

Evaluación de la Gestión y Funcionamiento de las Demarcaciones de Costas para la Protección del Dominio Público Marítimo-Terrestre en la perspectiva de su adecuación tanto a la Directiva Marco de Agua como a la Directiva Marco sobre Estrategia Marina



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Evaluación de la Gestión y Funcionamiento de las Demarcaciones de Costas para la Protección del Dominio Público Marítimo–Terrestre, en la perspectiva de su adecuación tanto a la Directiva Marco de Agua como a la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina.

La "Evaluación de la gestión y funcionamiento de las Demarcaciones de Costas para la protección del dominio público marítimo, en la perspectiva de su adecuación tanto a la Directiva Marco de Agua como a la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina", forma parte del Plan de Trabajo aprobado por el Consejo de Ministros en su reunión de 23 de abril de 2010, dando así cumplimiento al artículo 23 del Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL).

Esta evaluación forma parte del cuarto Plan de Trabajo de la AEVAL desde su constitución el 1 de enero de 2007, con el objetivo de verificar los resultados de las iniciativas políticas para favorecer la transparencia en la gestión pública, la eficiencia en el uso de los recursos y la mejora continua de la calidad de los servicios prestados a la ciudadanía.

Primera edición: 2012

©Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL)
www.aeval.es

Este informe es propiedad de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. Se puede reproducir libremente, en su totalidad o parcialmente, siempre que se cite la procedencia y se haga adecuadamente, sin desvirtuar sus razonamientos.

E28-2010

Evaluación de la gestión y funcionamiento de las Demarcaciones de Costas para la protección del dominio público marítimo en la perspectiva de su adecuación tanto a la Directiva Marco de Agua como a la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina.

Madrid, diciembre 2011.

Edita: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios

Presidenta de la AEVAL: Ana María Ruiz Martínez

Colaboración y revisión metodológica:

Marisa Merino Cuesta
Mercedes Paja Fano

Catálogo de Publicaciones Oficiales:

<http://publicacionesoficiales.boe.es>

NIPO: 632-12-011-3

ÍNDICE

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS	II
I. INTRODUCCIÓN.....	1
I.1. EL MANDATO	1
I.2. OBJETO Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN.....	2
I.3. OBJETIVO, JUSTIFICACIÓN Y UTILIDAD DE LA EVALUACIÓN.....	5
II. LA LÓGICA DE LAS INTERVENCIONES PÚBLICAS PARA LA PROTECCIÓN DEL LITORAL.....	9
II.1. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN SOBRE EL LITORAL ESPAÑOL.....	9
II.1.1 Descripción y caracterización socioecológica del litoral	10
II.1.2. El contexto socioeconómico y su evolución	20
II.2. DE LA PROTECCIÓN DE LA COSTA A LA PROTECCIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE	21
II.2.1. El concepto de DPMT	21
II.2.2. Evolución de las intervenciones públicas en la protección del litoral en España y Europa	24
II.2.2.1. Regulación previa a la Ley de Costas 1988	24
II.2.2.2. La Ley de Costas de 1988	26
II.2.2.3. De 1989 a la actualidad	27
II.2.3.La DMEM (Directiva Marco sobre la Estrategia Marina): Un hito en la acción conjunta	31
II.2.4. Últimas modificaciones normativas	32
II.2.4.1. Regulación que ha afectado a la LC y propuestas sugeridas para su modificación	32
II.2.4.2.La Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino	33
II.2.4.3.Protocolo GIZC del Mediterráneo	37
II.2.4.4.Situación actual en la protección del DPMT	38
II.2.5.Reparto competencial en las intervenciones públicas sobre el DPMT	39
II.2.5.1.Costa	39
II.2.5.1. Medio marino	43
II.2.5.3.Aguas costeras y de transición	44
II.2.6. Instrumentos para la implementación: las Demarcaciones y Servicios Provinciales de Costas	44
II.2.6.1. Antecedentes	44
II.2.6.2. Estructura administrativa	47
II.2.6.3. Organización y funciones	48
II.3 ACTORES IMPLICADOS.....	51
II.4. FINANCIACIÓN	53
III. ENFOQUE DE EVALUACIÓN, METODOLOGÍA Y HERRAMIENTAS	57
III.1. ENFOQUE.....	57
III.2. METODOLOGÍA	60
III.3 TÉCNICAS Y HERRAMIENTAS.....	62
IV. ANÁLISIS	65
A) FORMULACIÓN Y PLANIFICACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN DEL LITORAL.....	65

IV.1. PERTINENCIA.....	65
IV.1.1. El problema: necesidad y justificación de la protección del DPMT a través de intervenciones públicas	65
IV.1.2 Análisis conceptual	67
IV.1.3 Contexto	68
IV.1.4 Incorporación a la Agenda pública	69
IV.1.5 Conflictos entre actores	73
IV.1.6 ¿La lógica de la intervención en el litoral responde a los cambios en el contexto?	79
IV.1.7. La trascendencia del marco normativo autonómico en ordenación del territorio y del litoral	81
IV.2. COHERENCIA EN LA FORMULACIÓN Y DISEÑO DE LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN DEL LITORAL	89
IV.2.1 Acción reguladora: la LC y RC	90
IV.2.2 Documentos de planificación	91
IV.2.3. Sistema de indicadores	95
IV.3. INTEGRALIDAD: POLÍTICA INTEGRADA Y GESTIÓN INTEGRADA.....	96
IV.4. COMPLEMENTARIEDAD.....	101
IV.4.1. Planeamiento urbanístico municipal	102
IV.4.2. Turismo	110
IV.4.3. Espacios Naturales Protegidos. Biodiversidad	112
IV.4.4. Infraestructuras: Puertos	117
IV.4.5. Cambio climático	121
B) IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE PROTECCIÓN DEL LITORAL Y ADAPTACIÓN A LA DMA Y DMEM	125
IV.5. EL MARCO REGULADOR Y LOS INSTRUMENTOS ORGANIZATIVOS DE LAS INTERVENCIONES PARA LA PROTECCIÓN DEL LITORAL.....	125
IV.5.1 Sobre la implementación del marco regulador del DPMT	125
IV.5.2. Sobre la eficacia gestora de los instrumentos organizativos: las Demarcaciones de Costas. Gestión y funcionamiento	135
IV.5.2.1.Contexto de las Demarcaciones de Costas analizadas	136
IV.5.2.2. Estructura y Recursos	143
IV.5.2.3. Gestión: aplicaciones informáticas y administración electrónica	155
IV.5.2.4. Resultados de las actividades de las Demarcaciones de Costas	156
IV.6. ADAPTACIÓN A LAS DIRECTIVAS EUROPEAS: DIRECTIVA MARCO DE AGUAS Y DIRECTIVA MARCO SOBRE LA ESTRATEGIA MARINA, Y A LA GESTIÓN INTEGRADA	183
IV.6.1. Directiva Marco de Aguas	183
IV.6.2. Directiva Marco sobre la Estrategia Marina	188
C) EXPERIENCIAS COMPARADAS EN MATERIA DE PROTECCIÓN DEL LITORAL	192
IV.8. EXPERIENCIAS COMPARADAS EN MATERIA DE PROTECCIÓN DEL LITORAL	192
IV.8.1. Política costera	192
IV.8.2. Marco normativo	194
IV.8.3. Instrumentos de intervención para una gestión integrada	196
IV.8.4. Instituciones GIAL (GIZC)	196
IV.8.5. Formación/capacitación de gestores y administradores	198
IV.8.6. Información, conocimiento, educación y participación pública	198
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	201
V.1. Formulación y planificación de las intervenciones en la costa	201
V.2. Implementación y desarrollo de la política de protección del litoral y la adaptación a la DMA y DMEM	214
V.3. Sobre las experiencias comparadas en materia de protección del litoral	230

GLOSARIO DE SIGLAS

AEVAL	Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.
AGE	Administración General del Estado
AMP	Área Marina Protegida
BOE	Boletín Oficial del Estado
CA (CCAA)	Comunidad(es) Autónoma(s)
CAMA	Consejo Asesor de Medio Ambiente
CE	Constitución Española
CEDEX	Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas
CEPYC (CEDEX)	Centro de Estudios de Puertos y Costas
CLC	Corine Land Cover
CCLL	Corporaciones locales
CMCC	Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático
DC	Demarcación de Costas
DGC	Dirección General de Costas
DGSCM	Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar
DMA	Directiva Marco del Agua
DMEM	Directiva Marco sobre la Estrategia Marina
DPH	Dominio Público Hidráulico
DPMT	Dominio Público Marítimo-Terrestre
EEDS	Estrategia Española de Desarrollo Sostenible
ESC	Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
GIAL	Gestión Integrada de Áreas Litorales
GIZC	Gestión Integrada de las Zonas Costeras
IEO	Instituto Español de Oceanografía
IGN	Instituto Geográfico Nacional
IGS	Inspección General de Servicios
IPCC	Panel Intergubernamental del Cambio Climático
INE	Instituto Nacional de Estadística
LC	Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas
LIC	Lugar de Importancia Comunitaria
MARM	Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino
MMA	Ministerio de Medio Ambiente
NNSS	Normas Subsidiarias
OM	Orden Ministerial
PDGSC	Plan Director de Gestión Sostenible de la Costa
PEIT	Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte
PGE/ PPGGE	Presupuestos Generales del Estado
PH (PPHH)	Plan Hidrológico
PIB	Producto Interior Bruto
PMI	Política Marítima Integrada
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana
POL	Plan de Ordenación del Litoral
POTSR	Plan de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional (CA de Andalucía)
RAMPE	Red de Áreas Marinas Protegidas de España
RC	Reglamento de Costas. Real Decreto 1471/1989, de 1-12.
RD	Real Decreto
RPH	Reglamento de Planificación Hidrológica
RPT	Relación de puestos de trabajo
SIG	Sistema de Información Geográfica
SSCC	Servicios Centrales
TC	Tribunal Constitucional
TS	Tribunal Supremo
UE (CE)	Unión Europea (Comunidad Europea)
ZEE	Zona económica exclusiva
ZEPA	Zona de Especial Protección de las Aves
ZI (zi)	Zona de influencia
ZMT (zmt)	Zona marítimo-terrestre
ZSP(zsp)	Zona de servidumbre de protección

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

TABLA 1: LONGITUD COSTA (KM.) POR PROVINCIAS Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS	9
TABLA 2: MAGNITUDES SUPERFICIALES DEL LITORAL ESPAÑOL	10
FIGURA 1: CARACTERIZACIÓN GEOMORFOLÓGICA DE LAS COSTAS ESPAÑOLAS POR CCAA	10
CUADRO 1: TIPOLOGÍA DE SERVICIOS PROPORCIONADOS POR EL LITORAL	13
FIGURA 2: PRODUCCIÓN DE ACUICULTURA MARINA DE PECES (2004-2008 TM.)	14
GRÁFICO 2: TURISTAS POR KM DE COSTA EN CADA COMUNIDAD AUTÓNOMA.	15
GRÁFICO 3: CALIDAD DE LAS AGUAS DE BAÑO MARINAS	16
CUADRO 2: EVALUACIÓN GLOBAL DEL ESTADO DE LOS SERVICIOS	17
CUADRO 3: INDICADORES DIRECTOS O INDIRECTOS DEL ESTADO DEL LITORAL ESPAÑOL	18
CUADRO 4: ALGUNOS INDICADORES DIRECTOS O INDIRECTOS DE LA PRESIÓN SOBRE EL LITORAL ESPAÑOL	19
TABLA 3: INTENSIDAD Y TENDENCIAS SEGÚN LOS IMPULSORES DIRECTOS DE CAMBIO EN LOS ECOSISTEMAS LITORALES.	19
FIGURA 3.- DPMT SEGÚN CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978	22
FIGURA 4.- DIAGNÓSTICO DE LA COSTA EN LA LC 1988	26
FIGURA 5.- OBJETIVOS DE LA LC 1988	26
CUADRO 5: PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE LA LC PARA LA DETERMINACIÓN, UTILIZACIÓN Y PROTECCIÓN DEL DPMT (EN ESPECIAL, LA RIBERA DEL MAR)	27
CUADRO 6.- FASES Y CALENDARIO PARA LA APLICACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS MARINAS. LEY 41/2010	35
FIGURA 6.- DEMARCACIONES MARINAS (EXTENSIÓN ORIENTATIVA)	36
CUADRO 7: PROTOCOLO GIZC DEL MEDITERRÁNEO (2008). ENTRADA EN VIGOR 24.03.2011	38
FIGURA 7.- INSTRUMENTOS NORMATIVOS PARA LA PROTECCIÓN DEL DPMT, 2011	38
CUADRO 8: REPARTO COMPETENCIAL ESTADO-CCAA SIN TRASPASOS. GESTIÓN DE LA COSTA (LC)	40
CUADRO 9: DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES EN LA GESTIÓN DEL DPMT TRAS LOS TRASPASOS A LAS CCAA DE CATALUÑA Y ANDALUCÍA.	42
CUADRO 10.- DEMARCACIONES Y SERVICIOS PROVINCIALES DE COSTAS (1986)	45
CUADRO 11: FUNCIONES DE LAS DEMARCACIONES Y SERVICIOS PROVINCIALES DE COSTAS ORDEN 1986	46
GRÁFICO 4.- ORGANIGRAMA SECRETARÍA DE ESTADO CAMBIO CLIMÁTICO (MARM). NOVIEMBRE 2010	48
CUADRO 12: FUNCIONES DEMARCACIONES Y SERVICIOS PROVINCIALES DE COSTAS, 2011	48
CUADRO 13. REPARTO FUNCIONES SERVICIOS CENTRALES/PERIFÉRICOS (SIN TRASPASOS)	49
CUADRO 14: SERVICIOS Y FUNCIONES DEMARCACIONES Y SERVICIOS PROVINCIALES DE COSTAS	50
GRÁFICO 5 ORGANIGRAMA DEMARCACIÓN DE COSTAS	50
CUADRO 15: ACTORES INSTITUCIONALES AGE, 2011	52
GRÁFICO 6: PRESUPUESTOS PROGRAMA 456D “ACTUACIONES EN LA COSTA”	53
CUADRO 16.- PROGRAMA DE INVERSIONES 456D: ACTUACIÓN EN LA COSTA. OBJETIVOS Y ACTUACIONES 2005-2010	54
CUADRO 17.- Nº DE MUNICIPIOS COSTEROS EN LA ESTRATEGIA PARA LA SOSTENIBILIDAD DE LA COSTA (2007) Y Nº DE MUNICIPIOS COSTEROS EN LAS PROVINCIAS SELECCIONADAS EN EL INFORME DE EVALUACIÓN (2011)	60
TABLA 18: MUNICIPIOS SELECCIONADOS ESTUDIO EFECTOS PLANEAMIENTO URBANÍSTICO.	63
FIGURA 8: SECUENCIA DEL PROCESO EVALUADOR	64
FIGURA 9: ESTRATEGIAS PROTECCIÓN DEL LITORAL: UE Y ESPAÑA. IMPULSOS 1981-2011.	70
CUADRO 19: ACTORES, CONTROVERSIAS Y CONFLICTOS, 2011	74
FIGURA 10: CONFLICTOS ENTRE ACTORES	76
FIGURA 11: MENSAJES DE LOS INTEGRANTES DEL GRUPO INTERESES ECONÓMICOS SEGÚN TIPOLOGÍA DE INTERÉS Y RELACIÓN CON GRUPO DE EXPERTOS	77
CUADRO 35: REGULACIÓN AUTONÓMICA VIGENTE SOBRE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EN MATERIA DE URBANISMO CON INCIDENCIA EN EL LITORAL Y ESPECÍFICA DE ORDENACIÓN DEL LITORAL DE CARÁCTER REGIONAL, 2011	83
CUADRO 20: “HACIA UNA GESTIÓN SOSTENIBLE DEL LITORAL” (1996-1999)	91
CUADRO 21: “PRINCIPALES LÍNEAS DE REORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE COSTAS DEL MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE” (JULIO 2004)	92

CUADRO 22: “REORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE COSTAS. ACTUACIONES DESARROLLADAS (JULIO 2004-JULIO2005)”	92
CUADRO 23. “ESTRATEGIA PARA LA SOSTENIBILIDAD DE LA COSTA. DIAGNÓSTICO Y LÍNEAS DE ACTUACIÓN. UNA NUEVA POLÍTICA DE COSTAS” (31 DE OCTUBRE DE 2007)	93
TABLA 32: EVOLUCIÓN DE SUPERFICIE ARTIFICIAL EN HECTÁREAS SEGÚN CORINE LAND COVER POR FRANJAS DE CERCANÍA A LA COSTA	102
TABLA 33: VALORACIÓN DE VULNERABILIDAD DE LOS 19 MUNICIPIOS OBJETO DE ESTUDIO (2011)	106
CUADRO 36: TRATAMIENTO DEL DPMT Y SERVIDUMBRES LC EN EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO DE LOS DIECINUEVE MUNICIPIOS SELECCIONADOS	109
CUADRO 37: RETOS DE LA PROTECCIÓN DEL DPMT DESDE LA PERSPECTIVA DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO MUNICIPAL POR MUNICIPIOS.	110
FIGURA 13: SUPERFICIES ARTIFICIALES EN ESPAÑA 1987-2005 Y SUPERFICIES PROTEGIDAS	113
FIGURA 14: MAPA DE LUGARES DE INTERÉS COMUNITARIO (LIC) MARINOS	114
FIGURA 15: MAPA DE LUGARES DE INTERÉS COMUNITARIO (LIC) MARÍTIMOS - TERRESTRES EN EL MEDITERRÁNEO Y ATLÁNTICO	114
FIGURA 16: MAPA DE LIC MARÍTIMO- TERRESTRES EN EL CANTÁBRICO Y ATLÁNTICO	115
FIGURA 17: PROPUESTA DE MAPA DE 41 ZEPAS MARINAS	115
GRÁFICO 7: RELACIÓN ENTRE INVERSIÓN, TRÁFICO TOTAL Y CIFRA DE NEGOCIO EN PUERTOS DEL ESTADO	118
FIGURA 12: IMPLEMENTACIÓN DE INTERVENCIONES PÚBLICAS SOBRE EL DPMT	126
CUADRO 24: RESULTADOS DE LA ACTIVIDAD DEL MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE EN COSTAS. 1996-1999.	128
CUADRO 25: BALANCE DEL MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE EN COSTAS. 2004-JULIO 2005.	130
GRÁFICO 8: EVOLUCIÓN ANUAL DESLINDE DPMT (EN METROS), DESDE LA PROMULGACIÓN DE LA LC DE 1988 HASTA DICIEMBRE DE 2010.	134
TABLA 4: DATOS DEMOGRÁFICOS DE LAS PROVINCIAS CORRESPONDIENTES A LAS OCHO DEMARCACIONES DE COSTAS.	136
TABLA 5: DENSIDAD DE POBLACIÓN, 2010	137
CUADRO 29: IMPACTOS SOBRE EL LITORAL POR DEMARCACIÓN/SERVICIO PROVINCIAL, 2011	138
GRÁFICO 9. TIPO Y GRADO DE IMPACTO EN EL LITORAL SEGÚN FRANJA COSTERA, 2011	139
TABLA 6: KM. DE DPMT CON PROTECCIÓN AMBIENTAL, 2011	140
TABLA 7: EVOLUCIÓN DE LA SUPERFICIE ARTIFICIAL (HA) EN LA COSTA DE PONTEVEDRA, POR FRANJAS Y PERIODOS.	140
TABLA 8: EVOLUCIÓN DE LA SUPERFICIE ARTIFICIAL (HA) EN LA COSTA, DE ASTURIAS POR FRANJAS Y PERIODOS.	141
TABLA 9: EVOLUCIÓN DE LA SUPERFICIE ARTIFICIAL (HA) EN LA COSTA DE CANTABRIA, POR FRANJAS Y PERIODOS.	141
TABLA 10: EVOLUCIÓN DE LA SUPERFICIE ARTIFICIAL (HA) EN LA COSTA DE VALENCIA, POR FRANJAS Y PERIODOS.	142
TABLA 11: EVOLUCIÓN DE LA SUPERFICIE ARTIFICIAL (HA) EN LA COSTA DE ALMERÍA, POR FRANJAS Y PERIODOS.	142
TABLA 12: EVOLUCIÓN DE LA SUPERFICIE ARTIFICIAL (HA) EN LA COSTA DE CÁDIZ, POR FRANJAS Y PERIODOS.	142
TABLA 13: EVOLUCIÓN DE LA SUPERFICIE ARTIFICIAL (HA) EN LA COSTA DE SANTA CRUZ DE TENERIFE, POR FRANJAS Y PERIODOS.	143
TABLA 14: EVOLUCIÓN DE LA SUPERFICIE ARTIFICIAL (HA) EN LA COSTA DE LAS PALMAS, POR FRANJAS Y PERIODOS.	143
TABLA 15: RPT, DESGLOSE Y PRINCIPALES PROBLEMAS, 2011.	145
TABLA 16: VIGILANTES DE COSTAS Y AGENTES MEDIOAMBIENTALES, 2011.	146
TABLA 17: EVOLUCIÓN E INCREMENTOS (%) DE DOTACIÓN PRESUPUESTARIA EN GASTOS CORRIENTES POR DEMARCACIÓN (200-2010)	147
TABLA 18: TASAS SEGÚN CONCEPTO Y DEMARCACIÓN (2009)	148
GRÁFICO 10: EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN CAPÍTULO VI POR GRANDES GRUPOS (OBRAS-PROYECTOS Y DESLINDES- ESTUDIOS), 1996-2010(MILLONES DE EUROS)	149
GRÁFICO 11: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA INVERSIÓN (CAPÍTULO VI) SEGÚN OBJETIVOS (1996-2004, 2005-2010)	150

GRÁFICO 12: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA INVERSIÓN POR OBJETIVOS Y PERIODOS: 1996-2004 Y 2005-2010	151
GRÁFICO 13: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA INVERSIÓN SEGÚN OBJETIVOS Y FRANJA COSTERA: 1996-2004 Y 2005-2010.	152
GRÁFICO 14: DESVIACIONES RESPECTO DE LA MEDIA EN INVERSIÓN POR GRANDES GRUPOS (OBRAS-PROYECTOS Y DESLINDES - ESTUDIOS) DE LAS DEMARCACIONES ANALIZADAS, 1996-2004, 2005-2010	153
GRÁFICO 15: EVOLUCIÓN DE LAS INVERSIONES PARA PROYECTOS Y OBRAS (MILLONES DE €) PROVENIENTES DEL PLAN E POR DEMARCACIÓN, 2009-2011.	154
CUADRO 30: VALORACIÓN DE LOS PROGRAMAS INFORMÁTICOS Y ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA, 2011.	155
TABLA 19: LONGITUD (KM.) Y TRAMOS DE DPMT, DESLINDE APROBADO Y PENDIENTE DE APROBAR SEGÚN DEMARCACIÓN, 2011.	157
CUADRO 31: CARACTERIZACIÓN DE LA CONFLICTIVIDAD EN LOS KM/TRAMOS PENDIENTES DE DESLINDE, 2011.	158
GRÁFICO 16: LONGITUD MEDIA DESLINDADA (EN KM.) POR PERÍODO Y DEMARCACIÓN	159
TABLA 20: LONGITUD DE DPMT CON ZSP DE 20, 100 Y MÁS DE 100 METROS POR DEMARCACIONES, 2011.	160
TABLA 21: RECUPERACIÓN POSESORIA: EXPEDIENTES TRAMITADOS, RESUELTOS Y EJECUTADOS, 2000-2010.	161
TABLA 22. SUPERFICIE MEDIA (M ²) DE DPMT OCUPADA POR CONCESIONES SEGÚN DEMARCACIÓN Y PERÍODO Y TOTAL SUPERFICIE (M ²) OCUPADA POR CONCESIONES SEGÚN DEMARCACIÓN.	164
TABLA 23: NÚMERO DE CONCESIONES AFECTADAS POR EL “EFECTO 2018” POR DEMARCACIÓN/SERVICIO PROVINCIAL, 2011.	166
TABLA 24: ESTADO DE LAS CONCESIONES DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA DE LA LC SEGÚN DEMARCACIÓN, 2011.	167
TABLA 25: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS DENUNCIAS SEGÚN PROCEDENCIA (2006-2010).	168
TABLA 26: ACTIVIDAD SANCIONADORA. TIPOLOGÍA DE SANCIONES (%), MEDIAS ANUALES DE EXPEDIENTES, PROPORCIÓN DE INFRACCIONES GRAVES (2006-2010)	169
TABLA 27: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS INVERSIONES EN OBRAS SEGÚN TIPO DE DIRECTRICES Y DEMARCACIÓN (1992-2010)	171
GRÁFICO 17. PESO DE LAS INVERSIONES (%) SEGÚN TIPO DE DIRECTRICES (TRATAMIENTO DEL BORDE COSTERO O ACTUACIONES EN PLAYAS) POR DEMARCACIÓN (1992-2010)	171
GRÁFICO 18: POSICIÓN DE LAS DEMARCACIONES SELECCIONADAS RESPECTO A LA MEDIA DE OBRAS SEGÚN DIRECTRICES (TRATAMIENTO DE BORDE COSTERO O ACTUACIONES EN PLAYAS) DEL CONJUNTO DE LAS OCHO DEMARCACIONES (1992-2010).	172
TABLA 28: DESGLOSE DE INVERSIÓN “DIRECTRICES TRATAMIENTO BORDE COSTERO” SEGÚN TIPO DE ACTUACIÓN (1992-2010) POR DEMARCACIÓN	173
GRÁFICO 19: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA INVERSIÓN EN DIRECTRICES TRATAMIENTO DEL BORDE COSTERO SEGÚN TIPO DE ACTUACIÓN Y DEMARCACIÓN. (1992-2003; 2004- 2010)	173
GRÁFICO 20: PESO DE LAS ACTUACIONES EN PASEOS MARÍTIMOS SOBRE EL TOTAL DESTINADO A ACTUACIONES PARA LA TRANSFORMACIÓN Y RECUPERACIÓN DE FACHADAS MARÍTIMAS URBANAS, SEGÚN DEMARCACIÓN Y PERIODO CONSIDERADO (1992-2003, 2004-2010)	174
TABLA 29: DESGLOSE DE INVERSIÓN “DIRECTRICES ACTUACIONES EN PLAYAS” SEGÚN TIPO DE ACTUACIÓN (1992-2010) POR DEMARCACIÓN	175
GRÁFICO 21: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA INVERSIÓN EN DIRECTRICES SOBRE ACTUACIONES EN PLAYAS SEGÚN TIPO Y DEMARCACIÓN, (1992-2003; 2004- 2010)	175
CUADRO 32: CONVENIOS DE COLABORACIÓN AGE-CA Y GRADO DE PARTICIPACIÓN.	179
CUADRO 33: PARTICIPACIÓN EN ÓRGANOS COLEGIADOS DE LAS CCAA	180
TABLA 30: MEDIA ANUAL Y % DE PROPUESTAS FAVORABLES A INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO (PGOU, NNSS,..) 2000-2010.	181
GRÁFICO 22: EVOLUCIÓN DE PROPUESTAS FAVORABLES (%) POR FRANJA COSTERA, 2000-2010	182
CUADRO 34: RELACIONES CON AYUNTAMIENTOS, INSTITUCIONES Y OTROS GRUPOS DE INTERÉS	183
TABLA 26: ORDEN ARM/2656/2008. MEDIDAS EN AGUAS COSTERAS Y DE TRANSICIÓN	185
CUADRO 27: GRADO DE PARTICIPACIÓN DE LAS DEMARCACIONES EN LOS PLANES HIDROLÓGICOS DE CUENCA, 2011	187

NOTA

Los datos con los que se han realizado el análisis, la valoración, las conclusiones y recomendaciones de este informe de evaluación son los últimos disponibles y conforme la estructura ministerial existente al momento de su finalización: noviembre de 2011. Por tanto, no se ha tenido en cuenta la información ni las modificaciones normativas posteriores a dicha fecha, incluida la reestructuración ministerial operada con el Real Decreto 1823/2011, de 21 de diciembre.

I. INTRODUCCIÓN

I.1. EL MANDATO

El Consejo de Ministros, en su reunión del 23 de abril de 2010, aprobó el Plan de Trabajo para la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) para dicho año. En ese acuerdo, se detalla que será evaluado la **gestión y funcionamiento de las demarcaciones de costas para la protección del dominio público marítimo**¹². El texto aprobado recoge que:

"es objeto de esta evaluación la gestión y funcionamiento de las Demarcaciones de Costas para la protección del dominio público marítimo, en la perspectiva de su adecuación tanto a la Directiva Marco de Agua como a la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina ²."

Según se cita en el mandato, la AEVAL realizó en 2009 una evaluación de la gestión y funcionamiento de las Confederaciones Hidrográficas en la perspectiva de su adecuación a la Directiva Marco de Agua³.

"En el curso de esta evaluación se ha puesto de manifiesto la importancia del nuevo concepto de Demarcación Hidrográfica que incluye las aguas transicionales y costeras, resaltando la conveniencia de una buena coordinación entre las administraciones responsables de los dominios públicos hidrológicos y marítimos terrestres, respectivamente."

Por último, se pone de manifiesto el interés en *"conocer el grado de progreso alcanzado en España en los trabajos previos a la implantación de la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina así como las actuaciones a desarrollar para adaptar las Demarcaciones de Costas a los requerimientos de esta Directiva"*.

Este encargo se enmarca, a su vez, en la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible (EEDS), que explicita la necesidad de que algunas de sus políticas hayan de ser evaluadas por la Agencia anualmente, en concreto, en la política referida a la conservación y gestión de los recursos naturales y ocupación del territorio, que busca minimizar los daños originados en los recursos naturales y potenciar el uso eficiente y sostenible de estos recursos, fundamentales para el desarrollo económico y el bienestar social.

Esta evaluación será presentada, según el plazo indicado por el Consejo de Ministros, en el segundo semestre de 2011.

¹¹ La referencia al "dominio público marítimo", debe entenderse como "dominio público marítimo terrestre" (DPMT)

² Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de abril de 2010. Orden PRE/1645/2010, de 18 de junio, por el que se aprueban los programas y políticas públicas que serán objeto de evaluación por la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios en 2010. BOE del 22 de junio de 2010.

³ Evaluación de la Gestión y Funcionamiento de las Confederaciones Hidrográficas.

http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/Publicaciones_AEVAL/Informes/Evaluaciones_2009/E17.htm

I.2. OBJETO Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

La evaluación encargada tiene un doble objeto:

- Uno, de carácter principal, constituido por la gestión y funcionamiento de los servicios periféricos de costas (demarcaciones y servicios provinciales de costas) para la protección del Dominio Público Marítimo Terrestre (DPMT) y el grado de acomodo frente a nuevos requerimientos que plantean las Directivas Marco de Agua (DMA), y la Estrategia Marina (DMEM). No obstante los términos literales del Encargo, no puede entenderse la actividad de estas unidades administrativas sin entrar a evaluar las distintas estrategias públicas elaboradas para la ordenación del espacio litoral.
- Un segundo objeto, incorporado en parte al anterior, lo constituye la implementación de la DMEM en España, que tiene como objetivo alcanzar o mantener el buen estado ambiental del medio marino para 2020.

El artículo 132.2 de la Constitución Española (CE) establece que son bienes de dominio público estatal la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental. Todos estos bienes constituyen el DPMT.

Mientras que las demarcaciones y servicios provinciales de costas han venido gestionando la franja terrestre e intermareal del DPMT -, objeto de regulación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (LC) y Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General que la desarrolla-, el "espacio marino" de este DPMT es el que contemplan las Directivas Marco (DMA y DMEM):

- La Directiva 2000/60/CE, Marco del Agua (DMA) se ocupa de la gestión ambiental de las aguas costeras o aguas litorales junto con las aguas superficiales, continentales, de transición y subterráneas. Se transpuso en el año 2003 y establece que para cada demarcación hidrográfica⁴ ha de presentarse un plan de gestión y un programa de medidas, con la finalidad de lograr el buen estado de las aguas para el año 2015. Conviene con la LC en las aguas costeras (primera milla náutica del mar territorial a contar desde la línea de base) y de transición. Organizativamente, se estructura alrededor de las Confederaciones Hidrográficas en las cuencas hidrográficas que exceden del ámbito territorial de la CA, y en las intracomunitarias, la administración hidráulica que determine la CA.
- La Directiva 2008/56/CE, Marco sobre la Estrategia Marina (DMEM) tiene por objeto el medio marino y es de aplicación tanto al mar territorial (12 millas náuticas) como a la zona económica

⁴ Zona terrestre y marina compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas de transición, subterráneas y costeras asociadas a dichas cuencas Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas. Modificado por Real Decreto 29/2011, de 14 de enero (BOE del día 15).

exclusiva (200 millas náuticas), la plataforma continental y zona de protección pesquera del mar Mediterráneo. Se ha incorporado al ordenamiento jurídico español mediante Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino, publicada en el Boletín Oficial del Estado del día siguiente. Acuña el concepto de demarcación marina (cinco en total) como el ámbito espacial en que se desarrollará cada estrategia marina, definida como el conjunto de actuaciones encaminadas a lograr el objetivo de conseguir o mantener el buen estado ambiental del medio marino para el año 2020. Su relación con la LC y su Reglamento de desarrollo es de supletoriedad en lo que se refiere a la naturaleza y régimen del medio marino, y con la DMA, de complementariedad, con la que converge en las aguas costeras (la primera milla náutica) y en lo que se refiere al estado químico, también las aguas territoriales, en las que rige un principio de subsidiariedad y en todo caso, la norma que establezca una mayor protección ambiental.

Con esta ley se culmina el mandato de la Constitución, al regular aquellas franjas del DPMT configuradas como tal en su artículo 132.2.

En este amplio contexto, es fundamental tener en cuenta las particularidades de los distintos **ámbitos** y niveles competenciales que participan.

- **Ámbito internacional.** El derecho del mar es uno de los más importantes del derecho internacional, por la especial atención que merece delimitar los distintos intereses económicos de los países sobre las aguas marinas y sus recursos. Son numerosos los convenios internacionales de los que España es parte (directamente o como miembro de la Unión Europea) que abordan toda su compleja problemática, que cubre aspectos tan diversos como actividades de pesca, vertidos, ecosistemas y especies protegidas: Convenio para prevenir la Contaminación por los Buques –Convenio MARPOL 73/78-; en el Mediterráneo, el Convenio de Barcelona para la protección del medio marino y la zona costera del Mediterráneo de 16 de febrero de 1976 (enmendado el 10 de junio de 1995) y su Protocolo GIZC de 2008; en el Atlántico Noreste, el Convenio relativo a la Protección del Medio Ambiente Marino del Atlántico Nororiental (OSPAR) de 22 de septiembre de 1992., etc.. La coordinación entre países es imprescindible: desde la delimitación de sus aguas territoriales hasta la adopción conjunta de medidas, por su alcance global.
- **Ámbito europeo.** La Unión Europea ha liderado y promovido numerosas propuestas normativas, recomendaciones y todo tipo de documentos encaminados a la protección de la franja costera y el medio marino, abogando por una gestión integrada (gestión integrada de zonas costeras –GIZC- y política marítima integrada –PMI-). Es importante destacar la Recomendación 2002/413/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la aplicación de la Gestión Integrada de las Zonas Costeras (GIZC), el Libro Verde de la Comisión, de 7 de junio de 2006, “Hacia una futura política marítima

de la Unión: perspectiva europea de los océanos y los mares”, el Libro Azul “Hacia una política marítima integrada”, de octubre de 2007, así como las dos Directivas que forman parte del objeto del encargo.

- **Ámbito estatal.** El Estado ostenta la competencia respecto de la legislación básica en protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las CCAA de establecer normas adicionales de protección⁵ y aunque los bienes que integran el DPMT sean en todo caso de bienes de dominio público estatal, esta titularidad no lleva aparejada una total reserva competencial a favor del Estado, que comparte la gestión en el espacio litoral, franja donde se plantea una concurrencia de competencias. La LC, junto con su Reglamento de desarrollo, constituye un paso trascendental para la conservación de los recursos naturales de la franja costera, a la que han seguido otras iniciativas, en su mayoría transposición de Directivas europeas o por impulso de la UE, como la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que crea la figura de Área Marina Protegida como una de las categorías de espacios naturales protegidos y determina que éstas se integrarán en la Red de Áreas Marinas Protegidas, a la que se refiere la Ley 41/2010, de protección del medio marino.
- El ámbito autonómico tiene aquí una importancia capital: las CCAA pueden dictar normas adicionales de protección ambiental (incluida la materia de vertidos), y asumir competencias en su gestión⁶, además de las que ostentan con carácter exclusivo en materias de urbanismo, ordenación territorial y del litoral⁷. De hecho, en dos de ellas, se han formalizado los acuerdos de traspasos en materia de gestión y ordenación del litoral: Cataluña⁸ y Andalucía⁹. Por otra parte, en algunas CCAA se han aprobado planes específicos de ordenación del litoral (Asturias, Cantabria y Galicia) y son numerosos los convenios de colaboración. En definitiva, su participación es ineludible y necesaria.
- El ámbito local. Sobre su litoral¹⁰, los Municipios ejercen competencias en materia de ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, turismo y tratamiento de aguas residuales. Desarrollan un papel en la protección ambiental a través de la aplicación de ordenanzas, como las de protección del medio ambiente o reguladoras del uso y aprovechamiento de las playas, o la aplicación de la normativa estatal o autonómica o a través de la elaboración de Agendas 21.

⁵ Art. 149.1.23º de la CE. La Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino, se ha dictado al amparo de este título competencial (disposición final primera).

⁶ Art. 148.1. 3º, 6º y 8º de la CE.

⁷ Art. 114 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

⁸ Real Decreto 1378/2008, de 1 de agosto sobre ampliación de funciones y servicios traspasados a la Generalitat de Cataluña por Real Decreto 1404/2007, de 29 de octubre, en materia de ordenación y gestión del litoral (BOE de 12 de septiembre).

⁹ Real Decreto 62/2011, de 21 de enero, sobre traspaso de funciones y servicios de la AE a la CA de Andalucía en materia de ordenación y gestión del litoral (BOE de 11 de febrero).

¹⁰ Artículo 25.2. letras d), f) y m) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen local y art. 115 de la ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

La evaluación ha tenido en cuenta, por tanto, la elevada **complejidad** que confluye en la política de protección del DPMT, y en especial, en la franja costera, donde convergen los tres niveles de administración, junto a diferentes intereses económicos directos tales como los urbanísticos e inmobiliarios, intensamente relacionados con los turísticos, además de portuarios y los pesqueros, sin olvidar los estrictamente relacionados con la política de conservación y biodiversidad.

Por lo que respecta al **alcance** de la evaluación, para analizar y valorar el papel de las demarcaciones de costas se han seleccionado 8 servicios periféricos (de un total de 23) de acuerdo con la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, que, por un lado, ofrecen una casuística variada, con diferentes presiones antrópicas, diferentes condiciones ecológicas, tanto del Mediterráneo como del Atlántico y Cantábrico, y por otro, representan las cinco demarcaciones marinas creadas por la Ley de protección del medio marino que transpone la DMEM.

Los servicios periféricos de costas (demarcaciones y servicios provinciales) objeto de estudio son:

- Servicio Provincial de Costas en Pontevedra
- Demarcación de Costas en Asturias
- Demarcación de Costas en Cantabria
- Demarcación de Costas en Valencia- Valencia
- Servicio Provincial de Costas de Almería
- Demarcación de Costas de Andalucía Atlántico - Cádiz
- Demarcación de Costas en Canarias –Las Palmas
- Servicio Provincial de Costas en Santa Cruz de Tenerife

I.3. OBJETIVO, JUSTIFICACIÓN Y UTILIDAD DE LA EVALUACIÓN

Objetivo

De la literalidad del encargo, la finalidad de la evaluación es valorar el papel que desarrollan los servicios periféricos de costas (demarcaciones y servicios provinciales de costas) en la gestión y protección del DPMT y su grado de ajuste en el marco de las nuevas atribuciones que derivan de las Directivas europeas (DMA y DMEM), así como la implementación de la DMEM.

Sin embargo, ello exige necesariamente contextualizar las intervenciones de la AGE en la costa a partir de la LC y más concretamente, en su franja terrestre, espacio donde se proyecta la actividad de estas unidades periféricas.

Justificación

Transcurridos más de veinte años desde la promulgación de la LC, interesa realizar un balance de su aplicación y de lo actuado en su cumplimiento, del grado de consecución de los objetivos fijados en esta normativa y en las diferentes estrategias que se han ido adoptando desde su aprobación hasta la actualidad para la protección del litoral y su encaje a nivel europeo, además de analizar las presiones a las que se ve sometido, el impacto y las consecuencias ambientales que producen sus usos y prácticas de ocupación producto del desarrollo económico y los efectos del cambio climático en esta franja especialmente sensible, objeto de gestión de las demarcaciones y servicios provinciales de costas.

Con la transposición de la DMA, la regulación de costas confluye con la de aguas en la gestión ambiental de las aguas costeras y de transición. En parte, su análisis se abordó en la evaluación de las Confederaciones Hidrográficas, por lo que su tratamiento en la presente se limitará a la zona de concurrencia, aunque puede proporcionar información de interés al tener una mayor implementación, con normativa de desarrollo¹¹ que recoge medidas de importante calado.

Por último, nos encontramos en el medio marino, con una superficie aproximada de 1 millón de Kilómetros cuadrados, prácticamente carente de regulación y objeto de la DMEM, novedosa y de reciente transposición, en su fase inicial de implementación y por tanto, un calendario a cumplir en su mayor parte, al no haber vencido los plazos de las actuaciones que demanda para conseguir su objetivo. Su análisis se centra en el grado de cumplimiento de su calendario fijado, la adecuación de las actuaciones a los requerimientos europeos, para favorecer la toma de decisiones, entre otras, la adaptación de la actual estructura administrativa a las nuevas atribuciones en la gestión del DPMT.

Utilidad

La evaluación pretende ser útil para:

- Evaluar el grado de adecuación y preparación de las demarcaciones y servicios provinciales de costas a los nuevos requerimientos derivados de las DMA y DMEM
- Contribuir al aprendizaje mutuo al trabajar con los gestores de las diferentes políticas en las demarcaciones (hidrológicas y marítimas) y en los Servicios Centrales del MARM
- Buscar fórmulas de coordinación de las administraciones responsables de los dominios públicos (hidrológico -DPH- y marítimo terrestre DPMT-) y aquellas otras con competencias que afectan a la gestión de este último

¹¹ Orden ARM 2656/2008, de 10 de septiembre, que aprueba la instrucción de planificación hidrológica (BOE de 22 de septiembre).

- Verificar la coherencia y complementariedad de los trabajos realizados para la implementación de la DMEM con la normativa interna de carácter sectorial en la que incide o por la que es afectada
- Propiciar la participación de los diferentes actores implicados y, contribuir a la eficiencia y eficacia de esta política y la racionalización del gasto público, y
- Contribuir a la transparencia y la rendición de cuentas, elementos claves de la gobernanza.

El enfoque de la evaluación que se aborda en capítulo III de este Informe y el análisis del punto IV tratan de abordar con una mirada distinta a la tradicional de la sociedad civil y el conjunto de las administraciones públicas (aapp) los problemas del litoral y las zonas costeras cuya gestión demanda alguna forma de integración con la de las zonas marinas. Este nuevo enfoque conlleva una concepción de la gestión de ambas materias asimismo integrada, lo que no puede entenderse como únicas o unificadas.

El informe se estructura en cinco capítulos. Además de este capítulo introductorio, en el segundo se reconstruye la lógica de las intervenciones públicas para la protección del litoral y se efectúa una descripción de las demarcaciones y servicios provinciales de costas como instrumentos de implementación de estas intervenciones. En el tercer capítulo se efectúa una breve descripción del enfoque evaluativo aplicado así como de la metodología y herramientas utilizadas en la evaluación y en el cuarto se presentan las evidencias que se han obtenido a lo largo del proceso de evaluación. Finalmente el informe concluye con un capítulo de conclusiones y recomendaciones.

II. LA LÓGICA DE LAS INTERVENCIONES PÚBLICAS PARA LA PROTECCIÓN DEL LITORAL

II.1. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN SOBRE EL LITORAL¹² ESPAÑOL

España constituye un país eminentemente costero: 10 de las 17 Comunidades Autónomas cuentan con litoral (ocho peninsulares y los dos archipiélagos), además de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Entre todas ellas, suman 26 provincias, de las cuales 24 disponen de frente costero (algunos autores hablan de 25 al incluir Sevilla).

Por CCAA y provincias, la longitud en kilómetros (lineales) de la costa española se refleja en la siguiente tabla. La longitud de costa que se maneja en todos los textos con carácter general es aproximadamente de unos **8.000 kilómetros lineales**.

Tabla 1: Longitud costa (Km.) por provincias y comunidades autónomas

LONGITUD COSTA km. (Fuentes: INE -1985, IGN y MARM 2007)							
PROVINCIAS	INE	IGN	MARM	INE	IGN	MARM	CCAA
Guipúzcoa	84	92	235	192	246	515	País Vasco
Vizcaya	108	154	280				
Cantabria	211	284	615	211	284	615	Cantabria
Asturias	334	401	657	334	401	657	Principado de Asturias
Lugo	120	144	220				Galicia
A Coruña	786	956	1090	1.195	1.498	1.885	
Pontevedra	289	398	575				
Huelva	111	122	515				
Cádiz	252	285	493				Andalucía
Málaga	161	175	168	812	910	1.501	
Granada	71	79	80				
Almería	217	249	245				
Murcia	208	274	272	208	274	272	Murcia
Alicante	212	244	274				Comunidad Valenciana
Valencia	109	135	126	437	518	524	
Castellón	116	139	123				
Tarragona	216	278	327				Catalunya
Barcelona	101	161	140	515	699	756	
Girona	198	260	289				Illes Balears
Illes Balears	910	1.428	1.328	910	1.428	1.328	
Las Palmas	608	815	740				Canarias
Santa Cruz Tenerife	518	768	676	1126	1583	1416	
TOTAL	5.940	7.841	9.470	5.940	7.841	9.470	
Ceuta	20	26	23				
Melilla	9	12	7				
Chafarinas	8						
Vélez de Gomera	1						
TOTAL	5.978	7.879	9.500				

Nota: La longitud de costa varía según la fuente documental consultada dentro del propio MARM. Así, en la Memoria relativa al ejercicio 2009, fija la longitud de DPMT en 10.157,32 Km.

Fuente: Elaboración propia a partir de INE (1985), IGN y MARM (2007).

¹² El concepto de "litoral" al que se refiere este apartado es el que se recoge en las páginas 22-23.

II.1.1 Descripción y caracterización socioecológica del litoral¹³

Características físicas del litoral español

Las importantes dimensiones del área litoral en España quedan reflejadas en la tabla anterior y si, como señalan los profesores Barragán y Barrera (2011), a la superficie de los municipios costeros se le añade la correspondiente a las aguas interiores y territoriales, el litoral puede suponer hasta una **cuarta parte del territorio nacional**.

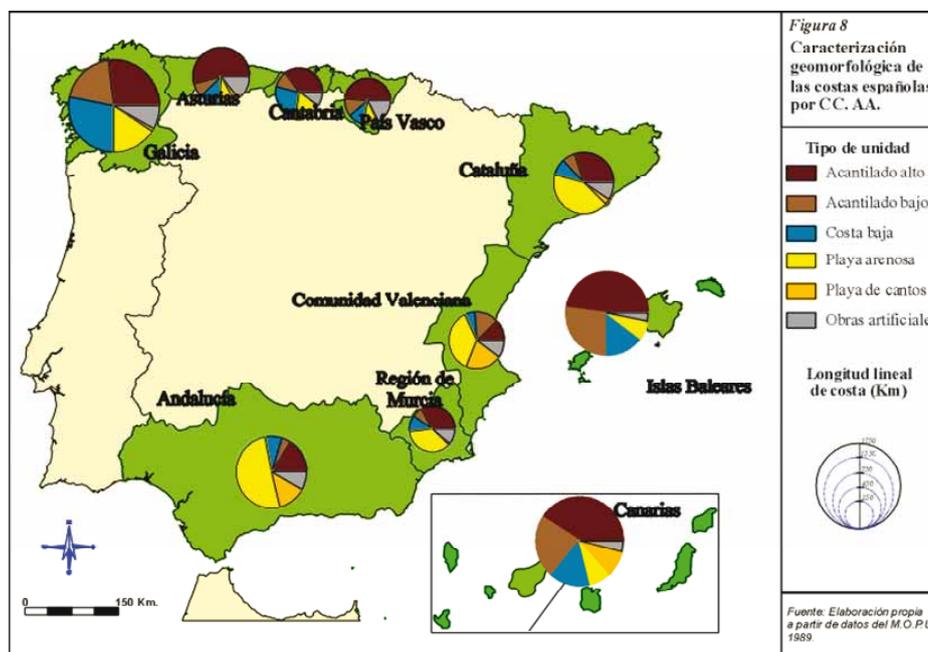
Tabla 2: Magnitudes superficiales del litoral español

Criterio delimitación	Límites	Total (Km2)	Terrestre (Km2)	Marino (Km2)
Físico I (topobatimétrico)	hasta isohipsa 100 m. hasta isóbata 50 m.	58.400	35.750	22.650
Físico II (batimétrico)	hasta isóbata 200 m.	170.500	-----	170.500
Jurídico-administrativo I	municipios y aguas interiores	57.400	42.400	15.000
Jurídico-administrativo II	>100.000 Km. aguas territoriales	1.319.400	-----	1.219.000 ZEE
Métrico I terrestre	Franja < 2 Km.	10.000	10.000	-----
Métrico II terrestre	Franja < 5 Km.	21.500	21.500	-----
Métrico III terrestre	Franja < 10 Km.	37.000	37.000	-----
Métrico IV terrestre	Franja < 25 Km.	73.500	73.500	-----

Fuente: Barragán y Barrera, 2011. Evaluación de los ecosistemas del milenio de España.

En cuanto a su caracterización geomorfológica el litoral español presenta una importante diversidad que se refleja en el siguiente mapa.

Figura 1: Caracterización geomorfológica de las costas españolas por CCAA



Fuente: Barragán y Barrera 2011. Evaluación de los Ecosistemas del Milenio de España.

¹³ Este epígrafe casi en su totalidad está extraído del estudio de los profesores Barragán y Barrera: *Evaluación de los ecosistemas del milenio de España*, 2011.

Tipología de usos del litoral

- Los **usos productivos vinculados al sector primario, extractivos, agropecuarios, forestales o pesqueros**, son usos en retroceso en la medida que entran en contradicción muchas veces con las nuevas demandas del sector de la construcción y de servicios turísticos, más dinámicos. Este tipo de usos provoca menos transformaciones del territorio litoral, menor degradación ambiental que los demás usos y actividades antrópicas con las que compiten y que se desarrollan en la franja litoral.
- Los **usos del sector industrial** cuando se ubican en el litoral están generalmente vinculados, cuando no integrados, a grandes infraestructuras portuarias que se apoyen mutuamente, generando fuertes sinergias económicas. Existe una tendencia al crecimiento de estas grandes infraestructuras y el suelo industrial y logístico asociado.
- El **uso residencial** tradicionalmente se ha concentrado en las ciudades y pueblos. En torno a las grandes ciudades se ha ido generando un fenómeno de desarrollos periurbanos que acaban desembocando en conurbaciones metropolitanas.

El modo de implantación de los núcleos urbanos residenciales es bien diferente observándose dos modelos:

- Núcleos urbanos abiertos, caracterizado por: 1) Ocupación territorial extensiva y dispersa y 2) tipología residencial de vivienda unifamiliar aislada o adosada, en parcela independiente.

Este modelo se localiza en la cornisa cantábrica y noratlántica y está constituido por redes de caminos con núcleos edificados en sus puntos de encuentro y viviendas asociadas o agrupadas en los caminos. El núcleo urbano principal y en su caso otros núcleos menores originales, se integran en estas redes sin solución de continuidad y en general se sitúan sobre la costa vinculados a instalaciones portuarias tradicionalmente ligadas a la actividad pesquera.

- Núcleos urbanos compactos, caracterizado por: 1) Ocupación territorial intensiva y concentrada y 2) tipología residencial colectiva.

Este modelo es característico de los municipios costeros mediterráneos y del litoral andaluz suratlántico, y en las Islas Canarias.

En el Mediterráneo, los núcleos urbanos originales suelen estar distanciados de la costa hacia el interior entre 2 y 5 kilómetros, pues al ser la costa muy baja y arenosa y sin apenas resguardos, es poco apta para grandes infraestructuras portuarias y ha sido históricamente muy accesible a incursiones agresivas de todo tipo. En el caso de litoral valenciano, la geografía ha contribuido a

esta ubicación retranqueada de los núcleos urbanos históricos, al existir tras la línea de playa y las cadenas dunares a ella asociadas, un conjunto de humedales -marjales, lagunas litorales y albuferas- rodeados de valiosos suelos para cultivo hortofrutícola.

En Almería, también tienen sus núcleos urbanos tradicionales retirados hacia el interior o situados en cotas altas menos accesibles. En Cádiz son la excepción, al situarse los núcleos urbanos sobre la costa.

En las Islas Canarias, el modelo de núcleo urbano imperante es compacto y retirado de la costa hacia el interior. La presencia de grandes ciudades tiende a generar un fenómeno de concentración metropolitana.

- **Uso turístico y vacacional.** Es sin duda la generalización del fenómeno del turismo de masas, y de las viviendas de vacaciones o segundas viviendas familiares, el factor determinante de la progresiva transformación territorial y degradación ambiental de la franja litoral.

Esta nueva demanda, que se inicia en la década de los sesenta del siglo pasado, se ha incrementado de forma exponencial en este medio siglo, incentivada por la mejora de las infraestructuras de comunicación y transporte, sobre todo la viaria y aeroportuaria, y el progresivo abaratamiento relativo de los viajes. Es este uso precisamente el que genera la mayor presión para la implantación de grandes infraestructuras de transporte que aumentan la accesibilidad al territorio litoral y consumen gran cantidad de suelo.

Nuestro país se ha convertido en una potencia turística, cuya principal fortaleza se basa en una oferta de sol y de playa, lo que afecta al litoral, al tiempo que está sometida a una fuerte estacionalidad.

Servicios que proporcionan los ecosistemas del litoral

Las áreas litorales constituyen uno de los sistemas socioecológicos más importantes del territorio nacional por cuanto rinden un conjunto de servicios esenciales para la comunidad, a su vez relacionados con lo que sucede en la gestión de las cuencas hidrográficas y de las cuencas oceánicas. Puede afirmarse, que el litoral español, debido a los ecosistemas que alberga y los servicios que éstos prestan, se ha configurado como un **espacio determinante de las posibilidades mismas del crecimiento económico**. En consecuencia, el estado de nuestras costas, y sus servicios, afecta, directa o indirectamente, al bienestar y calidad de vida de más de 90 millones de personas.

Los servicios que ofrecen los ecosistemas de las áreas litorales son numerosos y diversos según se aprecia en el cuadro siguiente.

Cuadro 1: Tipología de servicios proporcionados por el litoral

Tipo de servicio	Servicios	Ejemplos
ABASTECIMIENTO	Alimentación	Peces, crustáceos, moluscos, cultivos agrícolas.
	Agua	Agua para la refrigeración de industrias
	Tejidos, fibras y otros materiales bióticos	Algas de arribazón para enriquecer suelos agrícolas
	Materiales origen geótico	Arenas para regeneraciones de playas, sal marina
	Energía	Viento para energías renovables
	Reserva genética	Especies endémicas y autóctonas de ecotonos
REGULACION	Regulación climática local y regional	Disminución amplitud térmica
	Regulación del aire	Flujos de energía tierra mar
	Regulación hídrica y depuración del agua	Depuración natural de aguas en marismas
	Regulación morfosedimentaria.	Control erosión. Distribución materiales litosfera
	Amortiguación de perturbaciones	Absorción energía procedente medio marino
	Control biológico	Servicios de "guardería" ciertas especies de peces
CULTURALES	Conocimiento científico	Investigación sobre procesos poco conocidos
	Actividades recreativas	Turismo balneario, ocio, prácticas deportivas
	Paisaje-Servicio estético	Contemplación del mar y el borde costero
	Disfrute espiritual	Espacio para el relax y la reflexión
	Conocimiento ecológico local	Usos tradicionales de los recursos costero marinos
	Identidad cultural y sentido de pertenencia	Tradiciones locales ligadas a los espacios y recursos
	Educación ambiental	Programas especializados sobre la costa y el mar

Fuente: Barragán y Barrera, 2011. Evaluación de los Ecosistemas del Milenio de España.

Las **actividades turísticas** que, en su mayoría, se desarrollan en el litoral, son responsables de más del 10% de nuestro PIB y afectan al 12% de nuestra población activa.

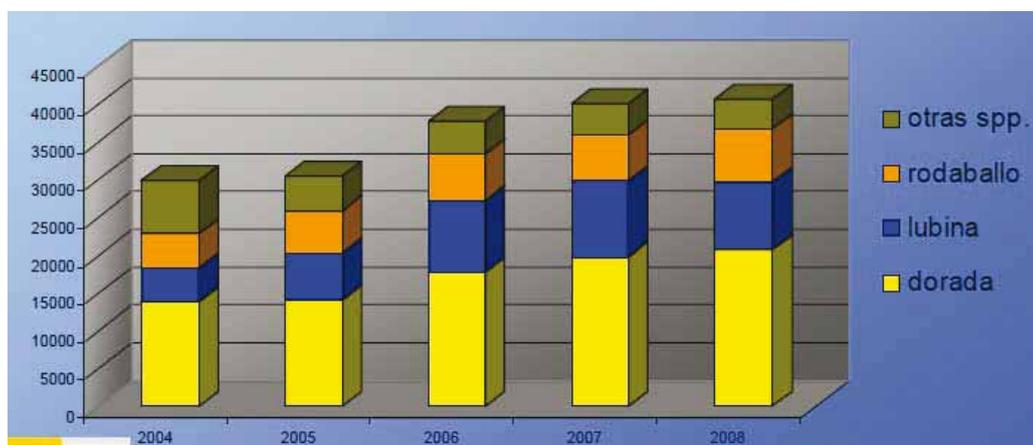
- **Servicios de Abastecimiento**

Como señalan Barragán y Barrera (2011) "la situación de los servicios ligados a la alimentación humana es muy heterogénea; dependiendo de que se haga referencia a la extracción y recolección, o que nuestro centro de interés recaiga sobre las denominadas "culturas" (acuicultura, agricultura, etc.). Sobre las primeras la evolución histórica del último medio siglo, y la situación actual, es bastante preocupante", básicamente como consecuencia de la sobreexplotación de los caladeros. Por el contrario, la producción de alimentos en áreas litorales se ha incrementado notablemente. Como señalan los autores citados "según la agrupación de empresas

del sector, Asociación Empresarial de Productores de Cultivos Marinos, APROMAR, la producción ha pasado de ser casi inexistente en 1984 a 45.000 Tm aproximadamente en 2009 (más del 90% son, por este orden, doradas, lubinas y rodaballo). La acuicultura de bivalvos, entre la que destaca por su elevada producción la de mejillones (250.000-300.000 Tm entre 2003 y 2008 según el MARM), es otro caso digno de mención”.

La agricultura de invernaderos ha ocupado más de 80.000 ha de llanuras litorales y produjo en 2006 más de 4,5 millones de toneladas de hortalizas, frutas y verduras (Barragán y Barrera, 2011).

Figura 2: Producción de acuicultura marina de peces (2004-2008 Tm.)



Fuente: Barragán y Barrera.2011. Evaluación de los Ecosistemas del Milenio de España.

- **Servicios de Regulación**

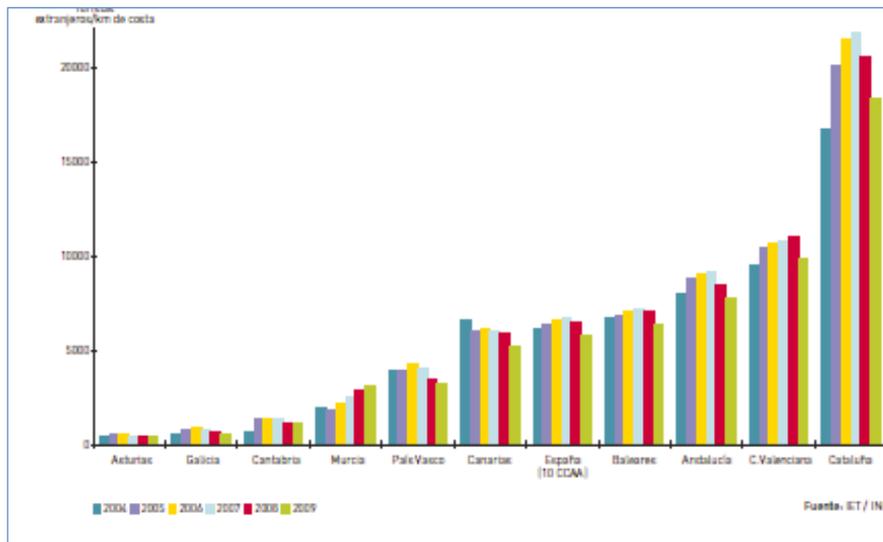
Por lo que respecta a los servicios de regulación los más afectados son:

- Regulación de perturbaciones. La desaparición de los ecosistemas litorales impide la amortiguación natural de las perturbaciones procedentes del medio marino. Esta es la razón de que en los últimos años se haya producido un notable incremento de los daños causados por temporales y otros fenómenos naturales.
- Regulación morfosedimentaria. Las consecuencias de la pérdida de servicios de regulación morfosedimentaria en España resulta muy evidente: cada vez es necesario una mayor inversión para mantener las playas con lo que podría denominarse “alimentación asistida” (Barragán y Barrera, 2011). Junto a los efectos de incremento de gasto público podrían mencionarse, a título de ejemplo, los cada vez más elevados costes de mantenimiento en que deberán incurrir algunas actividades económicas para el acondicionamiento y mantenimiento de las playas, lo que sin duda repercutirá en sus niveles de competitividad.

- **Servicios culturales**

El informe al que se viene haciendo referencia a lo largo de este epígrafe, indica que los servicios que permiten el disfrute del paisaje han mermado de manera más que preocupante. La homogeneización del paisaje derivada del proceso urbanizador de nuestras costas "resta calidad ambiental y competitividad como destino turístico atractivo". Como puede observarse en el gráfico siguiente, el número de turistas por kilómetro de playa descende en casi todas las regiones, lo que parece traducir una tendencia lenta pero continua hacia un tipo distinto de demanda turística, en la que la homogeneización y estandarización de los paisajes y de los servicios ofertados se convierte paulatinamente en un hándicap que lastra la competitividad de algunos destinos turísticos, mientras que la singularidad y diversidad natural, paisajística y cultural operan como factores de competitividad crecientes y activos para la consolidación de una oferta turística de largo plazo. Algunos de estos destinos tradicionales del turismo litoral se encuentran comprometidos en ambiciosos procesos de reconversión de las características de su oferta en los cuales los servicios culturales en sentido amplio desempeñan un papel de primer orden.

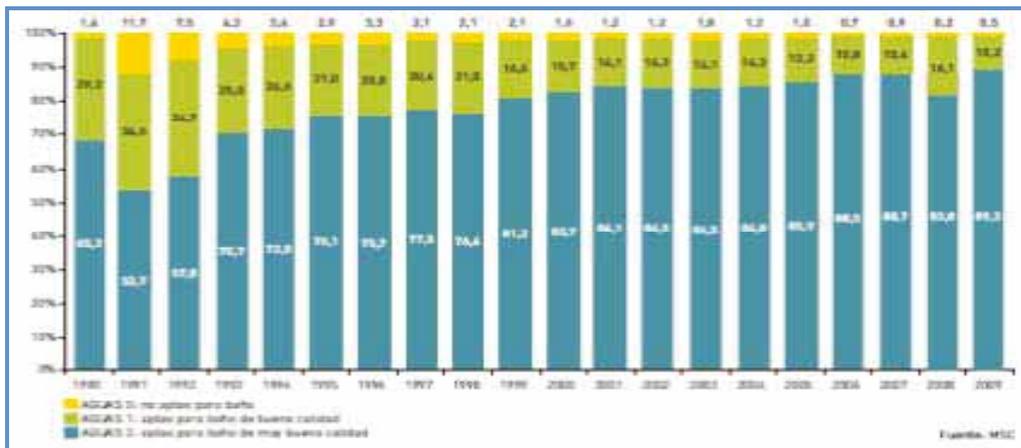
Gráfico 1: Turistas por km de costa en cada Comunidad Autónoma



Fuente: Barragán y Barrera, A partir de INE. 2011. Evaluación de los Ecosistemas del Milenio de España.

Respecto a la calidad de aguas de baño se observa la mejora, casi continuada en el tiempo, de las aguas de tipo 2 (aptas para baño de muy buena calidad), que alcanzan un 89% en 2009.

Gráfico 2: Calidad de las aguas de baño marinas



Fuente: Barragán y Barrera 2011. Evaluación de los Ecosistemas del Milenio de España a partir de MSC.

Estos servicios culturales son indispensables, al mismo tiempo, como parte de los entornos que garantizan condiciones de vida dignas a los ciudadanos con independencia del lugar en que vivan. La población residente en algunos municipios del litoral ha visto sensiblemente reducida su calidad de vida (mayor congestión urbana, encarecimiento de la vivienda y los servicios, aumento de la inseguridad, desaparición de los ámbitos primarios de vida y de los atributos culturales y comunitarios que les estaban asociados, etc.) por efecto, también, de la pérdida de algunos de estos servicios culturales.

A modo de conclusión y en relación con los servicios que dependen de los ecosistemas litorales, puede afirmarse que “en términos generales, los que dependen del buen estado de conservación del ecosistema o de procesos naturales (abastecimiento por extracción y recolección, culturales como el paisaje, así como la mayor parte de los de regulación) salen bastante peor parados que aquellos que fuerzan el ecosistema para la obtención de determinados servicios (alimentación a través de la acuicultura y agricultura intensiva, actividades recreativas y de ocio). Ello puede implicar que los segundos apoyan su éxito en el deterioro de los primeros” (Barragán y Barrera, 2011).

El cuadro siguiente contiene una evaluación global de los servicios descritos.

Cuadro 2: Evaluación Global del estado de los servicios

Tipo de servicio	Servicios	Casos	situación
ABASTECIMIENTO	Alimentación	Pesca extractiva	↓
		Marisqueo	↓
		Acuicultura	↑
		Cultivos agrícolas	↑
	Tejidos, fibras y materiales bióticos	Algas de arribazón	↓
	Materiales origen geótico	Arena	↓
		Sal marina	±
	Energía	Viento energías renovables	±
	Reserva genética	Especies endémicas y autóctonas	↓
REGULACION	Regulación climática local y regional	Disminución amplitud térmica	±
	Regulación del aire	Flujos de energía tierra mar	±
	Regulación hídrica y depuración agua	Depuración natural	↓
	Regulación morfosedimentaria.	Control erosión	↓
	Amortiguación de perturbaciones	Absorción energía medio marino	↓
	Control biológico	Servicios de "nursery"	↓
CULTURALES	Conocimiento científico	Investigación y formación	↑
	Actividades recreativas	Turismo, ocio y recreo	↑
	Paisaje-Servicio estético	Contemplación del mar y el borde costero	↓
	Disfrute espiritual	Espacio para el relax y la reflexión	↓
	Conocimiento ecológico local	Usos tradicionales de recursos costero marinos	±
	Identidad cultural, sentido pertenencia	Tradiciones locales ligadas a espacios y recursos	↓
	Educación ambiental	Programas especializados sobre costa y el mar	↑

Fuente: Barragán y Barrera 2011. Evaluación de los Ecosistemas del Milenio de España.

Estado de conservación general de los ecosistemas del litoral

El siguiente cuadro muestra algunos indicadores sobre el estado del litoral español.

Cuadro 3: Indicadores directos o indirectos del estado del litoral español

Indicador	Fuente	Año
España ha perdido el 59% de sus humedales costeros	Sociedad Española de Ornitología (SEO/BirdLife)	2.009
La proporción que corresponde a sistemas dunares de la Península Ibérica que requieren algún tipo de actuación es de un 80% del total, y tan sólo un 20% de ellos se encuentra en buen estado.	Medina, R.	2.007
En España se ha llegado a estimar que el 90% de su litoral padece problemas de erosión	Ministerio de Medio Ambiente	2.001
El 70% de las lagunas costeras están alteradas	González Pérez et al.	1.999
El estado de los caladeros nacionales es tal que, sólo entre 2006 y 2009, han dejado de faenar 1.813 buques de pesca de artes menores, lo que significa el 18% del total de la flota de este porte.	Censo Flota Pesquera, MARM	2.010

Fuente: Barragán y Barrera.2011. Evaluación de los Ecosistemas del Milenio de España.

La evaluación de los Ecosistemas del Milenio en España señala que los impulsores directos del cambio son, por orden de importancia, los siguientes:

- *El cambio de los usos del suelo.* Es, sin duda, el vector de presión más inquietante a la luz de los datos de las cinco últimas décadas.
- *La sobreexplotación y el uso de técnicas inadecuadas* para la extracción de algunos servicios de abastecimiento relacionados con especies de interés comercial.
- *Los insumos externos a los ecosistemas costeros marinos* han supuesto la degradación de las aguas litorales. La esencia de casi todos los procesos y equilibrios naturales en el ámbito geográfico analizado reside en que las aguas constituyen la mayor fuerza integradora del sistema de servicios costeros. La degradación de las aguas litorales pone en peligro el delicado equilibrio ecosistémico que es condición de su supervivencia, especialmente en algunas zonas del mediterráneo por la pérdida de especies como las praderas de posidonia.
- *La introducción de algunas especies invasoras* (que son transportadas en el agua de lastre o de las sentinas de los barcos), ha empezado a afectar de manera importante a los ecosistemas costeros marinos de España.
- Por otra parte, *el cambio climático* constituye una amenaza real y en ciernes para las áreas litorales. Resulta evidente que la subida del nivel del mar registrará aquí uno de sus efectos más visibles.

Cuadro 4: Algunos indicadores directos o indirectos de la presión sobre el litoral español

Indicador	Fuente	Año
En los últimos veinte años se ha destruido en la costa española la superficie equivalente a 8 campos de fútbol al día	Greenpeace	2.010
En la actualidad hay suelo recalificado y comprometido para construir cerca de 20 millones de viviendas		
Entre 1990 y 2000 la urbanización aumentó en un 25,4% y la población un 5%		
En 2006 había un centenar de nuevos proyectos para ampliar o construir puertos deportivos (42.000 atraques más).		
En 2010 38 ciudades españolas incumplen la normativa de depuración de aguas cuyo plazo vencía en diciembre de 2010		
La ocupación de la costa en España se ha producido de una forma espectacular: en 1987 el 16% de los dos primeros km de litoral era artificial, en el año 2000 pasó a ser el 19% y el 23% para 2005 (no se incluye Canarias).	Prieto, F.	2.009
Para el Mediterráneo los datos son más espectaculares para las mismas fechas: 22, 26 y 34% respectivamente.		
En el periodo 1991-2006 en las costas españolas se han producido 129 accidentes de buques petroleros con vertido de más de 7 Tm.	MMARM	2.008
El número de puertos deportivos construidos en España es de 355. Las CCA de Andalucía, Cataluña, Galicia y Baleares aportan, cada una, 50 puertos. Sólo en Cataluña existen 3.492 fondeaderos inventariados.	Federación Española de Asociaciones de Puertos Deportivos y Turísticos	2.009
En algunas Comunidades Autónomas más del 75% de los terrenos colindantes al mar son urbanos o urbanizables y casi el 25% del litoral es costa artificial.	MMARM	2.007
En la costa del arco mediterráneo casi un 60% de las playas está en entornos urbanizados y el 50% de la longitud de las mismas requieren actuaciones para alcanzar un buen estado		
Las playas más susceptibles al aumento del nivel medio del mar, son las que se sitúan en la cornisa Atlántica del litoral español, así como las situadas en las Islas Baleares, obteniéndose en estas zonas retrocesos del orden de 16 metros.	Medina R.	2.004
Entre el Cabo de Gata y el de San Antonio se estima que 15.000 tortugas son accidentalmente capturadas por la flota palangrera (WWF/Adena, 2003)	Marcos, P (WWF)	2.005

Fuente: Barragán y Barrera 2011. Evaluación de los Ecosistemas del Milenio de España.

Como puede apreciarse en la siguiente tabla, la intensidad de los impulsores directos es bastante considerable. La tendencia, en términos generales, también debe ser motivo de preocupación debido a que los impactos aumentan de forma rápida o muy rápida.

Tabla 3: Intensidad y tendencias según los impulsores directos de cambio en los ecosistemas litorales

ECOSISTEMA	Cambios de usos suelo	Cambio climático	Insumos externos	Especies invasoras	Explotación de recursos
litoral	Aumenta rápido	Aumenta	Continúa	Aumenta rápido	Aumenta

Intensidad de los impulsores directos del cambio

Bajo	
Moderado	
Alto	
Muy alto	

Tendencias actuales de los impulsores directos del cambio

Disminuye el impacto
 Continúa el impacto
 Aumenta el impacto
 Aumenta muy rápido el impacto

Fuente: Barragán y Barrera. 2011. Evaluación de los Ecosistemas del Milenio de España.

II.1.2. El contexto socioeconómico y su evolución

En el litoral español, que viene a representar el 7% del territorio nacional, vive el 44% de la población, a la que se une el 80% del total de turistas en España lo que implica un índice de ocupación y densidad demográfica muy elevados, especialmente en los meses de estío.

Los dos sectores que determinan la problemática principal del litoral son el **peso del sector turístico y la expansión del sector inmobiliario** y la importancia del **transporte marítimo** (el 85% de las importaciones y el 70% de las exportaciones).

Las actividades económicas que se localizan en el litoral (sector inmobiliario, turismo, pesca, agricultura de regadío, infraestructuras portuarias generales y deportivas, depuradoras, desaladoras, plantas de generación de energía eléctrica, etc.) están caracterizadas, en general, por su alto consumo de agua, energía y recursos naturales lo que además de contribuir a encarecer el precio del suelo en el litoral, comporta complejos procesos de mantenimiento de los ecosistemas litorales que alimentan la espiral de costes y precios para la prestación de los servicios a las administraciones territoriales.

La disminución del peso del sector "extractivo" (pesca y agricultura) consecuencia de los procesos de reestructuración de las Políticas Agraria y Pesquera Común y del sector industrial -muy localizado en el litoral- por efecto de los procesos de reconversión industrial derivados del ingreso en la UE, unida a la expansión del desarrollo urbanístico y del sector inmobiliario y al incremento de las infraestructuras portuarias y por consiguiente al aumento de las demandas de abastecimiento de energía y materias primas por transporte marítimo y, en fin, a los efectos de los procesos de deslocalización industrial derivados la globalización de las últimas décadas, ha configurado las economías del litoral como economías de servicios, con elevados índices de densidad demográfica, de ocupación del suelo y de demanda creciente de servicios de naturaleza urbana

Como consecuencia de todo lo anterior, las finanzas locales están sometidas a fuertes tensiones para la financiación de los gastos corrientes y de inversión precisos para la dotación de una demanda creciente de servicios, factor éste que ha contribuido a favorecer procesos de expansión urbanística tendentes, entre otros objetivos, a encontrar medios seguros y rápidos de financiación. Dicha expansión urbanística ha alimentado, a su vez, la espiral de demandas de servicios al tiempo que ha inducido procesos de endeudamiento sostenidos con los ingresos corrientes derivados de la propia expansión que, cuando se ha frenado, ha colocado a estas administraciones ante situaciones de auténticas crisis fiscales.

II.2. DE LA PROTECCIÓN DE LA COSTA A LA PROTECCIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE

Pese a la amplitud de nuestro medio marino (el total de aguas marinas bajo la jurisdicción española se estima en algo más de 1 millón de kilómetros cuadrados¹⁴), su protección ambiental durante mucho tiempo ha sido objeto de atención a nivel internacional¹⁵, pasando sólo en fechas muy recientes a ser impulsada por la UE.

En España la mayor parte de las disposiciones y estrategias para la protección del dominio público marítimo terrestre (DPMT) se han centrado en la franja costera, situada a un lado y otro del contacto tierra-mar.

II.2.1. El concepto de DPMT

El concepto de DPMT como lo conocemos hoy en día se recoge en la **Constitución española de 1978** (CE) y se desarrolla en la Ley de Costas de 1988, con la particularidad que la Constitución se refiere a bienes de dominio público estatal.

Constitución española de 1978

Art. 132.2 "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**"

Los bienes que integran este dominio público estatal se definen¹⁶ como sigue:

¹⁴ Estimación de la superficie del mar territorial y zona económica exclusiva. España se sitúa por extensión de jurisdicción marítima entre los primeros 35 países en el ranking mundial y el 7º entre los europeos.

¹⁵ A nivel internacional destacar: Convenio MARPOL 73/78, para prevenir la Contaminación por los Buques, Convenio de Barcelona para la protección del medio marino y la zona costera del Mediterráneo (del que nacen la ZEPIM: zonas especialmente protegidas de importancia para el Mediterráneo) y Convenio OSPAR, relativo a la protección del medio ambiente marino del Atlántico Nororiental.

