 17 RAIGEMT, con una redacción confusa y abigarrada (15 líneas de BOE en una sola frase), dispone lo siguiente:

“De la resolución se enviará copia a la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, para la iniciación de la evaluación de impacto ambiental del proyecto, de acuerdo con lo preceptuado en el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación del impacto ambiental y su normativa de desarrollo, acompañando la información necesaria para este trámite, previamente aportada por el promotor, de acuerdo con el artículo 8 del presente Real Decreto, a la Dirección General de Costas, para la tramitación del procedimiento de concesión para la ocupación del dominio público marítimo-terrestre, una vez constatado el cumplimiento de todos los requisitos exigidos por la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas y su Reglamento, y a la Dirección General de Marina Mercante”.

Si he entendido bien –cosa de la que tal y como está redactado el párrafo transcrito no estoy seguro– lo que viene a prescribir es que con la resolución del procedimiento de reserva de zona se da comienzo al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, el cual, a su vez, es necesario para la concesión de ocupación del dominio público.

Dicho de otra manera, la concesión de ocupación del dominio público necesaria para realizar los trabajos de investigación a que da derecho la reserva de zona, deberá otorgarse previa evaluación de impacto ambiental. Es decir, que la evaluación de impacto ambiental –que, con un objetivo integrador, comienza en el momento mismo en que se produce la resolución otorgando la reserva de zona– servirá para informar a al procedimiento sustantivo que, en este caso, es el de concesión del dominio público²⁴.

Por esa razón, se da traslado de la resolución del procedimiento de reserva de zona a la Dirección General de Calidad y Evaluación de Impacto Ambiental que es la que competente para tramitar la evaluación de impacto ambiental. Se recuerda en este precepto que con la solicitud de reserva de zona el promotor ya ha debido acompañar la documentación necesaria para la evaluación de impacto ambiental.

Lo que, sin embargo, no puede asegurarse es si en ese momento tan prematuro se habrá podido hacer ya un completo y riguroso estudio de impacto ambiental, así como las consultas a las entidades afectadas que es preciso realizar, según la legislación reguladora de la evaluación de impacto ambiental.

Por otro lado, también se prevé la notificación de la resolución del procedimiento de reserva de zona a la Dirección General de Costas para la tramitación del procedimiento de concesión para la ocupación del dominio público marítimo-terrestre. Esta previsión también sería exigible según la legislación de EIA, puesto que el órgano sustantivo –en este caso, la Dirección General de Costas– debe ser notificada del comienzo del procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

La notificación de la resolución a la Dirección General de Marina Mercante no se dice con qué finalidad se hace, pero hay que entender para que informe si se ve afectada la se-

guridad marítima y la navegación, conforme a las competencias señaladas en el artículo 4.4 del propio RAIGEMT. Lo que no se sabe es si el informe debe emitirlo en relación con el procedimiento de evaluación de impacto ambiental para que se integre en la declaración de impacto ambiental, o en relación con la concesión de dominio público.

4º. Constitución (y, en su caso, ejecución) de los avales exigidos por la legislación de costas y del sector eléctrico.

El solicitante que obtenga la reserva de zona deberá depositar un aval adicional por importe del 1 por ciento del presupuesto del parque para el que haya presentado solicitud de reserva de zona.

Este aval se suma al depositado en el momento de la abrirse el procedimiento de concurrencia y le serán devueltos una vez obtenga la autorización administrativa para la instalación. Expresamente, se advierte que con el aval exigido para el procedimiento de concurrencia y con este aval adicional se entienden cumplidas las exigencias que sobre avales se imponen tanto en la legislación de costas como en la eléctrica²⁵.

El artículo 18 RAIGEMT regula también, de forma un tanto desordenada y asistemática, los supuestos en los que procede la ejecución de los avales constituidos. Estos supuestos son cinco:

- Desistimiento voluntario del procedimiento de concurrencia y otorgamiento de la reserva de zona o falta de respuesta a los requerimientos de información o actuación en el plazo de tres meses.
- Incumplimiento de las obligaciones del solicitante de reserva de zona: se ejecutará el aval si el solicitante no responde al depósito del segundo aval, si incumple la obligación de desmantelamiento de la instalación y restitución del estado del dominio público, en función del plan de inversiones y del plan de restauración presentados, así como en caso de falta de pago de multas y sanciones.
- Los supuestos previstos en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas y su reglamento de desarrollo. No se especifica a qué tipo de supuestos se refiere concretamente, pero habrá que entender que comprende todo tipo de obligaciones del titular de una concesión de dominio público (restitución del estado de dominio público, sanciones, etc.). Lo que sí se establece que a estos efectos, la Dirección General de Política Energética y Minas resolverá a instancia de la Dirección General de Costas, cuyo informe tendrá carácter vinculante.
- Cuando sea desestimado el expediente por incumplimiento de las obligaciones de los promotores reguladas en el propio RAIGEMT o en el Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, hasta el otorgamiento de la autorización administrativa o cuando no sea autorizada la modificación de la oferta de prima y por esta circunstancia se imposibilite la continuación del procedimiento.
- En el caso de desestimación motivada por la insuficiencia de recurso eólico, en función de su estudio de viabilidad presentado, el promotor deberá facilitar a la Di-

rección General de Política Energética y Minas los datos obtenidos de sus investigaciones durante el periodo de reserva de zona, quien, en ese caso, podrá determinar la devolución del aval correspondiente al 1 por ciento del presupuesto, a la vista de la documentación aportada. En este caso, y cuando proceda la devolución del aval, la Dirección General de Política Energética y Minas incorporará los datos remitidos al documento de caracterización de Área Eólica Marina que corresponda, pasando a tener carácter público²⁶.

LA AUTORIZACIÓN DE LA INSTALACIÓN DEL PARQUE EÓLICO MARINO

1. Iniciación

El procedimiento de autorización de instalación del parque eólico marino comienza mediante la solicitud de autorización que deberá presentar el promotor al que se le otorgó la reserva de zona.

El artículo 24 del RAIGEMT regula la presentación de la solicitud de autorización para la instalación del parque eólico y comienza remitiéndose a lo dispuesto en el artículo 122 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre. Esa remisión era innecesaria, ya que el artículo remitido tiene un carácter más general que el artículo remitente, el cual concreta mucho más la forma y lugar de presentación de la solicitud.

La solicitud deberá presentarse “una vez realizados los estudios de investigación necesarios para caracterizar el recurso eólico (...) antes de la finalización de la reserva de zona” (art. 24, párrafo 2º).

No es muy explícito el RAIGEMT respecto a las consecuencias de una presentación extemporánea, realizada después de haber finalizado el plazo otorgado con la reserva de zona. Una primera interpretación sería la de entender que pierde la preferencia o exclusividad que le otorgó la reserva de zona. El artículo 26 del RAIGEMT regula una especie de desistimiento del promotor para advertir que si antes de la solicitud de autorización administrativa concurren causas “que imposibiliten la continuación del procedimiento” se podrán revocar los derechos del promotor y se notificará al resto de promotores que participaron en el procedimiento de concurrencia por si estuvieran interesados en comenzar un nuevo procedimiento.

Considero, no obstante, que estas consecuencias tan graves para el promotor y tan “anti-económicas” desde el punto de vista procesal, deberían haberse establecido expresamente y con una regulación más acabada tanto en los plazos (a partir de qué momento debe entenderse que se produce el desistimiento del promotor), como en las formas y garantías del promotor (debiera ser necesaria una declaración expresa de la Administración tomada con audiencia del promotor). En mi opinión, mientras la caracterización del área eólica marina mantenga su vigencia la solicitud presentada con posterioridad a la finalización del plazo de la reser-

va de zona, debería ser admitida a trámite, siempre que el retraso no sea excesivo y pueda justificarse por el promotor. Sólo si el retraso es excesivo o injustificado y, sobre todo si la caracterización de área eólica marina hubiera perdido su vigencia debería inadmitirse y exigir la iniciación de un nuevo procedimiento para el otorgamiento de reserva de zona.

La solicitud debe dirigirse a la Dirección General de Política Energética y Minas. El lugar de presentación podrá ser no sólo “el órgano correspondiente de las Delegaciones o Subdelegaciones del Gobierno que dependa funcionalmente del Ministerio de Industria Turismo y Comercio” –como dice el art. 24–, sino que también podrá hacerse ante cualquier de los lugares previstos en el artículo 38.4 LRJPAC.

El artículo 7 del RAIGEMT al regular la presentación de la solicitud de reserva de zona expresamente admite la presentación ante los lugares indicados en el artículo 38.4 LRJPAC. Una posible explicación de por qué no se ha establecido aquí lo mismo se encuentra en el siguiente precepto. El artículo 25 al regular la documentación que debe presentarse ante la Dirección General de Política Energética y Minas; y, en el segundo apartado, se refiere a la documentación que deberá presentarse “ante el órgano correspondiente de las Delegaciones o Subdelegaciones del Gobierno que dependa funcionalmente del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, a efectos de información pública”.

Evidentemente una norma reglamentaria, por razones de comodidad administrativa, no puede menoscabar el derecho establecido en una ley de presentar las solicitudes en cualquiera de los lugares del artículo 38.4 LRJPAC (aparte de que el art. 122 del RD 1955/2000, al que se remite el propio art. 24 RAIGEMT, admite expresamente la presentación en esos lugares).

Por lo tanto, la solicitud junto con la documentación podrá presentarse en cualquiera de los lugares admitidos por el artículo 38 LRJPAC y luego será el órgano que los recibe el que, en su caso, deberá distribuir al órgano instructor la documentación que se someterá a información pública.

Siguiendo la sistemática del RAIGEMT, la documentación que debe presentarse ante la Dirección General de Política Energética y Minas comprende tres tipos de determinaciones (art. 25.1):

a) “Documentación establecida en los puntos 3, 4 y 5 del artículo 8. Si ya hubiera sido presentada, se aportarán las modificaciones y adiciones que fueran procedentes”. Nuevo problema de técnica normativa: el artículo 8 carece de punto 5. Quizá quepa entender que se refiere al último párrafo del artículo 8. Si esto fuera así la documentación comprendería:

- El anteproyecto de la instalación de generación eólica marina, con su memoria, los planos y el presupuesto estimado. Sin embargo, en este momento hay que entender que lo que debe aportarse es ya un

proyecto (susceptible de someterse a una evaluación de impacto ambiental) y no un mero anteproyecto.

- Las separatas para los organismos y entidades afectados por la instalación.

- La documentación complementaria que le reclame la Dirección General de Política Energética y Minas.

