

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

RESUMEN EJECUTIVO



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

RESUMEN EJECUTIVO

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

EL MANDATO	1
OBJETO, ALCANCE Y JUSTIFICACIÓN DE LA EVALUACIÓN	1
DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN	5
INSTRUMENTOS NORMATIVOS PARA LA PROTECCIÓN EL DPMT. HITOS	5
REPARTO COMPETENCIAL EN LAS INTERVENCIONES PÚBLICAS SOBRE EL DPMT.....	7
INSTRUMENTOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN: LOS SERVICIOS PERIFÉRICOS DE COSTAS (DEMARCAACIONES Y SERVICIOS PROVINCIALES DE COSTAS) .8	
ACTORES IMPLICADOS.....	10
ENFOQUE Y METODOLOGÍA	11
ENFOQUE	11
METODOLOGÍA	13
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	15
FORMULACIÓN Y PLANIFICACIÓN DE LAS INTERVENCIONES EN LA COSTA	15
IMPLEMENTACIÓN Y DESARROLLO DE LA POLÍTICA DE PROTECCIÓN DEL LITORAL Y LA ADAPTACIÓN A LA DMA Y DMEM.....	25
SOBRE LAS EXPERIENCIAS COMPARADAS EN MATERIA DE PROTECCIÓN DEL LITORAL	39

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.,

EL MANDATO

La Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (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 Agua (DMA). Partiendo de esta evaluación en la que se puso 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"*, el Consejo de Ministros, en su reunión del 23 de abril de 2010¹, acordó incluir dentro del Plan de Trabajo de la AEVAL para ese año, la evaluación de *"la gestión y funcionamiento de las Demarcaciones de Costas para la protección del dominio público marítimo², en la perspectiva de su adecuación tanto a la Directiva Marco de Agua como a la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina (DMEM)"*.

Al mismo tiempo, se recoge la necesidad de *"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.

El Acuerdo del Consejo de Ministros marca como plazo para la presentación de esta evaluación el segundo semestre de 2011.

OBJETO, ALCANCE Y JUSTIFICACIÓN DE LA EVALUACIÓN

Objeto

De la literalidad del encargo se desprende que el objeto 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 dominio público marítimo terrestre (DPMT) y su grado de

¹ Orden PRE/1645/2010, de 18 de junio, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 23 de abril de 2010, 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 de 22 de junio).

² Ha de entenderse dominio público marítimo-terrestre (DPMT).

ajuste en el marco de las nuevas atribuciones que derivan de las Directivas europeas (DMA³ y DMEM⁴), así como la implementación de la DMEM.

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

Alcance

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 su Reglamento de desarrollo (RC)⁵, el "espacio marino" de este DPMT es el que contemplan las Directivas Marco (DMA y DMEM).

Por ello, 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 a partir de la LC.

Con la transposición de la DMA en el año 2003, la regulación de costas confluye con la de aguas en la gestión ambiental de las aguas costeras o litorales (primera milla náutica del mar territorial a contar desde la línea de base) y de transición⁶. Se ocupa también la Directiva de la gestión ambiental de las aguas superficiales, continentales y subterráneas, y establece que para cada demarcación hidrográfica⁷ 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. En parte, su análisis se abordó en la evaluación de las Confederaciones Hidrográficas⁸.

Por último, el medio marino, prácticamente carente de regulación, es objeto de la DMEM de 2008, novedosa y de reciente transposición⁹, en su fase inicial de implementación y por tanto, con un calendario a cumplir en su mayor parte, al no haber vencido los plazos de las actuaciones que demanda para conseguir su objetivo de lograr o mantener el buen estado ambiental del medio marino para el año 2020. Es de aplicación tanto al mar territorial (12 millas náuticas) como a la zona económica exclusiva

³ Directiva 2000/60/CE, de 23 de octubre, del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece un marco comunitario de actuación en la política de aguas (DMA). Su transposición se realizó mediante la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

⁴ 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). Incorporada al ordenamiento jurídico español mediante Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino (BOE de 30 de diciembre).

