

Protección del litoral y lucha contra el cambio climático en Andalucía a la luz del proyecto de ley de modificación de la Ley de Costas.
Necesidad o conveniencia de articular mecanismos de colaboración eficaces contra los efectos del cambio climático

Pilar Navarro Rodríguez

Profesora Dra. Derecho Administrativo
Universidad Loyola Andalucía

Francisco Montes Worboys

Letrado de la Junta de Andalucía

SUMARIO: I. NECESIDAD DE ADOPTAR MEDIDAS CONTRA LOS EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN EL LITORAL ESPAÑOL. II. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL. ESPECIAL REFERENCIA A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA. 1. Cuestión preliminar. Concepto de litoral y de costa. Dificultades para el reparto competencial. 2. Reparto competencial sobre el litoral en su conjunto y el mar territorial. 3. Reparto competencial sobre el dominio público marítimo-terrestre. 4. Reparto de competencias sobre la zona de servidumbre de protección. III. COORDINACIÓN Y COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROTECCIÓN DEL LITORAL FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO. 1. Coordinación administrativa en la Ley de Costas vigente. La “planificación participada”. A. Planificación estatal participada. B. Planificación autonómica y local participada. Ordenación territorial y urbanística del litoral. 2. Insuficiencia de la Ley de Costas vigente para una protección integral del litoral frente al cambio climático. 3. El convenio de colaboración administrativa como instrumento de gestión integrada del litoral. IV. PRINCIPALES NOVEDADES DEL PROYECTO DE LEY DE

MODIFICACIÓN DE LA LEY DE COSTAS EN MATERIA DE PROTECCIÓN DEL LITORAL Y CAMBIO CLIMÁTICO. ESPECIAL INCIDENCIA EN ANDALUCÍA. 1. Razones determinantes de la necesidad de modificación de la Ley de Costas vigente. 2. Análisis de las modificaciones más relevantes introducidas en el Proyecto de Ley de reforma de la Ley de Costas. A. Cambio parcial del concepto de DPMT y los bienes que lo integran. B. Ampliación del plazo de las concesiones. C. Transmisibilidad de las concesiones inter vivos y mortis causa. D. Sustitución de las autorizaciones por declaraciones responsables. E. Ampliación del plazo para la autorización de ocupación del DPMT. F. Cláusula anti-Algarrobo. G. Nuevo régimen de prórroga de las concesiones otorgadas al amparo de la normativa anterior y régimen especial y transitorio. 3. Conclusión. Necesidad o conveniencia de articular mecanismos de colaboración realmente eficaces contra los efectos del cambio climático. La reforma de la Ley de Costas ¿una oportunidad perdida? V. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

Desde que se aprobó la Ley de Costas vigente, en 1988, muchas han sido las presiones y los intentos de rebajar el intenso nivel de protección en ella contenido, debido a su carácter excesivamente riguroso para algunas cuestiones. Lo cierto es que, si bien el objetivo último de la norma, lo que podríamos llamar la satisfacción del principio de “sostenibilidad costera” era y sigue siendo de lo más loable, no es menos cierto que, echando la vista atrás, pasadas más de dos décadas desde su aprobación, el hecho constatable es que la satisfacción de tal principio no siempre se ha conseguido, debido en gran parte a la falta de eficacia en la cooperación y colaboración entre las distintas Administraciones competentes e, incluso –a veces– por la inexistencia de coordinación entre departamentos de una misma Administración.

Frente a esa realidad, y en un contexto de cambio climático que implica un aumento del nivel del mar y una alteración de la dinámica del litoral, entendemos que la aprobación el pasado 13 de julio del Anteproyecto de Ley Protección y Uso Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley de Costas, debe ser una oportunidad para ir al fondo de la cuestión e implementar nuevos mecanismos de colaboración entre Administraciones que sean realmente eficaces contra los efectos del cambio climático en nuestras costas y la profundización de los ya existentes.

En el presente estudio vamos a abordar un análisis detallado de la situación

actual con la Ley de Costas vigente y de los cambios propuestos en la reforma, con una especial atención por su incidencia en Andalucía.

Palabras clave: Cambio climático. Costa. Litoral. Gestión integrada de las zonas costeras.

ABSTRACT

Since passage of the Coastal Act in force in 1988, there have been many pressures and attempts to downgrade the intense level of protection contained in it, due to its excessively harsh for some issues. The truth is that while the ultimate goal of the standard, which could be called satisfaction principle “coastal sustainability” was and remains the most laudable, it is also true that, looking back, passes over two decades since its adoption, the verifiable fact is that satisfying this principle has not always been achieved, due in large part to the lack of effective cooperation and collaboration between the different competent authorities and even –at times– by lack of coordination between departments of the same administration.

Faced with that reality, and in a context of climate change involves an increase in sea levels and altered the dynamics of the shoreline, we understand that the approval last July 13 Bill Protection and Sustainable Use of Coastal and modification of the Coastal Act, must be an opportunity to get to the bottom of the issue and implement new mechanisms of cooperation between administrations that are truly effective against the effects of climate change on our coasts and deepening existing ones.

In this paper we will address a detailed analysis of the current situation with the Coastal Act in force and proposed changes in the reform, with special attention for its impact in Andalusia.

Key Words: Environment. Coast. Litoral. Integrated costal zone management.

I. NECESIDAD DE ADOPTAR MEDIDAS CONTRA LOS EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN EL LITORAL ESPAÑOL

“El calentamiento del sistema climático es inequívoco, como evidencian ya los aumentos observados del promedio mundial de la temperatura del aire y del océano, el deshielo generalizado de nieves y hielos, y el aumento del promedio mundial del nivel del mar”.

Con esta rotunda (y preocupante) afirmación se inicia el “Cuarto Informe de Evaluación: Cambio Climático 2007” del IPCC¹. En el mismo Informe se confirma expresamente la insuficiencia de la actual estrategia de mitigación para paliar el cambio climático futuro; así, se afirma textualmente lo siguiente:

“Hay un alto nivel de coincidencia y abundante evidencia respecto a que con las políticas actuales de mitigación de los efectos del cambio climático y con las prácticas de desarrollo sostenible que aquellas conllevan, las emisiones mundiales de GEI seguirán aumentando en los próximos decenios”.

Ahora bien, aunque en la actualidad parece existir cierto consenso entre la comunidad científica en cuanto a la realidad incuestionable de que los efectos del cambio climático son bastante perceptibles en lo que conocemos como “litoral” o “costa”², esto no siempre ha sido así.

Por este motivo, entendemos conveniente partir de las consideraciones realizadas en el estudio “Impactos en la costa española por efecto del cambio climático” (2004), donde se ponían de manifiesto ya en el año 2004 la existencia de importantes incertidumbres debidas al insuficiente conocimiento de la costa y sus características. Así, se afirmaba en el referido informe lo siguiente³:

“Aunque la variación del nivel medio puede considerarse más globalmente, la variación de altura de ola, de la dirección del flujo medio de energía o del aporte de sedimento, muestra cambios sensibles en zonas muy cercanas, por lo que es evidente que las acciones del cambio climático deben analizarse en la escala local.

Esta consideración es todavía más relevante si se tiene en cuenta la heterogeneidad de nuestra costa desde el punto de vista geomorfológico, ecológico, social y económico. Por tanto, los estudios encaminados a la determinación de la vulnerabilidad de nuestra costa frente a los efectos del cambio climático precisan un detallado conocimiento de las características de la costa, sus condiciones naturales, demografía, usos, infraestructura, patrimonio, etc. Sin esta información, la toma de decisiones se verá limitada”.

¹ Siglas en inglés del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático.

² Sobre esta cuestión, *vid.*, in extenso, la obra dirigida por PÉREZ GÁLVEZ, J.F. (Dir.), *La Protección del Patrimonio Litoral*, Ed. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia, 2008.

³ En “Impactos en la costa española por efecto del cambio climático”, Ministerio Medio Ambiente (2004). http://www.mma.es/portal/secciones/cambio_climatico/areas_tematicas/impactos_cc/imp_cost_e_sp_efec_cc.htm Fase III: “Estrategias frente al cambio climático en la costa”, p. 4.3.

Esta incertidumbre ha generado, a su vez, en el ámbito del poder público, un problema fundamental: cómo trasladar de la manera más rigurosa dicha información al proceso de toma de decisiones, planeamiento, adopción de políticas públicas y estrategias, etc⁴.

No obstante la referida incertidumbre, no es menos cierto que en los últimos años ha proliferado una abundante documentación sobre esta materia, de entre la que destacamos, a los efectos del presente trabajo, el documento “*Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa*” (2007)⁵, cuya concisa pero clarificadora exposición contenida en el mismo pasamos a sintetizar a continuación.

Los últimos estudios realizados sobre los posibles efectos del cambio climático en el litoral español ponen en evidencia que no sólo el nivel del mar está subiendo en torno a los 2,5 mm al año a lo largo del litoral español, sino que también el oleaje que llega a nuestras costas está sufriendo alteraciones. Las mediciones realizadas en los últimos 40 años desvelan que la energía de oleaje que llega a gran parte de la costa española ha experimentado un evidente aumento.

Además, los temporales en el mar duran más que antes y parece que la tendencia es que en el futuro sean aún más intensos y duraderos.

Hay que aceptar la idea de que es preciso hacer frente desde ahora al inesorable ataque del mar, que no sólo afectará o hará desaparecer playas y humedales litorales, sino que producirá daños en muchas infraestructuras, edificaciones y servicios urbanos situados junto a la ribera del mar.

En definitiva, en las próximas décadas, los casi 900 Km de fachadas marítimas urbanas situadas en zona de playa en el Arco Mediterráneo, Andalucía Occidental y los Archipiélagos, están expuestos a sufrir daños significativos y crecientes por la acción del mar⁶.

⁴ Así, se afirma en el citado Informe que “*Mientras que las evidencias científicas que muestran que existe una tendencia a la sobreelevación del nivel medio del mar parecen convincentes, las estimaciones futuras del valor que va a tener esa sobreelevación es a priori insuficiente si se desean utilizar con el objetivo de fijar estrategias de actuación y planificación*”. *Ibidem*, p. 3.16.

⁵ “*Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa. Documento de inicio*”, Ministerio Medio Ambiente (2007).

⁶ No hay que perder de vista que las zonas costeras albergan a la mayoría de la población en España. El 44% de la población vive en municipios costeros, los cuales apenas representan el 7% del territorio; en algunas Comunidades, más del 75% de los terrenos colindantes al mar son urbanos o urbanizables, y casi el 25% del litoral es costa artificial. Esta presión es especialmente relevante en las playas del arco medi-

Los impactos en el sector turístico pueden ser especialmente relevantes, si se tiene en cuenta que el turismo es una importante fuente de ingresos en la economía española.

El cambio climático producirá efectos tanto en la estacionalidad del turismo como en las zonas de destino y de origen de los turistas. En los destinos, el cambio climático afectará al propio espacio geográfico-turístico: la elevación del nivel del mar amenazarará tanto al recurso físico (playas) como a algunas infraestructuras.

Por tanto, a la vista de todos los datos aportados, no queda más que concluir que la adopción de medidas de todo tipo (entre ellas, también y como es lógico, medidas de tipo normativo) contra los efectos del cambio climático en el litoral español es una imperiosa necesidad. Ahora bien, la adopción, implementación y seguimiento de estas medidas corresponderá a la Administración en cada caso competente, lo que exige realizar una breve aproximación al reparto competencial en la materia, que abordamos en el siguiente apartado.

II. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL. ESPECIAL REFERENCIA A ANDALUCÍA

1. Cuestión preliminar. Concepto de litoral y de costa. Dificultades para el reparto competencial.

Tal y como hemos avanzado en el apartado anterior, en la actualidad son muchos los estudios elaborados por reconocidas instituciones e ilustres expertos, en los que se analizan, con mayor o menor profundidad y alcance (temporal, territorial, sectorial, etc.), los impactos adversos del cambio climático sobre el litoral y, especialmente, sobre las zonas costeras españolas; a estos estudios nos remitimos⁷.

terráneo, donde casi un 60% de las mismas están en entornos ya urbanizados. En España, la costa mantiene una serie de actividades económicas de notable importancia, entre las que destaca el sector turístico. La franja costera recibe el 80% del turismo (alrededor de 60 millones de turistas al año visitan España).

⁷ Sobre esta cuestión, véanse, entre otros: “*Impactos en la costa española por efecto del cambio climático*”, Ministerio Medio Ambiente (2004). http://www.mma.es/portal/secciones/cambio_climatico/areas_tematicas/impactos_cc/imp_cost_esp_efec_cc.htm

– “*Evaluación preliminar de los Impactos en España por Efecto del Cambio Climático*”, Ministerio Medio Ambiente (2005).

No obstante el rigor científico de estos estudios —o precisamente debido a este rigor—, las previsiones realizadas en los mismos parten de una premisa común: la incertidumbre respecto de los efectos futuros del calentamiento global sobre los sistemas naturales y, en particular, sobre el litoral y las zonas costeras⁸.

A lo largo de este trabajo nos referiremos a diversos documentos: normativos (convenios internacionales, leyes, reglamentos, etc.); estratégicos (planes, programas, recomendaciones, etc.); y a estudios de carácter científico. Pues bien, lo primero que hemos de advertir es que del análisis de estos documentos y estudios no puede identificarse un concepto único de “litoral”, ni siquiera una terminología única que haga referencia a un mismo ámbito físico-territorial. Así, se habla de “litoral”, “costa”, “zonas o áreas costeras”, etc., de forma sumamente imprecisa. Inducido por esa multivocidad, en este estudio también se utilizarán de forma indistinta los términos anteriores.

En todo caso, y a los efectos de la cuestión que pretendemos abordar en este apartado, vamos a partir de la definición que realiza la Real Academia de la Lengua Española (RAE), que define desde un punto de vista adjetivo el “litoral” como lo perteneciente o relativo a la orilla o costa del mar, y en general como “*costa de un mar, país o territorio*”. Por su parte, define la “costa” como sinónimo de aquel, como “*orilla del mar, de los ríos, lagos, etc. y tierra que está cerca de ella*”.

http://www.mma.es/portal/secciones/cambio_climatico/areas_tematicas/impactos_cc/eval_pre_imp_esp_cc.htm

— “*Cuarta Comunicación Nacional de España de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático*” (2005). http://www.mma.es/secciones/cambio_climatico/pdf/4_comunicacion_nacional.pdf

— “*Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC): Cambio climático 2007*”. http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_sp.pdf

⁸ De hecho, la incertidumbre es una cuestión fundamental que afecta a cualquier aspecto relacionado con el cambio climático. El propio Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC, en sus siglas en inglés) ha elaborado, incluso, estudios específicos sobre el tratamiento de la incertidumbre. Así, a modo de ejemplo, cabe citar el documento: “*Orientación del IPCC sobre las buenas prácticas y la gestión de la incertidumbre en los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero*”. Puede accederse a este estudio en: http://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/gp/spanish/gpgaum_es.html

El IPCC define la “Incertidumbre” como: “*Expresión del grado de desconocimiento de determinado valor (por ejemplo, el estado futuro del sistema climático). Puede deberse a una falta de información o a un desacuerdo con respecto a lo que es conocido o incluso cognoscible. Puede reflejar diversos tipos de situaciones, desde la existencia de errores cuantificables en los datos hasta una definición ambigua de un concepto o término, o una proyección incierta de la conducta humana. Por ello, la incertidumbre puede representarse mediante valores cuantitativos (por ejemplo, un intervalo de valores calculados por diversos modelos), o mediante asertos cualitativos (que reflejen, por ejemplo, una apreciación de un equipo de expertos)*”. En: o.c., “*Cuarto Informe de Evaluación... 2007*”. Glosario.

De forma más concreta, y partiendo de ese amplio concepto del litoral, podemos afirmar que el sistema costero y, particularmente las playas, constituyen uno de los valores más importantes de nuestro país. No sólo desde el punto de vista medioambiental o paisajístico, sino también desde el punto de vista económico, turístico, demográfico, social y cultural.

En el caso de la Comunidad Autónoma Andaluza, esos factores se acentúan por su privilegiada situación geográfica. Así, los datos hablan por sí solos: cinco de sus ocho provincias (incluida la parte de Sevilla bañada por el efecto de las mareas en el río Guadalquivir) tienen dominio público marítimo-terrestre y su costa alcanza más de 800 kilómetros. Desde el prisma de la protección del medio ambiente, la biodiversidad del medio terrestre y marino de Andalucía es de extraordinaria riqueza, incluyendo diferentes tipos de espacios naturales protegidos que ocupan el litoral⁹; siendo el costero, un sistema dinámico, especialmente sensible al cambio climático¹⁰. Al mismo tiempo, como fuente de riqueza y motor económico el litoral está sujeto a fuertes presiones urbanísticas. De ahí las dificultades de regular jurídicamente este bien común y la necesidad de abordar esta realidad desde políticas transversales.

Los expertos que se han ocupado *in extenso* de estos temas¹¹ ponen de relieve la riqueza y fragilidad del medio litoral, al constituir un espacio caracterizado por una muy alta fragilidad y un elevado dinamismo natural, de ahí la necesidad de regular jurídicamente con firmeza las medidas de protección que salvaguarden la costa. Según estos expertos, aunque no exenta de elevada litigiosidad, la ampliación del dominio público marítimo terrestre, con la incorporación de dunas de origen litoral y acantilados en contacto con la ribera del

⁹ Entre otras figuras de protección, son cinco los Parques Naturales situados en la costa andaluza: Cabo de Gata, Estrecho, Bahía de Cádiz, la Breña y Marismas del Barbate y Doñana; alguna de cuyas zonas fueron declarados como Zonas Especiales de Conservación (ZEC) de la Red Ecológica Europea Natura 2000 en la Comunidad Autónoma de Andalucía, en virtud del Decreto 493/2012, de 25 de septiembre, y otros son zonas especialmente protegidas internacionalmente (ZEPIM) en el marco del Convenio de Barcelona; a lo que debemos añadir el Parque Nacional de Doñana, cuya importancia a los efectos que nos ocupa requeriría un trabajo independiente. Sobre estos temas, *vid.*, DEL CASTILLO MORA, D., y SÁNCHEZ CARMONA, M. (Coord.), *La Tutela Jurídica de la Red de Espacios Protegidos de Andalucía*, Instituto Andaluz de Administración Pública (IAAP), Sevilla, 2011.

¹⁰ Especialmente sugerente nos resulta el Informe “Doñana y el cambio climático: propuestas para la mitigación de los efectos”, Enero 2006, WWF/Adena, Miriam Fernández & Francisco Borja Barrera. Universidad de Huelva.

¹¹ Véase el “Manifiesto por la preservación y gestión de los espacios costeros” promovido por Joan Romero, Oriol Nel.lo y Onofre Rullán, y suscrito por otras personas del ámbito académico, investigador y profesional.

mar, ha constituido una apuesta decidida a favor del equilibrio ecológico y sedimentario de la costa, especialmente de las playas y, de facto, una cautela importante ante posibles riesgos naturales (erosión, inundación, desplomes, etc.) y una efectiva protección de amplios sectores costeros. En diversos trabajos disponibles en la REDIAM (Red de Información Ambiental de la Junta de Andalucía)¹² se abordan estudios interdisciplinares sobre las áreas litorales¹³.

A la vista de la importancia de ese trozo de terreno que llamamos “costa” y sobre el que se despliega el ejercicio de competencias propias de tres Administraciones Territoriales: Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales, no debe extrañar la complejidad jurídica existente para encontrar una fórmula que permita el eficaz ejercicio de dichas competencias y la salvaguarda de un patrimonio de todos. Para ello, como expondremos en el siguiente apartado, resulta fundamental articular mecanismos de cooperación y colaboración que sean prácticos y eficaces.

La confusión del reparto competencial en la materia deriva de la concurrencia de diversos títulos competenciales sobre el dominio público de titularidad estatal (artículo 132.2 de la Constitución Española de 1978¹⁴), como son –entre otros– los de protección del medio ambiente, ordenación territorio y urbanismo, pesca, ordenación de la actividad económica, turismo o puertos. Veamos los más destacados con cierto detenimiento.

2. Reparto competencial sobre el litoral en su conjunto y el mar territorial.

En diversas ocasiones ha tenido el Tribunal Constitucional (en adelante, también, el “TC”) la oportunidad de pronunciarse sobre el reparto de competencias que, atendiendo al bloque de constitucionalidad, puede predicarse sobre las costas españolas.

¹² <http://www.cma.junta-andalucia.es/medioambiente/site/web/rediam>.

¹³ *Vid.*, entre otros, el Informe: La Gobernanza del Litoral Andaluz; Propuesta de Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras; Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa. Tramo: Demarcación Hidrográfica de Andalucía. Diagnóstico Preliminar y Avance de propuestas de actuación.

¹⁴ Dispone el artículo 132.2 de la Constitución Española que “*Son bienes de dominio público estatal los que determina 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*”.

Fue principalmente a partir de la tramitación y aprobación de la Ley 22/1988 de Costas de 21 de julio de 1988¹⁵ (en adelante, también, la “Ley de Costas vigente”) en los comienzos del desarrollo autonómico, cuando por parte de algunas Comunidades Autónomas costeras se comenzaron a plantear conflictos en torno al ejercicio de las diferentes competencias que se desplegaban sobre el litoral. Así en la Sentencia del Tribunal Constitucional (en adelante, también, “STC”) 149/1991, de 4 de julio¹⁶, se reconoció, sin perjuicio de las competencias estatales derivadas fundamentalmente de los artículos 45, 149.1.123 y 132 de la Constitución Española de 1978 (en adelante, también, la “CE”), la necesidad de preservar la competencia autonómica sobre ordenación territorial y del litoral, puertos, urbanismo, vertidos al mar y demás relacionadas con el ámbito de la misma, en virtud de sus Estatutos de Autonomía.

Como consecuencia de todo ello, el Gobierno central se vio obligado a aprobar el Real Decreto 1112/1991, de 18 de septiembre, recogiendo lo decidido por el Tribunal Constitucional tanto en la referida sentencia 149/1991, de 4 de julio, como en la sentencia 198/1991, de 17 de octubre, modificó parcialmente el Reglamento de desarrollo de la Ley de Costas con la finalidad de estructurar y armonizar *“las competencias de las diferentes Administraciones Públicas cuando éstas concurren sobre el mismo espacio físico litoral, de forma que se haga posible tanto el desarrollo de las facultades del Estado derivadas de su titularidad del dominio público marítimo-terrestre, como de las que ostentan las Comunidades Autónomas sobre la ordenación del territorio y, en particular, del litoral, la gestión en materia de protección del medio ambiente y otras actividades de su competencia”*.

En efecto, tanto en aquellos supuestos como el que abordamos en el presente apartado, en los que concurren diversos títulos atributivos de competencias estatales y autonómicas sobre el mismo espacio físico, el TC ha declarado con rotundidad que el ejercicio de esas competencias no debe llevar la exclusión de unas sobre la otras, debiendo cohonestarse, posibilitando su ejercicio, mediante la adecuada colaboración y, en caso contrario, haciendo primar el título competencial prevalente en función del interés general concernido¹⁷.

¹⁵ BOE núm. 181, de 29 de julio de 1988.