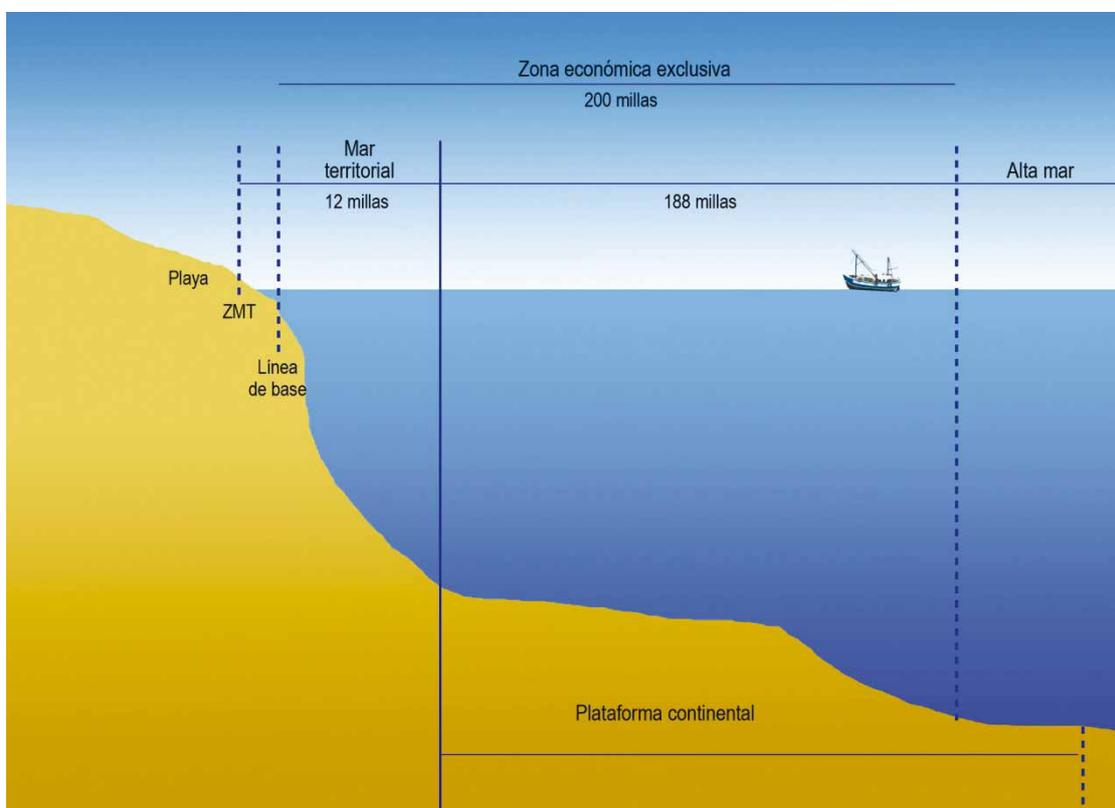
¹⁶ ¹⁶ A nivel internacional destacar: Convenio MARPOL 73/78, para prevenir la Contaminación por los Buques, Convenio de Barcelona para la protección del medio marino y la zona costera del Mediterráneo (del que nacen la ZEPIM: zonas especialmente protegidas de importancia para el Mediterráneo) y Convenio OSPAR, relativo a la protección del medio ambiente marino del Atlántico Nororiental.

¹⁶ Se recogen en el actual Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, en su art.8: " Son zonas en las que España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción, además de las aguas interiores marítimas, el mar territorial, la zona contigua y la zona económica exclusiva". Real Decreto-Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre (BOE de 20 de octubre). El mar territorial también se define en su propia Ley sobre mar territorial 10/1977, de 4 de enero (BOE de 8 de enero). La plataforma continental se define de acuerdo con la Convención de Ginebra sobre la Plataforma Continental, de 29 de abril de 1958.

Zona marítimo terrestre : espacio entre la línea de bajamar y el límite hasta donde llegan las olas en los mayores temporales conocidos. Esta zona se extiende asimismo por las márgenes de los ríos hasta el sitio donde se hagan sensibles las mareas, e incluye las zonas húmedas bajas (marismas, albuferas)
Playas : zonas de depósito de arenas, incluidas las dunas, formadas por la acción del mar o del viento marino, u otras causa naturales o artificiales
Mar territorial : aquél que se extiende hasta una distancia de doce millas náuticas contadas a partir de las líneas de base desde las que se mide su anchura.
Zona Económica Exclusiva : también llamado "mar patrimonial", es la zona contigua que se extiende desde el límite exterior del mar territorial hasta una distancia de doscientas millas náuticas contadas a partir de las líneas de base desde las que se mide la anchura de aquél.
Plataforma Continental : se corresponde con el lecho del mar y el subsuelo de las zonas submarinas adyacentes a las costas pero situadas fuera de zona de mar territorial, hasta una profundidad de 200 metros, o más allá de este límite, hasta donde la profundidad de las aguas suprayacentes permita la explotación de los recursos naturales de dichas zonas; y también el lecho del mar y el subsuelo de las regiones submarinas análogas, adyacentes a las costas de islas.

Una representación gráfica de los mismos se recoge en la figura siguiente.

Figura 3.- DPMT según Constitución Española de 1978



Fuente: B. García. AEVAL.

A su vez, la **Ley de Costas de 1988** de forma más pormenorizada relaciona los bienes que integran el DPMT:

LEY DE COSTAS 1988

Artículo 3. Son bienes de DPMT estatal (...): 1. La **ribera del mar y de las rías (...)** 2. El **mar territorial y las aguas interiores**, con su lecho y subsuelo (...) 3. Los **recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental**

Ribera del mar y de las rías incluye: 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 de pleamar máxima viva equinoccial. 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.

También se incluyen 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 causa naturales o artificiales.

Aguas interiores : son aguas interiores marítimas españolas las situadas en el interior de las líneas de base del mar territorial, que constituyen su límite interior

Así pues, las playas y zona marítimo-terrestre que se citan en la CE pueden no coincidir con el concepto de "ribera del mar y de las rías", que se recoge en la Ley de Costas, pero forman parte del mismo.

La LC sigue enumerando en los dos artículos siguientes otros bienes que integran el DPMT estatal:

LEY DE COSTAS

Art. 4. Pertenecen asimismo al DPMT estatal:

1. Las accesiones a la ribera del mar por depósito de materiales o por retirada del mar, cualesquiera que sean las causas.
2. Los terrenos ganados al mar como consecuencia directa o indirecta de obras, y los desecados en su ribera.
3. Los terrenos invadidos por el mar que pasen a formar parte de su lecho por cualquier causa.
4. Los acantilados sensiblemente verticales, que estén en contacto con el mar o con espacios de dominio público marítimo-terrestre, hasta su coronación.
5. Los terrenos deslindados como dominio público que por cualquier causa han perdido sus características naturales de playa, acantilado, o zona marítimo-terrestre (...)
6. Los islotes en aguas interiores y mar territorial.
7. Los terrenos incorporados por los concesionarios para completar la superficie de una concesión de dominio público marítimo-terrestre que les haya sido otorgada, cuando así se establezca en las cláusulas de la concesión.
8. Los terrenos colindantes con la ribera del mar que se adquieran para su incorporación al dominio público marítimo-terrestre.
9. Las obras e instalaciones construidas por el Estado en dicho dominio.
10. Las obras e instalaciones de iluminación de costas y señalización marítima, construidas por el Estado cualquiera que sea su localización, así como los terrenos afectados al servicio de las mismas (...)
11. Los puertos e instalaciones portuarias de titularidad estatal.

LEY DE COSTAS. Art. 5. Son **también de dominio público estatal** 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, salvo las que 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, conforme a lo dispuesto en los artículos 3 y 4.

En consecuencia, la "costa" es uno más (zona marítimo-terrestre y playas) del conjunto de los bienes que integran el DPMT. A su vez, "litoral" es un concepto más amplio que "costa"¹⁷ y que va más allá de la franja terrestre del de DPMT en dirección a tierra:

¹⁷ La propia Exposición de Motivos de la LC equipara costa y litoral.

- Por costa¹⁸ se entiende una “estrecha franja que está o puede estar en contacto con el mar”¹⁹. Se corresponde con la zona intermareal o la zona marítimo- terrestre que recoge la CE.
- El litoral se define como la “franja de interacción tanto desde un punto de vista físico y biológico como social y económico, entre la tierra y el mar”. Su amplitud es mayor que la señalada para la costa, tanto en la franja terrestre (variable hasta unos 12 kilómetros) como en el espacio marítimo (desde la línea de costa hasta el mar territorial y las aguas exteriores)²⁰.

Las intervenciones públicas tradicionalmente se han focalizado en la franja costera, lo que hace que, a efectos de esta evaluación, el centro de atención sea la franja litoral, en el entendimiento de que aún así no se abarca la totalidad de los bienes que integran el DPMT.

II.2.2. Evolución de las intervenciones públicas en la protección del litoral en España y Europa

La promulgación de la **Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas**²¹ (LC) marca un antes y un después en el proceso de intervención pública sobre el tratamiento del litoral español. Esta ley supone el primer paso para la protección del litoral desde una perspectiva ambiental, impulsada en su mayor parte desde instancias internacionales y europeas.

II.2.2.1. Regulación previa a la Ley de Costas 1988

Hasta esta regulación, predominó una visión estrictamente economicista y de signo privatizador, que propició un uso indiscriminado de la franja del litoral y su consiguiente deterioro. Así, por ejemplo, el tratamiento otorgado a las marismas, consideradas a principios del siglo XX como un foco de enfermedades y por ello, objeto de desecación con fines agrícolas, ganaderos, de extracción de sal y urbanísticos. Conviene recordar que la Ley Cambó de 24 de julio 1918 sobre desecación de lagunas, marismas y terrenos pantanosos no se derogó hasta el año 1985 (fecha de promulgación de la primera Ley de Aguas).

En los años 50, con el desarrollo del turismo de masas en España se prioriza el binomio sol y playa, que se concentra fundamentalmente en las

¹⁸ Resulta muy interesante la definición “zona costera” del Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo, que se recoge en su epígrafe correspondiente.

¹⁹ Instituto del Territorio y Urbanismo (ITUR). “Análisis del litoral español. Diseño de políticas territoriales”. MOPU. Madrid, 1987.

²⁰ Sin embargo, en el Programa 456D Actuación en la costa de los Presupuestos Generales del Estado 2011 define la costa como una parte del territorio que se extiende desde las zonas terrestres de las diferentes formaciones litorales, hasta el mar territorial y las aguas exteriores”. De nuevo, equipara costa y litoral.

²¹ BOE de 29 de julio.

costas mediterráneas e insulares: Baleares y Canarias, con un crecimiento de 17,7% anual y del 14,7% en los años sesenta.

Con la pretensión de ordenar el proceso turístico, se aprueba la **Ley sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional**²², que posibilita la urbanización de amplias superficies del litoral, dinamizando zonas litorales poco afectadas todavía por el boom turístico: Roquetas del Mar (Almería), La Manga (Murcia), Punta Umbría (Huelva)... y ordenando zonas turísticas ya consolidadas: Marbella y Benalmádena (Málaga), Ciudadela y Muro (Illes Balears), Santa Cruz y Adeje (Tenerife), Tossa del Mar (Girona),... Esta ley fue derogada en parte por la LC de 1988 y totalmente, en 1991.

En este contexto histórico de crecimiento, se aprueba la **Ley de Costas de 1969**²³, ante la "necesidad de regulación de los problemas de la zona marítimo-terrestre", objeto de una regulación abundante y dispersa y "en patente contradicción".

Esta norma viene a delimitar el concepto de bienes de dominio público "sin perjuicio de los derechos legalmente adquiridos" –garantizando así la propiedad privada en el dominio público–, regula el procedimiento de deslinde y amojonamiento de las playas y zona marítimo terrestre (ZMT), y establece para los terrenos de propiedad particular unas servidumbres denominadas de salvamento (veinte metros), de vigilancia litoral (seis metros) y de paso.

Asimismo, fija un plazo de cinco años desde su promulgación para que el entonces Ministerio de Obras Públicas –departamento competente– completara el deslinde y amojonamiento de las playas y de la zona marítimo-terrestre.

En esta época se adoptan otras normas de interés, como la Ley 7/1980, de 10 de marzo, sobre protección de las costas españolas, que en realidad y pese a su denominación, recogía un régimen sancionador para el caso de incumplimiento de las prescripciones en materia de costas.

La intervención de la Administración se manifiesta en la aprobación de un primer Plan de Actuaciones en la Costa (1983-1992).

En el contexto europeo se va adquiriendo mayor conciencia sobre la extraordinaria importancia del litoral, destacando la **Recomendación 29/1973 del Consejo de Europa**, sobre protección de zonas costeras y la **Carta del Litoral de 1981**.

Finalmente, la **Constitución española de 1978**, viene a sumarse a todo este proceso de concienciación y define los bienes de dominio público estatal en su art. 132.2 y la obligación de los poderes públicos de velar "por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de... defender y restaurar el medio ambiente" (art. 45.2 CE).

²² Ley 197/1963, de 28 de diciembre, BOE de 31 de diciembre de 1963.

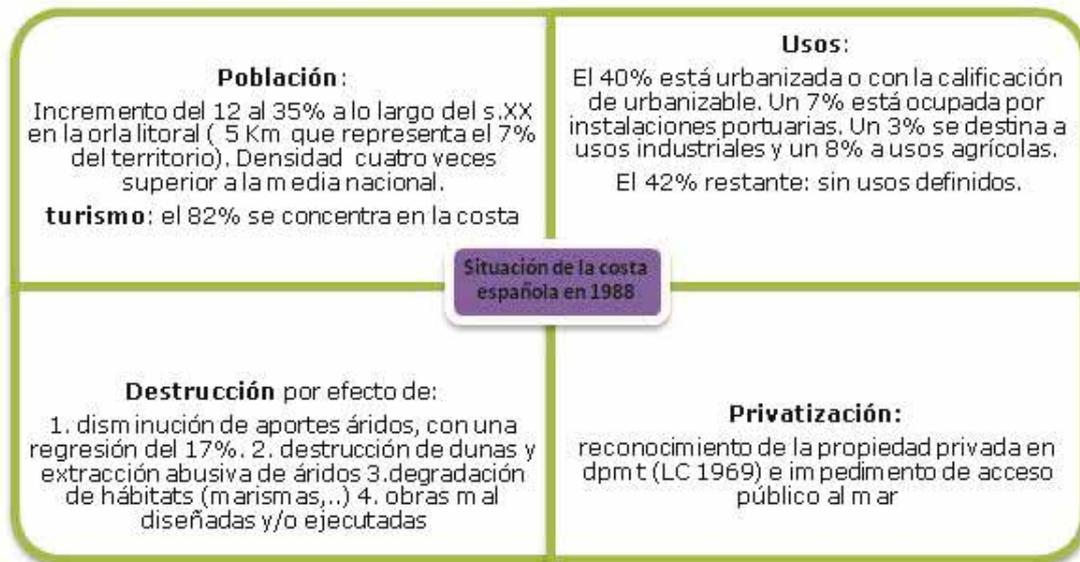
²³ Ley 28/1969, de 26 de abril, sobre costas (BOE de 28 de abril).

II.2.2.2. La Ley de Costas de 1988

En julio de **1988**, se promulga la **actual Ley de Costas** que desarrolla los principios establecidos en el citado artículo 45 del texto constitucional y recoge los criterios contenidos en la Recomendación 29/1973 del Consejo de Europa, y la Carta del Litoral de 1981. Coincide en el tiempo con el primer boom inmobiliario (1986-90).

Su exposición de motivos describe el **problema** que trata de resolver, trazando un panorama bastante alarmante de destrucción y privatización, posibilitado por una "grave dejación administrativa".

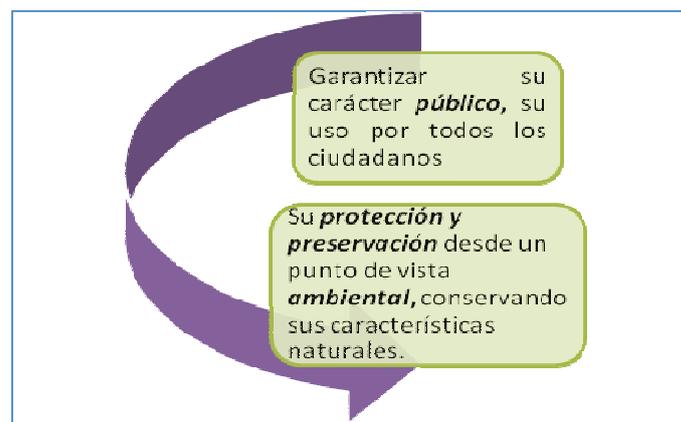
Figura 4.- Diagnóstico de la costa en la LC 1988



Fuente: Exposición de Motivos de la LC.

La LC persigue un doble **objetivo** sobre el DPMT:

Figura 5.- Objetivos de la LC 1988



Para su consecución, define el DPMT, ampliando el concepto respecto de la LC de 1969 y establece una serie de instrumentos y procedimientos para su protección, con especial atención en la **ribera del mar**.

Cuadro 5: Principales instrumentos de la LC para la determinación, utilización y protección del DPMT (en especial, la ribera del mar)

Objetivos específicos	INSTRUMENTOS LC PROTECCIÓN DPMT (<i>en especial, la ribera del mar</i>)
<i>Deteminar el DPMT y asegurar su integridad</i>	Bienes que integran el DPMT (artículos 3, 4 y 5) Deslinde del DPMT (acto declarativo) Recuperación posesoria
<i>Utilización racional del DPMT</i>	Usos especiales o privativos del DPMT sujetos a título habilitante : autorización (1 año) o concesión (30 años). Otros: reserva (AGE) y adscripción (CCAA)
<i>Protección: limitaciones a la propiedad en la zona contigua al DPMT</i>	Servidumbres: de protección (100 o 20 m.), de tránsito y de acceso al mar. Zona de influencia: 500 m.
<i>Relaciones Interadministrativas</i>	Informes a planeamiento urbanístico Principios generales Ley 30/1992
<i>Gestión y Policía DPMT</i>	Proyectos y Obras Régimen sancionador

Para un mayor detalle sobre las novedades y regulación que aporta la Ley de Costas ver Anexo 1.

En el año 1989 se publica el Reglamento de desarrollo de la Ley de Costas (RC)²⁴.

Las Sentencias 149/1991 y 198/1991, de 4 de julio y 17 de octubre, respectivamente, con las que el Tribunal Constitucional dio respuesta a los recursos de inconstitucionalidad contra dicha Ley y a los conflictos de competencia promovidos por comunidades autónomas litorales, terminaron por delimitar el régimen jurídico del DPMT recogido en la LC.

II.2.2.3. De 1989 a la actualidad

Prorrogando el anterior Plan, se aprueba el Plan De Actuaciones de la Costa 1993-1997 (Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de abril de 1993), con una dotación económica de 150.000 millones de pesetas, a cargo del entonces Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, en el que residía las competencias tanto en costas como en puertos.

En la **Unión Europea**, la década de los 90 es abundante en documentos relacionados con la gestión de zonas costeras.

En 1996, la Comisión Europea inicia un programa sobre ordenación integrada de las zonas costeras, con el objeto de testar algunas de sus propuestas y evaluar la hipótesis de que su degradación y gestión deficiente trae causa de la falta de participación y consulta de las partes interesadas, la ausencia de coordinación entre las administraciones y sectores intervinientes y entre sus respectivas políticas y la información inadecuada sobre el estado de la costa y la incidencia de las actividades humanas.

²⁴ Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, Reglamento General para el desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio de 1988 (BOE de 12 de diciembre).

Se desarrolla mediante experiencias piloto, en total 35 proyectos locales entre 1997-1999, tres de ellos localizados en Huelva, Valencia y Barcelona. Se comienza a hablar de "**gestión integrada de las zonas costeras**" (**GIZC**).

En **España**, es la época del segundo *boom* en la construcción, que se inicia en **1996**, año en el que se crea el Ministerio de Medio Ambiente²⁵ (y el Ministerio de Fomento, con desaparición del Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente), que inicia su andadura con el documento programático "hacia una gestión sostenible de la costa" con los siguientes objetivos:

- *Recuperación del DPMT.*
- *Adecuación de los proyectos a criterios ambientales.*

Para un mayor detalle de objetivos e instrumentos se remite al capítulo de análisis, epígrafe IV.2.2.

En el año 2001, el Ministerio de Medio Ambiente elabora un "Sistema de indicadores para las subáreas de costas y medio marino", clasificados en indicadores de "Estado", de "Presión" y de "Respuesta", cuya valoración se realiza en el capítulo de análisis.

La normativa sobre costas sufre algunas modificaciones durante 2002²⁶.

Paralelamente, en el seno de la **UE** se elaboran documentos de gran trascendencia:

- Desarrollando el **Programa sobre ordenación integrada de las zonas costeras (GIZC)**: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la gestión integrada de las zonas costeras - **COM/00/547** - y la **Recomendación 2002/413/CE**, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo, en relación a la implementación de la GIZC como la mejor manera de afrontar su gestión sostenible, que plantea la adopción de:
 - un planteamiento estratégico,
 - principios de GIZC,
 - inventarios nacionales para determinar los principales agentes, las normas e instituciones que influyen en la gestión de las zonas costeras;
 - estrategias nacionales,
 - mecanismos de cooperación internacional y
 - un sistema de informes y revisión.

²⁵ Real Decreto 758/1996, de 5 de mayo, de reestructuración de departamentos ministeriales (BOE de 6 de mayo).

²⁶ A destacar: a) la derogación de lo relativo a autorizaciones de vertidos al DPMT, desde tierra a mar, que pasa a tener una regulación específica, b) el establecimiento de plazos para dictar resolución y notificarla a los interesados en los procedimientos de deslinde (24 meses), de extinción de los derechos de ocupación del DPMT (doce meses) y los procedimientos sancionadores (doce meses) y otras modificaciones en varios de sus preceptos, como el concepto de obra pública, y la disposición transitoria tercera.

Obliga a los Estados miembros a presentar en un plazo máximo de 4 años, un informe ante la Comisión que recoja la experiencia en la aplicación de la Recomendación.

- **La Directiva 2000/60/CE** del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la **política de aguas (DMA)**, con el objetivo de alcanzar el buen estado ambiental de las aguas en el marco de las demarcaciones hidrográficas y de aplicación a las aguas superficiales continentales, las aguas de transición, las aguas costeras y las aguas subterráneas. Integra costas y medio marino en la política de aguas, al aplicarse a las aguas costeras (primera milla náutica) y de transición. Su **transposición se lleva a cabo en 2003**²⁷.
- La Comunicación **"Hacia una estrategia de protección y conservación del medio ambiente marino"** adoptada por la Comisión en **2002**.

En **España**, dos años más tarde, el 15 de junio de 2004, el Ministerio de Medio Ambiente presenta un documento denominado **"Principales líneas de reorientación de la Política de Costas"**, con el compromiso de asumir una gestión sostenible, integrada y concertada del litoral, que contempla una serie de actuaciones, en parte heredadas de períodos anteriores y como novedad, la elaboración de un Plan Director. Sus principales objetivos son:

- *Protección y conservación de la integridad de los sistemas litorales y marinos.*
- *Garantizar el acceso y uso público al DPMT.*
- *Transformación del borde marítimo en tramos urbanizados y degradados.*
- *Control de la regresión de la costa.*

En **2005**, el Ministerio de Medio Ambiente presenta otro documento: **"Reorientación de la política de costas"**, a modo de balance del primer año de legislatura que, sin embargo, contempla nuevas actuaciones y omite otras, manteniendo la idea de elaborar el Plan Director y avanzar en un modelo de gestión y toma de decisiones que incorpore plenamente los principios GIZC.

Para el cumplimiento de estos objetivos se establece un horizonte de cinco años (2006-2010), en dos fases, tras la fase de preparación (2002-2005)²⁸.

Para un mayor detalle sobre los instrumentos y su implementación se remite al capítulo de análisis.

²⁷ Art. 129 de la Ley 62/2003 de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (BOE de 31 de diciembre).

²⁸ Reuniones, jornadas, grupos de trabajo configuran la fase de la preparación.

En marzo de **2006**, España remite a la Comisión el Informe requerido por la Recomendación 2002/413/CE. Desde la UE, la Comisión publica su propuesta de política marítima europea: "Libro verde sobre la futura política marítima europea" que se plasma, un año más tarde (octubre de 2007) en el "Libro Azul: una política marítima integrada para la UE" (COM (2007) 575).

Con el **Real Decreto 907/2007**, de de julio, se aprueba el Reglamento de Planificación Hidrológica (RPH).

El 5 de octubre de **2007**, se presenta al Consejo de Ministros otro documento: "**Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa**", en el que ya no se menciona el Plan Director.

La Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa planteaba como objetivo estratégico la recuperación de zonas costeras explotadas y como específicos:

- *Frenar la intensa masificación del litoral.*
- *Recuperar su funcionalidad física y natural.*
- *Adaptarse al cambio climático.*
- *Cambiar el modelo de gestión hacia una gestión integrada.*

En **2007** se aprueba la "**Estrategia Española de Desarrollo Sostenible²⁹**", en el marco de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE, con referencias explícitas a las presiones de urbanización, erosión costera y contaminación del litoral, previendo el desarrollo de un *Plan Estratégico de Gestión Integrada de la Zona Litoral*. También dedica unos párrafos a la protección del medio marino, advirtiendo de la necesidad de reducir los vertidos al mar desde los buques, la sobreexplotación por la elevada concentración de actividades que afectan a la biodiversidad y el desarrollo de una normativa específica para su conservación, con declaración de áreas protegidas y conservación de especies y el objetivo de establecer una Red de Áreas Marinas Protegidas antes de 2010.

Ese mismo año se redacta el pliego de condiciones generales para las concesiones previstas en la disposición transitoria primera de la LC³⁰ y un nuevo Reglamento de la Planificación hidrológica³¹, de aplicación a las aguas costeras y de transición.

En enero de **2008**, se elaboran las "**Directrices para el tratamiento del borde costero**" y "**Directrices sobre actuaciones en playa**" que siguen informando las actuaciones en la costa:

- "Directrices para el tratamiento del borde costero", como guía a seguir en las obras litorales de interés general reguladas en la LC³².

²⁹ Aprobada por el Consejo de Ministros de 23 de noviembre de 2007.

³⁰ Orden MAM/2305/2007, de 23 de julio (BOE 30 de julio).

³¹ Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Planificación Hidrológica (BOE de 7 de julio).

³² Art. 111 de la LC.

- “Directrices sobre actuaciones en playas”, con varios tipos de actuaciones derivadas de problemas estructurales que conlleven el riesgo de pérdida de la condición de defensa costera, demandas ambientales que supongan la pérdida de la condición de hábitat y demandas sociales para evitar la pérdida de su condición de zona de ocio.

También de 2008 es la **Orden ARM/2656/2008**, de 10 de septiembre, en desarrollo del Reglamento de Planificación Hidrológica, que aprueba la instrucción de aplicación a las cuencas hidrográficas intercomunitarias³³ hace converger la legislación de aguas con la de costas, al incluir medidas –un total de 33- que atañen a la costa y aguas costeras, distinguiendo entre básicas –requisitos mínimos a cumplir por la demarcación hidrográfica- y complementarias –de carácter adicional-, en muchos casos, reiterando los mandatos contenidos en la LC y actuaciones de anteriores estrategias.

II.2.3. La DMEM (Directiva Marco sobre la Estrategia Marina): Un hito en la acción conjunta

El impulso definitivo para la protección ambiental del medio marino³⁴ lo constituye 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 (DMEM), transpuesta con la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino.**

La **DMEM** obliga 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. Para ello, cada Estado miembro debe elaborar una estrategia marina para cada región o subregión marina (o subdivisión menor que cada Estado pueda determinar) fijada en la Directiva:

- a) Mar Báltico
- b) Océano Atlántico Nororiental. Subregiones:
 - el Mar del Norte en sentido amplio, incluidos el Kattegat y el Canal de la Mancha
 - el Mar Céltico
 - el Golfo de Vizcaya y las costas ibéricas
 - en el Océano Atlántico, la región biogeográfica macaronésica, definida por las aguas que circundan las Azores, Madeira y las Islas Canarias
- c) Mar Mediterráneo. Subregiones:
 - el Mediterráneo Occidental
 - el Mar Adriático
 - el Mar Jónico y el Mediterráneo Central
 - el Mar Egeo Oriental
- d) Mar Negro.

³³BOE de 22 de septiembre.

³⁴ La Ley 41/2010 se desarrolla en el apartado siguiente: II.4.

Es de aplicación a las aguas marinas, 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 cada Estado miembro ejerce derechos jurisdiccionales. Además, se aplica a las aguas costeras, su lecho marino y su subsuelo en la medida en la que la DMA no haya abordado los aspectos del estado medioambiental del medio marino.

Establece un calendario para su aplicación gradual hasta lograr el objetivo, que se recoge en el Anexo 2 y cuyo grado cumplimiento será objeto de análisis en el capítulo correspondiente.

II.2.4. Últimas modificaciones normativas

II.2.4.1. Regulación que ha afectado a la LC y propuestas sugeridas para su modificación

A lo largo de 2010 y durante 2011, la LC se ha visto **afectada** por reformas operadas en otras normas con incidencia en su regulación:

- **Ley 43/2010**, de 30 de diciembre, del Servicio Postal Universal, de derechos de los usuarios y del mercado postal³⁵. En su disposición adicional décima autoriza, con carácter excepcional, la realización de rellenos en el dominio público portuario del Puerto de Bilbao contemplados en los proyectos para el Desarrollo Urbanístico de Zorrotzaurre, que tengan por objeto restablecer, total o parcialmente, la situación física existente anteriormente a la actividad portuaria, con el fin de restituir al municipio unos suelos en las debidas condiciones ambientales en las zonas que vayan a dejar de ser portuarias.
- **Ley 2/2011**, de 4 de marzo, de Economía Sostenible³⁶: en su disposición final vigésimo novena añade una disposición transitoria vigésima segunda a la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, en el sentido de prorrogar automáticamente las concesiones para determinadas instalaciones e infraestructuras -refinerías- en terrenos deslindados como dominio público en tanto no decaiga el interés general que motivó la autorización para ocupar esos terrenos.
- **Real Decreto-Legislativo 2/2011**, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. En su artículo 72.1 permite la instalación de espacios destinados a usos vinculados a la interacción puerto-ciudad, tales como equipamientos culturales, recreativos, certámenes feriales, exposiciones y otras "actividades comerciales" no estrictamente portuarias en terrenos de dominio público portuario que no reúnan las características naturales de bienes de

³⁵ BOE de 31 de diciembre de 2010.

³⁶ BOE de 5 marzo de 2011.

DPMT definidos en la LC. Asimismo, y previo informe de la Administración de costas, autoriza a desarrollar estas actividades en los faros y con carácter excepcional, la posibilidad de su uso para instalaciones hoteleras, albergues u hospedajes³⁷.

Por otra parte, durante la última legislatura (2008-2011) se han **propuesto** distintas modificaciones de la LC, en particular, de sus disposiciones transitorias³⁸.

II.2.4.2. La Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino

La **Ley 41/2010**, de 29 de diciembre³⁹, de protección del medio marino constituye la transposición al sistema normativo español de DMEM.

Resulta tan novedosa que no contiene disposición derogatoria, llenando el vacío legislativo en la protección de la franja más extensa del DPMT, ya que su ámbito de aplicación se extiende a toda la zona marina sometida a soberanía o jurisdicción española: mar territorial, zona económica exclusiva, plataforma continental y zona de protección pesquera del mar Mediterráneo.

Su relación con las aguas costeras y legislación de costas es doble:

- Aguas costeras (1 milla náutica desde la línea de base recta): principio de subsidiariedad (aplicación cuando su normativa reguladora⁴⁰ no contemple medidas para alcanzar los objetivos o éstas sean insuficientes) y, en todo caso, prioridad de la norma que establezca una mayor protección ambiental.
- LC y Reglamento de desarrollo: aplicación supletoria en cuanto a la naturaleza y régimen del medio marino.

Excluye de su aplicación las actividades cuyo único propósito sea la defensa y seguridad nacional. Reproduce casi con literalidad la DMEM y acuña el concepto de demarcaciones marinas –que las define el Gobierno-, como el ámbito espacial, que se corresponden con las subdivisiones de las regiones y subregiones a las que se refiere la DMEM.

Esta ley, dictada al amparo del artículo **149.1.23º de la CE** (competencia exclusiva del Estado en **legislación básica** sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las CCAA de establecer normas

³⁷ Previsiones ya contenidas en la Ley 33/2010, de 5 de agosto, de modificación de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios en los puertos de interés general - artículo 3.7 -.

³⁸ Proyecto de Ley General de Navegación Marítima (Proyecto 121-000014/2008, de 9 de diciembre; disposición final cuarta); proposición de ley del Grupo Parlamentario Popular en el Senado nº 622/000022; proposición de ley del Grupo Parlamentario Catalán en el Senado (Convergencia i Unió) nº 622/00023 y proposición de ley de la Asamblea de Galicia (BOCG 25/02/2011) nº 125/000026.

³⁹ BOE de 30 de diciembre.

⁴⁰ Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio.

adicionales de protección) es de aplicación a las aguas marinas, incluidas el lecho, el subsuelo y los recursos naturales, sometidos a la soberanía del Estado español, con excepción de las llamadas aguas costeras definidas en el artículo 16 bis el Texto Refundido de la Ley de Aguas en relación con los aspectos ambientales del medio marino regulados en dicho texto⁴¹.

La Ley 41/2010 de Protección del Medio Marino introduce, en consonancia con las obligaciones derivadas de la DMEM, la elaboración de estrategias marinas, como **planes de acción** que comportan una serie de **pasos consecutivos**:

⁴¹ Respecto de estas aguas costeras se establece una regla de supletoriedad: aplicación de la Ley de protección del medio marino cuando su norma a de aplicación no contemple medidas para alcanzar los objetivos o éstas sean insuficientes; con prioridad, en todo caso, de la norma que fije mayor protección ambiental.

Cuadro 6.- Fases y calendario para la aplicación de las estrategias marinas. Ley 41/2010

<i>(General¹)</i>		Plazo máximo	Intervención			
ESTRATEGIAS MARINAS			MARM	CCAA	Otros	Elementos a considerar
Fases						
Actuaciones preparatorias ²	1ª Evaluación inicial	15.07.2012	Decisor. (asistido por el IEO (MICINN) - u otros centros de investigación ³)	Consulta previa	Información pública ⁴	Anexo I, cuadro 1 y 2. Análisis económico y social Presiones e impactos Evaluaciones existentes Elementos aguas costeras
	2ª Definición del buen estado ambiental (BEA)		Define (asistido por el IEO u otros centros de investigación).	Consulta previa	Información pública	Anexo II: descriptores cualitativos (11). Anexo I: listas indicativas Criterios y normas metodológicas ⁵ Coherencia
	3ª Definición objetivos e indicadores medioambientales		Define objetivos e indicadores. (asistido por el IEO u otros centros de investigación) Aprueba: acuerdo CM	Informe previo	Consulta OOPP de Investigación + consulta CAMA +	Anexo III. Cobertura, coherencia, efectos económicos y sociales, compatibilidad, necesidad,.. Anexo I: Cuadro 2
	4ª Programas de seguimiento	15.07.2014	Elaboración y aplicación		Información pública	Anexo IV Anexo IV Compatibilidad
	5ª Programas de medidas.		Elaboración	Colabora + consulta previa	AAPP implicadas: Colaboran + consulta previa	Anexo V. Zonas marinas protegidas. Especies y tipos de hábitat
Estrategias marinas	Estrategias marinas	Cada 6 años	Elaboración	Informe previo +	Información pública + Informe previo Ministerios afectados + Informe	
	Actualización estrategias marinas		Aprueba:			

¹Regulación general. La Ley prevé casos excepcionales como medidas urgentes -art. 17- para medio marino en estado crítico y espacios marinos protegidos (adelanto del programa de medidas) y circunstancias por las que no puedan alcanzarse los objetivos -art. 18-

². Cada una de las actuaciones preparatorias deben ser comunicadas a la Comisión en el plazo de 3 meses desde su adopción. La Comisión las evalúa y contesta en el plazo de 6 meses. (Ver DMEM).

³. Encomienda de gestión al IEO

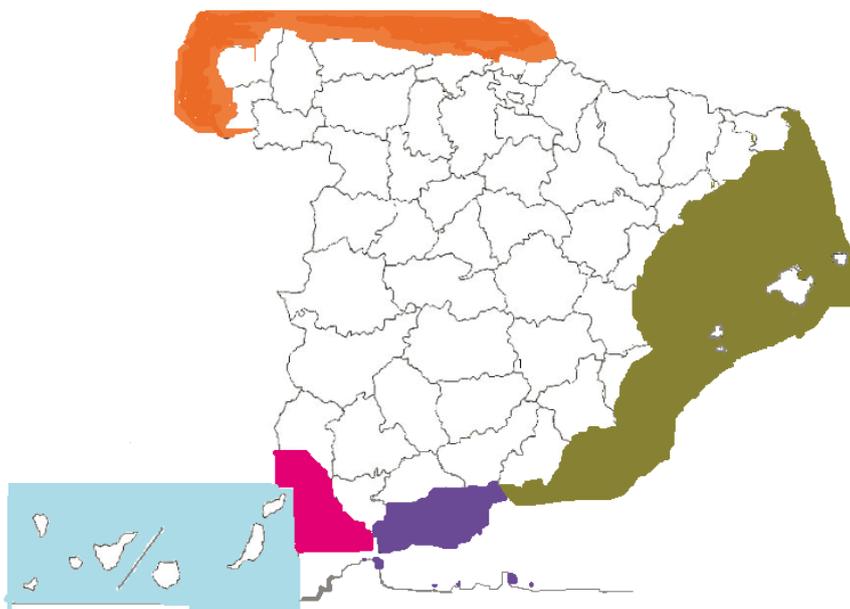
⁴. En el proceso de participación pública incluye, además del trámite de información pública, consultas a: Organismos Internacionales relacionados, organismo científicos consultivos y Consejos Consultivos Regionales

⁵. Criterios y normas metodológicas aprobadas por Decisión de la Comisión de 1de septiembre de 2010

Además, dichas estrategias deben actualizarse cada 6 años.

Las estrategias marinas se deben elaborar para todos los espacios marinos de soberanía o jurisdicción española (mar territorial, zona económica exclusiva, plataforma continental y Zona de Protección Pesquera del Mediterráneo), que suman más de 1 millón de km². Para facilitar la planificación, la Ley establece la subdivisión del medio marino español en cinco demarcaciones marinas: Noratlántica, Sudatlántica, Estrecho y Alborán, Levantino-Balear y Canaria, para cada una de las cuales se deberá elaborar una estrategia marina.

Figura 6.- Demarcaciones marinas (extensión orientativa)



 Demarcación marina noratlántica: medio marino en el que España ejerce soberanía o jurisdicción comprendido entre el límite de las aguas jurisdiccionales entre España y Francia en el Golfo de Vizcaya y el límite septentrional de las aguas jurisdiccionales entre España y Portugal (art. 6.2.a) de la Ley de protección del medio marino).

 Demarcación marina sudatlántica: medio marino en el que España ejerce soberanía o jurisdicción comprendido entre el límite de las aguas jurisdiccionales entre España y Portugal en el golfo de Cádiz y el meridiano que pasa por el cabo de Espartel (art. 6.2.b) de la Ley de protección del medio marino).

 Demarcación marina del Estrecho y Alborán: medio marino en el que España ejerce soberanía o jurisdicción comprendido entre el meridiano que pasa por el cabo de Espartel y una línea imaginaria con orientación 128° respecto al meridiano que pasa por el cabo de Gata, y medio marino en el que España ejerce soberanía o jurisdicción en el ámbito de Ceuta, Melilla, las islas Chafarinas, el islote Perejil, Peñones de Vélez de la Gomera y Alhucemas y la isla de Alborán (art. 6.2.c) de la Ley de protección del medio marino).

 Demarcación marina levantino-balear: medio marino en el que España ejerce soberanía o jurisdicción comprendido entre una línea imaginaria con orientación 128° respecto al meridiano que pasa por el cabo de Gata, y el límite de las aguas jurisdiccionales entre España y Francia en el Golfo de León (art. 6.2. d) de la Ley de protección del medio marino).

 Demarcación marina canaria: medio marino en el que España ejerce soberanía o jurisdicción en torno a las islas Canarias (art. 6.2. e) de la Ley de protección del medio marino).

La Ley 41/2010 de protección del medio marino introduce la obligación de que **las políticas sectoriales que se lleven a cabo o puedan afectar al medio marino deberán ser compatibles y adaptarse a los objetivos de las estrategias marinas**. Lo anterior implica la participación activa y la colaboración de las administraciones que desarrollan actividades en el medio marino. En este sentido, el artículo 22 de la Ley, dedicado a coordinación y cooperación establece que reglamentariamente se creará la **Comisión Interministerial de Estrategias Marinas** para la coordinación de la elaboración, aplicación y seguimiento de la planificación del medio marino. De esta Comisión formarán parte los Departamentos ministeriales con competencias relacionadas con el medio marino.

Además, la Ley 41/2010 establece que para cada una de las cinco demarcaciones marinas se constituirá un **Comité de Seguimiento de la Estrategia Marina**, integrado por representantes de las administraciones estatal y autonómica con competencias en la ejecución de la estrategia marina correspondiente.

Por otra parte, la Ley 41/2010 constituye un marco normativo uniforme y completo para garantizar la articulación de las actividades humanas en el mar de manera que no se comprometa la conservación los ecosistemas marinos, de acuerdo con el enfoque ecosistémico. En consecuencia la Ley incorpora también medidas adicionales de protección, como la creación de la Red de Áreas Marinas Protegidas de España (**RAMPE**)⁴², la protección de los hábitats y especies marinos y la regulación de los vertidos en el mar, proporcionando así un marco general para la planificación y protección del medio marino en el contexto de una política marítima integrada (PMI).

II.2.4.3. Protocolo GIZC del Mediterráneo

Un hito en la protección de zonas costeras lo ha constituido la entrada en vigor del **"Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras (GIZC) del Mediterráneo"** adoptado el 21 de enero de 2008 en desarrollo del Convenio para la Protección del Medio Marino y de la Región Costera del Mediterráneo (Convenio de Barcelona)⁴³, ante la creciente preocupación derivada de la presión de la acción humana sobre las zonas costeras del Mar Mediterráneo y los riesgos derivados del cambio climático. Obliga a cada Estado a reforzar o elaborar una estrategia nacional y planes y programas costeros, que se ajustarán al marco regional común, sobre la base de una serie de principios generales. No obstante la fecha de su adopción ha entrado en vigor el **24 de marzo de 2011** (al día siguiente de la publicación en el Boletín Oficial del Estado del correspondiente Instrumento de Ratificación⁴⁴). **Constituye el primer instrumento jurídico vinculante en GIZC.**

Extiende su aplicación a la "zona costera", que define, con un criterio amplio, 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"*, y cuyos límites son:

- Hacia el mar, el límite exterior del mar territorial de las Partes.
- Hacia tierra, el límite de las entidades costeras competentes definidas por las Partes.

⁴² Prevista en la EEDS.

⁴³ Adoptado en Barcelona el 16 de febrero de 1976, ratificado por España el 17 de diciembre de 1976, y enmendado el 10 de junio de 1995. Constituye el principal instrumento internacional para la lucha contra la contaminación en el Mediterráneo.

⁴⁴ Instrumento de Ratificación depositado el 20 de mayo de 2010. Para la entrada en vigor del Protocolo se requería de la ratificación o aprobación de al menos 6 partes del Convenio de Barcelona y que han sido: Albania, Eslovenia, España, Francia, República Árabe Siria y **Comunidad Europea**.

Cuadro 7: Protocolo GIZC del Mediterráneo (2008). Entrada en vigor 24.03.2011

PROTOCOLO GIZC MEDITERRÁNEO		
Principios	Instrumentos	Elementos
<p>Visión única de la zona intermareal</p> <p>Visión integral de todos sus elementos (hidrológicos, climáticos, geomorfológicos, ecológicos, socioeconómicos y culturales)</p> <p>Enfoque ecosistémico en la planificación y gestión de las zonas costeras</p> <p>Gobernanza: participación de todos los sectores afectados y coordinación institucional intersectorial</p> <p>Planes de uso del suelo y ordenación del territorio</p> <p>Integración actividades de las zonas costera</p> <p>Evaluaciones preliminares de riesgos</p>	<p>En el marco del Convenio:</p> <p>Mecanismos y redes de seguimiento y observación</p> <p>Inventario nacional de zonas costeras, creación de una red mediterránea de zonas costeras, establecimiento de un formulario de referencia y un proceso acordado, y garantía de acceso al público de toda la información</p> <p>En cada Estado miembro:</p> <p>Elaboración de una estrategia nacional, planes y programas costeros</p> <p>Evaluaciones de impacto ambiental de todos los proyectos que afecten a la costa</p> <p>Adecuada política territorial</p> <p>Adopción de instrumentos económicos, financieros y fiscales</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Prohibición de construcciones en zona costera de anchura no inferior a 100m, salvo excepciones 2. Introducción en legislación interna de criterios para uso sostenible de la zona costera 3. Previsiones específicas para actividades económicas: agricultura e industria, pesca, acuicultura, turismo, actividades deportivas y de ocio, infraestructuras, instalaciones energéticas, puertos, estructuras y actividades marítimas 4. Medidas para proteger determinados ecosistemas costeros (humedales, dunas) 5. Medidas para garantizar la participación de agentes, operadores, entidades, organizaciones y ciudadanos 6. Programas de enseñanza, formación e investigación

II.2.4.4. Situación actual en la protección del DPMT

Actualmente, y para la protección del DPMT, existen los siguientes instrumentos normativos:

Figura 7.- Instrumentos normativos para la protección del DPMT, 2011



Fuente: Elaboración propia.

Además, muchas de las actuaciones previstas en la Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa de 2007, así como las Directrices de 2008

(“Directrices para el tratamiento del borde costero” y “Directrices sobre actuaciones en playa”) siguen informando los objetivos y actuaciones del programa de inversiones de la DGSCM⁴⁵.

II.2.5.Reparto competencial en las intervenciones públicas sobre el DPMT

II.2.5.1.Costa

La Constitución española, dentro de su Título VII, art 132.2, recoge la definición de bienes de dominio público estatal como aquellos 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”. Pero dicho precepto no atribuye título competencial alguno al Estado sobre el litoral, pese al carácter demanial de los bienes que integran el DPMT⁴⁶.

A la hora del reparto competencial, la Constitución española establece en su artículo 149.1.23º la competencia del Estado para la legislación básica sobre la protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. A su vez, faculta a las Comunidades Autónomas, en el artículo 148.1.9º para que a través de sus Estatutos de Autonomía asuman competencias sobre la gestión en materia de protección del medio ambiente y en su número 3º, la competencia sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Ello transforma la franja terrestre del litoral en un escenario complejo fuente de posibles conflictos por la confluencia de competencias ejercidas por los distintos niveles de administración pública.

Esta atribución competencial con carácter exclusivo sobre la ordenación del territorio desencadenó el primer conflicto que se planteó con la Ley de Costas de 1988 y su Reglamento, afectados por las Sentencias números 149/1991, de 4 de julio⁴⁷ y 198/1991, de 17 de octubre⁴⁸, dictadas por el

⁴⁵ Se recoge en el apartado II.7.

⁴⁶ Sentencia TC 149/1991 (BOE 29 de julio de 1991): “Según una doctrina que muy reiteradamente hemos sostenido (SSTC 77/1984, 227/1988 y 103/1989), la titularidad del dominio público no es en sí misma un criterio de delimitación competencial y, 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 espacio corresponden a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad.

7. La Constitución establece, con absoluta precisión, que es competencia propia del Estado, la determinación de aquellas categorías de bienes que integran el dominio público natural y atribuye al Estado la titularidad del mismo.

8. La inclusión en la legislación reguladora del régimen jurídico de los bienes del dominio público natural cuya titularidad corresponde al Estado de las medidas de protección necesarias para asegurar la integridad de esa titularidad se impone como necesidad lógica en todo caso, y así lo declaramos en lo que concierne a las aguas, en la STC 227/1988 (fundamento jurídico 18). En el caso del dominio público marítimo-terrestre, se trata además, sin embargo, de una expresa necesidad jurídico-positiva, constitucional, pues, como es obvio, 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 y sus características fueran destruidas o alteradas”.

⁴⁷ BOE de 29 de julio. Recursos de inconstitucionalidad promovidos por: Galicia, Cantabria, País Vasco, Cataluña, Illes Balears, Valencia y Canarias.

⁴⁸ BOE de 15 de noviembre. Conflictos positivos de competencias promovidos por País Vasco, Cataluña, Illes Balears y Andalucía.

Tribunal Constitucional en los recursos de inconstitucionalidad promovidos por siete de las diez CCAA litorales y conflictos positivos de competencias, respectivamente.

Las sentencias del **Tribunal Constitucional** anularon algunos de los preceptos y apartados de la Ley, por colisionar con las competencias de las CCAA, e interpretaron otros, al reconocer y declarar que la competencia de las CCAA costeras para la ordenación territorial lo son también para el litoral⁴⁹, pero alcanzando exclusivamente al ámbito terrestre del DPMT, sin comprender el mar territorial y las aguas interiores.

Tras estos pronunciamientos, el marco competencial establecido en la LC (DPMT y zonas colindantes: zona de servidumbre de protección) se refleja en el siguiente cuadro.

Cuadro 8: reparto competencial Estado-CCAA sin traspasos. Gestión de la costa (LC)

REPARTO FUNCIONES (SIN TRASPASO)	ESTADO	CA
EN DPMT	Deslinde	Será oída
	Adscripción (acta conjunta tras informe favorable del Estado al proyecto y su aprobación por la CA)	
	Reservas	Informe preceptivo
	Recuperaciones posesorias	
	Autorizaciones	Informe preceptivo
	Concesiones	Informe preceptivo ₁
	Cánones y tasas	
	Régimen sancionador	
	Obras de interés general	Informe preceptivo
Zona de servidumbre de protección (zsp)	Informe preceptivo	Competente (autorizaciones, cánones y tasas, vigilancia y régimen sancionador)
ORDENACIÓN TERRITORIAL Y PLANEAMIENTO URBANÍSTICO	Informe preceptivo y vinculante ₂	Competente

Notas.1.concesiones de carácter general (art. 146), salvo artículo 150 LC, en el que las CCAA son competentes para autorizar la actividad, que requiere informe de la Administración del Estado, preceptivo y vinculante. 2. En los términos indicados en la Sta. TC 149/1991.

Fuente: elaboración propia a partir de la LC y RC.

Aunque la CE no refleje de manera explícita la ordenación del litoral en su artículo 148, sí se ha recogido expresamente en los Estatutos de Autonomía de las CCAA costeras como competencia exclusiva junto con la de ordenación del territorio y urbanismo, si bien debe distinguirse aquellos que efectúan una referencia genérica de los que contemplan competencias concretas sobre gestión del DPMT susceptibles de traspaso:

- Los Estatutos de Autonomía con referencia genérica a competencia exclusiva de la CA en materia de "ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda", son por orden cronológico: País

⁴⁹ Art. 114.2 LC añadido por la Ley 53/2002, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social: "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".

Vasco, Galicia, Canarias, Murcia, Cantabria, Principado de Asturias y Comunidad Valenciana.

- Con referencias concretas a asunción de competencias en la gestión del DPMT (“La gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones,...” o en términos similares):
 - Comunidad Autónoma de Cataluña: El traspaso de funciones en materia de gestión y ordenación del litoral se ha llevado a cabo entre 2007 y 2008⁵⁰.
 - Comunidad Autónoma de Andalucía: El traspaso de funciones en materia de gestión y ordenación del litoral se ha llevado a cabo en 2011⁵¹.
 - Comunidad Autónoma de Illes Balears: El traspaso aún no es efectivo.

Con los **traspasos** a las Comunidades Autónomas de Cataluña y Andalucía, el reparto competencial en la gestión del DPMT queda como sigue⁵²:

⁵⁰ Real Decreto 1404/2007, de 29 de octubre (BOE de 30 de octubre) y Real Decreto 1378/2008, de 1 de agosto (BOE de 12 de septiembre).

⁵¹ Real Decreto 62/2011, de 21 de enero (BOE de 11 de febrero).

⁵² **Se puede resumir diciendo que las CCAA asumen la gestión del DPMT y el Estado se queda con la delimitación y protección de su integridad.**

Cuadro 9: Distribución de funciones en la gestión del DPMT tras los traspasos a las CCAA de Cataluña y Andalucía.

REPARTO FUNCIONES EN Dominio Público Marítimo Terrestre (DPMT)	ESTADO	COMUNIDAD AUTONOMA
DESLINDE	Competente	Sera oída
ADSCRIPCIÓN (función concurrente)	Informe preceptivo y vinculante en lo referente a DPMT (plazo: dos meses). Si no se emite, se prosigue el procedimiento. En caso de discrepancia, período de consultas para acuerdo	Competente
RESERVAS	Competente	Informe preceptivo
RECUPERACIÓN POSESORIA	Competente	
AUTORIZACIONES Usos de temporada, actividades con circunstancias especiales ("uso común especial"), ocupación DPMT con instalaciones desmontables o con bienes muebles ("uso común privativo") y en servidumbre de tránsito y acceso al mar		Gestión y otorgamiento
CONCESIONES del art. 64 LC: (cuatro supuestos) procedimiento general		
a) Para vertidos al DPMT y explotaciones de acuicultura		
b) Para usos especialmente intensos, rentables o peligrosos y privativos con obras desmontables de plazo de ocupación superior al año	Informe preceptivo (plazo: dos meses) En todos los casos , si no se emite en plazo, prosigue el trámite. Si no es favorable en c) y d): período de consultas (dos meses más) para llegar a un acuerdo (inexcusable)	Gestión y otorgamiento (incluye renovación, prórroga, modificación y extinción)
c) Amparadas por otra concesión de recursos mineros o energéticos		
d) Para usos especialmente intensos, rentables o peligrosos y privativos con obras no desmontables y para obras fijas en el mar y que amparen instalaciones tales como embarcaderos, pantalanes		
TRANSITORIAS LC titulares de espacios en DPMT	Gestión y otorgamiento	
REGISTRO concesiones	Gestión en las restantes CCAA	Gestión respecto del ámbito de la CA
RESCATE concesiones	Competente por razones de interés general vinculadas a sus competencias	Informe previo
CANONES Y TASAS Derivados de ocupaciones en DPMT (autorización y concesión)	Fijación del importe, recaudación y titularidad	Gestión de los ingresos derivados de las ocupaciones Posibilidad de establecer gravámenes adicionales y en tal caso, su gestión y recaudación
VIGILANCIA Y APLICACIÓN DEL RÉGIMEN SANCIONADOR	Competente para infracciones sin incumplimiento de título	Competente para infracciones por incumplimiento de las condiciones del título habilitante (autorización o concesión)
OBRAS		
DE INTERÉS GENERAL	Competente	Participa: Informe previo al pliego A través de la Comisión bipartita: en su planificación y programación Según convenio: en su ejecución y gestión
NO INTERÉS GENERAL		Planificación, elaboración y aprobación, gestión y ejecución
ORDENACION TERRITORIAL Y PLANEAMIENTO URBANÍSTICO (función concurrente)		
	Informe preceptivo. Si no favorable, se abre período de consultas para llegar a un acuerdo ¹ .	Competente

Nota: 1. Reitera en parte el contenido de los artículos 117.2 LC y artículo 210.2 RC (aquí se califica de función concurrente, al igual que las adscripciones).

Los Reales Decretos de traspaso de funciones subrayan la colaboración entre administraciones, además de las que se recogen en la tabla anterior.

La colaboración Administración del Estado-CCAA han venido siendo una constante, ya se recogía en la LC y desde de 2005 se han suscrito convenios con algunas de las CCAA costeras.

En resumen, es clave el papel de la administración autonómica y también, de la local:

- En el caso de las CCAA, por su competencia en la ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda, incluida la de gestión de la zona de servidumbre de protección (zsp), y que ha dado lugar a no escasas iniciativas de ordenación del litoral (por ejemplo, en Cantabria, Asturias y Galicia), además de la que ostentan en políticas sectoriales con incidencia directa en esta franja: puertos que no desarrollen actividades comerciales, vertidos al mar, pesca, acuicultura y marisqueo.
- En el caso de los municipios, porque además de informar las actuaciones en DPMT (deslindes, obras y actuaciones de interés general), pueden asumir la explotación de servicios de temporada en playas, ostentan competencias en planeamiento urbanístico y tienen el deber de mantener las playas y lugares públicos de baño en condiciones de higiene y salubridad, así como observar las instrucciones sobre salvamento y vidas humanas.

II.2.5.1. Medio marino

La **Ley 41/2010** de protección del medio marino constituye la legislación básica sobre protección del medio marino y se dicta al amparo del artículo 149.1.23º de la Constitución española.

Ahora bien, aunque el medio marino es un espacio donde las CCAA pueden proyectar sus competencias en materias tales como pesca, en principio no parece revestir la complejidad competencial apuntada en la gestión del litoral en la franja terrestre, ya que en esta fracción del dominio público el Derecho Internacional⁵³, sólo reconoce a los Estados soberanos la extensión de su jurisdicción sobre el espacio marítimo: "La soberanía del Estado ribereño se extiende más allá de su territorio de sus aguas interiores y, en el caso del Estado archipelágico, de sus aguas archipelágicas, a la franja de mar adyacente designada con el nombre de mar territorial. Esta soberanía se extiende al espacio aéreo sobre el mar territorial, como al lecho y al subsuelo de ese mar".

Por otro lado, el artículo 114 de la LC establece que "Las CCAA ejercerán las competencias que, en las materias de ordenación territorial y del

53 Convención de Ginebra sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua, de 29 de abril de 1958. Convención sobre el Derecho del Mar (Montego Bay), de 10 de diciembre de 1982.

litoral, puertos, urbanismo, vertidos al mar y demás relacionadas con el ámbito de la presente Ley tengan atribuidas en virtud de sus respectivos Estatutos. 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 claro panorama de reparto competencial en el medio marino –avalado por los Tribunales⁵⁴–, no se ve afectado por la reciente aprobación de la Ley 44/2010, de 30 de diciembre, de aguas canarias⁵⁵, que delimita el ámbito territorial del archipiélago incluidas sus aguas, aunque con una extensión menor que la demarcación marina de canarias.

II.2.5.3. Aguas costeras y de transición

En el ámbito de la DMA, el reparto de competencias se estructura a partir del artículo 149.1.22º de la CE en relación con su art. 148.1.10º: la competencia es estatal si el curso discurre por dos o más CCAA⁵⁶, correspondiendo a la CA en caso contrario.

II.2.6. Instrumentos para la implementación: las Demarcaciones y Servicios Provinciales de Costas

II.2.6.1. Antecedentes

Con la **Ley de Costas de 1969** las funciones en ella previstas se atribuyen al entonces Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, con competencias también en puertos (expresamente excluida de la aplicación de la LC) y en el año **1986**⁵⁷ se crearon **las demarcaciones y servicios provinciales de Costas, como parte integrante de su organización periférica**, dependiendo de la Dirección General de Puertos y Costas. Esta regulación es la única que contempla la estructura de estas unidades.

En total, se constituyeron **once demarcaciones de costas**, atendiendo a un criterio geográfico coincidente con el mapa autonómico, salvo en Andalucía, Comunidad Autónoma en la que se constituyen dos

⁵⁴ Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de mayo de 2011 (Sala de lo Contencioso-administrativo, sección 5ª. Recurso de casación nº 2102/2007). Sigue la doctrina del tribunal Constitucional, Sentencia 38/2002.

⁵⁵ BOE de 31 de diciembre. Entrada en vigor: 1 de abril de 2011 (disposición final segunda). Artículo único.2: “ *El ejercicio de las competencias estatales o autonómicas sobre las aguas canarias y, en su caso, sobre los restantes espacios marítimos que rodean a Canarias sobre los que el Estado español ejerza soberanía o jurisdicción se realizará teniendo en cuenta la distribución material de competencias establecidas constitucional y estatutariamente tanto para dichos espacios como para los terrestres*”.

⁵⁶ Así lo han confirmado las recientes sentencias del TC en materia de aguas: números 30 y 32/2011, de 16 y 17 de marzo (BOE de 11 de abril). En ejecución de sentencia, se ha aprobado el Real Decreto 1498/2011, de 21 de octubre, por el que, en ejecución de sentencia, se integran en la Administración del Estado los medios personales y materiales traspasados a la Comunidad Autónoma de Andalucía por el Real Decreto 1666/2008, de 17 de octubre.

⁵⁷ Orden de 7 de febrero de 1986 (BOE del día 8), por la que se establece la estructura y funciones de los Servicios provinciales y regionales del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Con anterioridad existían las Jefaturas Provinciales de Puertos y Costas.

demarcaciones de costas, además de **doce servicios provinciales de costas** en las provincias en las que no radicaba la sede de la Demarcación:

Cuadro 10.- Demarcaciones y Servicios Provinciales de Costas (1986)

Demarcaciones de Costas	Servicios Provinciales de Costas
Andalucía –Atlántico (Cádiz)	Huelva Sevilla
Andalucía-Mediterráneo (Málaga)	Granada Almería
Asturias	
Baleares	
Canarias (Las Palmas de Gran Canaria)	Santa Cruz de Tenerife
Cantabria	
Cataluña (Barcelona)	Girona Tarragona
Galicia (A Coruña)	Pontevedra Lugo
Murcia	
País Vasco (Vizcaya)	Guipúzcoa
Valencia (Valencia)	Alicante Castellón

Fuente: Orden de 1986.

Las demarcaciones de costas se configuraron como servicios no integrados, dependiendo funcionalmente del Ministerio de adscripción.

La Orden de 1986 estableció, asimismo, las unidades que integrarán estas estructuras, asignándoles un número determinado de Secciones y Negociados, mayor en las demarcaciones que en los servicios provinciales de Costas, salvo en Canarias. Respondían por tanto, a la estructura típica de cualquier unidad administrativa de la época.

Esta misma norma atribuía a las demarcaciones y servicios provinciales de costas las siguientes **funciones:**

Cuadro 11: Funciones de las demarcaciones y servicios provinciales de costas Orden 1986

FUNCIONES DEMARCAIONES Y SERVICIOS PROVINCIALES DE COSTAS. ORDEN 1986
1.Realización de estudios, planes, proyectos y obras de ingeniería de costas , referente a su evolución, defensa y aprovechamiento.
2.Tramitación y propuestas de los expedientes de los deslindes necesarias para la delimitación del dominio público, así como su realización y el mejoramiento y la conservación de aquel.
3.Construcción de obras e instalaciones relacionadas con las señales marítimas y su conservación.
Cláusula residual: en general, la tramitación, informe y propuesta de resolución de cuantos expedientes se relacionan con las competencias atribuidas al MOPU en la Legislación de Costas , salvo las que correspondan a unidades de nivel superior.

Fuente: Orden 1986.

Posteriormente, la **LC de 1988** difiere al desarrollo reglamentario la concreción de los departamentos y organismos que deban ejercer las competencias que regula. Es, por tanto, su Reglamento de 1989 el que efectúa el reparto de competencias entre los servicios centrales del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y la administración periférica, que **denomina indistintamente servicios periféricos de costas**, a los que atribuye idénticas funciones sin distinguir las demarcaciones de los servicios provinciales.

En el ámbito de los servicios centrales del Ministerio de Obras Públicas y Transporte, en el año 1991⁵⁸ se crea una Dirección General de Costas, que pasa a depender de la Secretaría de Estado para las Políticas del Agua y del Medio Ambiente.

En el año **1992**, las funciones relacionadas con la gestión de las señales marítimas se asignan a Puertos del Estado y Marina Mercante.

En el año **1996**, se crea el Ministerio de Medio Ambiente⁵⁹, al que se adscriben las demarcaciones y servicios provinciales de costas, bajo la dirección funcional de la Dirección General de Costas (Secretaría de Estado de Aguas y Costas).

En **2008**⁶⁰, el Ministerio de Medio Ambiente pasa a denominarse Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino (MARM), con una Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar (DGSCM) como órgano directivo dependiente de la Secretaría General del Mar⁶¹, con competencias en la gestión del DPMT, dirección de las demarcaciones y servicios provinciales de costas y en materia de biodiversidad.

⁵⁸ Artículo 5 del Real Decreto 1316/1991, de 2 de agosto, de reestructuración de la Secretaría de Estado para la Políticas de Agua y Medio Ambiente (BOE de 4 de septiembre).

⁵⁹ Real Decreto 75/1996, de 5 de mayo, de reestructuración de departamentos ministeriales y Real Decreto 1894/1996, de de agosto, que establece la estructura orgánica básica del Ministerio de Medio Ambiente.

⁶⁰ Real Decreto 432/2008, de 12 de abril de reestructuración de departamentos ministeriales.

⁶¹ Art. 15 Real Decreto 1130/2008, de 4 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del MARM (BOE 8 de julio).

II.2.6.2. Estructura administrativa

Servicios Centrales MARM: la DGSCM

Ante la necesidad de adecuar la estructura de la Secretaría General del Mar a la DMEM, en el año **2010**, se producen dos modificaciones en el ámbito de los servicios centrales (SSCC) del MARM: la última de ellas⁶² adscribe a la Secretaría de Estado de Cambio Climático la DGSCM y la Dirección General de Medio Natural y Política Forestal, con la que comparte la materia de biodiversidad.

Entre las competencias asignadas a la **DGSCM por el RD 1443/2010**, de 6 de noviembre (art.6)⁶³ la coordinación pasa a ocupar un lugar destacado:

*"La **coordinación** con las CCAA, EELL y organismos públicos de las actuaciones o proyectos que contribuyan a la mejora de la sostenibilidad de la costa y del mar".*

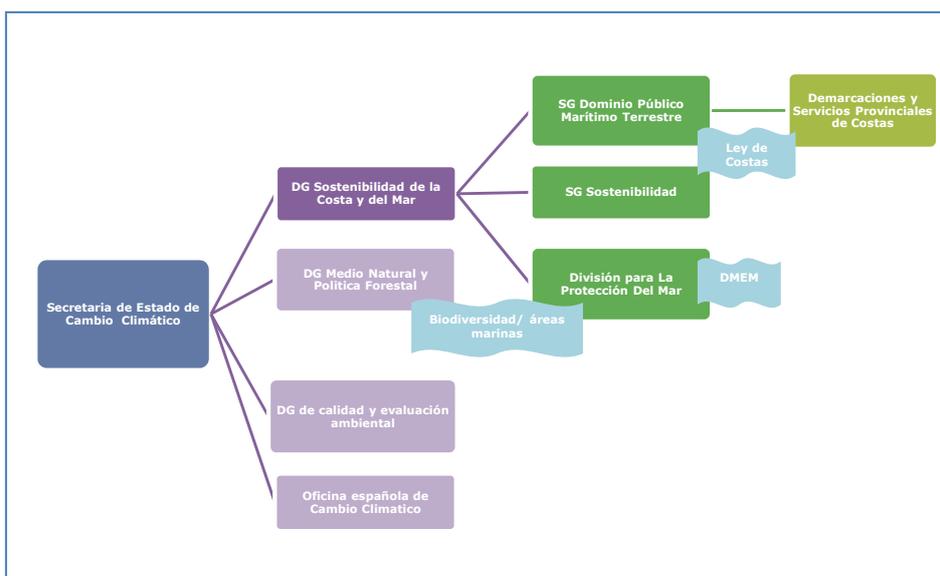
A la División para la Protección del Mar (antes: División para la Protección del Mar y Prevención de Contaminación Marina) le corresponde la implementación de la DMEM.

Las demarcaciones y servicios provinciales de costas se encuentran bajo la **dependencia funcional de la DGSCM** y su dirección corresponde a la Subdirección General de DPMT conforme el siguiente organigrama

⁶² Real Decreto 1443/2010, de 5 de noviembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del MARM (BOE de 6 de noviembre).

⁶³ Otras competencias son: 1. Relacionadas con la LC: la determinación (deslinde) y gestión del DPMT (ocupación o aprovechamiento, y su tutela y policía); la emisión del informe relativo a la reserva del DPMT; la adscripción de bienes de DPMT a las CCAA; El régimen económico y financiero del DPMT; la dirección funcional de las Demarcaciones y Servicios provinciales de costas y los proyectos y obras de defensa del DPMT. 2. Con la UE: la programación, seguimiento y evaluación de los proyectos financiados con fondos europeos y las estrategias y medidas de protección del medio marino en el marco de la política marítima integrada. 3. La representación MARM a nivel internacional en materia de protección del medio marino. 4. En materia de Biodiversidad en el medio marino: participar en coordinación con la DG de Medio Natural y Política Forestal. 5. La protección del litoral y prevención de la contaminación marítima accidental y la colaboración con el Ministerio de Fomento.

Gráfico 3.- Organigrama Secretaría de Estado Cambio Climático (MARM). Noviembre 2010



Fuente: MARM.

Servicios periféricos: Demarcaciones y Servicios Provinciales de Costas.

Es escasa y muy dispersa⁶⁴ la normativa reguladora de las demarcaciones y servicios provinciales de costas. Y pese a mantener distinta denominación, su estructura es idéntica, así como la mayor parte de las funciones atribuidas.

II.2.6.3. Organización y funciones

Funciones

Actualmente, a las demarcaciones y servicios provinciales de costas se les atribuyen las siguientes funciones:

Cuadro 12: Funciones demarcaciones y servicios provinciales de costas, 2011

Demarcación y Servicios Provinciales de Costas: como parte integrante de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, tiene entre sus fines primordiales el desarrollo y ejecución de la política ambiental en materia de costas, que se concreta en la protección y conservación de los sistemas litorales y marinos, destacando las siguientes líneas de acción

1. Actuaciones e inversiones para la sostenibilidad de la **costa**, obras e infraestructuras, orientadas a la gestión sostenible y regeneración del litoral.

2. Aplicación de los instrumentos jurídicos para la **protección del Dominio Público Marítimo Terrestre**, garantizando su **protección y conservación, así como el acceso, uso y disfrute público** de una forma respetuosa con el sistema litoral.

3. Participación coordinada en la gestión territorial de la **costa** con otras administraciones (Ayuntamientos del litoral, Administración Autonómica, etc...).

Fuente: MARM

⁶⁴ Algunas Ordenes de delegación de competencias; la última de 13 de abril de 2011, Orden ARM/939/2011 (BOE 16 de abril)

La función que se relaciona en último lugar resulta novedosa, pero acorde con la nueva regulación de las funciones de la DGSCM. Sin embargo, no ha conllevado cambio alguno en su estructura.

El reparto de funciones previstas en la LC entre SSCC y demarcaciones de costas se refleja en el siguiente cuadro.

Cuadro 13. Reparto funciones servicios centrales/periféricos (sin traspasos)

ACTUACIONES EN DPMT	DEMARCAACIONES DE COSTAS	DGSCM/ MARM
Deslinde	Tramita	Aprueba (Orden Ministerial)
Autorizaciones	Tramita y resuelve	Recurso de alzada (DGSCM)
Concesiones	Tramita	Resuelve (Orden Ministerial)
Obras y proyectos	Redacción proyectos, propuesta	Programa actuaciones
	Dirección obras	Supervisa y aprueba proyectos. (DGSCM, Ministro o con autorización del Consejo de Ministros)
	Ejecuta obras	Dirige obras
		Estudios e investigaciones
Sanciones	Tramita, y resuelve cuantía –inferior a 30.050 euros-(Delegado o Subdelegado del Gobierno: inferior a 60.101,21 €)	Resuelve (distinto órgano según cuantía: DGSCM, Ministro o Consejo de Ministros)
Informes a planeamiento urbanístico	Informes preceptivo en estudios de detalle, proyectos de delimitación de suelo urbano y similares.	Informe preceptivo restantes instrumentos de ordenación territorial y urbanística: Planes Generales de Ordenación Urbana, Normas Subsidiarias,..
	Resto: propuesta	
Recuperación posesoria	Tramita y resuelve	Recurso de alzada (DGSCM)

Fuente: elaboración propia.

Como cabe constatar, su competencia resolutoria es bastante limitada, a excepción de autorizaciones, recuperación posesoria, sanciones de cuantía inferior a 30.050 € e informes a estudios de detalle y similares.

Organización

No existe normativa específica que establezca su organigrama actual (la Orden de 1986 habla de negociados y secciones), que se ha ido adaptando con las sucesivas modificaciones operadas en las relaciones de puestos de trabajo (RPT).

Tanto las demarcaciones como servicios provinciales de costas se estructuran en tres unidades (Servicios) con la siguiente denominación:

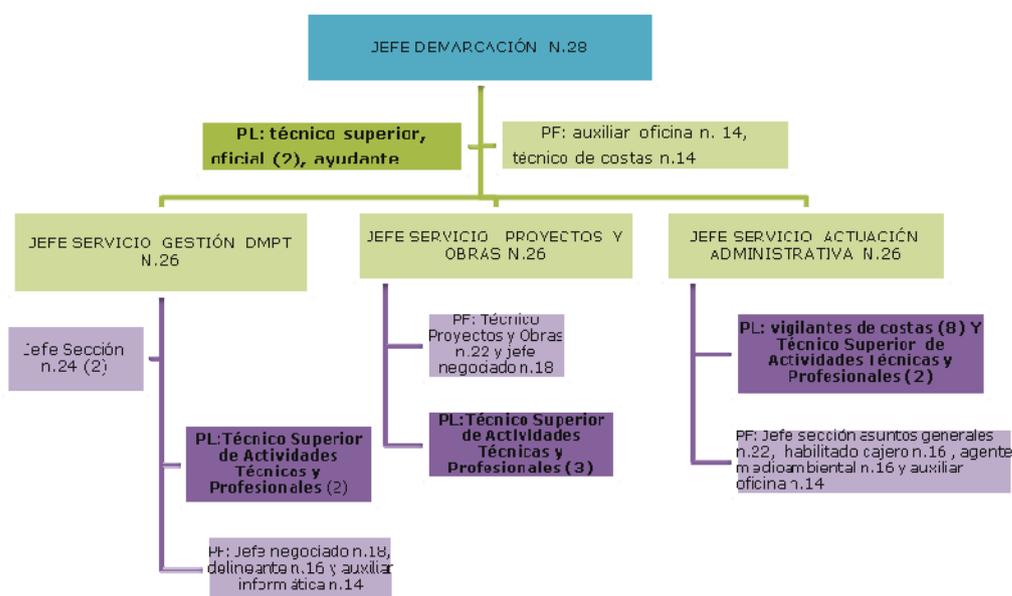
Cuadro 14: Servicios y funciones demarcaciones y servicios provinciales de costas

Servicio de gestión del DPMT	Servicio de proyectos y obras	Servicio de actuación administrativa
Tramitación y propuesta de resolución del deslinde, autorizaciones, concesiones (aunque las transitorias, en ocasiones, se atribuyen al servicio de actuación administrativa) e informes a particulares y otras Administraciones; a destacar, en planeamiento urbanístico y sobre autorizaciones en zsp.	Lleva a cabo la supervisión y dirección de los proyectos y obras contratados desde la DGSCM	Desarrolla tareas de gestión de personal, así como la tramitación de expedientes sancionadores y recuperación posesoria (esta última competencia, a veces, se asigna servicio de gestión del DPMT), pagaduría, tasas y canon

Fuente: MARM

Tomando como modelo una de las demarcaciones de costas objeto de estudio, el organigrama es el siguiente:

Gráfico 4 Organigrama Demarcación de Costas



Nota: En negrita se resalta el personal laboral.
Fuente: demarcaciones y servicios provinciales de costas.

Medio marino. Estructura prevista

A nivel de SSCC, la implementación de la DMEM corresponde a la División para la Protección del Mar, con un número de 15 puestos de personal funcionario de los 117 que componen el total de la DGSCM.

A salvo de esta previsión, la protección del medio marino carece, por el momento, de estructura periférica⁶⁵.

⁶⁵ LA DGSCM con escrito de diciembre de 2010, dirigido a todas las demarcaciones y servicios provinciales de costas, ya anticipaba que iba a requerir de su colaboración en el desarrollo de algunas de las competencias derivadas de la Ley 41/2010. Precisamente, uno de los análisis de esta evaluación se plantea como hipótesis la adecuación de las demarcaciones de costas a los nuevos requerimientos de esta Directiva y en su caso, cuál sería el mejor modelo organizativo.

La relación entre los ámbitos geográficos de demarcaciones y servicios provinciales de costas existentes con el de las demarcaciones marinas, es objeto de análisis en el capítulo correspondiente.

Aguas costeras y de transición

Por lo que respecta a la **estructura administrativa de aguas**, la dirección superior de esta política en la Administración del Estado corresponde a la Dirección General del Agua, encuadrada actualmente en otra Secretaría de Estado (la Secretaría de Estado de Medio Rural y Agua), y como órgano consultivo superior y de participación, el Consejo Nacional del Agua.

En las cuencas hidrográficas que exceden del ámbito territorial de la CA, la gestión se atribuye a las Confederaciones Hidrográficas, con un órgano de cooperación denominado Comité de Autoridades Competentes⁶⁶; en las intracomunitarias, será la administración hidráulica que determine la CA.

La reciente regulación de los Consejos del Agua⁶⁷ (órgano de participación pública en el proceso planificador) de las demarcaciones hidrográficas, incluye como vocales a representantes de servicios periféricos de costas (junto a los de autoridades portuarias y capitanías marítimas).