Esta documentación ya se presentó para el otorgamiento de la reserva de zona, por eso –y dado el derecho a no presentar documentación que ya obre en poder de la Administración– se señala que “se aportarán las modificaciones y adiciones que fueran procedentes”. El párrafo segundo de este apartado limita y concreta las condiciones de algunas modificaciones:

- La modificación de la superficie solicitada inicialmente y aprobada por la resolución de otorgamiento de reserva de zona podrá modificarse “cuando la reserva hubiera sido objeto de procedimiento de concurrencia”. Si se pretende incrementar la superficie entonces se requerirá la aprobación del Consejo de Ministros.

- En cuanto a la potencia de la instalación finalmente solicitada, se admite que pueda oscilar en un margen de hasta un 15 por ciento superior o inferior a la potencia solicitada para el otorgamiento de la reserva de zona, debiendo ser superior a 50 MW.

b) Proyecto y estudio de impacto ambiental, de acuerdo con lo preceptuado en la legislación reguladora de la evaluación de impacto ambiental. En la memoria del Anteproyecto –ahora proyecto– de la instalación ya debía figurar la información necesaria para la iniciación de la EIA, se destaca ahora como elemento diferenciado, que se someterá a información pública. Deberá tenerse en cuenta, además, que si en el procedimiento de reserva de zona lo que se evaluaba era las instalaciones y actividades de investigación y estudio del recurso eólico, ahora es ya el parque eólico completo lo que se debe someterse a evaluación.

c) “Solicitud de inclusión de la instalación en el régimen regulado en el Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, en la que se incluirá la prima necesaria de la energía producida”.

Se incorpora a la documentación que ha de acompañar a la solicitud de instalación esta otra solicitud sobre inclusión de la instalación en el régimen especial y que dará lugar a una resolución específica, a la que luego me referiré.

La documentación que se someterá a información pública –y que el art. 25.2 dice que a esos efectos deberá presentarse ante el órgano correspondiente de las Delegaciones o Subdelegaciones del Gobierno que dependa funcionalmente del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio– es la siguiente:

“a) Estudio de impacto ambiental.

b) Documentación adicional o que haya sido modificada respecto de la establecida en los puntos 3, 4 y 5 del artículo 8.

c) Proyecto para la ocupación del dominio público marítimo terrestre”.

Como se puede apreciar, tan sólo el proyecto para la ocupación del dominio público marítimo terrestre es un documento no incluido entre la documentación que se debe presentar ante la Dirección General. Por eso está todavía menos justificado la pretensión de este precepto de diferenciar los lugares de presentación de una documentación prácticamente idéntica²⁷.

2. Instrucción o desarrollo del procedimiento (I): información pública, alegaciones, información a otras Administraciones públicas

Para la realización de los trámites de información pública, alegaciones, información a otras Administraciones públicas y resolución, el RAIGEMT se remite a lo dispuesto en el Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre (art. 27, párrafo 2º).

La información pública se realizará durante el plazo de veinte días, a cuyo efecto se insertará un “anuncio extracto” de las mismas en el Boletín Oficial de la provincia respectiva o Diario Oficial de la Comunidad Autónoma respectiva, y además en el Boletín Oficial del Estado. Durante el citado plazo de veinte días, podrán formularse por los interesados las alegaciones que estimen oportunas (art. 125.1 RD 1955/2000).

A este trámite de información pública se le dota de un notable efecto integrador al servir para varios procedimientos al mismo tiempo. En efecto, el RAIGEMT establece que el trámite de información pública será único y se referirá a la autorización de la instalación, al estudio de impacto ambiental y a la concesión del dominio público marítimo-terrestre (art. 27, párrafo 1º). Además, hay que tener en cuenta, que también servirá, en su caso, para la declaración de utilidad pública (art. 125.2 RD 1955/2000).

De las alegaciones presentadas, en su caso, como consecuencia de la información pública, se dará traslado al peticionario, para que éste, a su vez, comunique al área o, en su caso, dependencia de Industria y Energía encargada de la tramitación lo que estime pertinente en un plazo no superior a quince días. El área o, en su caso, dependencia de Industria y Energía remitirá, junto con el resto del expediente tramitado, las citadas alegaciones y manifestaciones del peticionario, a la Dirección General de Política Energética y Minas (art. 126 RD 1955/2000).

Otro trámite fundamental –regulado en el art. 127 RD 1955/2000– es la información de la que debe darse traslado a las distintas Administraciones, organismos o, en su caso, empresas de servicio público o de servicios de interés general en la parte que la instalación pueda afectar a bienes y derechos a su cargo, a efectos de que se pronuncien sobre la conformidad u oposición a la instalación, de lo cual se dará traslado al solicitante para que preste su conformidad o formule reparos, de los que se volverá dar traslado, en su caso, a la Administración o entidad que formuló su oposición.

Finalmente, debe advertirse que en los expedientes de autorización de nuevas instalaciones, se dará traslado de la propuesta de resolución a la Comisión Nacional de Energía, que deberá emitir informe con carácter preceptivo (art. 127.6 RD 1955/2000).

3. Instrucción o desarrollo del procedimiento (II): la evaluación de impacto ambiental

La evaluación de impacto ambiental a la que debe someterse la instalación será previa a la autorización de la instalación de generación eólica marina y a la concesión del dominio público marítimo-terrestre (art. 28 RAIGEMT).

La evaluación de impacto ambiental tiene como ámbito objetivo de aplicación los proyectos de obras, instalaciones o actividades. El RD 1955/2000 somete a autorización administrativa previa al anteproyecto de la instalación de generación eléctrica, al proyecto de ejecución y a la puesta en explotación (art. 111). Sin embargo, la evaluación de impacto ambiental no se tramitará en la autorización de la ejecución del proyecto, sino en la del anteproyecto, ya que ese mismo precepto advierte que la autorización del “anteproyecto de la instalación como documento técnico se tramitará, en su caso, conjuntamente con el estudio de impacto ambiental”. El artículo 25.1, c) del RAIGEMT, por su parte, exige que para la autorización de la instalación se presente con la documentación el “proyecto y estudio de impacto ambiental”.

El procedimiento de evaluación de impacto ambiental, una vez presentado el estudio de impacto ambiental del proyecto de instalación, se reduce a un trámite de información pública que, como se ha visto, se realiza en común con el procedimiento de autorización sustantiva de la instalación y con el de concesión del dominio público.

A la vista de las alegaciones y del estudio, corresponde al órgano ambiental aprobar la declaración de incidencia ambiental que determinará, a los solos efectos ambientales, la conveniencia de autorizar la instalación²⁸.

La declaración de impacto ambiental, además de los efectos cuasivinculantes que tiene sobre la resolución del procedimiento sustantivo²⁹, tiene singular importancia procesal en este caso porque, como se verá, determina *el dies a quo* del plazo de resolución del procedimiento de autorización.

4. Terminación anormal del procedimiento

El procedimiento de autorización puede terminar por resolución o por otras formas de terminación en las que no exista un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, ya sea por desistimiento, renuncia, caducidad o imposibilidad material de continuarlo (art. 87 LRJPAC).

El RAIGEMT no se refiere expresamente a esas formas de terminación anormal que, evidentemente, pueden darse si concurren las circunstancias precisas.

Pero lo que sí hace en su artículo 26 es regular el supuesto de que el procedimiento de solicitud de la autorización ni siquiera dé comienzo. Desde la perspectiva integral de los procedimientos que engarza el RAIGEMT para el otorgamiento de la autorización (reserva de zona, en su caso, con caracterización del área eólica marina, abierto a la concurrencia), si no se presenta la solicitud por el titular de la reserva de zona se frustraría la finalidad de los mismos y sería una especie de “desistimiento”. Por ello se entiende –aunque sólo parcialmente– que se haya titulado a ese artículo 26 como “desistimiento del promotor”, aunque se refiera a un supuesto de no iniciación del procedimiento de autorización.

Por otro lado, tampoco se regula un supuesto de desistimiento en sentido estricto, ya que a lo que se refiere el precepto es a la “imposibilidad de continuar el procedimiento”. En realidad, lo que le preocupa al RAIGEMT en este precepto es definir la situación en la que queda el promotor de la instalación que obtuvo la reserva de zona y que, luego, no presenta la preceptiva solicitud de autorización.

Pues bien, el precepto se abre con la advertencia de que “los derechos que se otorguen al promotor que haya obtenido la reserva de zona estarán condicionados a la subsistencia de los requisitos que motivaron su otorgamiento”. Esta especie de cláusula *rebus sic stantibus* debería haber sido más explícita y concretar con mayor exactitud cuáles son los requisitos a los que están condicionados los derechos del promotor.

El segundo párrafo del citado artículo 26 establece que “si en cualquier otro momento anterior a la solicitud de autorización administrativa, concurren causas, de acuerdo con la legislación vigente, que imposibilitan la continuación del procedimiento, la Dirección General de Política Energética y Minas podrá determinar la revocación de los derechos que en su caso hubiera adquirido el promotor, debiendo notificarlo al interesado”.

También este precepto adolece de una gran vaguedad. ¿Cuáles son las causas que, de acuerdo con la legislación vigente, imposibilitan la continuación del procedimiento? No se sabe a ciencia cierta. Por otro lado, debe entenderse que la revocación de los derechos del promotor sólo podrá acordarse si esas causas que imposibilitan la continuación son imputables al promotor, pero no si son imputables a la Administración o a un cambio de las circunstancias fácticas que supongan la imposibilidad material de continuarlo (por ejemplo, por cambios importantes del recurso eólico, o del dominio público marítimo-terrestre). Así cabe dar también un sentido al título del precepto: el solicitante desiste de formular la solicitud y el procedimiento no puede continuar (aunque sería más exacto decir que no puede iniciarse).

“En cualquiera de los casos anteriores [sigue diciendo el artículo 26, aunque sólo se ha referido a uno: la imposibilidad de continuar el procedimiento por causa imputable al promotor], la Dirección General de Política Energética y Minas publicará un anuncio en el Boletín Oficial del Estado y notificará a cada uno de los promotores que hubieran presentado solicitudes en el mismo procedimiento de concurrencia, co-

municando tal circunstancia, por si estuvieran interesados en comenzar de nuevo un procedimiento”.

Se trata, en definitiva, de una previsión de economía procesal: aprovechar la tramitación realizada –caracterización del área eólica, procedimiento de concurrencia, evaluación de impacto ambiental– y dar ocasión a otro solicitante que hubiera participado en la concurrencia para que formule la solicitud de autorización que permita la instalación del parque eólico.