¹⁶ Sobre esta Sentencia, véase: FAJARDO ESPÍNOLA, L., “Coordinación de la actividad de las diferentes administraciones sobre la costa (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio)”, *Revista de Administración Pública* núm. 128, mayo-agosto de 1992 (pp. 235-238), y CALERO RODRÍGUEZ, J.R., *Régimen jurídico de las costas españolas*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 1995, especialmente el Capítulo II del Título I, “*La concurrencia de competencias en la costa*”, pp. 89-152.

¹⁷ *Id.*, STC 149/1998; STC 46/2007; STC 80/1985.

Tomando como referencia esa doctrina constitucional, algunos de los nuevos Estatutos de Autonomía de estas CCAA han incorporado previsiones expresas sobre la ordenación y gestión del litoral. El primero de ellos ha sido el catalán, cuyo Estatuto de Autonomía, reformado por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, recoge en su artículo 149.3 las competencias que corresponden a la Generalitat en materia de ordenación del litoral.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así quedó plasmado en el artículo 56.6 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por la Ley Orgánica 7/2007, de 19 de marzo (en adelante, el “EAA”) que declara como de competencia autonómica exclusiva la ordenación del litoral, respetando el régimen general del dominio público¹⁸.

Como bien expresa ORTIZ MALLOL, “la competencia sobre ordenación y gestión del litoral incluye ámbitos de gran trascendencia, tanto a nivel de planificación (el establecimiento y la regulación de los planes territoriales de ordenación y uso del litoral y de las playas, así como la regulación del procedimiento para su tramitación y aprobación) como en el ejercicio de potestades de ejecución (gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, respetando las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición) y sus consecuencias a nivel económico (regulación y la gestión del régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre en los términos previstos por la legislación general)”¹⁹.

En este sentido, ciertamente, debe tenerse en cuenta que la ordenación del territorio incluye necesariamente la ordenación del litoral (STC 40/1998), y que la Comunidad Autónoma Andaluza tiene amplias competencias –incluida

¹⁸ En concreto, el artículo 56.6 del EAA dispone de forma expresa que “Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de ordenación del litoral, respetando el régimen general del dominio público, la competencia exclusiva, que incluye en todo caso: el establecimiento y la regulación de los planes territoriales de ordenación y uso del litoral y de las playas, así como la regulación del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos y planes; la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición; la regulación y la gestión del régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre en los términos previstos por la legislación general; la ejecución de obras y actuaciones en el litoral andaluz cuando no sean de interés general. Corresponde también a la Comunidad Autónoma la ejecución y la gestión de las obras de interés general situadas en el litoral andaluz, de acuerdo con lo establecido en el apartado 8 del presente artículo”.

¹⁹ Vid. ORTIZ MALLOL, J., *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008.

la regulación normativa— sobre el medio ambiente (Título VII y artículo 57 del EAA, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1.23 de la CE), turismo (artículo 71 EAA), protección civil y emergencias (artículo 66 EAA), actividad económica (artículo 58 EAA en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149.1.11 y 13 de la CE), acuicultura y pesca (artículo 48 EAA), etc. que podrán ser desarrolladas sobre el dominio público estatal, y mediante la regulación autonómica que en cada caso y con los límites correspondientes proceda.

Por la vía de la ordenación del territorio y del litoral, son varias las CCAA costeras, entre ellas Andalucía, las que vienen trabajando en la denominada “Gestión Integrada de las Áreas Litorales”. Partiendo de la complejidad normativa de los espacios marinos y costeros, mediante este tipo de instrumentos que podemos denominar como *soft law*²⁰, se persigue mediante la cooperación y la participación, la integración de políticas, objetivos, estrategias, y planes sectoriales sobre el litoral.

En cuanto al alcance de las competencias en el mar territorial y aguas interiores, hay que destacar la reciente STC de 20 de septiembre de 2012, recaída tras el recurso de inconstitucionalidad nº 1853/2003, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía frente a la Ley 53/2002, de 31 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. En esta Sentencia, se ha pronunciado el TC, declarando nulo el artículo 114 de la Ley de Costas vigente, en la redacción dada por el artículo 120.5 de la citada Ley de Medidas, y a cuyo tenor “*La competencia autonómica sobre ordenación del territorio y del litoral, a la que se refiere el párrafo anterior, alcanzará exclusivamente al ámbito terrestre del dominio público marítimo-terrestre, sin comprender el mar territorial y las aguas interiores*”. El TC considera que desde el punto de vista material o sustantivo el precepto es respetuoso con el orden constitucional de competencias, en la medida que “*la competencia autonómica sobre ordenación del territorio, no se extiende al mar territorial*”, sin perjuicio de otros títulos como el medio ambiente, cuanto exista continuidad ecológica. Ahora bien, según el TC, desde un punto de vista formal, el precepto sería inconstitucional, ya que le está vetado al legislador estatal, si no existe una habilitación expresa constitucional o estatutaria, llevar a cabo una interpretación conceptual del sistema de distribución de competencias con el objetivo de delimitar las atribuciones de las CCAA.

²⁰ Vid., BARRAGÁN MUÑOZ, J.M., y FERNÁNDEZ-PALACIOS CARMONA, A., “Gestión integrada del litoral: hacia una nueva estrategia andaluza”, *Revista de Medio Ambiente*, núm. 51, Invierno/2005.

3. Reparto competencial sobre el dominio público marítimo-terrestre.

Una vez analizado el reparto de competencias sobre el litoral, en el que como se ha visto deben respetarse y coordinarse las distintas Administraciones, comenzó una nueva etapa histórica coincidente con la segunda fase de desarrollo estatutario en el Estado de las Autonomías, en la que se ha venido a reivindicar mayor participación autonómica en la gestión de parte de la costa, tanto cuantitativa como cualitativamente: el dominio público marítimo-terrestre estatal, (en adelante, también, el “d.p.m.t.”).

Por ello, como hemos anticipado, el nuevo EAA introduce determinadas previsiones sobre las competencias ejecutivas en dicho demanio estatal en su artículo 56.6.

A estas previsiones estatutarias le han seguido, para el caso de Cataluña y Andalucía, los correspondientes trasposos de determinadas funciones y servicios sobre el dominio público marítimo-terrestre, hasta ahora reservadas al Estado, satisfaciendo de este modo una reivindicación histórica de ambas CCAA. Así, partiendo del ya citado artículo 56.6 del EAA, se dictó el Real Decreto 62/2011, de 21 de enero²¹, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de ordenación y gestión del litoral.

En virtud de dicho Real Decreto se atribuye a la Comunidad Autónoma de Andalucía, mediante un complejo sistema de informes estatales cuya naturaleza no se expresa con total claridad, la gestión de importantes cuestiones como el otorgamiento de autorizaciones y concesiones sobre dominio público marítimo terrestre, así como el ejercicio de la competencia sancionadora vinculada a tales títulos (en aquellos casos en los que no exista título habilitante la competencia será estatal). En este punto, resulta obligado decir que dicho traspaso, dada la confusa redacción del referido Real Decreto, no ha estado exento de problemas interpretativos y de dudas en cuanto a la aplicación del régimen transitorio²². Lo que hace más necesario, si cabe, la articulación de mecanismos de cooperación administrativos.

²¹ BOE núm. 36, de 11 de febrero de 2011.

²² Como es sabido, si bien los reales decretos de traspaso no son normas atributivas de competencias sí sirven de criterio interpretativo de las previsiones constitucionales y estatutarias (STC 132/1998, F.J. 9).

Ahora bien, el problema mayor ha surgido en los últimos tiempos, en el caso de aquellas CCAA que han asumido competencias ejecutivas en relación con ciertos aspectos del d.p.m.t. y que, como es lógico, también han querido tener cierto margen de decisión normativo. Estas expectativas han venido a chocar (además de la imposibilidad de contentar a colectivos con intereses tan contrapuestos como los empresariales y los ecologistas) con la realidad jurídica. Y es que, en cuanto se refiere estrictamente a la regulación de cuestiones atinentes al régimen jurídico del dominio público marítimo terrestre, no puede perderse de vista que nos hallamos ante bienes de dominio público estatal, al establecer el artículo 132 de la CE que son bienes de dominio público, en todo caso, *“la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental”*.

Ello implica que, tal y como ha señalado el TC, aunque el concepto de dominio público *“sirve para calificar una categoría de bienes, pero no para aislar una porción de territorio de su entorno, o considerarlo como una zona exenta de las competencias de los diversos entes públicos que las ostentan”* (STC 77/1984), no es menos cierto que corresponde en exclusiva al Estado la regulación normativa del régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre. En consecuencia, y a salvo de lo que pueda declarar el máximo intérprete de la Constitución, sólo podrá ser el Estado el que defina legislativamente el dominio público estatal²³ y el que establezca el régimen jurídico de los bienes que lo integran²⁴.

En suma, la Comunidad Autónoma tiene capacidad normativa para regular los diversos títulos competenciales que pueden desarrollarse sobre el dominio público marítimo terrestre, pero sin que su ejercicio pueda llegar a desnaturalizar la competencia exclusiva estatal y debiendo primar, en caso de conflicto y a salvo el principio de cooperación, el interés general prevalente.

La capacidad normativa autonómica (sin perjuicio, reiteramos, de otros títulos atributivos de competencia que puedan desarrollarse sobre el d.p.m.t.) se habrá de limitar, por tanto, a la regulación de la organización de los medios, funciones y servicios asumidos, al posible establecimiento de normas adicionales de protección medioambiental, y al desarrollo reglamentario de la normativa estatal cuando proceda. Si bien, en este último punto, deberá tenerse en consideración el hecho de que la normativa actual estatal sobre costas (Ley de

²³ STC 227/1988; STC 149/1991 y STC 149/1998.

²⁴ En este sentido y por este motivo, se encuentra actualmente en tramitación recurso de inconstitucionalidad frente a la Ley de Canarias 7/2009 que modifica el texto refundido de las leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios naturales (recurso de inconstitucionalidad n° 6964/2009).

Costas vigente y su Reglamento de Costas) son extraordinariamente detallados, dejando escaso margen de desarrollo normativo.

Encontrándonos fundamentalmente ante una competencia autonómica ejecutiva, en el caso de Andalucía, resulta de aplicación el artículo 42.2.3 del EAA, a cuyo tenor las competencias ejecutivas *“comprenden la función ejecutiva que incluye la potestad de organización de su propia administración y, en general, aquellas funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la Administración Pública y, cuando proceda, la aprobación de disposiciones reglamentarias para la ejecución de la normativa del Estado.”*

Es por tanto el Estado al que le corresponde la definición normativa de las características del dominio público. Ello implicaría, en principio, la imposibilidad de que la Comunidad Autónoma proceda a la regulación o desarrollo normativo de la legislación estatal que tiene un carácter muy detallado (véase la STS de 14 de octubre de 1996, al referirse al amplio carácter del Reglamento de Costas), de forma que se quebrante el régimen habitual de protección²⁵. Cuestión distinta es que, normativamente, se estableciera un régimen adicional de protección con fundamento en el artículo 149.1.23 CE, o de simple ordenación territorial, o que el propio Estado, modificando su normativa, habilitase a la Comunidad Autónoma para desarrollar determinados aspectos.