II.3 ACTORES IMPLICADOS

La Recomendación **2002/413/CE** sobre la aplicación de la GIZC en Europa, establecía en su **Capítulo III** la realización de un inventario global para determinar los principales agentes, las normas y las instituciones que influyen en la gestión de las zonas costeras. En el **Informe que España elaboró en el año 2006** en cumplimiento de los requerimientos de la citada Recomendación⁶⁸, se determinaba una **clasificación de actores**, obtenida a partir de encuestas en las que se preguntaba a los agentes costeros cuáles eran los principales agentes en su Comunidad Autónoma y provincia en función de su conocimiento y experiencia personal. La relación de todos estos actores se recoge en el Anexo III del citado Informe, a nivel nacional y por comunidades autónomas. En este informe se hará referencia, por razones de extensión, exclusivamente a los actores de ámbito nacional.

Instituciones con poder ejecutivo. La identificación y el conocimiento del peso relativo de los actores institucionales es muy importante, porque

⁶⁶ Real Decreto 126/2007, de 2 de febrero, por el que se regulan la composición, funcionamiento y atribuciones de los comités de autoridades competentes de las demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias (BOE de 3 de febrero).

⁶⁷ Entre otros, los Reales Decretos 1364, 1365, 1366 y 1389/2011, de 7 y 14 de octubre (BOE 1 de noviembre) establecen la composición, estructura y funciones de los Consejos del Agua de las demarcaciones hidrográficas del Duero, del Miño-Sil, del Ebro y del Guadiana.

⁶⁸ Informe de España elaborado 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) www.marm.es/es/.../Informe_GIZC_Spain_enviado_tcm7-30301.pdf

permiten medir la complejidad diferencial que puede presentar la gestión integrada de una zona costera en función de variables como el número de municipios ó el tamaño medio de los mismos⁶⁹. En lo que concierne a las administraciones estatales y autonómicas, es de resaltar el peso diferencial que para los actores consultados tiene cada una de ellas según la CA de que se trate. Así, por ejemplo, en el Principado de Asturias, la AGE es valorada como más relevante que la CA mientras que en la de Illes Balears lo es al contrario, por el menor peso de la administración portuaria ó las Capitanías Marítimas en Illes Balears.

Instituciones de investigación. Se menciona como una de las tipologías de actores o agentes, pero carece de desarrollo en el núcleo del Informe. A nivel nacional se citan tres organismos públicos: IEO, CEDEX y CSIC.

Una muestra de la multiplicidad de actores intervinientes a nivel de la AGE –tanto de poder ejecutivo como de carácter investigador- se recoge en la tabla siguiente de manera sintética.

Cuadro 15: Actores institucionales AGE, noviembre 2011

Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino	Consejo Asesor de Medio Ambiente (CAMA)
	Oficina Española de Cambio Climático
	Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental
	Dirección General de Medio Natural y Política Forestal
	Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar
	Dirección General de Recursos Pesqueros y Acuicultura
	Dirección General del Agua
	Agencia Estatal de Meteorología (AEMET)
Ministerio de Fomento	Dirección General de la Marina Mercante
	Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (CEDEX)
	Puertos del Estado y Autoridades Portuarias
	Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR)
	Instituto Geográfico Nacional (IGN)
Ministerio de Ciencia e Innovación	Instituto Español de Oceanografía (IEO)
	Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC)
	Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI)
Ministerio de Industria, Turismo y Comercio	Dirección General de Política Energética y de Minas
	Instituto de Turismo de España (TURESPAÑA)
	Dirección General de la Policía y la Guardia Civil
Ministerio de Economía y Hacienda	Dirección General de Política Económica
	Instituto Nacional de Estadística (INE)
	Dirección General del Catastro
Ministerio de Defensa	Instituto Hidrográfico de la Marina (IHM)

Fuente: Elaboración propia.

Empresas y organizaciones empresariales. En el apartado relativo a “empresas” se citan federaciones y asociaciones relacionadas con los siguientes sectores de actividad: Acuicultura, Pesca, Hostelería, Puertos Deportivos, Industria Conservera, CEOE.

⁶⁹ Conscientes de la importancia de este nivel municipal y la participación de los actores en el nivel local se ha dedicado una parte importante del Informe a un estudio de *n* municipios pertenecientes a las demarcaciones y servicios provinciales de costas seleccionadas.

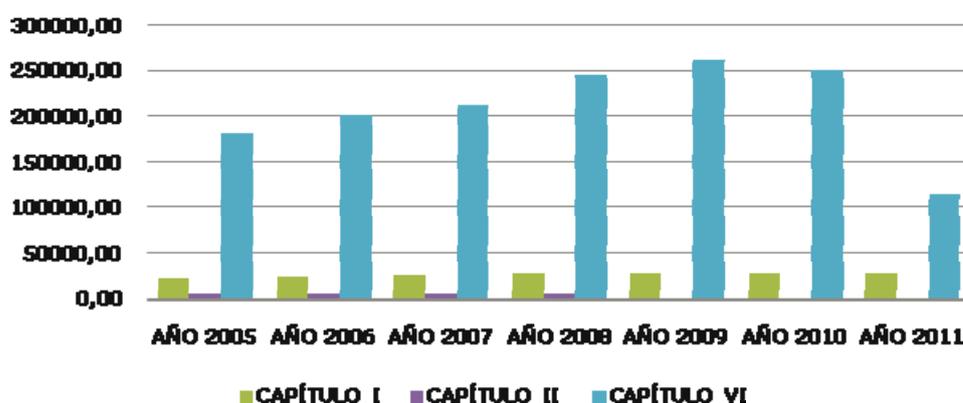
Organizaciones no Gubernamentales. Juegan un papel destacado en la protección del litoral, ya que la inmensa mayoría se dedican a la protección de la naturaleza y son de carácter ecologista (el 86% según el Informe). A nivel nacional, pueden citarse Seo/Birdlife, WWF, Greenpeace, Ecologistas en Acción, Oceana, Sociedad Española de Cetáceos, Amigos de la Tierra. Alineadas en su mensaje⁷⁰ con instituciones académicas y expertos, abogan por la aplicación y permanencia de la LC, frente a algunas organizaciones empresariales con mensaje explicitado (CEOE) y asociaciones de afectados por la aplicación de la LC, conforme se recoge en el apartado de análisis.

II.4. FINANCIACIÓN

La DGSCM se financia con el presupuesto asignado al programa 456D: "Actuaciones en la costa", que también incluye el medio marino, pese a su denominación.

Este programa experimentó un fuerte incremento en el período 2005-2009, para iniciar con la crisis económica un fuerte descenso, más acusado en 2011.

Gráfico 5: Presupuestos Programa 456D "Actuaciones en la costa"



Fuente: PPGGE.

El importe para inversiones –Capítulo VI– en 2011 ha experimentado una notable reducción -respecto del año 2009, por debajo incluso del año 2005.

Los objetivos y actuaciones del capítulo VI en el mismo período 2005-2010 han permanecido inalterables:

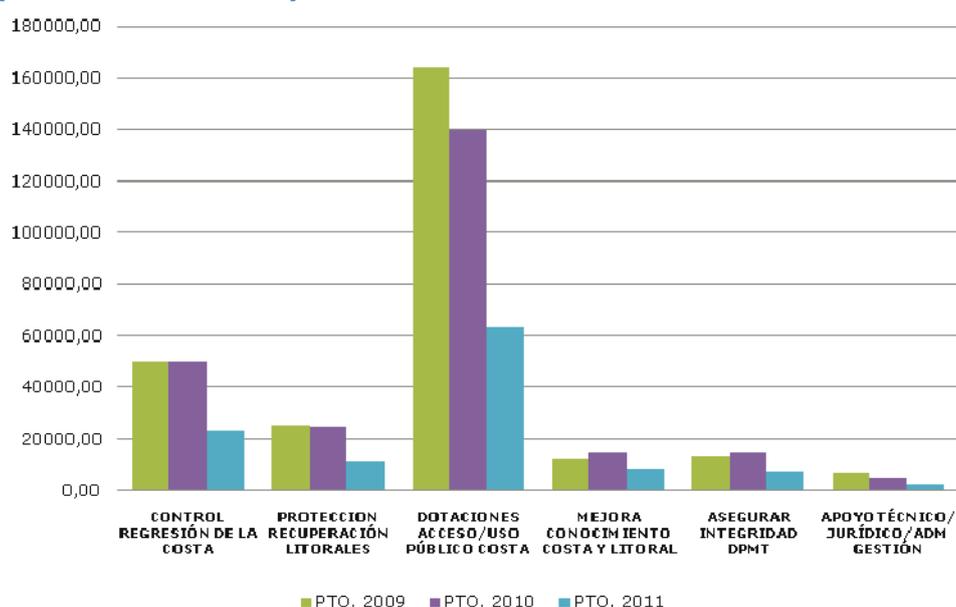
⁷⁰ Las asociaciones ecologistas en su informe anual sobre la política ambiental del Gobierno "El planeta puede esperar", -julio 2011- (Ecologistas en Acción, Greenpeace, SEO/Birdlife y WWF), la primera petición que dirigen al Gobierno en el apartado de costas es "Defender, sin arbitrariedades, la actual LC como norma fundamental de defensa del litoral con el fin de asegurar su implementación en todo el territorio", comenzando por no promoverla prórroga de la concesión de la Refinería de Petronor en Muzkiz" (en referencia a la modificación introducida a través de la Ley de Economía Sostenible)

Cuadro 16.- Programa de inversiones 456D: actuación en la costa. Objetivos y actuaciones 2005-2010

ÁREAS, OBJETIVOS Y ACTIVIDADES (2005-2011)			
EJES	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	OBJETIVOS ESPECIFICOS	ACTIVIDADES
ACTUACIONES PARA LA SOSTENIBILIDAD DE LA COSTA	Control regresión costa	Mejora evolución perfil y forma de playas	Adquisición terrenos
			Levantamiento construcciones
			Desmantelar estructuras marítimas
		Gestión de sedimentos costeros y alimentación artificial	Movilizar sedimentos
			Alimentar playas
			Implantar estructuras marítimas
	Defensa de la costa con estructuras marítimas	Implantar estructuras marítimas	
		Protección y gestión sistemas litorales	Adquisición terrenos
	Recuperación humedales y tramos fluviales		
	Restauración otros espacios litorales degradados		
	Protección y restauración de yacimientos arqueológicos litorales y/o elementos tradicionales vinculados a la costa		
	Protección y recuperación sistema litorales	Recuperación patrimonio cultural vinculado a la costa	Adquisición terrenos
		Dotaciones y servicios para acceso y uso público	Habilitar accesos al mar
	Actuaciones extraordinarias para mejora de la costa		
	Instalaciones para uso público		
	Garantizar acceso y uso público costa	Transformación y recuperación de fachadas marítimas urbanas	Adquisición terrenos
			Remodelación fachada marítimas urbanas
		Itinerarios y senderos litorales	Adquisición terrenos
			Itinerarios y senderos litorales
		Actuaciones para mejora y creación de playas	Instalaciones de educación ambiental
Movilización de sedimentos			
Alimentar playas			
Mejora conocimiento costa y ecosistemas litorales	Estudios de investigación	Implantar estructuras marítimas	
		Estudios sobre el medio marino	
		Estudios sobre el medio marino-terrestre	
	Estudios de información	Estudios sobre la GIZC	
		Estudios sobre el medio marino	
		Estudios sobre el medio marino-terrestre	
GESTIÓN INTEGRADA DPMT	Deslinde DPMT	Expedientes de deslinde	
	Asegurar integridad del DPMT	Ampliación DPMT	
	Rescate de concesiones contrarias a la LC	Adquisición de terrenos	
		Rescate de títulos concesionales contrarios a la LC	

Nota: resaltar que la adquisición de terrenos se establece como una actividad asociada a cuatro de los cinco objetivos estratégicos

Gráfico 6.- Capítulo VI –inversiones- desglosadas por objetivos estratégicos 2009-2011 (en millones de Euros)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de PPGGE.

La mayor inversión se corresponde con las dotaciones para acceso y uso público de la costa, aunque este objetivo estratégico comparte actividades con tres de los cuatro restantes objetivos, a excepción del relativo a la mejora y conocimiento de la costa y ecosistemas litorales, en el que se enmarca el desarrollo de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino y recibe una de las menores dotaciones.

III. ENFOQUE DE EVALUACIÓN, METODOLOGÍA Y HERRAMIENTAS

III.1. ENFOQUE

Se trata de una intervención cuya evaluación cobra significado si se aborda de una manera integral, teniendo en cuenta el conjunto de intervenciones que integran la producción de un bien público complejo con el concurso de varias administraciones y, aún más, con la participación de una amplia constelación de sectores económicos y sociales que tiene el espacio litoral como espacio privilegiado para el desempeño de sus actividades.

Ya la UE, al abordar la elaboración de sus primeras recomendaciones para la gestión de las zonas costeras en los años noventa del pasado siglo, partía de la hipótesis de que la degradación y gestión deficiente de las zonas costeras deriva de la falta de participación y consulta de las partes interesadas, la ausencia de coordinación entre las administraciones y sectores intervinientes y entre sus respectivas políticas y la información inadecuada sobre el estado de la costa y la incidencia de las actividades humanas.

Por estas razones, el equipo evaluador ha considerado imprescindible abordar el análisis de aquellas políticas que, no siendo de la competencia de la DGSCM, integran el núcleo mismo de la política de gestión del litoral de la que la protección del DPMT es una parte, de acuerdo con el enfoque de la Estrategia Española para el Desarrollo Sostenible.

En el curso de los trabajos de evaluación, se ha puesto de manifiesto varias circunstancias que han incidido en su abordaje:

- El desigual grado de desarrollo de las actuaciones y estrategias de protección de las diferentes franjas que integran el concepto de DPMT, centradas hasta fechas muy recientes y casi en exclusiva en la franja litoral, que se convierte así en el objeto prioritario de la evaluación.
- La actual fase de implementación de la DMEM y su ley de transposición (Ley 41/2010, de 29 de diciembre), con un calendario prácticamente pendiente de aplicar.
- La absoluta dependencia de la organización periférica de costas, con escaso margen de actuación, que no cabe analizar sin extender la evaluación al grado de aplicación y éxito de las intervenciones públicas para la protección del litoral.
- La relevancia de la intervención de las CCAA en la franja litoral, donde ostentan competencias de gran trascendencia⁷¹, destacando, por sus importantes y visibles efectos sobre la situación actual del litoral, la ordenación del territorio – que incluye el litoral-

⁷¹ Además de gestión en materia de protección del medio ambiente, vivienda, puertos que no desarrollen actividades comerciales, pesca en aguas interiores, acuicultura y turismo.

y urbanismo, y que, por ello, es merecedora de un análisis más detallado, junto al planeamiento urbanístico municipal, por sus repercusiones evidentes.

De acuerdo con esta perspectiva, los puntos de atención de la evaluación pueden ser resumidos en los siguientes:

- Análisis del desempeño de aquellos servicios periféricos de costas previamente seleccionados en lo que concierne a la ejecución de sus funciones y competencias. Para su realización se ha contado con la colaboración de la Inspección General de Servicios del MARM por su mejor conocimiento de la estructura y funcionamiento de los servicios periféricos de costas
- Un análisis de las prácticas desarrolladas, tanto por la AGE como por las CCAA competentes, en orden a la incorporación de las Recomendaciones comunitarias para la GIZC
- Un estudio sobre los efectos recíprocos de la protección del DPMT y los instrumentos de planeamiento urbanístico y ordenación del litoral autonómico
- Análisis de otras políticas complementarias que tienen el litoral como soporte de su acción.

Objetivo

Esta evaluación tiene como objetivo conocer el alcance y los logros en la implementación de las intervenciones en la protección del DPMT a partir de un doble análisis: implementación regulatoria y instrumentos organizativos en la protección del litoral (demarcaciones y servicios provinciales), verificando el grado de adaptabilidad a los nuevos retos que supone las DMA y DMEM, que completan el marco de protección ambiental del DPMT, hasta ese momento centrado exclusivamente en la franja terrestre e intermareal.

En buena medida se trata de una evaluación del desempeño administrativo llevado a cabo por los servicios que tienen atribuidas esas funciones.

Alcance de la evaluación

De acuerdo con la DGSCM, y con el fin de obtener el mayor grado de conocimiento se han seleccionado ocho de las 23 demarcaciones y servicios provinciales de costas (aunque el tenor literal del encargo se refiera a "Demarcaciones de Costas", en la selección no se ha distinguido éstas de los servicios provinciales de costas), atendiendo a varios criterios, entre otros: geográfico, número de municipios costeros, con problemáticas diferenciadas y representativas de las cinco demarcaciones marinas previstas en la Ley 41/2010, de 29 de diciembre:

- Servicio Provincial de Costas en Pontevedra
- Demarcación de Costas en Asturias
- Demarcación de Costas en Cantabria
- Demarcación de Costas en Valencia- Valencia
- Servicio Provincial de Costas de Almería
- Demarcación de Costas de Andalucía Atlántico - Cádiz
- Servicio Provincial de Costas en Santa Cruz de Tenerife
- Demarcación de Costas en Canarias –Las Palmas

Se da la circunstancia que en el caso de Cádiz y Almería la evaluación ha coincidido en el tiempo con el traspaso a la CA Andalucía de servicios y funciones en materia de ordenación y gestión del litoral (que se suma al traspaso anterior a Cataluña).

Es de reseñar la total disponibilidad y colaboración prestada por parte del personal de las demarcaciones y servicios provinciales de costas objeto de selección:

La aparente escasa representatividad de la franja Mediterránea (Valencia y Almería) trae causa, entre otras razones, de la coexistencia en el tiempo de un nuevo encargo del Consejo de Ministros para la realización de un Informe de Evaluación sobre el "*Plan de Acción Integral de la Playa de Palma*", en el marco de Convenio de Colaboración entre la Agencia y la Comunidad Autónoma de Illes Balears⁷². Para contrarrestar este aparente desequilibrio, en el estudio de impacto urbanístico efectuado se han incrementado el número de municipios de la provincia de Valencia.

Si la Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa de 2007 contabiliza 483 municipios costeros en España, cabe concluir que la representatividad de las demarcaciones seleccionadas es amplia, ya que entre todas ellas rozan los 200 municipios, cifra que se superaría si se tuvieran en cuenta los que lindan con ríos en tramos de influencia de marea, más frecuentes en la cornisa norte. Este número de 199 se toma como referencia a lo largo de todo el informe.

⁷² Orden TAP/700/2011, de 17 de marzo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2011, por el que se aprueban los programas y políticas públicas que serán objeto de evaluación por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios en 2011 (BOE 1 de abril de 2011)

Cuadro 17.- Nº de municipios costeros en la Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa (2007) y nº de municipios costeros en las provincias seleccionadas en el informe de evaluación (2011)

CCAA	ESTRATEGIA 2007 Nº MUNICIPIOS COSTEROS	EVALUACIÓN. ESTUDIO IMPACTO PROVINCIAS SELECCIONADAS	Nº MUNICIPIOS COSTEROS
Andalucía	61	Almería	13
		Cádiz	16
Asturias	19	Asturias	19
Baleares	38		
Canarias	78	Las Palmas	28
		Tenerife	50
Cantabria	26	Cantabria	26
Cataluña	89		
Galicia	74	Pontevedra	23
Murcia	7		
País Vasco	33		
Valencia	57	Valencia	24
TOTAL	482	8 provincias	199

Nota. Actualmente la provincia de Santa Cruz de Tenerife tiene 51 municipios costeros, al crearse, en 2007, el municipio de El Pinar de el Hierro segregado del municipio de Frontera (isla de El Hierro).
Fuente: Elaboración propia

Alcance temporal: variable en función de la disponibilidad de datos.

III.2. METODOLOGÍA

Esta evaluación, cuya orientación se recoge con detalle en la matriz de evaluación ha combinado las siguientes metodologías:

- Triangulación (con utilización de herramientas cuantitativas y cualitativas para la obtención de los datos)
- Participativa (apoyo de la Inspección de Servicios del MARM y colaboración de las demarcaciones de costas)
- Organizacional (de las demarcaciones de costas)
- Comparativa (de las políticas de protección del litoral en el derecho comparado)
- Interpretación normativa
- Análisis documental

Matriz de evaluación

La evaluación ha considerado como referentes de valor para sus conclusiones finales los siguientes criterios que engloban las principales preguntas (para mayor detalle ver matriz de preguntas ver Anexo 3):

- *¿Las intervenciones públicas en el litoral responden a la situación actual que requiere la protección del DPMT?*
- *¿Cuál es el grado de la eficacia regulatoria y gestora en la protección del litoral?*
- *¿Qué valor aportan las experiencias comparadas con otros países en materia de protección del litoral?*
- Criterio de pertinencia: ¿Responde la intervención sobre el DPMT a un problema o demanda social claramente identificado y definido, y queda evidenciada la necesidad de su protección a través de intervenciones públicas?; ¿Cuál ha sido la evolución en la identificación del problema y cuál es el estado de la cuestión en materia de políticas de litoral?; ¿Cuál ha sido el proceso de incorporación a la Agenda?; ¿Está bien conceptualizada esta intervención?; ¿Cuáles son los actores implicados y qué papel desempeñan?; ¿Qué consecuencias tiene en la solución al problema la distribución competencial Estado-CCAA?
- Criterio de coherencia: ¿El marco regulatorio establece y desarrolla las medidas adecuadas para alcanzar los objetivos?; ¿Resulta adecuada la planificación y el diseño del conjunto de instrumentos, medidas y estrategias para la consecución de los objetivos?; ¿Se han reformulado objetivos y medidas en relación a la evolución del contexto?; ¿La intervención cuenta con un sistema de indicadores que permita su seguimiento y valorar sus logros?
- Criterio de integración o integralidad: ¿En qué medida la intervención da respuesta a la GIZC?; ¿Qué requeriría una planificación y gestión integrada?
- Criterio de complementariedad: ¿Cuáles son los determinantes a considerar respecto de la competencia de las CCAA en ordenación del litoral?; ¿Cuál es el grado de integración con las políticas sectoriales que afectan al litoral y en qué medida la intervención en el litoral debe contar con ellas en su diseño y gestión?
- Criterio de eficacia: ¿Cuál es el grado de aplicación y desarrollo del marco regulatorio establecido para la protección del DPMT?; ¿Cuál es el grado de eficacia gestora de los instrumentos organizativos: demarcaciones y servicios provinciales de costas?; ¿Existen obstáculos que afectan a la implementación de esta política?
- Criterio de adaptación: ¿Cuáles son las acciones necesarias para adecuarse a los nuevos requerimientos derivados de las Directivas europeas y la reciente normativa GIZC?

- Criterio de coordinación: ¿Existen mecanismos adecuados que garanticen la coordinación interadministrativa?; ¿Qué acciones resultan necesarias para asegurar la unidad de acción entre la administración hidráulica y la costera?
- Criterio de transparencia informativa: ¿Se cuenta con instrumentos que den visibilidad a la acción pública en esta intervención?
- Criterio de benchmarking: ¿Qué lecciones se pueden extraer de las experiencias comparadas de otros países para mejorar la intervención en España?

III.3 TÉCNICAS Y HERRAMIENTAS.

Se han utilizado diversas técnicas de investigación social:

- Visitas y entrevistas institucionales al personal de las ocho demarcaciones de costas seleccionadas – con la colaboración y el apoyo de la Inspección de Servicios del MARM- y de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar. La participación de las demarcaciones ha sido muy activa y de gran accesibilidad a la información que se ha ido solicitando
- Grupos de discusión⁷³ con expertos y representantes de intereses económicos en el litoral
- Entrevistas a miembros de organismos públicos relacionados por razón de su actividad con la protección del DPMT (Dirección General del Catastro, Dirección General de Biodiversidad, Instituto Geográfico Nacional, Puertos del Estado)
- Estudio comparado de la política de protección del litoral
- Otras: análisis comparado de programas electorales, análisis de encuestas del CIS, seguimiento de prensa, etc.

Destaca, por su especial transcendencia y los resultados obtenidos, la realización de **un estudio de análisis del impacto del planeamiento urbanístico sobre el DPMT y zonas contiguas** en una muestra representativa de municipios costeros de las ocho demarcaciones seleccionadas, con exclusión de la capital de la provincia, atendiendo a los criterios y conforme el procedimiento que se recogen en el Anexo 5.

A continuación se incluye el cuadro con los municipios seleccionados conforme el procedimiento seguido.

⁷³ La información sobre la técnica utilizada se recoge en el Anexo 4.

Tabla 18: Municipios seleccionados estudio efectos planeamiento urbanístico

Provincia	Municipios elegidos	Municipios reserva
Pontevedra	Sanxenxo	Vilagarcía de Arousa
	Nigrán	Moaña
Asturias	Llanes	Valdés
	Gozón	Villaviciosa
Cantabria	Pielagos	Noja
	Castro Urdiales	Saunces
Valencia	Oliva	Tavernes de la Valldigna
	Sagunto	Gandía
Almería	Níjar	Roquetas
	Vera	
	Mojacar	
Cádiz	Chipiona	Chiclana de la Frontera
	Conil de la Frontera	Tarifa
Tenerife	Adeje	Candelaria
	Granadilla de Abona	Santiago del Teide
Las Palmas	San Bartolomé de Tirajana	Morgán
	Yaiza	Agüimes
		Telde
		La Oliva

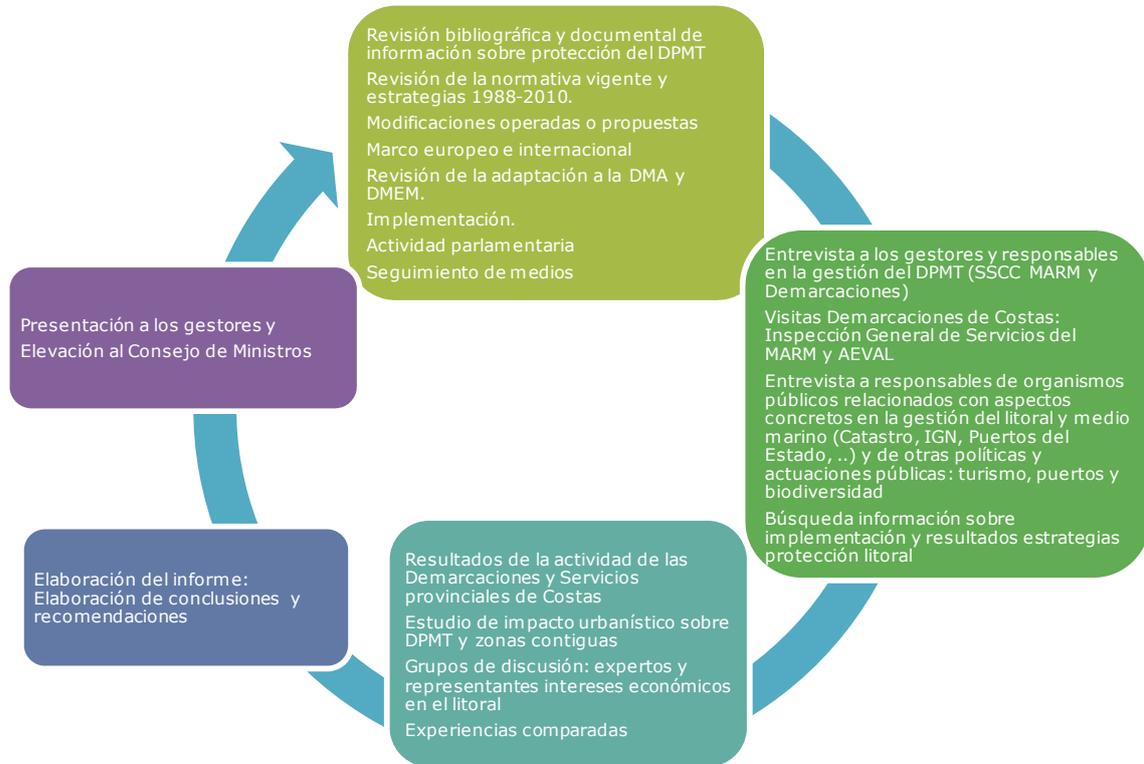
Fuente: Elaboración propia

En el transcurso del trabajo y por diferentes razones relacionadas con las dificultades en la obtención de información necesaria, se han realizado las siguientes sustituciones:

- Suances por Castro-Urdiales
- Moaña por Nigrán
- Gandía y Tavernes pasan a incorporarse a la muestra, por la razón antes apuntada de menor representatividad de franja costera.

Toda la metodología empleada se resume en la siguiente figura.

Figura 8: Secuencia del proceso evaluador



Fuente: Elaboración propia.

IV. ANÁLISIS

A) FORMULACIÓN Y PLANIFICACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN DEL LITORAL

IV.1. PERTINENCIA

IV.1.1. El problema: necesidad y justificación de la protección del DPMT a través de intervenciones públicas

La costa (el litoral) constituye un espacio frágil, sensible y muy valioso objeto de una gran presión derivada de las actividades humanas de carácter económico y acciones de los agentes físicos naturales. Aunque estos problemas son comunes a todos los países, el litoral en España presenta específicas particularidades: reparto desequilibrado de la población, infraestructuras, equipamientos y capacidad productiva muy concentradas en la zona litoral, exagerado protagonismo del sector de la construcción inmobiliaria en áreas litorales, insuficiente concienciación social sobre la necesidad de conservar los ecosistemas litorales y sus servicios, peso muy elevado de la actividad turística vinculada al modelo sol y playa en el PIB y en la población activa, efectos perceptibles asociados al cambio climático, Estado descentralizado, insuficiente cooperación institucional, ausencia de tradición de enfoques de mediación e intermediación por parte de la administración pública en la resolución de conflictos, escasa utilización de instrumentos de gestión voluntarios, procesos de toma de decisiones con débil participación pública, etc.

Los análisis de esta evaluación evidencian que los problemas que han dado origen a las intervenciones públicas en el litoral persisten y se han agravado a pesar de las acciones regulatorias y las estrategias llevadas a cabo en los últimos años:

“El ecosistema costero marino es uno de los que peor resultado y evolución registra, según concluyen los diferentes informes de la Evaluación de Ecosistemas del Milenio para todo el mundo”.⁷⁴

Según el mismo informe “en España en los últimos 50 años se han eliminado, degradado o alterado más ecosistemas litorales que en cualquier otro periodo de la historia. El 62% (13 de 21) de los servicios de los ecosistemas litorales evaluados se están degradando o están siendo usados de manera insostenible.”⁷⁵

El problema se agudiza tanto por el modelo de gestión pública de las últimas décadas, como por el de ocupación del litoral, insostenible desde el punto de vista ambiental, económico y social.

⁷⁴ Agardy y Alder, 2004. Evaluación de Ecosistemas del Milenio, 2005; UNEP, 2006.

⁷⁵ Agardy y Alder op, cit.

Están amenazados el conjunto de ecosistemas y los recursos naturales costeros, como la continuidad de las actividades económicas que tienen su base en el litoral, como el turismo, aunque se mantenga todavía como la primera industria nacional.

La denuncia de estos problemas se ha expresado por los distintos sectores sociales, desde los grupos conservacionistas hasta los representantes del empresariado turístico y hotelero, preocupados por la pérdida de competitividad experimentada en la última década por los destinos turísticos en la oferta del segmento "sol y playa".

No obstante, todos los **actores** no perciben ni el problema ni la solución de la misma manera. La solución de los problemas del litoral no es la misma para expertos en la materia y los grupos ecologistas que para los de intereses económicos en la zona y ello se evidencia en la información aportada por los integrantes de los grupos de discusión que se han realizado en esta evaluación:

- En el grupo pluridisciplinar de expertos, tal percepción apunta a un grado muy elevado de deterioro y pérdida de la funcionalidad de los ecosistemas del litoral como problema nuclear, acentuado por el déficit de actuación de las administraciones territoriales competentes y algunas vacilaciones en la aplicación de la LC por la AGE.
- Mientras que el grupo con intereses económicos en el litoral acepta la responsabilidad colectiva por los efectos de la burbuja inmobiliaria sobre la costa, considera que el problema a abordar se identifica más con la obsolescencia de la oferta turística que con los problemas objetivos –físicos y ecológicos- de la misma.

El problema con su complejidad viene siendo identificado desde hace tiempo convirtiéndose en objetivo de las intervenciones públicas: la Ley de Costas y sucesivas Estrategias, que se han centrado en la excesiva presión urbanística sobre el litoral, su artificialización, los procesos de erosión que le afectan cada vez con mayor virulencia, la pérdida de funcionalidad de ecosistemas marítimo terrestres, la degradación de procesos ecológicos esenciales, cuya resolución entra en conflicto con el mantenimiento de actividades económicas vitales en el conjunto de la economía nacional y en las de las CCAA del litoral, especialmente las mediterráneas y el archipiélago canario.

Una parte nada desdeñable del problema está constituida por la **concurrentia competencial** sobre el litoral, generadora de conflictos. Situación agravada por el déficit en el desarrollo de mecanismos de coordinación, circunstancia que quizás no ha recibido la atención suficiente. Como solución la UE ha venido postulando el enfoque de Gestión Integrada de las Zonas Costeras (GIZC), que resulta especialmente compleja de adoptar en nuestro país por el reparto competencial establecido a partir de la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

Con el paso del tiempo el problema objeto de las intervenciones públicas en la costa y litoral se ha ampliado, a partir de las Directivas europeas, pasando de la focalización en la costa al conjunto de los bienes que integran el DPMT.

IV.1.2 Análisis conceptual

Lo primero que evidencian los análisis llevados a cabo es que en España no existe una definición que permita delimitar, con validez jurídica y administrativa, el ámbito geográfico de las áreas litorales o las zonas costeras⁷⁶, a excepción del propio concepto del DPMT, que sí ha recibido una regulación más detallada a través de la LC y RC.

Según el análisis realizado por Barragán⁷⁷ para esta evaluación, el marco de referencia más elemental de una disciplina técnico científica debe empezar reconociendo los conceptos básicos que la definen y los enfoques de abordaje. Sobre los primeros resulta evidente su importancia; entre otras razones porque sustentan y orientan los aspectos metodológicos, los de contenido, los instrumentales, etc. Por lo que respecta a los segundos, constituyen manifestaciones reales, y muy prácticas, de las diferentes posibilidades de interpretación de la propia disciplina.

A los términos de costa, litoral y DPMT se ha unido en los últimos años un agregado de conceptos que se han convertido en el centro del interés de las intervenciones en esta materia: Gestión Integrada de Zonas Costeras (**GIZC**). Los conceptos que integran la GIZC han sido objeto de una gran diversidad conceptual y para mayor detalle se remite al Anexo 6.

El *Protocolo relativo a la GIZC del Mediterráneo* de gran trascendencia para España define en su artículo 2f) la gestión integrada de las zonas costeras:

“Gestión integrada de zonas costeras: 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”. (Protocolo relativo a la Gestión Integrada de las Zonas Costeras del Mediterráneo. En vigor desde el 24 de marzo de 2011).

⁷⁶ Bridge (2001), intenta aproximarse a las definiciones de zona costera en diez países europeos seleccionados. La gestión del litoral se suele abordar en Europa, a través de los usos del suelo y de la ordenación del territorio. Llama la atención que casi todos los países coinciden (excepto Suecia) en el hecho de que no existe una definición estatutaria y reglamentaria, a efectos de planificación y gestión específica, de las áreas litorales. En cualquier caso, esta situación no es contradictoria con el hecho de considerar áreas de interés o dominio público.

⁷⁷ Barragán, 2011. “Mirando fuera para inspirarnos dentro. Necesidad urgente de una política integrada de áreas litorales en España”.

Barragán considera que la mejor traducción al español del ámbito de intervención no es "zona costera", sino "área litoral". Y ello se desprende de la delimitación que hace el propio *Protocolo* al definir la "zona costera": "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".

Esta evaluación, aún estando de acuerdo con la precisión de Barragán, hará uso del término GIZC por ser el comúnmente admitido en los documentos analizados, si bien asimilándolo a "área litoral" que supone un mayor ámbito geográfico que la visión original de estas intervenciones referidas sólo a la costa.

En cualquier caso, queda evidenciado que se requeriría una mayor precisión conceptual en la futura formulación de estas intervenciones. No es que sea imprescindible que España tenga en su haber jurídico este tipo de definiciones pero resultaría muy conveniente, entre otras razones porque, a veces, las visiones sectoriales se adueñan, en beneficio propio, de un concepto que pierde toda su identidad cuando se interpreta de forma parcial o sesgada.

IV.1.3 Contexto

Una de las principales características de este tipo de intervenciones en España es la influencia que tienen las políticas internacionales y europeas de medio ambiente (Aguilar, en Gomá y Subirats, 1999), por lo que resulta imprescindible tener presente el contexto exterior. Para un mayor detalle de las principales referencias internacionales ver Anexo 7.

Entre los países cuyas experiencias pueden resultar de interés destacan: Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda, República Sudafricana, Reino Unido, Francia y Canadá. Y más aún, en razón de su organización en distintos niveles administrativos: los Estados australianos de Nueva Gales del Sur, Queensland, Victoria o los Estados federales de EEUU de California, Oregón,... o Inglaterra, Gales y Escocia en el Reino Unido.

Barragán ha realizado también otras iniciativas en el área iberoamericana⁷⁸.

En cuanto al contexto en el que se desenvuelve la intervención dentro de nuestro país en la actualidad, se puede sintetizar en:

- El grado de ocupación de la costa, como consecuencia de la expansión del sector inmobiliario y turístico durante el período 1996-2007, ha alcanzado proporciones muy elevadas, configurando un escenario de artificialización del litoral que acentúa algunos de los problemas físicos del mismo, en

⁷⁸ Barragán, 2011. Red Ibermar: "Iniciativa iberoamericana de manejo costero integrado: ideas para el progreso de una nueva política pública".

particular los relacionados con los procesos de regresión y reducción de aportes de sedimentos

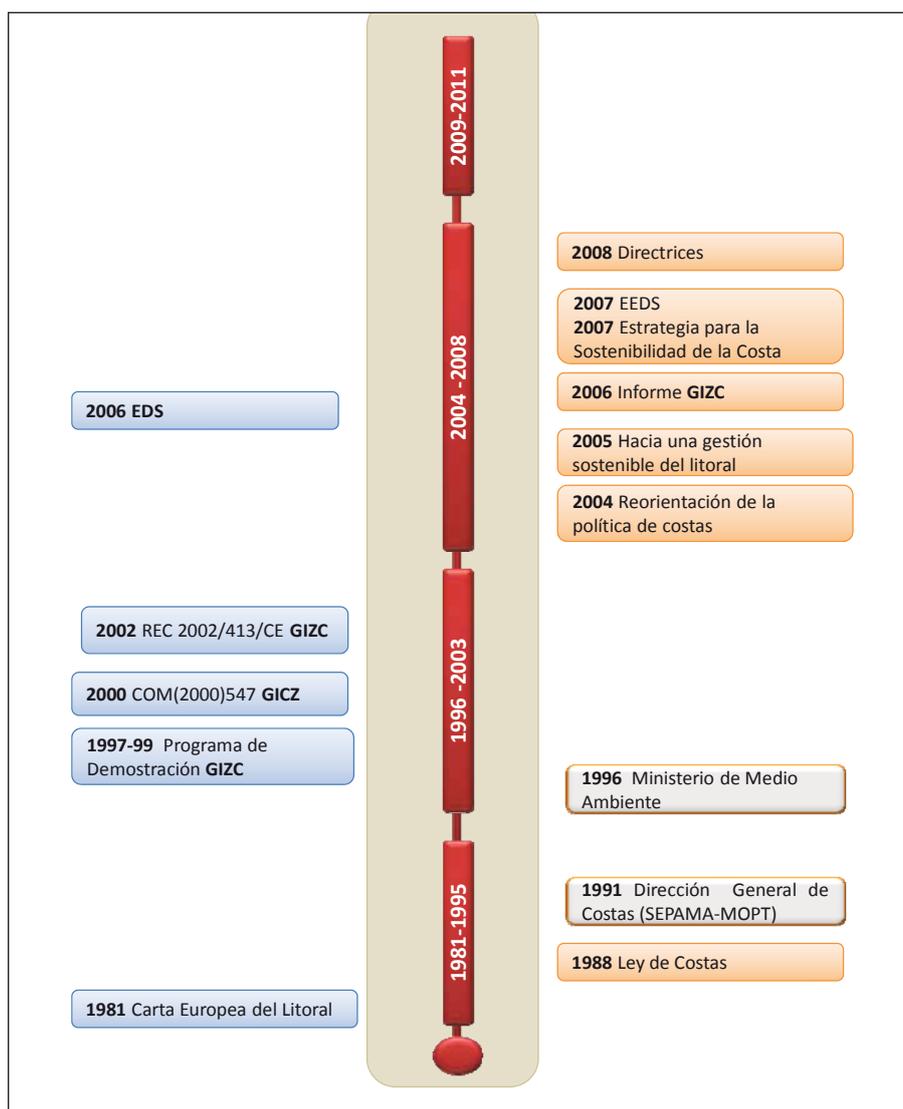
- El proceso anteriormente descrito, realizado a un ritmo en todo caso superior al que requieren los procedimientos de determinación del DPMT, configura un cuadro de potencial conflictividad jurídica entre la protección del DPMT y el derecho de propiedad⁷⁹
- El orden competencial relativo a la política del litoral representa, en sí mismo, un factor de complejidad derivado de la concurrencia de varias y muy diversas competencias sobre un mismo espacio en el que confluyen diversas políticas de gran calado económico y social, como la de ordenación del territorio y urbanismo
- Los efectos asociados al calentamiento global, especialmente perceptibles en el litoral mediterráneo y en lo que afecta a algunos ecosistemas y especies marinas, han intensificado los problemas de carácter físico ó natural que afectan al litoral español y a su medio marino
- La crisis económica global está obligando a revisar algunas de las líneas estratégicas de intervención que tienen el litoral como asiento físico y que serían políticas complementarias a la evaluada. Por ejemplo, el sector turístico o las infraestructuras portuarias
- La transposición de la DMA y más recientemente, la DMEM –que obligan al cumplimiento de los calendarios en ellas señalados- y la necesaria toma de decisiones que conlleva el cumplimiento del Protocolo GIZC del Mediterráneo.

IV.1.4 Incorporación a la Agenda pública

Definido el problema, su incorporación a la agenda pública ha sido el resultado de un proceso dilatado en el tiempo, según se representa en la figura siguiente.

⁷⁹ Por aplicación del régimen transitorio de la LC.

Figura 9: Estrategias protección del litoral: UE y España. Impulsos 1981-2011.



Nota: No se incluyen las Directivas europeas (DMA, DMEM,..) de obligada transposición, ni el Protocolo GIZC del Mediterráneo (Internacional)

Fuente: Elaboración propia

El impulso en nuestro país a las estrategias para la protección del litoral se concentra mayoritariamente en la etapa 2004-2008 con menor énfasis en los últimos años y en todo caso, ha sido decisivo el impulso UE –cuando no internacional-. La **UE es la precursora de la GIZC**, de la que se han hecho eco a nivel nacional grupos de población interesados y comprometidos con la conservación y mantenimiento del DPMT y con la conservación del patrimonio ecológico costero.

- A partir del año 2000, destacan los informes anuales de las **organizaciones ecologistas**: Greenpeace (“Destrucción a toda Costa”) y Ecologistas en Acción (“Banderas Negras”), señalando aspectos diversos de amenaza para los ecosistemas costeros o calificando el estado de conservación de nuestras playas. Además de estos informes, se cuenta con los informes periódicos que

elaboran conjuntamente asociaciones ecologistas destacadas⁸⁰ analizando la política ambiental del Gobierno, con un apartado específico para costas. El último de estos informes, de julio de 2011, con el título "El Planeta puede esperar", y en el apartado dedicado a "costas", tras valorar positivamente la mejora habida en la participación, critica otras cuestiones⁸¹. Finalmente, enumera proyectos con alto impacto medioambiental localizados en su mayoría en el ámbito de gestión costera.

- Junto a estas organizaciones, hay que señalar el papel de las **Universidades y los medios científicos y de investigación** en el aumento de la conciencia sobre la relevancia del medio litoral y los riesgos que lo amenazan, en particular, el cambio climático.
- Y junto a ello: los informes de la patronal Exceltur con estudios que identifican los deterioros infraestructurales que amenazan la competitividad de la industria turística, las memorias anuales del Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE)⁸² y la propias del MARM.
- Deben citarse, asimismo, por cuanto ayudan a graduar la magnitud del problema y a seguir su evolución, las Memorias anuales de la Fiscalía de Medio Ambiente y Urbanismo en lo relativo la evolución de los delitos relacionados con el medio ambiente y la ordenación del territorio, estos últimos bastante más numerosos en las CCAA costeras⁸³.
- Pero en lo que concierne a los partidos políticos, en un país con cerca de 8000 km de litoral, una marcada tradición marítima y un porvenir fuertemente asociado a la estructura de oportunidades que tiene su base en el litoral y el medio marino y la ordenación del territorio litoral, la atención al tema apenas merece algunos párrafos en los programas de los principales **partidos políticos**. Un resumen sobre el análisis de los programas electorales 2008 y 2011 se puede consultar en el Anexo 8.

Las conclusiones sobre dicho análisis, muestran que el problema ha merecido una atención desigual y puntual en el caso de los partidos mayoritarios a nivel nacional en tanto que relacionada con el porvenir de la industria turística, y otras actividades de índole económica (puertos,..) o con el tejido productivo de algunas CCAA (Cantabria).

⁸⁰ Amigos de la Tierra, Ecologistas en Acción, Greenpeace, SEO/BirdLife y WWF. http://www.seo.org/media/docs/El_planeta_puede_esperar1.pdf

⁸¹ Cuestiones tales como el hecho que no se haya finalizado el deslinde del DPMT, la paralización de la Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa de 2007 y el programa de adquisición fincas, la prórroga de la concesión de la refinería de Petronor en Muskiz (Vizcaya) a través de una disposición adicional introducida en la Ley de Economía Sostenible o las propuestas de modificación de la Ley de Costas presentadas en algunas administraciones regionales.

⁸² <http://www.sostenibilidad-es.org/es/informes/informes-anales/sostenibilidad-en-espana->

⁸³ El porcentaje de procedimientos judiciales sobre urbanismo y ordenación del suelo en las CCAA costeras ronda el 90% del total del procedimientos en el período 2008-2010 (91,63; 91,88 y 88,47 %, respectivamente). El número de sentencias condenatorias en esta materia supera dicho porcentaje en las CCAA costeras en el mismo periodo (96,34; 95,9 y 94,60% del total de sentencias condenatorias en urbanismo y ordenación del territorio). Memorias anuales de la Fiscalía de Medio Ambiente y Urbanismo, años 2008, 2009 y 2010.

Una de las novedades sobresalientes en las propuestas electorales de 2011 respecto a los programas del 2008 viene de los partidos nacionalistas catalanes⁸⁴ -CIU y ERC-, gallegos (BNG) y canarios (CC) que reclaman, más allá de las de gestión sobre el DPMT, asumidas ya por Cataluña y Andalucía⁸⁵, la totalidad de las competencias sobre el litoral y el DPMT. En el caso del BNG, además se reclama un plan de incentivos para las rías gallegas y el traspaso del Parque Nacional de las Islas Atlánticas. Coalición Canaria, junto a la asunción plena de competencias sobre el litoral y las aguas interiores, reivindica la consolidación de todos los puertos deportivos del archipiélago en el marco de su potenciación de la oferta turística. El PNV, sin embargo, no concreta propuesta alguna sobre el litoral.

En cualquier caso, hay que insistir en el escaso peso de las propuestas sobre el litoral en los programas electorales que contrasta con la sistematicidad de los informes de algunos agentes sociales, particularmente organizaciones ecologistas (como Greenpeace y Ecologistas en Acción).

La costa, el litoral tampoco parece estar incluida en la **agenda sistémica**, salvo en los supuestos generadores de conflictividad (deslindes, recuperación posesoria y aplicación del régimen transitorio de la LC), que han promovido asociaciones contrarias a la aplicación de la LC y, en especial, a su régimen transitorio.

Los **medios de comunicación** recogen el problema que la costa plantea también en el aspecto de la ordenación del territorio y urbanismo (el Algarrobo) y la alarma que generan algunas de las actuaciones para la gestión del DPMT ("chiringuitos"). Las apariciones en prensa son más numerosas en las zonas turísticas, especialmente, el Mediterráneo y Canarias, vinculadas a la aplicación de la disposición transitoria primera de la LC, demoliciones de ocupaciones de DPMT sin título, asentamiento de "chiringuitos" y anchura de la zona de servidumbre de protección (zsp). Por lo demás, se observa un déficit en cuanto a percepción como problema público; de hecho, ha resultado imposible encontrar encuestas específicas sobre gestión del litoral y no es un tema abordado por los barómetros periódicos del CIS.

Las circunstancias del desarrollo autonómico y asentamiento del orden competencial, de un lado, y la intensificación de los rasgos estructurales del modelo de ocupación del litoral, por otro, pueden estar en el origen de la demora de la entrada del problema en la agenda pública y la paralización de las iniciativas políticas emprendidas en la legislatura 2004-2008, con la generación del retraso subsiguiente que ahora viene a añadirse a la necesidad de acometer las actuaciones necesarias para dar cumplimiento a las obligaciones asumidas primero con la DMA y actualmente, con la DMEM, así como las que puedan derivarse para la

⁸⁴ El Grupo Parlamentario catalán en el Senado presentó la proposición de ley nº 623/000022 con la pretensión de excluir de la aplicación de la Ley de Costas las llamadas "ciudades navegables" y las áreas urbanas consolidadas con singularidades propias, excluyéndolas del concepto y ámbito del DPMT.

⁸⁵ Únicas CCAA que, junto con Illes Balears, han asumido la gestión del DPMT en sus EEAA.

efectiva aplicación a nivel nacional del Protocolo GIZC del Mediterráneo, en un contexto de crisis generalizada.

Desde el comienzo de la crisis económica y financiera, el litoral parece haber desaparecido de la agenda mediática en cuanto a su gestión con sujeción a criterios sostenibles, siendo sustituido, como en el este año 2011, por su aparición para resaltar la favorable evolución del mercado turístico (excepción hecha del Plan Turismo Litoral siglo XXI⁸⁶) o por la proliferación de reivindicaciones puntuales de matiz económico en su mayor parte.

IV.1.5 Conflictos entre actores

Conviene adelantar que, en ocasiones, las medidas tomadas para resolver estos nuevos problemas costeros no son compartidas por toda la sociedad. Y ello genera conflictos entre los distintos actores de los que, en ocasiones, se hacen eco los medios de comunicación.

La conflictividad Estado-CCAA⁸⁷

La conflictividad también planea en las relaciones entre las administraciones públicas derivadas del reparto competencial establecido en la CE. Prueba de ello son los recursos que se sustancian ante el TC a instancias del Gobierno frente a las siguientes leyes autonómicas:

- Ley 18/2008, de 29 de diciembre, de Vivienda de Galicia, introduce una modificación de la disposición adicional 3ª de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y de protección del medio rural, en el sentido de supeditar el límite interior de la zsp a la "realidad urbanística preexistente reconocida expresamente por la Administración urbanística autonómica», cuando la anchura de la ZSP forma parte del deslinde y se recoge en la OM que lo aprueba, competencia exclusiva del Estado.
- 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 (Decreto- Legislativo 1/2000, de 8 de mayo) sobre ordenación de áreas urbanas en el litoral canario, añade tres nuevas disposiciones adicionales, una de ellas en similares términos a la ley gallega (delimitación de la anchura de la zsp), con la finalidad de excluir de la aplicación del régimen transitorio de la LC a determinadas edificaciones.

⁸⁶ Con esta iniciativa se pretende revitalizar zonas turísticas maduras del Mediterráneo, Baleares y Canarias, así como dinamizar y adaptar el turismo español a los nuevos modelos turísticos.

⁸⁷ El conflicto sobre ordenación del litoral también ha trascendido a la ordenación del territorio: en 1997, el Tribunal Constitucional anuló gran parte de Ley del suelo estatal entonces vigente, de 1992, por entender que se había dado una extralimitación, al invadir las competencias propias de las CCAA sobre urbanismo, impidiendo al Estado crear derecho propio sin título competencial, ni mucho menos a título meramente supletorio. Otro nuevo conflicto se suscitó con la Ley de 1988, resuelto por el Tribunal Constitucional en 2001.

- Ley 2/2010, de 25 de marzo, de medidas urgentes de modificación de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y de protección del medio rural de Galicia, que pretendía sustraer de la aplicación de la LC de concurrir una serie de requisitos a los núcleos rurales tradicionales, determinados asentamientos surgidos al margen del planeamiento urbanístico y edificaciones sin licencias. Este conflicto ha finalizado por Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación AGE-CA de Galicia publicado por Resolución de 22 de diciembre de 2010⁸⁸.

Conflictividad entre actores socioeconómicos

Como ya se ha expuesto en el epígrafe relativo a los actores implicados, la costa es un espacio en el que despliegan sus actividades e intereses un amplio elenco de actores privados y públicos (implicando a los tres niveles de Administración), lo cual añade complejidad y debate a la planificación de estas políticas y su gestión.

Una somera síntesis sobre la diversidad de discursos que ofrecen los principales actores socioeconómicos implicados en estas políticas se reflejan en el siguiente cuadro.

Cuadro 19: Actores, controversias y conflictos, 2011

INTERESADOS	MENSAJE
INTERESES NO ECONÓMICOS	
ECOLOGISTAS	Defensa LC sin ambages
	Aprobación Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa
INSTITUCIONES ACADÉMICAS O DE INVESTIGACIÓN	Defensa LC
	Gestión integrada de zonas costeras (GIZC)
	Desarrollo sostenible
	Preservación patrimonio natural
INTERESES ECONÓMICOS	
CEOE	Preservación propiedad privada o actividad económica implantada. Excepcionalmente, expropiación conforme a procedimiento
	Contrarios régimen transitorio, aplicación desigual según CCAA.
	Criterios homogéneos aplicación normativa, para garantizar seguridad jurídica.
	Coherencia actuación de las administraciones implicadas
CÁMARA DE COMERCIO DE CANTABRIA	La LC perjudica el tejido empresarial de la región
	Contrarios régimen transitorio; farragoso.
EXCELTUR	Agotamiento turismo sol y playa
	Estrategia integradora (largo plazo) con planeamiento territorial
INTERESES PARTICULARES	
ASOCACIONES AFECTADOS	Preservación propiedad privada o actividad económica implantada.

Fuente: Elaboración propia

⁸⁸ BOE de 15 de febrero de 2011.

Prácticamente, en estas mismas líneas se sitúan los discursos de los participantes en los grupos de discusión realizados en el proceso evaluativo, que se resumen en:

- La concepción de la costa que tiene cada actor interesado
- La posición de cada grupo respecto a la eficacia y necesidad de la Ley de Costas

Se han realizado dos grupos de discusión diferentes, distinguiendo por un lado a los expertos en materia de costas, y por otro, a los actores con intereses económicos. Los conflictos que han emergido no han aparecido exclusivamente enfrentando a ambos grupos, sino también dentro del grupo de intereses económicos, donde afloran conflictos discursivos - internos- respecto a la gestión del litoral español. A continuación, se analiza de manera pormenorizada cada uno de los bloques objeto de controversia.

La concepción de la costa

Uno de los conflictos más relevantes para el debate sobre la gestión del litoral, se relaciona con la concepción de la costa que tiene cada grupo:

- El grupo de expertos -con un discurso más homogéneo - considera que el nudo problemático de la gestión de la costa reside principalmente en la priorización del interés económico sobre el medioambiental: la gestión del litoral queda supeditada al interés económico respondiendo a una estrategia cortoplacista que no tiene en cuenta los costes medioambientales producidos por la actividad económica en la costa.
- Diferente argumento sostiene una parte importante del sector de intereses económicos (la empresarial). La costa representa para este grupo una infraestructura de riqueza y potencialidad económica que no debe desperdiciarse ni limitarse, de manera que el interés económico debería prevalecer sobre el medioambiental en la gestión del recurso costero.

Figura 10: Conflictos entre actores

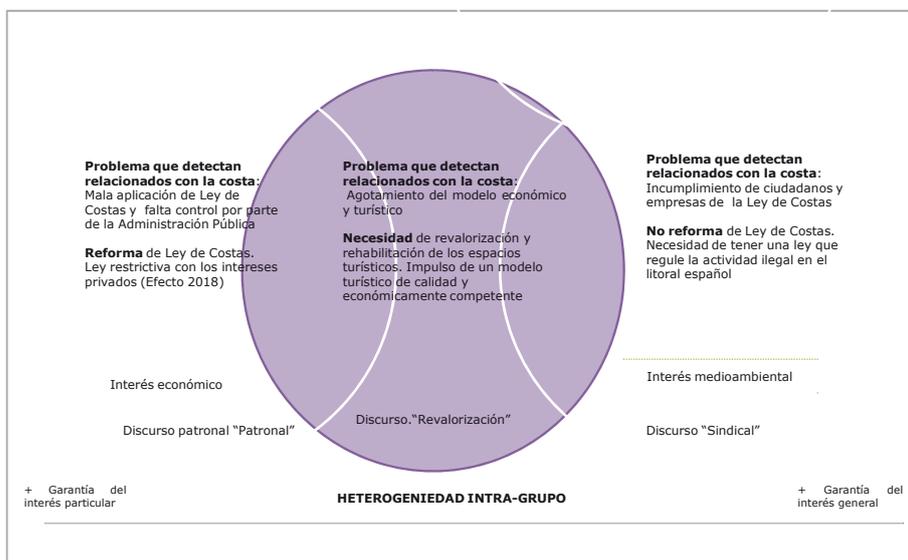


Fuente: Elaboración propia

- Dentro del último grupo, el subgrupo no empresarial (sector turístico y representación sindical), considera que el interés medioambiental debería predominar sobre el interés económico, bien por un interés intrínseco de proteger medioambientalmente la costa, bien por la necesidad de “revalorizar” la costa: preservarla a través de la protección medioambiental para que ésta no pierda su valor económico.

En resumen, sobre la concepción de la costa hay visiones muy diferentes que entran en conflicto sobre su valor y enfoque de gestión, con “discursos” intermedios, como el último reseñado, que pretende integrar el interés económico con el medioambiental.

Figura 11: Mensajes de los integrantes del grupo intereses económicos según tipología de interés y relación con grupo de expertos



Fuente: Elaboración propia

La posición de cada grupo respecto a la eficacia y necesidad de la Ley de Costas

Otro de los conflictos que emerge en el análisis es el referido a la Ley de Costas. En general, ambos grupos comparten la ineficacia de la actuación de las administraciones públicas.

- Para el grupo de expertos, la LC aún con sus limitaciones es necesaria para frenar la "depredación" sobre los recursos del litoral. Por ello, a la hora de plantear su posible reforma, este grupo se muestra reticente a modificarla, ya que consideran que quienes ostentan intereses económicos en la costa utilizarían esta oportunidad para derogarla. Destacan además, "la mala prensa" que promueve este mismo grupo respecto de esta Ley, a la que califican de arbitraria y en último término, confiscatoria.
- En el grupo de intereses económicos, el subgrupo empresarial la percibe como una ley mal gestionada por la Administración Pública, y en último lugar, restrictiva para sus intereses sobre la costa. Por ello, considera que hay que modificarla, y poner solución a uno de los principales problemas que para ellos se deriva de la LC: el efecto 2018⁸⁹ y en general, la aplicación de su régimen transitorio, por lo que justifican sus críticas a la Ley como arbitraria y confiscatoria, al considerarla desigual e injusta, ya que, a su juicio, no se aplica de la misma manera en todo el litoral español.

⁸⁹ Efecto 2018: extinción de concesiones otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor de la LC con carácter permanente o plazos superiores a los 30 años fijados en la LC. El RC limita su plazo a 30 años, a contar desde la promulgación de la LC (1988).

Conflictos según las características de ocupación: industrial y residencial

Otro tipo de consideración sobre la conflictividad en el litoral es la que viene determinada por los tipos de ocupaciones existentes y potenciales del mismo, diferenciando las siguientes áreas geográficas:

- Cornisa cantábrica: existe conflicto asociado al desarrollo de actividades de carácter industrial localizadas en DPMT, con frecuencia amparadas por una concesión otorgada de acuerdo con la normativa anterior a la LC (municipios de arraigada tradición industrial: Torrelavega en Cantabria, Muskiz en Vizcaya, Avilés en Asturias).

Los conflictos en esta zona costera se caracterizan por la defensa de los titulares de estas instalaciones ante el daño irreparable que acarrearía el desplazamiento de las mismas en términos directos a la entidad titular de las mismas e indirectos al conjunto de sus proveedores de inputs de bienes y servicios.

Asimismo, cabría considerar bajo criterios de mayor integración las grandes infraestructuras portuarias.

- Mediterráneo oriental medio y bajo: los conflictos dominantes vienen asociados a los masivos procesos de urbanización y a las altas tasas de ocupación del espacio que, además, determinan una elevada demanda de servicios con efectos de presión sobre unos ecosistemas ya muy deteriorados. A ello se ha venido a añadir la creciente ocupación del litoral en la costa oriental de Andalucía de una agricultura intensiva en invernadero.
- Islas Canarias: la ocupación de viviendas es también característica de este litoral canario, en muchos casos, por la existencia de núcleos consolidados con anterioridad a la LC y sin título.

En definitiva, la diversidad de actores e intereses parece generar una permanente situación de conflicto en el litoral que, básicamente, se resume en: conflictos entre el interés general e intereses particulares y conflictos entre valores medioambientales e intereses económicos.

IV.1.6 ¿La lógica de la intervención en el litoral responde a los cambios en el contexto?

El **origen** de las intervenciones en DPMT se ha basado desde la LC (centrada en la ribera del mar") en "*garantizar su carácter **público**, su uso por todos los ciudadanos*", además de "*su **protección y preservación desde un punto de vista **ambiental**, conservando sus características naturales***".

Hasta la fecha, la mayor parte de las intervenciones sobre el DPMT se han centrado en la franja costera y no en el medio marino; en particular, la LC dirige toda su atención a la "ribera del mar" y a la regulación de su delimitación interior (deslinde) y aprovechamientos, cuidando su compatibilidad con el acceso público que comporta su régimen jurídico, aunque deja la protección ambiental insuficientemente desarrollada a lo largo de su articulado.

Como consecuencia del reparto competencial establecido en la Constitución, desde un principio la LC encontró bastantes dificultades para su efectividad, al colisionar con la competencia sobre "ordenación del territorio" que se atribuye a las CCAA, y que incluye "la ordenación del litoral", tal como vino a declarar el Tribunal Constitucional en su Sentencia 149/1991, dictada en los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por siete de las diez CCAA litorales.

Este primer conflicto puso en evidencia las lagunas derivadas del texto constitucional, al no hacer referencia alguna al litoral en aquellos preceptos⁹⁰ de los que se obtiene el orden de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA⁹¹. Han sido los Estatutos de Autonomía los que han procedido a atribuir, con carácter de exclusiva, la competencia de ordenación del litoral a las CCAA. Se trata, por tanto, de intervenciones poco definidas respecto a los límites de acción, especialmente en la franja terrestre del DPMT, donde hay concurrencia competencial y, como se ha visto en el epígrafe anterior, frecuente origen de conflictos.

Las cuestiones anteriores ponen de manifiesto que la Ley de Costas aborda una parte del problema y no el "todo", al ser la determinación, gestión y protección del DPMT una parte de las políticas que inciden en la gestión del litoral. Por consiguiente, se requeriría una visión más integrada que reforzase el actual marco regulatorio.

Precisamente es esta visión la que ya recogía la Recomendación del Parlamento europeo y el Consejo de 30 de mayo del 2002, cuando decide desarrollar y ampliar una nueva lógica de intervención de carácter integral en su aproximación a la definición de una política para el litoral español, fruto de la cual y en cumplimiento del capítulo VI de la misma, se elabora un Informe sobre la Gestión Integrada de las Zonas Costeras de España y

⁹⁰ Título VIII de la Constitución

⁹¹ Sí aparece, dentro del Título VII, art 132.2, la definición de bienes de dominio público como aquellos 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".

un borrador de Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa en los años 2006 y 2007, respectivamente, que debieran marcar el actual abordaje de estas intervenciones públicas.

El impulso a esa lógica se intensifica con la aprobación, en el año 2006, de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible que será seguida al año siguiente por la Estrategia Española (EEDS) en la que, entre otros y en el apartado de los usos del suelo y la ordenación del territorio, tras describir la amenaza que para muchos ecosistemas litorales ha supuesto la presión de la expansión del sector inmobiliario se postula un desarrollo urbanístico sostenible de las regiones costeras en línea con el Plan Estratégico de Gestión Integrada de la Zona Litoral.

En definitiva, se requeriría suplir las carencias y falta de desarrollo de la LC de 1988, con una decidida apuesta por la protección ambiental de la costa y su gestión integrada.

Así pues, estamos en presencia de dos lógicas subyacentes:

- La primera orientada a preservar el DPMT, que descansa en la convicción de que esta catalogación administrativa de los bienes⁹² con sus límites y regímenes de uso y aprovechamiento será suficiente para conservarlo y garantizar el resto de los objetivos que se planteaba la LC, entre ellos la accesibilidad y el uso público de la franja litoral.
- La segunda lógica parte de la constatación de la complejidad del problema, no solo rescatar y defender el DPMT, sino orientar activamente un modelo de ocupación de la franja costera que ponga fin a su acelerado deterioro, modificando sustancialmente las pautas de producción, distribución y consumo y, en general, la naturaleza de las interacciones entre los procesos físicos y ecológicos y el conjunto de las actividades sociales en la franja costera. Se trata de diseñar un modelo de desarrollo sostenible en lo ecológico y lo económico, equitativo en lo social y participativo en lo político, garantizando así un mayor grado de responsabilidad colectiva con la consecución de los objetivos de la intervención. Todo ello apoyado en un modelo de gestión administrativa integrada y sostenible de las zonas costeras, en las que todos los niveles de Administración son corresponsables en la generación de un bien público superior.

⁹² Artículo 132 CE: 1. *“La Ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación.*

2. 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”.

Este planteamiento implica una visión de las relaciones intergubernamentales e interadministrativas basado en la práctica del acuerdo y la colaboración permanente.

IV.1.7. La trascendencia del marco normativo autonómico en ordenación del territorio y del litoral

Como ya se señalaba en el epígrafe anterior, resulta indispensable el análisis del marco normativo autonómico en la ordenación del territorio y del litoral sobre lo que se denomina franja costera, territorio mucho más amplio cuya ordenación y regulación influye poderosamente en las presiones que sufre el DPMT y sus zonas contiguas (zsp y zi). Asimismo, sobre el litoral inciden otras políticas de ordenación del territorio, especialmente las urbanísticas, que implican la acción no sólo de las CC.AA sino de las EE.LL, cuestión que se abordará en el epígrafe correspondiente que atenderá a las principales políticas complementarias además del planeamiento urbanístico: turismo, biodiversidad, puertos y cambio climático

Las demarcaciones y servicios provinciales de costas seleccionados comprenden **seis de las diez CCAA costeras**:

- Tres en la zona norte: Galicia, Asturias y Cantabria, con una problemática hasta cierto punto común.
- Dos en la costa peninsular mediterránea y sur atlántica: Comunidad Valenciana y Andalucía, en las que, existiendo condicionantes territoriales similares, nos encontramos con situaciones más heterogéneas.
- Por último, la Comunidad Autónoma de Canarias, en la que es preciso analizar también la ordenación territorial competencia de los Cabildos Insulares.

Se incluye en el Anexo 9 referencia y análisis detallado de la normativa autonómica y el planeamiento territorial y ambiental de cada Comunidad Autónoma en relación con la ordenación, regulación y protección de la franja costera y especialmente del DPMT y sus zonas contiguas.

De forma resumida, se reseñan las **principales conclusiones**:

1. Las seis comunidades autónomas han previsto planes o directrices regionales que aborden de manera singularizada el tratamiento de la franja costera; pero, por el momento, sólo las tres comunidades autónomas de la franja norte han aprobado un Plan de Ordenación del Litoral específico.

2. A destacar la fecha en que se adopta la decisión de elaborar el plan regional específico del litoral: temprana en la franja norte y tardía en las restantes.
3. Existe una enorme dispersión en cuanto al alcance de los instrumentos legales y de planificación entre las distintas comunidades autónomas, con un gradiente en cuanto a la protección del DPMT y la franja litoral que va desde un máximo en el Principado de Asturias a un mínimo en la Comunidad Valenciana
4. Las medidas de protección adicional del DPMT y sus zonas contiguas establecidas con carácter regional son vinculantes para el planeamiento territorial municipal, abarcando la protección a la totalidad del territorio de los municipios costeros.
5. Sin embargo, su eficacia ha sido variable en función del alcance establecido en cada caso y del momento de su entrada en vigor. El retraso en la planificación condiciona las transformaciones ocurridas en el litoral. El caso asturiano es un ejemplo positivo y pone de manifiesto la conveniencia de su implementación y desarrollo generalizados.
6. Mientras que los mecanismos de equidistribución de cargas y beneficios existentes en la legislación urbanística e implementada en los planes urbanísticos, se han ido perfeccionando desde la Ley del Suelo de 1956 hasta hoy a través de generaciones de planes y textos normativos, en el planeamiento territorial, por el contrario, se detecta una carencia de estos instrumentos de compensación interterritorial (intermunicipal, intercomarcal y/o interregional), que dificulta la aplicación y gestión de lo planificado

A continuación, se aborda un análisis comparado agrupando las comunidades autónomas por franjas litorales, con rasgos similares en cuanto a la exposición de su litoral a las tensiones transformadoras del territorio derivadas del uso vacacional y turístico.

Una síntesis de la normativa vigente reguladora de la ordenación del territorio y urbanística con incidencia en la franja litoral se recoge en el siguiente cuadro.

Cuadro 20: Regulación autonómica vigente sobre ordenación del territorio y en materia de urbanismo con incidencia en el litoral y específica de ordenación del litoral de carácter regional, 2011

Comunidades Autónomas	Regulación vigente en materia de Ordenación del Territorio y de Urbanismo	Específica litoral regional
Galicia	Ley de Ordenación del territorio. Ley 10/1995, de 23 de Noviembre	Plan de Ordenación del Litoral (POL). Decreto 20/2011 de 10 de febrero
	Ley de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural. Ley 9/2002 de 30 de diciembre	
	Competencias autonómicas en la zsp del DPMT. Decreto 15/2005, de 2 de junio.	
	Ley de Medidas Urgentes en materia de Ordenación del Territorio y del Litoral de Galicia. Ley 6/2007, de 11 de mayo	
	Ley de Medidas Urgentes de Modificación de la Ley 9/2002 de 30 de diciembre de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural. Ley 2/2010, de 25 de marzo	
	Orden de 30 de diciembre de 2010 , aprueba provisionalmente el POL de Galicia y adopta medidas cautelares	
	Directrices de Ordenación del Territorio (DOT). Decreto 19/2011, de 10 de febrero.	
Asturias	Directrices Regionales de Ordenación del territorio. Decreto 11/1991, de 24 de enero	Plan de Ordenación del Litoral de Asturias (POLA). Acuerdo de 23 de mayo de 2005
	Regulación del procedimiento para el otorgamiento de autorizaciones de uso en la zona de servidumbre de protección del litoral. Decreto 77/1992, de 29 de octubre	
	Directrices Subregionales de Ordenación del Territorio para la franja costera. Decreto 107/1993, de 16 de diciembre	
	Texto Refundido de las disposiciones legales en materia de Ordenación del Territorio. Decreto-Legislativo 1/2004, de 22 de abril	
	Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Decreto 287/2007, de 4 de diciembre	
Cantabria	Ley de Ordenación del Territorio y Régimen Urbanístico del Suelo. Ley 2/2001, de 25 de junio	Plan de Ordenación del Litoral (POL). Ley 2/2004 de 27 de septiembre
	Ley de Medidas Cautelares Urbanísticas en el Ámbito del Litoral, del sometimiento de determinados instrumentos de planificación territorial y urbanística a evaluación ambiental y de régimen urbanístico de los cementerios. Ley 5/2002, de 24 de julio	
	Ley de establecimiento de Medidas Cautelares Urbanísticas en el Ámbito del Litoral y Creación de la Comisión Regional de Ordenación Territorial y Urbanismo. Ley 2/2003, de 23 julio	
	Normas Urbanísticas Regionales. Decreto 65/2010, de 30 de septiembre	
Valencia	Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje. Ley 4/2004, de 30 de junio	<i>Plan de Acción Territorial del Litoral (Resolución de 17.02.2006: información pública)</i>
	Ley Urbanística Valenciana. Ley 16/2005, de 30 de diciembre	
	Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística. Decreto 67/2006, de 19 de mayo	
	Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana. Decreto 1/2011, de 13 de enero	
Andalucía	Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Ley 1/1994, de 11 de enero	<i>Programa Regional de Ordenación del Litoral</i>
	Regulación del procedimiento para la tramitación de autorizaciones de vertido al dominio público marítimo-terrestre y de uso en zona de servidumbre de protección. Decreto 334/1994, de 4 de octubre	
	Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA). Ley 7/2002, de 17 de diciembre	
	Plan de Ordenación Territorial de Andalucía (POTA). Decreto 206/2006, de 28 de noviembre	
	Planes de Ordenación Territorial de Ámbito Subregional (POTSR)	
Canarias	Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias. Decreto -Legislativo 1/2000, de 8 de mayo	<i>Directrices de Ordenación del Litoral. Decreto 28/2004, de 23 de marzo: inicio procedimiento</i>
	Ley de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del turismo de Canarias. Ley 6/2001, de 23 de julio (vigentes disposiciones adicionales)	
	Ley de medidas de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, la Gomera y la Palma. Ley 6/2002, de 12 de junio	
	Directrices de Ordenación General y Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias. Ley 19/2003, de 14 de abril	
	Ley de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo. Ley 6/2009, de 6 de mayo	
	Ley de modificación 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. Ley 7/2009, de 6 de mayo	
	Planes Insulares de Ordenación	

Nota: en rojo, los planes regionales de ordenación del litoral previstos, pero no aprobados, en paralelo a la regulación que los prevé.

Fuente: elaboración propia

Comunidades Autónomas del litoral peninsular norte y noroeste

Galicia, Asturias y Cantabria comparten un **modelo similar de ocupación del territorio**:

- Es un modelo extensivo, con núcleos urbanos abiertos, y basado en redes de caminos, nucléolos y edificación dispersa, en general de carácter unifamiliar, y en muchos casos ligada parcialmente a la actividad rural.

- Comparten algunos condicionantes territoriales, como los climáticos y en ocasiones geomorfológicos, y sobre todo con una cultura colonizadora del territorio muy similar, basada en la dispersión de la edificación residencial en el medio rural, que recibe un tratamiento específico.
- Su legislación urbanística y de ordenación territorial otorga por ello gran importancia al medio rural y a la regulación de lo que denomina núcleos rurales en Suelo No Urbanizable (Asturias), núcleos tradicionales en suelo rústico (Cantabria) o núcleos rurales como clase de suelo entre el urbano y el urbanizable (Galicia); en parte, debido a la incapacidad de la ley estatal para reconocer y poder regular la realidad de su medio rural.
- Las tres han abordado la ordenación específica del litoral mediante la elaboración de un Plan de Ordenación del Litoral, como desarrollo de Directrices regionales de Ordenación del Territorio en Asturias y Galicia y directamente de la Ley de Ordenación del Territorio y Régimen urbanístico del suelo en Cantabria.
- Son Planes de Ordenación del Litoral de alcance regional cuyo ámbito, la franja litoral, incluye la totalidad de la superficie de los municipios con línea de costa. En los tres casos es omnipresente la realidad de los núcleos residenciales en el medio rural, se crea el concepto de Suelo No Urbanizable de Costas y se amplía la zona de servidumbre de protección de 100 a 200 metros⁹³.

Pese a estas similitudes, el alcance de los respectivos Planes de Ordenación del Litoral, su fecha de aprobación y su proceso de gestación son bien distintos y sus efectos sobre el planeamiento municipal y el territorio acusan diferencias. Lo mismo cabe decir de los núcleos residenciales en el medio rural, de su tratamiento y regulación. Así, mientras Asturias aborda la ordenación y protección desde una época muy temprana, Galicia se demora en acometer estas tareas y Cantabria se sitúa en un punto intermedio.

Efectivamente, **Asturias** ya en 1991⁹⁴ aprueba unas Directrices Regionales de Ordenación del Territorio, en las que se establece el concepto de Suelo No Urbanizable de Costas (SNU de Costas) e identifica la franja de los primeros 500 metros desde el DPMT como área sensible a proteger.

Solo dos años después las desarrolla mediante la aprobación de las Directrices Subregionales de Ordenación del Litoral⁹⁵ que amplían las restricciones que la LC establece para la zona de servidumbre de protección, creando una zona de protección específica de 100 metros más. Establece como SNU de Costas una franja con una anchura mínima de 500 metros, coincidente con la zona de influencia de la Ley de Costas.

⁹³ Posibilidad de ampliación ya recogida en la LC, de la que prácticamente no se ha hecho uso.

⁹⁴ Decreto 11/1991, de 24 de enero. Con anterioridad ya se contemplaba esta tipología de suelo en otras Normas aprobadas por Resolución de 1983.

⁹⁵ Decreto 107/1993 de 16 de diciembre.

En el año 2005⁹⁶ aprueba el Plan de Ordenación del Litoral de Asturias (POLA) también como desarrollo las Directrices anteriores⁹⁷.

En la actualidad, se encuentra en fase de redacción un Plan Especial para la Ordenación del SNU de Costas.

Toda esta batería de instrumentos de ordenación demuestra una preocupación por la protección del litoral⁹⁸ que empieza a operar apenas tres años después de la aprobación de la LC.