5. Terminación normal del procedimiento: la resolución

5.1. Aspectos formales: competencia, plazo de resolución y notificaciones

La competencia para resolver el procedimiento de autorización corresponde a la Dirección General de Política Energética y Minas³⁰.

A la vista de todo lo actuado, de los informes recabados, y la declaración de impacto ambiental, la Dirección General de Política Energética y Minas deberá resolver y notificar la resolución. Según el RD 1955/2000, la resolución y notificación debe producirse “dentro de los tres meses desde la presentación de la solicitud de autorización administrativa” (art. 128.1). Sin embargo, el RAIGEMT fija otro plazo y otro *dies a quo*: la resolución deberá acordarse y notificarse “antes de que transcurran 45 días desde la formulación de declaración de impacto ambiental” (párrafo 2º del art. 27).

No dice nada el RAIGEMT sobre el sentido del silencio, por lo que se aplicará lo dispuesto en el RD 1955/2000: “la falta de resolución expresa de las solicitudes de autorización tendrá efectos desestimatorios, pudiendo interponerse, en su caso, recurso administrativo ante la autoridad correspondiente” (art. 128.2).

A diferencia de lo que sucede con la reserva de zona, el RAIGEMT no establece la necesidad de publicar la resolución autorizatoria. Sin embargo, entiendo que es aplicable el RD 1955/2000 que prevé la publicación de la autorización en el Boletín Oficial del Estado y en el Boletín Oficial de las provincias respectivas. Además, deberá ser notificada al solicitante, y a todas las Administraciones, organismos públicos y empresas del servicio público o de servicios de interés general que intervinieron o pudieron intervenir en el expediente (art. 128.3).

A todo ello se añade la remisión de una “copia de la resolución a la Dirección General de Costas” (párrafo 2º del art. 27 RAIGEMT); habrá que entender que se realiza a efectos de la concesión del dominio público marítimo-terrestre.

5.2. Contenido

No se explicita en el RAIGEMT cuál ha de ser el contenido mínimo de la autorización, pero deberá precisar: la superficie, ubicación, el número y potencia de los aerogeneradores, y demás características exigidas en la documentación, así como las condiciones ambientales establecidas en la declaración de impacto ambiental.

La autorización administrativa también deberá expresar el período de tiempo contado a partir de su otorgamiento en el cual deberá ser solicitada la aprobación del proyecto de ejecución, indicando que se producirá su caducidad si transcurrido dicho plazo aquélla no ha sido solicitada, pudiendo solicitar el peticionario, por razones justificadas, prórrogas del plazo establecido (art. 128.4 RD 1955/2000).

Por otro lado, en la misma resolución (dado que es una de las peticiones incluidas en la solicitud), la Dirección General de Política Energética y Minas deberá otorgar la condición de instalación acogida al régimen regulado en el Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, en la que se incluirá la prima que le será de aplicación. Las instalaciones de potencia no superior a 50 MW serán incluidas en el régimen especial y las de potencia superior a 50 MW serán incluidas en el ámbito de aplicación del artículo 45 del citado Real Decreto [art. 25.1, c) RAIGEMT].

5.3. Eficacia

Como ya señalé, esta autorización constituye tan sólo la primera de las tres autorizaciones que son necesarias para la construcción, ampliación, modificación y explotación de todas las instalaciones eléctricas. Esta autorización se refiere sólo al anteproyecto de la instalación. Luego serán necesarias la aprobación del proyecto de ejecución y la autorización de explotación.

El artículo 111 del RD 1955/2000 admite que las solicitudes de autorización administrativa y aprobación del proyecto de ejecución puedan efectuarse de manera consecutiva, coetánea o conjunta. El RAIGEMT ha optado por la tramitación consecutiva y tampoco ha considerado necesaria una regulación especial de esas otras autorizaciones, sino que se remite a lo dispuesto en el RD 1955/2000 y se limita a advertir que deberán tener en cuenta “las especificidades que resulten de las características propias del tipo de instalaciones” (art. 31)³¹.

En relación con la concesión de dominio público para la necesaria ocupación del mismo el RAIGEMT también se limita a remitirse a la legislación de costas, indicando que la concesión se resolverá por la Dirección General de Costas “a la vista de la declaración de impacto ambiental y de la resolución del procedimiento de autorización de la instalación efectuada por la Dirección General de Política Energética y Minas” (art. 29).

Recuérdese que, a estos efectos, se daba traslado a la Dirección General de Costas de copia de la resolución de la autorización de la instalación. No obstante, tampoco hay aquí integración de procedimientos, ya que esa copia no inicia el procedimiento, sino que es sólo una especie de aviso de la iniciación que deberá realizar el promotor.

Por último, el RAIGEMT introduce un requisito adicional al otorgamiento de la concesión en el caso de que puedan verse afectadas la seguridad marítima, de la navegación y de la vida humana en la mar: en este supuesto, la concesión de la ocupación del dominio público marítimo-terrestre requerirá

autorización de la Dirección General de la Marina Mercante, del Ministerio de Fomento (art. 30).

FINAL

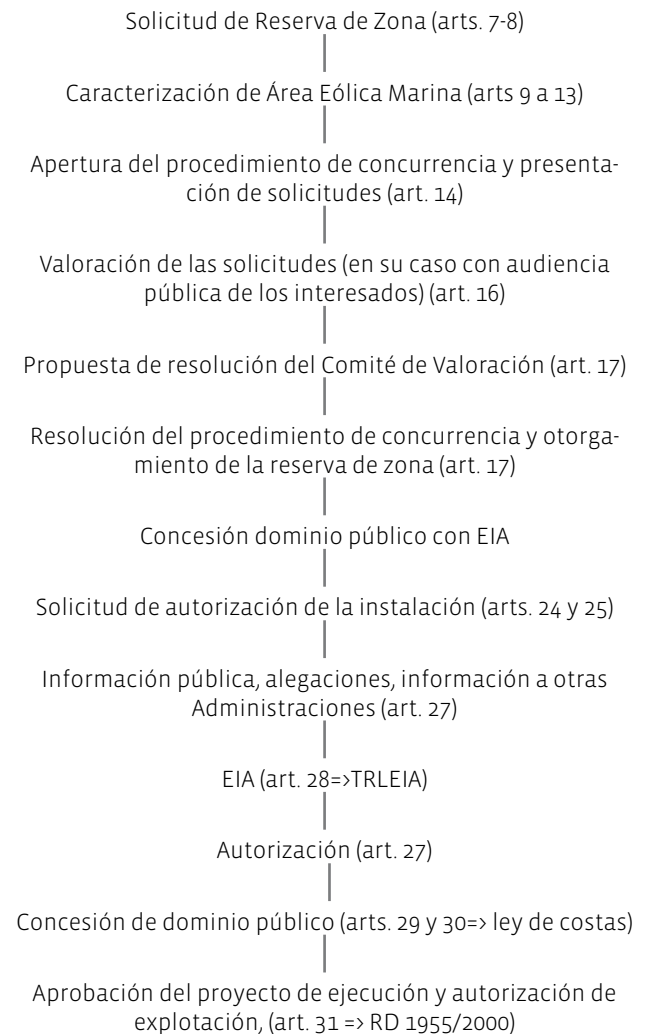
Como se ha podido comprobar, no puede formularse un juicio global positivo sobre el RAIGEMT. Primero, por las deficiencias técnicas (reiteraciones injustificadas, errores sintácticos, incoherencias internas, contradicciones con la LRJPAC) que presenta en la regulación del procedimiento de autorización que regula.

Pero, sobre todo, porque esta primera regulación específica de los parques eólicos marinos no responde a las expectativas y necesidades del sector. Falla rotundamente en la tarea de agilizar los procesos de tramitación administrativa³². Pero, además, el enfoque estrictamente procedimental es muy poco ambicioso para cumplir con las previsiones del Plan de energías renovables 2005-2010 que, como señalaba en el primer apartado de este trabajo, consideraba fundamental para el desarrollo de la energía eólica marina, la aprobación de unas bases reglamentarias sólidas que racionalizasen la implantación de instalaciones eólicas en el mar.

Esa racionalización pasa por una regulación específica de los parques eólicos marinos más amplia e integradora, que articule la concurrencia de competencias estatales y autonómicas en la materia, y armonice los distintos conflictos de intereses (económicos, sociales, institucionales, ambientales, etc.) que pueden derivarse de la implantación de los parques eólicos *off-shore*. Y sería muy conveniente que esa regulación específica tuviera en cuenta y se apoyara en los diversos instrumentos implicados en la planificación, la ordenación y la gestión integrada de litoral³³.

Esperemos que, por tanto, que el RAIGEMT constituya sólo el primer paso de un proceso que conduzca a abordar una regulación más global e integradora de un sector, llamado a convertirse en nuestro país en un elemento muy importante de la política energética.

Diagrama de los procedimientos conexos en el Procedimiento de Autorización de Instalación según en RD 1028/2007, de 20 de julio



BIBLIOGRAFÍA

- ALENZA GARCÍA, J. F. y SARASÍBAR IRIARTE, M., *Cambio climático y energías renovables*, Thomson Civitas, Cizur Menor, 2008.
- ALENZA GARCÍA, J. F., *Manual de Derecho ambiental*, ed. Universidad Pública de Navarra, Pamplona, 2001.
- GARCÍA URETA, A., *Marco jurídico del procedimiento de evaluación de impacto ambiental: el contexto comunitario y estatal*, IVAP, Oñati, 1994.
- GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Derecho administrativo español*, t. II, ed. Eunsa, Pamplona, 1988.
- GUAITA, A., *Derecho administrativo especial*, tomo V, Libería General, Zaragoza, 1970.
- LÓPEZ SAKO, M. J., *Regulación y autorización de los parques eólicos*, Thomson Civitas, Cizur Menor, 2008.

- QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), *Comentario a la legislación de evaluación de impacto ambiental*, Civitas, Madrid, 2002.
- NOGUEIRA LÓPEZ, A. (dir.), *Evaluación de impacto ambiental*, ed. Atelier, Barcelona, 2009.
- RAZQUIN LIZARRAGA, J. A., *Evaluación de impacto ambiental*, Aranzadi, Pamplona, 2000.
- ROSA MORENO, J., *Régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental*, Trivium, Madrid, 1993.
- SANZ LARRUGA, F. J., "Aproximación al régimen jurídico sobre los parques eólicos marinos: una asignatura pendiente", *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 11, 2007.