⁵ Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre,

⁶ La Orden ARM 2656/2008, de 10-09, que aprueba la instrucción de planificación hidrológica (BOE de 22-09), recoge medidas de importante calado para aguas costeras y de transición.

⁷ Zona terrestre y marina compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas de transición, subterráneas y costeras asociadas a dichas cuencas.

⁸ 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

⁹ Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino (BOE de 30 de diciembre).

(200 millas náuticas), la plataforma continental y zona de protección pesquera del mar Mediterráneo. Acuña el concepto de demarcación marina como el ámbito espacial en que se desarrollará cada estrategia marina, definida como el conjunto de actuaciones encaminadas a lograr el objetivo antes señalado. 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.

Justificación

Transcurridos más de veinte años desde la promulgación de la Ley de Costas 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 litoral¹⁰ 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.

Asimismo, la evaluación tendrá en cuenta el nuevo enfoque que supone la transposición de las Directivas europeas y la gestión integrada.

¹⁰ "Litoral" suele tratarse como un concepto más amplio que "costa" y que va más allá de la franja terrestre del de DPMT en dirección a tierra, aunque ambos conceptos tienden a equipararse en la práctica en referencia a un espacio territorial más amplio (incluso en la propia Exposición de Motivos de la LC y por las instituciones públicas que gestionan estas intervenciones).

DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN

España constituye un país eminentemente costero: 10 de las 17 Comunidades Autónomas (CCAA) cuentan con litoral (ocho peninsulares y los dos archipiélagos), además de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. La longitud de la costa que se maneja con carácter general es de unos 8000 kilómetros lineales.

Por su parte, el total de aguas marinas bajo la jurisdicción española se estima en algo más de 1 millón de kilómetros².

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).

INSTRUMENTOS NORMATIVOS PARA LA PROTECCIÓN DEL DPMT. HITOS

En España, la principal característica de la implementación de las intervenciones en DPMT es su carácter regulador, centrado en la franja costera (zona marítimo terrestre y las playas, según la CE), situada a un lado y otro del contacto tierra-mar, objeto de regulación por la LC de 1988 (que denomina *ribera del mar*).

En cuanto a la protección ambiental del medio marino, durante mucho tiempo ha sido objeto de atención a nivel internacional¹¹, pasando sólo en fechas muy recientes a ser impulsada por la UE.

También por impulso europeo e internacional se ha propiciado la formulación de una nueva política y otro modelo de gestión para las áreas litorales: la Gestión Integrada de las Zonas Costeras (GIZC).

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

¹¹ 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.

Figura 1.- Instrumentos normativos para la protección ambiental del DPMT, 2011



Ley de Costas de 1988

La vigente Ley de Costas de 1988, en su exposición de motivos ya describe el problema que trata de resolver, trazando un panorama bastante alarmante de destrucción y privatización, posibilitado por una "grave dejación administrativa". Para la consecución de sus objetivos – garantizar el carácter público del DPMT y su protección y preservación desde una perspectiva ambiental- establece una serie de instrumentos y procedimientos centrados en la ribera del mar, que define, delimita hacia el interior (franja terrestre del DPMT), protege y para la que regula los usos y actividades, así como una serie de limitaciones que afectan a las zonas contiguas: las servidumbres (servidumbre de protección –zsp-, servidumbre de tránsito y de acceso al mar) y la zona de influencia (zi).

Reformas LC durante 2010-2011¹²

A lo largo de 2010 y durante 2011, la LC se ha visto afectada por reformas operadas en otras normas con incidencia en su regulación¹³.

También durante la legislatura 2008-2011 se han propuesto distintas modificaciones de la LC, en particular, de sus disposiciones transitorias.

Ley de protección del medio marino 2010

La Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino, incorpora al Derecho español la DMEM. 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 adicionales de protección), resulta tan novedosa que no contiene disposición derogatoria, llenando el vacío legislativo en la protección de la franja más extensa del DPMT.

¹² Solo se han considerado de interés para esta evaluación las modificaciones operadas por normas de otros Ministerios distintos al MARM en los dos años anteriores.