Cantabria, por su parte, hasta el año 2001⁹⁹ en que aprueba la Ley de Ordenación del Territorio y Régimen Urbanístico del Suelo no aborda las primeras medidas efectivas de ordenación y protección del litoral. Establece el mandato de redactar el Plan de Ordenación del Litoral (POL) y medidas cautelares suspendiendo licencias y aprobación de planes que afecten a los primeros 500 metros del territorio desde el borde interior del DPMT. Esta suspensión se amplía en dos ocasiones hasta que se aprueba el POL¹⁰⁰ en 2004.

El POL establece un área de protección subdividida en protección ambiental y protección litoral, y un área de ordenación subdividida a su vez en área litoral y área no litoral, con una prolija regulación para cada una de ellas, cuyo efecto no es aun medible. Por último, las Normas Urbanísticas regionales aprobadas en 2010, recogen la categoría de suelo rústico de protección costera, vinculante para el planeamiento urbanístico municipal.

Por último, **Galicia** no adopta las primeras medidas cautelares de protección del litoral hasta el año 2007, a través de la denominada "Ley de los 500 metros"¹⁰¹, pues impone la suspensión del planeamiento urbanístico que afecta a los primeros 500 metros desde el borde interior de la DPMT, durante un plazo de dos años o hasta la aprobación del Plan de Ordenación del Litoral, previsto en una ley del año 2002, o del PGOM adaptado íntegramente a dicha ley, que ya había delimitado el suelo rústico de protección de costas en 200 metros del límite interior de la ribera del mar. La suspensión cautelar de la ley de 2007 fue reforzada durante la tramitación del POL mediante sendas Órdenes en 2009 y 2010.

En el año 2011 y de forma simultánea se aprueban las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT) y el Plan de Ordenación del Litoral de Galicia (POL¹⁰²). Establece dos tipos de áreas continuas y discontinuas que

⁹⁶ Acuerdo de 23 de mayo de 2005 adoptado por el Pleno de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias (CUOTA).

⁹⁷ Respecto de los municipios incluidos en la muestra del estudio de impacto urbanístico, el POLA protege en Gozón un 18,28% de la superficie del término municipal y un 9,94% en el caso de Llanes.

⁹⁸ El Plan de Ordenación del Litoral Asturiano (POLA) obtuvo el Premio Europeo de Planeamiento Territorial y Urbanístico convocado por el Consejo Europeo de Urbanistas en su sexta edición (2006). También Asturias es pionera en la elaboración de un plan de acción regional sobre Política Marítima Integrada (PMI): Proyecto MAREA ("La MAR, una Estrategia para Asturias"), único por el momento en España.

⁹⁹ Ley 2/2001 de 25 de junio.

¹⁰⁰ Ley 2/2004 de 27 de septiembre..

¹⁰¹ Ley 6/2007, de 11 de mayo.

¹⁰² Decreto 20/2011 de 10 de febrero

se clasifican en función del grado de protección y se remite a la legislación estatal de costas en cuanto sea más restrictiva.

En cualquier caso, tanto la Ley de los 500 metros como el propio POL, llegan excesivamente tarde para lograr la protección efectiva de la franja litoral de Galicia, de forma muy especial en las Rías Bajas, sometida a intensas transformaciones sujetas a muy escasa regulación.

Comunidades Autónomas peninsulares del litoral mediterráneo y suratlántico

Comunidad Valenciana

A pesar del profuso número de leyes de ordenación del territorio, protección del paisaje, reguladoras de la actividad urbanística y sobre el suelo no urbanizable, tres generaciones de leyes en los últimos veintidós años, apenas si existe una regulación que establezca una protección efectiva del litoral adicional a la de la propia LC.

Por otra parte, no se ha culminado con éxito la formulación del planeamiento territorial previsto en las leyes.

El litoral levantino ha estado presionado por la demanda turística y vacacional desde época muy temprana, antes incluso de la constitución de la CA, y siendo un territorio especialmente sensible y frágil, con playas tendidas, cordones dunares y áreas húmedas (marjales) en paralelo a la costa, esta falta de regulación efectiva y oportuna en el tiempo, ha provocado que la degradación de este litoral sea extrema.

Ya la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje del año 2004 establece el mandato de formular y aprobar un Plan de Acción Territorial del Litoral de la Comunidad Valenciana. El Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística, aprobado en 2006¹⁰³ establece normas de aplicación directa a las zonas del litoral (art. 37), pero únicamente afecta a la franja costera de un kilómetro desde la línea del DPMT y no regula en ella los usos, ni las intensidades y edificabilidades, sino solo la ocupación del suelo en tanto no se redacte el citado Plan de Acción Territorial del Litoral, del que, por el momento, no existe documento alguno.

En año 2011 se ha aprobado la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana¹⁰⁴ con un Título, el VI, que contiene Directrices para la ordenación del litoral. Por su generalidad y reciente aprobación, no cabe anticipar una valoración sobre la efectividad de sus determinaciones.

Comunidad Autónoma de Andalucía

La Comunidad Autónoma de Andalucía legisla tardíamente en materia de Ordenación del Territorio (1994) y Urbanismo (2002). Esta demora en

¹⁰³Decreto 67/2006 de 19 de mayo.

¹⁰⁴Decreto 1/2011, de 13 de enero.

dotarse de instrumentos legislativos propios se refleja en gran medida en los procesos de transformación del territorio litoral. La legislación y regulación del medio natural es algo más temprana, aunque de carácter parcial.

En 1994¹⁰⁵ se aprueba la Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en la que se establecen y regulan como instrumentos de ordenación territorial los siguientes:

- Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA)
- Planes de Ordenación del territorio de ámbito subregional
- Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio.

Esta ley, sin embargo, no aborda ni desarrolla instrumentos y mecanismos de equidistribución interterritorial de las cargas ni regula la obligatoriedad de establecer la capacidad de carga de un territorio ni la valoración de la incidencia ecológica de las acciones a considerar sobre un territorio. Esto, unido al hecho que la planificación de las grandes infraestructuras, que son las grandes ordenadoras del territorio, se produce sustancialmente de forma paralela e independiente de la planificación territorial, constituye limitaciones importantes de esta norma legal.

En 2002¹⁰⁶ se aprueba la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) que introduce novedades en el tratamiento del litoral, como son la posibilidad de ampliación de la Zona de Influencia más allá de los 500 metros y el destino de la Zona de Servidumbre de Protección a espacios libres de uso y disfrute públicos.

Sin embargo no contempla una profundización en la regulación de la protección tales como:

- Regulación adicional para la Zona de Influencia
- Ampliación de la anchura de la Zona de Servidumbre de Protección
- Regulación del SNU de protección del litoral.

Aspectos, todo ellos, que deja a la decisión del planificador municipal.

En el año 2006¹⁰⁷ se aprueba el Plan de Ordenación Territorial de Andalucía (POTA), que establece orientaciones generales de ordenación territorial para los Planes de Ordenación Territorial de ámbito subregional.

Asimismo, establece la obligación de redactar un Programa Regional de Ordenación del Litoral para el que formula unos contenidos mínimos y del que no existe documento alguno en la actualidad.

El impulso en el proceso planificador se canaliza a través de los Planes de Ordenación de Territorio de Ámbito Subregional (POTSR), que contemplan una protección de la franja costera adicional a la que recoge la LC:

¹⁰⁵Ley 1/1994, de 11 de enero.

¹⁰⁶ Ley 7/2002, de 17 de diciembre.

¹⁰⁷Decreto 206/2006, de 28 de noviembre.

- Establecen la noción de "corredor litoral" como parte de la Red de Espacios Libres constituido por los terrenos de DPMT y la zsp, junto con los suelos contiguos al DPMT clasificados a la entrada en vigor del Plan como no urbanizables o urbanizables sin instrumento de desarrollo aprobado, en una franja de, al menos, 200 metros tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar.
- Excluyen de la urbanización las zonas con riesgos naturales (inundación y/o erosión), además de las zonas con protección ambiental incluidas en la Red Natura 2000 o en la de Espacios Protegidos de la Comunidad Autónoma.

Por lo que respecta a los que afectan a los municipios incluidos en la muestra del estudio de impacto urbanístico: Conil de la Frontera se encuentra incluido en el ámbito del POTSR La Janda (2011), Chipiona dentro del POTSR de la Costa Noroeste de Cádiz (2011); Níjar forma parte del POTSR de la Aglomeración urbana de Almería (en tramitación); Vera y Mojácar se incluyen en el POTSR del Levante de Almería (2009).

Comunidad Autónoma de Canarias

Como singularidades a tener en cuenta en Canarias son su carácter insular y una economía fundamentalmente basada en el sector turístico de sol y playa, con una valoración alta de exposición del litoral a las tensiones transformadoras del territorio derivadas del uso vacacional y turístico.

La legislación de esta CA, también tardía (hasta 1999 no regula sobre ordenación del territorio), tiene vocación de integrar la ordenación del territorio, la urbanística y la de los recursos y espacios naturales. Constituye uno de sus instrumentos normativos esenciales el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado en el año 2000¹⁰⁸ que integra en un único cuerpo legal la normativa anterior de Espacios Naturales (de 1994) y la de Ordenación del Territorio (de 1999).

Los instrumentos de ordenación general de los recursos naturales y del territorio son de modo jerárquico:

- Las Directrices de Ordenación
- Los Planes Insulares de Ordenación
- Planes y Normas de los Espacios Naturales Protegidos.

En el año 2003¹⁰⁹ se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias. La Directriz 57 "Ordenación del Litoral" establece una especial protección en los primeros 500 metros y prevé la formulación de unas Directrices de Ordenación del Litoral, cuyo procedimiento se acordó iniciar mediante un Decreto de 2004; y aunque el mismo establecía unos plazos (con el horizonte 2005), por el momento no existe documento alguno.

¹⁰⁸Decreto- Legislativo 1/2000, de 8 de mayo.

¹⁰⁹ Ley 19/2003 de 14 de abril.

Por su parte, en las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias se establecen las condiciones de crecimiento, obligando al planificador a establecer límites y ritmos al mismo, y a definir la capacidad de carga de cada ámbito de ordenación.

Los Planes Insulares de Ordenación (competencia de los Cabildos Insulares) constituyen instrumentos de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística de cada isla y ordenan de forma integral estableciendo para la franja litoral una zonificación y regulación para cada una de las zonas. Por lo que respecta a los que afectan a los municipios incluidos en la muestra del estudio de impacto urbanístico, el más antiguo es el de la isla de Lanzarote (1991), seguido del de la isla de Tenerife (2002) y Gran Canaria (2003).

IV.2. COHERENCIA EN LA FORMULACIÓN Y DISEÑO DE LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN DEL LITORAL

En la época de la promulgación de la LC de 1988, las “políticas públicas” no solían abordarse bajo una visión integral y de instrumentos conjuntos. Hasta mediados de los 90, la política de costas estuvo adscrita a la Dirección General Costas¹¹⁰ dentro del Ministerio de Obras Públicas, no siendo hasta 1996 cuando se crea el Ministerio de Medio Ambiente en el que se integran las políticas medioambientales, incluida la de costas. Estas políticas desde su origen tratan de encontrar su propio espacio en la agenda pública y en la organización gubernamental, cuestiones todas que inciden en su formulación expresa, planificación y articulación.

La primera consideración es el déficit sobre un diseño sólido de esta política que puede tener como base la importancia otorgada a estas políticas por los poderes públicos, lo que ha supuesto considerables retrasos en la incorporación de los temas costeros a la agenda pública que se traduce a su vez en el rango otorgado a las instituciones medioambientales responsables. Durante los primeros años las políticas de intervención en la costa son competencia del Ministerio de Obras Públicas. La inicial adscripción de la política de costas a este Ministerio constituye una de las razones en la argumentación sobre la inexistencia de una sólida estrategia medioambiental en el litoral, basada hasta entonces en la visión tradicional de la costa, economicista y objeto de obras y proyectos.

Unido a lo anterior, la propia configuración descentralizada del Estado no ha facilitado una formulación integrada y conjunta de esta política que requeriría la participación de todas las administraciones. Esto no ha hecho sino dilatar el abordaje de una definición de objetivos políticos estratégicos que debiera incorporar los de otras políticas sectoriales que, como el turismo o los puertos, consideran la costa como infraestructura para el desarrollo de su actividad económica.

¹¹⁰ Creada en 1991 y adscrita al MOPT.

Si bien no existe una política explícitamente formulada y articulada, respondiendo su actuación más a una suma dispersa de medidas con más o menos calado, no se pueden negar los intentos plasmados a lo largo del tiempo a través de algunos instrumentos concretos, particularmente regulatorios (Ley de Costas y su Reglamento) y posteriormente con la elaboración de las primeras estrategias y planes. El proceso viene promovido, en gran parte, por el impulso de las instituciones supranacionales y la obligatoriedad de adaptación.

Es por tanto, a partir del análisis de estos instrumentos dispersos (regulatorios y organizativos) que la evaluación tratará de reconstruir las fortalezas y debilidades del "disperso diseño" de esta política.

IV.2.1 Acción reguladora: la LC y RC

La opción preponderante de las intervenciones públicas hasta la década de los 80 tenía como principal cauce la promulgación de leyes configuradoras de la organización y el actuar administrativo; prueba de ello es la promulgación de la propia Ley de Costas.

Una de las primeras críticas a la Ley es que aplica una mirada "uniforme" sobre la costa a partir de la zona más degradada y turística (Mediterráneo), que se adapta mal a otras franjas del litoral español con sus propias peculiaridades.

Por otro lado, la Exposición de Motivos de la LC, tras analizar la dinámica de sobreexplotación, ocupación y uso de la franja costera que denomina orla litoral en los términos expuestos en el Capítulo II de este Informe de evaluación, sin embargo, a continuación centra toda su atención en la línea del litoral, estableciendo su delimitación, protección y usos, y no en los factores que inciden en la franja costera en su conjunto, como la regresión de la costa, desnaturalización de porciones del dominio público litoral y degradación física.

En su desarrollo, el texto legal sigue centrándose en la definición, identificación y delimitación, regulación y protección del DPMT –en particular, de la "ribera del mar"–, sin abordar los problemas de la sobreexplotación de la franja costera.

El análisis de la LC permite afirmar que resulta en parte coherente, aunque de alcance limitado, el planteamiento de los objetivos respecto de los problemas planteados (que se han incrementado en la actualidad) y los instrumentos, sin que el posterior RC de 1989, que la desarrolla, acabe de desplegar y articular sus objetivos en un sólido diseño de planificación y articulación de medidas, limitándose, en su mayor parte, a regular aspectos procedimentales y asignar funciones.

Por lo mismo, los objetivos resultan excesivamente generales y escasamente concretados y escalonados en el tiempo, por lo que resulta difícil valorar sus logros. Por ejemplo, a diferencia de la LC de 1969, no fija un plazo para la finalización del deslinde ni para el logro de metas

escalonadas en el tiempo, cuestión que durante años se va presentando como un objetivo pendiente de realización.

La carencia de planificación explícita conlleva la falta de indicadores para la medición de los logros alcanzados.

IV.2.2 Documentos de planificación

El análisis de este epígrafe se basa en los documentos de planificación diseñados a partir de la LC y hasta la actualidad, estructurados en los siguientes períodos: 1996-1999 y 2004-2007.

El análisis efectuado examina la evolución en los diseños de los objetivos y medidas que han impulsado la política de costas, resaltando las novedades respecto de los anteriores y extrayendo como conclusión cuáles han sido sus principales aportaciones.

➤ Período 1996-1999

Cuadro 21: "hacia una gestión sostenible del litoral" (1996-1999)

1996-1999. HACIA UNA GESTIÓN SOSTENIBLE DE LA COSTA	
OBJETIVOS	INSTRUMENTOS
Recuperación del DPMT	Deslindes: completar en 4 años
	Incorporar terrenos desafectados al DPMT y expropiar terrenos colindantes para su protección
Adecuación de los proyectos a criterios ambientales (frente a la concepción anterior de obra pública)	Limitar otorgamiento de concesiones y rescatar las que no se ajusten a la LC
	Informar planes y normas de urbanismo de municipios costeros
	Prioridad a proyectos financiados con fondos de cohesión ambientales y a determinadas actuaciones: recuperación dunas, estabilización playas, acción contra la erosión costera.

Nota: en negrita se resalta las novedades respecto de la LC.

Fuente: elaboración propia a partir de documentos del MARM.

Coincidiendo con la creación de un Ministerio de Medio Ambiente aparecen también los primeros intentos de elaborar documentos de planificación, produciéndose un cambio de perspectiva respecto del objetivo principal de estas políticas: "alcanzar el desarrollo sostenible de los recursos costeros a través de su gestión integral", como refleja el cuadro anterior.

El criterio ambiental es el prevalente en la política de costas en esta etapa. Además, se da una mayor concreción de algunas previsiones de la LC como el procedimiento de deslinde, para el que se fija un plazo de cuatro años, y una mayor limitación en el otorgamiento de concesiones y su ajuste a la LC.

➤ **Periodo 2004-2007**

Esta etapa se caracteriza por la abundancia en documentos y formulaciones para una política de gestión ambiental integrada de las zonas costeras, incluyendo la previsión de instrumentos de coordinación entre administraciones y entre políticas sectoriales siguiendo la Recomendación de la UE sobre GIZC (2002).

Cuadro 22: "Principales líneas de reorientación de la política de costas del Ministerio de medio Ambiente" (julio 2004)

2004. PRINCIPALES LÍNEAS DE REORIENTACIÓN POLÍTICA DE COSTAS	
OBJETIVOS	INSTRUMENTOS
Protección y conservación de la integridad de los sistemas litorales (control de la regresión,..) y marinos	Elaboración de un Plan Director para la gestión sostenible de la costa (PDGSC) integrado con la DMA, con la colaboración y participación activa de CCAA, EELL, agentes y ciudadanía
	Programa de inversiones: actuaciones en costa sujetos a criterios ambientales conforme los cuatro grandes objetivos
Garantizar el acceso y uso público	Prioridad - Deslindes: completar en 4 años, reducido a 2 años para tramos de costa más expuestos a procesos urbanísticos
	Concesiones. controlar otorgamiento y rescatar las que no se ajusten a la LC
Transformación del borde marítimo en tramos urbanizados y degradados	Puertos deportivos: marco de colaboración con las CCAA para racionalizar al máximo su demanda
	Informar planes y normas de urbanismo de municipios costeros
Control de la regresión de la costa	Puertos de Interés General del Estado: aplicación de criterios de racionalidad económica y sostenibilidad ambiental en su construcción y ampliación

Nota: En negrita instrumentos de nueva incorporación.
Fuente: elaboración propia a partir de documentos del MARM.

Cuadro 23: "Reorientación de la política de costas. Actuaciones desarrolladas (julio 2004-julio 2005)"

REORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE COSTAS (2005)
Elaboración del Plan Director para la gestión sostenible de la costa (PDGSC)
Programa de inversiones: criterios ambientales
Deslindes: completar en 4 años, reducido a 2 años para tramos de costa más expuestos a procesos urbanísticos
Control de la gestión del DPMT: conforme criterios documento 2004
Puertos deportivos: marco de colaboración con las CCAA
Urbanismo litoral
Biodiversidad marina
Programa de Adquisición de terrenos
Convenios con las CCAA
Programa mantenimiento y conservación de la costa (gestionado por los servicios periféricos de costas)

Nota: Se mantienen los objetivos fijados en 2004. En negrita instrumentos de nueva incorporación respecto del documento de 2004
Fuente: elaboración propia a partir de documentos del MARM

Cuadro 24. "Estrategia para la sostenibilidad de la costa. Diagnóstico y líneas de actuación. Una nueva política de costas" (31 de octubre de 2007)

ESTRATEGIA PARA LA SOSTENIBILIDAD DE LA COSTA (2007). DIAGNÓSTICO Y LÍNEAS DE ACTUACIÓN	
OBJETIVOS	INSTRUMENTOS
	Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa
	Plan de deslindes: completar delimitación DPMT
Frenar la intensa masificación del litoral	Programa de recuperación del DPMT: derribos y adquisición de fincas para su incorporación al DPMT
Adaptarse al cambio climático (subida nivel del mar y retroceso de la línea de costa)	Instrucciones sobre "Actuaciones en playas" y "Tratamiento del borde costero"
Cambiar el modelo de gestión: hacia una gestión integrada (GIZC)	Convenios de colaboración con las CCAA

Nota: En negrita instrumentos de nueva incorporación.

Fuente: elaboración propia a partir de documentos del MARM.

Ya al inicio de la legislatura, en julio del 2004, se presenta el documento *Síntesis de la política de costas del MMA* con siete apartados: 1) Plan director para la gestión sostenible de la costa (PDGSC); 2) Programa de inversiones; 3) Deslinde del DPMT; 4) Concesiones; 5) Puertos deportivos; 6) Instrumentos de ordenación del territorio y urbanismo y 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).

Del análisis de este documento se concluye que mantiene todos los contenidos previstos en el documento de la etapa anterior, que amplía con tres más: 1), 5) y 7). Entre las novedades, sobresale la especial atención a la planificación y coordinación.

Sólo un año después, la DGC presenta otro documento titulado *Reorientación de la política de costas. Actuaciones desarrolladas entre julio 2004 y julio 2005* a modo de balance del primer año de legislatura, que supone una gran novedad al tratarse de uno de los primeros documentos de rendición de cuentas a la ciudadanía. Su contenido organiza la política costera en diez apartados¹¹¹: seis de ellos reproducen los del anterior documento, con excepción del apartado relativo a Puertos de Interés General, y se añaden cuatro apartados nuevos: 1) Convenios marco con las CCAA para la gestión integrada de la costa, 2) Conservación y recuperación de la biodiversidad marina, 3) Adquisición de suelo para proteger el DPMT y 4) Programa de mantenimiento y conservación de la costa.

¹¹¹ Los diez apartados son: 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 (PDGSC), 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.

Entre un documento y otro parece haberse percibido el importante papel de las CCAA competentes en la ordenación del litoral, la necesidad de incardinar la política de costas con la de conservación de la biodiversidad y otras políticas sectoriales (acuicultura), la importancia de impulsar una política de desprivatización para proteger el DPMT y la imposibilidad de intervenir en la ordenación de la actividad portuaria desde la protección del DPMT como soporte de la misma.

La línea de planificación emprendida en esta etapa se sigue reforzando dando pie a una visión más estratégica. La idea del *Plan Director de Gestión Sostenible de la Costa* (PDGSC), es sustituida (2007) por la *Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa* (ESC), que se inicia con un diagnóstico que identifica como principales problemas la ocupación urbanística y añade el cambio climático:

DIAGNÓSTICO ESC 2007	
Superficie costa	7% del territorio
Población	44%
Turismo	80 % (48 millones)
Superficie urbanizada o urbanizable	75%
Costa artificial	25%
Peligros a los que se enfrenta	Ocupación urbanística
	Cambio climático

La *Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa en 2007* puede considerarse el intento más sólido hasta el momento de formular explícitamente una política de "costa".

En términos generales la política de costas 2004-2008 permite varias observaciones respecto a sus predecesoras:

- Destaca en su enfoque por un mayor refuerzo de la visión medioambiental.
- La nueva política costera rompe con su tradicional visión de "obra pública" y cambia sus líneas de acción, anunciando la reducción progresiva de las inversiones en "infraestructuras urbanas de paseos marítimos"
- Incide en el decisivo papel de las CCAA en la formulación y gestión de la política de costas, como responsables de la ordenación del territorio y del litoral. Al reconocerse la necesidad de consenso y cooperación, se impulsa su instrumentalización a través de convenios de colaboración
- Por último, cobra protagonismo la necesidad de integrar en la planificación las políticas sectoriales.

IV.2.3. Sistema de indicadores

La calidad de la planificación de las políticas públicas requiere, además de una buena definición de objetivos y articulación de medidas, que el propio diseño de las intervenciones incorpore líneas de acción sobre sus sistemas de seguimiento y de resultados.

Aunque el nuevo Ministerio de Medio Ambiente trabajaba en el sistema de indicadores desde su creación, no es hasta el año 2001 que elabora un "Sistema de indicadores para las subáreas de costas y medio marino", clasificados en indicadores de "Estado", de "Presión" y de "Respuesta".

INDICADORES 2001	
De Estado	% de la costa con problemas de erosión
	Contaminación en 9 puntos críticos de la costa
De Presión	Nº de turistas extranjeros al año
	Barcos de la flota española en caladero nacional
	Costa desnaturalizada (infraestructuras)
	Población costera atendida pro depuradoras
	Vertidos contaminantes desde las cuencas al mar
	Incidentes de tráfico marítimo en mar territorial
De Respuesta	Contaminación marina procedente de dragados
	Variación del número de arrecifes artificiales dispuestos en el fondo marino
	Variación de la superficie de espacios marinos de interés pesquero protegidos
	CCAA con programas de gestión integrada
	Capacidad de recogida de residuos oleosos de barcos
	Porcentaje de costa deslindada

Al no tener constancia de su uso, no se estima necesario entrar en un análisis más profundo, si bien evidencia una tendencia que se sigue observando en la actualidad (ver página web MARM), que es la desconexión entre los objetivos marcados y el diseño de indicadores.

Se mezclan cuestiones muy heterogéneas sobre el nivel macro, meso y micro de esta política, con una confusión entre indicadores estratégicos y operativos.

Algunos de los documentos de las etapa 2004-2008 apuntan la necesidad de elaborar un sistema de indicadores.

Actualmente, se puede consultar en la página web del MARM el Banco Público de Indicadores Ambientales¹¹² que, pese a la insistencia en la

¹¹² [http://www.marm.es/gl/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/informacion-ambiental-indicadores-ambientales/banco-publico-de-indicadores-ambientales-bpia-/](http://www.marm.es/gl/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/informacion-ambiental-indicadores-ambientales/banco-publico-de-indicadores-ambientales-bpia/)

relevancia como una de sus características, propone como indicadores en materia de costas los siguientes: agregación de medusas, arrecifes artificiales y biodiversidad (espacios marinos protegidos).

Como se ha podido comprobar, el diseño de las intervenciones públicas en el litoral se ha venido plasmando en una serie de intentos reguladores y de planificación, que a la vista de sus debilidades en su aplicación práctica y de las directrices marcadas desde ámbitos supranacionales¹¹³, requieren una reformulación más explícita, sólida e integrada, con el concurso de las tres administraciones.

IV.3. INTEGRALIDAD: POLÍTICA INTEGRADA Y GESTIÓN INTEGRADA

La gestión integrada de las zonas costeras forma parte de un proceso dilatado en el tiempo basado en una serie de aportaciones que es justo tener en cuenta y sobre el que se puede obtener un mayor detalle en el Anexo 10.

La FAO en 1992 planteó una propuesta que marcó los trabajos de las dos décadas siguientes.

Una década más tarde, el Parlamento Europeo establece sus propios principios después que la Comisión Europea desarrollara el Programa de Demostración sobre GIZC (1996-1999).

Asimismo pueden encontrarse principios en línea con la gestión integrada provenientes de diferentes foros sectoriales: Tercer Foro Mundial sobre Agua en Kyoto (2003)¹¹⁴, así como en los que guían la gestión basada en ecosistemas: UNEP/GPA, 2006¹¹⁵.

En el marco internacional, el "Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo" (GIZC), constituye la piedra angular, propuesta para el nuevo enfoque sobre la protección de los Estados ribereños de la zona, siendo el **primer instrumento jurídico vinculante en GIZC**.

Lo primero que hay que señalar es que el modelo "integrado" que propone el Protocolo, si bien atiende a la singularidad del Mediterráneo, es replicable como modelo de gestión integrada en todo el litoral. La trasposición de este enfoque a la planificación general de estas políticas resalta como la primera conclusión positiva del análisis de este epígrafe. Y ello porque el modelo GIZC constituye un referente en una doble vertiente: planificadora y gestora. Se hace hincapié en este

¹¹³ Recomendación UE (2002) y Protocolo GIZC Mediterráneo (2011).

¹¹⁴ En dicho evento se acordaron doce principios orientadores para la política y los tomadores de decisiones sobre la Gestión Integrada de Áreas Costeras y Cuencas Hidrográficas (ICARM, *Integrated Coastal Area River Basin Management*).

¹¹⁵ UNEP/GPA, 2006, p. 46-49.

desdoblamiento, porque sin olvidar la perspectiva integrada, estos dos niveles de acción deben resultar distinguibles.

Tampoco en España la visión integrada nace espontáneamente sino que, como se ha visto en análisis anteriores, viene precedida de intentos y logros de mayor o menor calado que apuntan en esa dirección; el más serio lo constituye la Estrategia para Sostenibilidad de la Costa (ESC) de 2007. Aunque hay que destacar que la mayor parte de estos planteamientos se han quedado en logros parciales, cuando no dispersos, con diseños poco claros y definidos y una mezcla confusa entre lo que debe ser la planificación de estas políticas y su gestión operativa. Por problemático que resulte articular un nivel y otro en un Estado descentralizado conviene diferenciar ambos niveles sin perder de vista el criterio integrador.

Entre las aportaciones positivas que hace el Protocolo respecto al marco regulador que supone la vigente LC está una mayor clarificación conceptual al definir "**zona costera**" con una visión mucho más amplia y próxima a la definición del "área litoral"¹¹⁶.

Esta definición es el sustento de una precisión necesaria pero también de una extensión del objeto sobre el que actúan estas intervenciones públicas más allá de limitarlo al ámbito tradicional de costa.

La base para el mayor éxito de estas intervenciones en su doble vertiente, planificación y gestión, se marca en el propio Protocolo a partir de una serie de criterios que deberán servir de presupuesto para la valoración de estas políticas: "*acción coordinada, promoción, cooperación y asociación con los diversos agentes interesados con miras a promover una administración eficiente al servicio de la gestión integrada de las zonas costeras*". A lo que añade el Protocolo que todo ello en aras de garantizar la coherencia. De ello se deduce que no se podrá hablar de tal si la política no viene formulada, planificada y gestionada desde esas premisas.

A ello añade el Protocolo otra serie de criterios que permitirán valorar la gestión integrada de zonas costeras.

Sin entrar por el momento en las líneas de acción que constituirían el contenido de las intervenciones en las zonas costeras, el Protocolo presenta gran interés respecto a la orientación de los procesos de planificación y gestión integradas.

La salvedad que cabría hacer es que el término gestión que utiliza el Protocolo, y que se ha impuesto en este campo, resulta aceptable sólo desde el uso común del término y no desde la precisión técnica. Lo

¹¹⁶ Zona costera: "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", y cuyos límites son :a) Hacia el mar, el límite exterior del mar territorial de las Partes; b) Hacia tierra, el límite de las entidades costeras competentes definidas por las Partes.

riguroso sería hablar de planificación y gestión diferenciando los dos niveles de acción de las intervenciones públicas, en los que la planificación es la que genera los modelos de gestión y no a la inversa. Por ello, no tiene sentido que en el artículo 5 del Protocolo se considere la planificación como integrante de la gestión y no a la inversa como debiera ser.

Art. 5. Objetivos de la gestión integrada

- a) Facilitar, por medio de una planificación racional de las actividades, el desarrollo sostenible de las zonas costeras, garantizado que se tengan en cuenta el medio ambiente y los paisajes de forma conciliada con el desarrollo económico, social y cultural.

Precisamente, en virtud de esa planificación racional que reclama el texto, sería aconsejable que los documentos sobre esta materia distinguieran planificación y gestión como partes integrantes pero diferenciadas de los distintos niveles de gobierno, siendo la planificación la que genera el modelo de gestión.

Hecha la salvedad, el resto del articulado del Protocolo resulta muy positivo para encarar esta política.

Aunque referido a los compromisos país el Protocolo avanza los **elementos estructurales** con los que debiera contar España, entre los que vuelven a privilegiarse en su artículo 18, los **de planificación**:

1. Estrategia nacional de gestión integrada de las zonas costeras, así como planes y programas costeros de aplicación que se ajusten al marco regional común y sean conformes con los objetivos y principios de la gestión integrada del Protocolo. Los países informarán acerca del mecanismo de coordinación establecido para aplicar esta estrategia
2. La estrategia nacional, basada en el análisis de la situación existente, deberá fijar objetivos, determinar 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
3. Los planes y programas costeros, que pueden ser independientes o estar integrados en otros planes y programas, 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
4. Las Partes definirán indicadores adecuados a fin de evaluar la eficacia de las estrategias, los planes y los programas de gestión integrada de las zonas costeras así como el proceso en la aplicación del Protocolo.

Como se observa el Protocolo explicita con detalle la visión del sistema que debe conformar la planificación futura de estas políticas y sus instrumentos.

En cuanto a los **objetivos generales**, se explicitan en el artículo 5f): *"garantizar la coherencia entre las iniciativas públicas y privadas y entre todas las decisiones de las autoridades públicas, a escala nacional, regional y local que afectan a la utilización de la zona costera"*.

Este criterio de coherencia cobra un valor prioritario en la formulación y planificación de las políticas y se refuerza de nuevo al enumerar los principios generales que deben inspirarlas, art. 6f): *"garantizar una coordinación institucional intersectorial organizada de los diversos servicios administrativos y autoridades regionales y locales competentes en las zonas costeras"*.

En cuanto al **enfoque** que debe regir la formulación de estas intervenciones públicas se explicita en los artículos siguientes: art. 6 c): *"aplicar un enfoque ecosistémico en la planificación y gestión de las zonas costeras a fin de garantizar su desarrollo sostenible"*.

A su vez, **la coherencia en la gestión** se liga a la **coordinación institucional**, de lo que se ocupa el Protocolo en su art. 7, donde señala que las Partes:

- a) Garantizarán una coordinación institucional, de ser necesario a través de entidades o mecanismos adecuados, con el fin de evitar los enfoques sectoriales y de facilitar planteamientos globales
- b) Organizarán una coordinación adecuada entre las diversas autoridades competentes en lo que respecta a las partes marítima y terrestre de las zonas costeras en los diferentes servicios administrativos, a escala nacional, regional y local
- c) Organizarán una coordinación estrecha entre las autoridades nacionales y las entidades regionales y locales, en la esfera de las estrategias, planes y programas costeros y, en lo que respecta a las diversas autorizaciones de actividades, que podrán lograrse por medio de órganos de consulta conjunta o de procedimientos conjuntos de adopción de decisiones.

Respecto a la planificación de las **líneas de acción estratégica** de estas intervenciones públicas, el Protocolo marca en su Parte II: *Elementos de gestión integrada de las zonas costeras*, las **políticas sectoriales** que debieran ser los ejes de acción del diseño de estas políticas:

1. Protección y utilización sostenible de la zona costera
2. Actividades económicas:
 - 2.1. Agricultura e industria
 - 2.2. Pesca
 - 2.3. Acuicultura
 - 2.4. Turismo y actividades deportivas y de ocio
 - 2.5. Utilización de recursos naturales específicos

- 2.6. Infraestructuras, instalaciones energéticas, puertos y obras y estructuras marítimas
- 2.7. Actividades marítimas
- 2.8. Ecosistemas costeros y particulares
- 2.9. Paisajes costeros
- 2.10. Islas
- 2.11. Patrimonio Cultural
- 2.12. Participación
- 2.13. Sensibilización, formación educación e investigación.

Y en cuanto a los **instrumentos para su implementación**, el Protocolo resulta muy revelador para la reorganización de los instrumentos actuales. Se ocupa de ello en su Parte III sobre "Instrumentos de la gestión integrada de las zonas costeras":

1. Mecanismos y redes de seguimiento y observación (art.16)
2. Estrategia mediterránea de gestión integrada de las zonas costeras (art. 17) Aunque el caso que analizamos está referido al Mediterráneo, lo razonable es que la Estrategia país incluya el conjunto de las zonas del litoral
3. Estrategias, planes y programas nacionales costeros. Sobre este particular se amplía el comentario más adelante
4. Evaluación ambiental
5. Política territorial
6. Instrumentos económicos, financieros y fiscales.

Asimismo, podrían ser muy inspiradores para la organización institucional y la cooperación las partes V y VI del Protocolo que aunque aluden a la cooperación internacional, son perfectamente aplicables a la relación institucional entre las diversas administraciones del país.

En resumen, el Protocolo del Mediterráneo avanza las líneas de actuación para alcanzar una gestión integrada, con la salvedad que se ha hecho de considerar la planificación y gestión integradas.

No obstante, hasta la fecha no se ha avanzado en esta perspectiva integrada: a nivel europeo, en el tiempo que media entre la Recomendación del Parlamento Europeo sobre GIZC (2002) y la redacción del informe de resultados¹¹⁷(2007), se evidencia un escaso progreso: *"La Comisión observa que los informes nacionales sobre gestión integrada de zonas costeras (GIZC) proporcionan pocos indicios de que existan mecanismos efectivos de aplicación. Convertir las estrategias en realidad y lograr un avance significativo de la GIZC en Europa exigirán esfuerzos de aplicación constantes y eficaces"*.

La misma conclusión es de aplicación a España por lo que se requeriría un mayor avance en la planificación y gestión integrada, que debiera venir precedido de una bases más sólidas de la planificación de estas intervenciones en la línea destacada en este análisis.

¹¹⁷ Evaluation of Integrated Coastal zone Management in Europe, Final Report, Revised version 1/12/2006, Rupprecht Consult-Forschung&Beratung GmbH, 360 pp.

Y aun se podrían concretar en mayor medida las conclusiones del análisis:

- No hay ninguna imposibilidad para que España puede adaptar y concretar la mayor parte de los principios enunciados y avanzar en la planificación y gestión integrada, a lo que está obligada jurídicamente desde la entrada en vigor del GIZC Mediterráneo (24 de marzo de 2011).
- Uno de los elementos destacados que permitirían un avance más rápido es el reconocimiento, explícito, de que asistimos a una política pública concreta.
- El inicio de un cambio de modelo planificador debe partir de recoger en las singularidades de las distintas áreas litorales a través de diagnósticos específicos y líneas regionales de acción; sin embargo, esto no obsta para poder compartir el mismo modelo de gestión.
- Este modelo gira alrededor de la integración de sus dimensiones básicas: medios físicos, sectores productivos, agentes sociales, disciplinas científicas, escalas y unidades administrativas, etc.

Todo lo anterior implica romper con ciertas divisiones o barreras psicológicas que lleva implícita la tradicional cultura administrativa, en particular la que aborda por separado los medios físicos y naturales en la gestión pública (ámbitos terrestres y acuáticos en este caso). El Protocolo define la GIZC como "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".

- Que una futura política de GIZC en España tiene que hacer énfasis en la coordinación entre instituciones y niveles territoriales de gestión, la cooperación entre el sector público y el no gubernamental, y la participación pública como potenciación de la legitimidad democrática de estas políticas.

IV.4. COMPLEMENTARIEDAD

Como relaciona el Protocolo GIZC del Mediterráneo, la planificación de la política de costas no puede eludir en el futuro la integración de objetivos de otras políticas que inciden en el litoral. Ante la imposibilidad de que esta evaluación pudiera abordar análisis sobre todas ellas, se ha realizado una selección en función de las que se consideran más relevantes.

IV.4.1. Planeamiento urbanístico municipal

La singularidad territorial del litoral provoca que se vea sujeto a fuertes presiones antrópicas, al ser solicitado para una pluralidad de usos: urbanos, residenciales, industriales y turísticos, infraestructurales, portuarios, de comunicación y viarios y de redes de transporte de energía, agropecuarios y pesqueros. La progresiva concentración de población y actividades en los territorios litorales es un fenómeno a escala planetaria, muy acentuado en España al ser una potencia turística mundial, con una oferta tradicionalmente basada en "sol y playa".

La atribución del planeamiento urbanístico en las corporaciones locales ha incidido decisivamente en la franja litoral¹¹⁸. En el período 1996-2007 el porcentaje de suelo urbanizado en el litoral de algunas regiones sobrepasa el 50%, habiendo convertido la fachada litoral, sobre todo en el Mediterráneo, en una pantalla continua. Las consecuencias ecológicas ya se han descrito en el epígrafe sobre el estado de la cuestión.

Muestra de ello es el **incremento de superficie artificial** en la totalidad de la franja costera, de anchura y superficie muy reducida.

Tabla 4: Evolución de superficie artificial en hectáreas según Corine Land Cover por franjas de cercanía a la costa

	1.987	2.000	2.005
a 500 m	54.206	62.713	66.684
a 1 km	85.044	99.551	106.982
a 2 km	121.474	142.939	155.712
a 5 km	176.326	211.818	233.059
a 10 km	220.121	269.977	298.150

Fuente: elaboración propia a partir de datos del IGN sobre Corine Land Cover (1990,2000 y 2006).

La concentración de población, actividades e infraestructuras está provocando fuertes tensiones y conflictos entre los distintos usos pretendidos y, sobre todo, un deterioro, en ocasiones, irreversible en el medio natural.

A su vez, los riesgos naturales a los que está sometido el litoral, (temporales, desaparición de playas,..), se agravan con los efectos del calentamiento global a que se ve sometido el planeta, que parece conllevar modificaciones climáticas y una progresiva elevación del nivel del mar.

Modelos de ocupación de los municipios seleccionados

¹¹⁸ La atribución de esta responsabilidad política a las corporaciones locales tradicionalmente afectadas por una situación de insuficiencia financiera, ha hecho posible la tendencia a maximizar la acción urbanística de los municipios que, en ausencia de otras posibilidades de obtención de recursos, han visto en la expansión urbanística la fuente de ingresos para el presente, a través de los rendimientos de los tributos que gravan dicha actividad. Y también para el futuro, a través del impulso a la actividad económica y los consiguientes y positivos efectos fiscales que de ella se derivarían.

En el modelo de ocupación y crecimiento en los núcleos urbanos residenciales de los municipios seleccionados en la muestra, conviven los dos modelos predominantes en el uso residencial del litoral español, bien diferenciados geográficamente: i) núcleos urbanos abiertos¹¹⁹, propios de los municipios gallegos, asturianos y cántabros analizados y ii) núcleos urbanos compactos,¹²⁰ característicos de los municipios costeros mediterráneos y del litoral andaluz suratlántico y las Islas Canarias.

- El primer modelo, propio de la cornisa cantábrica y noratlántica, está constituido por redes de caminos con nucléolos edificadas en sus puntos de encuentro y viviendas asociadas o agrupadas en los caminos. El núcleo urbano principal y en su caso otros núcleos menores originales, se integran en estas redes sin solución de continuidad y en general se sitúan sobre la costa vinculados a instalaciones portuarias tradicionalmente ligadas a la actividad pesquera {Moaña, Sanxenxo, Luanco (Gozón), Llanes, Suances}.
- En el caso de litoral valenciano, -son objeto de estudio los municipios de Sagunto, Gandía, Tavernes de la Valldigna y Oliva-, la geografía ha contribuido a una ubicación retranqueada de los núcleos urbanos históricos, al existir tras la línea de playa y las cadenas dunares a ella asociadas, un conjunto de humedales - marjales, lagunas litorales y albuferas- rodeados de valiosos suelos para cultivo hortofrutícola.
- En Andalucía, los municipios de Almería, -Vera, Mojácar y Níjar-, también tienen sus núcleos urbanos tradicionales retirados hacia el interior, o como en Mojácar, situados en cotas altas menos accesibles. Son la excepción los municipios de Cádiz, -Conil de la Frontera y Chipiona-, al situarse los núcleos urbanos sobre la costa. Chipiona, además, está vinculado al puerto pesquero, lo que no es el caso de Conil cuyo puerto se ubica a gran distancia del núcleo.
- En las Islas Canarias, el modelo de núcleo urbano compacto y retirado de la costa hacia el interior se replica en todos los casos de los municipios seleccionados en las islas de Tenerife- Adeje y Granadilla de Abona-, Gran Canaria -San Bartolomé de Tirajana- y Lanzarote -Yaiza-, con la particularidad de ubicarse a una mayor distancia de la costa.

En cualquiera de los dos modelos de ocupación la presencia de grandes ciudades tiende a generar un fenómeno de concentración metropolitana, que resulta muy evidente en Moaña y Sagunto y con algo menos de intensidad, en Gozón, Piélagos y Níjar.

¹¹⁹ Caracterizado por: 1) Ocupación territorial extensiva y dispersa y 2) tipología residencial de vivienda unifamiliar aislada o adosada, en parcela independiente.

¹²⁰ Caracterizado por: 1) Ocupación territorial intensiva y concentrada y 2) tipología residencial colectiva.

La exposición del litoral a las tensiones transformadoras del territorio (en los municipios seleccionados)

El litoral se ha caracterizado como un territorio extraordinariamente singular y valioso ambientalmente y fuertemente solicitado entrópicamente, lo que lo convierte en un espacio escaso de gran fragilidad. No obstante esta caracterización, válida en general para el conjunto del litoral, es posible establecer una gradación en esos cuatro parámetros, singularidad y valor ambiental, grado de presión antrópica y fragilidad.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, se puede intentar predeterminar y medir el grado de intensidad y el tipo de sollicitación que se produce sobre un determinado territorio litoral de los municipios seleccionados para el estudio (solicitudes antrópicas), que será variable en función de un serie de factores que lo hacen más apetecible para la demanda turística y vacacional, y por ende más rentable y fácil para las inversiones económicas.

En el estudio realizado, se han calificado los diecinueve municipios seleccionados en relación con un conjunto de **cinco factores** que se definen a continuación:

- *Climáticos*: La cantidad anual de horas de sol, y el régimen de vientos, y de lluvia, las temperaturas medias mensuales, ambientales y del agua, condicionan el atractivo de un territorio litoral como oferta turística y vacacional de sol y playa, e incluso como destino residencial.
- *Geomorfológicos*: La morfología del litoral, en acantilado o en arenal, abrupto o tendido, condiciona la accesibilidad y la utilización de la ribera del mar. La proporción de longitud de playas accesibles en el conjunto del litoral, y su calidad, anchura, orientación, tipo de áridos, peligrosidad del mar, etc. son factores físicos que afectan al grado de atracción de un litoral.
- *Paisajístico-Clinométricos*: La capacidad de un territorio litoral de apropiación del paisaje marino no sólo desde una primera línea de costa, sino desde el interior de la franja litoral merced a una clinometría favorable, es un factor que aumenta el atractivo de un territorio como soporte de edificación.
- *De accesibilidad territorial*: La accesibilidad territorial de un ámbito litoral se ha definido como la relación entre el número de personas, usuarios potenciales del mismo, que habitan en un ámbito cuya isócrona no resulte disuasoria.

Ello depende, por una parte, de la existencia o no de grandes infraestructuras de transporte, especialmente autopistas y aeropuertos, y en menor medida, ferrocarril de alta velocidad, y por otra obviamente, de la proximidad de grandes centros urbanos y metropolitanos. Así, por ejemplo, Sanxenxo y sobre todo, Moaña

están en el ámbito metropolitano de la conurbación Vigo-Pontevedra con más de 600.000 habitantes. La existencia de la autopista y el viaducto sobre la ría de Vigo, y la eliminación del peaje de estas infraestructuras, ha convertido a Moaña en un barrio periurbano de Vigo.

Los municipios litorales insulares dependen de la infraestructura aeroportuaria que coloca el destino de las islas a menos de cuatro horas desde el norte de Europa. El litoral cantábrico ha visto incrementada su accesibilidad más tardíamente, por la autopista del Cantábrico, los accesos viarios desde la meseta y la existencia de aeropuertos regionales en Vigo, Asturias y Cantabria. El litoral valenciano forma parte de la conurbación valenciana y es muy accesible desde el centro de la península por autopista y AVE. La AP7 aproxima este litoral al área metropolitana de Barcelona y en segundo término, conecta con Francia.

Es el litoral andaluz oriental el que quizás resulte menos accesible, aunque la apertura de la autopista por la Región murciana ha incrementado la accesibilidad a la zona de Vera y Mojácar.

En Cádiz, Chipiona ha sido tradicionalmente zona de vacaciones de la población de Sevilla.

Estos cuatro factores se puntúan de 1 a 5, siendo el 1 igual a muy bajo, el 2 a bajo, 3 a medio, 4 a alto y el 5 a muy alto.

- *De protección territorial y ambiental:* Las existencia de Espacios Naturales, Espacios de la Red Natura 2000, Parques Nacionales y Parques Naturales, protegidos por la legislación ambiental comunitaria, estatal o autonómica, o de protecciones del suelo por el planeamiento territorial proporciona un contrapeso que tiende a equilibrar las dinámicas transformadoras del territorio.

Este quinto factor, grado de protección, se ha medido otorgando la máxima puntuación (5) a la ausencia de ámbitos territoriales protegidos y la mínima (1) a la máxima protección, de forma que se pueda agregar la valoración de este factor para obtener la valoración de la vulnerabilidad de un litoral.

En la tabla siguiente se refleja la valoración de la vulnerabilidad o exposición a las presiones entrópicas transformadoras del litoral de los diecinueve municipios analizados, una vez agregados los valores atribuidos a cada municipio para cada uno de los cinco factores considerados. A valores más altos corresponde una mayor exposición y riesgo de transformación territorial y degradación ambiental.

Tabla 5: Valoración de vulnerabilidad de los 19 municipios objeto de estudio (2011)

Municipios	Climáticos	Geomorfológicos	Paisaje	Accesibilidad	Protección Territorial y medioambiental	Valor agregado	Valoración de vulnerabilidad
Moaña	2	2	4	5	3	16	Media
Sanxenso	2	4	3	3	2	14	Media
Gozón	1	2	2	3	1	9	Baja
Llanes	1	3	2	2	1	9	Baja
Piélagos	1	3	2	4	2	12	Media Baja
Suances	1	2	3	3	1	10	Baja
Sagunto	4	4	1	5	3	17	Media Alta
Oliva	4	5	1	4	5	19	Alta
Gandía	4	5	1	4	9	23	Alta
Tavernes	4	5	1	4	4	18	Media Alta
Nijar	5	3	3	4	1	16	Media
Vera	5	4	1	3	5	18	Media Alta
Mojacar	5	4	3	3	2	17	Media Alta
Chipiona	4	4	1	4	5	18	Media
Conil de la Frontera	3	4	2	3	4	16	Media
San Bartolomé de Tirajana	5	4	3	5	4	21	Alta
Yaiza	5	2	1	4	2	14	Media
Adeje	5	3	3	5	4	20	Alta
Granadilla	5	2	3	5	5	20	Alta

Fuente: Elaboración propia.

Cuando se abandona la cornisa norte y noroeste, se incrementa el grado de vulnerabilidad del litoral, alcanzando sus cotas más altas en los municipios de la provincia de Valencia y los de las dos provincias del archipiélago canario. Con excepción de los municipios de Cádiz, el grado de solicitación es mayor en la franja más turística, del turismo de sol y playa. La menor vulnerabilidad se localiza en el norte.

Influencia de la Ley de Costas en la ordenación territorial y urbanística de la franja litoral

Como viene incidiéndose a lo largo de este informe, la LC es exclusivamente un instrumento de intervención en la franja terrestre del DPMT, que define, delimita, protege y para la que regula los usos y actividades, sin abordar los problemas de la sobreexplotación de la franja costera. Y únicamente regula de forma básica las zonas limítrofes con el DPMT: las servidumbres y la zona de influencia.

Carece por consiguiente de capacidad para influir en la ordenación urbanística y mucho menos territorial como, en ocasiones, pudiera parecer pretender.

En el terreno urbanístico, la delimitación del DPMT mediante los correspondientes deslindes y la servidumbre de protección (zsp) y zona de influencia (zi), como mucho han condicionado al planificador urbano forzando un ligero "retranqueo" de la línea de costa hacia el interior.

En cuanto al concreto procedimiento de deslinde y aunque la LC pretende establecer criterios objetivos para deslindar el DPMT, estos criterios no técnicos en la práctica son interpretables por los diferentes servicios periféricos de costas.

Por otro lado, la regulación de su régimen transitorio -disposición transitoria primera- produce un efecto demorado, ya que la situación preexistente permanece inalterable un mínimo de 30 años (y un máximo de 60). Y si desde esta perspectiva cabe considerar que la LC no recoge mecanismos suficientemente eficaces de gestión de las realidades preexistentes que afectan al DPMT, mucho menos para la zona contigua, para la que no contempla instrumento alguno ante estas mismas situaciones.

En conclusión, la LC no es un instrumento de ordenación urbanística ni territorial.

El tratamiento de la protección del DPMT y zonas contiguas en el planeamiento urbanístico municipal

El tratamiento de ordenación y protección del litoral en los diecinueve municipios analizados en la presente evaluación se ha estudiado de forma particularizada para cada uno de los casos. Estos estudios se recogen en dos anexos: el Anexo 11 incorpora el análisis completo y el Anexo 12 incorpora una ficha resumen de cada municipio, con tablas y mapas que recogen la evolución de la ocupación del territorio litoral zonificado en franjas de 100, 500, 1000, 2000 y 5000 metros de anchura medidas desde el DPMT, y resume los datos y conclusiones del análisis completo.

Como **conclusiones generales** del informe y sobre la muestra de municipios seleccionados merecen destacar:

- Deslinde DPMT

El planeamiento urbanístico municipal recoge gráficamente los deslindes del DPMT aprobados o probables (incoados) junto con la zona de servidumbre de protección. En cualquier caso, esto viene ligado a la necesidad de obtener informe favorable (preceptivo y vinculante) de la DGSCM del MARM, conforme los artículos 117 y 118 de la LC y los concordantes 209 y 210 del RC.

- Zonas contiguas

Respecto a la servidumbre de tránsito no ha encontrado información detallada. En cuanto a la zona de influencia (500 m), tampoco se halla justificación exhaustiva de los criterios y decisiones de ordenación, limitándose la información hallada a remitir a la normativa o su trasposición en el caso de que sea vinculante.

- Mecanismos de protección del DPMT

No se han encontrado ejemplos de utilización de mecanismos de gestión urbanística, compensación de aprovechamientos y equidistribución de cargas y beneficios para: a) contribuir desde el planeamiento urbanístico a

la recuperación de suelos ocupados en DPMT y zonas de servidumbre o b) obtener la titularidad de suelos colindantes a dichas zonas con el fin de ampliar la protección.

En base a lo anterior, el planeamiento municipal no evidencia una actividad proactiva de cara a la ordenación y protección del litoral sino más bien, en el mejor de los casos, de colaboración pasiva.

La regulación regional de la protección del litoral tiene especial trascendencia al condicionar el contenido del planeamiento urbanístico municipal, al que obliga o sustituye subsidiariamente.

Asimismo, los documentos urbanísticos municipales son muy volátiles y están sometidos a constantes cambios de criterio y limitada vigencia por lo que resulta más determinante el papel regulador de protección territorial del Estado y de las CCAA.¹²¹

A continuación se sintetiza parte de la información que recogen los Anexos citados y referida fundamentalmente a **dos aspectos esenciales** dentro del conjunto: a) el **tratamiento que el DPMT y las servidumbres** reguladas en la LC reciben en el planeamiento urbanístico y b) los principales retos a los que se debe enfrentar (estén o no previstos en las figuras de ordenación).

a) En cuanto al primero de ellos:

- Entre las conclusiones de este análisis destaca que el deslinde no ha finalizado en zonas consideradas prioritarias (provincias de Valencia y Almería), la conflictividad que genera esta actividad –tanto por parte de los particulares (Sanxenxo, Llanes, Suances, Gandía, Vera y Yaiza) como de los propios Ayuntamientos (Moaña, Sagunto, Níjar, Chipiona y Granadilla de Abona) e incluso, por ambos (Gozón, Piélagos, Oliva, Mojácar y Conil de la Frontera)-, así como las permanentes incidencias que se producen en alguna de las servidumbres recogidas por la LC (de protección, de tránsito y de acceso al mar)
- Se han ido tramitando los deslindes de sus respectivos ámbitos a ritmos muy desiguales e incluso, insuficientes, aunque no puede pasar por alto la complejidad de este procedimiento
- Puede afirmarse que el DPMT deslindado inmediatamente después de la entrada en vigor de la LC, disfruta de un grado de protección muy superior que el del litoral que aún hoy, tras 23 años de vigencia de la LC, sigue sin deslindar.

¹²¹ Por ejemplo, el Plan Especial de Sendas y Caminos del Litoral de Cantabria (previsto en su POL) favorece la protección de la servidumbre de tránsito (aunque en algunos casos no coincide con su trazado).

Cuadro 25: Tratamiento del DPMT y servidumbres LC en el planeamiento urbanístico de los diecinueve municipios seleccionados (2011)

	TRATAMIENTO DPMT Y ZONAS CONTIGUAS EN EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO				
	Sin deslinde total	Conflictos Ayuntamiento o particulares	Incidencias Servidumbre de Protección	Incidencias en Servidumbres de Tránsito	Incidencias en Servidumbre de acceso al mar
Moaña		✓	✓	✓	✓
Sanxenxo	✓	✓	✓	✓	✓
Gozón		✓		✓	
Llanes		✓		✓	
Piélagos		✓		✓	
Suances		✓	✓	✓	
Tavernes de la Valdigna			✓	✓	
Sagunto		✓			
Gandía		✓	✓		
Oliva	✓	✓	✓	✓	✓
Nijar	✓	✓			
Mojacar		✓	✓	✓	✓
Vera	✓				
Chipiona		✓	✓	✓	✓
Conil de la Frontera		✓	✓	✓	✓
Adeje					
Granadilla de Abona	✓	✓			
San Bartolomé de Tirajana					✓
Yaiza		✓		✓	

Nota. Para algunos municipios de Canarias no hay datos sobre el tratamiento de las servidumbres.
Fuente: elaboración propia.

- b) Por lo que respecta a los **retos** en la protección del DPMT desde la perspectiva del planeamiento municipal, estén o no previstos en las correspondientes figuras de ordenación merece destacar:

Franja norte

- Incluso en el modelo de la cornisa norte –con planes regionales de ordenación de litoral que garantizan una mayor protección–, hay municipios que deben estar alerta a las presiones que derivan del auge del turismo (Gozón y Llanes) o del crecimiento de población por su proximidad a grandes poblaciones (Moaña y Piélagos¹²²)
- La regeneración de los sistemas marismosos
- La pérdida de áridos no constituye, por el momento, un problema en esta franja al producirse su regeneración por vía natural.

¹²² En los últimos años, el Ayuntamiento de Piélagos ha concedido más licencias que ningún otro municipio cántabro, superando incluso a la capital (Santander). Ha contribuido a este desarrollo la calificación como urbano de todo el suelo rústico.

Franja mediterránea, sur e islas Canarias

- La ausencia de expectativas de nuevas ocupaciones en la costa más turística, en razón que ya se encuentra colmatada por usos urbanos
- Pese a este panorama, todavía hay municipios que llevan su expectativa de crecimiento urbano a cifras desorbitantes, como Tavernes de Valldigna (Valencia), en el que su PGOU (2005) ha clasificado suelo urbanizable – que afecta a la zona de playa- para una población de 60.000 habitantes (en 2010, cuenta con 18.130 habitantes)
- La pérdida de áridos, en muchos casos, derivada de instalaciones portuarias
- La infraestructura portuaria prevista en Granadilla de Abona (Santa Cruz de Tenerife) pone en grave riesgo los recursos naturales de la zona. Otro de los municipios claramente afectado por las infraestructuras portuarias es Sagunto en Valencia
- El cambio climático (no previsto en los instrumentos de ordenación) es una constante en la franja mediterránea, con efectos ya perceptibles.

Cuadro 26: Retos de la protección del DPMT desde la perspectiva del planeamiento urbanístico municipal por municipios (2011)

	RETOS DE LA POLITICA DE DPMT DESDE EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO							
	Aumento Población	Usos y actividades en la franja costera	Defensa de recursos naturales frente a presión antrópica	Expectativas de nuevas ocupaciones de suelo por usos urbanos en franja costera	Dinámica litoral de transportes de áridos	Sistemas dunares	Sistemas marismosos	Cambio climático
Moaña	✓		✓		✓		✓	
Sanxenxo					✓	✓	✓	
Gozón	✓		✓			✓	✓	
Llanes	✓	✓		✓				
Plélagos	✓	✓	✓			✓		
Suances								
Tavernes de la Valldigna	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
Sagunto		✓	✓		✓	✓		✓
Gandía					✓	✓		✓
Oliva		✓			✓	✓		✓
Níjar		✓	✓					
Mojacar		✓		✓	✓			
Vera		✓			✓			
Chippinga	✓		✓	✓	✓	✓		✓
Conil de la Frontera	✓		✓	✓		✓		✓
Adeje		✓	✓					✓
Granadilla de Abona		✓	✓	✓				
San Bartolomé de Tirajana			✓		✓	✓		
Yaiza		✓	✓	✓	✓			

Fuente: elaboración propia.

IV.4.2. Turismo

Buena parte del actual modelo turístico español es el resultado del establecido de forma espontánea y desordenada a mediados de los años 60 del pasado siglo para impulsar un desarrollo económico acelerado en un

país atrasado y ocupado esencialmente en el mundo rural y para atender una demanda creciente en las sociedades europeas. Esta demanda, encauzada básicamente a través de canales mayoristas, respondía a un perfil poco exigente buscando fundamentalmente la combinación del clima mediterráneo y una oferta de alojamiento, restauración y ocio a precios asequibles y sensiblemente inferiores a la de sus países de origen.

El incremento creciente de la demanda, posibilitado por un diferencial de precios y salarios favorecedor del efecto estímulo de la misma, se ha intensificado en los tres últimos lustros configurando un cuadro de situación en el que destacan los niveles de desarrollo y prosperidad alcanzados en algunas regiones del litoral español, especialmente el Mediterráneo. Tanto desde la perspectiva de la demanda (aproximadamente el 84% de los turistas extranjeros -44 millones¹²³- y el 45% de los nacionales se dirigen al litoral) como de la oferta (el 70% de las plazas hoteleras se localizan en el litoral), el litoral constituye la principal infraestructura productiva de la primera industria nacional¹²⁴.

El mantenimiento del elevado volumen de demanda ha favorecido una oferta hotelera en expansión a la que se ha unido, a partir de la entrada en el euro, la oferta de viviendas con uso turístico fruto de la expansión urbanística e inmobiliaria. La conjunción de ambos fenómenos ha llevado a un modelo en el que se superponen de forma desordenada una oferta no reglada de alojamientos en apartamentos y segundas residencias, con otra hotelera y en apartamentos u otros tipos de alojamientos reglados que generan crecientes costes ambientales sobre el territorio litoral, exceden su capacidad de uso (y la de las propias playas en épocas punta) al tiempo que favorecen la progresiva degradación de los precios (por sobre-oferta de alojamientos en la playa), de la calidad de la oferta turística (por reducción de márgenes) y de los gastos por turista (por una demanda de menor poder adquisitivo).

Como se ha indicado, el orden competencial en materia de ordenación del territorio y urbanismo ha dejado prácticamente en manos de las corporaciones locales la exclusiva iniciativa para la ordenación de los usos del suelo y el territorio litoral lo que ha facilitado su consideración por estas administraciones, tradicionalmente aquejadas de un déficit estructural de recursos, como una fuente de financiación de servicios.

Todo este proceso ha ido asociado, además, a una ocupación intensiva de suelo que lo ha convertido en un recurso escaso; no ha respetado los espacios naturales, el paisaje ni los equilibrios ambientales de zonas con elevados atractivos turísticos, lo que ha producido un deterioro de nuestro patrimonio, costas y playas; ha degradado el territorio en sus potencialidades productivas alternativas; ha intensificado desequilibrios estructurales (déficit hídrico y energético, fundamentalmente); y ha incrementado los desequilibrios entre el interior y el litoral. Todo ello ha dañado el patrimonio que servía para atraer un turismo de "calidad", que

¹²³ IET Frontur 2010.

¹²⁴ El porcentaje del turismo extranjero en el litoral (84%) concentra el 84% del gasto total de este colectivo: 40.880 millones de €. IET Egatur 2010.

es sustituido por un **turismo "en cantidad"**, pero de mucha menor capacidad adquisitiva y más vulnerable a las crisis económicas.

España sigue teniendo un **elevado potencial de atracción** residencial de población del norte de Europa en los espacios litorales y prelitorales, si es capaz de no deteriorar sus condiciones paisajísticas y su excelente renta de situación para este mercado, y de regenerar y reconvertir espacios maduros deteriorados por el modelo de turismo masivo y barato que habría que reconducir. Así lo ha reconocido el *Plan del Turismo Español Horizonte 2020* (y el *Plan 2008-2012* que lo desarrolla)¹²⁵ que señala la necesidad de abordar una serie de retos críticos como son:

- Necesidad de mejorar el equilibrio entre la actividad turística y su entorno
- Las prioridades de actuación en sostenibilidad deben contemplar la comprensión de los impactos que genera el sector sobre el entorno, además de los generados por el entorno sobre el sector
- Revisar el ritmo y modelo de crecimiento de la actividad turística, pero de la misma manera el sector debe encontrar los mecanismos efectivos para incorporar sus requerimientos de competitividad y sostenibilidad en todos aquellos ámbitos competenciales que lo requieran.

Recoge, asimismo, como uno de los principales retos para el producto de sol y playa de cara al 2020 el de "mejorar en aquellos aspectos que los turistas peor valoran del turismo sol y playa español: calidad paisajística y medioambiental, masificación y pérdida de identidad".

Señalados estos aspectos críticos, el *Plan Turismo Litoral Siglo XXI*, para el litoral mediterráneo y archipiélagos balear y canario, incluye entre sus objetivos la necesidad de avanzar hacia un nuevo modelo de desarrollo turístico del siglo XXI más competitivo, sostenible, desestacionalizado e innovador que permita reformular los modelos de desarrollo de buena parte de nuestro litoral, con mayores grados de compromiso con su entorno y adaptado a los nuevos requerimientos de la demanda, tendiendo hacia un escenario de disminución de la huella ecológica y de balance carbono cero.

IV.4.3. Espacios Naturales Protegidos. Biodiversidad

El litoral, debido a sus características de interfase entre el mar y la tierra, es una zona de gran diversidad y variedad de ecosistemas (estuarios, zonas húmedas, campos dunares, acantilados,..).

Por la situación geográfica entre dos continentes y la gran extensión y longitud del litoral, tiene una importancia crucial para la conservación en España. Esta importancia se ha reconocido en algunos ámbitos concretos

¹²⁵ Aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de noviembre de 2007. Como una de las debilidades de España como destino turístico se cita el "deterioro medioambiental de un elevado número de destinos, como consecuencia de un excesivo y desordenado urbanismo".

como por ejemplo, en el Parque Nacional de Doñana o el Parque Nacional de la Cabrera.

La existencia en el litoral de espacios protegidos por sus valores naturales, ecológicos y ambientales, juega un papel muy eficaz para la protección de la franja litoral y del propio DPMT y zonas contiguas, debido a la restricción que impone a la implantación de usos, actividades, edificación e infraestructuras.

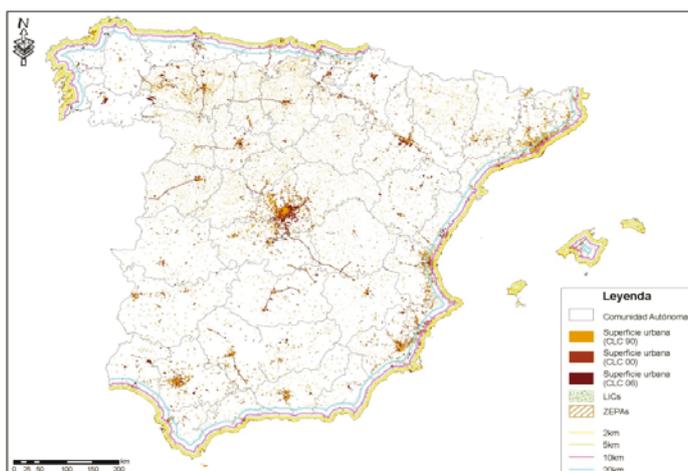
El ámbito administrativo que otorga la protección: europeo, estatal, autonómico o municipal, determina el grado de eficacia de la protección, ya que la vinculación de las restricciones opera en cascada.

Por su parte, la LC es un instrumento que ha dinamizado la definición de espacios protegidos. Tal es la interacción positiva que se produce entre ambas políticas que el reciente *Plan Estratégico del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad 2011-2017*¹²⁶ insiste en la necesidad de proteger y conservar el DPMT a través de la actividad de deslinde, priorizando las zonas afectadas por procesos erosivos, y el impulso del programa de adquisición de fincas.

Sin embargo, el conjunto del litoral como tal, y como se ha observado en esta evaluación, no ha contado con figuras de protección específicas para esta franja a pesar de su innegable importancia para una política de conservación.

Las CCAA han declarado Espacios Protegidos en diferentes zonas del litoral. Es paradigmático, por ejemplo, el caso del Cabo de Gata-Níjar en Almería, donde se ha conseguido una protección real del espacio, al tiempo que ello ha servido como reclamo turístico.

Figura 12: Superficies artificiales en España 1987-2005 y superficies protegidas



Fuente: Mónica Campillos, a partir de información CLC-IGN y mapas MARM.

¹²⁶ Plan Estratégico del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad 2011-2017, aprobado por Real Decreto 1274/2011, de 16 de septiembre (BOE de 30 de septiembre). Incluye la protección del DPMT como Objetivo 3.13 de la meta 3: Fomentar la integración de la biodiversidad en las políticas sectoriales.

Existen múltiples Espacios Naturales Protegidos en el litoral español, de los cuales algunos son Parques Naturales, otros Parques Nacionales (Doñana) y tan solo dos Parques Nacionales Marítimo-Terrestres (Archipiélago de La Cabrera y el de las Islas Atlánticas de Galicia). Aparte existe un espacio marino protegido, el Cachucho, situado frente a la costa de Asturias y 24 reservas marinas de interés pesquero: 5 son de gestión exclusiva del MARM, 5 compartidas con CCAA y 14 de gestión exclusiva de las CCAA.

Actualmente¹²⁷, se encuentra protegida aproximadamente el **30% de la costa, especialmente gracias a la Red Natura 2000**¹²⁸.

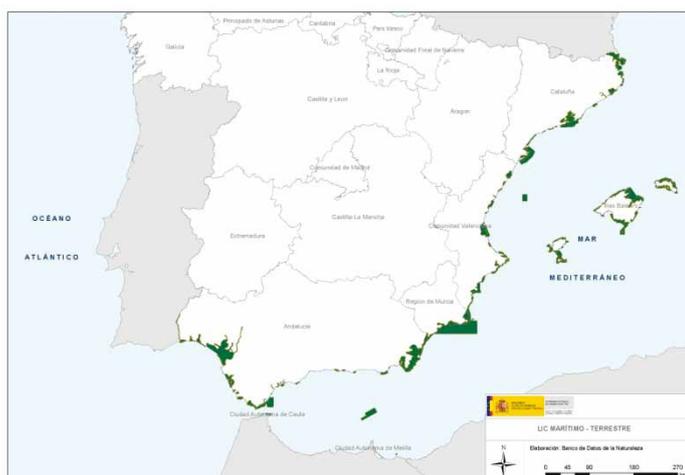
En los siguientes mapas y por su importancia, se representan los Lugares de Interés Comunitario (LIC) para la conservación.

Figura 13: Mapa de Lugares de Interés Comunitario (LIC) marinos



Fuente MARM 2011

Figura 14: Mapa de Lugares de Interés Comunitario (LIC) marítimos - terrestres en el Mediterráneo y Atlántico



Fuente MARM 2011.

¹²⁷ Plan Estratégico del patrimonio natural y de la biodiversidad 2011-2017 (apartado "Diagnóstico).

¹²⁸ LIC's: de los 1446 existentes, 956 se encuentran en las CCAA litorales (y Ciudades Autónomas) y suponen el 25,2% del total de sus territorios (en superficie terrestre). ZEPA's: de las 594 declaradas, 345 se encuentran en las CCAA litorales (y Ciudades Autónomas) y suponen el 18,9% del total de sus territorios (en superficie terrestre). Fuente: MARM. Red Natura 2000. Actualización de la información: noviembre 2010.

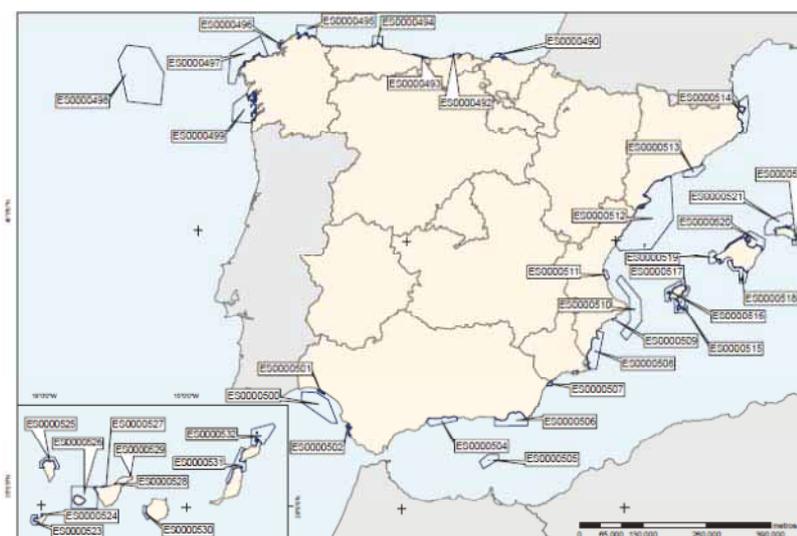
Figura 15: Mapa de LIC Marítimo- Terrestres en el Cantábrico y Atlántico



Fuente: MARM 2011.

En cuanto a la red de ZEPA (Zonas de Especial Protección para las Aves), el otro pilar sobre el que se sustenta la Red Natura 2000, se encuentra en tramitación la Orden Ministerial¹²⁹ de declaración de 41 espacios marinos como Zonas de Especial Protección para las Aves Marinas de España (ZEPA marinas), que totalizan más de 4.750.000 hectáreas de superficie.

Figura 16: Propuesta de mapa de 41 ZEPAS Marinas



FUENTE: MARM. http://www.marm.es/es/biodiversidad/participacion-publica/PP_borrador_orden_zepa_marinas.aspx

Dentro del MARM (2011), la Dirección General de Medio Natural y Política Forestal (DGMNPF) tiene atribuidas las competencias en relación a la política de conservación del medio marino y de la biodiversidad marina que corresponden a la AGE, aunque comparte algunos cometidos con la División para la Protección del Mar de la DGSCM.

¹²⁹Borrador de Orden Ministerial que se inscribe dentro de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (art. 43). A su vez, la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de Protección del Medio Marino atribuye a la Administración General del Estado (art.28 c), la declaración y gestión de las Zonas Especiales de Conservación y las Zonas de Especial Protección para las Aves en el medio marino

Aunque la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad¹³⁰, crea la figura de Área Marina Protegida (AMP)¹³¹ como una de las categorías de Espacios Naturales Protegidos, es la reciente Ley 41/2010, de Protección del Medio Marino, dado su carácter de legislación básica y con el objeto de llenar el vacío regulatorio existente en este ámbito, la que -más allá de la mera transposición de la DMEM- crea formalmente y desarrolla la Red de Áreas Marinas Protegidas en España (**RAMPE**), atribuyendo al Gobierno la competencia para establecer los criterios para la integración de los espacios marinos protegidos en la RAMPE mediante Real Decreto.

Este Real Decreto, aprobado recientemente en Consejo de Ministros¹³², prevé además la posible inclusión en la RAMPE de los espacios protegidos de competencia autonómica, sin que esto suponga la alteración de las competencias autonómicas sobre la declaración y gestión de dichos espacios.

En relación con la RAMPE, otras actuaciones previstas son la elaboración del Plan Director de la Red de Áreas Marinas Protegidas de España y la identificación y declaración de nuevas Áreas Marinas Protegidas (AMP) suficientes para asegurar el cumplimiento de los objetivos de las citadas Leyes 42/2001 y 41/2010 y el objetivo asumido en el marco del CBD (*Convention on Biological Diversity*) de tener al menos un 10% de la superficie marina integrada en redes de áreas protegidas en 2020; en concreto, hay cinco áreas actualmente en estudio.

No obstante, por lo que respecta a las AMP y a la RAMPE, y en concreto, a la recientemente declarada AMP El Cachucho¹³³, no hay previstos presupuestos¹³⁴ ni medios materiales ni humanos adicionales para las labores de seguimiento y gestión necesarias.

En relación al desarrollo de la Red Natura 2000 marina, y antes del 19 de julio de 2012, se deben declarar las ZEC correspondientes a las regiones Atlántica y Mediterránea, junto a la aprobación de sus respectivas medidas

¹³⁰ Dictada con carácter de legislación básica sobre protección del medio ambiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.23ª de la Constitución, salvo artículos 68 (art. 149.1.10ª CE), 72.2 y disposiciones adicionales primera y sexta (art.149.1.3ª CE).

¹³¹ Plan Estratégico del patrimonio natural y de la biodiversidad 2011-2017 contempla como objetivo la declaración de 10 AMP de competencia estatal (Anexo I).

¹³² Mandato que se ha llevado a cabo con el RD 1599/2011, de 4 de noviembre (BOE de 7 de diciembre) por el que se establecen los criterios de integración de los espacios marinos protegidos en la RAMPE, atribuyendo a la DGMNPF del MARM la responsabilidad de la gestión y funcionamiento de dicha Red.

¹³³ En el BOE del 8 de diciembre de 2011 se ha publicado el Real Decreto 1629/2011, de 14 de noviembre, por el que se declara como Área Marina Protegida y como Zona Especial de Conservación el espacio marino de El Cachucho, y se aprueba su plan de gestión. Su superficie (marina) es de 243950,16 ha.