No obstante lo anterior, de lo que no cabe duda es que sí tiene la Administración autonómica, en virtud de las funciones gestoras que asume, un amplio margen de interpretación –atendiendo a las circunstancias de cada caso concreto– de los conceptos jurídicos indeterminados contenidos en la legislación estatal (alta intensidad de uso, dinámica del litoral, integridad del demanio, etc.), sin perjuicio de la adecuada coordinación, en caso de duda o discrepancia, con la Demarcación de Costas estatal. Siendo lo lógico, además, que si la Ley ha dejado abierta la existencia de ciertos conceptos jurídicos indeterminados, sea la Administración a la que corresponde otorgar los títulos habilitantes la que proceda a la interpretación de tales conceptos, atendiendo –reiteramos–

²⁵ El Consejo Estado, en su Dictamen núm. 1121/2009, al declarar que existen fundamentos jurídicos suficientes para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 1, 2 y 3 de la Ley de la Comunidad Autónoma de Canarias 7/2009, de 6 de mayo, declara: *“En definitiva, tal como se observó en el dictamen 466/2009, con la previsión autonómica de referencia se está incidiendo en la propia definición del dominio público marítimo-terrestre y en la legislación básica de protección ambiental del litoral, que no tienen por qué subordinarse a la realidad urbanística reconocida unilateralmente y a posteriori por la Administración autonómica. También esta circunstancia originaría diferencias en la protección del litoral comprendido en el territorio de Canarias y el del resto de España, lo cual no es constitucionalmente admisible.”*

a las particulares circunstancias de cada caso en concreto. En ese margen interpretativo, podrá dirigir el ejercicio de sus funciones ejecutivas hacia la implantación de políticas de minimización de los efectos del cambio climático.

4. Reparto de competencias sobre la zona de servidumbre de protección.

No menos importantes son las medidas de protección y sostenibilidad costera que pueden llevarse a cabo en la zona de servidumbre de protección creada por la vigente Ley de Costas. Especialmente, en cuanto puedan condicionar o modular las políticas de ordenación territorial y urbanísticas.

La doctrina sobre reparto competencial en la zona de servidumbre de protección adyacente al dominio público estatal pero propiedad de terceros (particulares o no), también fue sentada por las STC149/1991, de 4 de julio, y STC 198/1991, de 17 de octubre.

Esta doctrina, en nuestra opinión, la explica con gran claridad la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia (en adelante, también “STSJ”) de Galicia de 27 de septiembre de 2006 (p.o. número 704/20005), a cuyo tenor el TC, en su sentencia 149/1991, resolvió la cuestión planteada diferenciando los supuestos de autorización ordinaria y excepcional: en el primer caso se trata de una competencia de carácter ejecutivo ajena a las constitucionalmente reservadas al Estado y que se engloba, por su contenido, en la ejecución de la normativa sobre la protección del medio ambiente o en la ordenación del territorio y/o urbanismo de competencia exclusiva de las comunidades autónomas; en el segundo, dado la incidencia en el demanio público, sí cabe la intervención estatal excepcional. En cuanto al ámbito de la posible regulación normativa en esta zona de servidumbre, añade el TC, la CA no podrá establecer normas adicionales de protección en contra de la legislación básica del Estado, pero, por la propia naturaleza de las normas de protección del medio ambiente, la norma autonómica, respetando esa legislación básica, sí puede también complementar o reforzar los niveles de protección previstos en esa legislación básica, siempre que esas medidas autonómicas “*sean compatibles, no contradigan, ignoren, reduzcan o limiten*” la protección establecida en la legislación básica del Estado.

Como fácilmente se comprenderá, dado el rigor de la Ley de Costas vigente, la mayoría de los conflictos se han planteado por la iniciativa normativa de algunas Comunidades Autónomas dirigidas a reducir o a limitar la legislación estatal.

Esta doctrina del TC ha sido recientemente ratificada por el Alto Tribunal en la STC 87/2012, de 18 de abril, recaída en relación con una disposición contenida en una ley urbanística gallega²⁶.

Siguiendo con el análisis de la sentencia del TSJ de Galicia, el argumento central de que hace uso el TC, se desenvuelve en un principio capital tomado de su sentencia 149/1991, según el cual, la titularidad estatal del demanio público marítimo-terrestre es ambivalente en el sentido de derivar un conjunto de derechos pero también una serie de obligaciones, entre las que figura la de su protección, a fin de asegurar el mantenimiento de su integridad física y jurídica y el uso público y sus valores paisajísticos²⁷. A su vez, como instrumento que hace posible su cumplimiento figuraría la facultad de ordenar limitaciones o condicionantes al uso, tanto de los bienes demaniales como de los terrenos colindantes propiedad de terceros, lo que dejaría concernida la competencia autonómica para la ordenación del territorio. Dicha intervención resultaría legitimada por mor de la competencia exclusiva que por mandato constitucional corresponde al Estado en las materias previstas en el artículo 149.1.1 y 23 de la CE:

Del juego combinado de ambos títulos competenciales resultaría que el Estado queda facultado para regular las condiciones básicas del ejercicio del derecho de propiedad sobre los terrenos colindantes con la zona marítimo-terrestre, asegurando la igualdad básica de todos los españoles, lo que el TC declara compatible con la asunción por las CA de competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (artículo 148.1.3^a CE), consistentes en la previsión en los correspondientes instrumentos de ordenación de adicionales condicionantes al uso que de tales terrenos pueda hacerse y, a su vez y en correspondencia a la competencia básica estatal de establecimiento de limitaciones en el uso de los terrenos colindantes con el demanio público residencial en el artículo 149.1.23 CE, la autonómica de “*aprobar normas adicionales de protección*” (sic).

²⁶ Se trata de la Sentencia 87/2012, de 18 de abril de 2012, recaída en la cuestión de inconstitucionalidad n.º 5053-2006, que fue planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en relación con la disposición adicional tercera de la Ley del Parlamento de Galicia 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia.

²⁷ *Ex* artículo 45 CE.

III. COORDINACIÓN Y COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PROTECCIÓN DEL LITORAL FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO.

1. La coordinación administrativa en la Ley de Costas vigente. La “planificación participada”.

Tal y como hemos señalado en el apartado anterior, en nuestro ordenamiento jurídico, y a tenor del reparto de competencias entre el Estado, las CCAA y las Entidades Locales, la adopción y ejecución de cualquier tipo de medida para la protección de las zonas costeras frente al cambio climático corresponderá a una u otras Administraciones Públicas. Es por ello por lo que, frente a la fragmentación competencial y administrativa en esta materia, se exige el desarrollo de instrumentos de gestión integrada, consensuados y coordinados entre los distintos centros de poder²⁸.

De esta forma, podemos destacar tres documentos fundamentales en la estrategia española de protección de las zonas costeras frente al cambio climático. Estos son:

1º. El “Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático”, de 2006.

2º. “La Estrategia para la sostenibilidad de la Costa”, de 2007.

3º. El “Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo”, de 2008.

Con mayor o menor nivel de detalle y concreción, en todos estos documentos se proponen medidas de adaptación de las zonas costeras al cambio climático: medidas de protección, medidas de acomodación y medidas de retirada o retroceso.

²⁸ Así, tal y como hemos señalado con anterioridad, ya bien pronto, concretamente en el año 2007, se trata de hacer frente a esta cuestión mediante la “Estrategia para la sostenibilidad de la Costa”, con la que se pretende “*armonizar todas las políticas sectoriales que convergen sobre la costa, de tal forma que las distintas Administraciones, poderes públicos y actores que intervienen sobre la costa ejerzan sus propias competencias con toda autoridad, pero colaboren y se coordinen con sentido común e inteligencia, apoyados por el conocimiento sobre los procesos naturales que afectan a la costa, para dar respuesta a los desafíos a los que nos enfrentamos, y atender así al interés general, no sólo de esta generación sino de las futuras*”.

Ahora bien, la perspectiva de la ordenación y gestión coordinadas de la costa no se abordó por primera vez con la adopción de los documentos anteriores como algo nuevo, sino que como ya hemos desarrollado en el apartado anterior, ya en el año 1985, nuestro TC afirmaba en relación con la concurrencia competencial en la zona marítimo-terrestre (STC 77/1984):

“No se oculta a este Tribunal que esta concurrencia de competencias sobre el mismo espacio físico puede plantear dificultades en casos concretos, pero tales dificultades no obstan al principio de que la concurrencia sea posible, sin que existan espacios exentos dentro del territorio de una Comunidad Autónoma. Lo que sí parece aconsejable es que se busquen soluciones de cooperación dentro del respeto a las respectivas competencias, aunque es evidente que la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente”.

La anterior doctrina fue ratificada en la reconocida STC núm. 149/1991, afirmando: *“Sobre la zona marítima-terrestre se produce una concurrencia de competencias que puede dar lugar a dificultades, para las que parece aconsejable buscar soluciones de cooperación”* (FJ 4. A).

Aunque ya hemos realizado un análisis pormenorizado de estas Sentencias en el apartado anterior, sí debemos destacar a los efectos del estudio que ahora estamos abordando que el TC señala en las referidas sentencias la necesidad de adoptar mecanismos de coordinación entre las distintas Administraciones implicadas en la ordenación del litoral, pues *“es inherente a la idea misma de ordenación la actuación de poderes distintos dotados de competencias propias”* (FJ 1.B).

Como muy bien ha señalado FAJARDO ESPINOSA²⁹, de entre las técnicas de coordinación interadministrativa, en la Ley de Costas vigente destaca, y el TC confirma, la de la planificación participada, calificada por CALERO RODRÍGUEZ como *“la técnica quizás más perfecta de coordinación”*³⁰. Este mismo autor enumera, junto a la planificación participada, las diversas técnicas de coordinación previstas en la Ley de Costas vigente y su Reglamento, bajo el principio general recogido en el artículo 116.1 de la Ley: *“Las Administraciones Públicas cuyas competencias incidan sobre el ámbito espacial contemplado en la presente Ley ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a aquéllas”*³¹.

²⁹ FAJARDO ESPINOLA, L., *“Coordinación de la actividad de las diferentes administraciones sobre la costa”*, o.c., p. 236.

³⁰ CALERO RODRÍGUEZ, J.R., *“Régimen jurídico de las costas españolas”*, o.c., p. 136.

³¹ Entre las diversas técnicas de coordinación previstas en la Ley de Costas vigente destacan: - En primer lugar, se prevé una labor de asesoramiento de la Administración del Estado al resto de Administra-

La Ley de Costas vigente prevé esta técnica de coordinación tanto respecto de los planes que debe aprobar la Administración del Estado, como en la planificación territorial y urbanística de competencia autonómica y local. Así, podemos distinguir dos tipos de planificación, a saber:

1º. La Planificación estatal participada. Relativa a la protección de las zonas de servidumbre del Dominio Público Marítimo Terrestre.

2º. La Planificación autonómica y local participada. Ordenación territorial y urbanística del litoral por las Comunidades Autónomas y Municipios.

Veamos cada una de ellas con cierto detalle:

A. Planificación estatal participada.

El artículo 22.1 de la Ley de Costas vigente reconoce la competencia de la Administración del Estado para dictar normas para la protección de determinados tramos de costa (servidumbre de protección, servidumbre de tránsito y servidumbre de acceso al mar). Sobre estas normas se ha dicho que “*implican una verdadera planificación de usos y aprovechamientos de ese espacio*”³².

Pues bien, el apartado 2 del mismo precepto exige la participación y el consenso de las Comunidades Autónomas y de los Ayuntamientos afectados, como requisito indispensable para la aprobación definitiva de dichas normas. Así, establece (art. 22.2):

“Antes de la aprobación definitiva de las normas a que se refiere el apartado anterior, se someterán a informe de las Comunidades Autónomas y de los Ayuntamientos a cuyo territorio afecten, para que los mismos puedan formular las objeciones que deriven de sus instrumentos de ordenación aprobados o en tramitación.

Cuando se observen discrepancias sustanciales entre el contenido de las normas proyectadas y las objeciones formuladas por las Comunidades Autónomas y los

ciones. - Se establece un deber de notificaciones mutuas sobre otorgamiento de títulos habilitantes de usos de los espacios de la costa. - Se prevé la tramitación conjunta del procedimiento para el otorgamiento de títulos habilitantes para el desarrollo de una actividad que necesite ocupar el demanio marítimo terrestre. - Se prevé la participación, a través de un informe, de unas administraciones en procedimientos de competencia de otras. - Se regula la posibilidad de convenios de financiación de obras del Estado. *Ibidem*.