¹³ Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del Servicio Postal Universal, de derechos de los usuarios y del mercado postal, disposición adicional décima; Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, disposición final vigésimo novena y 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, artículo 72.1.

Introduce, atendiendo a las obligaciones derivadas de la DMEM, la elaboración de estrategias marinas, como planes de acción que comportan una serie de pasos consecutivos, y que se deben elaborar para todos los espacios marinos de soberanía o jurisdicción española. 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.

Protocolo GIZC del Mediterráneo

Por último, en el transcurso de la evaluación ha acontecido un hito en la protección integrada de zonas costeras: la entrada en vigor el 24 de marzo de 2011 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)¹⁴. 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. Constituye el primer instrumento jurídico vinculante en GIZC.

REPARTO COMPETENCIAL EN LAS INTERVENCIONES PÚBLICAS SOBRE EL DPMT

Costa/Litoral

La Constitución española, dentro de su Título VII, art 132.2, recoge la definición de bienes de dominio público estatal, pero dicho precepto no atribuye título competencial alguno al Estado sobre el litoral, pese al carácter demanial de los bienes que integran el DPMT¹⁵.

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 CCAA de establecer normas adicionales de protección. A su vez, faculta a las CCCA, 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; ordenación del territorio

¹⁴ 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.

¹⁵ 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...".

que incluye la ordenación del litoral (y, por tanto, la gestión de la zsp), como vino a declarar el Tribunal Constitucional en su sentencia 149/1991.

La competencia sobre ordenación del litoral 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, y el traspaso de competencias concretas sobre gestión del DPMT se ha hecho efectivo en las CCAA de Cataluña (2007-2008) y Andalucía (2011).

En resumen, es clave el papel de la administración autonómica¹⁶ y también, de la local, ya que los municipios, porque además de informar las actuaciones en DPMT (deslindes, obras y actuaciones de interés general) y poder asumir la explotación de servicios de temporada en playas, ostentan competencias en planeamiento urbanístico¹⁷.

Medio marino

En la protección del medio marino, la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, constituye legislación básica que se dicta al amparo del artículo 149.1.23º de la CE. Y 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 Internacional¹⁸, sólo reconoce a los Estados soberanos la extensión de su jurisdicción sobre el espacio marítimo. Así también se recoge en el artículo 114 de la LC.

Aguas

Por último, 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 CCAA, correspondiendo a la CA en caso contrario.

INSTRUMENTOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN: LOS SERVICIOS PERIFÉRICOS DE COSTAS (DEMARCAIONES Y SERVICIOS PROVINCIALES DE COSTAS)

Con la Ley de Costas de 1969, las funciones en ella previstas se atribuyeron al entonces Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, y en el año 1986 se crearon las demarcaciones y servicios provinciales de costas, como parte integrante de su organización periférica, constituyéndose once demarcaciones de costas, atendiendo a un criterio geográfico coincidente

¹⁶ 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), 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.

¹⁷ Además, 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.

¹⁸ 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.

con el mapa autonómico, salvo en Andalucía, Comunidad Autónoma en la que se constituyen dos demarcaciones de costas, además de doce servicios provinciales de costas en las provincias en las que no radicara la sede de Demarcación.

Posteriormente, el Reglamento General de 1989 para el desarrollo y ejecución de la LC (RC) efectúa el reparto de las competencias que dicha ley regula entre los servicios centrales del Ministerio y la administración periférica sin distinguir las demarcaciones de los servicios provinciales, unidades a las que denomina indistintamente servicios periféricos de costas y atribuye idénticas funciones.

En el año 1996 se creó el Ministerio de Medio Ambiente, al que se adscriben las demarcaciones y servicios provinciales de costas.

Actualmente, a las demarcaciones y servicios provinciales de costas se les atribuyen las funciones recogidas en el siguiente cuadro.