¹³⁴ Una estimación de las necesidades presupuestarias para el desarrollo de algunas de estas actuaciones se recoge en el Capítulo IX Plan Estratégico del patrimonio natural y de la biodiversidad 2011-2017: para el Objetivo 3.11 "establecer AMP y espacios de la Red Natura 2000 en el medio marino" la estimación asciende a 26 millones de euros y a 9 millones de euros para el Objetivo 3.13 "proteger y conservar el DPMT". Ambos objetivos forman parte de la Meta 3: "Fomentar la integración de la biodiversidad en las políticas sectoriales".

de conservación¹³⁵. El número mínimo de espacios cuya declaración y posterior gestión corresponderá a la AGE en dichas regiones es de 41, totalizando más de 400.000 hectáreas de superficie marina.

Por otra parte en relación al Proyecto INDEMARES¹³⁶, se estudian otras 10 nuevas áreas para su inclusión en la Red Natura 2000 marina antes del fin de 2013. Dichas áreas¹³⁷ totalizan una superficie de estudio de más de 2.5 millones de hectáreas. El plazo de ejecución de este proyecto es de cinco años y cuenta con un presupuesto total de 15,4 millones de €, con una cofinanciación comunitaria del 50%.

Actualmente, tampoco existe estructura administrativa y logística suficiente para asegurar el ejercicio adecuado de las competencias estatales en materia de conservación del medio marino y para hacer frente a las obligaciones derivadas de las Directivas de aves y hábitats, especialmente en el desarrollo de la Red Natura 2000, y las que derivan de los Convenios y Acuerdos Internacionales en la materia ratificados por España.

IV.4.4. Infraestructuras: Puertos

El dominio público portuario es la parte del DPMT que afecta a los puertos e instalaciones portuarias de titularidad estatal. Por esta condición¹³⁸, establecida en el art 67 del reciente Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado en 2011, la actividad portuaria no puede sino considerarse, en relación con el DPMT, como uno de los aprovechamientos que contempla el Título III de la LC, lo que implica determinaciones bien precisas en relación con los proyectos de creación de nuevas infraestructuras ó ampliación de las existentes.

Las inversiones en infraestructuras portuarias están contenidas en el PEIT 2005-2020, en el que se destinan 22.480 millones de euros orientados al objetivo de alcanzar un incremento de un 75% en la capacidad de los puertos, consolidando su papel como nodos intermodales del transporte de mercancías y en la convicción de que el transporte marítimo, junto con el ferroviario, es la alternativa más respetuosa con el medio ambiente que el actual predominio del transporte por carretera.

¹³⁵ Por el momento, se ha aprobado la Orden ARM/2417/2011, de 30 de agosto, por la que se declaran zonas especiales de conservación los lugares de importancia comunitaria marinos de la región biogeográfica Macaronésica de la Red Natura 2000 y se aprueban sus correspondientes medidas de conservación. Se trata de 24 espacios marinos en las Islas Canarias.

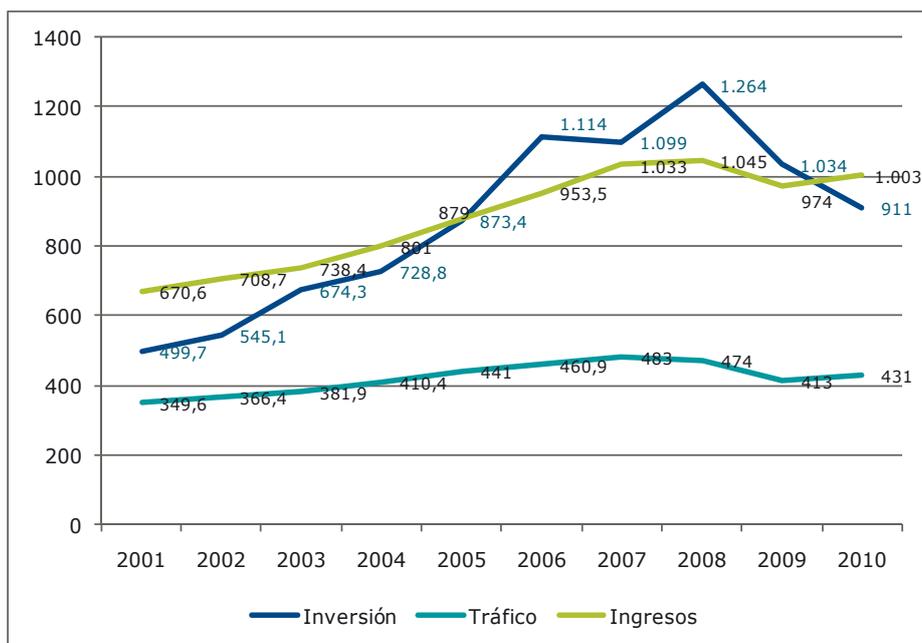
¹³⁶ "Inventario y designación de la Red Natura 2000 en áreas marinas del estado Español". <http://www.indemares.es/>

¹³⁷ Estas zonas son las siguientes: Cañón de Avilés; Banco de Galicia; Chimeneas de Cádiz; Seco de los Olivos; Isla de Alborán y conos volcánicos; Delta del Ebro-Columbretes; Cañón de Creus; Canal de Menorca; Banco de la Concepción; y Sur oriental de Fuerteventura y Lanzarote.

¹³⁸ "Los puertos de interés general forman parte del dominio público marítimo-terrestre e integran el dominio público portuario estatal, el cual se regula por las disposiciones de esta ley y, supletoriamente, por la legislación de costas". Art. 67 del Real Decreto-Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, que ha venido a sustituir a la regulación anterior (Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante).

La evolución de la economía global no ha dejado de hacerse sentir sobre la ejecución de estas previsiones. La evolución de las principales magnitudes de la actividad portuaria en la última década- ingresos de explotación, tráfico total e inversiones-está expresada en el gráfico siguiente, en el que se pone de relieve la existencia de una fase expansiva hasta 2008, año a partir de la cual decrece el ritmo inversor, pero situado por encima de los ingresos.

Gráfico 7: relación entre inversión, tráfico total y cifra de negocio en Puertos del Estado



Nota: Inversión e ingresos en millones de euros. Tráfico total, en millones de toneladas.
Fuente. Elaboración propia a partir de información de Puertos del Estado.

Parece claro a la luz de esta evolución que las previsiones del PEIT han quedado desfasadas en lo que concierne a la demanda de infraestructuras portuarias y que procede, en consecuencia, revisar la previsión de inversiones destinadas a satisfacer tal demanda. Así parece haberlo entendido la autoridad del sistema portuario a partir del año 2009, como se refleja en el descenso el ritmo de la actividad inversora y el abandono de algunos proyectos claramente injustificables desde el punto de vista de las demandas de tráfico a cubrir o por la competencia de otras instalaciones portuarias trabajando en el mismo segmento de negocio difícil de superar.

El fuerte ritmo inversor de la práctica totalidad del periodo es continuación de una tendencia que se prolonga durante lustros y que ha generado una fuerte capitalización en infraestructuras portuarias.

Consecuencia de todo lo anterior y en el marco del **nuevo Texto Refundido de la Ley de Puertos**, la geografía portuaria española parece tender a unos cuantos grandes puertos cuyas condiciones de competitividad -por circunstancias diversas, como puede ser el establecimiento en Las Palmas del centro de Naciones Unidas para los alimentos/ayuda humanitaria - garanticen su viabilidad a largo plazo y, por

tanto, la cobertura de la amortización de sus inversiones, junto a la integración en su entorno socioeconómico.

El modelo de gestión del sistema portuario se encuentra en una fase de cambio estructural profundo derivado de las modificaciones legislativas llevadas a cabo desde la promulgación de la anterior Ley de puertos (Ley 27/1992), que instauró un régimen económico que fomenta la autonomía de gestión y la autosuficiencia económico financiera. Las antedichas modificaciones legislativas han profundizado el modelo hasta culminar en el citado Texto Refundido aprobado en 2011 y en el que se termina de configurar un modelo caracterizado por:

- Autoridades portuarias con una elevada autonomía de gestión y autosuficiencia económico financiera
- Servicios portuarios liberalizados con tasas portuarias más flexibles y fomento de la competitividad entre los puertos
- Rentabilidad anual del sistema fijada en un mínimo del 2,5%
- Contribución al sostenimiento de sectores estratégicos como la automoción, el turismo, la energía, etc. y compromiso con el entorno socioeconómico
- Plena integración de los puertos en el sistema de transporte.

Las consecuencias de la adopción de este modelo, desde el punto de vista del DPMT, pueden ser múltiples, destacando dos de signo contrario:

- La adopción de un modelo basado en la autosuficiencia financiera y la obligación de un umbral mínimo de rentabilidad (del sistema en su conjunto, no de cada puerto) constituye un obstáculo para la continuación de la política de oferta, hegemónica durante décadas y, por ende, puede contribuir a minimizar los impactos sobre el medio litoral
- No obstante lo anterior, el objetivo de la rentabilidad y el subsiguiente contexto de competitividad entre puertos, incentivan la búsqueda y maximización de ingresos lo que puede llevar, especialmente en puertos que han perdido competitividad ó funcionalidad en sus instalaciones, a orientarse por la obtención de “ingresos atípicos” como los derivados de la expansión urbanística e inmobiliaria en el marco del programa de integración puerto/ciudad¹³⁹ lo que podría representar de facto una vulneración de la actual LC en cuanto prohíbe edificaciones residenciales en el DPMT y su zona de influencia.

Las características del modelo indicadas se completan con la referencia a sus **órganos de gobierno**. En la actualidad y desde la Ley 62/1997, de

¹³⁹ Disposición adicional décima de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del Servicio Postal Universal, de derechos de los usuarios y del mercado postal y artículo 72 del nuevo Texto Refundido de la Ley de Puertos- Real Decreto -Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, que recoge las modificaciones ya operadas con la Ley 33/2010, de 5 de agosto. Y sin olvidar el Anteproyecto de Ley de Navegación Marítima.

26 de diciembre¹⁴⁰, el sistema portuario español se constituye alrededor del Organismo Estatal Puertos del Estado y por 28 Autoridades Portuarias cuyos Presidentes son designados por el órgano competente de la CA en cuyo territorio se encuentre. En los consejos de administración de cada autoridad portuaria se encuentran representadas diversas entidades sociales e institucionales pero, en la actualidad, parece haber desaparecido la representación de la administración costera, al fin y al cabo, representante de los "intereses" del DPMT.

Por último, es de interés concluir con una serie de **hechos recientes** que evidencian la ausencia de coordinación entre la política portuaria y la de costas y en ocasiones, su confrontación o desencuentro:

- Parte de las modificaciones operadas en materia de costas durante 2010 y 2011 han sido promovidas desde el Ministerio de Fomento, al que se adscribe Puertos del Estado, sin la participación del MARM.
- En los trámites previos a la ratificación del Protocolo GIZC del Mediterráneo, en vigor desde el 24 de marzo de 2011, aunque Puertos del Estado, se manifestó favorable a dicha ratificación, formuló una serie de observaciones que requieren sopesarse en función de la tensión y prevalencia de los intereses económico-portuarios frente a los ambientales según figura en el Dictamen del Consejo de Estado¹⁴¹:

1ª. La posible discriminación que pudiera derivarse, entre unos y otros puertos, de la aplicación del Protocolo GIZC en el Mediterráneo y no en el Atlántico; 2ª. La limitación que establece su art. 8.3.b) a la creación de nuevas infraestructuras de transporte a lo largo de la costa, lo cual podría determinar una "potencial invasión por el Protocolo del modelo de desarrollo del sistema portuario español". 3ª. Que su artículo 13.2, al decantarse por la conservación in situ del patrimonio cultural de las zonas costeras, entraba en contradicción con la práctica habitual española de extracción y conservación ex situ en el caso de que el patrimonio cultural sumergido se vea afectado por una infraestructura u obra portuaria y 4ª. Que determinados aspectos de contenido ambiental incluidos en el Protocolo de referencia pueden afectar al sistema portuario español.

La importancia y efectos adversos que los Puertos de Interés General tienen sobre la costa también se hace notar desde los grupos ecologistas: el informe anual de Greenpeace "Destrucción a toda costa" del año 2010 está dedicado en exclusiva a estas infraestructuras, que también ocupan un lugar destacado en el Informe "Banderas Negras 2010. Caos en la costa" de Ecologistas en Acción.

¹⁴⁰ LEY 62/1997, de 26 de diciembre, de modificación de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (BOE de 30 de diciembre).

¹⁴¹ Informe de Puertos del Estado, de 24 de junio de 2009, completado por Informe de 6 de julio de 2009. Dictamen Consejo del Estado expediente nº 1562/2009. www.consejo-estado.es.

IV.4.5. Cambio climático

Para la realización de este epígrafe se ha utilizado la información contenida en el estudio sobre "Impactos en la costa española por efecto del cambio climático" encargado por el MARM a la Universidad de Cantabria. Este estudio está disponible en su página web¹⁴². También se ha utilizado información procedente del estudio europeo EUROSION en el que Ministerio también ha participado (Proyecto Eurosión, 2005 www.eurosion.org).

Los principales problemas del cambio climático en las zonas costeras españolas se relacionan con potenciales cambios en la frecuencia e intensidad de las tormentas y el posible ascenso del nivel medio del mar:

- **Nivel medio del mar** en el litoral español. A partir de los datos de los mareógrafos existentes a lo largo de la costa española se ha determinado que la tendencia actual de variación del nivel medio del mar en el litoral español es de 2,5-3,0 mm/año, por lo que extrapolando al año 2050, se tendría un ascenso del nivel medio de +0,125 +0,150 m. Este valor se encuentra en la banda media de los contemplados por el IPCC¹⁴³ en su último informe, que establecen una variación del nivel del mar en torno de +0,15 m, con una banda de confianza entre +0,10 m y +0,25 m.
- **Magnitud del oleaje**. Se observa un aumento de la energía del oleaje que llega a la costa cantábrica y especialmente, en la Gallega, donde las olas son cada vez más grandes y además, han aumentado el número de temporales. Ahora bien, los cambios no son constantes a lo largo del litoral español: el Golfo de Cádiz presenta una tendencia negativa muy clara en energía del oleaje para todas las variables de oleaje estudiadas, lo que confirma la tendencia a un clima marítimo más suave.
- Igualmente, se observa en las medidas un cambio en la **dirección de abordaje del oleaje**, fundamentalmente, en la Costa Brava y archipiélagos canario y balear.

Efectos previsibles en las playas

Los efectos más importantes que el cambio climático puede suponer en las playas son: a) una variación en la cota de inundación y b) un retroceso, o en su caso avance, de la línea de costa.

A la luz de los resultados de las tendencias observadas se concluye que se producirá un **aumento total de la cota de inundación** en todo el litoral español, que es inducido principalmente por el aumento del nivel medio del mar. No obstante, en la cornisa gallega y en la zona norte de las Islas Canarias, el aumento es mayor que en el resto del litoral: como dato

¹⁴²<http://www.marm.es/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/iniciativas-en-el-ambito-nacional/impactos-en-la-costa-espanola-por-efecto-del-cambio-climatico/>.

¹⁴³ IPCC: Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC en sus siglas en inglés).

representativo, en el Mediterráneo se obtiene un aumento de aproximadamente 20 cm., mientras que en la costa gallega y en las Islas Canarias puede alcanzar valores de 35 cm. Este aumento se traducirá, debido a la reducida pendiente de las zonas litorales adyacentes a las playas, en decenas de metros de inundación.

Otro efecto en las playas es el **retroceso de la línea de costa**. Las playas constituidas por arenas más finas y mayores profundidades de corte, es decir, las que reciben las olas más grandes, serán aquellas que experimenten el mayor retroceso. Como orden de magnitud se puede estimar un retroceso de 1 metro en la línea de costa por cada centímetro de ascenso del nivel medio del mar, por lo que es esperable un retroceso generalizado de unos 15 metros en las playas del litoral español para el año 2050, solo por el ascenso del nivel del mar de 15 cm.

Otro parámetro que puede contribuir a un retroceso adicional de las playas es la variación en la dirección del flujo medio de energía. Dicho retroceso es altamente dependiente del tipo de playa que se considere, así como de la propagación que el oleaje sufra desde profundidades indefinidas hasta la playa en concreto. Considerando una playa rectilínea no colmatada de arena de 1000 metros de longitud una variación en la dirección en las proximidades de la playa, generaría un retroceso en la mitad de la playa y un avance en la otra mitad. Las playas más susceptibles a este tipo de retroceso son las de la zona norte del Mediterráneo, sobre todo las de la Costa Brava, siendo de también relevante el efecto en las Islas Baleares y en sur de las Islas Canarias; en estas zonas el retroceso puede alcanzar hasta 70 metros. En el resto del litoral este hecho tampoco puede ser depreciado observando valores del retroceso del orden de 20 metros.

Efectos previsibles en las obras marítimas

Con respecto a los posibles efectos en obras marítimas, el cambio climático puede suponer importantes cambios en el **rebase e inundación**, tanto en estructuras en talud así como en estructuras verticales que conforman muchos de los paseos marítimos de nuestras ciudades. Teniendo en cuenta las variaciones de las variables de clima marítimo medidas en el estudio realizado, se pone de manifiesto que esta variable, rebase, sufrirá importantes modificaciones con respecto a los valores actuales y que estas variaciones adimensionales serán más notables en la zona del Mediterráneo, sobre todo en la zona comprendida entre Málaga y Algeciras, donde se pueden alcanzar hasta variaciones del 250% con respecto a los rebases actuales.

Por otro lado, el cambio climático puede acarrear importantes consecuencias en la **estabilidad de los diques**. Considerando 2050 como año objetivo, y sobre la base de los valores medios obtenidos para las tendencias de los valores extremos de la altura de ola significativa de periodo de retorno de 50 años, se ha evaluado el porcentaje de la variación adimensional del peso de las piezas de una estructura en talud a lo largo de la costa española. En general, en la cornisa cantábrica se necesitará aumentar el tamaño de las estructuras en talud aproximadamente un 20%, excepto en la costa gallega (en los diques muy

expuestos al oleaje exterior) donde las variaciones adimensionales deberían ser incluso del 50%.

No obstante, los estudios abordados ya advierten que los datos que presentan tienen un determinado horizonte de validez; más allá de dicho horizonte, el nivel de incertidumbre de la extrapolación hace que los mismos deban ser tomados con cautela.

Todos los estudios concluyen en la necesidad de adoptar estrategias para mitigar y adaptarse al cambio climático, tanto a nivel local como regional y nacional, que van desde la evaluación de zonas vulnerables a actuaciones en playas, pasando por la concienciación social y de los gestores y técnicos sobre la problemática de los efectos del cambio climático sobre el litoral. Por su estrecha relación con las actividades desarrolladas por las demarcaciones de costas podría destacarse:

- En zonas altamente vulnerables: evitar futuros desarrollos en zonas de retroceso, revisar los deslindes, aplicar la LC y adquirir terrenos con fines conservacionistas
- En nuevas ocupaciones: concesión de permisos condicionados, concesiones limitadas y acuerdos de reubicación y/o demolición
- Además:
 - Favorecer actuaciones conducentes a la estabilización de playas, y dunas; rehabilitación del transporte de sedimentos en zonas de erosión, etc
 - Introducir en el diseño de nuevas infraestructuras costeras el efecto del cambio climático en la vida útil de la obra
 - Re-evaluar las infraestructuras en zonas de alta vulnerabilidad
 - Fomentar la introducción del efecto del cambio climático en las Recomendaciones de Obras Marítimas y en otras recomendaciones y normas aplicables a infraestructuras en zonas altamente vulnerables
 - Favorecer la implementación de una GIZC en la que se incluya los potenciales efectos del cambio climático como un elemento más a considerar.

La generalidad de los expertos coincide en la necesidad de actuar de inmediato sobre los factores humanos ligados con la estabilidad del litoral, tales como el mantenimiento de descarga y aportes sólidos y la estabilización de playas y dunas y las aportaciones artificiales de sedimento. También se considera urgente inventariar las áreas y elementos afectables por el ascenso del nivel medio del mar a efectos de definir dónde aplicar estrategias de abandono/retroceso y dónde de protección con la consiguiente programación de inversiones públicas.

En lo que concierne a las actuaciones de la DGSCM, el cambio climático ya se identificaba como uno de los problemas principales de la costa en la ESC de 2007. Y aunque no se cite explícitamente entre los objetivos estratégicos y operativos del "Programa 456D: Actuaciones en la costa", son varias las actuaciones que objetivamente van encaminadas a luchar contra sus efectos, como la movilización de sedimentos presentes en el

circuito litoral y demarcación hidrográfica, la alimentación de playas y cordones litorales con áridos procedentes de depósitos terrestres o marinos exteriores al circuito litoral, la implantación de estructuras marítimas, la protección y restauración de humedales y sistemas dunares, etc. En especial, las actuaciones cuyo objetivo es el control de la regresión de la costa, en las que se toma en consideración no sólo la presión humana a la que se ve sometida, sino también los *"efectos del cambio climático, y en particular, la subida del nivel medio del mar y la creciente frecuencia de episodios de oleajes extremos o de catástrofes naturales"*¹⁴⁴.

En definitiva, tanto los procesos de planificación como la gestión deberán tener en cuenta las cada vez más serias evidencias del cambio climático, como el aumento del nivel del mar, los cambios en la dirección y magnitud del oleaje y en la trayectoria de los temporales, que supondrán cambios en las superficies de playas e impactos sobre las infraestructuras.

De nuevo, un paso decisivo para esta integración procede del "Protocolo GIZC del Mediterráneo" que contempla como uno de los problemas principales de las zonas costeras de su ámbito, junto a la presión de la acción humana, los riesgos derivados del cambio climático.

¹⁴⁴ Memoria MARM 2009, apartado F) Costas.

B) IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE PROTECCIÓN DEL LITORAL Y ADAPTACIÓN A LA DMA Y DMEM

IV.5. EL MARCO REGULADOR Y LOS INSTRUMENTOS ORGANIZATIVOS DE LAS INTERVENCIONES PARA LA PROTECCIÓN DEL LITORAL

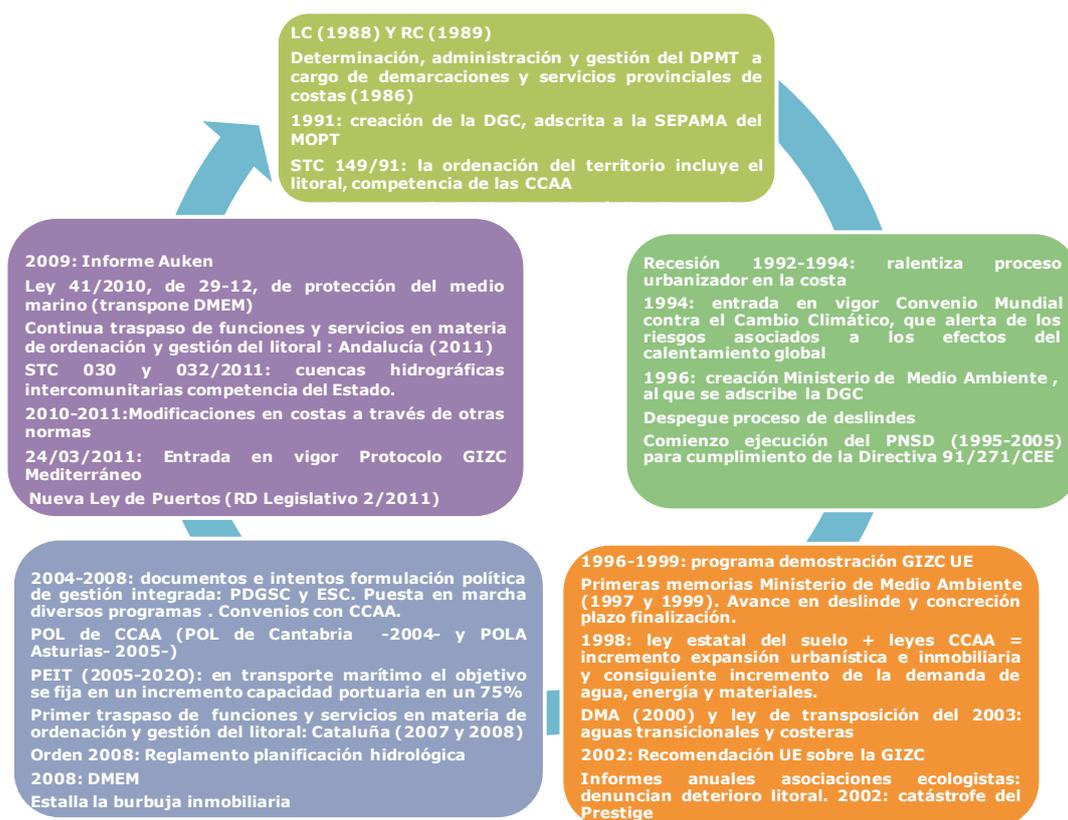
Como se ha justificado en el capítulo anterior, aunque el objeto de evaluación se centra en el análisis de la gestión y funcionamiento de las Demarcaciones de Costas para la protección del DPMT, éste no puede abordarse sin tener en cuenta el marco más amplio de las intervenciones en el litoral, en el que las demarcaciones de costas llevan a cabo sus actuaciones.

Por esta razón, este epígrafe incluye una primera parte que efectúa **un análisis del grado de implementación de las intervenciones en la costa**. En la segunda parte del capítulo se analizan las **demarcaciones de costas como instrumento para la implementación de los objetivos contemplados, fundamentalmente, en la LC y en un tercer apartado se analiza la implementación de la Directiva Marco de Agua y de la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina y el grado de adecuación de las estructuras existentes a la gestión integrada**.

IV.5.1 Sobre la implementación del marco regulador del DPMT

La principal característica de la implementación de las intervenciones en DPMT objeto de este estudio es su carácter regulador. Por ello, el siguiente análisis tendrá en cuenta los principales hitos en el desarrollo normativo, sus avances y las cuestiones pendientes de implementar, examinando como en capítulos anteriores las principales realizaciones a partir de la Ley de Costas, como resume la siguiente ilustración.

Figura 17: Implementación de intervenciones públicas sobre el DPMT



Fuente: Elaboración propia

La LC de 1988 es un hito en la protección ambiental del litoral español y en la garantía de la prevalencia del interés general sobre el particular. Esta regulación se completa al año siguiente, con el Reglamento que la desarrolla.

En su implementación se vio afectada por la Sentencia 149/1991 del Tribunal Constitucional, que declaró que competencia de las CCAA en ordenación del territorio incluía la ordenación del litoral (y en consecuencia, la gestión de la zsp).

Esta situación de concurrencia competencial, que exigía articular un sistema de coordinación entre las administraciones implicadas, no fue abordada en su totalidad por la LC, salvo en los informes al planeamiento urbanístico, remitiéndose sin más a los principios generales que han de inspirar las relaciones entre las administraciones públicas (art. 116 LC).

También es objeto de crítica que la imprecisión conceptual de algunas de sus definiciones básicas, como el concepto de "ribera del mar", ha generado criterios de actuación dispares en el procedimiento de deslinde, al que se le califica en ocasiones de arbitrario. No obstante estas apreciaciones, lo cierto es que en los últimos años se han desestimado en su totalidad o parcialmente el 96% de los recursos con sentencia dictada

por la Audiencia Nacional, y únicamente, el 4% se ha estimado en su totalidad¹⁴⁵.

La ley no fijaba un plazo para la finalización del deslinde (ni tan siquiera para el procedimiento¹⁴⁶) y en sus primeros años apenas se avanza en objetivo (sin tener en cuenta el deslinde anterior a la LC, el resultado alcanzado en 1992 apenas supone el 3,7% de la costa española¹⁴⁷). La nueva creación, en 1991, de la Dirección General de Costas dentro de la estructura del Ministerio de Obras Públicas, tampoco evidencia una mayor obtención de resultados.

En 1992 se promulga la actualmente derogada Ley de Puertos¹⁴⁸, que consagra el dominio público portuario como parte del DPMT, pero sujeto a su regulación específica.

En el período que media entre esta fecha hasta 1996, en que se crea el Ministerio de Medio Ambiente, no se alcanzan grandes logros, pero se producen algunos avances en parte derivados de la propia coyuntura económica - recesión económica que ralentiza el proceso urbanizador en la costa - y del marco comunitario e internacional:

- Comienza el proceso de ejecución del Plan Nacional de Saneamiento y Depuración (1995-2005) para el cumplimiento de la Directiva 91/271/CEE, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, con importantes inversiones en municipios costeros cofinanciadas por la UE, la AGE y las CCAA
- la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático¹⁴⁹ viene a reforzar la conciencia pública, a escala mundial, de los problemas relacionados con el cambio climático, destacando los riesgos sobre espacios litorales y la población que vive en ellos asociados a los efectos del calentamiento global.

En la implementación de la LC se aprecia cierto despegue en la actividad de deslinde del DPMT, que casi duplica al realizado en el periodo anterior: 690,4 kilómetros en el período 1993-1996 frente a los 379 del período 1989-1992; progresión que se consolida a partir de 1996, coincidiendo con la creación del Ministerio de Medio Ambiente, que se marca como objetivo principal *"alcanzar el desarrollo sostenible de los recursos costeros a través de su gestión integral"*.

Por primera vez se concreta en un documento un plazo para la finalización del deslinde del DPMT, que se convierte en una constante a partir de este momento, si bien resultan sistemáticamente incumplidos. También se

¹⁴⁵ Datos a 31/12/2009. Memoria MARM (DGSCM) 2009

¹⁴⁶ No se fija hasta el año 2002: 24 meses.

¹⁴⁷ La longitud del DPMT varía según la fuente documental consultada. En este apartado, se toma como referencia la longitud de DPMT que se recoge en la memoria del MARM ejercicio 2009, dentro del apartado relativo a costas: 10157,32 kilómetros. De julio de 1988 a diciembre de 1992 se deslindaron aproximadamente 379 Kilómetros de DPMT.

¹⁴⁸ Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. Derogada en 2011.

¹⁴⁹ Adoptada en Nueva York el 9 de mayo de 1992. Entra en vigor el 21 de marzo de 1994.

presentan resultados de las actuaciones en la costa a lo largo de 1997 y durante el ejercicio 1999 (ver Anexo 13), siguiendo las líneas de actuación emprendidas con el objetivo señalado de desarrollo sostenible, que se recogen, en síntesis, en el cuadro siguiente:

Cuadro 27: resultados de la actividad del Ministerio de Medio Ambiente en costas. 1996-1999

1996-1999. HACIA UNA GESTIÓN SOSTENIBLE DE LA COSTA	
OBJETIVOS: Recuperación del DPMT y adecuación de los proyectos a criterios ambientales	
INSTRUMENTOS	RESULTADOS
Deslindes: completar en 4 años	Incumplido. Total deslindado 1996-1999: 1597,34 Km. (1999 es el año que más se ha deslindado desde la entrada en vigor de la LC)
Incorporar terrenos desafectados al DPMT y expropiar terrenos colindantes para su protección	En 1999 se incrementa la inversión en expropiaciones y demoliciones (7% del total de las inversiones de importe superior a 25 m. de ptas- 150253,03 euros)
Limitar otorgamiento de concesiones y rescatar las que no se ajusten a la LC	sin datos valorables. En 1999: se otorgan 124 concesiones
Informar planes y normas de urbanismo de municipios costeros	el 44% de los informes de 1997 y el 49% de los informes de 1999 se emiten en sentido desfavorable o con reparos. En 1997, en seis de las diez CCAA costeras el nº de informes desfavorables o a subsanar es superior al de favorables; esta circunstancia se mantiene en 1999 en cuatro de las diez CCAA
Prioridad a proyectos financiados con fondos de cohesión ambientales y a determinadas actuaciones: recuperación dunas, estabilización playas, acción contra la erosión costera.	sin datos de proyectos financiados. Año 1997: el 43,24% de las obras ejecutadas y 47,25% de las obras en ejecución e presupuesto superior a 25 m. de ptas. - 150,253,03 euros- están referidas a paseos marítimos , que en 1999 se reduce a 13,70% de las obras de importe superior al señalado, y aparecen con fuerza obras actuaciones en playas y dunas

Fuente: elaboración propia a partir de las memorias del MMA de 1997 y 1999 y datos sobre deslinde.

Otras actuaciones destacables, aunque no se llegan a implementar, son:

- El inicio, en 1999, por parte de la DGC de la redacción de un "Plan Nacional de Actuaciones en la Costa, 2000-2006", que no llega a aprobarse
- La elaboración, en 2001, de un "Sistema de indicadores para las subáreas de costas y medio marino", del que no consta se consolidara su utilización. La única mención encontrada sobre resultados de algunos de estos indicadores lo proporciona el informe de Greenpeace "Destrucción a toda costa" del año 2001, referidos a 1999: (24% de costa deslindada, 90% de costa con problemas de erosión, 45 millones de turistas extranjeros al año) y al año 1990: 167.744 hectáreas de costa desnaturalizada (infraestructuras), un 15,7% más que en 1975.

Paralelamente, se asiste a un proceso de expansión inmobiliaria, propiciado por la promulgación de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones que con el propósito de facilitar el aumento de oferta del suelo y frenar la subida de la vivienda, considera

susceptible de ser urbanizado "todo el suelo que todavía no ha sido incorporado al proceso urbano, en el que no concurren razones para su preservación", produce el efecto contrario con graves consecuencias sobre la franja litoral. En la misma línea, algunas CCAA elaboraron leyes tendentes a agilizar los procesos urbanizadores.

El efecto combinado de las actuaciones estatal y autonómicas en materia de suelo produce un importante incremento de la expansión urbanística e inmobiliaria ¹⁵⁰ con la hegemonía de un modelo extensivo frente al modelo de ocupación vertical de etapas anteriores y sus consiguientes efectos en términos de incremento de la demanda de agua, energía y materiales e impacto en los ecosistemas del litoral.

En torno al año 2000, surgen las primeras denuncias de los grupos ecologistas, alertando sobre el deterioro del litoral y tomando parte activa en su defensa ¹⁵¹.

Cuando ya en Europa se viene hablando de la necesidad de una GIZC y se adopta la Recomendación 2002/413/CE, en España ¹⁵² los avances en tal sentido se limitan a la firma de algunos convenios de colaboración e informes a planeamientos urbanísticos. Gestión integrada que va más allá de la mera aplicación de la LC y que constituye el núcleo de las estrategias que se elaboran a partir de 2004, año en el que se inicia una época abundante en documentos de planificación costera.

- Se sigue con el impulso de rendición de cuentas de la acción pública, mediante la presentación de un balance de gestión el 15 de julio de 2005, que además de volver reordenar el contenido de la política de costas que se recogía en el documento del año anterior, reproduce la mayor parte de su contenido.

¹⁵⁰ El número de visados de obra nueva se incrementa en torno a un 23% entre el año 2001 (82.803 visados de obra nueva) y 2004 (107.577). En ese mismo período, el incremento en el nº de edificios a construir de uso residencial se sitúa cerca del 30% (de 166.741 a 216.468). La actividad de edificación registra un fuerte incremento en el nº de edificios a construir de uso residencial entre 1997 (98.562 edificios obra nueva uso residencial) y 2004 (216.468). Fuente: Ministerio de Fomento.

¹⁵¹ Informes anuales de las asociaciones: Greenpeace ("Destrucción a toda costa") y Ecologistas en Acción ("Banderas Negras").

¹⁵² En la memoria de 2003 se dedica un apartado a la GIZC y se establecen las pautas para la elaboración del inventario nacional.

Cuadro 28: Balance del Ministerio de Medio Ambiente en costas. 2004-julio 2005

INSTRUMENTOS 2004	INSTRUMENTOS 2005	BALANCE julio 2004- julio 2005
COMUNES		
Elaboración de un Plan Director para la gestión sostenible de la costa (PDGSC)		documento con el marco de trabajo, contenidos y metodología
Programa de inversiones: actuaciones en costa sujetas a criterios ambientales		reducción del 54 al 45% en inversiones para infraestructuras urbanas
Deslindes: completar en 4 años, reducido a 2 años para tramos de costa más expuestos a procesos urbanísticos		1º semestre 2005: 360KM. Incremento 20 % mismo período año anterior
Concesiones. controlar otorgamiento y rescatar las que no se ajusten a la LC		56 demoliciones y en elaboración, un sistema de indicadores
Puertos deportivos: marco de colaboración con las CCAA		Elaboración estrategia
Informar planes y normas de urbanismo de municipios costeros		Equipo para colaborar con los ayuntamientos en los instrumentos urbanísticos
Puertos de Interés General del Estado		
	Convenios CCAA	modelo de Convenio marco
	Biodiversidad marina	Grupo de Trabajo medio marino
	Adquisición del suelo	Puesta en marcha
	Programa mantenimiento y conservación de la costa	Elaboración del Programa gestionado por las demarcaciones

Nota. En negrita actuaciones que se consolidan posteriormente

Fuente: elaboración propia a partir del MARM

- La coordinación entre administraciones se articula a través de la firma de convenios con las siguientes CCAA: Galicia, Asturias, Illes Balears, Valencia, Murcia y Canarias.
- A pesar de todo, la mayor parte de instrumentos previstos en esta etapa no se implementan: el Plan Director para la Gestión Sostenible de la Costa (PDGSC) previsto desde 2004 no se llega a elaborar.
- Tampoco se consolida en nuevo documento que le sustituye en 2007, la "Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa" (ESC), quedando reducida a actuaciones puntuales y la reactivación o puesta en marcha de diversos programas¹⁵³:
 - Plan de deslindes, actividad que según González Alonso (2009) puede considerarse iniciada en 2004 ¹⁵⁴ "... si hasta el año 2004 apenas se avanzó en el deslinde de la costa española, hay que reconocer que, desde el último trimestre del año 2006, dicho departamento ministerial puso en marcha un programa específico para impulsar con fuerza la tramitación de los expedientes de deslinde del DPMT."¹⁵⁵

¹⁵³ Otros programas son: programa de inversiones, de mantenimiento y conservación de la costa (diversos tipos de pequeñas actuaciones en playas y otros lugares de la costa que se abordan de modo inmediato) y demoliciones, contabilizando 1204 demoliciones en el período 2005 a octubre 2007 (261.847 m² de superficie total demolida).

¹⁵⁴ A diciembre de 2003 se había deslindado cerca de 4505 Km de los 10157 km de DPMT (44,3%); media anual de 310 Km. En el periodo 2004-2007 se superan los 1500 km. deslindados.

¹⁵⁵ González Alonso, A.: "El régimen jurídico del DPMT en la Ley de Costas de 1988 y su aplicación práctica en el litoral español". Revista jurídica de Castilla- La Mancha, nº 46 julio 2009 (79-80).

No obstante, la prioridad, nuevamente, de completar el deslinde en cuatro años se incumple.

- Programa de adquisición de fincas en zsp y adyacentes para reforzar los mecanismos de protección del DPMT.¹⁵⁶

PROGRAMA ADQUISICIÓN DE FINCAS		
AÑO	SUPERFICIE (m ²)	IMPORTE (€)
2005-2006	4408629	15346141
2007	8483716	33830126
2.008	1000000	23000000

Nota: los importes y superficie adquirida en 2008 son aproximados.

En el marco competencial de las CCAA, Cantabria (Ley 2/2004, de 24 de septiembre) y Asturias aprueban su Plan de Ordenación del Litoral (POLA, 2005).

Se concreta el primer traspaso de funciones en gestión de DPMT a la Comunidad Autónoma de Cataluña¹⁵⁷.

En 2008 se aprueba la instrucción de aplicación a las cuencas hidrográficas intercomunitarias. Por su incidencia en la política de costas se analiza en el epígrafe correspondiente a la DMA.

También de 2008 es la DMEM, transpuesta por la Ley 41/2010 que se analiza en epígrafe aparte.

En el período 2009-2010 se aprecia un fuerte impulso a la actividad de deslinde: la media de deslinde es superior a la de las etapas precedentes y en estos dos años se aprueban deslindes por un total de 1.922 Km. de DPMT. A 31 de marzo de 2011, el mapa de deslindes de la página web del MARM indica las provincias totalmente deslindadas (Lugo, Guipúzcoa, Castellón y Granada) y que el menor porcentaje de deslinde se corresponde con las provincias de Alicante, Huelva, Vizcaya, Málaga y Barcelona, por este orden.

Respecto del Mediterráneo y Canarias, zonas prioritarias para el deslinde por ser las zonas más amenazadas, es donde además mayor porcentaje queda sin deslindar.

Se continúa con el proceso de traspaso de funciones en materia de gestión y ordenación del litoral a aquellas CCAA que lo han asumido a través de la reforma de sus Estatutos: Andalucía, operado en 2011¹⁵⁸, quedando pendiente la CA de Illes Balears. Este traspaso no supone traspasos de créditos para la financiación de proyectos y obras; así, dos de las tres provincias costeras de Cataluña, con las funciones transferidas desde

¹⁵⁶ Con base en la disposición adicional tercera de la LC. La adquisición se lleva a cabo a propuesta de los tres niveles de Administración Pública (la propia DGSCM y servicios periféricos, CCAA o municipios) y grupos ecologistas.

¹⁵⁷ Mediante dos Reales Decretos: Real Decreto 1404/2007, de 29 de octubre (BOE de 30 de octubre) y Real Decreto 1378/2008, de 1 de agosto (BOE de 12 de septiembre)

¹⁵⁸ Real Decreto 62/2011, de 21 de enero (BOE de 11 de febrero).

2008, son de las que mayores importes reciben en 2009 y 2010 con cargo al capítulo VI de los Presupuestos Generales del Estado¹⁵⁹.

Las CCAA siguen aprobando normativa específica de ordenación de su litoral: Galicia (2011).

Es posible encontrar datos de la actividad de la administración de costas en las memorias anuales del Ministerio de 2009 y 2010 (ver Anexo 14). En ambas se relacionan los objetivos estratégicos y operativos de la DGSCM por áreas de actividad, pero sin presentar resultados de la mayor parte de ellos.

En cualquier caso, del análisis realizado sobre la implementación de la LC y su RC se aprecia una **irregular y débil voluntad en su aplicación**, que se pone de manifiesto no sólo en actividades prioritarias como el deslinde, sino en otras medidas en ella previstas de escaso desarrollo o aplicación efectiva:

- Ha quedado sin desarrollo la posibilidad que contemplaba la ley de dictar normas para la protección de determinados tramos del litoral (art.22 LC; 41 y 71 RC).
- Se ha hecho un uso anecdótico de la facultad de ampliación de la zsp a 200 m previo acuerdo con la CA y Ayuntamiento (art. 23.2 LC; 43.1 RC), siendo esta franja una de la menores de derecho comparado (exposición de motivos LC). Sin embargo, la medida prevista sí ha sido implementada al incorporarla al diseño de algunos POL elaborados CCAA.
- La inexistencia de un Registro sólido de usos de DPMT (art.37.3 LC), aunque se pretenda considerar como tal la aplicación informática DUNA, insuficiente para tal fin.
- La tardía aprobación del pliego de las concesiones de la disposición transitoria primera mediante una Orden de 2007 (20 años más tarde).
- El ejercicio de la acción pública¹⁶⁰ (art. 109 LC; 202 RC) ha resultado anecdótico en la práctica.
- Se encuentra pendiente de elaboración el Real Decreto del régimen arancelario de las inscripciones que se practiquen en el Registro de la Propiedad (disposición adicional segunda LC). En la práctica, ha supuesto que no se hayan inscrito decisiones adoptadas por la Administración de costas con incidencia en la situación registral de fincas.
- En el trámite de informe (por parte de la CA y Ayuntamiento) en las autorizaciones y concesiones sobre DPMT, la ley exige que se prosiga el procedimiento si no se emite en el plazo de un mes (art. 151 RC). Sin embargo, y en el caso concreto de las concesiones, se suspende el procedimiento hasta su emisión.

¹⁵⁹ Barcelona y Tarragona son las provincias costeras españolas (1ª y 2ª) que mayor importe reciben en inversiones en el ejercicio económico 2009 de total del capítulo VI. En 2010, ocupan la 3ª y 11ª posición respectivamente. Girona ocupa la 11ª y 17ª posición en esos mismos años.

¹⁶⁰ La posibilidad de que cualquier ciudadano pueda exigir ante la Administración y los Tribunales el cumplimiento de lo establecido en la LC y su RC.

- Por último, especial atención merece la desigual e irregular aplicación de **su régimen transitorio**, hasta el punto que se mantienen sin resolver un gran número de situaciones anteriores afectadas por esta nueva regulación, generadoras de gran conflictividad (en particular, disposición transitoria primera y efecto 2018) y que constituyen, hoy por hoy, uno de los mayores problemas en la implementación de la LC, con gran protagonismo de actores afectados por este régimen transitorio (con título) y también por la aplicación del procedimiento de recuperación posesoria (sin título), así como los que discrepan sobre la anchura de la zsp. Todos estos actores, agrupados en torno a asociaciones, fundamentan sus reivindicaciones en una supuesta aplicación retroactiva y arbitraria de la LC, confiscatoria y generadora de inseguridad jurídica. Además de plataformas regionales y locales, destacan por su repercusión mediática la Asociación Europea de Perjudicados por la Ley de Costas (AEPLC, 2009) y la Plataforma Nacional de Afectados por la Ley de Costas (PNALC, 2008), que han solicitado el amparo de las instituciones europeas¹⁶¹.

Esta asociaciones han hecho suyo el "Informe 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" –conocido como el "Informe Auken"¹⁶², en el cual se exige que se congelen los fondos comunitarios para España hasta que se resuelvan, por un lado y principalmente, las irregularidades urbanísticas denunciadas en Bruselas por ciudadanos de varios países de la UE, pero también la pérdida de las propiedades afectadas por deslinde, resaltando la inaplicación de la LC a lo largo de 20 años¹⁶³.

El análisis de implementación de la LC y las intervenciones en el litoral examinadas en este epígrafe apuntan las conclusiones siguientes:

Ha sido muy desigual según las etapas e incluso, con ausencia de implementación de muchas de las medidas y decisiones adoptadas. En cualquier caso, la LC es una garantía para la protección del DPMT.

En el momento actual, la LC parece cuestionada desde múltiples instancias. Durante la última legislatura se han ido introduciendo y proponiendo modificaciones que han atemperado su aplicación, por cauces tales como la Ley de Economía Sostenible¹⁶⁴, el Anteproyecto de

¹⁶¹ Durante el último año, han acudido en dos ocasiones ante la Comisión de Peticiones.

¹⁶² Promovido por la eurodiputada danesa Margrete Auken del Partido Verde)- y aprobado en el pleno del Parlamento europeo el 26 de marzo de 2009.

¹⁶³ "Considerando que, en 2008, las autoridades españolas aprobaron unas instrucciones relativas a la aplicación de la Ley de Costas de 1988, ignorada durante muchos años, a lo largo de los cuales se produjeron grandes daños medioambientales en las zonas costeras; que incluso las instrucciones actuales no proporcionan unas medidas de ejecución claras para las autoridades regionales y locales implicadas, y que muchas de las nuevas peticiones recibidas atestiguan el carácter retroactivo de las instrucciones y la destrucción o demolición arbitrarias de propiedades de particulares adquiridas legítimamente, sus derechos con respecto a tales propiedades y su capacidad para transmitir esos derechos por vía sucesoria..."(informe Auken).

¹⁶⁴ prórroga de la concesión de Petronor, a instancias del PNV, vía que podría extenderse a otras concesiones en similar situación y de similares características –refinerías-.

Ley de Navegación Marítima¹⁶⁵ o el nuevo Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado recientemente¹⁶⁶.

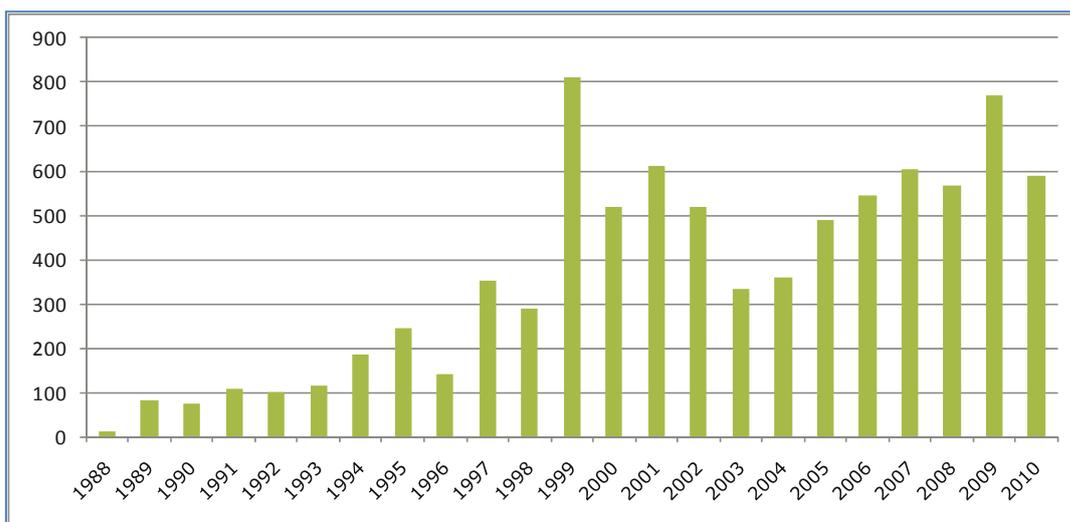
Algunas de estas modificaciones han suscitado el reproche del Defensor del Pueblo, criticando la opacidad de su trámite por haber obviado el de participación en materia ambiental¹⁶⁷.

Las iniciativas tomadas por cada una de estas instancias revelan falta de coordinación, y la mayoría de las propuestas tienden a limitar la aplicación de la LC.

Por su parte, el propio cuestionamiento que hacen algunas de las CCAA de la LC está influyendo en su implementación¹⁶⁸.

La LC, que nunca ha llegado a desarrollarse por completo, ha visto lastrada su eficacia por una aplicación oscilante y desigual en el tiempo; prueba de ello es la actividad de deslinde (aún no finalizada) tal como recoge el gráfico siguiente.

Gráfico 8: Evolución anual deslinde DPMT (en metros), desde la promulgación de la LC de 1988 hasta diciembre de 2010



Nota. Los valores del año 1988 son los relativos a partir de la aprobación de la LC (julio). No se computa el DPMT deslindado con anterioridad a al LC de 1988 y ratificado. Los datos de Km deslindados/año varían ligeramente según la fuente del MARM consultada.

Fuente. Elaboración propia a partir de información del MARM.

¹⁶⁵ Posibilita la transmisión de las concesiones del régimen transitorio de la LC.

¹⁶⁶ Real Decreto-Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre), que posibilita desarrollar determinadas actividades en los faros, como su uso para instalaciones hoteleras, albergues u hospedajes y permite la instalación de espacios destinados a usos vinculados a la interacción puerto-ciudad, tales como equipamientos culturales, recreativos, certámenes feriales, exposiciones y otras "actividades comerciales." no estrictamente portuarias en terrenos de dominio público portuario que no reúnan las características naturales de bienes de DPMT definidos en la LC. Previsiones ya contenidas en la Ley 33/2010, de 5 de agosto, de modificación de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios en los puertos de interés general - artículo 3.7.

¹⁶⁷ Obligado por Ley 27/2006, de 18 de julio (informe del CAMA).

¹⁶⁸ Algunas las CCAA (Galicia y Canarias), han aprobado normativa que ha sido objeto de recursos de inconstitucionalidad, finalizados en algunos casos por Acuerdo. La Xunta defiende la necesidad de reformar la Ley de Costas para ajustarla a la realidad territorial gallega que permita el reconocimiento de los asentamientos tradicionales; Canarias defiende también su reforma y exige, además, el traspaso de las competencias. En esta misma línea, son numerosas las proposiciones el ley presentadas en el último año con la misma intención de modificar la LC (CC, PP y CIU. Ver Capítulo II).

En definitiva, esta falta de aplicación de la LC hasta sus últimas consecuencias o irregular aplicación, ha propiciado que los problemas persistan incluso se hayan agravado, siendo desbordada por los acontecimientos actuales.

En estos últimos años, parece haber retrocedido el impulso para diseñar y aplicar una política integrada para el litoral, aunque los problemas **persisten y se han agravado**. Así se reconoce desde el propio Ministerio : *"La aplicación de la filosofía implícita en la Ley de Costas de 1988 en estos 20 años pasados, no ha sucedido con rumbo constante que nos permita afirmar que la cuestión está gobernada, ni es posible que así fuera contemplando la tarea acumulada. Políticas territoriales depredadoras sin visión de futuro, o la aplicación de criterios técnicos erróneos, han agravado muchas situaciones existentes o se han manifestado nuevas como consecuencia de las presiones enumeradas y las acciones de la naturaleza, previsiblemente crecientes, a las que está sometida la costa¹⁶⁹".*

La entrada en vigor (24 de marzo de 2011) del Protocolo GIZC del Mediterráneo constituye un paso decisivo en gestión integrada, aunque difícil de valorar por el momento, al desconocer los proyectos del Ministerio encaminados a su cumplimiento.

IV.5.2. Sobre la eficacia gestora de los instrumentos organizativos: las Demarcaciones de Costas. Gestión y funcionamiento

Como se ha indicado, la Orden Ministerial de 1986 que creó estas estructuras periféricas distingue entre demarcaciones y servicios provinciales de costas: una Demarcación de Costas por Comunidad Autónoma, salvo en Andalucía, en la que se constituyen dos, y doce servicios provinciales de costas en las provincias en las que no radica la sede de Demarcación, atribuyendo a las primeras funciones de coordinación sobre los segundos. El RC en 1989 habla indistintamente de estas unidades como "servicios periféricos de costas" con idénticas competencias.

No obstante, a los efectos de este informe, se utiliza la denominación de Demarcación de Costas (DC) para todos los servicios periféricos de costas, con independencia que se trate de .Demarcación o Servicio Provincial, habida cuenta que su estructura y actividad es la misma, así como su ámbito geográfico de actuación (provincial).

¹⁶⁹ Presupuestos Generales del Estado para 2009: programa 456D Actuaciones en la costa.

IV.5.2.1.Contexto de las Demarcaciones de Costas analizadas¹⁷⁰

Este apartado se centra en las ocho demarcaciones seleccionadas para la evaluación y se inicia con una breve caracterización del entorno de cada una de ellas. En cuanto al número de municipios, y en coherencia con la Estrategia para la Sostenibilidad de la Sostenibilidad de 2007, se han incluido únicamente los que tiene costa de mar, dejando aquellos que lindan con ríos en tramos de influencia de marea –que también forman parte del concepto de DPMT de la LC -, más frecuentes en la cornisa norte, por su orografía. Así, por ejemplo, de los 37 de Cantabria, sólo 26 tiene costa de mar; pero 37 son también los relacionados en su Plan de Ordenación del Litoral; Asturias contabiliza 23 y Pontevedra, 29.

Los **incrementos poblacionales** en los municipios costeros se encuentran en todos los casos por encima de los incrementos provinciales; incluso Asturias, con crecimiento negativo a nivel provincial.

Tabla 6: Datos demográficos de las provincias correspondientes a las ocho demarcaciones de costas

Demarcación	Municipios con costa de mar (total municipios provincia)	Población total 2010	% crecimiento o población 1991-2010	Municipios con costa de mar	% crecimiento o 1991-2010 población municipios con costa	% población litoral respecto población total 2010
Pontevedra	61	962.427	7,31%	23	13,29%	70,37%
Asturias	78	1.084.341	-0,88%	19	2,45%	38,06%
Cantabria	102	592.250	12,31%	0	17,28%	64,59%
Valencia	228	2.581.147	21,87%	24	15,28%	45,71%
Almería	103	695.560	77,70%	13	62,41%	70,37%
Cádiz	42	1.236.739	14,68%	16	16,20%	68,94%
SC Tenerife	53	1.027.914	41,62%	50	39,48%	95,49%
Las Palmas	34	1.090.605	42,01%	28	36,99%	90,54%

Fuente: Elaboración propia a partir Censo Población y Vivienda 1991 e INE

En todas las provincias, la costa está densamente poblada. Especialmente llamativo es el caso de Valencia con la franja costera de menor longitud de las ocho analizadas y en cuyos municipios costeros -23 municipios sobre un total de 228- la densidad de población septuplica la densidad provincial.

¹⁷⁰ La información recogida bajo este epígrafe se han extraído de los informes de la Inspección General de Servicios del MARM, de las visitas del equipo evaluador a los servicios periféricos de costas y de la información recabada durante estas visitas y con posterioridad.

Tabla 7: Densidad de población, 2010

Demarcación	Total provincia		Total municipios costeros	
	Superficie Km2	Densidad	Superficie Km2	Densidad
Pontevedra	4.494,66	214,14	957,43	707,33
Asturias	10.602,41	102,27	2.052,74	201,07
Cantabria	5.321,34	111,30	869,23	440,28
Valencia	10.806,09	238,86	706,76	1.670,11
Almería	8.774,87	79,27	2.147,99	228,00
Cádiz	7.435,88	166,32	2.389,26	356,86
SC Tenerife	3.381,17	304,01	3.138,79	319,24
Las Palmas	4.065,78	286,24	3813,820	271,55

Fuente: Elaboración propia a partir del INE

Un denominador común a todas las demarcaciones es la presión urbanística, más acusada en zonas turísticas: la franja sur-este y Canarias, donde las ocupaciones de DPMT sin título y redes de saneamiento sin depurar vinculadas a éstas ocupan igualmente un lugar destacado. También Puertos¹⁷¹ es una constante en todas ellas, pero de intensidad media.

Cádiz tiene un problema específico derivado de su situación geográfica, que nada tiene que ver con su condición de receptora de turismo ni con la construcción (de hecho, la presión urbanística no es valorada como uno de los mayores impactos en la costa gaditana): los vertidos de hidrocarburos desde buques¹⁷² (no necesariamente vinculados a accidentes marítimos). La CA de Andalucía ha elaborado un plan específico para esta contingencia (PECLA).

¹⁷¹ En todas las demarcaciones seleccionadas existen puertos de interés general: Villagarcía de Arousa y su ría, Marín y su ría, Pontevedra y Vigo y su ría (Pontevedra); Gijón-Musel y Avilés (Asturias); Santander (Cantabria); Gandía, Valencia y Sagunto (Valencia); Almería y Carboneras (Almería); Cádiz y su bahía (incluye el Puerto de Santa María, el de la zona franca de Cádiz, Puerto real, el Bajo de la Cabezuela y Puerto Sherry), Tarifa, Bahía de Algeciras (Cádiz); Santa Cruz de Santa Cruz de Tenerife (incluye el de Granadilla), Los Cristianos, Guía de Isora, San Sebastián de la Gomera, Santa Cruz de la Palma y la Estaca (Santa Cruz de Tenerife); Arrecife, Puerto Rosario y Las Palmas –que incluye el de Salinetas y Arinaga (Las Palmas).

¹⁷² Por ser de los más recientes, destacar el vertido del buque “MSC Shenzen” en la bahía de Algeciras en 2009.

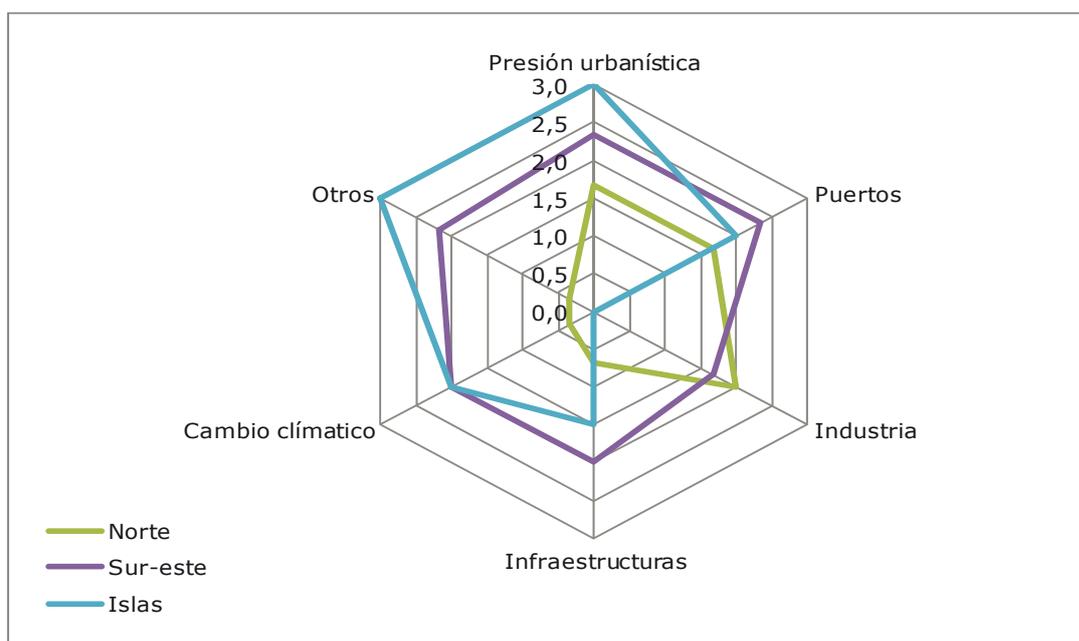
Cuadro 29: Impactos sobre el litoral por demarcación/servicio provincial, 2011

DEMARCACIÓN/ SERVICIO PROVINCIAL	Impactos alto/ muy alto sobre el litoral	Impacto medio sobre el litoral	Impacto bajo sobre el litoral
Pontevedra	Presión urbanística Puertos Industria		
Asturias			Puntualmente: Presión urbanística Infraestructuras Puertos Industria Cambio climático
Cantabria		Industria asociada a desecación de marismas. Concesiones que finalizan en 2018	Presión urbanística (puntual y en ocasiones, no asociada a la LC) Puertos Infraestructuras
Valencia	Presión urbanística Puertos Otros: Erosión costera	Infraestructuras Cambio climático	Industria Otros: Vertidos y tráfico marítimo
Almería	Presión urbanística Cambio climático Puertos	Infraestructuras	Industria Otros: Vertidos y Tráfico marítimo
Cádiz	Otros: Vertidos desde buques	Industria Infraestructuras	Presión urbanística Puertos Cambio climático
SC de Tenerife	Presión urbanística (turismo) Ocupaciones DPMT sin título (vertidos sin depurar)	Puertos	Infraestructuras Cambio climático
Las Palmas	Presión urbanística (turismo) Cambio climático Otros: Redes de saneamiento sin depurar	Puertos Infraestructuras	

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de las demarcaciones y otras fuentes (informes asociaciones ecologistas).

Aglutinando esta información en franjas costeras (norte, este - sur y las islas) resulta lo siguiente: en la franja costera norte, Asturias junto con Cantabria no refiere impactos significativos, sí en Pontevedra: puertos, presión urbanística e industria, este último lo comparte con Cantabria. Los problemas asociados a erosión costera y cambio climático se concentran en las franjas este-sur y las islas.

Gráfico 9. Tipo y grado de impacto en el litoral según franja costera, 2011



Fuente: Elaboración propia a partir de la información de las demarcaciones y otras fuentes (informes asociaciones ecologistas)

En algunas de las demarcaciones objeto de evaluación radican casos emblemáticos de gran repercusión mediática: El Algarrobico (Almería)¹⁷³, Las Aletas (Cádiz), Ence¹⁷⁴ (Pontevedra) y la problemática de la presión urbanística y erosiva de Valencia en toda su extensión litoral.

La franja de DPMT con algún tipo de **protección ambiental** es muy alta en Asturias, seguida de Cantabria y Cádiz, para comenzar a descender por debajo del 40 por ciento hasta llegar a las islas Canarias y Pontevedra. En gran parte, coincide una mayor protección ambiental con el temprano interés de la CA por elaborar instrumentos regionales de protección ambiental del litoral (Asturias y Cantabria).

¹⁷³ Objeto de numerosos y prolongados litigios. EL conflicto, con procedimientos aún pendientes, debiera quedar zanjado definitivamente con la sentencia dictada por el Tribunal Supremo con fecha 30 de septiembre de 2011, en la que confirma como no urbanizable el sector denominado "El Algarrobico", al que restablece la protección que tenía en el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de 1994 como "áreas naturales de interés general" (espacio protegido no urbanizable). Por Resolución de 22 de noviembre de 2011, de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, se ha publicado el Protocolo general con la Junta de Andalucía, para la recuperación de la playa de El Algarrobico, en el término municipal de Carboneras, Almería.

¹⁷⁴ La Disposición adicional tercera del Decreto 20/2011, de 10 de febrero, por el que se aprueba el POL de Galicia está dedicada a la recuperación ambiental de espacio ocupado por las instalaciones de ENCE tras su traslado a otro emplazamiento en 2018.

Tabla 8: Km. de DPMT con protección ambiental, 2011

Demarcación	Longitud DPMT (km)	Km DPMT con algún tipo de protección medioambiental	% de DPMT con algún tipo de protección medioambiental
Pontevedra	529,00	190	35,92
Asturias	654,21	523	79,94
Cantabria	601,40	332	55,20
Valencia	127,57	50	39,19
Almería	261,36	78	29,84
Cádiz	507,81	222	43,72
SC Tenerife	692,30	273	39,40
Las Palmas	750,35	284	37,85

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de las demarcaciones

Por lo que respecta al **incremento de superficie artificial**¹⁷⁵ del total de los municipios costeros de las ocho demarcaciones de costas seleccionadas, y en la franja norte y noroeste, la costa de Pontevedra muestra uno de los menores porcentajes de incrementos en superficie artificial: ninguna de las franjas supera el 10%, y en las más cercanas a la línea de costa el incremento ha sido casi inexistente (de 2 a 4%).

Tabla 9: Evolución de la superficie artificial (ha) en la costa de Pontevedra, por franjas y periodos

Pontevedra	1.987	2.000	2.005	índice 1987 = 100	incremento absoluto	incremento en porcentaje
500 m	3.838	3.915	3.986	104	148	4%
1 km	6.267	6.421	6.495	104	228	4%
2 km	8.781	8.885	8.998	102	217	2%
5 km	11.385	11.554	11.735	103	350	3%
10 km	12.052	12.673	12.980	108	928	8%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Corine Land Cover (1990,2000 y 2006). Dirección General del Instituto Geográfico Nacional. Unidad de Observación del territorio. Servicio de ocupación del suelo. MFOM.

La superficie artificial de la costa de Asturias ha aumentado levemente en la franja de costa menor de 2 Km, y de manera más acusada en la franjas de costa de 5 y 10 Km, concretamente ascendiendo a 22% y 24% de incremento porcentual para las franjas de 5 Km y 10 Km, respectivamente.

¹⁷⁵ Según la nomenclatura del CORINE Land Cover (CLC), se entiende por superficie artificial las siguientes: tejido urbano; zonas industriales, comerciales y de transporte; zonas de extracción minera, vertidos y de construcción y zonas verdes artificiales, no agrícolas.

Tabla 10: Evolución de la superficie artificial (ha) en la costa, de Asturias por franjas y periodos

Asturias	1.987	2.000	2.005	índice 1987 = 100	incremento absoluto	incremento en porcentaje
500 m	1.211	1.263	1.294	107	84	7%
1 km	2.126	2.343	2.348	110	222	10%
2 km	3.712	4.125	4.295	116	583	16%
5 km	5.915	6.811	7.213	122	1.298	22%
10 km	7.389	8.498	9.166	124	1.778	24%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Corine Land Cover (1990,2000 y 2006). Dirección General del Instituto Geográfico Nacional. Unidad de Observación del territorio. Servicio de ocupación del suelo. MFOM.

Cantabria muestra también un incremento porcentual de superficie artificial, de similar tendencia a la observada en la costa asturiana: los mayores porcentajes de incremento de la superficie artificial se dan en los tramos de 5 y 10 Kilómetros (30% y 29%, respectivamente).

Tabla 11: Evolución de la superficie artificial (ha) en la costa de Cantabria, por franjas y periodos

Cantabria	1.987	2.000	2.005	índice 1987 = 100	incremento absoluto	incremento en porcentaje
500 m	1.091	1.273	1.302	119	211	19%
1 km	2.285	2.822	2.846	125	561	25%
2 km	4.295	5.148	5.261	122	966	22%
5 km	6.702	8.337	8.707	130	2.005	30%
10 km	9.456	11.742	12.151	129	2.695	29%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Corine Land Cover (1990,2000 y 2006). Dirección General del Instituto Geográfico Nacional. Unidad de Observación del territorio. Servicio de ocupación del suelo. MFOM.

En cuanto a la franja este, sureste y suroeste, la provincia de Valencia presenta unos incrementos porcentuales de superficie artificial muy acusados. Tal y como se observa en la anterior tabla, todas las franjas de costa superan el 50% de incremento de superficie artificial durante el periodo analizado. Nótese además los desmesurados incrementos que se han producido para las franjas de costa menores de 5 kilómetros, habiendo aumentando hasta en un 81% la superficie artificial de la franja de costa de 2 kilómetros. Se trata con diferencia de la provincia con mayores incrementos de superficie artificial de todas las seleccionadas, superando a Pontevedra, la provincia con menor incremento, en más de 60 puntos porcentuales en los 2 primeros kilómetros (71,72 y 81% frente a 7,10 y 16% respectivamente).

Tabla 12: Evolución de la superficie artificial (ha) en la costa de Valencia, por franjas y periodos

Valencia	1.987	2.000	2.005	índice 1987 = 100	incremento absoluto	incremento en porcentaje
500 m	1.479	2.262	2.530	171	1.051	71%
1 km	2.109	3.087	3.633	172	1.524	72%
2 km	2.844	4.223	5.146	181	2.302	81%
5 km	6.128	8.500	10.178	166	4.050	66%
10 km	11.375	15.561	18.103	159	6.729	59%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Corine Land Cover (1990,2000 y 2006). Dirección General del Instituto Geográfico Nacional. Unidad de Observación del territorio. Servicio de ocupación del suelo. MFOM.

La costa de Almería refleja también incrementos muy importantes, aunque menores que Valencia, con porcentajes superiores al 50%, salvo en los primeros 500 metros (aunque alto comparativamente con las provincias de la franja norte).

Tabla 13: Evolución de la superficie artificial (ha) en la costa de Almería, por franjas y periodos

Almería	1987	2000	2005	índice 1987 = 100	incremento absoluto	incremento en porcentaje
500 m	1.676	1.938	2.330	139	654	39%
1 km	2.546	3.059	3.897	153	1.350	53%
2 km	3.281	3.882	5.196	158	1.916	58%
5 km	4.543	5.392	7.035	155	2.491	55%
10 km	6.208	7.329	9.570	154	3.362	54%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Corine Land Cover (1990,2000 y 2006). Dirección General del Instituto Geográfico Nacional. Unidad de Observación del territorio. Servicio de ocupación del suelo. MFOM.

Cádiz ha visto incrementar sus porcentajes de superficie artificial, pero en mucha menor medida que Almería (y mucho menos que Valencia): ninguna franja supera el 50 de incremento porcentual.

Tabla 14: Evolución de la superficie artificial (ha) en la costa de Cádiz, por franjas y periodos

Cádiz	1.987	2.000	2.005	índice 1987 = 100	incremento absoluto	incremento en porcentaje
500 m	3.653	4.251	4.664	128	1.011	28%
1 km	6.089	7.156	8.032	132	1.943	32%
2 km	9.012	10.568	12.054	134	3.042	34%
5 km	12.002	14.553	17.068	142	5.066	42%
10 km	14.010	17.089	19.840	142	5.830	42%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Corine Land Cover (1990,2000 y 2006). Dirección General del Instituto Geográfico Nacional. Unidad de Observación del territorio. Servicio de ocupación del suelo. MFOM.

Por lo que respecta a las Islas Canarias, en la provincia de Santa Cruz de Tenerife, los incrementos en superficie artificial para el periodo analizado son superiores al 50% en todas las franjas de costa, excepto en la de 500 metros, con un 38% (en similares términos que Almería). Contrastan los importantes incrementos en las franjas de costa de 5 y 10 kilómetros (58% y 60%, respectivamente) con los de las restantes provincias, con excepción de Valencia, que presenta incrementos similares; todas ellas coinciden en ser destinos turísticos de importancia.

Tabla 15: Evolución de la superficie artificial (ha) en la costa de Santa Cruz de Tenerife, por franjas y periodos

Santa Cruz de Tenerife	1.987	2.000	2.005	índice 1987 = 100	incremento absoluto	incremento en porcentaje
500 m	2.874	3.570	3.961	138	1.087	38%
1 km	4.379	5.959	6.628	151	2.249	51%
2 km	7.139	10.020	10.965	154	3.826	54%
5 km	10.957	15.977	17.277	158	6.321	58%
10 km	12.202	18.239	19.559	160	7.356	60%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Corine Land Cover (1990,2000 y 2006). Dirección General del Instituto Geográfico Nacional. Unidad de Observación del territorio. Servicio de ocupación del suelo. MFOM.

En el caso de la costa de la provincia de Las Palmas, en los primeros 5 Km de costa no hay incrementos superiores al 50% -a diferencia de Santa Cruz de Tenerife-, si bien de las ocho provincias seleccionadas es la cuarta con mayores incrementos (tras Valencia, Santa Cruz de Tenerife y Almería, por este orden).

Tabla 16: Evolución de la superficie artificial (ha) en la costa de Las Palmas, por franjas y periodos

Palmas, Las	1.987	2.000	2.005	índice 1987 = 100	incremento absoluto	incremento en porcentaje
500 m	5.141	6.375	6.971	136	1.830	36%
1 km	8.113	10.244	11.424	141	3.311	41%
2 km	11.253	14.500	16.480	146	5.227	46%
5 km	16.308	20.999	23.856	146	7.548	46%
10 km	18.525	24.431	27.702	150	9.176	50%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Corine Land Cover (1990,2000 y 2006). Dirección General del Instituto Geográfico Nacional. Unidad de Observación del territorio. Servicio de ocupación del suelo. MFOM.

IV.5.2.2. Estructura y Recursos

Como se ha señalado en el Capítulo II, las demarcaciones de costas son estructuras administrativas provinciales prácticamente carentes de regulación en cuanto a su organización y funcionamiento interno.

La estructura de las demarcaciones de costas es idéntica en todas ellas¹⁷⁶. Cuentan con tres servicios: gestión de DPMT, proyectos y obras y actuación administrativa. Están adscritas a la DGSCM que, a su vez, depende (desde noviembre de 2010 y a fecha del informe) de la Secretaría de Estado de Cambio Climático (antes, de la Secretaría General del Mar).

Dependiendo de ellas y bajo su coordinación, se crearon servicios provinciales en las provincias en las que no existiera Demarcación, con indicación de las unidades y puestos de trabajo de nivel inferior que se les adscriben. Con posterioridad, ni el RC de 1989 – que habla de servicios periféricos de costas- , ni el RD de 1991 - que creó la Dirección General de Costas-, mantienen esta división entre unidades de ámbito regional y provincial lo que, en la práctica administrativa, ha terminado asimilando

¹⁷⁶ Ver apartado II.2.6.2.

las funciones de unas y otros en ámbito provincial, y que se comprueba, como se verá más adelante, observando la similar dotación de puestos de trabajo y niveles, además de la actividad desarrollada.

La distinta denominación –Demarcación/Servicio Provincial- ha dejado de tener sentido, ya que, actualmente, no se observa ninguna relación de dependencia entre unos y otros servicios periféricos¹⁷⁷, ni en sus relaciones con la DGSCM.

IV.5.2.2.1. Recursos humanos

Cada servicio periférico es dirigido por un Jefe de Demarcación/Servicio Provincial nivel 28, cuya cobertura se realiza por el sistema de libre designación; es el responsable de la supervisión y dirección de los trámites que competen al servicio periférico y remisión a los SSCC del informe propuesta de resolución. A la cabeza de cada uno de los tres servicios indicados existe un jefe de servicio nivel 26, que se cubre por el sistema de concurso. Estos puestos son ocupados por personal funcionario y para la jefatura de servicio de proyectos y obras se requiere la titulación de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos.

Por debajo de ellos existen algunos puestos de nivel 24 y 22, pero los más numerosos son de niveles 14 y 16.

Junto a las jefaturas y bajo su dependencia, figura personal funcionario (incluidos agentes medioambientales, aunque no en todas las demarcaciones) y personal laboral, incluidos los vigilantes de obra y los vigilantes de costas, adscritos al servicio de protección de DPMT o al de actuación administrativa, según demarcaciones.

El número de empleados en las plantillas de las demarcaciones analizadas es muy variable: desde 24 en Almería tras los traspasos hasta 42 en Pontevedra, superando ligeramente el personal laboral al funcionario en casi todas las ellas. A excepción de Pontevedra, donde la plantilla es la más estable y con escasa rotación, existen vacantes. Se desconoce el criterio de asignación de dotación de personal, pero no parece relacionarse con la longitud de DPMT.

Es importante señalar que las visitas a las demarcaciones con motivo de esta evaluación, han puesto de relieve la implicación del personal en las tareas desempeñadas.

La media de edad es superior a los 45 años, tónica general en la Administración del Estado, con porcentajes que alcanzan incluso el 80% de la plantilla en algunas demarcaciones.

Como se ha indicado, el único puesto que requiere titulación específica es la jefatura de servicio de proyectos y obras: Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos (reminiscencia de su antigua dependencia ministerial);

¹⁷⁷ El RC de 1989 ya se refiere a servicios periféricos de costas, sin que se asigne a ninguno de ellos funciones de coordinación respecto de los restantes existentes en la misma CA.

esta es la titulación mayoritaria junto con la licenciatura de Derecho. Las restantes titulaciones son bastante heterogéneas, pero se observa la ausencia de titulaciones específicas relacionadas con el medio ambiente y el medio marino (biología, ciencias del mar, ciencia ambientales,..).

Las asistencias técnicas han venido supliendo gran parte de las carencias detectadas en perfiles específicos; pero en el momento de la evaluación y coincidiendo con las visitas, muchas de ellas finalizaban y se desconocía su continuidad en el actual contexto de austeridad presupuestaria.