³² CALERO RODRÍGUEZ, J. R., “*Régimen jurídico de las costas españolas*”, o.c., p. 144.

Ayuntamientos, se abrirá un período de consulta entre las tres Administraciones para resolver de común acuerdo las diferencias manifestadas”.

En cuanto a la necesidad de alcanzar un acuerdo entre las Administraciones afectadas, el artículo 42.3 del Reglamento de Costas vigente dispone que “*en defecto de acuerdo expreso entre las tres Administraciones interesadas, las normas no podrán ser aprobadas*”.

Los anteriores preceptos exigen tal grado de coordinación entre las competencias estatales de protección del demanio y las autonómicas y locales de ordenación territorial y urbanística del litoral, que la única solución posible en caso de discrepancias entre unas y otras pasa necesariamente por el “común acuerdo” entre las Administraciones afectadas. En palabras de nuestro Tribunal Constitucional (STC 149/991, FJ 3º C):

“En el presente caso estas normas reglamentarias, que acomodan a supuestos específicos las determinaciones establecidas por la Ley con carácter general, requieren, y esto es, en definitiva, lo decisivo, además de la voluntad del Estado, las de la Comunidad Autónoma y de los municipios afectados, a los que de ese modo se les da una participación plena en el proceso de elaboración de los contenidos normativos, que sólo en su acuerdo adquirirán fuerza”.

La ordenación de la costa se configura, por tanto, como un “*producto de la voluntad conjunta de Comunidades Autónomas, Corporaciones locales y Estado, aunque sea éste quien toma la iniciativa de dictarlas y el que las aprueba formalmente*” (STC 149/991, FJ 4º). Supone, en definitiva, un ejemplo de planificación o reglamentación participada, obligatoria y vinculante.

B. Planificación autonómica y local participada. Ordenación territorial y urbanística del litoral.

Las competencias para la ordenación territorial del litoral y las competencias urbanísticas corresponden, de conformidad con la Constitución Española y los respectivos Estatutos de Autonomía, a las Comunidades Autónomas, y a los Municipios, en los términos establecidos en la legislación urbanística.

Así, como ya hemos señalado con anterioridad, el EAA atribuye a esta Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de ordenación del litoral, y en concreto “*el establecimiento y la regulación de los planes territoriales de ordenación y uso del litoral y de las playas*” (artículo 56.6 EAA).

Pues bien, partiendo del análisis competencial realizado en el apartado anterior, interesa destacar en estos momentos que el artículo 117 de la Ley de Costas vigente regula un mecanismo de planificación territorial y urbanística del litoral, participada por las distintas Administraciones implicadas. Dispone este precepto:

“1. En la tramitación de todo planeamiento territorial y urbanístico que ordene el litoral, el órgano competente, para su aprobación inicial, deberá enviar, con anterioridad a dicha aprobación, el contenido del proyecto correspondiente a la Administración del Estado para que ésta emita, en el plazo de un mes, informe comprensivo de las sugerencias y observaciones que estime convenientes.

2. Concluida la tramitación del plan o normas de que se trate e inmediatamente antes de la aprobación definitiva, la Administración competente dará traslado a la del Estado del contenido de aquél para que en el plazo de dos meses se pronuncie sobre el mismo. En caso de que el informe no sea favorable en aspectos de su competencia, se abrirá un período de consultas, a fin de llegar a un acuerdo”.

El TC, en su tan meritada STC 149/1991, establece la interpretación adecuada de los preceptos anteriores (112 y 117 de la Ley de Costas vigente), a efectos de su constitucionalidad.

A los efectos que aquí interesan, afirma la Sentencia lo siguiente:

“En él, en efecto, y en contra de lo que las Comunidades Autónomas recurrentes parecen suponer, no se subordina la aprobación de los correspondientes instrumentos de ordenación (o de su revisión o modificación) siempre y en todo caso a la concurrencia de ambas voluntades, sino sólo en aquellos supuestos en los que el informe desfavorable de la Administración estatal verse sobre materias de su competencia, es decir, sobre un ámbito limitado en la forma que ya hemos expuesto, al analizar el art. 112.a). Sólo en esos casos será indispensable abrir el periodo de consultas para llegar al acuerdo.

Cuando así no sea, es decir, cuando el informe negativo verse sobre materias que a juicio de la Comunidad Autónoma excedan de la competencia estatal, la búsqueda del acuerdo no es jurídicamente indispensable y, en consecuencia, podrá la Administración competente para la ordenación territorial y urbanística adoptar la decisión que proceda, sin perjuicio, claro está, de la posibilidad que a la Administración estatal, se ofrece siempre, de atacar esa decisión por razones de constitucionalidad o de legalidad”.

Por tanto, como pequeña recapitulación, podríamos decir que:

1º. La Administración del Estado debe emitir, de forma preceptiva, informe previo a la aprobación de planes de ordenación territorial o urbanística.

2º. Si este informe es negativo, sólo será vinculante cuando se refiera a materias de competencia estatal (protección, preservación y uso público del Dominio Público Marítimo Terrestre).

3º. Sólo en este caso la Administración competente para la ordenación territorial y la Administración del Estado deberán alcanzar un acuerdo, necesario para la aprobación del plan o norma de que se trate.

3. Insuficiencia de la Ley de Costas vigente para una protección integral del litoral frente al cambio climático.

Una vez analizados, siquiera de forma somera por falta de mayor espacio, los mecanismos de coordinación previstos en la Ley de Costas vigente, incluida la llamada planificación participada, resultan, a nuestro entender, insuficientes para lograr una gestión integrada de las zonas costeras en España, y por ende, para lograr los objetivos de protección y adaptación de las costas españolas al cambio climático. Esta insuficiencia se manifiesta, fundamentalmente, en sus ámbitos material y territorial de actuación.

Como sabemos, la protección y adaptación del litoral frente al cambio climático exige la adopción de una estrategia integrada de actuaciones en la costa: medidas de protección, de acomodación y, en su caso, de retirada. Atendiendo a su ámbito físico de aplicación, estas medidas se deberían aplicar en:

a) El espacio terrestre del litoral, y especialmente el espacio terrestre del dominio público marítimo-terrestre.

b) El ámbito marino, especialmente en el mar territorial y aguas interiores, su lecho y subsuelo. Así, por ejemplo, entre las medidas de protección denominadas “rígidas” destacan los diques, muros, barreras, espigones, revestimientos, etc. así como barreras frente a la intrusión salina³³.

³³ Así en el estudio: “*Impactos en la costa española por efecto del cambio climático. Estrategias frente al cambio climático en la costa*”, Ministerio de Medioambiente, 2004.

Y es que los distintos subsistemas que integran el litoral (medio marino, playas, estuarios, dunas, acantilados, infraestructuras, etc.) son interdependientes, están conectados entre sí formando un sistema, y esto tendrá que ser tenido en cuenta en las evaluaciones de vulnerabilidad y las opciones de adaptación para cada uno de los tramos de litoral.

Sin embargo, como ya hemos señalado en el apartado anterior, las competencias autonómicas de ordenación del litoral se limitan al ámbito terrestre del dominio público marítimo-terrestre, sin comprender el mar territorial ni las aguas interiores³⁴, sin perjuicio del ejercicio excepcional de las competencias sobre el medio ambiente allí hasta donde alcance la continuidad ecológica (cfr. STC 38/2002).

Es decir; con carácter general, un Plan de ordenación del litoral de una Comunidad Autónoma no podrá contemplar la adopción de medidas que deban ejecutarse en el mar, aunque dichas medidas se encaminen a la protección del litoral autonómico. Será la Administración estatal la ordinariamente competente para acordar las obras de protección o adaptación al cambio climático que se realicen en el mar, su lecho y su subsuelo.

Y no sólo serán de competencia estatal las obras emplazadas en el mar territorial y aguas interiores, sino también aquéllas que se ejecuten en el espacio terrestre del demanio público y sean calificadas como “de interés general”. Así, el art. 111.1 de la Ley de Costas vigente atribuye la competencia sobre estas obras a la Administración del Estado (“*Tendrán la calificación de obras de interés general y serán competencia de la Administración del Estado...*”)³⁵.

Entre las obras calificadas legalmente de interés general destacan algunas fundamentales para la defensa de las costas frente al cambio climático; así:

- Las obras que se consideren necesarias para la protección, defensa, conservación y uso del dominio público marítimo-terrestre, cualquiera que sea la naturaleza de los bienes que lo integren (111.1.a).
- Las obras de creación, regeneración y recuperación de playas (111.1.b).

³⁴ Ex artículo 114 de la Ley de Costas vigente, sin perjuicio de su reciente inconstitucionalidad por motivos formales por STC de 20 de septiembre de 2012.

³⁵ El original artículo 111 de la Ley de Costas fue modificado en virtud del artículo 120.5 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

- Las emplazadas en el mar y aguas interiores (111.1.d).

La Ley de Costas vigente también prevé un **mecanismo de coordinación interadministrativa respecto de las obras de interés general**, si bien esta coordinación no alcanza los niveles de la planificación participada a que nos hemos referido en el epígrafe anterior (arts. 22 y 117 de la Ley de Costas vigente). El mecanismo es el siguiente (art. 111.2 de la Ley de Costas vigente):

1º. La Administración estatal solicitará informe a la Comunidad Autónoma y a los Ayuntamientos en cuyos ámbitos territoriales se pretendan ejecutar las obras de interés general.

2º. La Administración autonómica y los Ayuntamientos comunicarán, en el plazo de un mes, la conformidad o disconformidad de las obras con los instrumentos de planificación del territorio que afecten al litoral y con el planeamiento urbanístico. En caso de no emitirse, dichos informes se considerarán favorables.

3º. En caso de disconformidad, el Ministerio competente en materia de Medio Ambiente³⁶ elevará el expediente al Consejo de Ministros, que decidirá si procede ejecutar el proyecto y, en este caso, ordenará la modificación del planeamiento territorial o municipal.

4º. En el supuesto de que no existan instrumentos de planeamiento o que la obra de interés general no esté prevista en los mismos, el proyecto se remitirá a la Comunidad Autónoma y Ayuntamiento afectados para que redacten o revisen el planeamiento con el fin de acomodarlo a las determinaciones del proyecto.

En este caso, las obras de protección o adaptación de la costa al cambio climático son acordadas por la Administración del Estado. Y aun cuando las obras de interés general no estén previstas o sean disconformes con la planificación territorial o urbanística –autonómica y local–, deberán incorporarse a estos instrumentos de planeamiento, bien por orden del Consejo de Ministros, o por imposición legal

³⁶ En la actualidad, es el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

Como se observa, este mecanismo de coordinación, basado en un informe previo, presenta diferencias sustanciales con la planificación participada. En este caso, los conflictos que puedan surgir entre la Administración estatal y las Administraciones autonómicas y locales no se resuelven de común acuerdo entre ellas, sino que, en última instancia, será la propia Administración del Estado la que resuelva de forma unilateral e imperativa.

En definitiva, podemos afirmar que la Ley de Costas vigente articula instrumentos de coordinación entre las distintas Administraciones para el ejercicio de sus respectivas competencias sobre el litoral. Así:

– Se prevé la coordinación entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas y Municipios en la aprobación de las normas y planes de ordenación territorial y urbanística del litoral que pretendan aprobar las Administraciones autonómicas y los Ayuntamientos (arts. 112, 114 y 117 de la Ley de Costas vigente).

– Se prevén mecanismos de coordinación en la aprobación de normas, planes y proyectos estatales que tengan como finalidad la protección de determinados tramos de costa o la ejecución de obras de interés general (arts. 22 y 111 de la Ley de Costas vigente).