- 1 Véanse al respecto la Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo, de 10 de enero de 2007, «Una política energética para Europa» [COM (2007) 1 final]; la Comunicación de la Comisión, de 10 de enero 2007, «Programa de trabajo de la energía renovable - Las energías renovables en el siglo XXI: construcción de un futuro más sostenible» [COM (2006) 848]; y la Comunicación de la Comisión, de 10 de enero de 2007, «Limitar el calentamiento mundial a 2 °C - Medidas necesarias hasta 2020 y después» [COM (2007) 2 final].
- 2 SANZ LARRUGA, F. J., “Aproximación al régimen jurídico sobre los parques eólicos marinos: una asignatura pendiente”, Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña, núm. 11, 2007, pp. 912 y ss.
- 3 Puede verse un repertorio exhaustivo de esta normativa en ALENZA GARCÍA, J. F. y SARASÍBAR IRIARTE, M., Cambio climático y energías renovables, Thomson Civitas, Cizur Menor, 2008.
- 4 Véase LÓPEZ SAKO, M. J., Regulación y autorización de los parques eólicos, Thomson Civitas, Cizur Menor, 2008, pp. 145 y ss.
- 5 Sobre los orígenes y la tramitación del Real Decreto, véase SANZ LARRUGA, F. J., “Aproximación al régimen jurídico sobre los parques eólicos marinos: una asignatura pendiente”, cit., pp. 918 y ss.
- 6 Así lo ha advertido LÓPEZ SAKO, M. J., Regulación y autorización de los parques eólicos, cit., p. 495.
- 7 Disposición Adicional 3ª: “El Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, el Ministerio de Medio Ambiente y el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, en el ámbito de sus competencias respectivas y previa consulta a las Administraciones públicas afectadas, realizarán conjuntamente un estudio estratégico ambiental del litoral español con el objeto de determinar las zonas del dominio público marítimo-terrestre que, a los solos efectos ambientales, reúnen condiciones favorables para la instalación de parques eólicos marinos. El estudio establecerá una clasificación, al menos, en zonas aptas y zonas de exclusión para estos usos. Dicho estudio estará sometido al procedimiento previsto en la Ley 9/2006, de 28 de junio, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas sobre el medio ambiente⁷, que deberá haber finalizado antes del 1 de enero de 2008. Una vez aprobado el estudio, las solicitudes de reserva de zona a que se refiere el artículo 7 sólo podrán presentarse para las zonas aptas”.
- 8 Esta justificación y esta finalidad se recogen en los tres primeros párrafos de la exposición de motivos: “Las características especiales que conllevan los procedimientos de autorizaciones y permisos, para la ejecución de proyectos de generación eléctrica en el mar, la pluralidad de Administraciones intervinientes y la diversidad de normativa que para estos casos resulta de aplicación, aconsejan dictar una única norma que contemple en su totalidad dicho procedimiento”
 Para el caso de las instalaciones de generación eólicas marinas, por sus dimensiones, la inversión que requieren, sus características propias y el gran interés que recientemente han suscitado, resulta especialmente necesaria esta norma por incluir el procedimiento particular de autorización y permisos para dichas instalaciones.
 La regulación normativa que se establece, pretende recoger toda la normativa nacional que resulta de aplicación e integrarla en un solo procedimiento administrativo con la finalidad de orientar a la iniciativa privada sobre el tratamiento administrativo al que deberán someterse los expedientes de autorización de instalaciones de generación de electricidad marinas, permitiendo a la Administración participar en la implantación de estas instalaciones, salvaguardar los espacios físicos donde éstas vayan a instalarse frente a posibles impactos medioambientales y racionalizar el procedimiento administrativo de aplicación”.
- 9 Téngase en cuenta, además, que para la completa instalación de un parque eólico pueden ser necesarios además de las tres autorizaciones indicadas, otros tres procedimientos: la solicitud de acceso y conexión a red, la declaración de utilidad pública a efectos de expropiación y la autorización para la construcción de las líneas de evacuación hasta la red general (que conlleva todos los trámites anteriores, salvo el del acceso y conexión a red). Vid. LÓPEZ SAKO, M. J., Regulación y autorización de los parques eólicos, cit., pp. 499-500.
- 10 Para una mejor comprensión de los procedimientos y sus trámites que regula el RAIGEMT recomiendo ver el diagrama de los mismos que figura al final de este trabajo.
- 11 GONZÁLEZ NAVARRO, F., Derecho administrativo español, t. II, ed. Eunsa, Pamplona, 1988, pp. 188 y ss.
- 12 Párrafo 3º del art. 19 RAIGEMT: “La Dirección General de Política Energética y Minas conservará, en todo caso, a través de la Comisión Nacional de la Energía, de acuerdo con el apartado tercero de la disposición adicional undécima de la Ley 54/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, las facultades de inspección en relación con el cumplimiento de las condiciones técnicas y económicas que resulten exigibles al beneficiario de la reserva de zona”.
- 13 En efecto, Guaita advirtió que “tanto legal como doctrinalmente se habla de permiso o autorización para investigar minerales pues es claro, tanto por su duración como por su contenido –buscar o encontrar, no explotar– su trascendencia menor respecto de la concesión, pero no sería tampoco inexacto calificar de preconcesión o aun de concesión “menor” al permiso de que se trata con tal de no olvidar que el permiso se detiene en la localización del yacimiento, sin llegar al aprovechamiento o explotación, que es lo típico de la concesión de minerales”. GUAITA, A., Derecho administrativo especial, tomo V, Libería General, Zaragoza, 1970, p. 419.
- 14 El apartado 3 del citado artículo 121 exige a los solicitantes de autorizaciones de instalaciones de producción y de transporte cumplir los siguientes requisitos:
 “a) Capacidad legal:
 Los solicitantes de autorizaciones de instalaciones de transporte deberán revestir la forma de sociedades mercantiles de nacionalidad española o, en su caso, de otro Estado miembro de la Unión Europea con establecimiento permanente en España, teniendo como objeto social exclusivo el desarrollo de dicha actividad, conforme al artículo 2 del presente Real Decreto.
 Los solicitantes de autorizaciones de instalaciones de producción deberán tener personalidad física o jurídica propia, quedando excluidas las uniones temporales de empresas.
 b) Capacidad técnica:
 Para acreditar la capacidad técnica, los solicitantes deben cumplir alguna de las siguientes condiciones:
 1.a Haber ejercido la actividad de producción o transporte, según corresponda, de energía eléctrica durante, al menos, los últimos tres años.

2.a Contar entre sus accionistas con, al menos, un socio que participe en el capital social con un porcentaje igual o superior al 25 por 100 y que pueda acreditar su experiencia durante los últimos tres años en la actividad de producción, transporte, según corresponda.

3.a Tener suscrito un contrato de asistencia técnica por un período de tres años con una empresa que acredite experiencia en la actividad de producción, transporte, según corresponda.

c) Capacidad económica:

La capacidad económica de la sociedad solicitante se entenderá cumplida cuando la empresa solicitante aporte acreditación que garantice la viabilidad económica financiera del proyecto, pudiendo la Administración competente eximir la de esta acreditación para aquellas que vinieran ejerciendo esta actividad con anterioridad”.

15 Teniendo en cuenta que lo que se pretende con la reserva de zona es que el promotor realice la investigación del recurso eólico, se ha considerado excesiva la información requerida. Incluso será difícil que puedan aportarse algunos datos que se exigen como los relativos al número de aerogeneradores previstos, potencia y ubicación, la descripción de los recursos eólicos (que es lo que se ha de investigar) o la evaluación cuantificada de la energía eléctrica que va a ser transferida a la red (LÓPEZ SAKO, M. J., Regulación y autorización de los parques eólicos, cit., p. 522).

16 El artículo 10 del RD 1028/2007 exige que, al menos deberán determinarse los siguientes efectos:

- a) Efectos sobre la actividad pesquera.
- b) Efectos sobre la flora y fauna.
- c) Efectos sobre las aves.
- d) Efectos sobre la navegación marítima.
- e) Efectos sobre la navegación aérea.
- f) Efectos sobre el turismo, patrimonio histórico y arqueológico y sobre el paisaje.
- g) Efectos sobre la geomorfología y las comunidades biológicas del fondo marino.
- h) Efectos sobre las playas.
- i) Efectos sobre la dinámica litoral y la estabilidad de las costas adyacentes.
- j) Efectos sobre los espacios marinos sometidos a un régimen de protección ambiental.
- k) Efectos sobre la explotación de recursos minerales.
- l) Incidencia en materia de defensa y seguridad.
- m) Efectos sobre los cables y las tuberías submarinas.
- n) Cualquier otro que se considere de interés.

17 GONZÁLEZ NAVARRO, F., Derecho administrativo español, cit., p. 191.

18 El inciso final del artículo 11 precisa que “las entidades consultadas enviarán sus informes y comentarios, al menos, en formato electrónico, con el fin de facilitar su copia y difusión”.

19 Téngase en cuenta, además, las zonas identificadas en la disposición adicional 2ª del RAIGEMT, en las que no puede otorgarse autorización.

20 El anuncio deberá remitirse para su publicación en el BOE antes de que transcurran 15 días desde la finalización del periodo previsto para la recepción de los informes establecidos en el artículo 11 (art. 13.2 RAIGEMT).

21 Este descuento sobre la prima establecida que los promotores tienen que ofertar no es aconsejable teniendo en cuenta la experiencia de otros países, en los que se ha concluido que el concurso económico resulta poco efectivo por ser tan bajas las ofertas que hacen inviables las instalaciones (LÓPEZ SAKO, M. J., Regulación y autorización de los parques eólicos, cit., p. 524).

22 El artículo 15 regula su composición de la siguiente manera: “El Comité de valoración estará presidido por el Director General de Política Energética y Minas, o persona en quien delegue, y tendrá la composición siguiente:

El Subdirector General de Planificación Energética del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

El Subdirector General de Energía Eléctrica del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

Un representante con rango de Subdirector General designado por la Dirección General de Costas del Ministerio de Medio Ambiente.

Un representante con rango de Subdirector General designado por la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente.

Un representante con rango de Subdirector General designado por la Dirección General para la Diversidad del Ministerio de Medio Ambiente.

El Subdirector General de Seguridad Marítima y Contaminación del Ministerio de Fomento.

Un representante con rango de Subdirector General designado por la Dirección General de Recursos Pesqueros del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Un representante del Instituto Español de Oceanografía (IEO).

Un representante del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE).

Un representante con rango de Subdirector General designado por la Dirección General de Desarrollo Industrial del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

Un representante designado por la Consejería con competencias en materia de energía de cada una de las comunidades autónomas y ciudades autónomas que lindan con el Área Eólica Marina.