En las demarcaciones analizadas los problemas más frecuentes son: escasez de recursos humanos, ausencia de puestos específicos claves en la RPT (delineante, arquitectura técnica, informática, topógrafo, jurídico,... que se han ido supliendo hasta la fecha con asistencias técnicas), ausencia de promoción interna -junto a la existencia de bajos niveles de complemento de destino y específico entre el personal funcionario- y de cualquier tipo de incentivo, que provoca desmotivación y el trasvase a otros organismos mejor retribuidos, además de bajas prologadas en algunas de esas unidades.

Tabla 17: RPT, desglose y principales problemas, 2011

	Pontevedra	Asturias	Cantabria	Valencia	Almería	Cádiz	Tenerife	Las Palmas
Plantilla RPT	42	38	35	40	24 (antes 34)	34 (antes 48)	35	38
Laboral	25	19	18	18	13	18	20	22
Funcionario	17	19	17	22	11	16	16	16
Pirámide de edad	Media de edad superior a los 45 años							
Problemas	Puestos específicos	Puestos específicos Promoción Recambio vacacional	Recambio vacacional	Promoción Bajas larga duración Desmotivación	Escasez de personal Desmotivación Traspaso	Escasez de personal Desmotivación Desajuste en funciones Traspaso	Puestos específicos Escasez de personal Bajas prologadas Insularidad	Escasez de personal Desajuste en funciones Bajas prolongadas Desmotivación, Recambio vacacional Insularidad y dificultad en las relaciones entre las islas (3 sedes)

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de las demarcaciones y los informes de la Inspección General de Servicios del MARM.

Para la **vigilancia del DPMT** –franja terrestre- las demarcaciones cuentan con vigilantes de costas¹⁷⁸ (personal laboral); en esta labor, también participan los agentes medioambientales (personal funcionario), aunque no existen en todas las demarcaciones seleccionadas (por ejemplo, en Asturias).

Dependen, generalmente, del servicio de gestión del DPMT, pero también hay casos de dependencia del servicio de actuación administrativa e incluso, directa del jefe de la demarcación. La organización de su actividad se establece por la propia demarcación y no existen instrucciones uniformes para todas ellas. Es importante señalar la ausencia de turnos en gran parte de las demarcaciones y que, en algunas de ellas, las funciones de vigilancia se llevan a cabo por un solo efectivo por zona.

¹⁷⁸ El incremento de los servicios de vigilancia del DPMT se recoge como medida básica para aguas de transición y costeras de la Orden de 2008.

Realizan una labor de observación y elaboración de informes sobre actuaciones en DPMT, y en todas las provincias seleccionadas vigilan además la zsp y comunican las presuntas infracciones a la CA, exista o no convenio de colaboración. Al menos, hay constancia que en el caso de Las Palmas, la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural del Gobierno de Canarias remite la resolución del expediente a la Demarcación.

El número de vigilantes de costas es muy variable y el criterio de asignación desconocido, ya que, también en este caso, no parece ser la longitud del DPMT, partiendo de la presunción que todos ellos (y también los agentes medioambientales) se dedica en exclusiva a esta tarea. Las diferencias son notables entre una y otra demarcación.

Se estima insuficiente su número en Levante, Andalucía y Canarias (de nuevo, el factor turismo), agravado en Andalucía por el proceso de transferencias (mismo volumen de trabajo con menor dotación) y en Canarias, por su configuración territorial en islas. De hecho, la isla de El Hierro carece de vigilantes.

Tabla 18: Vigilantes de costas y agentes medioambientales, 2011

	Pontevedra	Asturias	Cantabria	Valencia	Almería tras traspaso	Cádiz tras traspaso	Tenerife	Las Palmas
Nº de vigilantes de costas (esc. 085)	13	9	8	5	5	8	16	9
Ratio por km DPMT/vigilante de costa	40,69	72,69	75,17	25,51	52	63,47	43	83,37
Agentes medioambientales	2	No	1	3	1	1	3	2
Ratio Km DPMT por vigilante/agente	35,26	72,69	67	15,94	43,5	56,42	36,42	62,52
Organización	7 zonas. En parejas y rotan zonas	6 zonas. Algunas con un solo vigilante	4 zonas. En parejas zona fija y horario flexible	2 zonas y 6 tramos. Un vigilante por tramo	6 zonas. Un vigilante por tramo	7 zonas. Algunas con un solo vigilante	9 TFE, 3 La Palma, 4 La Gomera y 0 el Hierro	6 GC, 2 Lanzarote y 3 Fuerteventura

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de las demarcaciones y los informes de la Inspección General de Servicios del MARM.

Especial atención merece el **traspaso** de funciones a la CA de Andalucía en este aspecto concreto de personal. Los criterios para determinar el traspaso son: vacantes, voluntariedad y menor antigüedad –por este orden-, no pudiendo ser objeto de traspaso la Jefatura de la Demarcación ni las tres jefaturas de servicio. Pues bien, llama la atención que tanto en Cádiz como en Huelva han sido transferidas las jefaturas de Servicio de gestión del DPMT (vacante en Huelva y ocupada en Cádiz), además de afectar el traspaso –en razón de menor antigüedad- al único delineante de la demarcación en Cádiz. En total, esta demarcación ha contribuido con 14 plazas: 7 vacantes y 7 ocupadas, sin que su volumen de trabajo parece vaya a disminuir correlativamente.

IV.5.2.2.2. Recursos Económicos

Gastos corrientes

Las demarcaciones gestionan el Capítulo II: "Gastos corrientes", con importes variables que han experimentado un gradual incremento en los últimos 11 años. Cádiz y Valencia son las demarcaciones con mayor dotación en 2010.

Tabla 19: Evolución e incrementos (%) de dotación presupuestaria en gastos corrientes por demarcación (200-2010)

Demarcación	2001	2010	Incrementos 2001-2010
Pontevedra	88.679	133.000	49,98
Asturias	89.310	113.500	27,09
Cantabria	88.048	124.550	41,46
Valencia	117.017	194.000	65,79
Almería	11.341	101.100	791,46
Cádiz	110.500	222.200	101,09
Tenerife	108.072	126.500	17,05
Las Palmas	78.582	102.000	29,80

Nota: Para Santa Cruz de Tenerife el incremento se ha calculado para el periodo 2004-2010 al no disponer de datos. En el caso de Asturias, el incremento está calculado para el periodo 2001-2010. Fuente: Elaboración propia a partir de la información de las demarcaciones y los informes de la Inspección General de Servicios del MARM.

Los incrementos son muy dispares entre unas y otras demarcaciones: el más elevado corresponde a Almería que en 2001 presentaba una dotación muy exigua. Las diferencias entre demarcaciones existentes en el año 2001 se moderan en 2010.

Cádiz es la demarcación con mayor dotación y Almería continúa teniendo la menor. Estas diferencias no parecen atribuibles a su condición de demarcación o servicio provincial, ni al número de empleados; por ejemplo, Las Palmas (Demarcación de Costas y con más empleados) tiene asignada menor dotación que Santa Cruz de Tenerife (Servicio Provincial).

Tasas

Las demarcaciones gestionan ingresos para el Tesoro Público, derivados del cobro de tasas¹⁷⁹ y de la actividad sancionadora. El mayor importe se corresponde con el canon por concesiones y autorizaciones. Las tasas no quedan afectadas por los traspasos, aunque se faculta a la CA a establecer otros gravámenes por la actividad.

¹⁷⁹ Tasas. conceptos 063: dirección e inspección de obras, 065: canon por concesiones y autorizaciones y 066: copia certificada documentos.

Tabla 20: Tasas según concepto y demarcación (2009)

TASAS	Pontevedra	Asturias	Cantabria	Valencia	Cádiz
Importe € Tasas año 2009 (063-065 y066)	370.028,5	451.513,29	582.619,99	546.626, 88	2010: 1.048.186, 94
Importe € Tasas 065 año 2009	310.258,37	280.905,45	502.723,24	431.220,68	714.491,61

Nota: no se dispone de información para Almería, Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de las demarcaciones y los informes de la Inspección General de Servicios del MARM.

Inversiones

Las inversiones a partir de 2005 se distribuyen con una estructura diferente a las del período 1996 a 2004, aunque se ha intentado su asimilación que permite la comparación y cierta continuidad, con los criterios que se indican:

INVERSIONES CAPÍTULO VI 1996-2010	
1996-2004	2005-2010. objetivos estratégicos
Regeneración de playas Paseos marítimos Accesos y defensa de la costa	Control regresión costa Protección y recuperación sistemas litorales Garantizar acceso y uso público costa
Deslindes y cartografía Estudios y trabajos auxiliares	Mejora del conocimiento costa y ecosistemas litorales Asegurar integridad DPMT Apoyo Técnico- jurídico- administrativo a la gestión

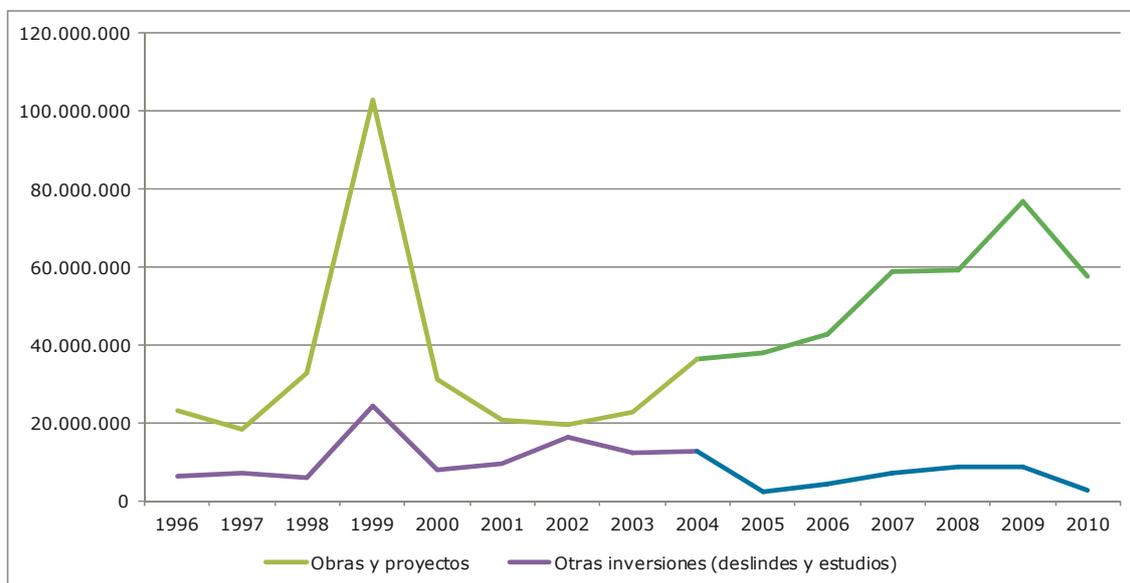
La evolución del presupuesto del **capítulo VI** asignado a las ocho demarcaciones seleccionadas durante el periodo 1996-2010 muestra que el importe destinado a obras y proyectos ha sido sensiblemente superior durante todo el periodo que la inversión destinada a actividades de deslinde y estudios. Hay que destacar los años 1999 (en el primer período) y 2009 (en el segundo) como los de mayor dotación presupuestaria en todos los objetivos y actuaciones en el conjunto de las ocho demarcaciones de costas seleccionadas.

A partir del año 2004 se observa un fuerte incremento de las inversiones en obras y proyectos, que desciende de manera acusada en 2010, fruto de la crisis. En lo que respecta a deslindes¹⁸⁰ y estudios se observa bastante discontinuidad: después del fuerte incremento de 1999, se produce un ligero descenso para después producirse dos nuevos picos en 2002 y 2004, produciéndose a continuación un descenso acusado y un posterior

¹⁸⁰ Una mayor inversión en deslindes no conlleva una mayor actividad en deslinde en el mismo año, ya que este procedimiento carecía de plazo inicialmente y a partir de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, se fijó un plazo de 24 meses para notificar la resolución de los procedimientos de deslinde. Por tanto, un incremento presupuestario y de actividad no tiene reflejo inmediato en el año en el que se produce.

aumento continuo hasta 2010, año en el que, al igual que el presupuesto destinado a obras y proyectos, se produce un fuerte descenso del importe destinado a estas partidas.

Gráfico 10: Evolución de la inversión capítulo VI por grandes grupos (obras-proyectos y deslindes- estudios), 1996-2010(millones de Euros)



Nota: El cambio de color en las series marca la diferencia en la estructura presupuestaria entre la serie de datos 1996-2004 y la de 2005-2010.

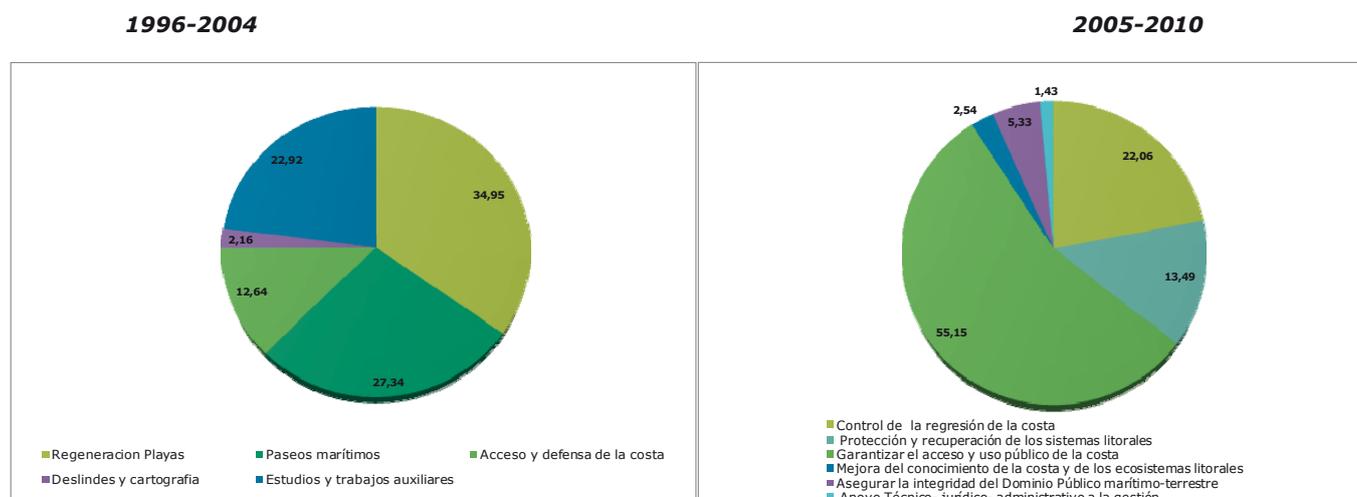
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SSCC MARM.

Si se comparan las dos series temporales en función del peso de las distintas actuaciones y objetivos, se observa que durante el primer periodo (1996-2004) la partida que tuvo un mayor peso respecto del conjunto del presupuesto fue la destinada a *regeneración de playas* seguida de la relativa a *paseos marítimos*. En cambio, durante el segundo periodo estudiado (2005-2010), fue la partida destinada a *garantizar el acceso y uso público de la costa* la que más peso tuvo, seguida de la destinada a *frenar la regresión en la costa*.

Por otro lado, se observan también diferencias entre el peso de actuaciones destinadas a deslindes y las destinadas a estudios y trabajos auxiliares. Mientras que en el primer periodo las partidas destinadas a deslindes y cartografía tuvieron un peso de 2,16%, durante el segundo periodo este porcentaje aumenta hasta el 5,33%¹⁸¹. En cambio, en las partidas destinadas a *estudios y trabajos auxiliares* se observa la tendencia contraria, durante el período 1996-2004 el peso de esa partida fue bastante importante, reduciéndose notablemente durante el periodo 2005-2010 (3,97% si se une el peso del presupuesto destinado a la mejora del conocimiento de la costa y de los ecosistemas litorales y el peso del objetivo Apoyo técnico-jurídico-administrativo a la gestión).

¹⁸¹ Peso del objetivo estratégico "Asegurar la integridad del Dominio Público Marítimo- Terrestre".

Gráfico 11: Distribución porcentual de la inversión (capítulo VI) según objetivos (1996-2004, 2005-2010)



Nota: El cambio de color en las series marca la diferencia en la estructura presupuestaria entre el período 1996-2004 y 2005-2010.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SSCC MARM.

El **análisis comparado** de estos dos periodos año a año – según actividad y objetivo estratégico-, muestra resultados similares a los anteriores: a) por un lado, durante el primer periodo es el año 1996 en el que el presupuesto destinado a *deslindes* tiene un mayor peso, mientras que a partir del año 2002 desciende hasta valores por debajo del 1%. Por otro lado, se observa que durante el año 2002 las partidas destinadas a estudios y trabajos auxiliares tuvieron el mayor protagonismo; b) en el periodo 2005-2010 se observa por un lado, que en el año 2008 el peso del presupuesto destinado a *Asegurar la integridad del Dominio Público Marítimo-Terrestre* es mayor, descendiendo al igual que en la serie anterior al final del periodo. Por último, señalar el importante aumento de las partidas destinadas a la *protección y recuperación de los ecosistemas litorales* que pasa de representar el 11,91% en 2009 al 28,09% en 2010.

En este mismo período (2005-2010), las mayores asignaciones han ido a los objetivos estratégicos¹⁸² *garantizar el acceso y uso público de la costa* y *control de la regresión de la costa*, por este orden, aunque con marcadas diferencias entre demarcaciones y con los rasgos erráticos ya señalados en la asignación:

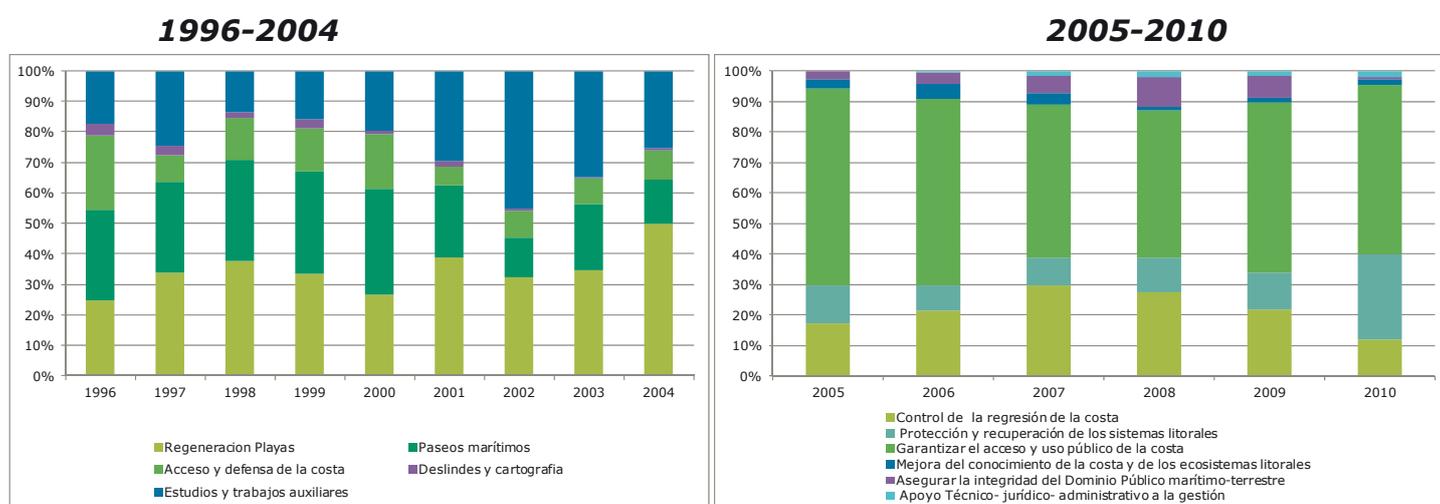
- El primero de esos objetivos estratégicos, *dotaciones para el acceso y uso público de la costa*, representa en todas las demarcaciones estudiadas en torno al 50% de la inversión asignada, destacando las *dotaciones y servicios para el acceso público a las playas*, aunque van cobrando mayor importancia las dotaciones para *transformación y recuperación de las fachadas marítimas urbanas*. Estas inversiones presentan mayor regularidad, por lo que son más susceptibles de programación y, por ende, de gestionar recursos financieros externos.

¹⁸² Los objetivos y actuaciones del Programa 456D se contienen al final del capítulo II. En el período 2005-2010 son cinco los objetivos estratégicos.

- En el segundo de los objetivos estratégicos, *control de la regresión de la costa*, destaca la *gestión de los sedimentos costeros y alimentación artificial* en las playas sometidas a fuertes procesos de regresión y en las confinadas por obra de infraestructura que impiden la circulación de estos sedimentos. Por su naturaleza, estas inversiones tienen un carácter esporádico y periódico, sobre todo si se mantiene la causa que dificulta la circulación de sedimentos.

En ninguno de los dos casos, sin embargo, se ha encontrado experiencias de cofinanciación por las CCLL beneficiarias de las mismas.

Gráfico 12: Distribución porcentual de la inversión por objetivos y periodos: 1996-2004 y 2005-2010



Nota: El cambio de color en las series marca la diferencia en la estructura presupuestaria entre la serie de datos 1996-2004 y la de 2005-2010.

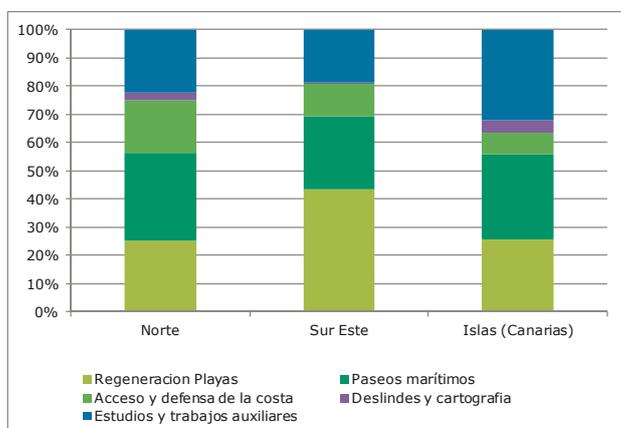
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SSCC MARM.

El análisis del presupuesto de inversión según **franjas costeras** muestra diferencias interesantes. En primer lugar, se observa que, en ambos periodos, es la franja sur-este la que destina más presupuesto a regeneración de playas. La situación contraria se da en la franja norte.

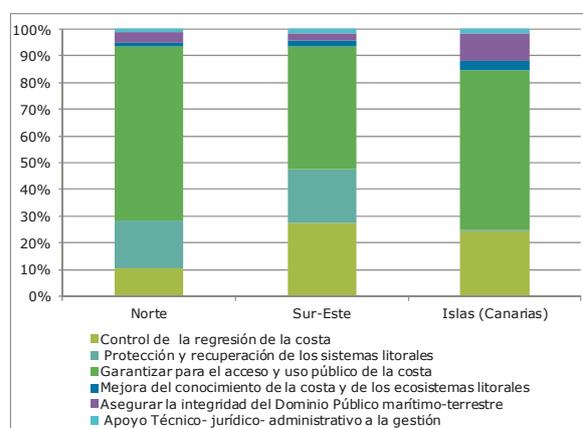
En segundo lugar, cabe destacar, que es la franja Islas (Canarias), en la que las partidas destinadas a deslinde tienen más peso respecto a las otras dos franjas analizadas. Se observa también, en esta misma franja, que es en la que menos peso tuvieron las partidas destinadas a acceso y defensa de la costa en el periodo 1996-2004 y protección y recuperación de los sistemas litorales en el periodo 2005-2010.

Gráfico 13: distribución porcentual de la inversión según objetivos y franja costera: 1996-2004 y 2005-2010

1996-2004



2005-2010



Nota: el cambio de color en las series marca la diferencia en la estructura presupuestaria entre la serie de datos 1996-2004 y la de 2005-2010.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SSCC MARM.

Por último, se ha realizado un análisis comparado de posición de las ocho demarcaciones de costas analizadas en función de la relación del presupuesto destinado a obras y proyectos por un lado, y el destinado a deslindes y estudios respecto a la media del sumatorio total de estas dos grandes partidas para el conjunto de las ocho demarcaciones.

La **irregularidad** en la asignación de inversiones por objetivos se corresponde también con la irregularidad en la asignación total por demarcación o servicio provincial. De acuerdo con el perfil de las inversiones por demarcación y por objetivo, no es posible encontrar una secuencia lógica con incrementos (o decrementos) que respondan a razón alguna, lo que hace pensar en que las asignaciones son más fruto del reparto de los servicios centrales en función de criterios que se desconocen.

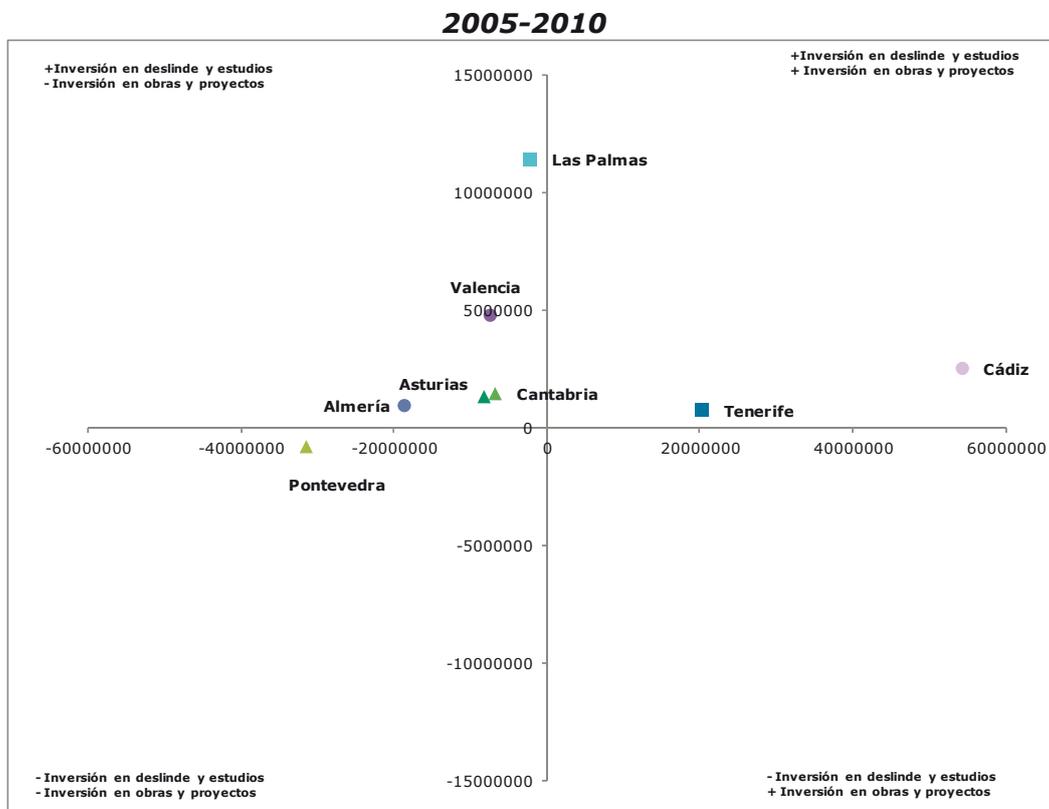
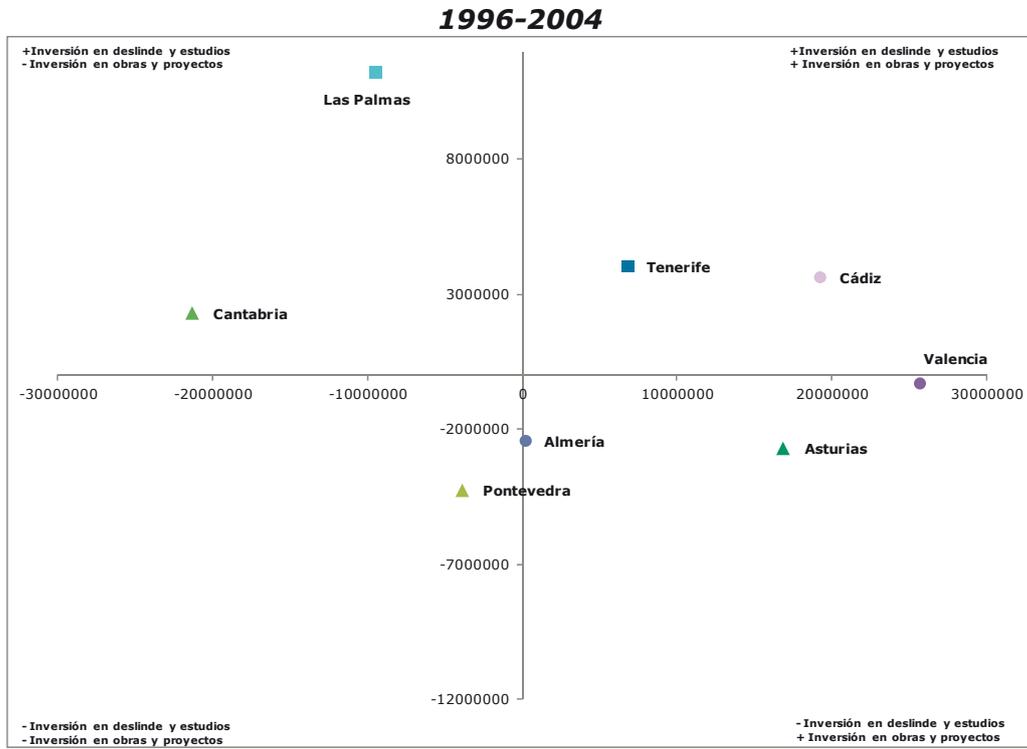
De manera general, se observa un cambio importante entre el periodo 1996-2004 y el 2005-2010, que consiste en el desplazamiento de algunas demarcaciones desde los cuadrantes derechos a los cuadrantes de la izquierda; esto significa que en el caso de demarcaciones como Valencia, Asturias o Almería se ha producido un descenso de la inversión destinada a obras y proyectos respecto a la media del conjunto de las demarcaciones.

De forma más detallada, los resultados reflejan por un lado, que Las Palmas es la que destina más inversión a deslindes y estudios en ambos periodos, mientras que es Pontevedra la que en ambos periodos destina menos presupuesto a deslindes y estudios respecto a la media de las ocho demarcaciones.

Por otro lado, se observa que Cádiz y Santa Cruz de Tenerife son las que en ambos periodos destinan más presupuesto a obras y proyectos respecto a la media, mientras que Cantabria (1996-2004) y Pontevedra

(2005-2010) son las que menos inversión destinan a esta partida respecto al conjunto de la media.

Gráfico 14: Desviaciones respecto de la media en inversión por grandes grupos (obras-proyectos y deslindes - estudios) de las demarcaciones analizadas, 1996-2004, 2005-2010



Nota: El cambio de color en las series marca la diferencia en la estructura presupuestaria entre la serie de datos 1996-2004 y la de 2005-2010.
 Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SSCC MARM.

Financiación comunitaria y Plan E

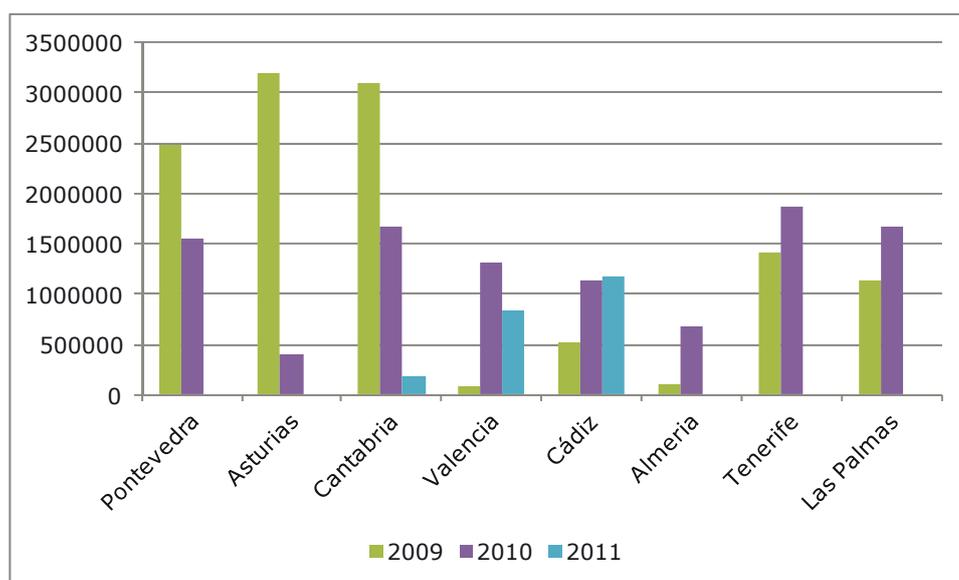
En cuanto a otro tipo de financiación al margen del capítulo VI de los presupuestos, Asturias, Valencia, Cádiz y Las Palmas han recibido fondos de la UE, destacando nuevamente Cádiz con más de 53 millones de € en los últimos diez años.

La mitad de las demarcaciones estudiadas, han tenido retornos financieros por las inversiones ejecutadas, con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y de Cohesión, aunque las cantidades no son muy significativas. La impresión obtenida es que estas tasas de retorno financiero podrían haberse mejorado de forma significativa de haber contado con programas consensuados con las CCAA, especialmente relacionados con actuaciones de restauración ambiental.

El total de los retornos obtenidos con cargo al Fondo de Cohesión (183,1) y FEDER (204,7) asciende a 398,5 millones de euros lo que representa un porcentaje muy bajo del total de la inversión, en buena medida debido a la reducida a dimensión de los proyectos y sus escasa capacidad de proyección temporal. Hay que señalar además que los criterios de elegibilidad para la financiación de uno u otro instrumento de financiación no parecen claros toda vez que proyectos de muy similar denominación – por ejemplo, “recuperaciones ambientales”- son indistintamente financiados por uno y otro.

Las ocho demarcaciones, sin excepción, han sido beneficiadas por el Plan E, con importes variables: desde los 772.573,4 euros percibidos por Almería a los casi 5 millones de euros recibidos por Cantabria. Ello hace pensar en una cierta capacidad de cartera de proyectos en stock a la espera de su aprobación en los servicios centrales.

Gráfico 15: Evolución de las inversiones para proyectos y obras (millones de €) provenientes del Plan E por demarcación, 2009-2011



Nota: Sólo hay datos para el año 2011 en las Demarcaciones de Cantabria, Valencia y Cádiz.
Fuente: Elaboración propia a partir de la información de las demarcaciones.

IV.5.2.3. Gestión: aplicaciones informáticas y administración electrónica

Para la gestión de sus procedimientos, las demarcaciones disponen de dos aplicaciones: SENDA (proyectos y obras) y DUNA¹⁸³ (gestión del DPMT). La valoración que se efectúa desde las demarcaciones analizadas es bastante negativa: es unánime la percepción sobre su escasa utilidad, únicamente como una mera base de datos y en no pocas ocasiones se trabaja al margen y en paralelo, en parte, debido a la falta de concienciación del personal acerca de su obligada utilización. Respecto de la aplicación DUNA se sugiere además simplificar las tareas para el procedimiento de autorizaciones al igual que el propio procedimiento. La valoración de este programa se resume del siguiente modo: "es lento, retrasa la tramitación y no facilita la labor".

Cuadro 30: valoración de los programas informáticos y administración electrónica, 2011

Programa	Programa DUNA	Programa SENDA	Tramitaciones electrónicas
Pontevedra	Poco útil. Sólo como base de datos	Poco útil. Datos no manejables. Documentos escaneados y sin firmar (no validez). Modelos elementales	No está operativa la petición de certificación de no invasión de DPMT. Ausencia de tramitación electrónica, pese a figurar en la Orden sólo cabe descargarse un formulario de solicitud de inicio de autorizaciones y deslindes y para denuncias
Asturias	Poco útil. Sólo como base de datos		
Cantabria	Manejo dificultoso. Poco útil. Sólo como base de datos		
Valencia	Poco satisfactorio. Lentitud. Útil como base de datos. Cuestionable flujo de trabajo del programa. Problemas en la migración del anterior (INDICO)		
Almería	Poco ágil. Se trabaja al margen		
Cádiz	Satisfactorio. Rigidez y problemas en al migración de datos INDICO		
Tenerife	Satisfactorio. Rigidez y problemas en al migración de datos INDICO	Poco útil. Se trabaja en paralelo	
Las Palmas	Lentitud y rigidez. Poco eficaz, pero sencilla. Algunos empleados sin acceso cuando es necesario. Centralizado en GC	Algunos empleados sin acceso cuando es necesario. Centralizado en GC	

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de la Inspección General de Servicios del MARM y las visitas a las demarcaciones.

La **Administración electrónica** constituye una asignatura pendiente en las demarcaciones.

El Anexo I de la Orden ARM/1358/2010, de 19 de mayo, por la que se crea y regula el Registro Electrónico del MARM, relaciona los procedimientos admisibles por este medio electrónico, recogiendo un total de once relativos a costas, aunque informa que cinco de ellos no están en línea. En la práctica, no parece encontrarse en línea ninguno, tal como se podido constatar en las visitas a las demarcaciones: procedimientos de importancia tales como el deslinde de DPMT, el otorgamiento de

¹⁸³ Hace las veces del Registro al que se refiere el art. 37 LC.

certificación de no invasión de DPMT, el sancionador, la recuperación posesoria; concesiones, su caducidad y rescate; autorizaciones para servicios de temporada en playas y determinadas actividades. Su puesta en marcha simplificaría la actividad de las demarcaciones, facilitaría las relaciones con los SSCC (remisión electrónica que impediría demoras y en casos extremos, la caducidad de los expedientes) y sobre todo, daría efectividad al derecho de los ciudadanos a relacionarse con las administraciones públicas por medios electrónicos (derecho efectivo en el ámbito de la AGE a partir del 31 de diciembre de 2009).

Los informes de la Inspección General de Servicios recomiendan como una medida imprescindible introducir herramientas SIG (Sistemas de Información Geográfica) de las líneas de deslinde, que además de facilitar la labor de las demarcaciones, sin duda redundarían en una mayor y mejor información para el ciudadano. En esta misma línea de fomentar la transparencia informativa, especial mención merece la prueba piloto que se ha llevado a cabo en colaboración con la Dirección General del **Catastro**, para incorporar a la información catastral en sede electrónica¹⁸⁴ la línea de deslinde. Se configura como una innegable necesidad un sistema público de acceso informático a los deslindes que garantice una información integrada sobre la situación de un terreno en cuestión. Sin embargo, tras la prueba piloto realizada en 2010 en cuatro provincias (Lugo, Tarragona, Illes Balears y Granada), apenas consta se haya avanzado en este proyecto de intercambio de información, que forma parte de los objetivos del Plan Estratégico de la Dirección General del Catastro y constituye una obligación establecida en la normativa catastral:¹⁸⁵ comunicar al Catastro Inmobiliario los supuestos de concentración parcelaria, deslinde administrativo y expropiación forzosa, entre otros. La incorporación de esta información no sólo es necesaria y garantía de seguridad jurídica, sino obligatoria.

Por su trascendencia, la información sobre el deslinde del DPMT debiera ser accesible y estar a disposición de todos los ciudadanos, sin embargo, su grado de accesibilidad no parece sea el óptimo.

IV.5.2.4. Resultados de las actividades de las Demarcaciones de Costas

Bajo este epígrafe, se presentan de manera no exhaustiva, los resultados de las principales actividades (por razón de su volumen y grado de intervención) que se desarrollan las demarcaciones seleccionadas.

¹⁸⁴ La sede electrónica garantiza la integridad, veracidad y actualización de la información y servicios que contiene.

¹⁸⁵ Art.14 c) del Texto Refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto-Legislativo 1/2004, de 5 de marzo (BOE de 8 de marzo).

IV.5.2.4.1. Delimitación del DPMT

Deslinde del DPMT¹⁸⁶

La LC no fijaba un plazo para finalizar con la actividad de deslinde del DPMT (sí la LC de 1969 para la ZMT: 5 años), pero ha constituido un objetivo común de todas las estrategias elaboradas por el MARM, otorgando prioridad a las zonas más degradadas (más turísticas): Mediterráneo y Canarias, y señalamiento de calendarios concretos, que en ningún caso han llegado a cumplirse.

El deslinde es un acto declarativo, pero reviste suma importancia para el ejercicio de las restantes actividades de gestión del DPMT.

De difícil cumplimiento es la previsión de finalizar esta actividad en este año 2011, en la medida que hay tramos de DPMT con expedientes sin iniciar y el plazo de ejecución del procedimiento es de 24 meses, suficiente pero ajustado, por la cantidad y complejidad de actividades que conlleva, además de su coste económico. Otra circunstancia a tener en cuenta es que algunos deslindes se encuentran sin aprobar por revestir algún tipo de problemática que han dificultado su tramitación.

Ninguna de las demarcaciones de costas seleccionadas ha finalizado esta tarea, aunque el porcentaje deslindado es notablemente alto.

A la complejidad del procedimiento de deslinde se une su variabilidad, derivada del funcionamiento dinámico de la costa, que conlleva la necesidad de revisar el deslinde transcurrido un tiempo; de hecho, la revisión de deslindes a medio plazo ya se plantea en algunas de las demarcaciones seleccionadas, como consecuencia de la erosión y el aumento de áreas con dunas.

Tabla 21: Longitud (km.) y tramos de DPMT, deslinde aprobado y pendiente de aprobar según demarcación, 2011

Demarcación	Km. de DPMT/ tramos	KM deslindados/tramos	% de KM deslindados	Km pendientes/ tramos
Pontevedra	529,00/49	442,20/44	83,59	86,80/5
Asturias	654,21/106	622,80/100	95,20	31,41/6
Cantabria	601,40/51	493,60/41	82,08	107,80/10
Valencia	127,57/51	118,80/48	93,13	8,77/3
Almería	261,36/46	245,22/41	93,82	16,14/5
Cádiz	507,81/111	504,10/110	99,27	3,71/2
SC Tenerife	692,30/183	668,70/172	96,59	23,60/11
Las Palmas	750,35/116	557,85/95	74,35	192,50/21

Nota: la información proporcionada por las demarcaciones respecto a longitud de DPMT y deslinde no coincide con la facilitada por el MARM en sus Memorias. Según qué provincias, las diferencias son notables.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de las Demarcaciones.

¹⁸⁶ El deslinde del DPMT forma parte de las medidas (básicas: requisitos mínimos a cumplir por la demarcación hidrográfica) para aguas de transición y costeras incluidas en la Orden ARM/2656/2008, de 10 de septiembre, que aprueba la instrucción de aplicación a las cuencas hidrográficas intercomunitarias.

La menor longitud del DPMT se encuentra en Valencia y Almería que, sin embargo, no han finalizado con el deslinde; la mayor longitud, en la cornisa cantábrica (dada su orografía) y el archipiélago canario.

Como se ha indicado, parte de los tramos pendientes de deslinde revisten conflictividad por diferentes motivos.

Cuadro 31: Caracterización de la conflictividad en los Km/tramos pendientes de deslinde, 2011

Demarcación	Tramos pendientes deslinde; ¿conflictivos?	Tipología conflictividad
Pontevedra	Varios sí	Pequeños núcleos rurales. Discrepancias con Ayuntamientos. Cierta conflictividad con Puertos
Asturias	No, pero costa accidentada	
Cantabria	Escasa pero costa accidentada	
Valencia	sí	Desarrollo urbano con zonas consolidadas y zonas inundables
Almería	sí	Zona urbana con terreno inundable y construcciones. Problemas naturales que modifican el deslinde y con los PGOU (determinación zsp)
Cádiz	sí	Frontera de Gibraltar y discrepancia con Ayuntamiento. Gran parte sin amojonar. Necesidad de revisión por erosión
SC Tenerife	Varios sí	Construcciones en DPMT
Las Palmas	Varios sí	Construcciones en DPMT y titulares potencialmente encuadrados en transitorias

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de las demarcaciones y los informes de la Inspección General de Servicios del MARM.

Asturias y Cantabria carecen de conflictividad -según se informa desde la propia Demarcación -, aunque en ambos casos el deslinde no está exento de problemática por la propia orografía de la costa, muy accidentada. Y en Cantabria parece existir algún problema de interpretación jurídica en la Bahía de Santander¹⁸⁷.

La problemática en Pontevedra es muy específica: el tramo conflictivo se concentra en el término municipal de Valga (10 Km; margen del río Ulla) cuyo deslinde anterior fue anulado por sentencia judicial y la nueva propuesta ha sido muy contestada socialmente.

La mayor conflictividad se concentra en las zonas turísticas: Mediterráneo y Canarias, y deriva de ocupaciones en DPMT-con y sin título-, a lo que se

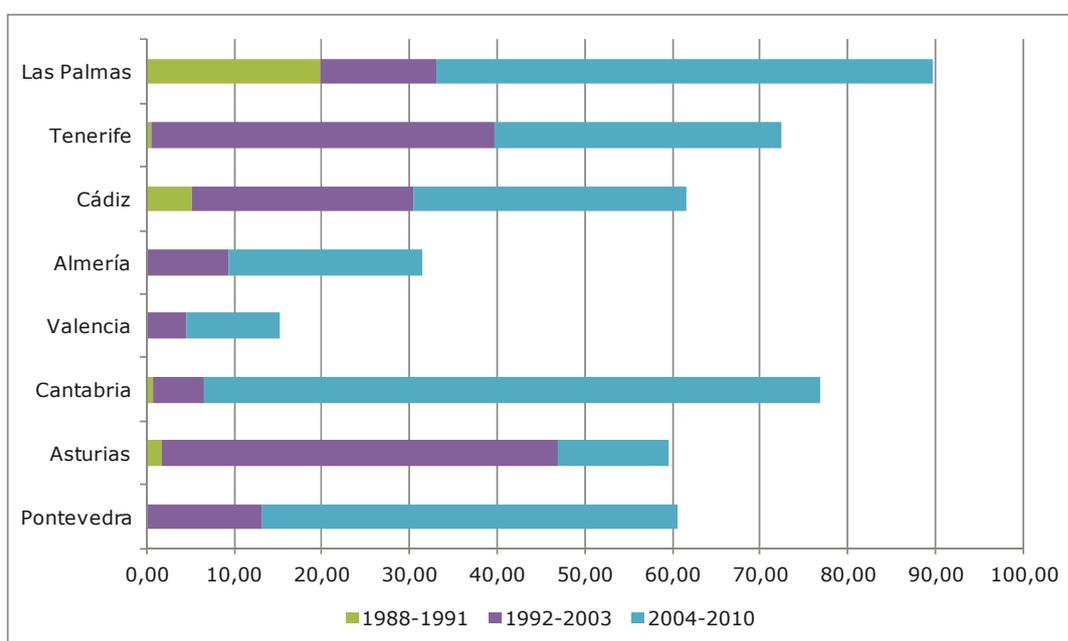
¹⁸⁷ Existencia de instalaciones portuarias en DPMT. Conforme el art. 4.5 LC los terrenos deslindados como dominio público que por cualquier causa hayan perdido sus características naturales siguen manteniendo su carácter demanial; queda por determinar si concurren los presupuestos para la aplicación del citado precepto.

suma en el Mediterráneo las consecuencias derivadas del cambio climático. En Valencia, los tramos pendientes revisten una gran complejidad (y conflictividad), de la que se hace eco continuamente la prensa: desarrollos urbanos (Oliva, Perellonet) y regresión de la costa (Cullera). Lo mismo sucede en Almería.

En Cádiz, prácticamente deslindada en su totalidad, la conflictividad de los dos tramos pendientes (total: 3,71 Km) reviste características específicas que no guarda relación con la existente en la misma franja costera.

Al analizar por periodos, llama la atención que en zonas catalogadas como prioritarias, Almería y Valencia, no se aprecia actividad en los primeros años de vigencia de la LC, destacando el mayor volumen de deslindes aprobados a partir de 2004.

Gráfico 16: Longitud media deslindada (en km.) por período y demarcación



Fuente: Elaboración propia a partir de la información de las demarcaciones de costas.

Asturias, junto con Santa Cruz de Tenerife, sitúa su mayor actividad de deslinde en la etapa intermedia de vigencia de la LC. Las restantes, con posterioridad a esa fecha, destacando Las Palmas, Cantabria y Pontevedra.

Frecuentemente, la actividad de deslinde es objeto de impugnación en vía judicial (contencioso-administrativo) con pronunciamientos en su mayor parte favorables a la Administración¹⁸⁸. La impugnación judicial sistemática es común a todas las demarcaciones.

El deslinde es una de las funciones reservada al Estado y por tanto, no queda afectada por los traspasos.

¹⁸⁸ Por ejemplo, en Cádiz, 21 tramos han generado en los últimos años 60 recursos contencioso-administrativos, de los que sólo 3 no han sido favorables al deslinde practicado. A nivel nacional, la Memoria 2009 del MARM informa que a 31/12/2009, se han desestimado en su totalidad o parcialmente el 96% de los recursos por sentencia de la Audiencia Nacional y sólo el 4% han sido estimatorias en su totalidad.

Por la importancia que reviste, finalizar la actividad de deslinde del DPMT debería establecerse como objetivo prioritario.

Zona de Servidumbre de Protección (zsp)

Uno de los contenidos de la Orden Ministerial (OM) de deslinde es la extensión de la franja de zsp, siendo mayoritaria la de 100 metros en las ocho demarcaciones seleccionadas, destacando la franja cantábrica y noratlántica, así como Canarias, lo que evidencia la inexistencia de planeamientos urbanísticos anteriores a la LC, a diferencia de la franja mediterránea, donde disminuye el porcentaje de zsp de 100 metros al iniciarse en épocas muy tempranas el desarrollo urbanístico.

Tabla 22: Longitud de DPMT con zsp de 20, 100 y más de 100 metros por demarcaciones, 2011.

Demarcación/Servicio provincial	Longitud total del DPMT	Km con ZSP de 20 metros	Km con ZSP de 100 metros	Km con ZSP de más de 100 metros
Pontevedra	529	100	429,20	No tiene
Asturias	654,21	61	562	No tiene
Cantabria	601,40	68	424,90	0,60
Valencia	127,57	50	80	No tiene
Almería	261,36	76	155	No tiene
Cádiz	507,81	106	346,34	9,68
SC Tenerife	692,30	185	536	No tiene
Las Palmas	750,35	111	594,03	No tiene

Nota: SC Tenerife informa de la anchura de la zsp sobre una longitud de DPMT de 721 Km.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de las demarcaciones.

También la anchura de la zsp (20 o 100 metros) es fuente continua de conflictos: se han presentado proposiciones de modificación de la LC¹⁸⁹ y aprobado normativa autonómica¹⁹⁰ (Galicia y Canarias) con la intención de modificar o excluir de la anchura de 100 metros a concretos emplazamientos, atribuyendo competencia a la CA en su determinación.

La LC de 1988 posibilitaba ampliar la zsp a 200 metros¹⁹¹ con el acuerdo de la CA y municipio afectado, pero cabe constatar que esta mayor protección del DPMT es anecdótica; sin embargo, sí ha tenido eco en algunos planeamientos territoriales de las CCAA: Cantabria, Asturias y Galicia que han ampliado la zona de protección a 200 metros, además de crear el concepto de Suelo No Urbanizable de Costas. Por su parte, los Planes de Ordenación del Territorio Subregional de Comarcas Litorales en Andalucía incluyen el llamado corredor litoral o corredor costero de uso público exclusivo, una franja con una anchura de 200 metros tierra adentro en todas las áreas no urbanizadas o clasificadas como urbanizables no sectorizadas.

¹⁸⁹ Proposición de ley de la Asamblea de Galicia nº 125/000026 (ver apartado II.4).

¹⁹⁰ Ley 18/2008, de 29-12, de Vivienda de Galicia y Ley canaria 7/2009, de 6-05 (ver apartado II.5.1).

¹⁹¹ La ampliación de la zsp definida por la LC – sin más especificaciones – se prevé como medida complementaria en la Orden de 2008 que aprueba la Instrucción de aplicación a las cuencas hidrográficas intercomunitarias.

Están por ver los efectos que pueda tener el desarrollo de la “vía litoral” prevista en la Estrategia recientemente aprobada para la comunidad valenciana y sobre toda la franja costera mediterránea y los que hayan de derivarse en desarrollo del primer instrumento jurídico vinculante sobre GIZC: el “Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras (GIZC) del Mediterráneo”¹⁹².

Recuperaciones posesorias de ocupaciones en DPMT sin título¹⁹³

Es una de las actividades que requiere de deslinde: liberar el DPMT (y servidumbre de tránsito) de ocupaciones sin título. Ninguna de las provincias analizadas está exenta de ocupaciones sin título, pero su incidencia, problemática y volumen es muy desigual: escasa en la franja norte y muy numerosa en el archipiélago canario, donde son más frecuentes las construcciones sin título levantadas con anterioridad a la entrada en vigor de la LC.

Esta actividad reviste una gran conflictividad cuando se trata de viviendas, destacando por volumen Santa Cruz de Tenerife, no exenta de polémica y con gran presión mediática.

Tabla 23: Recuperación posesoria: expedientes tramitados, resueltos y ejecutados, 2000-2010.

Demarcación	Expedientes tramitados	Expedientes resueltos	Expedientes ejecutados	% de ejecutados respecto resueltos	Problemáticos
Pontevedra	15	14	10	71,43	
Asturias	80	79	60	75,95	
Cantabria	34	33	31	93,94	
Valencia	123	123	121	98,37	Afecta a viviendas
Almería	127	110	110	100	Prolongados litigios
Cádiz	186	185	61	32,97	Afecta a viviendas/ sin asistencia jurídica
SC Tenerife	1057	898	347	38,64	Afecta a viviendas
Las Palmas	472	310	157	50,65	Afecta a viviendas

Notas: no todas las demarcaciones presentan actividad a lo largo de todo el periodo 2000-2010 (sólo Santa Cruz de Tenerife, Las Palmas y Asturias. Pontevedra: informa de los años 2002 y 2006 y ss; Cantabria a partir de 2005, Valencia a partir del 2003 y Almería a partir del 2006).

En ocasiones, el elevado número de expedientes significa una gran concentración de edificaciones.

En la tabla no se recogen las recuperaciones posesorias no iniciadas.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de las demarcaciones y los informes de la Inspección General de Servicios del MARM.

Este procedimiento se resuelve directamente por la demarcación de costas contando para ello con un plazo de 3 meses, resolución contra la que cabe recurrir en alzada ante la DGSCM, como paso previo al recurso contencioso-administrativo. Es frecuente el recurso en vía administrativa

¹⁹² Ver apartado II.4.2.

¹⁹³ También la recuperación posesoria de terrenos en DPMT forma parte de las medidas básicas incluidas en la Orden de 2008 que aprueba la instrucción de aplicación a las cuencas hidrográficas intercomunitarias.

(gratuito) en un intento de demorar la ejecución de la decisión –que conlleva la demolición de las instalaciones-, pero no tanto acudir posteriormente a la vía judicial, dada la escasa viabilidad de las pretensiones.

Como en el resto de los procedimientos es fundamental el apoyo jurídico; en algunas de las ocho demarcaciones (Cádiz), los períodos de mayor actividad coinciden con asistencias técnicas de carácter jurídico.

Esta función es competencia del Estado y no queda afectada por los traspasos.

Adquisición de fincas y expropiaciones

En esta actividad¹⁹⁴, las demarcaciones se limitan a realizar los trámites previos y elevar propuestas a la DGSCM, órgano decisor. La adquisición de fincas constituye una medida de carácter complementario –de carácter adicional- para aguas de transición y costeras de la Orden de 2008.

IV.5.2.4.2. Gestión del DPMT

Recientemente, el MARM ha diseñado una base de datos de ocupación de DPMT, que se encuentra en desarrollo. No se ha tenido acceso completo a ella, sólo a la información facilitada por las propias demarcaciones seleccionadas.

No se hace referencia a las adscripciones y reservas por ser prácticamente inexistente la intervención de las demarcaciones.

Autorizaciones¹⁹⁵

Se conceden directamente por las demarcaciones y en general, no revisten especiales problemas en su tramitación ni en el plazo para resolver (4 meses), salvo la acumulación de solicitudes de autorización en los períodos anteriores a la época estival para explotación de servicios de temporada¹⁹⁶ (hamacas, sombrillas, “chiringuitos”) presentadas sin la suficiente antelación (en Asturias, también la recogida de algas en noviembre). En Valencia, por ejemplo, se ha adoptado el criterio de no admitir solicitudes de autorización para servicios de temporada presentadas con posterioridad al 15 de mayo.

¹⁹⁴ Art. 45 y disposición adicional 3ª LC. Tiene como finalidad incorporar al DPMT terrenos de propiedad particular, bien para la realización de obra y proyectos, bien por ser necesarios para su defensa y uso.

¹⁹⁵ Título necesario que habilita a realizar determinadas actividades en las que, sin requerir obras ni instalaciones, concurren circunstancias especiales de intensidad, peligrosidad o rentabilidad –“uso común especial”- y, asimismo, toda ocupación del DPMT con instalaciones desmontables o con bienes muebles –“uso privativo”-. Plazo máximo: 1 año.

¹⁹⁶ Pliego de Condiciones Generales para explotación de servicios de temporada de 2 de abril de 2001.

Las autorizaciones más frecuentes son las relativas a servicios de temporada en playas, junto con actividades deportivas; en Asturias, la extracción de algas supone el 33% de las autorizaciones. Los municipios con planes de temporada son habituales en la franja sur-Este y Canarias (vinculadas al turismo), inexistentes en Cantabria y variable en Pontevedra y Asturias.

Precisamente, la ausencia de instrucciones claras o criterios de aplicación uniformes constituye una de los problemas planteados por las demarcaciones. De hecho, se han detectado diferencias de criterios a la hora de aplicar la normativa reguladora de las autorizaciones: por ejemplo, respecto del plazo de la autorización, en todo caso inferior a un año, pero que en algunas demarcaciones parece otorgarse sin solución de continuidad.

Otros problemas planteados en este procedimiento son:

- Retraso en la emisión de los informes que corresponde a los Ayuntamientos y CA, aunque si no se evacúan en plazo se prosigue con el procedimiento, tal como habilita el RC (art.151)
- No acompañar a las solicitudes la documentación necesaria
- Una problemática puntual son las solicitudes de autorización en DPMT no deslindado (Valencia y Almería); como se ha indicado, sin deslinde del DPMT no puede operar su gestión.

Algunas demarcaciones sugieren la simplificación del procedimiento regulado en el art. 146 RC (tramitación común para autorizaciones y concesiones) en el caso de las autorizaciones, ya que resulta rígido y lento.

Esta función ha sido objeto de **traspaso** tanto en Cataluña como en Andalucía, salvo la fijación y cobro del canon, posibilitando que la CA pueda establecer otros gravámenes. Operado el traspaso, se da la paradoja que la demarcación continúa informando las solicitudes de uso en la zsp (competencia de la CA), pero no las autorizaciones en DPMT salvo la señalada del canon; no parece lógico que informe sobre usos fuera del DPMT y no dentro del mismo. En cualquier caso, el traspaso pone de relieve la exigencia de coordinación y flujo de información entre ambas administraciones.

Concesiones

De carácter general¹⁹⁷

Bajo este título se hace referencia a las concesiones administrativas otorgadas al amparo de la LC 1988, dejando para un análisis diferenciado las concesiones otorgadas con anterioridad a dicha ley y las que se conceden al amparo de las disposiciones transitorias, con exclusión de las concesiones reguladas en el art. 150 de la LC –que contempla aquellos

¹⁹⁷ Título que habilita para ocupar privativamente DPMT, con obras o instalaciones no desmontables, así como con instalaciones desmontables que requieran un plazo de ocupación superior a un año. Su plazo no puede exceder de 30 años.

supuestos en que la actividad a desarrollar precisa de una autorización o concesión de la CA, al tratarse de una materia de su competencia-.

Esta actividad se lleva a cabo hasta la propuesta de resolución en las demarcaciones (la resolución adopta la forma de OM, como en el caso de los deslindes) y reviste bastante más complejidad tanto en su gestión como en la tramitación administrativa.

Los problemas más frecuentes son:

- Deficiente o insuficiente documentación presentada por los interesados
- Demora en la emisión de informes de los Ayuntamientos y CA. En este caso, no se continúa el procedimiento hasta que no se emiten los informes, pese a que, al igual que en las autorizaciones, el RC habilita para su continuación
- Lentitud de los trámites en servicios centrales del MARM
- Dificultades para el cálculo del canon, sobre todo en lo referente a la estimación de beneficios y para establecer el valor de mercado de los bienes.

Consecuencia de todo lo anterior es la insuficiencia del plazo para su tramitación y resolución (6 meses) que, con carácter general, se supera.

El control de estas concesiones se lleva a cabo a través de la aplicación informática DUNA, que permite conocer el número y tipología de las mismas, pero no la extensión que ocupan. Así, algunas de las demarcaciones seleccionadas desconocen el porcentaje de ocupación del DPMT de su provincia, dato muy revelador, en cuanto conlleva un control y seguimiento muy desigual e incompleto, que busca paliar la reciente base de datos de ocupación de DPMT elaborada por el MARM.

Tabla 24. Superficie media (m²) de DPMT ocupada por concesiones según demarcación y período y total superficie (m²) ocupada por concesiones según demarcación

Demarcación	Media 1988-1991	Media 1991-2003	Media 2004-2010	Total 1988-2010
Pontevedra	452.562,67	113.140,67	226.281,33	4.073.064
Asturias	10.883,33	96.207,17	88.990,33	1.721.078
Cantabria	6.085,67	33.881,92	78.184,50	893.947
Cádiz	2.912,33	2.266.761	1.477.666,83	36.075.874
SC Tenerife	122.328,33	165.471,59	5.434	2.385.248

Nota: se refiere a todo tipo de concesiones administrativas, antes y después de la LC. No se disponen de datos para las demarcaciones de Almería y las Palmas y Valencia aporta el dato del total de ocupaciones en DPMT (con y sin título): 47.400.000 m²

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de las demarcaciones.

Al igual que las autorizaciones, la gestión y otorgamiento de estas concesiones ordinarias ha sido también objeto de **traspaso** a Cataluña y Andalucía, salvo la fijación y cobro del canon, posibilitando que la CA pueda establecer otros gravámenes. Pero en este procedimiento sí se exige un informe preceptivo de la administración de costas –informe que emite la DGSCM previo informe de la Demarcación- con diferentes consecuencias según los supuestos, exigiendo en algunos de ellos un

acuerdo inexcusable. Nuevamente, se evidencia la imperiosa necesidad de coordinación.

Con fecha 27 de julio de 2011 se ha firmado un Convenio específico para la gestión conjunta de los procedimientos relativos a las autorizaciones y concesiones de ocupación del DPMT por establecimientos expendedores de comidas y bebidas al servicio de las playas ("chiringuitos") en la Comunidad Valenciana, que revisten una permanente conflictividad de la que se hacen continuo eco los medios de comunicación de esa CA.

Efecto 2018 (régimen transitorio)

Especial consideración merece el denominado "**efecto 2018**" (extinción de concesiones anteriores a la entrada en vigor de la LC y no ajustadas a la misma, otorgadas con carácter permanente o plazos superiores a los 30 años fijados en la LC¹⁹⁸), con casos emblemáticos de gran repercusión mediática y debate político; en especial, en Cantabria¹⁹⁹, donde repercute en actividades económicas y supone al 93% de la superficie total de DPMT afectada por concesiones.

La Cámara de Comercio en Cantabria ha adoptado una postura activa con la elaboración de un informe sobre el impacto socioeconómico de la LC²⁰⁰ contando también con el apoyo de la CEOE y del Partido Popular, que ha presentado una proposición ley²⁰¹ e incluido esta cuestión en el programa electoral de las elecciones municipales del pasado 22 de mayo; además, se ha creado una Plataforma que reivindica la reforma de la LC. A lo largo de 2011, el MARM está buscando dar una solución en esta Comunidad, comenzando por elaborar un inventario de ocupaciones de DPMT ligadas a actividades económicas, publicada en su página web²⁰². Este inventario presenta una tipología muy variada y no parece que, hasta la fecha de este informe, se haya promovido iniciativa alguna similar con el objeto de encontrar una solución de carácter global que impidiera el conflicto actual. Al respecto, la Demarcación de Cádiz ha informado que *«no existen concesiones otorgadas con anterioridad a la L.C./88 con plazo superior a 30 años. Ya se realizó un plan de extinguir todas las antiguas»*.

También Pontevedra²⁰³ y Asturias son provincias afectadas²⁰⁴. Como se ve, su efecto se proyecta mayoritariamente, dentro de las demarcaciones

¹⁹⁸ La disposición transitoria 14.3ª del RC establece que las concesiones vigentes se entenderán otorgadas por el plazo máximo de treinta años, a contar desde la entrada en vigor de la Ley de Costas.

¹⁹⁹ Gran parte son concesiones por desecación de marismas, reguladas en la DT2.2ª de la LC.

²⁰⁰ "Estudio de impacto socio-económico de la Ley de Costas". 16 de noviembre de 2010. www.camaracantabria.com

²⁰¹ Proposición de ley 622/000022: modifica parte del régimen transitorio que afecta a este tipo de concesiones otorgadas con anterioridad a la LC, incluyendo la derogación de la disposición transitoria 14.3ª del RC que limita su vigencia a 30 años.

²⁰² Tiene como objetivo que cualquier persona que desarrolle actividades similares en el DPMT y que no haya sido incluida, pueda hacerlo constar, previa acreditación de unos requisitos. Se pretende delimitar de forma objetiva la incidencia económica que sobre la actividad productiva de la CA de Cantabria tiene la vigente LC.

²⁰³ La Disposición adicional tercera del Decreto 20/2011, de 10 de febrero, por el que se aprueba el POL de Galicia está dedicada a la recuperación ambiental de espacio ocupado por las instalaciones de ENCE tras su traslado a otro emplazamiento en 2018.

²⁰⁴ Al margen de las provincias seleccionadas, existen otras con idéntica problemática (Illes Balears).

seleccionadas, sobre la franja costera norte y afecta a actividades de índole económica.

Tabla 25: Número de concesiones afectadas por el "efecto 2018" por demarcación/servicio provincial, 2011

Demarcación	Nº de concesiones afectadas por el efecto 2018	% de concesiones afectadas por el efecto 2018
Pontevedra	31	20,40
Asturias	16	12
Cantabria	86	60,14
Valencia	–	–
Almería	–	–
Cádiz	–	–
SC Tenerife	10	0,01
Las Palmas	–	–

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de las demarcaciones.

Concesiones de la disposición transitoria primera LC (régimen transitorio)

Por su especificidad, complejidad y gran conflictividad, especial atención merecen esta tipología de concesiones que se otorgan a los titulares de espacios que se integran en DPMT²⁰⁵.

Aunque por su propia naturaleza, -las disposiciones transitorias tienen como finalidad facilitar el tránsito al nuevo régimen jurídico previsto en este caso, en la LC- la problemática que suscitan es de plena actualidad. Ha sido reconducida por el MARM a través de un programa específico "Programa de reconocimiento de derechos sobre el DPMT" que, a la vista de los datos que se presentan, apenas arroja resultados.

Tras 23 años de vigencia de la LC es alarmante la falta de resolución de este tipo de concesiones: son muy pocas las tramitadas entre otras razones, por su problemática, conflictividad general y la complejidad jurídica que revisten, imposible de acometer en algunas demarcaciones, ante la ausencia de personal.

²⁰⁵ La DT1ª LC regula los supuestos de terrenos que se integran en DPMT en razón de un deslinde o de la revisión de un deslinde anterior.

Tabla 26: Estado de las concesiones disposición transitoria primera de la LC según demarcación, 2011

Demarcación	Nº de concesiones DT1ª otorgadas	Nº de concesiones DT1ª en trámite	Nº de concesiones DT1ª sin tramitar
Pontevedra	0	21	16
Asturias	3	36	0
Cantabria	0	16	16
Valencia	3	15	11
Almería	0	61	0
Cádiz	190	225	370
SC Tenerife	1	21	6
Las Palmas	2	174	0

Nota. Algunas de las cifras son aproximadas. Cádiz indica que se trata de supuestos incluidos en DT.1.3²⁰⁶.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de las demarcaciones.

Esta tipología de concesiones del régimen transitorio no queda afectada por los traspasos.

Actividad sancionadora

La actividad sancionadora supone un gran peso en la actividad de la mayoría de las demarcaciones.

El mayor volumen de las denuncias tiene su origen en la Guardia Civil –lo que parece ser debido a que la mayor parte de las infracciones se producen los fines de semana-, con excepción de Almería y Pontevedra. Volumen que en algunas demarcaciones se convierte en un problema, sobre todo en zonas turísticas. Ahora bien, se ha constatado que una adecuada información y coordinación (colocación de carteles informativos y señales y mantenimiento de contactos con la Guardia Civil para fijar criterios) ha logrado un acusado descenso de denuncias en demarcaciones que registraban una auténtica avalancha (por ejemplo, en Cádiz²⁰⁷, con medias anuales de 2617 hasta 2009).

Es elocuente la escasez o total ausencia de denuncias de otras Administraciones, a excepción de en Las Palmas –muy llamativo y debido igualmente a que la mayor parte de las infracciones se producen en fin de semana- y de particulares, pese a preverse en la LC la acción pública. Esto parece abundar en la percepción sobre el desconocimiento de la LC y la falta de concienciación ciudadana, así como la ausencia de coordinación entre Administraciones, más cuando los vigilantes de costas colaboran sin excepción en la vigilancia de la zsp (competencia de la CA).

²⁰⁶ DT 1.3 LC. En los tramos de costa en que el DPMT no esté deslindado o lo esté parcialmente a la entrada en vigor de la presente Ley, se procederá a la práctica del correspondiente deslinde, 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.

²⁰⁷ En Cádiz, además puede influir que sólo esté amojonado parte del DPMT: 41 de los 116 tramos deslindados, al parecer, por cuestiones de restricción presupuestaria.

Tabla 27: Distribución porcentual de las denuncias según procedencia (2006-2010)

Origen denuncias (%)	Pontevedra	Asturias	Cantabria	Valencia	Almería	Cádiz	SC Tenerife	Las Palmas
Vigilantes costas	85	10	17,25	16,38	53	1	47	3
Guardia Civil	10	90	78,78	83,57	45	99	43	50
Otras AAPP	4	No	3,85	No	2	No	8	47
Particulares	1	No	0,12	No	0	No	2	No

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de la Inspección General de Servicios del MARM.

Como problemas del procedimiento sancionador destacar:

- la insuficiencia de personal, tanto de Vigilantes de Costas en casi todas las demarcaciones, como de personal con preparación específica (jurídicos) para su tramitación
- como ya se ha expuesto, elevado número de denuncias de la Guardia Civil (mayor presencia en fines de semana) y la dificultad de concretar aspectos de las mismas
- problemas en la identificación del infractor y devolución notificaciones por el Servicio de Correos (acarrea la imposibilidad de cobro de las multas, muy bajo porcentaje de cobro en algunas demarcaciones)
- problemas en la valoración de obras ilegales.

La tipología de las infracciones es bastante homogénea en todas las demarcaciones seleccionadas, predominando las que tienen origen en acampada y circulación, seguidas de obras ilegales. El número de expedientes sancionadores incoados es comparativamente muy bajo en algunas provincias (Tenerife y Pontevedra). Las infracciones calificadas como graves en un porcentaje mayoritario son merecedoras de la sanción mínima: multa de cuantía inferior a 30.505,61€, resolviendo en consecuencia el Jefe de la Demarcación, sin que intervenga otro órgano superior (Delegado o Subdelegado de Gobierno o servicios centrales del MARM, salvo en algún caso concreto en las Palmas y Pontevedra); en parte, debido a la tipología más frecuente de infracción.

Tabla 28: Actividad sancionadora. Tipología de sanciones (%), medias anuales de expedientes, proporción de infracciones graves (2006-2010)

Actividad sancionadora	% Infracciones según tipologías	Media anual expedientes	Tipificación infracciones %	Órgano resolutorio
Pontevedra	Acampada (34,15%) Circulación (26,83%) Obras ilegales (20,49%)	34	Graves: 85%	El jefe de la Demarcación en el 100%; multa escala mínima hasta 30.505,61 euros (excepto Las Palmas y Pontevedra: 1 por la DGSCMen ambas provincias)
Asturias	Acampada (53%) Circulación (38%) Obras ilegales (6%)	141	Graves: 99%	
Cantabria	Circulación (69,26%) Acampada (21,65%) Obras ilegales (6,04%)	205	Graves:97,56%	
Valencia	Circulación (80,63%) Incumplir condiciones (11,4%)	300	Graves: 95%	
Almería	Obras ilegales (11%) Circulación (35%) Obras ilegales (25%)	303	Graves: 100%	
Cádiz	Acampada (60%) Obras ilegales (14,2%) Circulación (11,65%)	430	Graves:99,2%	
Tenerife	Acampada (53%) Obras ilegales (33%) Ocupación sin título/vertido (26%)	30	Graves: 90%	
Las Palmas	Acampada (60%) Circulación (20%) Incumplir condiciones (13,95%)	195	Graves: 100%	

Nota. Los datos de Las Palmas se refieren al período 2009 a abril/2010.

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de la Inspección General de Servicios del MARM.

La actividad sancionadora ha sido igualmente objeto de **traspaso**, pero únicamente en lo relacionado con infracciones por incumplimiento del título de ocupación (autorización o concesión), que –a la vista de la tabla anterior- suponen un mínimo porcentaje de las infracciones –ya que se excluyen acampadas y circulación-. No implica, por tanto, una disminución apreciable en la carga de trabajo de las demarcaciones y obliga a coordinar en la franja de DPMT la vigilancia de ambas administraciones, para el caso de que las CCAA dispongan de servicio de vigilancia propio.

IV.5.2.4.3. Proyectos y Obras

Al igual que las anteriores, esta actividad se encuentra fuertemente centralizada, ya que las demarcaciones únicamente proponen, supervisan y dirigen los proyectos y obras contratados desde la DGSCM.

Los problemas más frecuentes se resumen en uno: el largo tiempo de tramitación en SSCC –extensible a la tramitación de la evaluación de impacto ambiental, asistencias técnicas y proyectos “modificados” de obras-, a los que cabe añadir:

- Necesidad de disponibilidad previa de terrenos ocupados
- Demora en los informes de la CA

- En el momento actual, escasa financiación consecuencia de la crisis económica

No hay constancia de la elaboración de planes anuales de actuación y generalmente, se actúa a solicitud de los ayuntamientos costeros; no parece existir, por tanto, un procedimiento reglado que permita una selección objetivada con arreglo a unos criterios previamente definidos.

Tampoco hay evidencias de que se formalicen convenios con los Ayuntamientos²⁰⁸ y por ello, resulta imposible actuar en caso de incumplimiento de los compromisos municipales que hubieran adquirido en cuanto a mantenimiento de las obras ejecutadas. Es habitual exigir compromiso municipal (acuerdo del Pleno) para que una vez finalizadas las obras, el Ayuntamiento se haga cargo de su mantenimiento, pero el incumplimiento no lleva aparejado actuación alguna.

Se puede concluir que, hasta la fecha, la planificación es escasa: no existe un "plan de costas", sino que se van acometiendo obras en función de los problemas que van apareciendo o propuestas que se presentan.

Los datos que figuran bajo este epígrafe se corresponde con la información facilitada por las propias demarcaciones de costas y acumulados según se correspondan con actuaciones integradas en las *Directrices para el tratamiento del borde costero* o en las *Directrices de actuaciones en playas* elaboradas en 2008 como instrumento de regulación de las obras de interés general que contempla la LC en su artículo 111, que pueden proporcionar una idea más aproximada de las obras acometidas por varias razones: en el desglose del Programa 456D, el coste de una misma obra se desagrega e imputa a diferentes actuaciones de distintos objetivos, el capítulo VI de inversiones incluye otros conceptos como adquisición de terrenos, deslindes, asistencias técnicas y estudios²⁰⁹ y finalmente, porque su estructura se modificó a partir de 2005.

Al carecer de datos para tres primeros años de aplicación de la LC en algunas de las ocho demarcaciones, no se ha incluido esta información.

En términos absolutos, de las demarcaciones seleccionadas, el mayor esfuerzo inversor para obras y proyectos de las previstas en las directrices se concentra en Cádiz, Santa Cruz de Tenerife, Valencia y Asturias, por este orden.

Cantabria es la provincia que menor importe recibe para este tipo de obras: cerca de un 65% menos que Cádiz en el total del período y casi menos de la mitad que Asturias, en la misma franja costera.

²⁰⁸ En las "Directrices para el tratamiento del borde costero", se recoge en su Anexo A un modelo tipo de protocolo o convenio a suscribir entre la Dirección General de Costas y los Ayuntamientos para actuaciones relativas a transformación de fachadas marítimas urbanas.

²⁰⁹ El capítulo VI de inversiones se aborda en el epígrafe IV.6. 2.4. Y apartado IV.7.