Sea cual sea el grado de coordinación, el resultado final será una norma, un plan o un proyecto aprobado por una Administración (estatal, autonómica o local) en el ejercicio de sus respectivas competencias (en materia de costas, de ordenación territorial o urbanísticas). La coordinación consiste, únicamente, en respetar las competencias ajenas cuando se ejercitan las propias.

Ahora bien, como venimos exponiendo a lo largo de este trabajo, las competencias de cada una de las Administraciones Públicas, independientemente consideradas, son insuficientes para adoptar y ejecutar una estrategia de gestión integrada de las zonas costeras que contemple, también de forma integrada, la protección del litoral frente al cambio climático³⁷.

³⁷ En este sentido se ha afirmado: “Si bien es cierto que las actuaciones de la Dirección General de Costas, y por tanto sus políticas, se centran en la preservación del dominio público, y que no contemplan la amplitud sectorial y territorial de una visión más integradora, tampoco aparece en el horizonte otra administración que cumpla este requisito. Y menos aún cuando es preciso integrar también una franja del medio marino”. BARRAGÁN MUÑOZ, J.M. y FERNÁNDEZ-PALACIOS CARMONA, A. “Gestión integrada del litoral: hacia una nueva estrategia andaluza”, o.c.

A modo de ejemplo: la aprobación, por una Comunidad Autónoma, de un Plan de ordenación del litoral que prevea medidas adecuadas de adaptación al cambio climático y de retroceso de las zonas urbanas, puede resultar insuficiente si, simultáneamente, no se ha previsto la ejecución de obras de protección en el mar. Lo que ocurre, en este ejemplo, es que la Comunidad Autónoma no tiene la competencia para aprobar ni ejecutar obras en el mar, pues esta competencia, como sabemos, corresponde a la Administración del Estado (art. 111 de la Ley de Costas vigente).

Del mismo modo, y por ejemplo, las obras de regeneración de playas que, de conformidad con el art. 111 de la Ley de Costas vigente, ejecute la Administración estatal, pueden resultar del todo ineficaces sino se acompañan de medidas adecuadas de ordenación del territorio y urbanismo, medidas éstas que deberán ser aprobadas por las Administraciones autonómicas y municipales.

A través de las medidas de cooperación interadministrativa previstas en la Ley de Costas vigente, las normas y planes que apruebe cada Administración serán, efectivamente, respetuosos con las competencias del resto de Administraciones. Ahora bien, estas normas y planes serán insuficientes para proteger nuestro litoral del cambio climático, en tanto que ofrecerán soluciones parciales (e insuficientes) frente a un problema al que sólo puede hacerse frente a través de un enfoque global e integrado.

Dicho esto, hay que advertir, al menos en el caso de Andalucía, que –de conformidad con las previsiones del artículo 56.6 del EAA– el Real Decreto 62/2011, de 21 de enero, sobre traspaso de funciones y servicios en materia de ordenación y gestión del litoral, expresamente prevé la participación de la CAA en la planificación y programación de las obras de interés general y la emisión de los correspondientes informes sobre la calificación de interés general, así como la ejecución y gestión de dichas obras de interés general en los términos previstos en un Convenio suscrito con la Administración General del Estado. Convenio que, hasta la fecha de cierre de estas líneas, no ha sido suscrito.

4. El convenio de colaboración administrativa como instrumento de gestión integrada del litoral.

De lo hasta ahora expuesto en este estudio, y especialmente en el apartado anterior, se concluye que *“la protección y mejora del espacio litoral no puede abordarse separadamente por cada una de las Administraciones con atribuciones en el mismo”*.

Estas palabras (en cursiva) no pertenecen, sin embargo, a quienes escriben el presente trabajo, sino que son la rotunda afirmación con la que comienza el texto del “*Convenio de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y el Gobierno de Canarias para la gestión integral y sostenible del litoral*”³⁸.

Y es que, ciertamente, las diferentes Administraciones Públicas han adquirido plena consciencia de la necesidad de establecer mecanismos de colaboración y cooperación que, más allá del respeto y la coordinación competencial, hagan frente común para lograr una adecuada –e integrada– gestión del litoral.

El convenio de colaboración interadministrativo no es sino una expresión de esa cooperación voluntaria; las partes libremente y mediante acuerdo, deciden actuar sus competencias de forma mancomunada, pero sin que –en modo alguno– pueda suponer una renuncia esas competencias. Un convenio de este tipo no puede servir para alterar el régimen de titularidad de la competencia, pero sin duda sí es un buen mecanismo para facilitar su ejercicio concurrente. Como indica MARTÍN HUERTA³⁹ la articulación de competencias concurrentes y el establecimiento de fórmulas cooperativas son también objeto de frecuente remisión en un Real Decreto de Traspasos a su desarrollo mediante convenio, creando órganos de composición mixta con funciones decisorias o como instrumento de desarrollo de la interpretación de las competencias fijadas por aquellos.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en el Real Decreto de traspaso, como ya hemos indicado, se contempla expresamente la figura del convenio de colaboración a fin de articular la forma de participación en las obras de interés general del Estado, así como, en general, para “el desarrollo del estudio, ejecución y gestión de obras, que sean competencia de ambas Administraciones.”⁴⁰

³⁸ Suscrito con fecha 4 de febrero de 2006, en Las Palmas de Gran Canaria. Véase Resolución de 23 de marzo de 2007, de la Dirección General de Costas, por la que se publica el Convenio en BOE núm. 94, de 19 de abril de 2007, p. 17374.

³⁹ *Vid.*, MARTÍN HUERTA, P., *Los Convenios Interadministrativos*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, 2000.

⁴⁰ También, la figura del convenio de colaboración administrativo servirá para concretar la forma de utilización y evolución de los actuales sistemas de información, DUNA.

IV. PRINCIPALES NOVEDADES DEL PROYECTO DE LEY DE MODIFICACIÓN DE LA LEY DE COSTAS EN MATERIA DE PROTECCIÓN DEL LITORAL Y CAMBIO CLIMÁTICO. ESPECIAL INCIDENCIA EN ANDALUCÍA

1. Razones determinantes de la necesidad de modificación de la Ley de Costas vigente.

Desde que se aprobó la Ley de Costas vigente, el 21 de julio de 1988, debido a su carácter excesivamente riguroso para algunas cuestiones (especialmente en la cuestionada aplicación del régimen retroactivo contenido en sus disposiciones transitorias), muchas han sido las presiones y los intentos de rebajar el intenso nivel de protección en ella contenido. Lo cierto es que, aún cuando mucho se ha discutido⁴¹ sobre la posible reforma de la Ley de Costas vigente, tras más de 20 años desde su entrada en vigor, la misma no se ha producido hasta la fecha.

Desde el punto de vista finalista (artículo 3.1 del Código Civil) y a la luz de la contundencia de su Exposición de motivos, no cabe duda que la Ley de Costas vigente y su Reglamento de desarrollo parten de una posición eminentemente proteccionista o tuitiva del litoral, y así lo ha reconocido la Jurisprudencia y la doctrina.

Como señala BLASCO DÍAZ⁴² se asume que al actual estado de cosas se ha llegado por la falta de una adecuada conciliación entre las diversas actividades que se han desarrollado en el litoral y su preservación, y sin que se aliviaran las tensiones entre los intereses concurrentes de las diversas instancias públicas territoriales.

La Ley de Costas vigente, como expresa su Exposición de Motivos, parte del objetivo de garantía de la conservación del dominio público marítimo-terrestre ante la grave degradación del mismo⁴³.

⁴¹ A título ilustrativo, y entre muchos trabajos, *Vid.*, GARCÍA PÉREZ, M., “A vueltas con la Ley de Costas. La pretendida reforma de su disposición transitoria primera por la Ley de Navegación Marítima”, *Revista electrónica Actualidad Jurídica Ambiental*, Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIE-DA-CIEMAT), 29 de octubre de 2010.

⁴² *Vid.* BLASCO DÍAZ, J.L., “La distribución competencial en materia de costas”, *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals (REAF)*, núm. 10, abril 2010, pp. 245-285.

⁴³ Sobre este tema, *vid.*, *in extenso*, la monografía de RODRÍGUEZ LÓPEZ, P., *Comentarios a la Ley de Costas*, Ed. Dijusa, Madrid, 2003.

En consecuencia, conservación, recuperación y regeneración del dominio público marítimo-terrestre, disfrute de la colectividad, garantía del uso público y desarrollo sostenible, son conceptos claves que han sido tenidos en consideración a la hora de interpretar la normativa aplicable, y en suma, al resolver las dudas jurídicas que se planteen en la gestión del litoral. Podríamos hablar así de una finalidad clara y ambiciosa; la satisfacción del principio de “sostenibilidad costera”. Si bien, pasadas dos décadas de su promulgación, sus objetivos no siempre se han cumplido, y llegado el momento de ejecutar algunas de sus previsiones más espinosas –demoliciones– se nos presenta finalmente la cuestionada reforma.

En ese contexto, el Gobierno de España fija como una de sus prioridades normativas de la presente Legislatura, la aprobación de la tan ansiada reforma de la Ley de Costas vigente, de forma que el pasado 13 de julio de 2012, el Consejo de Ministros aprueba el Borrador de Anteproyecto de Ley de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

Ya ese texto inicial parte de un análisis crítico de la aplicación de la Ley de Costas vigente, en la medida en que su puesta en práctica no ha sido del todo eficaz, y hace hincapié en la protección del litoral desde un prisma preventivo.

Más allá de los términos contenidos en la Exposición de Motivos, la realidad es que el texto de la modificación que se ha publicado tiende principalmente a rebajar la aplicación de ciertos aspectos de la Ley de Costas vigente y a prorrogar el régimen transitorio (el plazo máximo de las concesiones pasa a 75 años y se permite la transmisión *inter vivos*).

Bajo la recurrida invocación del principio de seguridad jurídica, se pretende mejorar la situación de titulares de derechos preexistentes en la costa y se introducen medidas de acceso a la información sobre la situación de los deslindes y la afección a las propiedades. En nuestra opinión, la seguridad jurídica, entendida como certeza o confianza en el régimen jurídico aplicable, no es del todo postulable en esta reforma, pues las reglas de juego en el dominio público costero son bien conocidas y fueron bendecidas por el máximo intérprete de la Constitución. Quizá bastaría con invocar directamente otros factores como la realidad social y financiera sobrevenida en el tiempo, la necesidad de dar confianza económica, o la falta de aceptación social de algunos de los principios contenidos en la normativa existente. De igual modo, la incorrecta o dispar aplicación de la Ley de Costas vigente y el Reglamento por cada Demarcación podría haberse solucionado por otras vías más sencillas, como la aprobación de directrices o instrucciones internas.

Como todo lo que implique tantear algo relativo a este asunto, ya desde un principio el borrador de Anteproyecto de Ley presentado por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente ante el Consejo de Ministros ha sido criticado por algunos sectores, como el de asociaciones conservacionistas y ecologistas, que ven en él un intento de privatizar la costa; pero también por los grupos de propietarios afectados, que aunque lo consideran un avance, parten de la necesidad de derogar o suprimir cualquier efecto retroactivo de la ley de 1988. Si bien, la batalla parece decantarse a favor de estos últimos, de tal modo que el propio Anteproyecto invoca expresamente el Informe Auken del Parlamento Europeo⁴⁴.

Este no es sino un ejemplo más de la dificultad de llevar a la práctica el concepto de sostenibilidad o desarrollo sostenible en los tiempos que corren, en cuanto implica algo tan complejo como aunar la satisfacción de las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras. En nuestra opinión, entendemos que debe jugar un especial papel la coordinación y colaboración administrativa a las que nos hemos venido refiriendo en el presente trabajo. Posiblemente, uno de los motivos del fracaso en la aplicación de la Ley de Costas vigente deriva de la falta de eficacia en la cooperación y colaboración entre las distintas Administraciones Públicas, e incluso —a veces— por la inexistencia de coordinación entre departamentos de la misma Administración, tal y como desarrollaremos más adelante.