Actuará como Secretario, con voz pero sin voto, un funcionario adscrito a la Subdirección General de Energía Eléctrica.

El Presidente del Comité de valoración podrá nombrar otros miembros representantes de cualquier otro departamento ministerial y/o de la Administración o Administraciones de las comunidades autónomas afectadas, cuando por razones de afectación especial a los mismos así lo considere”.

- 23** Respecto al órgano competente, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en la disposición adicional 5ª: “El procedimiento regulado en el presente Real Decreto podrá ser de aplicación también a las instalaciones de generación eólica que se pretendan ubicar en la zona contigua o en la zona económica exclusiva del Dominio Público Marítimo-Terrestre. En este caso, la resolución del procedimiento de concurrencia y otorgamiento de la reserva de zona a que hace referencia el artículo 17 de este Real Decreto, será dictada por el Ministro de Industria, Turismo y Comercio”.
- 24** López Sako considera que el trámite de evaluación de impacto ambiental es incomprensible en cuanto al momento procedimental, pues la resolución ya se ha dictado (LÓPEZ SAKO, M. J., *Regulación y autorización de los parques eólicos*, cit., p. 526). Por eso, la interpretación que sostengo –que la EIA informa a la concesión demanial y no al otorgamiento de la reserva de zona– es la única que da sentido al precepto en cuestión.
- 25** Concretamente, el párrafo 4º del art. 18 RAIGEMT dice que con los citados avales “se alcanzará el 2 por ciento del presupuesto del parque y se entenderá cumplida la fianza provisional exigida en el punto 1 del artículo 88 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, así como los avales regulados en los artículos 124 ó 59 bis o, en su caso, 66 bis del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre”.
- 26** Una vez más nos encontramos con una disposición incoherente, al menos, en su literalidad. Pues, como ha advertido López Sako, si la desestimación se produce por insuficiencia del recurso eólico “en función del estudio de viabilidad presentado”, sería de tontos que el promotor presentara una solicitud cuando conoce de antemano que va a ser desestimada por insuficiencia del recurso (LÓPEZ SAKO, M. J., *Regulación y autorización de los parques eólicos*, cit., p. 527, en nota 715). Habrá que entender que la desestimación se refiere a la autorización (no a la reserva de zona) y que se produce por insuficiencia del recurso eólico a la vista –no del estudio de viabilidad– sino de los estudios e investigaciones realizadas.
- 27** Es evidente que el RAIGEMT no es un dechado de técnica normativa. Sobre sus artículos 24 y 25 se ha dicho que carecen de sentido, que tienen una redacción farragosa y que sorprende su imprecisión y su pésima estructuración, aparte de la incomprensible duplicidad de la documentación y los órganos administrativos ante los que hay que presentarla (LÓPEZ SAKO, M. J., *Regulación y autorización de los parques eólicos*, cit., p. 530).
- 28** Sobre el procedimiento de evaluación de impacto ambiental véanse ROSA MORENO, J., *Régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental*, Trivium, Madrid, 1993; GARCÍA URETA, A., *Marco jurídico del procedimiento de evaluación de impacto ambiental: el contexto comunitario y estatal*, IVAP, Oñati, 1994; RAZQUIN LIZARRAGA, J. A., *Evaluación de impacto ambiental*, Aranzadi, Pamplona, 2000; QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), *Comentario a la legislación de evaluación de impacto ambiental*, Civitas, Madrid, 2002; y NOGUEIRA LÓPEZ, A. (dir.), *Evaluación de impacto ambiental*, ed. Atelier, Barcelona, 2009.
- 29** A ello me he referido en ALENZA GARCÍA, J. F., *Manual de Derecho ambiental*, ed. Universidad Pública de Navarra, Pamplona, 2001, pp. 196 y ss.
- 30** La disposición adicional 5ª atribuye la competencia al Ministro de Industria, Turismo y Comercio para otorgar la reserva de zona cuando el procedimiento se aplicara a las instalaciones de generación eólica en la zona contigua o en la zona económica exclusiva del dominio público marítimo-terrestre. Nada dice, sin embargo, respecto de la competencia para otorgar la autorización de la instalación. Lo cual resulta muy extraño, ya que la reserva de zona es previa e instrumental respecto de la autorización y, sin embargo, aquélla la otorga un Ministro y ésta un Director General.³¹ Dice así ese artículo
- 31** RAIGEMT: “La aprobación del proyecto de ejecución, autorización de explotación, modificación y cierre de las instalaciones, se regirán por lo preceptuado en el Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, sobre procedimientos de autorización de las instalaciones de producción, transporte y distribución de energía eléctrica³¹, con las especificidades que resulten de las características propias del tipo de instalaciones que regula el presente Real Decreto”.
- 32** Con un estricto cumplimiento de los plazos establecidos los promotores no podrán tener antes de un año y dos meses la resolución que habilite para las operaciones de investigación del recurso eólico. Se ha calculado que, a pesar de que ya se presentaron solicitudes en 2007, teniendo en cuenta todos los procedimientos que han de tramitar y la falta de experiencia de construcción en el medio marino, no será fácil que haya parques eólicos marinos funcionando en el año 2014 (LÓPEZ SAKO, M. J., *Regulación y autorización de los parques eólicos*, cit., pp. 533-534).
- 33** SANZ LARRUGA, F. J., “Aproximación al régimen jurídico sobre los parques eólicos marinos: una asignatura pendiente”, cit. p. 922.

Alba Nogueira López

INTRODUCCIÓN

Las zonas costeras albergan a una parte sustancial de la población europea y son espacios que albergan múltiples usos (residenciales, productivos, turísticos...)¹.

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 la UE 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” que ha servido como punto de inicio para la elaboración por parte de una mayoría de Estados miembros

de informes sobre gestión integrada de las zonas costeras según evalúa la Comunicación de la Comisión “Evaluación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa”².

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.

Este trabajo pretende estudiar la utilidad de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) para mejorar la gestión integrada de las zonas costeras. La naturaleza eminentemente informal y no normativizada de la GIZC puede experimentar un cambio con la implantación de la evaluación ambiental de planes y programas que “procedimentaliza” y garantiza tanto la participación de los diversos agentes implicados –institucionales o no- como, también, la integración en este procedimiento de visiones dispares.

Cuestiones relevantes a los efectos de este estudio son la determinación de la necesidad de someter a EAE las estrategias y planes en relación con las zonas costeras, los agentes que deben impulsar el proceso de EAE y la forma de integrar la pluralidad de intereses en presencia en las zonas costeras. Además, la amplia extensión de litoral que hay en la península ibérica y los efectos transfronterizos de las actividades en España, Portugal y Francia –también, aunque de forma diversa, en Marruecos- 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.

GESTIÓN INTEGRADA DEL LITORAL: PRINCIPIOS E INSTRUMENTOS DEL DERECHO AMBIENTAL PARA SUPERAR EL OLVIDO NORMATIVO

Dentro de las numerosas definiciones de la Gestión Integrada de Zonas Costeras (GIZC) guías internacionales entienden que este es un: “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”³.

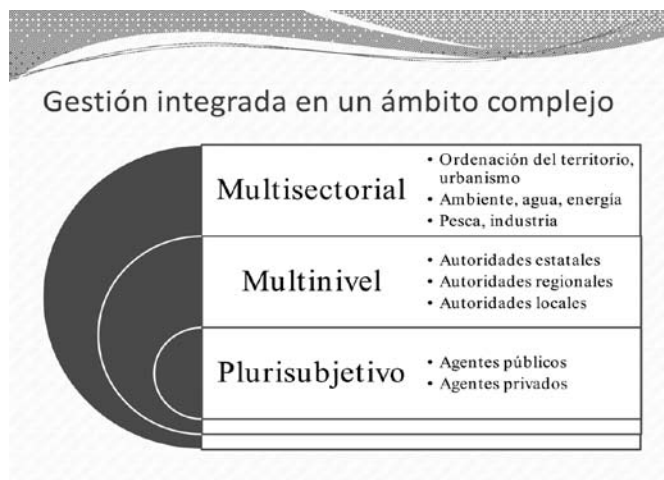
Efectivamente el espacio litoral es un ámbito necesitado de un enfoque multinivel -desde el punto de vista administrativo- y multisectorial -desde el punto de vista de la problemática que abarca- lo que hace más complicada su gestión. Esta concurrencia de políticas (territoriales, económicas, ambientales, 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. Así se afirma “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)”⁴.

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, en general informales o no-constrictivos, 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”⁵.

El olvido o inadaptación de las normas para ofrecer un enfoque integrado de un entorno territorial y administrativamente complejo en el que confluye una fuerte presión demográfica y económica, no debe hacernos perder de vista la máxima de que “la contaminación no conoce fronteras” y que una buena parte de los remedios necesarios para conseguir un desarrollo sostenible en las zonas costeras dependen de la capacidad para superar los límites territoriales y sectoriales primando técnicas y órganos presididos por la voluntad de cooperación e integración de intereses.

Aún así ese espacio de transición entre la tierra y el mar -también entre 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 jurídicas históricamente muy consolidadas (ej. Protección diferenciada de las aguas continentales y las aguas costeras).



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 aun partiendo de visiones sectoriales. En efecto, desde el inicio de este milenio un conjunto de iniciativas comunitarias pueden favorecer un tratamiento integrado de problemas costeros significativos. Así, la Directiva 2000/60/CE Marco de Aguas, la Directiva 2001/42/CE de Evaluación Ambiental Estratégica y la Directiva 2008/56/CE Marco sobre la Estrategia Marina, ofrecen instrumentos que -unidos a los que sentaba la Directiva Habitats- pueden favorecer una perspectiva holística del litoral. En cierto modo estas normas pueden producir un cierto solapamiento de objetivos o instrumentos de planificación pero esa coincidencia refuerza también un enfoque integrado de las zonas costeras⁶. En todo caso ese solapamiento en el tratamiento jurídico de ámbitos coincidentes obedece a un cambio positivo como 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. Además la Unión Europea ha aprobado una Recomendación en la que se establece que “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”⁷.

En consonancia con este cambio de rumbo, la Estrategia española de desarrollo sostenible aboga por un equilibrio del modelo territorial. Así se defiende en un enfoque integrado de forma que “en el litoral y, en general, en las áreas de uso más intensivo del territorio, se debe avanzar en la elaboración y puesta en marcha -como ya se está haciendo en varios

casos- de estrategias integradas de desarrollo que permitan la continuidad de su progreso a largo plazo, sin que ello implique incrementar las presiones y efectos negativos sobre el ambiente y el patrimonio como consecuencia de los procesos de urbanización, la intensificación de la agricultura o el turismo de masas. La prevención y la gestión de los riesgos de origen natural y antrópico debe integrarse desde el origen en las políticas territoriales, al igual que la lucha contra las amenazas de marginación social y espacial⁸.