Tabla 29: Distribución porcentual de las inversiones en obras según tipo de Directrices y demarcación (1992-2010)

Demarcación/Servicio provincial		Directrices tratamiento borde costero	Directrices actuaciones sobre playas	Otras	Total
Pontevedra	Absoluto	36.864.580,83	20.653.304,45	—	57.517.885,28
	Porcentaje	64,09	35,91	—	
Asturias	Absoluto	65.240.000	21.500.000	—	86.740.000,00
	Porcentaje	75,21	24,79	—	
Cantabria	Absoluto	27.015.436,93	16.231.610,09	6.556.735,26	49.803.782,28
	Porcentaje	54,24	32,59	13,17	
Valencia	Absoluto	38.191.180	54.155.793	0	92.346.973,00
	Porcentaje	41,36	58,64	0	
Almería	Absoluto	35.625.595,76	28.842.376,69	266.875,15	64.734.847,60
	Porcentaje	55,03	44,55	0,41	
Cádiz	Absoluto	54.010.399,57	70.625.809,03	16.721.592,87	141.357.801,47
	Porcentaje	38,21	49,96	11,83	
SC Tenerife	Absoluto	56.099.528,86	56.099.528,86	252.834,48	98.717.062,70
	Porcentaje	56,83	56,83	0,26	
Las Palmas	Absoluto	5.562.826,91	5.479.877,68	12.766.790,09	23.809.494,68
	Porcentaje	23,36	23,02	53,62	

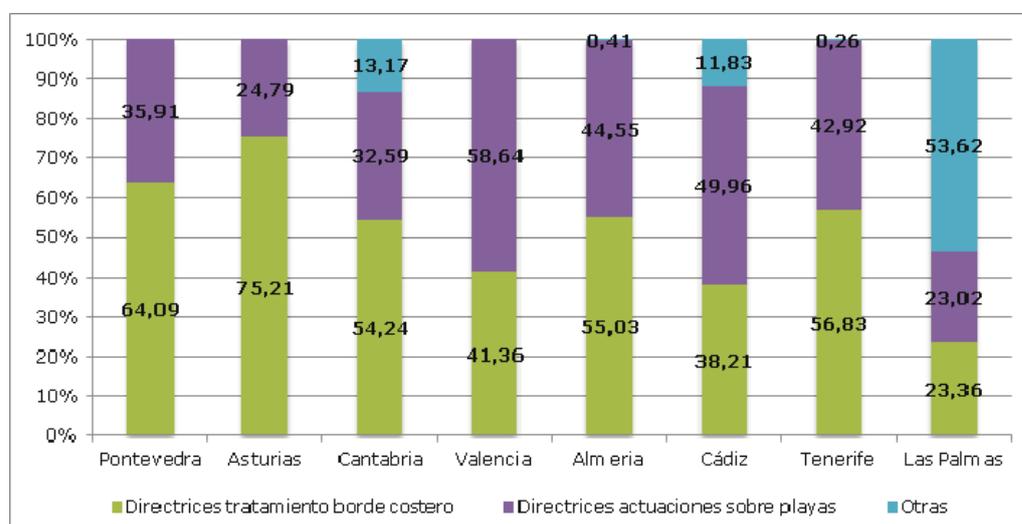
Nota: los datos de la Demarcación de Las Palmas se refieren al período 2004-2010.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de las demarcaciones.

En Valencia, especialmente, y Cádiz predominan claramente las actuaciones sobre playas. Las actuaciones previstas en la Directrices para el tratamiento del borde costero destacan en la cornisa costera norte, Almería y Santa Cruz de Tenerife.

En cuanto al importe del presupuesto de inversión destinado a otras actuaciones (recuperación del patrimonio), hay un claro predominio nuevamente de Cádiz, exceptuando Las Palmas, donde el mayor importe se destina a un programa específico denominado *Programas de mantenimiento y conservación de la costa 2007/2009 y 2009/2011*.

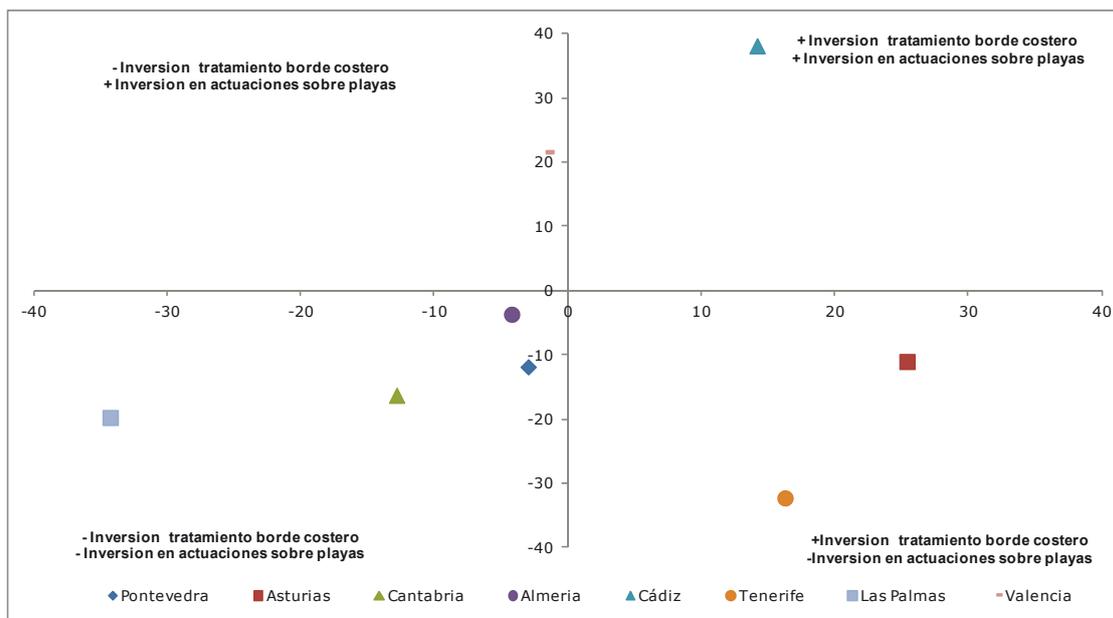
Gráfico 17. Peso de las inversiones (%) según tipo de Directrices (tratamiento del borde costero o actuaciones en playas) por demarcación (1992-2010)



Nota: los datos de la Demarcación de Las Palmas se refieren al período 2004-2010.
 Fuente: Elaboración propia a partir de la información de las demarcaciones.

Por debajo de la media en cuanto a inversión en obras y proyectos de las incluidas en las Directrices destaca Las Palmas y en menor medida, Cantabria. Por encima, nuevamente se sitúa Cádiz.

Gráfico 18: Posición de las demarcaciones seleccionadas respecto a la media de obras según Directrices (tratamiento de borde costero o actuaciones en playas) del conjunto de las ocho demarcaciones (1992-2010)



Nota: los datos de la Demarcación de Las Palmas se refieren al período 2004-2010.
 Fuente: Elaboración propia a partir de la información de las demarcaciones.

Descendiendo al tipo de actuaciones según Directrices:

Directrices para el tratamiento del borde costero

Con excepción de las dos provincias canarias, sobresalen las actuaciones en zonas urbanas respecto de las restantes actuaciones previstas en la *Directrices para el tratamiento del borde costero*, especialmente en la región costera sur y este, donde alcanza porcentajes superiores al 75%.

Tabla 30: Desglose de inversión "Directrices tratamiento borde costero" según tipo de actuación (1992-2010) por demarcación

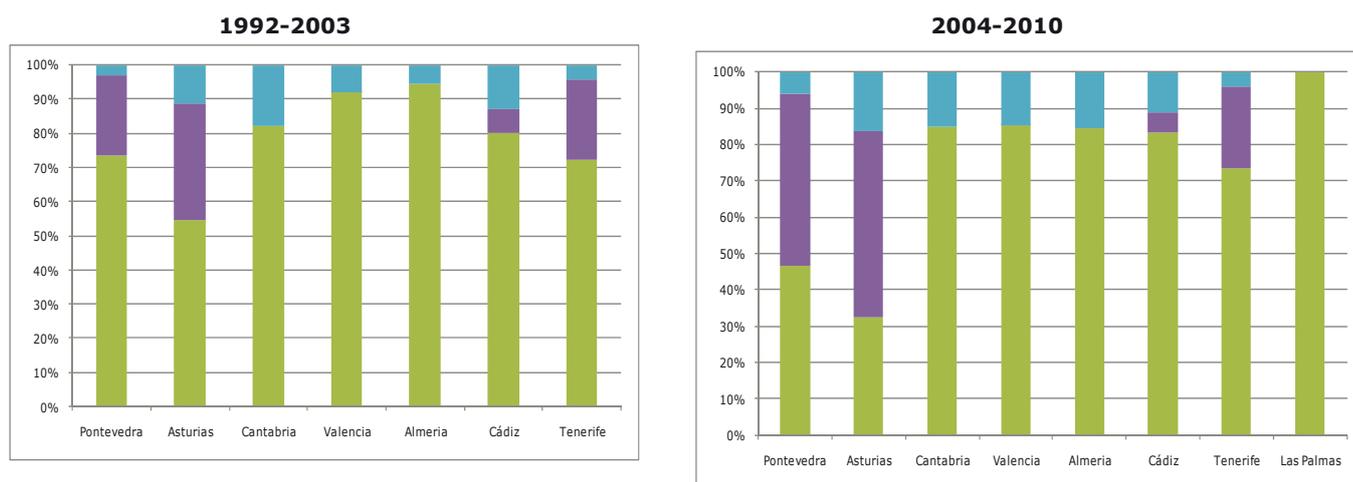
Demarcación		Actuaciones para la transformación y recuperación de fachadas marítimas urbanas	Itinerarios y senderos litorales en zonas no urbanas	Actuaciones para el libre acceso, tránsito y uso público de la costa	Total
Pontevedra	Absoluto	17.576.764,84	8.479.850,73	10.807.965,26	36.864.580,83
	Porcentaje	47,68	23	29,32	
Asturias	Absoluto	29.640.000	23.200.000	12.400.000	65.240.000
	Porcentaje	45,43	35,56	19,01	
Cantabria	Absoluto	17.292.556,63	5.342.218,28	4.380.662,02	27.015.436,93
	Porcentaje	64,01	19,77	16,22	
Valencia	Absoluto	32.752.954	1.542.013	3.896.213	38.191.180
	Porcentaje	85,76	4,04	10,20	
Almería	Absoluto	27.689.381,00	3.339.960,25	4.596.254,51	35.625.595,76
	Porcentaje	77,72	9,38	12,90	
Cádiz	Absoluto	43.236.458,07	3.820.285,07	6.953.655,43	54.010.398,57
	Porcentaje	80,05	7,07	12,87	
SC Tenerife	Absoluto	20.726.538,02	12.957.929,75	22.415.061,09	56.099.528,86
	Porcentaje	36,95	23,10	39,96	
Las Palmas	Absoluto	1.948.137,44	3.001.291,12	613.398,35	5.562.826,91
	Porcentaje	35,02	53,95	11,03	

Nota: Para la Demarcación de Las Palmas no se dispone de datos sobre inversiones en el periodo 1993-2003.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de las demarcaciones.

Si se analiza en tres etapas, se observa un ligero cambio de tendencia en este último período 2004-2010, en el que se incrementa la inversión en los otros dos tipos de actuaciones igualmente previstas en estas Directrices para el tratamiento del borde costero: liberar de equipamientos la servidumbre de acceso al mar para garantizar el libre acceso y los senderos litorales, al menos, en Pontevedra y Asturias.

Gráfico 19: Distribución porcentual de la inversión en Directrices tratamiento del borde costero según tipo de actuación y Demarcación. (1992-2003; 2004- 2010)



Actuaciones para la transformación y recuperación de fachadas marítimas urbana
 Itinerarios y senderos litorales en zonas no urbanas
 Actuaciones para el libre acceso, tránsito y uso público de la costa

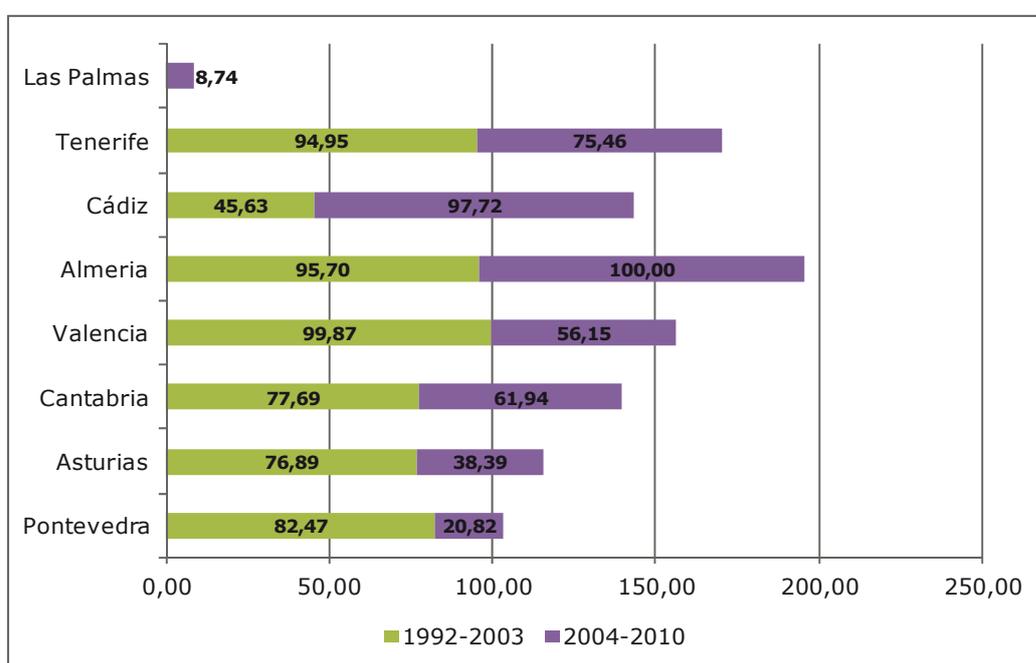
Nota: Para la Demarcación de Las Palmas no se dispone de datos sobre inversiones en el periodo 1992-2003.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de las demarcaciones.

Sin embargo, sigue siendo mayoritario el presupuesto destinado a actuaciones en áreas litorales urbanas (para la transformación de la fachada marítima urbana) –actuación no preventiva- y dentro de éstas, los paseos marítimos son una constante y consumen gran parte de la inversión.

Se observa un mayor peso en paseos marítimos en el período 1992-2003, que desaparece como obra más destacada en el período 2004-2010 en Pontevedra y Asturias, y disminuye sustancialmente su importe en Valencia; no así en Cádiz y Almería, donde experimenta un incremento respecto del período anterior

Gráfico 20: Peso de las actuaciones en paseos marítimos sobre el total destinado a actuaciones para la transformación y recuperación de fachadas marítimas urbanas, según demarcación y periodo considerado (1992-2003, 2004-2010)



Nota: No se dispone de datos de Las Palmas para el periodo 1992.2003.
Fuente: Elaboración propia a partir de la información de las demarcaciones.

Directrices sobre actuaciones en playas

El mayor esfuerzo inversor se concentra en actuaciones por problemas estructurales o de defensa costera, en cinco de las siete demarcaciones durante el período 1992-2003, salvo en Cantabria en la que las actuaciones se relacionan con demandas ambientales ante la pérdida de la condición de hábitat y en Santa Cruz de Tenerife, provincia en que estas actuaciones se llevan a cabo por demandas sociales, (pérdida de la condición de zona de ocio); cabe preguntarse si este tipo de demanda (más vinculada a un criterio turístico que ambiental) no está excesivamente financiada.

En las actuaciones incluidas en esta Directrices se observa un claro cambio de una etapa a otra: las actuaciones en playas por demanda social se incrementan y aparecen como una de las inversiones mayoritarias en el

período 2004-2010 en Pontevedra, Almería y Cádiz, además de continuar en Santa Cruz de Tenerife, aunque con menor peso. Cantabria continúa con las actuaciones por demanda ambiental, al igual que en la etapa anterior, y Valencia sigue orientando sus inversiones hacia actuaciones por problemas estructurales o de defensa costera.

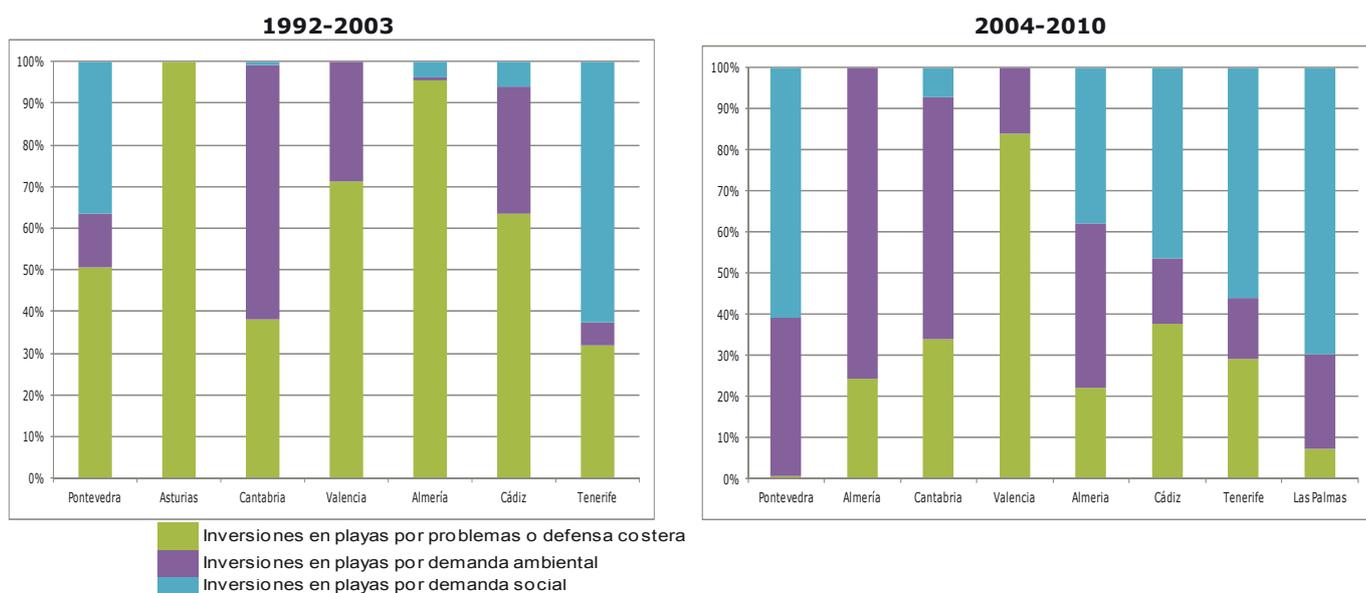
Tabla 31: Desglose de inversión "Directrices actuaciones en playas" según tipo de actuación (1992-2010) por demarcación

Demarcación		Inversiones en playas por problemas o defensa costera	Inversiones en playas por demanda ambiental	Inversiones en playas por demanda social	Total
Pontevedra	Absoluto	7.001.518,58	4.458.612,88	9.193.172,99	20.653.304,45
	Porcentaje	33,90	21,59	44,51	
Asturias	Absoluto	18.400.000	3.100.000	–	21.500.000
	Porcentaje	85,58	14,42	–	
Cantabria	Absoluto	5.721.994,98	9.646.433,17	863.181,94	16.231.610,09
	Porcentaje	35,25	59,43	5,32	
Valencia	Absoluto	41.320.510	12.835.283	–	54.155.793,00
	Porcentaje	76,30	23,70	–	
Almería	Absoluto	19.461.106,74	4.507.602,34	4.873.667,61	28.842.376,69
	Porcentaje	67,47	15,63	16,90	
Cádiz	Absoluto	31.997.022,84	14.190.265,75	24.438.520,44	70.625.809,03
	Porcentaje	45,31	20,09	34,60	
SC Tenerife	Absoluto	12.970.783,72	4.408.555,40	24.985.360,24	42.364.699,36
	Porcentaje	30,62	10,41	58,98	
Las Palmas	Absoluto	412.314,44	1.249.465,25	3.818.097,99	5.479.877,68
	Porcentaje	7,52	22,80	69,67	

Nota: Para la Demarcación de Las Palmas no se dispone de datos sobre inversiones en el periodo 1992-2003.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de las demarcaciones.

Gráfico 21: Distribución porcentual de la inversión en directrices sobre actuaciones en playas según tipo y Demarcación, (1992-2003; 2004- 2010)



Nota: Para la Demarcación de Las Palmas no se dispone de datos sobre inversiones en el periodo 1992-2003.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de las demarcaciones.

Situación tras los traspasos

Operado el **traspaso**, las obras de interés general siguen siendo competencia del Estado, pero se incrementa la participación de la CA de manera notable y en todas sus fases: en la planificación, programación y emisión de informes sobre la calificación de interés general y el pliego que sirve de base para la redacción de los proyectos. La ejecución y gestión de las obras se difiere a lo que se especifique en el convenio que la CA suscriba con la AGE. No obstante, se comparte financiación (como se ha indicado, dos de las tres las provincias costeras de Cataluña, con el traspaso operado en 2007-2008, fueron de las que mayor inversión recibieron en los ejercicios 2009 y 2010).

IV.5.2.4.4. Relaciones institucionales

Las relaciones con otras administraciones constituyen o al menos debieran de constituir, una de las más relevantes, a la vista del entramado competencial existente en la gestión del litoral; de hecho, en el Real Decreto de reestructuración del MARM de 2010 figura como atribución de la DGSCM en primer lugar y también se menciona como una de las funciones de las demarcaciones en su página web.

Sin embargo, esta previsión carece de soporte normativo a nivel de servicios periféricos, difiere de la realidad y hoy por hoy, no es más que un desiderátum que ya se recogía en la LC y las sucesivas estrategias, y también ocupa una posición destacada y es reiterada en los reales decretos de traspasos. La realidad es que no ha llevado aparejada modificación alguna en las actividades y funciones de estas unidades, por otra parte, carentes de órganos de participación.

En este punto es de interés resaltar la iniciativa de la Comunidad Autónoma de Andalucía tras el traspaso de funciones en materia de ordenación y gestión del litoral, con efectos de 1 de abril de 2011, que ah optado por crear una Comisión de Participación en la Ordenación y Gestión del Litoral²¹⁰ como órgano de participación pública, *"configurándose como el instrumento a través del cual los municipios y los agentes económicos y sociales participan en el seguimiento de las funciones transferidas a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de ordenación y gestión del litoral"*.

Antes de entrar en la relación con otras administraciones, conviene detenerse en las **relaciones de las demarcaciones de costas con sus SSCC y otros organismos de la Administración General del Estado**.

Comenzado por el propio Ministerio del que dependen, en las relaciones de las demarcaciones con la DGSCM, de carácter informal, de nuevo figuran como tema común las demoras existentes en la cumplimentación de trámites –en gran parte, debido a falta de personal-; en ocasiones se

²¹⁰ Orden de 2 de agosto de 2011, por la que se establece la composición, régimen de funcionamiento y funciones de la Comisión de Participación en la Ordenación del y Gestión del Litoral (BOJA nº 161 de 18 de agosto).

llega a la falta de respuesta que provoca la caducidad de los expedientes (por ejemplo en deslindes).

Estas demoras se señalan también respecto del trámite de evaluación de impacto ambiental.

A partir de las visitas a las demarcaciones seleccionadas se puede afirmar que la comunicación existente entre los servicios centrales y los periféricos es mejorable.

Son escasas las relaciones con otras demarcaciones, inclusive, las ubicadas en la misma CA. Por parte de la DGSCM se convocan reuniones bianuales a nivel de jefes de demarcación y jefes de los tres servicios que son muy bien valoradas ya que resultan de utilidad para conocer los criterios de actuación frente a problemas comunes.

Es escasa –y en todo caso, no formalizada- o nula la relación con los órganos responsables de conservación de la naturaleza (Organismo Autónomo de Parques Nacionales, adscrito al MARM), pese a que en algunas demarcaciones radican Parques Nacionales (como el de las Islas Atlánticas, en la provincia de Pontevedra). Es previsible que esta relación mejore sustancialmente con el desarrollo de las previsiones contenidas en la Ley 41/2010 en materia de la RAMPE.

Las relaciones con los restantes organismos de la Administración del Estado son muy variables. En términos generales, es buena la relación con la Delegación o Subdelegación del Gobierno correspondiente, que pone a su disposición el gabinete de prensa, de suma importancia por la presión mediática que sufren algunas demarcaciones de costas.

En general, la relación con Puertos es escasa y en ocasiones con fricciones derivadas de la gestión del dominio público portuario (rellenos de arena), de las desafectaciones (que como DPMT que son pasan de nuevo a gestión de las demarcaciones), así como de la escasa colaboración (destino que se da a la arena extraída).

La Guardia Civil, además del papel que desempeña en sus labores de vigilancia del DPMT (denuncias), desarrolla una tarea fundamental asistiendo a las demoliciones ejecutadas en el marco de los expedientes de recuperación posesoria.

Relaciones con la Comunidad Autónoma

Las funciones de carácter institucional son asumidas por quien ostenta la jefatura de la demarcación. Y a pesar de la relevancia que se le presupone, en la estructura de la demarcación no hay un servicio o unidad específica que de soporte al jefe de la demarcación en esta actividad de representación institucional, por demás, muy desigual según provincias.

Por otro lado, en sus relaciones con la CA, algunos jefes de demarcaciones ponen de manifiesto como obstáculo la falta de autoridad o

representatividad ante las autoridades autonómicas y locales en razón del nivel del puesto de trabajo y su escasa autonomía.

Estén o no institucionalizadas, las relaciones con la CA son variables: de escasas a buenas y con colaboraciones puntuales (por ejemplo: Pontevedra ha participado en la elaboración del POL y en el catálogo de zonas inundables), a relaciones más tensas en la Comunidad Valenciana y las Islas Canarias. Santa Cruz de Tenerife tiene problemas específicos: apoyo de las autoridades a los afectados por expedientes de recuperación posesoria, litigios derivados de los desprendimientos de piedras y cierta indiferencia frente al sentido de los informes que emite en relación con los usos de la zsp y puertos deportivos.

En todas las demarcaciones seleccionadas, las demoras en la emisión de informes preceptivos es una constante en todas las CCAA y en algunas demarcaciones, se complica ante la necesidad de recabar informes de diferentes instancias autonómicas. Por ello, resulta interesante la iniciativa andaluza referida al inicio de este subapartado.

Convenios de colaboración

Salvo Andalucía (pero con las funciones de gestión del DPMT ya transferidas desde el 1 de abril de 2011), las restantes CCAA donde radican las demarcaciones seleccionadas disponen de un convenio de colaboración para la gestión integral y sostenible de su litoral: el más antiguo es el de Asturias, de 24 de junio de 2004, del año 2005 son los de Cantabria (1 de agosto) y Valencia (5 de julio) y del año 2006, Canarias (4 de febrero) y Galicia (24 de noviembre); en el caso de Canarias, según informan desde la propia Demarcación, "*no está vigente*" al tener un periodo de vigencia de dos años, algo que no se deduce del texto del convenio en el que se recoge su vigencia indefinida con reserva del derecho de las partes a poner fin previa notificación (cláusula octava). En cualquier caso, esté o no vigente, en los últimos años no hay constancia de reuniones de la comisión mixta que prevé con una periodicidad bianual.

A excepción de Asturias, llama la atención el desfase existente entre las fechas de celebración de los convenios (2005 y 2006) y las fechas de adopción de la resolución aprobatoria que lo inserta en el BOE (2007).

El convenio marco con la CA Valenciana de 2005, que no se ha llegado a publicar, se despliega en convenios específicos para cada una de las actuaciones a desarrollar; así, existe un convenio suscrito el 27 de junio de 2011 para la búsqueda de fórmulas de agilización de los procedimientos relativos a autorizaciones y concesiones de ocupación del DPMT por establecimientos expendedores de comidas y bebidas al servicio de playa ("chiringuitos") –caballo de batalla en esa CA-, que por el momento tampoco ha sido objeto de publicación. Dentro también de la Comunidad Valenciana existe otro Protocolo General entre el MARM, la Mancomunidad de municipios de la Safor y la Consejería de Territorio y de la Vivienda de

la Generalitat Valenciana, de 23 de marzo de 2007²¹¹, para la conservación y restauración de la costa.

Cuadro 32: Convenios de colaboración AGE-CA y grado de participación

Relación con la CA	Pontevedra	Asturias	Cantabria	Valencia	Cádiz Almería	SC Tenerife Las Palmas
CA Existencia de Convenio Estado-CA	Resolución 2007 pública Convenio 24.22.2006 (DC en A Coruña en Comisión Técnica)	Resolución 2004 pública Convenio 24.22.2006 Miembro de la Comisión Mixta	Resolución 2007 pública Convenio 1.08.2005 Miembro de la Comisión Técnica	Convenio marco de 2005 y Protocolo general Mancomunidad Safor 2006 (BOE 2007) Miembro Comisión Mixta Convenio específico 2011 sobre gestión DPMT (chiringuitos)	NO	Resolución 2007 pública Convenio 4.6.2006 No figuran en la Comisión Mixta ni Técnico "No está vigente")
Vigilan la ZSP						

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de las demarcaciones de costas.

Del contenido de los convenios y la información recabada de las demarcaciones parece deducirse que el grado de participación del servicio periférico de costas deriva de su categoría de demarcación o servicio provincial, no participando en este último caso (por ejemplo, Pontevedra).

Su seguimiento y gestión se realiza por las comisiones mixtas bilaterales²¹² (de la que forman parte en Asturias y Valencia) y la gestión de la colaboración y coordinación entre administraciones se lleva a efecto mediante comisiones técnicas (de la forman parte en Cantabria), a modo de órganos consultivos y foros de trabajo. La frecuencia de sus reuniones es variable, pero en la práctica:

- En Asturias, durante la última legislatura no se ha convocado la Comisión Mixta
- En Cantabria, desde 2005, se han realizado 21 reuniones de la Comisión Técnica, la última el 3 de febrero de 2011 y dos sesiones de la Comisión Mixta (en 2007 y 2008).

La colaboración en la vigilancia del litoral constituye uno de los compromisos comunes a todos los convenios. Sin embargo, exista o no convenio, las demarcaciones de costas ejercen funciones de vigilancia en la zsp (por ejemplo, en Andalucía).

Se puede concluir que la operatividad de los convenios de colaboración en las relaciones con la CA correspondiente parece más bien escasa.

Participación en órganos de la CA

El diferente grado de representación institucional entre demarcaciones y servicios provinciales de costas se pone de relieve nuevamente en el grado de participación en órganos colegiados de las CCAA, aunque con desigual intensidad que no permite hallar un denominador común:

²¹¹ BOE de 18 de abril de 2007.

²¹² Las Comisiones Mixtas Bilaterales tiene como función principal el análisis técnico y jurídico de todas las acciones previstas en la costa, ya se traten de obras, deslindes, concesiones, autorizaciones y cualquier otro tipo de actuación.

- Pontevedra y Santa Cruz de Tenerife (servicios provinciales de costas), carecen de toda representación; cuando, por ejemplo, en la provincia de Santa Cruz de Tenerife hay catalogados 28 Espacios Naturales Costeros
- Almería, también Servicio Provincial de Costas, sin embargo participa de la Comisión provincial de urbanismo y como vocal de la Junta rectora del Parque Natural de Cabo de Gata
- Las Palmas (Demarcación de Costas) participa en el Parque Natural de las Dunas de Maspalomas, aunque en esa provincia existen otros parques naturales (Corralejo, Parque Nacional marítimo-terrestre Archipiélago Chinijo, Lobos, Jandía,..) y carece de participación en comisiones de urbanismo
- Cádiz (Demarcación de Costas) participa en tres de los cinco Parques Naturales Litorales (en los dos restantes no tiene representación porque uno de ellos –Los Alcornocales- no llega al litoral y en el otro –Doñana- asiste el Servicio de Costas en Sevilla), y en dos Comisiones: la de Medio Ambiente y en el Comité Asesor del PECLA (Plan de Emergencia ante el riesgo de Contaminación del Litoral Andaluz)
- Valencia (Demarcación de Costas) forma parte de las comisiones de de urbanismo de las tres provincias de la Comunidad y de un solo Parque Natural –L’Albufera- existiendo otros aunque ubicados en Castellón y Alicante.

Cuadro 33: Participación en órganos colegiados de las CCAA

Relación con la CA	Participa Comisión Urbanismo	Participa otros órganos colegiados. Espacios Naturales protegidos
Pontevedra	NO	No participa, pero excelentes relaciones con algunos organismos (Conservación de la Naturaleza) incluso cesión de biólogos
Asturias	En la Comisión Ejecutiva de la Comisión de Urbanismo	En el Consejo Regional de Medio Ambiente
Cantabria	En la Ponencia Técnica de la Comisión Regional de Urbanismo y Ordenación del Territorio	En los patronatos de los PPNN de Santoña, Noja y Victoria, Oyambre y Liencres
Valencia	En la comisiones de Urbanismo de las 3 provincias	En la Junta Rectora PN de la Albufera
Almería	En la Comisión Provincial de Urbanismo	Vocal Junta Rectora PN de Cabo de Gata
Cádiz	En la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo	En las Juntas Rectoras de 3 PPNN litorales (hay 5) y Comisión de Medio ambiente (Consejería de medioambiente) en el Comité Asesor del PECLA
Tenerife	NO	NO
Las Palmas	NO	En el Consejo Rector de la Reserva Natural Especial de las Dunas de Maspalomas

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de las demarcaciones.

En definitiva, la representación ante la CA es muy variable y desigual, y no parece obedecer a una sistemática o criterio fijo, ni estar sujeta a idénticos parámetros.

Informes al planeamiento urbanístico

Desde la entrada en vigor de la LC es uno de los instrumentos más importantes de coordinación Estado-CCAA, que se califica de competencia concurrente en los RRDD de traspasos. Es preceptivo y vinculante en materias de competencia de la Administración del Estado²¹³, y exige acuerdo necesariamente. Cabe distinguir los informes a estudios de detalles o similares, de menor envergadura –atribuidos a la demarcación– y los informes sobre los restantes instrumentos de planeamiento urbanístico (Plan General de Ordenación Urbana- PGOU-, Normas Subsidiarias- NNS-,...), en los que la demarcación propone y resuelve la DGSCM. Centrando el análisis en estos últimos, por su mayor importancia, en primer lugar se observa que el volumen que genera esta actividad varía de una demarcación a otra: con una media muy alta en el archipiélago canario, junto con Cádiz y Cantabria, respecto de Valencia.

En cuanto al sentido de las propuestas, llama la atención que en estos últimos once años y transcurridos más de 23 desde la promulgación de la LC, únicamente Asturias elabora propuestas favorables para el 100% de los instrumentos de planeamiento; en el resto, este porcentaje disminuye drásticamente al 70% en Almería y 50 % Pontevedra y por debajo de esos valores, en las restantes demarcaciones. Los porcentajes más bajos corresponden a Valencia –pese a tener mucha menos actividad– y Santa Cruz de Tenerife.

Tabla 32: Media anual y % de propuestas favorables a instrumentos de planeamiento urbanístico (PGOU, NNS,..) 2000-2010

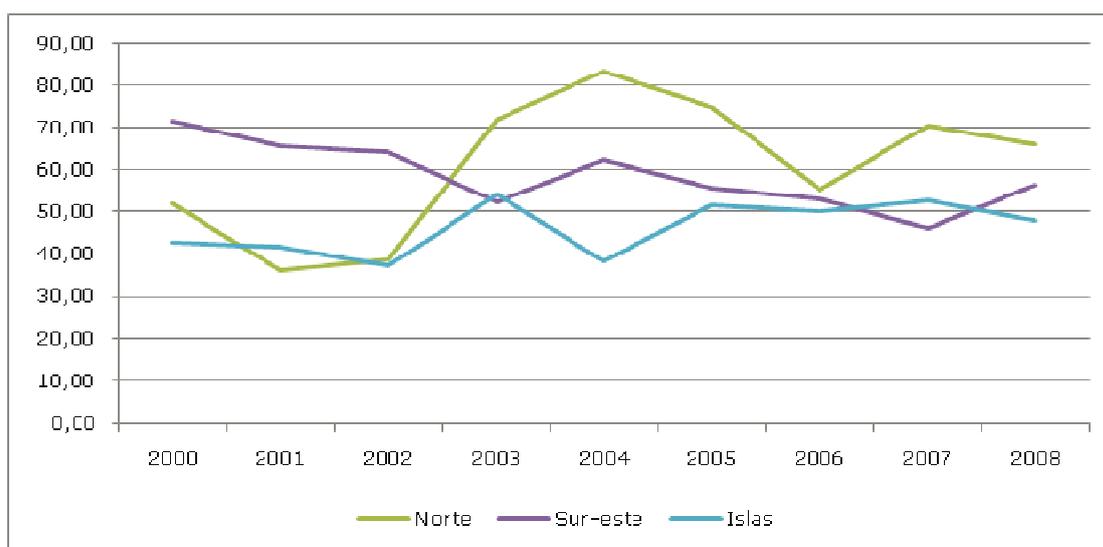
Planeamiento Urbanístico (PGOU, NNS...)	Pontevedra	Asturias	Cantabria	Valencia	Almería	Cádiz	Tenerife	Las Palmas
Media anual propuesta demarcación (Informe SSCC)	10	13	25	4,6	18	25,6	27,6	41,9
% propuestas favorables	50	100	48	42	70	44,4	36,3	48

Nota: se excluyen estudios de detalle e instrumentos similares (en los que informa la Demarcación)
Fuente: Elaboración propia a partir de la información de las demarcaciones y los informes de la Inspección General de Servicios del MARM.

En cualquier caso, la casuística es tan variada que no permite hallar un denominador común por región o franja costera. Tampoco parece que una urbanización temprana (Valencia) pueda fundamentar una mayor experiencia que implique mayor porcentaje de propuestas favorables a instrumentos de planeamiento urbanístico.

²¹³ Artículos 112 y 117 LC. El informe reviste carácter vinculante cuando se trate de objeciones basadas en el ejercicio de facultades propias de la Administración estatal. Las restantes objeciones que se pudieran formular sobre materias que no son de su competencia no resultan vinculantes, correspondiendo, en tal caso, su control de legalidad a los Tribunales de Justicia (Sta. TC 149/1991).

Gráfico 22: Evolución de propuestas favorables (%) por franja costera, 2000-2010



Fuente: Elaboración propia a partir de la información de las demarcaciones y los informes de la Inspección General de Servicios del MARM.

El gráfico anterior no permite afirmar que exista una mejora continuada en esta actividad, muy desigual, pero sí que valores bajos se encuentran en las franjas costeras más turísticas (Canarias en particular) frente a la cornisa norte.

Otras relaciones institucionales

- Las relaciones con los **Ayuntamientos** son variables pero, en general, buenas y en todo caso, no formalizadas; existen fricciones en algunas demarcaciones derivadas de la actividad de deslinde y recuperaciones posesorias. Se reitera la falta de representatividad de las demarcaciones ante las CCLL, al igual que sucede ante la Comunidad Autónoma
- Llama la atención la ausencia de relaciones con **instituciones académicas y científicas**, a excepción de Valencia²¹⁴
- **Ciudadanía**: tanto en Valencia como en Santa Cruz de Tenerife se pone de relieve la impopularidad -por el número de "afectados"- como consecuencia de la aplicación de la LC; son dos de las demarcaciones que más noticias generan en los medios de comunicación este sentido. A juzgar por el seguimiento de los medios efectuado a lo largo del proceso evaluativo, cabe asegurar que algunas demarcaciones (en particular, las dos indicadas) son objeto de una gran presión.

²¹⁴ En Valencia, la Universidad de Cantabria, una de las más activas, ha presentado recientemente (julio 2011) un estudio que formula soluciones para frenar la erosión del litoral entre Burriana y Sagunto en un tramo de 26 Km. que comprende seis municipios de la provincia de Castellón y dos de Valencia.

Se ha podido constatar en las visitas realizadas que se cuida el trato con el público y su atención acarrea un importante volumen de trabajo en algunas demarcaciones.

La difusión o publicidad de las actividades propias de las demarcaciones es escasa por no decir prácticamente nula²¹⁵. Únicamente Cádiz elabora voluntariamente una Memoria anual, práctica que ocasionalmente ha secundado Santa Cruz de Tenerife.

Cuadro 34: Relaciones con Ayuntamientos, instituciones y otros grupos de interés

Otras relaciones	Pontevedra	Asturias	Cantabria	Valencia	Almería	Cádiz	Tenerife	Las Palmas
Ayuntamientos	Buena relación, no formalizada. Conflictos en algunos deslindes	Demoras emisión de informes	Demoras emisión de informes	Variable según Ayuntamiento		Buena relación no formalizadas. Demoras emisión informes	Variable según Ayuntamiento	
Instituciones académicas	No	No, tuvo 3 vigentes hasta 2010 con la Universidad de Oviedo	No	Si. Universidad de Cantabria y Politécnica de Valencia	No	No. Hubo un convenio con la Universidad de Cádiz 2008-2009	No	No
Otros grupos de interés	Clubs de remo, cofradías pescadoras, ecologistas		Conflictos con titulares de terrenos desecados de marismas (Plataforma)	Impopularidad			Impopularidad	

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de las demarcaciones.

IV.6. ADAPTACIÓN A LAS DIRECTIVAS EUROPEAS: DIRECTIVA MARCO DE AGUAS Y DIRECTIVA MARCO SOBRE LA ESTRATEGIA MARINA, Y A LA GESTIÓN INTEGRADA

IV.6.1. Directiva Marco de Aguas

La Directiva Marco del Agua (DMA)²¹⁶ promueve una gestión global e integradora de todas las aguas, estableciendo un marco de protección para el medio acuático en todo su conjunto: aguas superficiales continentales, de transición, costeras y subterráneas.

Transpuesta al ordenamiento español en el año 2003²¹⁷, establece que para cada demarcación hidrográfica²¹⁸ (zona terrestre y marina compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas de transición, subterráneas y costeras asociadas a dichas cuencas), ha de presentarse un plan de gestión y un programa de medidas, con la finalidad de lograr el buen estado de las aguas para el año 2015.

²¹⁵ A nivel de SSCC, en 2008 se ha creado una Unidad de Información al ciudadano de la DGSCM.

²¹⁶ 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.

²¹⁷ Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social que incluye, en su artículo 129, la modificación del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio.

²¹⁸ Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas. Modificado por Real Decreto 29/2011, de 14 de enero (BOE del día 15).

Converge con la LC en las aguas costeras²¹⁹ y de transición²²⁰. Organizativamente, se estructura alrededor de las Confederaciones Hidrográficas en las cuencas hidrográficas que exceden del ámbito territorial de la CA, y en las intracomunitarias, la administración hidráulica que determine la CA. Como el objeto de esta evaluación se refiere al funcionamiento de las demarcaciones de costas, el análisis se centra en las aguas costeras y de transición.

La DGSCM, a través de la División para la Protección del Mar y con apoyo del Centro de Estudios de Puertos y Costas del Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (CEPYC-CEDEX), ha incluido las aguas costeras y de transición en los procesos relacionados con la puesta en marcha de los mandatos de la DMA²²¹ mediante la realización de las siguientes actuaciones:

- Participación en la redacción de la legislación de transposición de la DMA y de la ORDEN ARM/2656/2008, de 10 de septiembre, que aprueba la instrucción de planificación hidrológica que desarrolla los criterios técnicos de la planificación incorporando todas las cuestiones relativas a aguas costeras y de transición, como referente para la elaboración de los planes. Esta Orden reproduce medidas ya contenidas en la LC y estrategias anteriores que, hasta la fecha, no se han implementado

²¹⁹ Aguas costeras: 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.

²²⁰ 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 una notable influencia de flujos de agua dulce".

²²¹ Aunque no se trate de la razón de este apartado, debe repararse en el retraso existente en la elaboración de los Planes Hidrológicos de Cuenca, que debieran haberse aprobado a finales de 2009, y ha sido objeto de carta de emplazamiento por parte de la Comisión europea: una de fecha 4 de junio de 2010 - C (2010/3448) y otra complementaria de 28 de octubre del mismo año. A septiembre de 2011, y puesto que España persiste en este retraso, la Comisión informa a través de su página web que va a llevar en asunto ante el Tribunal de Justicia de la UE. Los incumplimientos han sido también denunciados ante Europa por la asociación "Ecologistas en Acción".

Tabla 35: Orden ARM/2656/2008. Medidas en aguas costeras y de transición

Instrucción planificación hidrológica. Medidas de aguas de transición y costeras	Art. RPH	Carácter
(4) Delimitación DPMT	49	Básica
(5) Incremento servicios de vigilancia (DPMT) y zsp	49	Básica
(6) Recuperación posesoria de DPMT	49	Básica
(11) Planes de contingencia para lucha contra la contaminación marina por hidrocarburos y otras.	52	Básica
(12) Elaboración y puesta en marcha del Plan Nacional de Contingencias de lucha contra la contaminación marina accidental	49	Básica
(14) Eliminación de infraestructuras en DPMT	55	Compl.
(17) Elaboración de la estrategia de sostenibilidad de la costa	55	Compl.
(18) Ampliación de la zsp definida por la LC	55	Compl.
(25) Regeneración de playas	55	Compl.
(27) Creación de un observatorio de la sostenibilidad del litoral español	55	Compl.
(28) Adquisición de fincas por parte de la AGE para su incorporación al DPMT	55	Compl.
(33) Programas de control de las decargas directas e indirectas al mar en aplicación de los convenios internacionales de protección del medio marino	58	Compl.

Nota: En negrita medidas e instrumentos de la LC y/o Estrategias anteriores.
Fuente: elaboración propia.

- Participación en el proceso de transposición de varias Directivas en el ámbito de aguas²²², mediante Real Decreto 60/2011, de 21 de enero, sobre las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas
- Creación de un SIG de la costa española y una base de datos remota de presiones sobre las masas de agua costeras y de transición, está abierta a consulta por parte de las autoridades competentes en planificación²²³
- Prestación de asistencia técnica a las CCAA litorales para el establecimiento de los programas de vigilancia y control de aguas costeras y aguas de transición y elaboración de un manual de diseño de los programas de control del estado de las masas de agua costeras y de transición
- Participación activa en el proceso de planificación hidrológica mediante la asistencia a reuniones de grupos o mesas de trabajo técnicos sobre aguas costeras y de transición dentro del marco de los Comités de Autoridades Competentes. Propuesta de Programas de Medidas competencia de la DGSCM a incluir en los programas de medidas de todos los Planes Hidrológicos
- Participación (a través de la División para la Protección del Mar) en el proceso de validación manual realizada desde el MARM como apoyo al proceso de reporting de los Planes Hidrológicos (reporting

²²² Mediante el RD 60/2011 se incorpora al Derecho español la Directiva 2008/105/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 diciembre de 2008, relativa a las normas de calidad ambiental (NCA) en el ámbito de la política de aguas; y la Directiva 2009/90/CE de la Comisión, de 31 de julio de 2009, por la que se establecen, de conformidad con la Directiva 2000/60/CE –asociada– del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, las especificaciones técnicas del análisis químico y del seguimiento del estado de las aguas. Igualmente, se incorpora el apartado 1.2.6 del anexo V de esta 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.

²²³ En ambos casos, realizado por el CEDEX mediante sendas encomiendas de gestión

art. 13), derivados de la DMA, incluidos en el Sistema WISE (Water Information System for Europe) de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) y que se terminaron en marzo de 2010

En proceso se encuentran las siguientes actividades:

- Participación en la preparación de los planes hidrológicos y en los documentos previos (estudio general de la demarcación, proyecto de participación pública, esquema de temas importantes, etc.)
- Apoyo a las CCAA y coordinación del proceso de Intercalibración europeo a fin de que sean comparables los resultados de la evaluación del estado ecológico a través de los valores obtenidos con los indicadores de calidad biológica. Se está desarrollando la 2ª fase del ejercicio de Intercalibración, que finaliza en 2011, en lo respectivo a aguas costeras y de transición, a través de la DGSCM y con el apoyo del CEDEX.

Es posible concluir este apartado valorando como activa e intensa la participación de la DGSCM en el proceso de implementación de la DMA y de elaboración de los Planes Hidrológicos de Cuenca, en lo relativo a las aguas costeras y de transición, operando en tanto que definición de objetivos ambientales y elaboración de los programas de medidas para su consecución. Ello no obstante, del examen de las memorias de dichos Planes y del peso relativo que los objetivos ambientales y las medidas para las aguas transicionales y costeras tienen respecto al total de las incluidas en los mismos, no puede deducirse que se haya producido o esté en trance de producirse una integración o, cuanto menos, una efectiva coordinación de actuaciones entre las administraciones hidráulica y costera, especialmente en los ámbitos territoriales.

En el transcurso de la evaluación, se ha constatado que la participación de las unidades periféricas de costas en la gestión de las cuencas hidrográficas es muy desigual e incluso, inexistente y escaso su grado de autonomía:

Cinco de las ocho demarcaciones de costa seleccionadas mantienen diversas relaciones con las Confederaciones Hidrográficas o autoridad hidráulica autonómica (según se trate de demarcaciones hidrológicas intercomunitarias o intracomunitarias). Con excepción de Cádiz y Canarias (Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas), las demás participan en mayor o menor medida en la elaboración de los planes hidrológicos de cuenca y en las reuniones que se celebran. Participación que es bastante desigual (Valencia es una de las más activas, según se informa), no parece esté formalizada y que en muchos casos, se limita a aportar obras e inversiones competencia de las demarcaciones de costas (Pontevedra y Asturias).

En cualquier caso, las propuestas integradas en los planes hidrológicos han de ser previamente aprobadas por la División de Protección del Mar de la DGSCM (a la que también le corresponde la implementación de la DMEM).

Cuadro 36: Grado de participación de las Demarcaciones en los planes hidrológicos de cuenca, 2011

AGUAS (DMA)	Pontevedra	Asturias	Cantabria	Valencia	Almería	Cádiz	Tenerife	Las Palmas
Autoridad hidráulica CA (DH Intracomunitaria)	Reuniones y contactos con la DH Galicia-Costa, relacionado con obras a incluir	No existe DH intracomunitaria-						Sin relación con los Consejos Insulares de Agua
Confederaciones hidrográficas (DH intercomunitaria)	Reuniones y contactos con la DH Miño – Sil con obras a incluir	Aporta medidas e inversiones, además de propuestas en reuniones de carácter general para todos los agentes implicados	Participa en reuniones Oficina de Planificación de la CHC y oficina de la Participación de la Consejería Medio Ambiente Gobierno de Cantabria	Participa muy activa CH Júcar: desarrollo tareas y reuniones periódicas de trabajo	Participa elaboración plan hidrológico	Sin relación	No existe DH	

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de las demarcaciones.

Llama la atención que las dos administraciones responsables de la gestión del DPH y DPMT tengan tantas dificultades para avanzar en esta coordinación y gestión integrada de ecosistemas que, como los hídricos y los litorales, presentan tantas relaciones y continuidad.

A nivel institucional, la presencia de la administración costera en los Comités de Autoridades Competentes, previstos en la DMA como órgano de cooperación de las demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias, cuando se da²²⁴, no se refleja en un diseño de actuaciones compartidas ó cuanto menos coordinadas en la consecución de los objetivos ambientales. Cabe considerar un avance la incorporación de las demarcaciones y servicios provinciales de costas en los Consejos del Agua de las demarcaciones hidrográficas (órgano de participación pública en el proceso planificador): la nueva regulación²²⁵ aprobada recientemente incluye entre sus vocales a representantes de las “unidades periféricas” de costas. No obstante, el Consejo del Agua de la demarcación no deja de ser un órgano consultivo en el que participan todas las autoridades implicadas (representantes de autoridades portuarias y capitanías marítimas). En cualquier caso, y en la medida que su constitución efectiva se llevará a cabo transcurrido tres meses, resulta imposible anticipar una valoración sobre dicha participación.

²²⁴ No consta la representación en el Comité de Autoridades Competente correspondiente de ninguna de las ocho demarcaciones de costas seleccionadas. Únicamente, la Demarcación de Costas de Cantabria informa que participa en las reuniones convocadas.

²²⁵ Durante los meses de noviembre y diciembre de 2011 se han publicado en el BOE nueve Reales Decretos del Consejo de Ministros que con los números: 1364,1365, 1366 y 1389/2011, de 7 y 14 de octubre (BOE 1 de noviembre), establecen la composición, estructura y funciones de los Consejos del Agua de las demarcaciones hidrográficas del Duero, del Miño-Sil, del Ebro y del Guadiana. RD 1598/2011, de 4 de noviembre (BOE de 7 de diciembre), regula el Consejo del Agua de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir. RD 1626, 1627, 1704 y 1705, de 14 y 18 de noviembre (BOE 8 y 9 de diciembre), regulan los Consejos de Agua de las Demarcaciones Hidrográficas del Cantábrico Oriental, Cantábrico Occidental, Tajo y Segura, respectivamente. Quedan así establecidos los Consejos del Agua de las demarcaciones hidrográficas intercomunitarias y compartidas con otros países (salvo la del Júcar).

En definitiva, la experiencia deducida del análisis de las políticas comparadas en Estados similares al español pone de relieve la relevancia de configurar culturas de gestión acorde con la naturaleza de las nuevas demandas sobre las aguas litorales y sobre la costa y que exige un mayor grado de integración de las actuaciones de ambas administraciones. Una nueva función pública en la que, junto a los conocimientos técnicos pluridisciplinarios de partida, se habiliten capacidades y habilidades para gestionar usos sociales potencialmente conflictivos, incluyendo la participación en la gestión de los propios actores en conflicto.

IV.6.2. Directiva Marco sobre la Estrategia Marina

Esperanzador resulta el impulso para la protección ambiental del medio marino propiciado por la Directiva 2008/56/CE transpuesta con la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino²²⁶ y en pleno proceso de implementación.

Actualmente, el MARM está trabajando en las normas de creación y regulación de la Comisión Interministerial de Estrategias Marinas²²⁷ y de los cinco Comités de Seguimiento de las Estrategias Marinas (uno para cada Demarcación). Respecto de estos Comités, a principios de 2012 se prevé el inicio de conversaciones entre el MARM y las CCAA para constituir estos órganos adecuadamente, para que estén plenamente operativos de cara al diseño de los programas de seguimiento de las estrategias marinas.

En cuanto al trabajo técnico de preparación de las estrategias marinas, el **calendario** para su elaboración y aplicación establecido en la Ley 41/2010 estipula los siguientes plazos²²⁸:

- La evaluación inicial, la definición del buen estado ambiental y la definición de objetivos ambientales se deben completar antes del 15 de julio de 2012
- Los programas de seguimiento se deben elaborar y aplicar antes del 15 de julio de 2014
- Los programas de medidas se deben elaborar en el año 2015 y aplicarse en el año 2016.

La División para la Protección del Mar de la DGSCM, encargada de la implementación de la DMEM, está acometiendo las tareas que se deben completar **en julio de 2012**.

Se está llevando a cabo la evaluación inicial de estado ambiental actual y del impacto de las actividades humanas en el medio marino de cada demarcación y el análisis económico y social y del coste que supone el

²²⁶ La Ley 41/2010, de 29 de diciembre.

²²⁷ A la fecha de finalización de este Informe, el proyecto de RD por el que se crea esta Comisión Interministerial ya ha recibido el visto bueno de los departamentos ministeriales y ha sido enviado a informe del Consejo de Estado.

²²⁸ El calendario de la DMEM se recoge en el Anexo 2. Calendario que también incluye la Ley de transposición 41/2010, conforme se refleja en el Capítulo II de este Informe.

deterioro del mismo, para lo que se ha creado un grupo de trabajo técnico denominado "Grupo Español de Estrategias Marinas", integrado por todas las unidades del MARM que trabajan en temas relacionados con el medio marino y en el que participan, además, el IEO y el Centro de Estudios de Puertos y Costas del CEDEX (CEPYC-CEDEX), organismos con los que el MARM mantiene encomiendas de gestión para la elaboración de las estrategias marinas.

La evaluación del estado se basará en los criterios e indicadores fijados por la Comisión Europea²²⁹ para cada uno de los once descriptores establecidos en la DMEM y en la Ley 41/2010²³⁰.

Para el estudio de presiones e impactos, el CEPYC-CEDEX está elaborando un inventario de las presiones de las actividades humanas que se llevan a cabo en el medio marino, basado en la lista de presiones e impactos del Anexo I de la Ley 41/2010.

La evaluación inicial estará apoyada en un Sistema de Información Geográfica (SIG) específico para las estrategias marinas, en el cual se centralizará toda la información relativa al estado ambiental del medio marino y a las presiones e impactos²³¹.

Paralelamente y en coordinación con el estudio de presiones e impactos, se está llevando a cabo el análisis socioeconómico de la utilización del medio marino y del coste que supone el deterioro del mismo.

Todos estos trabajos, además, se complementan con las tareas de coordinación en las que la División para la Protección del Mar participa en grupos europeos y en convenios internacionales, ya que la DMEM obliga a garantizar la coherencia de las evaluaciones en cada región marina. En este sentido, se han atendido las reuniones de los grupos creados por la Comisión Europea y los derivados de Convenios Internacionales (ICG-MSFD de OSPAR y Grupo de Expertos del "Ecosystem Approach" del Convenio de Barcelona).

Los resultados de la evaluación inicial permitirán al MARM definir, para cada demarcación marina, un conjunto de características correspondientes al buen estado ambiental y proponer una serie de objetivos ambientales e indicadores asociados, elaborando, con todo ello, un borrador consolidado de la evaluación inicial que, junto con la definición del buen estado ambiental y la propuesta de objetivos ambientales, se pueda someter a consulta de las diferentes administraciones, organizaciones y público en

²²⁹ Decisión 2010/477/UE de 1 de septiembre de 2010.

²³⁰ Los once descriptores son: biodiversidad, especies autóctonas, especies comerciales, redes tróficas, eutrofización, fondos marinos, condiciones hidrográficas, contaminantes, contaminantes en el pescado, basuras marinas y ruido submarino.

²³¹ Este SIG resulta clave para priorizar la evaluación en zonas que se seleccionen bien por su valor ecológico, bien por las presiones humanas a las que están sometidas o bien por ser zonas para las que se dispone de información relevante. Para su elaboración se ha creado un grupo de trabajo específico de cartografía marina liderado por el IEO y en el que participan el CEDEX y todas las unidades del MARM que disponen de datos marinos.

general. Una vez que se hayan incorporado las aportaciones recibidas y aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros, se podrá informar a la Comisión Europea, cumpliendo con el plazo estipulado de julio de 2012.

Los siguientes pasos previstos son:

- Para **2014**, la puesta en marcha de los programas de seguimiento que permitan evaluar la consecución del buen estado ambiental del medio marino
- En **2015**, se ha de acometer la elaboración, en colaboración con las CCAA litorales y el resto de las administraciones públicas implicadas, de un programa de medidas de 6 años de duración para cada demarcación marina con el objetivo de lograr o mantener su buen estado ambiental y que debe de ponerse en marcha en 2016. Cada una de las estrategias marinas, que incluirá el correspondiente programa de medidas, se aprobará por Real Decreto. Es en esta etapa "ejecutiva" de las estrategias marinas cuando se debe intensificar la labor de coordinación de las administraciones públicas, para garantizar que cada una de ellas, en el ejercicio de sus competencias, aplica las medidas adecuadas para garantizar el buen estado del medio marino.

Esta tarea de coordinación, imprescindible en sí misma, no agota las necesidades institucionales que se derivan del desarrollo de la Ley 41/2010. La configuración de este nuevo ámbito de actuación para las administraciones públicas debe ser concretada en una propuesta de organización administrativa coincidente con las zonas marinas establecidas en su artículo 6.1, pero no ha sido abordada ni siquiera con ocasión de definir las funciones que le corresponden a la AGE en el artículo 27.

Esa impostergable tarea abre asimismo una oportunidad para proponer una organización territorial para el ejercicio de las competencias de la AGE sobre las zonas costeras que tenga en cuenta la necesaria interrelación de los sistemas litorales y los marinos, superando así la obsolescencia de la división provincial (en su origen, regional) de la administración periférica, tal y como está configurada y con la que no guarda relación. A título ilustrativo, la siguiente tabla refleja la correlación entre la administración costera actual y el ámbito de las demarcaciones marinas, dándose la circunstancias que la Demarcación de Costas en Andalucía Atlántico (Cádiz) participa de dos demarcaciones marinas: de la Sudatlántica y Estrecho y de la demarcación marina de Estrecho y Alborán.

Cuadro 37: Demarcaciones y servicios provinciales de costas incluidos en el ámbito de las demarcaciones marinas

Demarcaciones de Costas	Servicios Provinciales de Costas	DEMARCACIONES MARINAS
Andalucía –Atlántico (Cádiz)	Huelva Sevilla	Sudatlántica
Andalucía –Atlántico (Cádiz) Andalucía-Mediterráneo (Málaga)	Granada Almería	Estrecho y Alborán
Murcia		
Baleares		
Valencia (Valencia)	Alicante Castellón	Levantino- balear
Cataluña (Barcelona)	Girona Tarragona	
Canarias (Las Palmas de Gran Canaria)	Santa Cruz de Tenerife	Canaria
Cantabria		
Galicia (A Coruña)	Lugo Pontevedra	Noratlántica
Asturias		
País Vasco (Vizcaya)	Guipúzcoa	

Fuente: elaboración propia.

Además de una reorganización administrativa sujeta a criterios de ámbito material de actuación más que al de organización territorial del Estado, el cumplimiento del calendario para la elaboración y aplicación de las estrategias marinas va a exigir: a) un esfuerzo de coordinación de las autoridades competentes que se pretende asegurar a través de la prevalencia de las correspondientes estrategias marinas y b), contar con una dotación organizativa de alto nivel de capacitación técnica que incluya un activo papel de las entidades académicas y de investigación que aseguren la disposición del mejor conocimiento científico en cada momento.

- a) La **coordinación** parece suficientemente garantizada por la reserva a favor del Gobierno de la Nación para aprobar directrices comunes a todas las estrategias marinas que garanticen la coherencia de sus objetivos en temas tan importantes como la Red de Áreas Marinas Protegidas, los vertidos en el mar ó los aprovechamientos energéticos marinos, entre otros, gozando en todas ellas del atributo de normativa básica de la prevista en el art. 149.1.23º de la CE.
- b) En cuanto a la **capacitación** de los administradores del medio marino, en el transcurso de la evaluación se ha constatado el escaso y dispar, en ocasiones nulo, grado de conocimiento de la DMEM por parte del personal de las ocho demarcaciones seleccionadas, que obedece más a un interés personal que a una formación sobre los nuevos retos a los que se pueden enfrentar para su implementación²³². Cabe afirmar que se percibe como algo absolutamente ajeno, que “no va con ellos”; además, se sostiene que no es una estructura administrativa preparada para otros

²³² De hecho, ha sido puntual la referencia al escrito que con fecha 22 de diciembre de 2010, la DGSCM dirigió a todas las demarcaciones y servicios provinciales de costas, informando –entre otros puntos- sobre las actuaciones que la División para la Protección del Mar estaba llevando a cabo para la implementación de la DMEM y en relación con la DMA.

cometidos distintos de la mera gestión de la franja terrestre del DPMT ni organizativamente, ni por preparación. A la pregunta formulada sobre su grado de adecuación, la respuesta más común ha sido falta de medios y personal con formación específica. Es obvio que constituye un ámbito totalmente ajeno al que vienen gestionando (gestión en tierra sin gestión en mar). La intensa actividad desplegada a nivel de SSCC para la implementación de la DMEM carece de reflejo en las unidades periféricas.

C) EXPERIENCIAS COMPARADAS EN MATERIA DE PROTECCIÓN DEL LITORAL

IV.8. EXPERIENCIAS COMPARADAS EN MATERIA DE PROTECCIÓN DEL LITORAL²³³

Es objeto de este apartado examinar las prácticas de gestión costera en aquellos Estados que, bien por su proximidad en la cultura administrativa, bien por la similitud en su forma compuesta y siempre por la importancia del litoral en su territorio y en su economía, puedan ser comparados con las prácticas que han sido examinadas en el desempeño de las funciones que le corresponde a la administración periférica de costas en España. Para ello, se han seleccionado un conjunto de variables de gestión e intervención en la costa que hacen más fácil la comparación y cuyo detalle se contiene en el Anexo 15.

IV.8.1. Política costera

En buena parte de los Estados estudiados se han generado procesos de políticas públicas al más alto nivel. Con formulación de una política explícita se encuentran Canadá, Nueva Zelanda, Australia y varios de sus Estados, y la mayor parte de los Estados del litoral de Estados Unidos.

El lanzamiento de las políticas costeras deriva de su entrada en la agenda pública, hasta el punto que puede establecerse una clara relación entre el vigor de las políticas costeras y la importancia de los problemas de la costa en la opinión pública y la densidad asociativa en su defensa.

Destacado papel han tenido en el desarrollo de estos procesos de políticas públicas los enfoques de cooperación y colaboración entre instituciones y entre los sectores público y privado, adoptando una perspectiva de gobernanza del litoral que está redundando en avances muy superiores a los que producen los enfoques tradicionales. Uno de los principios básicos de una gestión integrada viene constituido precisamente por la cooperación y coordinación.

²³³ Este apartado es una síntesis del estudio encargado para esta evaluación al profesor Juan M. Barragán Muñoz, titulado "Mirando fuera para inspirarnos dentro: necesidad urgente de una política de gestión integrada de áreas litorales en España" (2011).

Parece observarse una regularidad, según la cual los países con administraciones más consolidadas enfatizan las actuaciones de organización y coordinación institucional, mientras que aquellos otros en un estadio menos desarrollado prestan más atención a la gestión de los recursos. Desde el punto de vista temático, los primeros, además, suelen incluir en la agenda GIAL o GIZC (Gestión Integrada de Áreas Litorales ó Gestión Integrada de Zonas Costeras) el tratamiento conjunto con las cuencas hidrográficas y el medio marino con formas de organización administrativa asimismo integradas.

En Estados Unidos, tiene su origen en diversos desastres ecológicos en la década de los 60, y se inicia con la Ley de Gestión Costera de 1972 (*Coastal Zone Management Act of 1972*) que solo con la modificación introducida por la Ley de 2009, ha venido regulando la gestión costera, descansando fundamentalmente en un sistema de acuerdos voluntarios entre la Federación y los Estados competentes en ordenación del litoral y medio ambiente en la que la primera fija unos objetivos nacionales/federales, articulando un sistema de incentivos para los planes de gestión costera que los incorporen. Con este panorama, la coordinación y cooperación es esencial y se recoge en la propia ley.

En Australia, la iniciativa parte del Primer Ministro que, en 1991, encarga a una comisión de expertos constituida ad hoc la elaboración de un informe que presenta en 1993²³⁴. El caso de la política costera de Australia puede resultar ilustrativo para un sistema de gobierno multinivel como el de España, ya que implica todos los niveles de gobierno y distingue la gestión de asuntos costeros de perspectiva nacional de la gestión de asuntos costeros que exigen acuerdos complementarios. Se establece un marco único en el que cada nivel de gestión asume su responsabilidad y participa.

En los Estados de la UE, son la dinámica y los procedimientos comunitarios quienes marcan la secuencia de entrada en la agenda, promulgación de la norma en su caso y, en fin, implementación de la política de acuerdo a un calendario normalizado y de aplicación similar en todos ellos.

Francia muestra un interés temprano a partir de un informe redactado por un grupo de estudios de 1973 (Informe Piquard), que da lugar a la adopción en 1976 de unas directrices que recogían los principios que se propugnaban desde los organismos internacionales: freno a la expansión urbanística en el litoral, protección de humedales y dunas, ..

La iniciativa en Reino Unido parte del legislativo (1991 y 1992), con una desigual respuesta por parte del ejecutivo.

Otros países con política costera más reciente son: Namibia, con un interesante proceso participativo de elaboración, y Nueva Zelanda, en que destaca las facilidades otorgadas para posibilitar la participación pública.

²³⁴ Resource Assessment Commission Australian Government, 1993. Coastal zone inquiry. Final report.

IV.8.2. Marco normativo

A nivel europeo, ningún país dispone de normativa específica para la gestión integrada de zonas costeras –GIZC- (o GIAL); por el contrario, la normativa es abundante y se encuentran normas procedentes de la tradición de ordenación del territorio y, más recientemente, normas para la ordenación del litoral:

- En Reino Unido, la normativa aplicable se hace complementando la normativa urbanística con la ambiental y de protección de espacios naturales
- En Alemania, la normativa (2006) se adapta a la propia europea
- En Portugal, se aprueba una norma en 1993, a partir de la cual se dictan Planes de Ordenación de la Orla Costera, por tramos de costa, acompañados de una Comisión Técnica formada por representantes de los sectores afectados, pese a tratarse de un país centralizado
- La normativa francesa, de 1986, es muy similar a la española

Para aquellos Estados que disponen de una Constitución escrita (infrecuente en aquellos de tradición de la “common law”), solo Brasil tiene un asiento constitucional parecido al español, aunque sin el mismo grado de protección jurídica, al otorgar a las costas carácter de “patrimonio nacional” lo que, teóricamente al menos, no le excluye del tráfico mercantil.

Disponen de ley federal/nacional sobre gestión integrada: Estados Unidos (1972), Sudáfrica (2007), Indonesia (2007) y Brasil. En Australia varios Estados tienen su propia ley (Nueva Gales del Sur, Queensland y Victoria). Brasil, inspirada en EEUU, delimita y concreta las competencias atribuidas a nivel de administración.

La ley estadounidense de 1972 dibuja un modelo descentralizado e integrado de gestión, de carácter voluntario incentivado económicamente, en el que crea espacios de encuentro sin establecer obligaciones de modo imperativo. Se centra en procedimientos para la financiación y apoyo a los Estados (fondos/préstamos o subvenciones federales y asistencia técnica) para programas encaminados a cumplir con la Ley Federal, que fija los objetivos estratégicos, pero no los específicos, competencia de los estados. Exige requisitos a los Programas de gestión costera estatales de fondo o contenido y de base institucional; cualquier iniciativa federal deberá tener en cuenta si dicha actuación es coherente con el Programa de gestión de zona costera del estado en cuestión (*federal consistency*). Ahora bien, esta libertad y voluntariedad conlleva que existan estados implicados en su gestión costera y estados sin interés en la misma.

La mayoría de los países estudiados de tradición jurídica anglosajona que disponen de una ley conceden una importancia fundamental a la cultura del acuerdo y la participación voluntaria de la sociedad civil (es emblemático el papel de "The National Trust" al respecto en Reino Unido): una parte muy importante está dedicada a asentar los principios de cooperación entre instituciones y la gobernanza y la participación de la sociedad civil en la gestión costera por lo que puede afirmarse que la misma se ha convertido en un sector de avanzada en el desarrollo de la democracia participativa. Al contrario que los de tradición "continental", como Francia y España, en los que pesa más la dimensión normativa y reglamentista.

No obstante lo anterior, en los últimos años la mayoría de los Estados se orientan a incorporar leyes para la gestión integrada de sus zonas costeras siguiendo las recomendaciones de los principales organismos internacionales y superando la visión parcelada de las intervenciones sectoriales así como las competencialistas en los Estados compuestos.

En la elaboración de normas para el impulso a la Gestión Integrada se pueden adoptar diversos enfoques (Cullinan, 2006):

- enfoque "nacional", en el que la ley se concibe para implementar la política (EEUU)
- "enfoque desde el desarrollo sostenible": la ley se concibe como parte de la estrategia de desarrollo sostenible (Suecia y Nueva Zelanda)
- enfoque de "ordenación del territorio" (Francia)
- enfoque de "regiones especiales", de aplicación a áreas o regiones singulares (áreas turísticas, humedales,..).

Aunque es difícil determinar grados de eficacia en la adopción de una u otra vía, las experiencias más exitosas parecen aconsejar la primera opción cuando se trata de introducir ex novo una política de gestión integrada, sin perjuicio que, posteriormente, se puedan adoptar enfoques más precisos como el de "regiones especiales" (en España, p.e., para regiones con un sector turístico con mucho impacto sobre el litoral y necesitado de un reposicionamiento de su oferta). El enfoque desde el desarrollo sostenible supone elevados niveles de conciencia pública e institucional y el enfoque de ordenación de territorio no ha arrojado resultados positivos.

En general, en el contexto europeo, la mayoría de los países poseen una normativa dispersa y compartimentada sobre zonas costeras como se ilustra en el análisis detallado de este Informe y que se resume en: i) normas sobre ordenación del territorio y ii) normas sobre ordenación del litoral. En ningún caso se dispone en los países europeos de normas específicas sobre gestión integrada.

Como referencia normativa a nivel internacional, hay que destacar el "Protocolo relativo a la GIZC del Mediterráneo", que, como se ha venido reiterando a lo largo de este Informe de evaluación, constituye el primer

instrumento jurídico internacional obligatorio sobre gestión integrada de zonas costeras, en vigor desde el 24 de marzo de 2011.

IV.8.3. Instrumentos de intervención para una gestión integrada

Para una mejor comprensión, se relacionan a continuación los principales instrumentos encontrados, haciendo mención, en su caso, de alguna particularidad en algún Estado.

Hay que destacar, en primer lugar, que la política costera, con independencia de las competencias que cada nivel tenga atribuida, se considera una política nacional o federal, seguramente a causa de la importancia que los problemas del litoral van cobrando en la opinión pública. Esa naturaleza se concreta en la formulación de un conjunto de principios y objetivos poco numerosos, pero fuertemente difundidos y socializados entre la población.

Lo más general que se encuentra es la existencia de programas de gestión costera integrados a cargo de los Estados ó segundo nivel de gobierno (regional) que integran temas muy diversos que van desde la gestión de los recursos litorales, la protección de ecosistemas frágiles y esenciales (como dunas, estuarios, etc.), el control de fuentes de contaminación terrestre y marina, el cambio climático hasta temas de gestión como los de capacitación, información, seguimiento y evaluación.

La financiación de estos programas, además de los recursos habilitados por el propio Estado, son objeto de apoyo federal a través de sistemas de incentivos, subvenciones, etc.

En buena parte de los Estados (Francia, Reino Unido,..), existen instrumentos destinados a desprivatizar o excluir del tráfico mercantil tramos de costa que por albergar especiales valores ecológicos y/o paisajísticos, por presentar riesgos de pérdida o degradación de la funcionalidad de sus ecosistemas ó, sencillamente, para facilitar el acceso de los ciudadanos para su libre disfrute. En ocasiones, tal desprivatización forma parte del establecimiento de regímenes específicos de protección de espacios naturales y en otras como la reseñada para Reino Unido, son terrenos privados mantenidos en buen estado de conservación para garantizar y posibilitar su acceso público.

IV.8.4. Instituciones GIAL (GIZC)

Lo primero a destacar es que ninguno de los Estados analizados dispone de una institución exclusivamente competente para decidir políticas costeras.

En el **nivel federal o nacional:**

- Estados Unidos dispone de agencias con competencias en costas, destacando, dentro de la *National Oceanic and Atmospheric Administration*, la OCRM (Oficina para la Gestión de los Recursos Costeros y Oceánicos) en la que radica la División de Programas Costeros que gestiona el programas ya comentado, que sirve de apoyo y complemento a los programas de gestión costera de los Estados, abarcando a 34 de los 35 existentes y a más del 99% de su litoral. Es competente, asimismo, para la gestión y administración de la energía térmica del Océano.
- En Francia, el *Conservatoire des Espaces Littoraux et de Rivages Lacustres* (institución pública de carácter administrativo creada en 1975) es competente para la adquisición de fincas, ya sea a través del ejercicio del derecho de retracto, bien por el de la potestad expropiatoria (más infrecuente), además de donaciones y herencias, garantizando la intransmisibilidad de los bienes adquiridos. Requiere del acuerdo del municipio donde radique el bien a adquirir. Sus ámbitos de actuación son:
 - ambientes amenazados por la presión urbanizadora
 - terrenos abandonados degradados
 - lugares difícil acceso buscando una representación equilibrada tanto desde el punto de vista geográfico como del ecosistémico.

Gestiona una superficie superior a 125.000 hectáreas, con 861 km de costa (aproximadamente 10% del litoral del país), con un presupuesto para 2011 cifrado en torno a los 30 millones de euros, de los cuales 25 son para la compra y conservación de terrenos.

También en Francia, se encuentra el Consejo Nacional del Litoral, constituido en 2005 a partir de la Ley de Desarrollo Rural como órgano de asesoramiento del Gobierno y en estrecha relación con el *Conservatoire*.

- En Reino Unido, la *Countryside Comission* creada en la década de los 90, impulsa los *Heritage Coasts* en tramos costeros sin infraestructuras ó áreas urbanizadas en las costas de Inglaterra y Gales (Escocia cuenta con su propia institución). Deben ser declarados de acuerdo con las administraciones locales e incorporados a su planeamiento, junto con un sistema de incentivos o compensaciones por las limitaciones de rentas potencialmente derivadas de las restricciones que imponen al desarrollo urbanístico local.

También se puede citar *The National Trust* ya referido anteriormente, que se constituye como una institución privada sin ánimo de lucro para la conservación de espacios de interés social financiada por las aportaciones de sus socios y donaciones. Destaca, asimismo, el *National Coastal Forum* (en Inglaterra y Gales), integrado por los Grupos costeros y otras instituciones con la finalidad de realizar debates de carácter estratégico sobre los problemas costeros sobre los que pueden hacer recomendaciones a la Agencia de Medio Ambiente.

A **nivel regional o subnacional** encontramos instituciones de importancia en algunos estados de EEUU y de Australia. Así, por ejemplo, en California y Victoria, respectivamente.

Por último, también aparecen **instituciones singulares**, generalmente vinculadas a accidentes geográficos (bahías, estuarios) o áreas metropolitanas (Sidney).

IV.8.5. Formación/capacitación de gestores y administradores

Es este un capítulo netamente diferenciador del abordaje de la gestión integrada en los países anglosajones respecto del resto de países. En una doble dimensión, la de formación de gestores y la de capacitación de la sociedad civil para hacer efectivos los derechos de participación en la gestión costera.