Cuadro 1: Funciones demarcaciones y servicios provinciales de costas, 2011

<p>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</p>
<p>1. Actuaciones e inversiones para la sostenibilidad de la costa, obras e infraestructuras, orientadas a la gestión sostenible y regeneración del litoral.</p>
<p>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.</p>
<p>3. Participación coordinada en la gestión territorial de la costa con otras administraciones (Ayuntamientos del litoral, Administración Autonómica, etc...).</p>

Fuente: MARM

Tanto las demarcaciones como los servicios provinciales se estructuran en tres unidades (servicios) con la siguiente denominación y atribuciones.

Cuadro 2: 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

Medio marino

- En cuanto a la implementación de la DMEM, a nivel de Servicios Centrales (SSCC) corresponde a la División para la Protección del Mar. La protección del medio marino carece, por el momento, de estructura periférica. Precisamente, uno de los análisis de esta evaluación se plantea como hipótesis la adecuación de la actual estructura periférica de costas a los nuevos requerimientos de esta Directiva y en su caso, cuál sería el mejor modelo organizativo.

Aguas

- Por lo que respecta a la estructura administrativa de aguas **(costeras y de transición)**, la dirección superior de esta política en la Administración del Estado corresponde a la Dirección General 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 Competentes; en las intracomunitarias, será la administración hidráulica que determine la CA.

La reciente regulación (2011) de los Consejos del Agua (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).

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 Recomendación, 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 Informe¹⁹, a nivel nacional y por CCAA, clasificados en instituciones con poder ejecutivo, instituciones de investigación, empresas y Organizaciones empresariales y Organizaciones no Gubernamentales; estas últimas 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).

¹⁹Disponible en la página web del Ministerio, en el área de actividad de costas y medio marino: costas/publicaciones/informe_gizc_spain_enviado_tcm7-30301.pdf.

ENFOQUE Y METODOLOGÍA

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, con la participación de una amplia constelación de sectores económicos y sociales que tiene la franja 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 Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar (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.
- El escaso margen de actuación de la organización periférica de costas, 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 trascendencia²⁰, destacando, por sus importantes y visibles efectos sobre la situación

²⁰ Además de competencias en materia de protección del medio ambiente, vivienda, puertos que no desarrollen actividades comerciales, pesca en aguas interiores, acuicultura y turismo.

actual del litoral, la ordenación del territorio – que incluye el litoral-urbanismo, y que, por ello, es merecedora de un análisis más detallado, junto al planeamiento urbanístico municipal, por sus repercusiones evidentes.

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 de los instrumentos organizativos en la protección del litoral (demarcaciones y servicios provinciales de costas), verificando el grado de adaptabilidad a los nuevos retos que suponen 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: geográfico, número de municipios costeros, con problemáticas diferenciadas y representativos 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).

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

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? (Criterios de pertinencia, coherencia, integralidad y complementariedad)*
- *¿Cuál es el grado de la eficacia regulatoria y gestora en la protección del litoral?; ¿Cuál es el grado de adecuación a los nuevos requerimientos derivados de las Directivas europeas –DMA y DMEM- y la gestión integrada? (Criterios de eficacia, adaptación y coordinación y transparencia informativa)*
- *¿Qué valor aportan las experiencias comparadas con otros países? (Criterio de benchmarking)*

Técnicas y herramientas utilizadas

- 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 DGSCM. La participación de las demarcaciones ha sido muy activa y de gran accesibilidad a la información que se ha ido solicitando
- Grupos de discusión 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)

- 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
- Estudio comparado de la política de protección del litoral
- Otras: análisis comparado de programas electorales; análisis de encuestas del CIS, seguimiento de prensa, etc.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

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 (LC), 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.

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.

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, ambiental y social**.

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.

Además, estas intervenciones cuentan con grupos de **actores** con intereses contrapuestos y una concepción de la costa muy diferente: a)

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 y b) 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 LC, como las asociaciones de propietarios y afectados que contraponen sus derechos de propiedad previos a la promulgación de la ley, 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**, ha sido decisivo el impulso de la UE (DMEM). En España, el cumplimiento de la Directiva europea se plasma en Ley 41/2010.