Efectivamente, como nos recuerda el artículo 11 de la versión consolidada del TUE, existe un principio preferente de integración de las exigencias de la protección del medio ambiente “en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible⁹. No puede existir un desarrollo sostenible de las zonas costeras sin una integración en términos de planificación y normativos de las intervenciones públicas y privadas en este espacio litoral.

EL IMPULSO MEDIANTE ACTOS NO VINCULANTES DE LA GIZC

La Unión Europea percibe el camino hacia la gestión integrada del litoral como un proceso “lento y a largo plazo¹⁰ que fue iniciado por la Recomendación del año 2002 y en el que no se considera procedente, por el momento, dotarse de un instrumento jurídico vinculante que refuerce los pasos empezados a dar por los Estados miembros y que complementan otras iniciativas paralelas como son las Directivas marco de Estrategia Marina y Aguas y la Directiva de Evaluación Ambiental Estratégica¹¹.

Como es conocido, 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-¹².

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 Estra-

tegias nacionales¹³. Estas Estrategias deberán realizarse en cooperación con las autoridades regionales y las organizaciones interregionales.

Las estrategias deberán definir las responsabilidades administrativas de cada institución con competencias y decidir los instrumentos para aplicar las estrategias. 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...)¹⁴. También fórmulas de intervención pública para garantizar el disfrute colectivo del litoral (incorporación al dominio público de terrenos mediante 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, Francia 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.

LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA COMO TÉCNICA PREVENTIVA DE INTEGRACIÓN DE INTERESES Y POLÍTICAS

1. Un buen instrumento en un ámbito complejo

En el contexto analizado previamente 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 e integrar las diferentes perspectivas que confluyen el litoral.

De hecho los Estados miembros enuncian una serie de efectos positivos de la EAE que claramente entroncan con los objetivos de la GIZC entre los que se encuentran, principalmente, que:

- Integra las consideraciones ambientales en el proceso de toma de decisiones haciendo más “verdes” los planes y programas.
- Propicia la participación y consulta de autoridades públicas relevantes favoreciendo decisiones más cualificadas y facilitando y reforzando la cooperación entre ellas.

- Aumenta la transparencia en los procedimientos de toma de decisión implicando a todos los sectores de la sociedad.

Permite cumplir las exigencias de la política ambiental y contrastar la coherencia con otras políticas.

- Ayuda a distinguir los elementos relevantes en asuntos ambientales, el conocimiento sobre los datos ambientales de un entorno (y la difusión de este conocimiento entre los actores en ese entorno)¹⁵.

Sin duda los beneficios que se predicen de la EAE son los aspectos clave para la GIZC: participación institucional y de la sociedad civil como vía de integración de visiones confrontadas o diversas; desarrollo sostenible al incorporar las consideraciones ambientales en un momento temprano del proceso decisorio; perspectiva global del entorno sometido a planificación.

Es por eso que probablemente se puedan producir avances en un futuro próximo en la GIZC como consecuencia de la utilización de la evaluación ambiental estratégica en el litoral, unida a la visión integrada de las aguas de transición que aportan las Directivas Marco de Aguas y de Estrategia Marina en un sector crucial para este entorno.

No obstante la evaluación de planes y programas puede encontrar algunos obstáculos para desarrollar todas sus potencialidades en el entorno litoral. Por una parte, la amplitud de sujetos y niveles administrativos que resultan afectados obliga a redoblar los esfuerzos para hacer efectivos los mandatos de consulta y participación que contiene la normativa de EAE. Esta participación arroja, si cabe, más dificultades en contextos transfronterizos y, aunque el mar no tiene fronteras, la soberanía marítima de cada Estado parece estar más cerrada a prácticas de colaboración que en otros ámbitos pueden ser más frecuentes. Todo ello sin olvidar la dificultad que se puede derivar de determinar a quién corresponde propiamente la iniciativa para promover una planificación integrada de las zonas costeras en el seno de la cual van a participar otros actores como prevé el procedimiento de EAE.

2. Ámbito de aplicación de la EAE y sometimiento de los planes y programas de GIZC

La Directiva de Evaluación Ambiental Estratégica somete a esta técnica a aquellos planes y programas “cuya elaboración o adopción, o ambas, incumban a una autoridad nacional, regional o local, o que estén siendo elaborados por una autoridad para su adopción, mediante un procedimiento legislativo, por parte de un Parlamento o Gobierno, y que sean exigidos por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas” (art.2, Directiva 2001/42/CE) en una serie de sectores que también se enumeran.

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 tele-

comunicaciones, 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).

Sin entrar en un estudio exhaustivo del ámbito de aplicación de la Directiva¹⁶, especialmente de cuestiones como las relativas a los planes que deben estudiarse caso a caso (planes que son marco para proyectos que deben realizar evaluación de impacto ambiental pero que no entran en los sectores citados; modificaciones menores y planes que afectan al uso de un reducido ámbito territorial)¹⁷, es preciso saber si la planificación integrada del litoral entendida como el “conjunto de estrategias, directrices y propuestas que prevé una Administración pública para satisfacer necesidades sociales no ejecutables directamente sino a través de su desarrollo por medio de un conjunto de proyectos” (art.2 Ley 9/2006) está sometida a EAE.

Parece derivarse de los sectores afectados por la legislación de EAE que la planificación de 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, de aguas 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 las aguas marítimas, los cuales si se realizan separadamente no permitirían hablar de un enfoque integrado del litoral, si bien tienen previsto un instrumento parecido de evaluación previa en la Directiva Marco sobre Estrategia Marina¹⁸.

Debe mencionarse un problema de transposición de la Ley 9/2006 española en relación con el texto de la Directiva comunitaria por cuanto los instrumentos planificatorios comprendidos en la normativa de transposición son aquellos que se “elaboren o aprueben por una Administración pública” omitiendo una previsión de la Directiva que somete también a evaluación ambiental estratégica aquellos planes que “estén siendo elaborados por una autoridad para su adopción, mediante un procedimiento legislativo, por parte de un Parlamento o Gobierno”. La posibilidad de aprobación legislativa de planes no puede descartarse y parece claro que en la voluntad del legislador comunitario estaba la decisión de someter los planes legislativos a EAE. Es cierto que existe una coincidencia entre el texto estatal y el comunitario en que la primera somete a EAE los planes “elaborados” por la Administración y que no son aprobados por ella –podrían ser los legislativos- y la Directiva somete aquellos planes legislativos que tienen su origen en un texto administrativo por lo que, por vía de una interpretación flexible, también sería posible hablar de una transposición respetuosa en este ámbito.

3. La iniciativa en la planificación integrada de las zonas costeras

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 determinación de a quién corresponde la iniciativa de realización de evaluaciones ambientales estratégicas puede estar en la confluencia de competencias sobre el espacio litoral¹⁹. Los planes de gestión de las zonas costeras son 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-. De hecho la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible llama la atención sobre que “la colaboración entre las diferentes Administraciones competentes es fundamental y necesaria para conseguir una gestión sostenible de la costa, debiéndose involucrar de manera especial a las Administraciones locales. Numerosos planes urbanísticos constituyen graves amenazas para la conservación de la costa, por lo que es imprescindible asegurar la adecuada inclusión de la componente ambiental en los planes urbanísticos y de ordenación del territorio”²⁰. Por eso se concluye que “la elaboración de una Estrategia Nacional de gestión integrada costera se revela como una necesidad”²¹.

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 litoral²² si bien el proceso de reformas autonómicas emprendido en el inicio de este milenio incorpora una voluntad de reforzar los mecanismos de cooperación interautonómica que pueden ser positiva para estos efectos²³.

Con independencia de la necesidad de realizar un esfuerzo de participación mediante la técnica de consultas, informes o participación en órganos de cooperación, parece claro que es preciso determinar a quién correspondería la iniciativa de elaboración de los planes de gestión integrada de las zonas costeras. Dada la ausencia de una regulación normativa general que establezca la obligatoriedad de estos planes, la ordenación del litoral, en general, se está produciendo como una “subespecie” de la ordenación territorial de clara com-

petencia autonómica. De hecho las experiencias existentes son autonómicas y derivan de la planificación territorial²⁴.

4. El Plan Director para la Sostenibilidad de la Costa: un plan que debe ser sometido a evaluación ambiental estratégica

El Plan Director para la Sostenibilidad de la Costa es uno de los instrumentos que deben resultar de la Estrategia española de gestión integrada de las zonas costeras. En él pretenden establecerse “las directrices del proceso de implantación de las actuaciones, así como los criterios de la gestión integrada, constituyendo la base de la programación anual de actuaciones en la costa”²⁵.

Resulta interesante percibir como el Plan se incardina en el nuevo enfoque integrado que parece haber abierto la Directiva Marco de Aguas que, de hecho, se utiliza como elemento de referencia para la determinación de la unidades de gestión con la finalidad de efectuar la fase de caracterización y diagnóstico del medio costero –primera fase de elaboración del Plan-²⁶. El proceso de elaboración del Plan constará, además de esta fase inicial de diagnóstico, de una fase de diseño de propuestas y alternativas de actuación, una fase de evaluación de estas propuestas con participación de los actores institucionales y sociales, y una fase final de redacción propiamente dicha del Plan.

Este futuro plan, se afirma expresamente, estará sometido a la EAE: “Asimismo, de acuerdo con la directiva 2001/42/CE se prevé la realización de una evaluación ambiental estratégica del plan que garantice una revisión profunda y efectiva de las propuestas”²⁷.

No obstante, el carácter extremadamente genérico que adoptó el Informe español en relación con la Recomendación comunitaria de 2002 no permite apreciar el grado de efectividad que puede tener un Plan Director para la Sostenibilidad de la Costa en un litoral como el español escasamente homogéneo en muchos aspectos ya que incorpora regiones marinas diversas y situaciones limítrofes con países variados.

Es por eso que, probablemente, deban ser planes de ámbito autonómico o interautonómico, con participación en su caso transfronteriza, los niveles más adecuados de planificación para abordar una gestión integrada de las zonas costeras.