En cuanto a la primera destaca, junto a la multidisciplinariedad precisa para el conocimiento de ecosistemas complejos a partir de titulaciones convencionales (ingenieros civiles, geólogos, biólogos, etc...), reunir una serie de habilidades y conocimientos como el análisis estratégico y los procesos políticos, el conocimiento del funcionamiento de ecosistemas, capacidades de interlocución y mediación de conflictos de usos, hasta el conocimiento de la cultura y la historia locales.

Las herramientas más utilizadas al servicio de esta función son las guías y manuales para la gestión costera.

En cuanto a la segunda dimensión, destacan las experiencias de los grupos costeros de Inglaterra y Gales en los que la participación de los grupos sociales junto a los representantes de las administraciones implicadas se produce en las áreas de gestión del borde costero, vigilancia de la costa, planificación e inversión y difusión de buenas prácticas.

IV.8.6. Información, conocimiento, educación y participación pública

En materia de información, hay que resaltar la importancia de las páginas web de gran calidad informativa y elevado grado de transparencia (EEUU, Francia). También el papel creciente de los Observatorios, de los que son ejemplo de buenas prácticas los de Inglaterra y Francia, así como los boletines periódicos y las guías ciudadanas en algunos Estados de USA (Oregón).

En el dominio de la gobernanza, destacan la existencia de indicadores de proceso y resultado junto a la evaluación periódica de los programas estatales que sirve de orientación para la asignación de las ayudas, que se acompaña de la publicidad del informe resultante, de fácil accesibilidad.

Tal vez la dimensión más novedosa sean las experiencias de asociación de las universidades y centros de enseñanza e investigación con las comunidades costeras ("*Sea Grant*" en EEUU o la red internacional "*Coastwatch Europe*").

En materia de participación pública, las directrices GIZC del Consejo de Europa²³⁵, señalan como "esencial" el proceso participativo a través de instrumentos diversos como cuestionarios y encuestas, líneas telefónicas, internet, audiencias públicas.

Por su parte, el artículo 14 del Protocolo GIZC para el Mediterráneo establece la obligación de garantizar la participación de los interesados en las fases de formulación y aplicación de las políticas costeras.

En esta materia también destaca la fuerza de la tradición de las audiencias públicas en el derecho anglosajón que incorpora además la participación de los interesados en los procesos de evaluación de las políticas; en EEUU la audiencia pública se garantiza a través de su ley de 1972. Proceso participativo que prevén otros países, como la República Sudafricana, Australia o Nueva Zelanda. Usualmente, se canaliza a través de foros costeros.

²³⁵ "Código Europeo de Conducta para las Zonas Costeras" (1998). Consejo de Europa.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

V.1. Formulación y planificación de las intervenciones en la costa

Sobre la pertinencia de las intervenciones públicas para la protección del litoral

La identificación de los problemas en la costa española da origen, en 1988, a uno de los hitos más destacados de intervención pública: la promulgación de la Ley de Costas, que parte del deterioro medioambiental, agudizado por la concentración de población y la permisiva privatización de la costa, así como por el incremento de la actividad económica en esta franja.

La Ley de Costas, de julio de 1988, que establece un régimen jurídico para la protección de los bienes integrantes del DPMT y conforme al mandato del art. 132.2 de la CE, centra su atención en la "ribera del mar". Con el objeto de garantizar el uso y acceso público a la costa y su protección ambiental atribuye a la administración costera, ya configurada en 1986 a nivel periférico, las competencias de gestión sobre una parte del territorio calificado como DPMT.

Partiendo de la identificación del problema, la intervención regulatoria resulta pertinente, ya que el "coste de no actuar" sobre el litoral habría supuesto un mayor grado de ocupación que el actual y el efecto sobre el conjunto de los ecosistemas que lo integran hubiera sido aún más devastador dado que las intervenciones en la costa se han caracterizado por un enfoque más económico que ambiental.

Aunque los problemas detectados en la costa son comunes a todos los países, el litoral en España presenta específicas particularidades: reparto desequilibrado de la población, infraestructuras, equipamientos y capacidad productiva muy concentradas en la zona litoral, exagerado protagonismo del sector de la construcción inmobiliaria, insuficiente concienciación social sobre la necesidad de conservar los ecosistemas litorales y sus servicios, peso muy elevado de la actividad turística vinculada al modelo sol y playa en el PIB y en la población activa, Estado descentralizado e insuficiente cooperación institucional y débil participación pública, así como los efectos perceptibles del cambio climático.

Los análisis de esta evaluación evidencian que los problemas de la costa persisten, a pesar del valor que se reconoce a las intervenciones regulatorias, y se han agudizado, derivando hacia:

- Un escenario de **insostenibilidad económica**: la enorme cantidad de capital invertido (e inmovilizado) en segunda vivienda e infraestructuras supone un drenaje de inversiones para educación y servicios básicos y en investigación, desarrollo e innovación, y los

sectores productivos de mayor competitividad económica y rentabilidad social, lo que ha debilitado gravemente las capacidades de competir de nuestro país.

El propio sector turístico comienza a sufrir el deterioro territorial y la masificación del territorio litoral, perdiendo competitividad progresivamente frente a otros destinos, en territorios más vírgenes y atractivos.

- Un escenario de **insostenibilidad ambiental**, con efectos irreversibles sobre el recurso suelo, con concentraciones crecientes de consumos de energía y agua no compatibles con la estabilidad del modelo, con pérdidas graves de biodiversidad y con gravísimos impactos en el medio natural y en el paisaje.
- Un escenario de **insostenibilidad social**, con una disminución progresiva de complejidad funcional y social, falta de equipamientos y riesgo creciente de pérdida de cohesión social, debido a la rapidez de los cambios que impiden una adaptación suficiente a los mismos.

Si se mantiene la tendencia actual pronto se alcanzará un punto de no retorno respecto a un patrimonio que pertenece a todos y que es preciso preservar para las generaciones venideras.

RECOMENDACIÓN PRIMERA

El alto grado de ocupación de las costas y el amplio impacto del sector inmobiliario y turístico, el reparto competencial en el litoral, la crisis económica y el calentamiento global que está obligando a revisar las estrategias, así como las obligaciones derivadas del cumplimiento de las Directivas de la UE y del Protocolo GIZC del Mediterráneo y la conflictividad entre actores con distintos intereses, son cuestiones contextuales que deberían abocar a un diseño más integrado de estas intervenciones públicas.

La protección del litoral no ha alcanzado la relevancia que merece en la **agenda** pública ni en la mediática y aún menos en la atención de la opinión pública, incluso por la propia población del litoral. A ello ha contribuido también la escasa atención que los partidos políticos han dedicado al problema y la insuficiente iniciativa de las CCAA litorales.

Una parte esencial del problema y específica de nuestro país es la concurrencia competencial sobre el litoral que es fuente permanente de conflictos entre el Estado y las CC.AA. Prueba de ello son los recursos sustanciados ante el TC.

Además, estas intervenciones cuentan con grupos de **actores** con intereses contrapuestos y una concepción de la costa muy diferente:

- Por una parte, los movimientos ecologistas y universidades y medios científicos y de investigación que tratan de preservar por

encima de todo y con una perspectiva medioambiental los espacios naturales

- Por otra, el sector empresarial que con una visión más economicista considera la costa como una infraestructura de riqueza y potencialidad económica que no debe desperdiciarse ni limitarse.

Junto a ellos, han surgido grupos que plantean conflictos respecto a la aplicación de Ley de Costas, como las asociaciones de propietarios y afectados que contraponen sus derechos de propiedad previos a la promulgación de la LC, con el apoyo, en ocasiones, de algunos partidos políticos e instituciones comunitarias, ignorando su carácter de bien público que le confiere el artículo 132.2 de la CE.

RECOMENDACIÓN SEGUNDA

La conflictividad plantea a los responsables del diseño de las políticas de protección del litoral y del DPMT la necesidad de una mediación y planificación de estas políticas que, sin merma de los intereses particulares, debería propiciar la concienciación de la protección de los bienes públicos. De la misma manera, las líneas estratégicas deberían favorecer el desarrollo económico siempre que no colisione con los valores ambientales.

Aunque con cierto retraso en abordar estos problemas, el enfoque sobre el que actúan estas políticas ha ido ampliándose de la costa al resto de los bienes que integran el DPMT. Por lo que se refiere al **medio marino**, y por impulso de la UE (DMEM), las intervenciones públicas empiezan a considerar los crecientes factores de amenaza que pesan sobre los ecosistemas marinos en general y en particular, sobre los que afectan las aguas territoriales y la zona económica exclusiva bajo jurisdicción del Estado. En España, el cumplimiento de las directrices europeas se plasma en Ley 41/2010.

Especial consideración merece la atención prestada al medio marino por el Derecho Internacional, por ejemplo, el Convenio de Barcelona de 1976, del que deriva la primera regulación de gestión integrada de las zonas costeras, que lleva a un abordaje más integral de estas intervenciones cuyo mejor ejemplo se encuentra en el Protocolo GIZC para el Mediterráneo, que ha entrado en vigor el 24 de marzo de 2011 y que constituye la primera regulación vinculante en gestión integrada de las zonas costeras, sin desdeñar el papel que desde épocas muy tempranas, ha desempeñado la UE. El abordaje integral sería la principal conclusión para la planificación de estas intervenciones públicas.

RECOMENDACIÓN TERCERA

Los problemas del litoral deben ser abordados desde una perspectiva holística y las intervenciones públicas deben planificarse y gestionarse bajo una perspectiva integrada tomando como modelo el Protocolo GIZC del Mediterráneo.

Convendría actualizar la información que facilita la web del Ministerio que en el apartado Convenios internacionales –Convenio de Barcelona– mantiene una información desactualizada y contradictoria sobre la ratificación por España y la entrada en vigor del citado Protocolo.

Asimismo sería aconsejable proporcionar información sobre las actuaciones previstas para su desarrollo efectivo.

Una de las cuestiones que evidencia la evaluación es que en España no existe una definición que permita delimitar, con validez jurídica y administrativa, el ámbito geográfico de las áreas litorales o las zonas costeras, a excepción del propio concepto del DPMT, que sí ha recibido una regulación más detallada a través de la LC y su RC.

RECOMENDACIÓN CUARTA

Se requeriría una mayor precisión conceptual en la futura formulación de estas intervenciones, entre otras razones porque, a veces, las visiones sectoriales se adueñan, en beneficio propio, de un concepto que pierde toda su identidad cuando se interpreta de forma parcial o sesgada.

Sobre la lógica de la intervención

Los análisis llevados a cabo en esta evaluación evidencian también que las intervenciones públicas sobre la costa en la actualidad responden a un modelo de ocupación del litoral sustancialmente distinto del que ha imperado desde los años cincuenta del pasado siglo y de las posteriores intervenciones a partir de la LC, que han tratado de suplir sus propias carencias y su insuficiente desarrollo, con una apuesta más decidida por la protección ambiental de la costa y su gestión integrada.

Así pues, estamos en presencia de dos lógicas subyacentes respecto a cómo intervenir respecto al problema:

- La primera orientada a preservar el DPMT, descansa en la convicción de que esta catalogación administrativa de estos bienes, con sus límites y regímenes de uso y aprovechamiento, es suficiente para su conservación y protección, objetivos que persigue la LC.
- La segunda lógica parte de la constatación de la complejidad del problema, no solo garantizar y proteger el DPMT, sino orientar activamente un modelo de desarrollo sostenible en lo ecológico y económico de la franja costera que ponga fin a su acelerado deterioro, modificando sustancialmente las pautas de producción, distribución y consumo y, en general, la naturaleza de las interacciones entre los procesos físicos y ecológicos y el conjunto de las actividades socioeconómicas en la franja costera.

RECOMENDACIÓN QUINTA

El enfoque más actual de la política de costas hace recomendable un diseño sostenible en lo ecológico y lo económico, equitativo en lo social y participativo en lo político, garantizando un mayor grado de responsabilidad colectiva en la consecución de los objetivos de la intervención. Todo ello apoyado en un modelo de gestión administrativa integrada de las zonas costeras, en la que todos los niveles de Administración debieran ser corresponsables en la generación de un bien público superior.

Asimismo, dado el **reparto competencial** propio de un Estado descentralizado, al analizar la lógica de estas intervenciones públicas, resulta ineludible abordar el marco normativo autonómico sobre ordenación del territorio y del litoral. El análisis se ha centrado en seis de las diez CCAA costeras en donde radican las demarcaciones y servicios provinciales de costas seleccionados para la evaluación: Galicia, Asturias, Cantabria, Comunidad Valenciana, Andalucía y Canarias.

Todas ellas han previsto **planes o directrices regionales** que aborden de manera singularizada el tratamiento de la franja costera; pero, por el momento, sólo las tres comunidades autónomas de la franja norte han aprobado un Plan de Ordenación del Litoral. Es muy disperso el alcance de estos instrumentos entre las distintas comunidades autónomas, con un gradiente en cuanto a la protección del DPMT y la franja litoral que va desde un máximo en el Principado de Asturias a un mínimo en la Comunidad Valenciana.

En cualquier caso, la planificación regional aporta una singularidad y especificidad de su propio litoral sobre la base del marco general, resulta vinculante para el planeamiento territorial municipal, lo que supone un plus en la protección del litoral de esas CCAA (Galicia, Asturias y Cantabria) y resuelve en parte la crítica a "la mirada uniforme" atribuida a la LC.

RECOMENDACIÓN SEXTA

Sería recomendable que las CCAA litorales acometieran planes específicos de ordenación del litoral tomando como referente los planes de las CCAA de la franja litoral norte aprobados hasta el momento, en la línea de consolidar una mayor protección de los espacios costeros; en particular, la zona mediterránea, más desprotegida y sin embargo, directamente afectada por la aplicación del Protocolo GIZC del Mediterráneo.

Se sugiere el caso asturiano, POLA 2005, como paradigma positivo de protección del litoral, merecedor del *Premio Europeo de Planeamiento Territorial y Urbanístico*, convocado por el Consejo Europeo de Urbanistas en su sexta edición de 2006, que pone de manifiesto la conveniencia de un modelo similar en todas las CCAA litorales y particularmente, en aquellas con mayor exposición a las tensiones transformadoras del territorio derivadas del uso vacacional y turístico.

Si bien las seis CCAA litorales analizadas en este trabajo tienen previstos planes regionales de ordenación del litoral, sería recomendable que en el menor tiempo posible impulsaran su elaboración.

Sobre la coherencia de las intervenciones públicas para la protección del litoral

En la época de la promulgación de la LC de 1988, las “políticas públicas” no solían abordarse bajo una visión integral y de instrumentos conjuntos. Hasta mitad de los noventa, la política de costas estaba adscrita al Ministerio de Obras Públicas, no siendo hasta 1996 que se integra como política de medioambiente con la creación de un Ministerio específico. Ambas cuestiones deben ser consideradas al valorar la ausencia de una formulación integrada de esta política, plasmada en una sólida planificación y articulación.

Unido a lo anterior, la propia configuración descentralizada del Estado no ha facilitado una formulación integrada y conjunta de esta política que requeriría la participación de todas las administraciones.

Aún no existiendo una política de costas sólidamente formulada y articulada, no se pueden negar los intentos plasmados a lo largo del tiempo a través de algunos instrumentos concretos, particularmente regulatorios (Ley de Costas y su Reglamento).

La LC, como norma delimitadora de un régimen jurídico determinado -el DPMT-, carece de instrumentos de intervención y ordenación suficientes para ordenar los usos del litoral y generar impactos positivos en los ecosistemas de acuerdo a criterios de sostenibilidad.

El análisis realizado muestra la coherencia de este instrumento regulador frente al problema planteado, si bien con un alcance limitado y sin que finalmente se acaben de desplegar y articular sus objetivos. Es a partir del año 2004 en el que se refuerza el enfoque medioambiental coincidiendo con los primeros intentos de elaboración de documentos estratégicos, proceso que viene promovido, en gran parte, por el impulso de las instituciones supranacionales y la obligatoriedad de adaptación.

Sin embargo, el desarrollo de estas estrategias no ha superado la fase de diseño previo.

RECOMENDACIÓN SÉPTIMA

A la vista de las debilidades evidenciadas en la planificación y diseño de estas políticas así como de las directrices marcadas desde ámbitos supranacionales, se recomienda una reformulación más explícita, sólida e integrada, con el concurso del conjunto de las administraciones públicas.

Sobre la integralidad de la política del litoral

No ha existido una política explícita del litoral, probablemente, por no existir en nuestro ordenamiento una definición que permita delimitar, con validez jurídica y administrativa, el ámbito geográfico de las áreas litorales

o las zonas costeras, a excepción del propio concepto del Dominio Público Marítimo Terrestre (DPMT).

Al no existir la voz "gestión del litoral" en los preceptos con los que se construyen las reglas de reparto entre el Estado y las CCAA, la LC parece tender a identificar la titularidad de los bienes del artículo 132.2 de la Constitución con la atribución competencial al Estado, cuestión que deja resuelta la STC 149/1991 que atribuye la ordenación del litoral a las CCAA.

Esta indefinición normativa y política junto a la inactividad ordenadora de las CCAA competentes en materia de ordenación del territorio ha hecho que se hayan perdido años en la inaplazable tarea de ordenar el espacio litoral. Al sobrevenir la expansión urbanística e inmobiliaria, además de otros fenómenos económicos como el crecimiento de infraestructuras portuarias, el Estado no ha dispuesto para hacer frente al espectacular incremento de las presiones sobre el litoral, especialmente en el Mediterráneo y los archipiélagos, de más norma que la LC de 1988.

Desde finales de los 80, un nuevo concepto pasa a protagonizar el enfoque sobre el tratamiento de los problemas y las intervenciones en la costa, basado en la Gestión Integrada de las Zonas Costeras, por impulso de los Organismos Internacionales y de la UE y que tendrá que incorporarse a cualquier formulación sobre esta política.

La GIZC se ha constituido en un paradigma de actuación de las intervenciones públicas en esta materia, plasmada en la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de Mayo de 2002, y recientemente y con carácter vinculante en el "Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo", piedra angular para el nuevo enfoque sobre la protección de los Estados ribereños de la zona que ha entrado en vigor el 24 de marzo de 2011.

En definitiva, el modelo "integrado" que propone el Protocolo, si bien atiende a la singularidad del Mediterráneo es replicable como modelo de gestión integrada en todo el litoral.

En España esta visión integrada viene precedida de intentos y logros de mayor o menor calado que apuntan en esa dirección -el más serio lo constituye la *Estrategia para Sostenibilidad de la Costa* (ESC) de 2007- que no se consolidan porque en **España** se mantiene una visión excesivamente sectorializada de la gestión costera y en exceso exclusivista del ejercicio de las competencias respectivas en el caso de las administraciones territoriales.

Por problemático que resulte articular un nivel de planificación y gestión de estas políticas en un Estado descentralizado conviene diferenciar ambos niveles sin perder de vista el criterio integrador.

RECOMENDACIÓN OCTAVA

El modelo GIZC constituye un referente en una doble vertiente: planificadora y gestora.

Se hace especial hincapié en este desdoblamiento, porque sin olvidar la perspectiva integrada, estos dos niveles de acción deben resultar distinguibles.

Según los presupuestos que el propio documento señala se requiere una: "acción coordinada, promoción, cooperación y asociación con los diversos agentes interesados con miras a promover una administración eficiente al servicio de la gestión integrada de las zonas costeras".

La consideración de las cuestiones garantizará la coherencia de esta política; de lo que se deduce que no se podrá hablar de una política coherente si no viene formulada, planificada y gestionada desde semejantes premisas.

En cuanto a los **elementos estructurales** con los que debiera contar España para una sólida **planificación y gestión integral**, el propio documento sirve de guía y recomendación para esta evaluación.

RECOMENDACIÓN NOVENA

Además de la vinculación a la que obliga el Protocolo, el artículo 18 del Protocolo GIZC del Mediterráneo se recomienda como guía de actuación para el conjunto del litoral:

1. Estrategia nacional de gestión integrada de las zonas costeras, así como planes y programas costeros de aplicación que se ajusten al marco regional común y sean conformes con los objetivos y principios de la gestión integrada del Protocolo. Los países informarán acerca del mecanismo de coordinación establecido para aplicar esta estrategia.
2. La estrategia nacional, basada en el análisis de la situación existente, deberá fijar objetivos, determinar 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.
3. Los planes y programas costeros, que pueden ser independientes o estar integrados en otros planes y programas, 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.
4. Las Partes definirán indicadores adecuados a fin de evaluar la eficacia de las estrategias, los planes y los programas de gestión integrada de las zonas costeras así como el proceso en la aplicación del Protocolo.

Respecto a la planificación de las **líneas de acción estratégica** de estas intervenciones públicas, el Protocolo marca en su Parte II: *Elementos de gestión integrada de las zonas costeras*, las **políticas sectoriales** que debieran ser los ejes de acción del diseño de estas políticas:

RECOMENDACIÓN DÉCIMA

Habrán de tenerse en cuenta como líneas de acción para la planificación futura de estas políticas las que señala el Protocolo GIZC en su Parte II.

- 1 Protección y utilización sostenible de la zona costera
- 2 Actividades económicas:
 - 2.1. Agricultura e industria
 - 2.2. Pesca
 - 2.3. Acuicultura
 - 2.4. Turismo y actividades deportivas y de ocio
 - 2.5. Utilización de recursos naturales específicos
 - 2.6. Infraestructuras, instalaciones energéticas, puertos y obras y estructuras marítimas
 - 2.7. Actividades marítimas
 - 2.8. Ecosistemas costeros y particulares
 - 2.9. Paisajes costeros
 - 2.10. Islas
 - 2.11. Patrimonio Cultural
 - 2.12. Participación
 - 2.13. Sensibilización, formación educación e investigación.

Sobre la complementariedad con otras políticas

En cuanto al diseño de los ejes de acción de políticas complementarias, como señala el Protocolo GIZC del Mediterráneo, la planificación no puede eludir en el futuro la integración de objetivos de otras políticas que inciden en la costa. Ante la imposibilidad de que esta evaluación pudiera abordar análisis sobre todas ellas, se ha realizado una selección en función de las que presentan una mayor relevancia.

Planeamiento urbanístico municipal

La singularidad del litoral origina que se vea sujeto a fuertes presiones antrópicas al ser objeto de una pluralidad de usos: urbanos, residenciales, industriales y turísticos, infraestructurales, portuarios, de comunicación y viarios y de redes de transporte de energía, agropecuarios y pesqueros. Una muestra de ello es el incremento de superficie artificial en la totalidad de la costa española.

Frente a estas presiones, la LC se configura como una norma de protección ambiental de la costa, pero no se trata de un instrumento de ordenación urbanística ni territorial, competencia de las CCAA y los EELL.

El planeamiento municipal no evidencia una actividad proactiva de cara a la ordenación y protección del litoral sino más bien, en el mejor de los casos, de colaboración pasiva.

En cualquier caso, el carácter vinculante de las medidas de protección territorial establecidas por la legislación estatal y de las CCAA en materia de ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente resultan mucho más determinantes que las establecidas por los propios documentos urbanísticos municipales, mucho más volátiles y reversibles.

RECOMENDACIÓN UNDÉCIMA

Resulta absolutamente necesario que el planeamiento urbanístico supla las carencias y déficits detectados en la protección las zonas contiguas al DPMT, decantándose por un modelo que preserve y salvaguarde los recursos naturales del litoral de impactos de difícil reversibilidad.

Asimismo, el planeamiento urbanístico debe enfrentarse a los retos de la insostenibilidad tanto ambiental como económica que plantea el actual modelo, por cuanto que fuentes tradicionales de riqueza, como el turismo, se ven seriamente amenazadas, así como por los efectos previsibles del cambio climático.

Turismo

El litoral ha sido desde la década de los sesenta del pasado siglo, la infraestructura fundamental del turismo de sol y playa, especialmente en el Mediterráneo y los archipiélagos, componente fundamental de la oferta turística en España. Incluso considerando la costa en los estrictos términos de simple infraestructura de la primera industria nacional, no ha recibido el tratamiento que hubiera sido de esperar para mantenerla en condiciones de cumplir sus funciones.

El importante proceso de deterioro que ha sufrido el litoral se ha traducido en un descenso de la competitividad de los destinos turísticos que basan sobre él lo principal de su oferta, reduciendo la cuota de mercado a favor de destinos más nuevos y que mantienen sus recursos litorales en mejor estado de conservación.

El proceso de degradación de los recursos costeros se ha acelerado como consecuencia del incremento de la presión urbanística e inmobiliaria vivido desde la segunda mitad de los noventa hasta el estallido de la crisis económica.

España sigue teniendo un elevado potencial de atracción residencial de población del norte de Europa en los espacios litorales y prelitorales, si es capaz de no deteriorar sus condiciones paisajísticas y su excelente renta de situación para este mercado, y de regenerar y reconvertir espacios maduros seriamente dañados por el modelo de turismo masivo y barato que habría que reconducir.

RECOMENDACIÓN DUODÉCIMA

En el futuro, los diseños de las intervenciones públicas para la protección del litoral deberían tener en cuenta las recomendaciones que efectúan diversos instrumentos de planificación de la política turística como El *Plan del Turismo Español Horizonte 2020/Plan 2008-2012* o el *Plan Turismo Litoral Siglo XXI* que, entre otras cuestiones, recomiendan:

- La mejora del equilibrio entre la actividad turística y su entorno
- La comprensión de los impactos que genera el sector sobre el entorno, además de los generados por el entorno sobre el sector
- La revisión del ritmo y modelo de crecimiento de la actividad turística, pero de la misma manera el sector debe encontrar los mecanismos efectivos para incorporar sus requerimientos de competitividad y sostenibilidad en todos aquellos ámbitos competenciales que lo requieran
- La necesidad de avanzar hacia un nuevo modelo de desarrollo turístico del siglo XXI, más competitivo, sostenible, desestacionalizado e innovador, que permita reformular los modelos de desarrollo de buena parte de nuestro litoral, con mayores grados de compromiso con su entorno y adaptado a los nuevos requerimientos de la demanda, tendiendo hacia un escenario de disminución de la huella ecológica y de balance carbono cero.

Espacios naturales protegidos. Biodiversidad

La existencia en el litoral de espacios protegidos por sus valores naturales, ecológicos y ambientales, juega un papel muy eficaz para la protección de la franja litoral y del propio DPMT y zonas contiguas, debido a la restricción que impone a la implantación de usos, actividades, edificación e infraestructuras.

El ámbito administrativo que otorga la protección: europeo, estatal, autonómico o municipal, determina el grado de eficacia de la protección, ya que la vinculación de las restricciones opera en cascada.

El conjunto del litoral como tal, y como se ha observado en esta evaluación, no ha contado con figuras de protección específicas para esta franja a pesar de su innegable importancia para una política de conservación.

RECOMENDACIÓN DECIMOTERCERA

En cuanto a una mejora de los instrumentos de planificación sería recomendable que, al igual que se ha aprobado un *Plan Estratégico del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad 2011-2017*, la elaboración de un Plan estratégico específico para la conservación de la biodiversidad marina y costera por los superiores grados de afección que sufren sus ecosistemas.

En la actualidad se encuentra protegida aproximadamente el 30% de la costa, especialmente gracias a la *Red Natura 2000* que integra *Zonas de Especial protección para las Aves (ZEPAS)* y *Lugares de interés comunitario (LICS)*.

Aunque la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, crea la figura de Área Marina Protegida (AMP) como una de las categorías de Espacios Naturales Protegidos, es la reciente Ley 41/2010, de Protección del Medio Marino, dado su carácter de legislación básica y más allá de la mera transposición de la DMEM, crea formalmente y desarrolla la Red de Áreas Marinas Protegidas en España (RAMPE).

No obstante, por lo que respecta a las AMP y a la RAMPE, y en concreto, a la primera área marina protegida, El Cachucho (declarada AMP en diciembre de 2011), no hay previstos presupuesto, ni medios materiales ni humanos adicionales para las labores de seguimiento y gestión necesarias.

RECOMENDACIÓN DECIMOCUARTA

Debería articularse la estructura administrativa y logística necesaria para asegurar el ejercicio adecuado de las competencias estatales en materia de conservación del medio marino y para hacer frente a las obligaciones derivadas de las Directivas de Aves y Hábitats, especialmente en el desarrollo de la *Red Natura 2000*, y las que derivan de los Convenios y Acuerdos Internacionales en la materia ratificados por España.

Infraestructuras: Puertos.

El dominio público portuario es la parte del DPMT que afecta a los puertos e instalaciones portuarias de titularidad estatal, así ya configurado desde 1992. Por esta condición, la actividad portuaria no puede sino considerarse, en relación con el DPMT, como uno de los aprovechamientos que contempla el Título III de la LC, lo que implica determinaciones bien precisas en relación con los proyectos de creación de nuevas infraestructuras ó ampliación de las existentes. De hecho, algunos sectores de la doctrina cuestionan la validez jurídica de esta atribución de régimen demanial a un conjunto de bienes artificiales, capital no natural sino construido.

El Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT) 2005-2020, en una perspectiva económica muy distinta de la actual, programaba un crecimiento de la capacidad portuaria de un 75% hasta 2020, lo que ha determinado tanto la inversión en nuevas infraestructuras como la expansión de algunas de las existentes con la consiguiente afección de los ecosistemas litorales frágiles y amenazados.

El modelo de gestión del sistema portuario se encuentra en una fase de cambio estructural profundo derivado de las modificaciones legislativas llevadas a cabo desde la promulgación de la anterior Ley de Puertos (Ley 27/1992), que instauró un régimen económico que fomenta la autonomía de gestión y la autosuficiencia económico financiera; modelo en el que se ha profundizado hasta culminar en el Texto Refundido aprobado en el año 2011.

Las características de este modelo se completan con la referencia a sus órganos de gobierno, en los que, actualmente, parece haber desaparecido la representación de la administración costera, al fin y al cabo, representante de los “intereses” del DPMT.

Una serie de acontecimientos recientes corroboran la ausencia de coordinación que parece advertirse entre la política portuaria y la de costas: a) por un lado, las modificaciones normativas operadas a instancias del Ministerio de Fomento con incidencia directa en costas y sin intervención del MARM y b) las observaciones formuladas por Puertos del Estado en los trámites previos a la ratificación del Protocolo GIZC del Mediterráneo, que requerirían sopesarse en función de la tensión y prevalencia de los intereses económico-portuarios frente a los ambientales, según figura en el dictamen del Consejo de Estado (expediente nº 1562/2009).

La importancia del impacto de los Puertos de Interés General sobre el litoral también se ha puesto de relieve en los informes de los grupos ecologistas.

En definitiva, del conjunto de los análisis llevados a cabo se puede concluir que a pesar de que el dominio público portuario es un elemento más del DPMT prevalece una orientación económica frente a la ambiental.

RECOMENDACIÓN DECIMOQUINTA

En aras de una planificación y gestión integrada sobre el litoral, sería recomendable que el Dominio público Portuario formara parte de las líneas de acción de la política de costas bajo un enfoque medioambiental.

Cambio climático

Los efectos del calentamiento global para los ecosistemas costeros ya han sido confirmados y verificados en partes del litoral, sobre todo en zonas de playas bajas, zonas de estuarios y deltas, sistemas dunares y humedales.

Sin embargo, las previsiones más recientes del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) arrojan resultados menos amenazadores que los del principio de siglo, especialmente en el Mediterráneo. No obstante, el coste de no actuar se incrementa con el paso del tiempo, cuestión que merece ser resaltada.

La generalidad de los expertos coincide en la necesidad de actuar de inmediato sobre los factores humanos ligados con la estabilidad del litoral: mantenimiento de descarga y aportes sólidos, estabilización de playas y dunas y aportaciones artificiales de sedimento. También se considera urgente inventariar las áreas y elementos afectables por el ascenso del nivel medio del mar, con el fin de definir donde aplicar estrategias de abandono/retroceso y donde de protección, con la consiguiente programación de inversiones públicas.

RECOMENDACIÓN DECIMOSEXTA

En definitiva, la planificación y gestión deberá tener en cuenta las cada vez más serias evidencias del cambio climático, como el aumento del nivel del mar, las variaciones en la dirección y magnitud del oleaje y en la trayectoria de los temporales que producirán cambios en las superficies de playas e impactos sobre las infraestructuras.

A pesar del avance que supuso en la respuesta ante el cambio climático la inclusión de este objetivo en la Estrategia para la Sostenibilidad del 2007, el actual "Programa 456D: Actuaciones en la costa" no lo cita explícitamente, si bien se deduce de algunas de las actuaciones previstas. Se requerirían, por tanto, mejoras en la planificación estratégica.

RECOMENDACIÓN DECIMOSÉPTIMA

Las mejoras en la planificación estratégica, más allá de la tendencia actual de actuaciones dispersas y puntuales orientadas a mitigar determinados efectos del cambio climático, deberían fijar claros objetivos estratégicos que incorporen los potenciales riesgos derivados del cambio climático como un elemento más a considerar de la gestión integrada.

De nuevo vuelve a señalarse como referente el Protocolo GIZC del Mediterráneo que contempla como uno de los problemas principales de las zonas costeras los riesgos derivados del cambio climático junto a la presión de la acción humana.

V.2. Implementación y desarrollo de la política de protección del litoral y la adaptación a la DMA y DMEM

Sobre el marco regulador

La LC de 1988 constituye un hito en la protección ambiental del litoral español, aunque se observan algunos déficits de importancia que inciden de forma decisiva en su implementación, en particular, su alcance, limitado a la franja terrestre del DPMT y la reiterada concurrencia competencial, refrendada por la Sentencia 149/1991 del Tribunal Constitucional, que exigía abordar la coordinación entre las administraciones implicadas, más allá de los informes al planeamiento urbanístico, situación que la ley no tuvo en cuenta.

En los años siguientes a su promulgación, los avances en su implementación son mínimos y hay que esperar a la creación del Ministerio de Medio Ambiente (1996) para verificar, por ejemplo, un efectivo despegue del procedimiento de deslinde, con señalamiento de plazo para su finalización, y el inicio de cierto interés por elaborar documentos de estrategia y planes que se abandonan, circunstancias ambas que se convierten en una constante de etapas posteriores.

A partir de la Recomendación GIZC de la UE del año 2002, y más allá del contenido de la LC, se emprenden sucesivos intentos para lograr esta gestión integrada. El más serio, como ya se ha indicado en otros epígrafes, viene constituido por la *Estrategia para la Sostenibilidad de Costa* (ESC) de 2007, que tampoco se consolida, quedando reducida a actuaciones puntuales y la reactivación o puesta en marcha de diversos programas, a destacar el plan de deslindes, el programa de adquisición de fincas y los convenios con las CCAA litorales, algunas de las cuales comienzan a aprobar a partir de 2004 sus planes de ordenación del litoral. A su vez, se producen los primeros trasposos de funciones en gestión del DPMT a Cataluña (2007-2008) y Andalucía (2011). La gestión integrada del litoral ha terminado por ser una imperiosa necesidad que debe contar con las administraciones implicadas.

Llegados a este punto, se pone de manifiesto la insuficiencia de la regulación contenida en la LC para la protección del litoral desde una perspectiva integral, a lo que se suma una irregular y débil voluntad en su aplicación, que se refleja en actividades esenciales como el deslinde y en muchas de las medidas en ella contempladas de escaso desarrollo o aplicación efectiva. Esta desigual e irregular atención también alcanza a su régimen transitorio, hasta el punto que se mantienen sin resolver un gran número de situaciones anteriores a dicha ley, generadoras de gran conflictividad; en particular, su disposición transitoria primera y el efecto 2018, que ha motivado la creación de asociaciones, el apoyo de partidos políticos y la intervención de las instituciones de la UE ("informe Auken").

En el momento actual, la LC parece cuestionada desde múltiples instancias, con una proliferación de modificaciones normativas y demandas encaminadas a atenuar su aplicación, cuando no su derogación. En cualquier caso, ha cumplido y cumple un papel insustituible, el de excluir del tráfico mercantil un conjunto de bienes que son indispensables para la continuidad de las múltiples funciones y servicios que proporcionan los ecosistemas del litoral, además de garantizar el acceso de todos a dichos bienes.

Las lagunas existentes en la ley se han puesto en evidencia con el modelo integrado, que ya propulsó la UE en 2002 y que se refuerza con la última normativa internacional y vinculante del Protocolo GIZC del Mediterráneo, así como al abordar la implementación de las Directivas europeas: DMA y DMEM.

Aunque los problemas que la ley pretendía resolver persisten y se han agravado, sin embargo, se advierte un retroceso en el impulso para diseñar y aplicar una política integrada para el litoral, poniendo de manifiesto la insuficiente planificación, gestión y coordinación entre las administraciones competentes en la materia; asimismo, el grado de complementariedad con otras políticas que afectan al litoral es manifiestamente mejorable.

Por otro lado, la opinión pública tiene escasa participación en esta política y aparentemente manifiesta poca sensibilidad ante los problemas medioambientales.

Con este panorama, las intervenciones públicas que han tratado de resolver estos problemas, comenzando por la LC, se muestran necesarias, pero no suficientes. Prima una visión operativa y de gestión frente a una sólida estrategia, con actuaciones fragmentadas y sin continuidad en el tiempo, con objetivos poco definidos al ser materia de conflictividad entre el interés general y el particular y valores medioambientales e intereses económicos.

Por todo ello y con fundamento en el mismo título competencial que ha amparado la nueva legislación básica del medio marino, se sustenta la siguiente recomendación:

RECOMENDACIÓN DECIMOCTAVA

Considerando el conjunto de la franja litoral como un espacio cuyos recursos naturales deben ser ordenados y protegidos frente a la fuerte presión a la que están sometidos, parece necesario establecer una política básica y unos criterios mínimos comunes para su preservación por parte del Estado.

Podría abordarse desde el Estado la definición de unos criterios mínimos con el objetivo de implementar una normativa básica de protección del litoral sobre la base del artículo 149.1.23ª de la Constitución.

Esta normativa básica fijaría un estándar proteccionista común y podría:

- ✓ Determinar los criterios para la definición de capacidad de carga del territorio litoral y del concepto de huella ecológica de las actuaciones, así como establecer criterios básicos para determinar su cuantificación
- ✓ Desarrollar mecanismos y técnicas de compensación interterritorial, utilizando el concepto de equidistribución de costes y beneficios ambientales entre los distintos territorios (intermunicipal, intercomarcal e interregional)
- ✓ Fomentar y estimular la preservación del territorio litoral: desarrollar la capacidad estatal de gestión e inversión dirigidas a las administraciones regionales y municipales, orientadas al fomento de las buenas prácticas en el territorio litoral. Por ejemplo, a través de la elaboración de códigos de buenas prácticas y establecimiento de premios
- ✓ Incentivar la mejora del estándar proteccionista común contenido en la normativa básica estatal por parte de las CCAA. Tal sistema de incentivos podría estimular, a su vez, otro de las CCAA para con la CCLL que incorporaran en su planeamiento determinaciones orientadas a una superior protección y conservación de ecosistemas litorales (sistema de incentivos "en cascada")
- ✓ Establecer los mecanismos necesarios para la resolución de los conflictos que puedan surgir entre administraciones y entre éstas y la sociedad

Sobre los instrumentos organizativos: Las Demarcaciones de Costas. Gestión y funcionamiento.

Los problemas detectados en el análisis de las demarcaciones y servicios de costas seleccionados son en gran parte un reflejo de los problemas que gravitan sobre el litoral y de la irregular implementación de su marco regulador. Esta situación, unida a su fuerte dependencia de los servicios centrales (SSCC) y ausencia de autonomía en la toma de decisiones dificultan la formulación de recomendaciones específicas para estas unidades que no impliquen a la propia actuación de servicios centrales o que, simplemente, supongan la implementación de previsiones contenidas en la LC (1988) y medidas previstas para las aguas costeras y de transición en la Orden de 2008 que aprueba la instrucción de planificación hidrológica.

Estructura

Las demarcaciones de Costas se constituyeron en 1986 en sede coincidente con la del gobierno de las CCAA litorales, y dependiendo de ellas y bajo su coordinación, se crearon servicios provinciales en las provincias en las que no existiera Demarcación. No obstante, los desarrollos reglamentarios posteriores a la promulgación de la LC han tenido por efecto la homologación de todas estas unidades periféricas, terminando por desaparecer las funciones de coordinación de las primeras sobre los segundos. El RC de 1989 se refiere indistintamente a servicios periféricos de costas.

Su estructura es idéntica en todas ellas y acorde con la división tareas dimanantes de las atribuciones contenidas en la LC y RC, con tres servicios: gestión de DPMT, proyectos y obras (con un claro predominio) y actuación administrativa.

No existe unidad alguna que dedique su actividad a funciones de participación coordinada.

Recursos

Recursos humanos: con un número variable de empleados, no se deduce el criterio de asignación, que no parece relacionarse con el carácter de demarcación o servicio provincial, ni la longitud del DPMT. Una manifestación de ello se encuentra en el número los vigilantes de costas.

El único puesto que requiere titulación específica es la jefatura de servicio de proyectos y obras, con una casi total ausencia de titulaciones específicas relacionadas con el medio ambiente y el medio marino perfiles necesarios para el desarrollo de las nuevas tareas que pudieran derivarse de la implementación de la DMEM y de una GIZC.

RECOMENDACIÓN DECIMONOVENA

La adecuación a los nuevos requerimientos derivados de la DMEM y la GIZC pasan necesariamente por el diseño de una estructura más acorde con la gestión integrada y la concreción de las necesidades de personal de cada una de estas unidades, tanto en su número como en su perfil profesional y capacitación.

Aplicaciones informáticas y administración electrónica: la utilidad de las escasas aplicaciones informáticas disponibles en las demarcaciones para la gestión de las actividades encomendadas es de muy bajo nivel y no hay constancia de la puesta en marcha de procedimientos por medios electrónicos (aunque once de ellos se recogen en la Orden ARM/1358/2010, de 19 de mayo, por la que se crea y regula el Registro Electrónico del MARM).

RECOMENDACIÓN VIGÉSIMA

La implantación de la administración electrónica en las demarcaciones de costas constituye una tarea inaplazable, que no sólo simplificaría su actividad y facilitaría las relaciones con los SSCC, evitando demoras, sino también daría efectividad al derecho de los ciudadanos a relacionarse con las administraciones públicas por medios electrónicos.

De conformidad con los informes de la Inspección General de Servicios esta evaluación considera imprescindible introducir herramientas SIG (Sistemas de Información Geográfica) de las líneas de deslinde, que además de facilitar la labor de las demarcaciones, sin duda redundarían en una mayor y mejor información para el ciudadano.

En esta misma línea, destacar la prueba piloto que se ha llevado a cabo en colaboración con la Dirección General del Catastro, para incorporar a la información catastral en sede electrónica la línea de deslinde.

RECOMENDACIÓN VIGESIMOPRIMERA

La incorporación del deslinde al Catastro se configura como una imperiosa necesidad para crear un sistema público de acceso informático a tan relevante información y cumplir con la obligación establecida en la normativa catastral. La incorporación de esta información es no sólo necesaria y garantía de seguridad jurídica, sino obligatoria.

Recursos económicos: Inversiones (capítulo VI): La financiación de esta política ha descansado exclusivamente en los ingresos generales procedentes de los Presupuestos Generales del Estado (capítulo VI: inversiones, en el ámbito de la DGSCM), sin que se haya encontrado datos relacionados con inversiones derivadas de instrumentos de ordenación del litoral de las CCAA y financiadas en régimen de cofinanciación por los Presupuestos Generales del Estado, ni tampoco de los convenios de colaboración existentes en las demarcaciones de costas seleccionadas.

En función del peso de las distintas actuaciones y objetivos, se observa que durante el periodo 1996-2004 la partida con mayor peso respecto el conjunto del presupuesto fue la destinada a la *regeneración de playas*

seguida de la relativa a *paseos marítimos* y durante el periodo 2005-2010 (en el que cambia la estructura presupuestaria y la denominación de las diferentes partidas), es la partida destinada a *garantizar el acceso y uso público de la costa* la que más peso tiene, seguida de la del *control de la regresión de la costa*. Si se analiza el presupuesto por franjas costeras; se observa que, en ambos períodos, la franja sur-este destina más presupuesto a regeneración de playas que; por su naturaleza, tienen un carácter esporádico y periódico, sobre todo si se mantiene la causa que dificulta la circulación de sedimentos. La situación contraria se da en la franja norte.

Por tanto, cabe advertir que gran parte de las inversiones aparecen vinculadas más a dar soporte a la industria turística que a razones medioambientales.

RECOMENDACIÓN VIGESIMOSEGUNDA

En línea con los expertos consultados, se recomienda sopesar en la asignación de las inversiones dos factores:

1. La necesidad de tener en cuenta no solo los ingresos producidos por la principal actividad económica en el litoral sino también todos sus costes.
2. La importancia de utilizar escalas temporales más amplias que las utilizadas en los análisis convencionales para determinar la rentabilidad de las inversiones.

La irregular asignación de inversiones por objetivos se corresponde también con la irregular asignación total por Demarcación o servicio provincial. De acuerdo con el perfil de las inversiones por Demarcación y por objetivo, no es posible encontrar una secuencia lógica con incrementos (o decrementos) que respondan a razón alguna, lo que hace pensar en que las asignaciones son fruto del reparto de los servicios centrales en función de criterios que se desconocen.

RECOMENDACIÓN VIGESIMOTERCERA

Sería recomendable que la asignación de inversiones respondiera en el futuro a criterios claros y pautados, priorizando los criterios ambientales y sostenibles en función de la particular problemática de la Demarcación con un mayor equidad en la asignación presupuestaria.

Funciones y Actividades

En cuanto a su funcionamiento ordinario, los servicios periféricos de costas centran su dedicación a las tareas de determinación y gestión del DPMT y a las obras que le son ordenadas su dirección y seguimiento desde los servicios centrales.

Una de las características más llamativa y común a toda las actividades que desarrollan es la extrema centralización de sus procedimientos y que produce determinados efectos disfuncionales, los más importantes de los cuales se relacionan con las excesivas demoras en la tramitación de algunos de sus procedimientos (en especial, concesiones y obras).

Sin embargo, esta dependencia de los servicios centrales no se acompaña de criterios definidos e instrucciones claras y homogéneas para el desempeño de sus actividades.

Por otro lado, a partir de las visitas a las demarcaciones seleccionadas se puede afirmar que la comunicación existente entre los servicios centrales y los periféricos es mejorable.

En cuanto a las tareas concretas desarrolladas por las demarcaciones, y resumidamente, se destacan las siguientes características:

Deslinde

En todas las demarcaciones seleccionadas quedan tramos de DPMT pendientes de deslindar, aunque el porcentaje deslindado es notablemente alto.

Los ritmos de deslinde han sido muy desiguales entre demarcaciones y resulta imposible encontrar un denominador común; destacando la conflictividad que genera esta actividad, especialmente en la zona más turística y urbanizada: Levante y las Islas Canarias.

La impugnación judicial sistemática es común a todas las demarcaciones, si bien con pronunciamientos mayoritariamente favorables a la Administración del Estado.

RECOMENDACIÓN VIGESIMOCUARTA

Una necesidad inaplazable debería ser finalizar con la tarea de deslinde, acto declarativo pero necesario para poder gestionar el DPMT, fijando un plazo realista y de obligado cumplimiento.

La posibilidad prevista en la LC de ampliar la anchura de la zona de servidumbre de protección (zsp) a 200 metros es anecdótica, aunque ha tenido el efecto positivo de incorporarse a la mayor parte de los planes regionales de ordenación del territorio o del litoral.

RECOMENDACIÓN VIGESIMOQUINTA

Para una superior protección del DPMT, podría valorarse hacer uso de la posibilidad prevista de ampliar la anchura de la zsp a 200 m., en especial, en aquellas franjas del litoral que carecen de este tipo de protección al no contar con planes de ordenación del litoral o del territorio aprobados por las CCAA.

Recuperaciones posesorias de ocupaciones en DPMT sin título

Aunque en todas las demarcaciones analizadas existen ocupaciones del DPMT sin título, su incidencia, problemática y volumen es muy desigual: escasa en la franja norte y muy numerosa en el archipiélago canario, en donde reviste una gran conflictividad y con gran presión mediática al tratarse de viviendas.

RECOMENDACIÓN VIGÉSIMOSEXTA

Debería de ultimarse la recuperación posesoria de DPMT, distinguiendo claramente estos supuestos de aquellos a los que resulta de aplicación el régimen transitorio de la LC.

Tanto la recomendación relativa a la finalización del deslinde, como la de la ampliación de la zsp y la recuperación posesoria, no constituyen más que la recomendación de implementar tres de las medidas para aguas costeras y de transición previstas en la Orden de 2008 que aprueba la instrucción de planificación hidrológica y que, hasta la fecha, no se han llevado a cabo.

Usos del DPMT: autorizaciones y concesiones de carácter general

Se desconoce el porcentaje de superficie DPMT ocupado por diferentes usos: autorizaciones y concesiones, principalmente. Tampoco parece que se hayan fijado límites a dicha ocupación.

Esta aparente falta de control y seguimiento se ha intentado paliar con la elaboración de una base de datos por parte del MARM, actualmente en fase de desarrollo, pese a que ya la LC (art. 37.3) preveía un Registro de usos el DPMT de carácter público.

RECOMENDACIÓN VIGESIMOSEPTIMA

Debería priorizarse la elaboración de la base de datos de ocupación del DPMT, que discrimine los diferentes usos del DPMT, así como el establecimiento de topes máximos a su ocupación.

Debería implementarse el Registro de usos del DPMT previsto en la LC garantizando su actualización permanente, su carácter público y su accesibilidad.

Las **autorizaciones**, en general, no revisten especiales problemas, salvo la acumulación de solicitudes en los períodos anteriores a la época estival para explotación de servicios de temporada (hamacas, sombrillas, "chiringuitos") presentadas sin la suficiente antelación y la ausencia de instrucciones o criterios de aplicación uniformes, que en la práctica deriva en disparidad de criterios en la aplicación de su normativa reguladora.

RECOMENDACIÓN VIGESIMOCTAVA

Atendiendo a lo manifestado por algunas demarcaciones, sería recomendable simplificar el procedimiento que regula el RC, común para autorizaciones y concesiones, ya que resulta rígido y lento en el caso de las autorizaciones.

Esta simplificación procedimental debería ir acompañada de instrucciones claras y homogéneas que eviten diferentes criterios de aplicación a situaciones idénticas.

La implantación de la Administración electrónica sin duda contribuiría a estos fines.

Por lo que respecta a las **concesiones de carácter general**, se apuntan como problemas: la insuficiencia del plazo fijado para este procedimiento (6 meses), en gran parte, debido a la lentitud de trámites en los servicios centrales del MARM y las demoras en la emisión de informes de los Ayuntamientos y CA (no se continúa el procedimiento hasta que no se emiten los informes, pese a que, al igual que en las autorizaciones, el RC habilita para su continuación).

RECOMENDACIÓN VIGESIMONOVENA

Sería recomendable revisar el procedimiento de concesiones, confiriendo una mayor intervención a las demarcaciones y una mayor coordinación con las CCAA.

Régimen transitorio. Especial atención merece el llamado efecto 2018 y la aplicación de la disposición transitoria primera de la LC:

- **Efecto 2018** (extinción de concesiones anteriores a la entrada en vigor de la LC y no ajustadas a la misma, otorgadas con carácter permanente o plazos superiores a los 30 años fijados en la LC): reviste especial problemática en la franja costera norte, al afectar a actividades de índole económica y en particular, en Cantabria. El MARM está buscando dar una solución en esta Comunidad Autónoma, comenzando por elaborar un inventario de ocupaciones de DPMT ligadas a actividades económicas.
- **Concesiones de la disposición transitoria primera LC** (concesiones que se otorgan a titulares de espacios que se integran en DPMT): hay un gran número de situaciones afectadas aún pendientes de resolución y generadoras de gran conflictividad en aumento.

Aunque, por su naturaleza, estas disposiciones tienen como finalidad facilitar el tránsito al nuevo régimen jurídico previsto en este caso, en la LC transcurridos más de 20 años la problemática que suscitan es de plena actualidad, habiendo proliferado las demandas que propugnan su modificación (e incluso, derogación).

RECOMENDACIÓN TRIGÉSIMA

Al igual que se está llevando cabo con las concesiones de Cantabria afectadas por el efecto 2018, es imprescindible que se pongan en marcha las medidas necesarias que, en primer lugar, clarifiquen, recojan y clasifiquen las situaciones afectadas por el régimen transitorio de la LC, para, seguidamente, así poder proporcionar una solución acorde con el marco regulatorio y en la medida de lo posible consensuada con los interesados, sin detrimento del carácter público de los bienes en juego.

Actividad sancionadora

La actividad sancionadora supone un importante volumen en la actividad de la mayoría de las demarcaciones. Las denuncias provienen en su mayoría de la Guardia Civil y son escasas o inexistentes las denuncias de otras Administraciones, y de particulares, pese a preverse en la LC la acción pública, una manifestación más del desconocimiento de la LC y la falta de concienciación ciudadana, así como la ausencia de coordinación entre Administraciones.

También en este procedimiento se plantean problemas, destacando la insuficiencia de personal, tanto respecto de Vigilantes de Costas en casi todas las demarcaciones, como de personal con preparación específica (jurídicos) para su tramitación y dificultad de concretar aspectos de las denuncias, como la identificación del infractor.

RECOMENDACIÓN TRIGESIMOPRIMERA

Sería recomendable una mayor información y formación sobre el carácter público de la ribera del mar, que concienciara y promoviera una mayor participación de la sociedad en su protección, con la necesaria colaboración de las CCAA.

Asimismo, sería necesario reforzar el servicio de vigilancia de costas, medida igualmente prevista en la Orden de 2008, fijando unas pautas comunes de actuación.

Proyectos y Obras

Al igual que las anteriores, esta actividad se encuentra fuertemente centralizada, ya que las demarcaciones únicamente proponen, supervisan y dirigen los proyectos y obras contratados desde la DGSCM.

Los problemas más frecuentes se resumen en el largo tiempo de tramitación en SSCC, necesidad de disponibilidad previa de terrenos ocupados y demoras en los informes de la CA.

No hay constancia de la elaboración de planes anuales de actuación y del análisis llevado a cabo, se percibe que las obras se ejecutan más en función de los problemas que van apareciendo o propuestas que se presentan que en desarrollo de una previa planificación.

Teniendo en cuenta la clasificación de actuaciones recogidas en las las "Directrices para el tratamiento del borde costero" o en las "Directrices de actuaciones en playas" elaboradas en 2008 como instrumento de regulación de las obras de interés general que contempla la LC en su artículo 111, se destacan las siguientes conclusiones: a) Dentro de las actuaciones previstas en las "Directrices para el tratamiento del borde costero", y con excepción de las dos provincias canarias, las actuaciones en zonas urbanas sobresalen respecto de las restantes, especialmente, en la región costera sur y este, donde alcanza porcentajes superiores al 75%; y dentro de éstas, los paseos marítimos son una constante y consumen gran parte de la inversión. Sin embargo, no se han encontrado experiencias de cofinanciación por los municipios beneficiarios. b) En cuanto a las "Directrices sobre actuaciones en playas", a partir de 2004, las actuaciones en playas por demanda social se incrementan y aparecen

como una de las inversiones mayoritarias en gran parte de las demarcaciones seleccionadas, salvo Cantabria (actuaciones por demanda ambiental), y Valencia que orienta sus inversiones hacia actuaciones por problemas estructurales o de defensa costera.

No es posible encontrar pautas en la asignación de los importes ni en la distribución para las obras acometidas, en algunos casos, de difícil ubicación en el concepto de "obra de interés general" del art. 111 de la LC y más vinculadas a aspectos de índole turística.

RECOMENDACIÓN TRIGESIMOSEGUNDA

Como ya se ha apuntado en relación con las inversiones, sería recomendable que las obras respondieran a un plan previamente elaborado que diera respuesta a los problemas ambientales de la costa por encima de otras problemáticas, intereses o demandas puntuales y particulares de índole económica, promoviendo en su caso la cofinanciación de las corporaciones beneficiarias.

Relaciones institucionales con otras Administraciones

La "participación coordinada con otras Administraciones", nueva competencia de las demarcaciones de costas añadida tras reestructuración del MARM en 2010, es asumida por quien ostenta la jefatura de la demarcación, sin que exista un servicio o unidad específica que le de soporte, además de ser percibida como un obstáculo por algunos jefes de las demarcaciones seleccionadas, la falta de representatividad ante las autoridades autonómicas y locales en razón del nivel del puesto de trabajo y su escasa autonomía.

En cualquier caso, las relaciones existentes no parecen obedecer a sistemática o estrategia alguna, sino más bien, a la voluntad y disposición de las partes intervinientes.

Especial mención merece la iniciativa de la Comunidad Autónoma de Andalucía tras el traspaso de funciones en materia de ordenación y gestión del litoral operado con efectos de 1 de abril de 2011, que ha creado una Comisión de Participación en la Ordenación y Gestión del Litoral como órgano de participación pública, "configurándose como el instrumento a través del cual los municipios y los agentes económicos y sociales participan en el seguimiento de las funciones transferidas a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de ordenación y gestión del litoral".

RECOMENDACIÓN TRIGESIMOTERCERA

Para la efectividad de la necesaria coordinación entre administraciones públicas que debe presidir las actuaciones de las demarcaciones de costas es imprescindible que la función de "participación coordinada" asignada se acompañe de una reestructuración organizativa y atribución de nuevas funcionalidades que permitan un eficaz desempeño.

Puede constituir un referente organizativo la Comisión de Participación en la Ordenación y Gestión del Litoral creada por la Comunidad Autónoma de Andalucía tras el traspaso de funciones operado el 1 de abril de 2011.

En las relaciones **con la Comunidad Autónoma**, la representación en los órganos de la correspondiente CA es muy variable y desigual y no permite hallar un denominador común; por otro lado, son constantes las demoras en la emisión de informes preceptivos que, en ocasiones, se agudizan ante la necesidad de recabar informes de diferentes instancias autonómicas.

A destacar dos instrumentos en los que se materializa esta coordinación: los convenios y los informes al planeamiento urbanístico.

- **Convenios de colaboración:** aunque en todas las demarcaciones seleccionadas se dispone de convenio *para la gestión integral y sostenible de su litoral*, con excepción de Andalucía (pero con las funciones transferidas desde el 1 de abril de 2011), del análisis realizado se puede concluir que su operatividad es más bien escasa (incluso, dudosa su vigencia, como en Canarias).

En cualquier caso, el mantenimiento del ámbito provincial para la administración periférica costera resulta disfuncional desde todos los puntos de vista pero especialmente desde el impuesto por la necesidad de interlocución y coordinación con los órganos competentes de las CCAA en materia de ordenación del litoral. Y ello sin perjuicio de que, en aras de la proximidad a la gestión de los asuntos pueda haber dependencias costeras en ámbitos inferiores a los regionales.

RECOMENDACIÓN TRIGESIMOCUARTA

Las relaciones con las CCAA deberían articularse a través de convenios específicos, con abandono del convenio-tipo y dotados de suficientes instrumentos que permitan la efectividad de sus estipulaciones y la adopción de medidas para el caso de incumplimiento.

Estos convenios abordarían, entre otros aspectos, compromisos sobre plazos para la emisión de informes y colaboraciones concretas y pautadas en ámbito tales como la vigilancia del DPMT y zsp y cofinanciación de obras.

- **Informes al planeamiento urbanístico:** respecto de las propuestas emitidas por las demarcaciones a los instrumentos de planeamiento urbanístico (PGOU, Normas Subsidiarias,..) – que resuelve la DGSCM-, se observa que en estos últimos once años, sólo una de las demarcaciones seleccionadas (Asturias) formula propuestas de informe favorable para el 100% de los instrumentos de planeamiento; en el resto, este porcentaje disminuye drásticamente, correspondiendo los valores más bajos a Valencia y Santa Cruz de Tenerife (franjas costeras turísticas). El análisis de esta actividad no permite afirmar que haya existido una mejora pese al tiempo transcurrido desde la promulgación de la LC.

Otras relaciones:

- Llama la atención la escasez de relaciones con ***instituciones académicas y científicas***.
- A juzgar por el seguimiento de los medios efectuado a lo largo del proceso evaluativo, se percibe que algunas demarcaciones son objeto de una gran presión e ***impopularidad***.

RECOMENDACIÓN TRIGESIMOQUINTA

Deberían fomentarse las relaciones con las instituciones académicas y científicas que contribuyan un mejor conocimiento del litoral.

Asimismo, debería promoverse una cultura de gestión basada en la transparencia informativa, posibilitando la accesibilidad de la actividad de las demarcaciones de costas.

Trasposos

La evaluación ha coincidido con el proceso de trasposos de funciones de gestión del DPMT a la CA de Andalucía que, por ello, ha sido objeto de un detallado análisis.

En el aspecto concreto de ***personal***, no parece se hayan seguido los criterios fijados, en la medida que han sido transferidos puestos de trabajo señalados como intransferibles, como ha sucedido con las jefaturas de Servicio de gestión del DPMT (vacante en Huelva y ocupada en Cádiz). Por otro lado, la disminución de efectivos, no parece se acompañe de una correlativa disminución de su volumen de trabajo, como se razona a continuación.

En cuanto a las ***actividades*** objeto de traspaso (autorizaciones, concesiones de carácter general (no las reguladas por las disposiciones transitorias) y parte de la actividad sancionadora) merece destacar lo siguiente:

a) En el procedimiento de autorizaciones, no resulta coherente que la demarcación continúe informando las solicitudes de uso en la zsp (competencia de la CA), pero no las que se realicen sobre el DPMT. Por otro lado, se excluye del traspaso la fijación y cobro del canon, posibilitando que la CA pueda establecer otros gravámenes.

b) La gestión y otorgamiento de las concesiones ordinarias es también objeto de traspaso, salvo la fijación y cobro del canon, en idénticos términos que las autorizaciones. Pero este procedimiento sí exige informe preceptivo de la administración de costas –informe que emite la DGSCM previo informe interno de la Demarcación- con diferentes consecuencias según los supuestos, requiriendo en algunos de ellos un acuerdo inexcusable.

c) La actividad sancionadora objeto de traspaso es la relacionada con infracciones por incumplimiento del título de ocupación (autorización o concesión), que suponen un mínimo porcentaje de las infracciones, mayoritariamente derivadas de ocupaciones sin título (acampadas y circulación). No implica, por tanto, disminución apreciable en la carga de trabajo de las demarcaciones y obliga a coordinar en la franja de DPMT la vigilancia de ambas Administraciones.

d) Tanto el deslinde como la recuperación posesoria, régimen transitorio y obras de interés general siguen siendo competencia del Estado, pero en esta última actividad se incrementa la participación de la CA de manera notable y en todas sus fases, aunque se mantiene la financiación por parte del Estado.

Los traspasos evidencian aún más la imperiosa necesidad de coordinación y flujo de información entre AAPP.

Sobre la adaptación de la estructura y organización administrativa a la DMA y DMEM

Una dimensión de la coherencia especialmente relevante tiene que ver con la necesaria integración de la gestión de las cuencas hidrográficas, las zonas costeras y las aguas marinas, sobre una concepción ecosistémica que contempla estos tres sectores como un continuo caracterizado por múltiples procesos de interrelación, tal y como ha quedado reflejado en muchos ordenamientos jurídicos, en primer lugar el comunitario, con la DMA y DMEM.

En el marco configurado por estas nuevas necesidades y requerimientos normativos, la estructura administrativa prevista para la aplicación de la LC (las demarcaciones y servicios provinciales de costas) se manifiesta obsoleta por su propia configuración y funciones, su ámbito territorial de actuación, la inadecuada adaptación de sus perfiles profesionales a las nuevas exigencias y, en fin, por las relaciones con el entorno institucional y social. Con estos déficits de incorporación de elementos pertenecientes al enfoque ecosistémico, la administración periférica costera, no puede desempeñar una gestión de áreas y ecosistemas, quedando obligada a restringirse al desempeño (imprescindible, en todo caso) de sus prácticas administrativas tradicionales.

- En cuanto a su adaptación a la **DMA**, que cuenta con sus propias estructuras administrativas (Confederaciones Hidrográficas y administración hidráulica que determine la CA, según se trate de cuencas hidrográficas intercomunitarias o intracomunitarias) el desafío se centra en lograr la coordinación e integración de actuaciones en las aguas costeras y de transición. Desde una perspectiva de gestión integrada, parece absolutamente indispensable incorporar a las demarcaciones de costas en sus órganos decisorios, sin menospreciar el evidente avance que ha supuesto su reciente incorporación a los Consejos del Agua (finales de 2011), por el momento, no susceptible de valoración.

- Por otro lado, al no estar prevista una estructura organizativa periférica para el ejercicio de las competencias derivadas de la **DMEM**, con el objetivo de lograr la protección ambiental de todo el medio marino a través de la elaboración de una estrategia marina por cada una de las 5 demarcaciones marinas diseñadas por su ley de transposición (Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino), resulta indispensable configurar las estructuras adecuadas. La implementación de esta normativa y el desarrollo del calendario en ella previsto reabren el debate sobre la más adecuada estructura administrativa de las costas españolas y se presenta como una oportunidad para acometer una reorganización administrativa de las demarcaciones de costas que tenga en cuenta la necesaria interrelación entre los sistemas litorales y marinos superando la obsolescencia de su actual división provincial (en su origen regional), lo que contribuiría a un avance significativo hacia la gestión integrada de las zonas costeras (GIZC). Sin embargo, el desarrollo del calendario de aplicación de los objetivos de la DMEM no parece incluir previsión alguna para remodelar la organización existente.

El propio avance en el cumplimiento de las previsiones contenidas en el calendario de implementación de la DMEM exige una inmediata racionalización de este esquema organizativo, atribuyendo con claridad competencias y funciones, especialmente en el ámbito territorial relacionado con las cinco demarcaciones marinas establecidas en el artículo 6.2 de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre.

Una visión integrada de los problemas y las soluciones que plantea el litoral, reclaman un enfoque de gestión más flexible que superen las rígidas divisiones administrativas y las que derivan de la distribución competencial.

Sustentadas en estas premisas se sugieren las siguientes recomendaciones:

RECOMENDACIÓN TRIGESIMOSEXTA

1. Se debería abordar una reorganización de las estructuras centrales y periféricas que potencie la interrelación entre ellas.
2. Asimismo, se debería promover la creación de órganos colegiados con mayor énfasis en la participación coordinada de estas políticas entre el Estado y CCAA en la línea que señala el art.7 del Protocolo GIZC del Mediterráneo.
3. En cuanto a la estructura y funciones de las demarcaciones sería recomendable estudiar la posibilidad y conveniencia de agrupar los servicios periféricos de costas en las cinco demarcaciones marinas, sin perjuicio de mantener los servicios actuales precisos en su ámbito territorial. Es decir, un sistema de gestión (costera) que incluya la gestión en tierra –como hasta ahora- y la gestión en mar.

4. Al mismo tiempo, debiera aprovecharse para asentar definitivamente un esquema de coordinación entre la administración hidráulica con la del litoral y la marina.
5. Estas nuevas demarcaciones marítimo-terrestres deberían participar con mayor autonomía y poder decisorio en la planificación global para contribuir a una mayor corresponsabilidad en la planificación de estrategias, planes y programas, así como en la gestión entre órganos centrales y periféricos.
6. Asimismo, debería contar con enfoque organizativo que integre los problemas del medio marino y terrestre de las zonas costeras, para lo que será indispensable contar con unidades de coordinación con los órganos competentes en esa materia en las Comunidades autónomas costeras.
7. Ligado a lo anterior, se hace indispensable establecer procedimientos conjuntos de adopción de decisiones entre los distintos niveles de administración implicados en la gestión del litoral, reforzando la interlocución de las demarcaciones con los órganos competentes de las CCAA.
8. Las demarcaciones deberían participar en el diseño y recogida y difusión de información a través de mecanismos de seguimiento y observación para promover la evaluación periódica de esta política.
9. Asimismo, las cinco demarcaciones marítimo-terrestres deberían contar con foros de consulta y participación de los principales actores sociales y económicos implicados en la política del litoral
10. Las demarcaciones, en colaboración con los servicios centrales deberían promover la divulgación y transparencia de sus actividades.
11. Es imprescindible, para estas tareas, complementar la formación de los equipos actuales, en los que predominan conocimientos de ingeniería, con otra formación multidisciplinar, en particular, la gestión ambiental y el soporte jurídico.

Un objetivo principal de la política costera debería ser disponer de una administración que sea capaz de responder a los retos fundamentales que le plantean las nuevas demandas y que, con vocación esquemática, cabe resumir en: 1) adoptar un enfoque de gestión de sistemas naturales complejos con criterios de sostenibilidad y cuidado de los procesos ecológicos esenciales del litoral; 2) integrar las competencias diversas de todas las administraciones; 3) habilitar ámbitos y mecanismos de participación ciudadana en los procesos de gestión y 4) adoptar un enfoque y una práctica de evaluación sistemática de sus actuaciones.

V.3. Sobre las experiencias comparadas en materia de protección del litoral

Del análisis centrado en otras experiencias comparadas en materia de protección del litoral, se han seleccionando los siguientes ejes de su estudio: política costera, normativa en derecho comparado e instituciones para la GIZC.

Política costera

El análisis sobre experiencias comparadas ha puesto de relieve que para garantizar el mayor éxito de las políticas del litoral se requiere que previamente alcancen mayor relevancia en la agenda pública y una formulación explícita. Ese es el caso de los países pioneros en el desarrollo de estas políticas: Australia (1991) y algunos de sus Estados (interesante para España por su sistema de gobierno multinivel) y la mayor parte de los Estados del litoral de Estados Unidos (1972), Francia (1976) y Reino Unido (1991-1992).

Además del interés gubernamental por la política del litoral, resulta decisiva la participación del conjunto de actores interesados, hasta el punto que puede establecerse una relación entre el vigor de las políticas costeras y la importancia que la opinión pública concede a los problemas de la costa, resultando un elemento indicativo las instituciones asociativas en su defensa.

Del estudio realizado sobre países de nuestro entorno y otros con sistemas políticos de corte federal ó asimilado, resulta evidente que la mayoría se ha enfrentado a problemas similares en cuanto a dispersión y sectorialización de las actuaciones sobre la costa.

Los países con administraciones más consolidadas enfatizan el enfoque planificador y de coordinación institucional, mientras que los que se encuentran en un estadio menos desarrollado se limitan más a la gestión de recursos con actuaciones menos integradas.

Para este modelo integrador se hace indispensable la cooperación y colaboración, tanto entre instituciones y administraciones públicas como entre el sector público y privado. Bajo ese enfoque se está avanzando hacia una perspectiva de gobernanza del litoral que evidencia avances muy superiores a los que produce el enfoque tradicional mucho más fragmentado.

En cuanto al contenido de la política costera, los países más desarrollados, tienden a un tratamiento conjunto de las cuencas hidrográficas y el medio marino con formas de organización y gestión también integradas.

RECOMENDACIÓN TRIGESIMOSÉPTIMA

Las recomendaciones que se pueden extraer para España son: a) las políticas sobre el litoral deberían cobrar mayor relevancia en la Agenda pública, concebidas desde una perspectiva estructural más que coyuntural, teniendo en cuenta sus efectos a largo plazo; b) la política de costas debería ser tratada como una política pública singular, con contenidos y gestión más integrados y cuya base sea la coordinación y cooperación institucional e interadministrativa con órganos específicos para su impulso y; c) se requeriría un mayor impulso de la función articuladora por parte del Estado para el impulso y planificación conjunta de esta política.

Normativa en derecho comparado

Una síntesis sobre los modelos a considerar en relación a la elaboración de normas para la protección de las zonas costeras es la siguiente:

- Enfoque “nacional”, en el que la ley se concibe para implementar la política (EEUU)
- “Enfoque de desarrollo sostenible”: la ley se concibe como parte de la estrategia de desarrollo sostenible (Suecia y Nueva Zelanda)
- Enfoque de “ordenación del territorio” (Francia)
- Enfoque de “regiones especiales”, de aplicación a áreas o regiones singulares (áreas turísticas, humedales,...).

Esta clasificación, que corresponde a Culminan (2006), no siempre es tan nítida, pero resulta orientativa.

La mayoría de los países estudiados de tradición jurídica anglosajona que disponen de una ley, enfatizan los principios de cooperación y participación de la sociedad civil en la gestión costera, en el impulso de una democracia participativa. En este sentido, es emblemático el papel de “The National Trust” en Reino Unido.

En los países de tradición “continental”, como Francia y España pesa más la dimensión normativa y reglamentista. En España, la Ley de Costas de 1988 se sumaría al “enfoque nacional”, constituyendo un hito importante y necesario pero esta política, pero claramente insuficiente en los nuevos tiempos en los que debería desplegar con mayor decisión el enfoque medioambiental, la planificación y la gestión integrada y la participación social.

En los últimos años, la mayoría de los Estados se han orientado hacia una legislación para la gestión integrada de las zonas costeras siguiendo las recomendaciones de los principales organismos internacionales y superando la visión parcelada de la regulación sectorial o multinivel de los Estados compuestos.

En general, en el contexto europeo, la mayoría de los países poseen una normativa dispersa y compartimentada sobre zonas costeras como se

ilustra en el análisis detallado de este Informe y que se resume en: i) normas sobre ordenación del territorio y ii) normas sobre ordenación del litoral. En ningún caso se dispone en los países europeos de normas específicas sobre gestión integrada.

El enfoque de ordenación de territorio no ha arrojado resultados positivos y el enfoque de desarrollo sostenible requiere una alta conciencia pública e institucional que no aún no se ha alcanzado.

Como referencia normativa a nivel internacional, hay que destacar el "Protocolo relativo a la GIZC del Mediterráneo", primer instrumento jurídico internacional obligatorio sobre gestión integrada de zonas costeras, en vigor desde el 24 de marzo de 2011.

RECOMENDACIÓN TRIGESIMOCTAVA

En relación con las experiencias comparadas, la Ley de Costas de 1988 constituye una garantía para la protección del DPMT, aunque insuficiente para avanzar en una GIZC, para lo que precisaría de un refuerzo.

Debe aprovecharse la entrada en vigor del Protocolo GIZC del Mediterráneo ya es una oportunidad para avanzar en los aspectos normativos que requiere la gestión integrada.

Una posibilidad, ya apuntada, sería la aprobación de unos criterios mínimos estatales de carácter voluntario y flexible que incentive a las CC.AA. litorales que, a su vez, deberían contar con su normativa específica.

Instituciones para la GIZC

Aunque el análisis examina un buen número de instituciones nacionales o federales con competencias en la política costera (*National Oceanic and Atmospheric Administration*, EEUU, *Conservatoire des Espaces Littoraux et de Rivages Lacustres* la *OCRM* y *Consejo Nacional del Litoral*, en Francia, *Countryside Commission*, *Heritage Coasts*, en Reino Unido), la conclusión a la que llega es que ninguno de los Estados analizados dispone de una institución exclusivamente competente para decidir sobre estas políticas costeras.

Otras cuestiones de interés respecto a las experiencias comparadas

Otras dos cuestiones sobresalen en los países anglosajones en el abordaje de la gestión integrada son: i) la formación de gestores y ii) la de capacitación de la sociedad civil para hacer efectivos los derechos de participación en la gestión costera.

Respecto de la formación de gestores destaca la multidisciplinariedad requerida para el conocimiento de ecosistemas complejos a partir de titulaciones convencionales (ingenieros civiles, geólogos, biólogos, etc....),

junto a otra serie de habilidades y conocimientos necesarios para esta materia: análisis estratégico y procesos políticos, capacidades de interlocución y mediación de conflictos de usos y conocimiento de la cultura y la historia local.

Las herramientas más utilizadas al servicio de esta función son las guías y manuales para la gestión costera.

RECOMENDACIÓN TRIGESIMONOVENA

La experiencia deducida del análisis de las políticas comparadas en Estados similares al español pone de relieve la relevancia de configurar culturas de gestión acorde con la naturaleza de las nuevas demandas sobre las aguas litorales y sobre la costa. Una nueva función pública en la que, junto a los conocimientos técnicos pluridisciplinarios de partida, se habiliten capacidades y habilidades para gestionar usos sociales potencialmente conflictivos, incluyendo la participación en la gestión de los propios actores en conflicto.

En materia de información, hay que resaltar la importancia de las páginas web de gran calidad informativa y transparencia de EEUU o Francia, así como el papel creciente de los Observatorios y boletines periódicos.

Ligado a la buena gobernanza y en cuanto a instrumentos que requerirían mayor impulso, habría que destacar la importancia de baterías de indicadores, junto a las evaluaciones periódicas de las políticas y programas sobre la materia, con informes públicos y accesibles.

Otra dimensión interesante de las experiencias anglosajonas es la asociación de universidades y centros de investigación con las comunidades costeras.

En materia de participación pública, las directrices GIZC del Consejo de Europa, señalan como "esencial" el proceso participativo a través de instrumentos diversos como cuestionarios y encuestas, líneas telefónicas, internet, audiencias públicas.

A su vez, el artículo 14 del Protocolo GIZC del Mediterráneo establece asimismo, la obligación de garantizar la participación de los interesados en las fases de formulación y aplicación de las políticas costeras.

En esta materia, también destaca la fuerza de la tradición de las audiencias públicas en el derecho anglosajón que incorpora además la participación de los interesados en los procesos de evaluación de las políticas.

RECOMENDACIÓN CUADRAGÉSIMA

Las experiencias comparadas propugnan la transparencia informativa y accesibilidad de la política costera que sirva de estímulo a la participación ciudadana, al tiempo de facilitar información sobre su planificación, gestión, resultados y evaluación.



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