2. Análisis de las modificaciones más relevantes introducidas en el Proyecto de Ley.

Como es lógico, a la fecha de cierre de estas líneas aún desconocemos cómo quedará finalmente el texto definitivo después de su tramitación parlamentaria⁴⁵, pero lo que sí que podemos afirmar ya con rotundidad es que la

⁴⁴ Informe de 20 de febrero de 2009 sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas (2008/2248(INI)). Ponente Margrete Auken. La Comisión de Peticiones entiende y respalda a las autoridades españolas en sus intentos de conservación y de, en su caso, restauración del entorno costero. Lo que no entiende es por qué se ha recuperado la Ley de Costas de 1988 a estas alturas, después de estar treinta años prácticamente en desuso mientras se producía tanta devastación

⁴⁵ El 5 de octubre de 2012, el Consejo de Ministros aprobó la remisión a las Cortes Generales del Proyecto de Ley de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de modificación de la Ley de Costas de 1988, que, en esencia, mantiene el texto ya propuesto en el Borrador de Anteproyecto de Ley.

modificación pretendida en el Proyecto aprobado por el Consejo de Ministros celebrado el día 5 de octubre de 2012 es profunda y de bastante calado: por un lado en el artículo primero se modifican determinados preceptos de la Ley de Costas vigente (se modifican 18 artículos y se introduce un nuevo artículo 13 bis, y también se modifican las disposiciones transitorias y adicionales); por otro, en el artículo segundo se incluye el nuevo régimen de prórrogas de concesiones ya existentes. También se contemplan seis disposiciones adicionales, que incluyen la revisión de los deslindes ya ejecutados y que se vean afectados por la nueva ley o la absolución (por no utilizar el término “amnistía”) de ciertos núcleos de población. Se establece un determinado régimen transitorio, y en la disposición final segunda se anuncia la necesidad de revisar el Reglamento de desarrollo de la Ley de Costas en un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la nueva Ley.

No es objeto de este trabajo un estudio detallado del proyecto de reforma, pero sí creemos necesario realizar una somera mención a las innovaciones legislativas más relevantes, destacando los siguientes:

A. Cambio parcial del concepto de DPMT y los bienes que lo integran.

El Proyecto de Ley prevé la modificación del Título Primero “Bienes de dominio público marítimo-terrestre” (se modifican los artículos 3, 4, 11, 12, 13 y se incluye un artículo 13 bis) lo que implica cambiar parcialmente el concepto de dominio público marítimo-terrestre y los bienes que lo integran, de forma que en términos generales se reducirá el mismo, excluyéndose expresamente los terrenos que fueren inundados artificial y controladamente, siempre que antes de la inundación no fuesen de dominio público.

Así, se precisa que el concepto de d.p.m.t se fijará hasta dónde alcancen las olas en los mayores temporales conocidos a partir de los criterios técnicos que se establezcan reglamentariamente⁴⁶, y se incluyen nuevas definiciones cuyo alcance será preciso analizar desde el punto de vista científico, por ejemplo en el caso de las dunas que parece limitarse a las móviles y no a las fósiles (con posibles efectos en lugares tan emblemáticos como el P.N. de Doñana). Lo que hará necesario, tal y como se prevé, una revisión de los deslindes ya ejecutados.

⁴⁶ La redacción del borrador inicial hacía mención a “*las referencias comprobadas que se dispongan*”.

Para los críticos con la reforma, estas nuevas definiciones pueden tomar especial importancia en un escenario de cambio climático y en consecuencia de reducción de la línea de costa por el aumento del nivel del mar, aspecto que no parece haber sido tenido en consideración por el Proyecto de Ley en el conjunto de sus determinaciones. De igual modo, con la modificación de algunos aspectos que afectan a la definición del dominio público marítimo terrestre se tendrá que acometer un nuevo proceso de revisión de los deslindes ya ejecutados, con las dificultades inherentes a estos largos y polémicos procedimientos administrativos, máxime si tenemos en cuenta que tras más de veinte años de su publicación y con cientos de litigios pendientes, todavía no se han culminado los deslindes derivados de la ley vigente⁴⁷.

B. Ampliación del plazo de las concesiones.

Se establecen nuevas previsiones sobre la anotación marginal del inicio del deslinde y sobre la inscripción registral de los bienes d.p.m.t. resultantes del deslinde, en términos similares a otros bienes demaniales y se amplía el supuesto de revisión de los deslindes. Si tras la revisión hay propietarios afectados éstos pasarán a ser titulares de un derecho de ocupación, si bien la Administración otorgará de oficio la concesión, por un plazo de 75 años y sin obligación de pagar el canon, salvo renuncia expresa del interesado o que afecte a la integridad del dominio público marítimo-terrestre. Vemos aquí una de las grandes y polémicas novedades: la previsión referida a la ampliación a 75 años de la vigencia de las concesiones, plazo que unido inicial de 30 años, cercano a caducar en muchos casos, supone para algunos la privatización de la costa y la imposibilidad de cumplir los principios de uso y disfrute públicos que perseguía la ley, mientras que —para otros— es un punto de respeto, aunque no definitivo, a su derecho a la propiedad privada.

A la vista de esta ampliación de plazos (que pueden llegar a superar el máximo de 99 años), hemos de plantearnos desde un punto de vista jurídico, hasta qué punto es compatible una ocupación gratuita del demanio público de tan larga duración con las categorías tradicionales del Derecho Administrativo, y con la propia esencia del bien demanial. Debe recordarse, como señala la STC 227/1988, que la incorporación de un bien al dominio público supone una téc-

⁴⁷ En relación con el régimen jurídico de los deslindes en la Ley de Costas vigente, es imprescindible la consulta de la monografía de HORGUÉ BAENA, C., *El deslinde de costas*, Ed. Tecnos e Instituto García Oviedo, Madrid, 1995.

nica dirigida a excluir el bien afectado del tráfico jurídico privado, con el fin de “asegurar el uso público y su distribución pública mediante concesión de los aprovechamientos privados, permitir la prestación de un servicio público, fomentar la riqueza nacional, garantizar la gestión y utilización controlada o equilibrada de un recurso esencial u otros similares”. Y, siguiendo la STC 149/1991 debe entenderse que “todos los espacios enumerados en el artículo 132.2 se integran en el dominio público del Estado, aunque se encomiende al legislador el establecimiento de su régimen jurídico y, por supuesto, a actuaciones ulteriores de la Administración la delimitación de sus confines”.

En este sentido, el artículo 33 de la Ley de Costas vigente y el artículo 64 del Reglamento parten del principio general de utilización y ocupación de las playas⁴⁸, lo que no parece casar del todo con estas nuevas previsiones. Incluso desde un punto de vista de derecho de la libre competencia (el uso del suelo como *input* económico) cabría plantear objeciones a la reforma.

C. Transmisibilidad de las concesiones inter vivos y mortis causa.

Otra novedad también importante, es que se prevé que la transmisibilidad de las concesiones sea tanto por actos inter vivos como mortis causa.

Hasta la fecha, como es bien conocido, estaba prohibida con carácter general en el primer caso⁴⁹.

Nos hallamos ante una de las modificaciones que ya se atisbaban en el proyecto de Ley de Navegación Marítima. Hasta ahora no sólo no cabía la transmisión, sino que incluso cualquier contrato que implique la participación de

⁴⁸ Dispone el artículo 33 de la Ley Costas vigente que: “1. Las playas no serán de uso privado, sin perjuicio de lo establecido en la presente Ley sobre las reservas demaniales”.

2. Las instalaciones que en ellas se permitan, además de cumplir con lo establecido en el artículo anterior, serán de libre acceso público, salvo que por razones de policía, de economía u otras de interés público, debidamente justificadas, se autoricen otras modalidades de uso.

3. Las edificaciones de servicio de playa se ubicarán, preferentemente, fuera de ella, con las dimensiones y distancias que reglamentariamente se determinen.

4. La ocupación de la playa por instalaciones de cualquier tipo, incluyendo las correspondientes a servicios de temporada, no podrá exceder, en conjunto, de la mitad de la superficie de aquella en pleamar y se distribuirá de forma homogénea a lo largo de la misma”.

⁴⁹ Salvo para las concesiones que sirvan de soporte a la prestación de un servicio público, cuando la Administración autorice la cesión del correspondiente contrato de gestión del servicio, así como las reguladas en la Ley 23/1984, de 25 de junio, de Cultivos Marinos, y las vinculadas a permisos de investigación o concesiones de explotación previstos en la legislación de minas e hidrocarburos.

terceros en la explotación de la concesión debe notificarse a la Administración competente, a menos que se trate de concesiones inherentes a la prestación de un servicio público.

D. Sustitución de las Autorizaciones por Declaraciones Responsables.

Por otro lado, en línea con la Directiva 2006/123/CE (Directiva de Servicios), se sustituye el procedimiento de Autorización por el de Declaración Responsable, para las obras de reparación, mejora, consolidación y modernización de la zona de servidumbre de protección, siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie.

En todo caso, hay que aclarar que esta previsión no impide el control administrativo *ex post*, ni empece a la eventual exigencia de otro tipo de licencias o autorizaciones, previo análisis de un juicio de proporcionalidad.

E. Cláusula anti-Algarrobico.

Una de las cuestiones más mediáticas de la reforma se contiene en la modificación del artículo 119, al introducirse la que se ha venido a denominar cláusula “anti-Algarrobico”. Así, se prevé que el Delegado de Gobierno, a instancia del Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente pueda suspender en vía administrativa los actos y acuerdos adoptados por las entidades locales que afecten a la integridad del dominio público marítimo-terrestre o de la servidumbre de protección, todo ello de acuerdo con el de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 67 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases del régimen local (en adelante, también, la “LBRL”).

Sin perjuicio de la posible infracción del principio de autonomía local y otros principios constitucionales, una de las cuestiones que ha planteado esta cláusula es la de la posible invasión de las CCAA que han asumido competencias en la materia. En la medida que estas Comunidades asumen las competencias ejecutivas –autorizaciones y sanciones referidas a ocupaciones ordinarias, es decir aquellas que no afecten a la integridad del d.p.m.t.– la atribución de esa facultad estatal, entendemos que si se interpreta en términos absolutos, pudiera de alguna manera afectar al ejercicio de esa competencia autonómica, al vaciarla de contenido.

Desde el prisma del reparto competencial en materia de costas, la suspensión estatal, en su caso, sólo podría operar en supuesto de actuaciones en zona del d.p.m.t. o de servidumbre de protección que *afecten o atenten contra la integridad del demanio o al mantenimiento de las servidumbres de tránsito y acceso que garantizan su libre uso* (STC 149/1991). En este sentido, en la redacción del Anteproyecto de Ley, el borrador anunciado se ha cuidado de incluir la cautela de que sólo se suspenderán los actos municipales cuando *“afecten a la integridad del dominio público marítimo terrestre o de la servidumbre de protección o que supongan una infracción manifiesta de lo dispuesto en el artículo 25 de la presente ley”*.

Ahora bien, no es menos cierto que desde otros puntos de vista competenciales, la previsión que se introduce no es sino una concreción del régimen ya establecido con carácter general (y cuyo procedimiento queda expresamente salvaguardado por el Anteproyecto de Ley) en el artículo 67 de la LBRL⁵⁰.