Una experiencia piloto interesante en esta línea es el Plan Estratégico para la gestión integrada de las zonas costeras de Cataluña que se elabora con financiación comunitaria dentro del Programa INTERREG en colaboración con seis regiones italianas y tres españolas que tenía como objeto estudiar la aplicación de la Directiva EAE en planes y programas y escogía, en concreto, la gestión integrada de zonas costeras. Esta iniciativa se define como única en tanto que afronta “al mismo tiempo dos grandes líneas maestras de la más moderna política ambiental europea: la evaluación ambiental de planes y programas, y la gestión integrada de zonas costeras”²⁸. Es de destacar el amplio esfuerzo de participación institucional -10 regiones europeas, municipios...- y

social que ha conducido a la elaboración de este plan. Resulta significativo apuntar que el proceso de elaboración del Plan lleva a concluir a las autoridades catalanas la necesidad de amparar normativamente con la aprobación de una ley autonómica para “legitimar y fundamentar el desarrollo del PEGIZC en los próximos 15 años”²⁹.

5. La difícil gestión integrada en entornos transfronterizos

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 HAL-PAAP 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 corrientes”³⁰.

Reforzar la corresponsabilización del público en general a través de la permeabilización a la ciudadanía del conjunto del proceso decisonal 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”³¹. En materia de participación son interesantes previsiones de reforzamiento de ésta como las que ofrece la legislación francesa mediante incorporación al dossier de la opinión del órgano ambiental con la finalidad de realizar una “enquête publique” con más elementos de juicio y la designación de un “commissaire-enquêteur” como figura independiente que debe garantizar la calidad de la consulta pública³².

Garantizar la participación en un contexto transfronterizo es claramente mucho más complicado³³. 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 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 Estados³⁴. 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: "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–.

De esta forma 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.”

La Directiva Marco de Estrategia Marina es una clara muestra, además, de la dificultad de superar los marcos estatales en la planificación de entornos, como el marítimo, en los que las fronteras no existen y la interacción del medio obliga a un enfoque conjunto si no se quiere ver frustrada la consecución de los objetivos fijados por actuaciones incoherentes entre los Estados. Esta norma parte de una definición de una serie de grandes regiones y subregiones submarinas que se fijan a fin de que los Estados miembros tengan “debidamente en cuenta” que las aguas bajo su soberanía se integran en ellas, pero al mismo tiempo sitúa en la órbita de cada Estado miembro la elaboración “para cada región o subregión submarina, una estrategia marina aplicable a sus aguas marinas”. Tan sólo se insta a estos Estados miembros a cooperar “para garantizar que...las medidas necesarias para la consecución de los objetivos de esta Directiva...sean coherentes y se coordinen en toda la región” (art.5). En definitiva, planificación estatal en ámbitos multilaterales en los que la, deseada, integración se produce en un momento avanzado del proceso con la utilización “si resulta factible y oportuno” de las estructuras institucionales de cooperación regional existentes (art.6). Unas estructuras que se citan expresamente también en el art.19 transcrito en el que se insta a contar con ellas en el proceso de consulta e información.

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". Debe indicarse que la normativa de acceso a la información ambiental establece una limitación de ese parámetro de "razonabilidad" como filtro de las solicitudes de acceso a la información al exigir que sean "manifiestamente irrazonables" (art.13 Ley 27/2006).

En el Convenio de Albufeira también se arbitran mecanismos para intercambiar información entre los dos Estados (art.5)³⁵ y un procedimiento de consultas en relación con los impactos transfronterizos de actividades (art.8)³⁶ que se extiende a los planes y programas (art.9)³⁷ y no tan sólo a proyectos puntuales.

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...).

No obstante, el carácter esencialmente informal que han adoptado hasta el momento las experiencias existentes de GIZC, unida a la proclamada voluntad de la UE de dilatar en el tiempo un tratamiento normativo de esta cuestión, no propician una extensión generalizada de la gestión integrada de las zonas costeras. Es probable que cuando la Comisión indica que "no se prevé un instrumento jurídico específico para promover la GIZC" (COM (2007) 308 final) se busque la consolidación de una serie de iniciativas comunitarias recientes que pueden contribuir a ofrecer indicadores de partida, análisis comparativos y experiencias de planifica-

ción en un nivel más modesto para dar un paso futuro más ambicioso hacia la GIZC.

En esa línea se señala a la evaluación ambiental estratégica de planes y programas como 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.

El perfeccionamiento de los mecanismos procedimentales de participación de diversos niveles administrativos, de cooperación entre ellos y de aplicación conjunta de las medidas diseñadas en los planes sometidos a EAE puede ofrecer pasarelas de aprendizaje por las que transite la futura normativa de GIZC.

Igualmente la mejora de las técnicas de recogida de datos pertinentes, de valoración de estos datos y de adopción de decisiones coherentes con ellos es crucial para la fiabilidad y aplicabilidad de los planes en los que la evaluación ambiental estratégica constituye el punto de control externo de esos indicadores.

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

En definitiva, el fortalecimiento de la GIZC puede venir de la mano de la consolidación de la Evaluación Ambiental Estratégica, si bien también es preciso reforzar los instrumentos transversales, mejorar los órganos de cooperación interadministrativa existentes y fortalecer la participación transfronteriza. Estos pasos es previsible que conduzcan a la normativización de la gestión integrada de las zonas costeras considerada por el momento prematura.

BIBLIOGRAFÍA

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), *Integrated Coastal Zone Management in Germany. Assessment and steps towards a national ICZM strategy*, marzo 2006.

COM (2007) 308 final, *Informe al Parlamento Europeo y al Consejo: evaluación de la gestión integrada de las zonas costeras (GIZC) en Europa*, Bruselas 7.6.2007.

Comisión Oceanográfica Intergubernamental, *Instrumentos y personas para una gestión integrada de zonas costeras*, UNESCO 2001, Manuales y Guías.

Ministerio de Medio Ambiente, *Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*. Documento de consulta, 2007.

European Commission, DG ENV, *Study concerning the report on the application and effectiveness of the SEA Directive (2001/42/EC)*; Final report, January 2009, p.7; (<http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/study0309.pdf>)

Ministerio de Medio Ambiente, *Gestión Integrada de las Zonas Costeras en España. Informe de España en cumplimiento de los requerimientos del capítulo VI 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*, 2006.

Generalitat de Catalunya, Plan Estratégico para la gestión integrada de las zonas costeras de Cataluña. Memoria ambiental, julio 2004.

Xunta de Galicia, Plan de Ordenación do Litoral de Galicia, Documento de Inicio. Avaliación Ambiental Estratégica. Diciembre 2008.

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).

FERNÁNDEZ TORRES, J.R., La evaluación ambiental estratégica de planes y programas urbanísticos, Aranzadi, 2009.

GARCIA 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.

NAVARRO MUNUERA, A.E., "Las relaciones interautonómicas de colaboración: mecanismos y posibilidades de articulación orgánica", *RAP* 120, 1989.

NIETO MORENO, J.E., "La transposición de la Directiva 2001/42/CE: Modelos y cuestiones abiertas", en NOGUEIRA LÓPEZ, A. (dir.), *Evaluación de impacto ambiental. Evolución normativo-jurisprudencial, cuestiones procedimentales y aplicación sectorial*, Ed. Atelier, Barcelona, 2009

NOGUEIRA LÓPEZ, A., "¿Participación efectiva o quimera procedimental?", en NOGUEIRA LÓPEZ, A. (dir.), *Evaluación de impacto ambiental. Evolución normativo-jurisprudencial*,

cuestiones procedimentales y aplicación sectorial, Ed. Atelier, Barcelona, 2009.

OCHOA MONZÓ, J., "La participación ciudadana y el marco de la prevención y control integrados de la contaminación", en BAUCCELLS I LLADÓS y VERNET I LLOBET, *La prevención y el control integrados de la contaminación*, Marcial Pons, 2004.

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.

SANZ LARRUGA, F.J., *Bases doctrinales y jurídicas para un modelo de gestión integrada y sostenible del litoral de Galicia*, Xunta de Galicia, 2001.

SANZ LARRUGA, F.J., "Los parques eólicos marinos en el marco de la ordenación integral del litoral", (http://www.observatoriodellitoral.es/subido/_documentos/congresos_y_foros/parques_eolicos_marinos_y_ordenacion_integrada_del_litoral.pdf?PHPSESSID=3194b7a5b80d48eb17d6a8df3911242c)

TAJADURA TEJADA, J., "Cortes Generales y cooperación interautonómica", *Revista de las Cortes Generales*, 48/1999.

TEROL BECERRA, M. J. (dir.), *Comentario al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Tirant lo Blanch, 2009.

VERDÚ AMORÓS, M., *Ámbito de aplicación y procedimiento de la Evaluación Ambiental Estratégica*, Aranzadi, 2008.

* Este estudio se enmarca en las "Ayudas para la consolidación de unidades de investigación del sistema gallego de investigación e innovación (2007/081) y del Proyecto de investigación "A modernización das Administracións Territoriais. O caso de Galicia" (PGIDIT06PXI-B202096PR).

- 1 La Estrategia Española de Desarrollo Sostenible ofrece algunos datos sobre la presión que ejercen una variedad de actividades sobre el litoral: "Los aproximadamente 7.880 km de costa hacen de España uno de los países europeos con mayor espacio marítimo-terrestre. Los problemas ambientales que amenazan al medio marino son fundamentalmente la urbanización, la erosión costera, la contaminación y el agotamiento de los recursos pesqueros. Gran parte de las aglomeraciones urbanas se sitúan en el litoral, por lo que la urbanización ocupa grandes extensiones de costa. El 5% de la superficie costera en una franja de 10 km estaba ya urbanizada en 1990 y el 30% de los habitantes vivía en municipios costeros en 1995. El turismo es otra de las principales causas de presión. Cerca del 70% de los 48 millones de visitantes extranjeros anuales tienen por destino la costa. A esto hay que añadir que más del 65% de la producción industrial española se encuentra en la costa y que cerca del 90% de las mercancías que entran en España y el 80% de las salidas lo hacen por transporte marítimo". *Estrategia Española de Desarrollo Sostenible. Documento de consulta, Ministerio de Medio Ambiente, 2007, p. 74.*
- 2 COM (2007) 308 final, Informe al Parlamento Europeo y al Consejo: evaluación de la gestión integrada de las zonas costeras (GIZC) en Europa, Bruselas 7.6.2007.
- 3 Comisión Oceanográfica Intergubernamental, Instrumentos y personas para una gestión integrada de zonas costeras, UNESCO 2001, Manuales y Guías 42, p.8.
- 4 Comisión Oceanográfica Intergubernamental, Instrumentos y personas para una gestión integrada de zonas costeras, UNESCO 2001, Manuales y Guías 42, p.16. En otros documentos se hace hincapié en esa naturaleza informal de la gestión integrada de las zonas costeras (ICZM en inglés) que abarcaría: "ICZM deals with the interactions between the exclusive economic zone (EEZ), the coastal sea (12 sm zone), the transitional waters in accordance with the Water Framework Directive (WRRD), the areas adjoining estuaries and influenced by the tides as well as the adjoining rural districts and respective administrative units on shore" Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), *Integrated Coastal Zone Management in Germany. Assessment and steps towards a national ICZM strategy*, marzo 2006. De hecho en España se ha indicado la conveniencia de establecer un órgano colegiado de participación en este ámbito a semejanza de otros existentes en sectores parecidos: "Existen órganos colegiados de gestión y de asesoramiento que facilitan la integración sectorial y vertical de la administración al tiempo que crean una estructura formal de participación para los agentes privados. En particular cabe señalar los Consejos de Administración de las Autoridades Portuarias, la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza con sus diversos comités, el Consejo Asesor de Medio Ambiente, el Consejo Nacional del Agua, el Consejo Nacional Pesquero y el Comité Consultivo del Sector Pesquero que sientan un precedente y un ejemplo para la creación de un órgano colegiado específico para la gestión integrada de la zona costera. En este aspecto, cabe destacar la idoneidad de la existencia de un órgano colegiado en materia de costas". Ministerio de Medio Ambiente, *Gestión Integrada de las Zonas Costeras en España. Informe de España en cumplimiento de los requerimientos del capítulo VI 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*, 2006, p.32.