Especial consideración merece la atención por el Derecho Internacional, que lleva a un abordaje más integral de estas intervenciones cuyo mejor ejemplo se encuentra en el **Protocolo GIZC para el Mediterráneo**, con entrada 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.

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.

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 que nos encontramos en presencia de dos lógicas subyacentes respecto a cómo intervenir frente 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.

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, resulta ineludible abordar el marco normativo autonómico en ordenación del territorio y del litoral, 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 CCAA de la franja norte han aprobado un Plan de Ordenación del Litoral. Es muy disperso el alcance de estos instrumentos,

que va desde un máximo de protección de la franja litoral 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).

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

El análisis realizado muestra la coherencia de la LC de 1988 como 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

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.

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.

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

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.

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 nuevos destinos 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 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.

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 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, 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.

Pese a que 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, 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 de la Costa* 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.

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 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 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 traspasos 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.

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.

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 149.1.23º 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.

Estructura

En 1986 se crearon las demarcaciones de costas y, dependiendo de ellas y bajo su coordinación, los servicios provinciales de costas. No obstante, el RC de 1989 se refiere indistintamente a servicios periféricos de costas, terminando por desaparecer las funciones de coordinación de las primeras sobre los segundos.

Su estructura es idéntica en todas estas unidades 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.

Se observa 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), 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

Una de las características más llamativa y común a toda las actividades que desarrollan es la extrema centralización de sus procedimientos 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.

En cuanto a las tareas concretas desarrolladas por estas unidades, 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 en la LC 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 VIGESIMOSEXTA

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*²¹ - que reviste especial problemática en la franja costera norte, al afectar a actividades de índole económica - y la aplicación de la *disposición transitoria primera*²² de la LC, con 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).

²¹ 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.

²² Disposición transitoria primera: regula una tipología de concesiones que se otorgan a titulares de espacios que se integran en DPMT.

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

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.

También en este procedimiento se plantean algunos 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.

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 pública²³.

²³ Dicha Comisión se configura 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". Orden de la Consejería de Medio Ambiente de 2 de agosto de 2011, por la que se establece la composición, régimen de

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.

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 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

funcionamiento y funciones de la Comisión de Participación en la Ordenación y Gestión del Litoral (BOJA 161, de 18 de agosto 2011).

Valencia y Santa Cruz de Tenerife (frangas 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. 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 traspaso²⁴ (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.
- b) La gestión y otorgamiento de las concesiones ordinarias es también objeto de traspaso, pero este procedimiento sí exige informe preceptivo de la administración de costas.

²⁴ 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

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) y no implica, por tanto, disminución apreciable en la carga de trabajo de las demarcaciones de costas.

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.

- En cuanto a su adaptación a la **DMA**, que cuenta con sus propias estructuras administrativas²⁵, 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 (en 2011), por el momento, no susceptible de valoración.
- Por otro lado, no está prevista una estructura organizativa periférica para el ejercicio de las competencias derivadas de la **DMEM** para 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). La implementación de esta normativa y el desarrollo del calendario en ella previsto 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

²⁵ Confederaciones Hidrográficas y administración hidráulica que determine la CA, según se trate de cuencas hidrográficas intercomunitarias o intracomunitarias.

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.

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.

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 explícita²⁶.

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.

Los países con administraciones más consolidadas enfatizan el enfoque planificador y de coordinación institucional, mientras que los que se

²⁶ 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).

encuentran en un estadio menos desarrollado se limitan más a la gestión de recursos con actuaciones menos integradas.

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: ²⁷

- 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,...).

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 participativa²⁸.

En los países de tradición "continental", como Francia y España pesa más la dimensión normativa y reglamentista.

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.

²⁷ Esta clasificación, que corresponde a Culminan (2006), no siempre es tan nítida, pero resulta orientativa.

²⁸ En este sentido, es emblemático el papel de *The National Trust* en Reino Unido.

En general, en el contexto europeo, la mayoría de los países poseen una normativa dispersa y compartimentada sobre zonas costeras 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 Comission*, *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