- 5 Comisión Oceanográfica Intergubernamental, *Instrumentos y personas para una gestión integrada de zonas costeras*, UNESCO 2001, *Manuales y Guías* 42, p.16.
- 6 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)”⁶. 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)”.
- 7 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.
- 8 Ministerio de Medio Ambiente, *Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*. Documento de consulta, 2007, p. 86-87.
- 9 La relevancia de este principio puede inferirse de su propia ubicación sistemática en el Tratado como cuarto gran principio rector de aplicación general tras la igualdad de género, la protección social y los derechos a la educación y la salud y la no-discriminación.
- 10 COM (2007) 308 final, *Informe al Parlamento Europeo y al Consejo: evaluación de la gestión integrada de las zonas costeras (GIZC) en Europa*, Bruselas 7.6.2007, p.5.
- 11 En un documento resumen de su estrategia integrada para las zonas costeras el Gobierno Federal alemán apunta estas normas comunitarias –unida a la Directiva Natura 2000 y la Directiva de Acceso a la Información ambiental- como piezas clave para el desarrollo de la GIZC, junto con la cooperación con los Länder y con Holanda y Dinamarca y las estrategias de desarrollo sostenible y biodiversidad y la estrategia marina. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), *Integrated Coastal Zone Management in Germany. Assessment and steps towards a national ICZM strategy*, marzo 2006, p.9.
- 12 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 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”.
- 13 En España esta evaluación inicial ha llevado a concluir que las medidas necesarias para un enfoque integrado de las zonas costeras incluyen: “la aplicación de un instrumento para la planificación sostenible y participada, el Plan Director para la Sostenibilidad de la Costa, cuya efectividad será reforzada por la firma de los Convenios de Colaboración con las Comunidades Autónomas, el seguimiento del estado del medio a través de la implantación permanente de un Observatorio de la Sostenibilidad del Litoral Español y la creación del Consejo Nacional de la Costa para desarrollar la representatividad sectorial y social que establece la Recomendación. Además se describen iniciativas en los ámbitos del I+D+i y de la formación que han contribuido, están contribuyendo o contribuirán al desarrollo del conocimiento y a su transferencia a los usuarios finales y a los actores interesados”; vid. *Gestión Integrada de las Zonas Costeras en España. Informe de España en cumplimiento de los requerimientos del capítulo VI 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* (p.49)

- 14 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.
- 15 European Commission, DG ENV, Study concerning the report on the application and effectiveness of the SEA Directive (2001/42/EC); Final report, January 2009, p.14.
- 16 Véase para ello NIETO MORENO, J.E., "La transposición de la Directiva 2001/42/CE: Modelos y cuestiones abiertas", en NOGUEIRA LÓPEZ, A. (dir.), Evaluación de impacto ambiental. Evolución normativo-jurisprudencial, cuestiones procedimentales y aplicación sectorial, Ed. Atelier, Barcelona, 2009; VERDÚ AMORÓS, M., Ámbito de aplicación y procedimiento de la Evaluación Ambiental Estratégica, Aranzadi, 2008; FERNÁNDEZ TORRES, J.R., La evaluación ambiental estratégica de planes y programas urbanísticos, Aranzadi, 2009.
- 17 Esta determinación caso a caso se revela como problemática para los Estados Miembros: "One problem not directly pointed to by Member States relates to the discretionary power of Member States in transposing Article 3(2) (a) of the Directive. Most Member States report that their screening model is based on a combined approach where a list of plans and programmes that must be subjected to an assessment is supplemented by a case-by-case approach to determining whether an assessment is needed". European Commission, DG ENV, Study concerning the report on the application and effectiveness of the SEA Directive (2001/42/EC); Final report, January 2009, p.7; (<http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/study0309.pdf>).
- 18 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.
- 19 SANZ LARRUGA, F.J., "Los parques eólicos marinos en el marco de la ordenación integral del litoral", (http://www.observatoriodellitoral.es/subido/_documentos/congresos_y_foros/parques_eolicos_marinos_y_ordenacion_integrada_del_litoral.pdf?PHPSESSID=3194b7a5b80d48eb17d6a8df3911242c) recuerda, por ejemplo, la variedad de competencias autonómicas que concurren en este ámbito: "desde la perspectiva del bloque de la constitucionalidad, resulta indiscutible el reconocimiento de diversas competencias autonómicas sobre el litoral, tanto en su parte terrestre (la ordenación del litoral, puertos, la gestión de los vertidos desde la costa, etc.) como en su parte marina (la gestión de las áreas marinas protegidas, pesca en aguas interiores, acuicultura y marisqueo, transporte marítimo, salvamento marítimo, etc.)" p.5.
- 20 Ministerio de Medio Ambiente, Estrategia Española de Desarrollo Sostenible. Documento de consulta, 2007, p. 129.
- 21 *Ibidem*, p. 165.
- 22 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.
- 23 Recientemente algunas Comunidades Autónomas han dado pasos en esta dirección aprovechando las nuevas posibilidades de cooperación que abren los nuevos Estatutos de Autonomía que establecen la posibilidad de establecer convenios de cooperación con otras comunidades para la gestión y prestación conjunta de servicios. Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana, Aragón, Illes Balears y Castilla y León, con estatutos reformados, han acordado la firma de un convenio de colaboración que "prevé el reconocimiento recíproco entre las seis comunidades autónomas firmantes de las licencias de caza y pesca recreativa en aguas interiores. De esta forma, se libera a los cazadores y pescadores de la obligación de obtener una autorización distinta y de repetir los mismos trámites y gestiones adminis-

trativas en cada una de las comunidades autónomas donde pretendan desarrollar estas actividades” Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía de 19 de mayo de 2009 (<http://www.juntadeandalucia.es/presidencia/portavoz/006691/sumario/consejo/gobierno>). Sobre las relaciones interautonómicas vid. TAJADURA TEJADA, Javier, “Cortes Generales y cooperación interautonómica”, *Revista de las Cortes Generales*, 48/1999; TEROL BECERRA, M. J. (dir.), *Comentario al Estatuto de Autonomía para Andalucía*; NAVARRO MUNUERA, A.E., “Las relaciones interautonómicas de colaboración: mecanismos y posibilidades de articulación orgánica”, *RAP* 120/1989.

- 24** Xunta de Galicia, *Plan de Ordenación do Litoral de Galicia, Documento de Inicio. Avaliación Ambiental Estratéxica*. Decembro 2008. En relación con la ordenación del litoral en Galicia vid. SANZ LARRUGA, J., *Bases doctrinales y jurídicas para un modelo de gestión integrada y sostenible del litoral de Galicia*, Xunta de Galicia, 2001.
- 25** Ministerio de Medio Ambiente, *Gestión Integrada de las Zonas Costeras en España. Informe de España en cumplimiento de los requerimientos del capítulo VI 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*, 2006, p.53.
- 26** “El desarrollo del PDSC abarca todo el litoral español, si bien el análisis está pensado para llevarse a cabo por tramos, definidos por unidades fisiográficas definidas por la Directiva Marco de Aguas, teniendo en cuenta las divisiones administrativas”, *ibidem*. También apoyado en las concepciones de la Directiva Marco de Aguas se elabora el *Inventario de Presiones sobre las Aguas Costeras y de Transición*, constituido sobre una base de datos remota, impulsada por la Dirección General de Costas del Ministerio de Medio Ambiente.
- 27** Ministerio de Medio Ambiente, *Gestión Integrada de las Zonas Costeras en España. Informe de España en cumplimiento de los requerimientos del capítulo VI 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*, 2006, p.59.
- 28** Generalitat de Catalunya, *Plan Estratégico para la gestión integrada de las zonas costeras de Cataluña. Memoria ambiental*. julio 2004, p.5.
- 29** *Ibidem*, p. 65.
- 30** ROSE-ACKERMAN, S., HALPAAPA, 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.
- 31** GARCIA 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 BAUCELLS I LLADÓS y VERNET I LLOBET, *La prevención y el control integrados de la contaminación*, Marcial Pons, 2004.
- 32** European Commission, DG ENV, *Study concerning the report on the application and effectiveness of the SEA Directive (2001/42/EC); Final report*, January 2009, p.29.
- 33** Estas cuestiones se tratan en NOGUEIRA LÓPEZ, A. “¿Participación efectiva o quimera procedimental?”, en NOGUEIRA LÓPEZ, A. (dir.), *Evaluación de impacto ambiental. Evolución normativo-jurisprudencial, cuestiones procedimentales y aplicación sectorial*, Ed. Atelier, Barcelona, 2009.
- 34** Sin olvidar la deficiente elaboración, en caso de que existan, de los documentos de carácter no-técnico para facilitar la participación: “non-technical summaries are sometimes not of a non-technical nature but comprehensive documents in a rather technical language. In other cases, the non-technical summary is missing in the consultation of authorities and the public”, European Commission, DG ENV, *Study concerning the report on the application and effectiveness of the SEA Directive (2001/42/EC); Final report*, January 2009, p.7; (<http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/study0309.pdf>) p.9.
- 35** 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.
- 36** 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.
- 37** 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”.