En cualquier caso, como razona la STC 149/1991 con ocasión de abordar la potestad sancionadora, *“En general, sea cual sea la Administración competente, no pueden las restantes permanecer pasivas, dados los términos generales del art. 101, que obliga a todas las Administraciones con competencias confluyentes sobre las costas (estatal, autonómica y locales) a efectuar las comprobaciones necesarias, y a tramitar todas las denuncias que reciban, sin perjuicio de dirigirse (mediante la correspondiente denuncia, en su caso) a las autoridades que estimen competentes para imponer las sanciones que procedan.”*

Dicho esto, sin perjuicio de los posibles conflictos entre Administraciones, no podemos dejar de poner de manifiesto la necesidad de articular fórmulas de cooperación y colaboración constitucionalmente reconocidas a fin de salvaguardar el interés general ante la complejidad del reparto competencial en la materia, derivada de la concurrencia de diversos títulos competenciales sobre el dominio público. Las propias sentencias del TC ponen de manifiesto con especial fuerza, la necesidad de valorar los mecanismos de coordinación creados para articular la defensa de los intereses concurrentes sobre la franja costera,

⁵⁰ A cuyo tenor *“1. Si una Entidad local adoptara actos o acuerdos que atenten gravemente al interés general de España, el Delegado del Gobierno, previo requerimiento para su anulación al Presidente de la Corporación efectuado dentro de los diez días siguientes al de la recepción de aquéllos, podrá suspenderlos y adoptar las medidas pertinentes para la protección de dicho interés.*

2. El plazo concedido al Presidente de la Corporación en el requerimiento de anulación no podrá ser superior a cinco días. El del ejercicio de la facultad de suspensión será de diez días, contados a partir del siguiente al de la finalización del plazo del requerimiento o al de la respuesta del Presidente de la Corporación, si fuese anterior.

3. Acordada la suspensión de un acto o acuerdo, el Delegado del Gobierno deberá impugnarlo en el plazo de diez días desde la suspensión ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa”.

fundamentalmente a través de los informes preceptivos de una u otra Administración que contempla la misma legislación de costas y los Reales Decretos de traspaso. Con fundamento en estos principios, y en el principio de prevención comunitario, creemos importante que la adopción de este tipo de medidas no prescinda de la necesaria cooperación y colaboración administrativa previa.

F. Nuevo régimen de prórroga de las concesiones otorgadas al amparo de la normativa anterior y régimen especial y transitorio.

Tal y como ya hemos avanzado, el artículo segundo del Proyecto de Ley contempla la prórroga de las concesiones para la ocupación del dominio público marítimo-terrestre ya existentes. La prórroga que se conceda dependerá de los usos previstos, y tendrá un plazo máximo de 75 años. Al igual que para el régimen general las ocupaciones para usos destinados a determinadas actividades industriales (extractiva, química, energética, etc.) requerirá informe favorable de la Comunidad Autónoma donde radique la ocupación.

Por último, el Proyecto de ley contiene seis Disposiciones Adicionales, que establecen el régimen jurídico especial para ciertas situaciones particulares, entre las que destacan: la publicación de las líneas del deslinde en la sede electrónica del Ministerio (lo cual no es sino una obligación derivada del derecho de acceso a la información ambiental⁵¹); el deslinde especial de la Isla de Formentera en atención a sus condiciones geológicas; la ya citada revisión de los deslindes; el deslinde en determinados paseos marítimos o el reintegro al dominio privado de bienes que dejen de ser d.p.m.t.; así como la exclusión del dominio público ciertos núcleos de población referidos en el Anexo de la norma (en Andalucía son: la ría de Punta Umbría el Caño del Crespo y el casco urbano de Isla Cristina, así como Pedregalejo y El Palo en Málaga). Parece que esta previsión obedece a las particulares circunstancias históricas o sociales de estos lugares, pero tampoco encontramos una motivación expresa de la exención del régimen general para estos núcleos, lo que puede crear agravios comparativos y justas reivindicaciones de lugares similares⁵². Aunque no se diga expresamente, del régimen contenido en la Disposición Adicional Sexta se extrae

⁵¹ Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE).

⁵² Podría considerarse que viene a infringir los artículos 132 y 14 de la CE.

que estos lugares pasan a ocupar terrenos patrimoniales del Estado, que podrá transmitirlos a sus ocupantes por las vías generales de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, lo que –sin duda– ocasionará enormes dificultades de aplicación práctica.

3. Conclusión. Necesidad o conveniencia de articular mecanismos de colaboración realmente eficaces contra los efectos del cambio climático. La reforma de la Ley de Costas: ¿una oportunidad perdida?

Ante el complejo reparto competencial y la concurrencia de competencias sobre el mismo espacio físico, es necesario que las políticas de sostenibilidad costera se planifiquen y articulen con sentido común, de manera que las Administraciones que tienen que gestionar ese espacio tan sensible y dinámico como es el litoral se coordinen adecuada y eficazmente, para que sus decisiones se complementen y no se contradigan⁵³.

Por desgracia, el tiempo ha demostrado que a pesar del ambicioso texto de la Ley de Costas vigente, y de los logros conseguidos por la misma, lo cierto es que su incorrecta o defectuosa aplicación, e incluso –en el peor de los casos– directamente su inaplicación, ha continuado propiciando irracionales abusos en nuestra costa. Frente a esta realidad y más al contrario, en un escenario de cambio climático, que implica un aumento del nivel del mar y, en general, una alteración de la dinámica del litoral, se antoja imprescindible el establecimiento de mecanismos legales que coadyuven a la protección de nuestra costa.

La práctica también ha demostrado en diversas ocasiones durante los últimos años que la falta de implementación de esas medidas de protección del litoral y la culminación de nuevos atentados urbanísticos se ha visto facilitada por la falta de coordinación entre las Administraciones implicadas. Como

⁵³ A este respecto, hay que tener en cuenta la muy reciente aprobación en Andalucía del Decreto-Ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía, cuyo objetivo principal es la elaboración del Plan de protección del Corredor del Litoral de Andalucía, de cara a proteger los espacios no urbanizados y evitar el deterioro del paisaje y la pérdida de ecosistemas valiosos, así como incrementar la calidad de la franja costera (espacio que ocupa un 15% de la superficie de Andalucía y acoge al 40 por ciento de su población). Entre las previsiones más relevantes y polémicas, el Decreto-Ley suspende cautelarmente la tramitación urbanística de los suelos urbanizables no desarrollados de aquellos municipios litorales no adaptados al POTA y que, por tanto, no garantizan su adecuación a las previsiones de crecimiento contenidas en el mismo, lo que afecta a 52 municipios costeros andaluces.

ejemplo paradigmático de ello en Andalucía, en el Parque Natural Cabo de Gata, tenemos la construcción del hotel “El Algarrobico”.

Viendo las cosas desde un punto de vista positivo, creemos que el contexto económico desfavorable derivado de la crisis económica hemos de interpretarlo, también en este ámbito, como la oportunidad de empezar de nuevo y corregir los errores cometidos en el pasado.

Superando una visión a corto plazo y –lo queramos aceptar o no– ante los efectos ya visibles del cambio climático, si queremos que las generaciones futuras lo disfruten igual o más que nosotros, el litoral español ha de regenerarse, comenzando por recuperar aquellos espacios de singular valor ambiental o paisajístico. El desarrollo en estas zonas tendrá que modularse por instrumentos de planificación concertados que aborden la realidad existente desde una visión global, y en el que participen todas las Administraciones y agentes implicados.

Para ello, será preciso unificar criterios y, cuando sea conveniente, establecer medidas correctoras.

Aunque muchos de estos mecanismos ya están previstos en normas legales vigentes, entendemos que la reforma de la Ley de Costas no debe ser una oportunidad perdida para la implementación de nuevos mecanismos eficaces de cooperación y para la profundización en los ya existentes, de manera que se no se vuelvan a repetir las disfunciones y errores del pasado.

Más allá de Conferencias Sectoriales, de Comisiones y de Consejos de expertos⁵⁴, consideramos necesaria la creación de órganos de cooperación con verdaderas capacidades directivas a niveles territoriales inferiores. En caso contrario, se corre el riesgo de caer en la inoperancia o en la ineficiencia⁵⁵. En nuestra opinión, estos órganos deberían:

1º. Disfrutar de competencias decisorias en cada una de las unidades de gestión de las demarcaciones hidrográficas contempladas en la Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa.

⁵⁴ Sin desmerecer en modo alguno su interés, me refiero especialmente a la “Comisión para la sostenibilidad de la costa” y al “Consejo científico de expertos” previstos en la “Estrategia para la sostenibilidad de la costa”.

⁵⁵ Al respecto, se deben traer a colación las reflexiones de GONZÁLEZ NAVARRO, F., quien, sobre las Conferencias Sectoriales previstas en la Ley del Proceso Autonómico, afirmaba: “Desde luego, no creo que por reunirse a hablar de los problemas comunes vayan éstos a resolverse, ni por intercambiar puntos de vista vaya a pro-

2º. Estar integrados por representantes de todas las Administraciones territoriales afectadas, incluidas las Locales.

3º. Implementar las directrices que pueda establecer la “Comisión para la sostenibilidad de la costa” (y, en su caso, los acuerdos de las Conferencias Sectoriales), teniendo en cuenta los criterios expuestos por el “Consejo científico de expertos”, y todo ello con el fin, como expresa la Estrategia, de que todos los poderes públicos “*colaboren y se coordinen con sentido común e inteligencia, apoyados por el conocimiento, sobre los procesos naturales que afectan a la costa, para dar respuesta a los desafíos a los que nos enfrentamos, y atender así al interés general, no sólo de esta generación sino de las futuras*”.

Volviendo al controvertido asunto del Algarrobo y a la visión constructiva que aquí propugnamos, nos quedamos con la firma el 15 de noviembre de 2011, del Protocolo general de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino y la Junta de Andalucía, para la recuperación de la playa de El Algarrobo, en el término municipal de Carboneras, Almería⁵⁶, que si bien tiene un sentido meramente programático (artículo 6.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), arrojando luz al final del túnel, parte de la necesidad de garantizar la actuación coordinada de ambas administraciones en orden a la demolición del edificio, así como a la posterior restauración ambiental de la zona, todo ello de acuerdo con los pronunciamientos judiciales que posibiliten tal solución y sin perjuicio de la posible repetición a terceros.

Se trata de un buen ejemplo de esa tan ansiada colaboración administrativa que aquí demandamos, si bien esperamos que nunca más se tenga que acudir a ella para solucionar un despropósito como el del referido y tristemente famoso Hotel.

ducirse el deseado efecto de la coordinación... O a estas conferencias se les atribuyen funciones decisorias o la coordinación no se obtendrá por más buena voluntad que se ponga en ello. (...) Y ello porque esa mítica coordinación es el resultado del recto ejercicio de las funciones directivas (esto es, de la planificación, la organización, el mando strictu sensu., y el control). En cualquier caso, ese resultado está muy lejos de (en realidad no tiene nada que ver con) la verdadera y propia coordinación que, como he dicho y no está más de repetir, sólo puede lograrse si los órganos de que se trata tienen atribuidas funciones decisorias”. En GONZÁLEZ NAVARRO, F., y GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, Vol. I, Editorial Civitas, Madrid, 1997, p. 357.

⁵⁶ Publicado mediante Resolución de 22 de noviembre de 2011, de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar (BOE nº 293, de 6 de diciembre).

V. BIBLIOGRAFÍA

- BARRAGÁN MUÑOZ, J.M., y FERNÁNDEZ-PALACIOS CARMONA, A., “Gestión integrada del litoral: hacia una nueva estrategia andaluza”, *Revista de Medio Ambiente*, núm. 51, Invierno/2005.
- BLASCO DÍAZ, J.L., “La distribución competencial en materia de costas”, *Revista d’Estudis Autònoms i Federals (REAF)*, núm. 10, abril 2010, pp. 245–285.
- CALERO RODRÍGUEZ, J.R., *Régimen jurídico de las costas españolas*, Ed. Aranzadi, Navarra, 1995.
- DEL CASITLLO MORA, D., y SÁNCHEZ CARMONA, M. (Coord.), *La Tutela Jurídica de la Red de Espacios Protegidos de Andalucía*, Instituto Andaluz de Administración Pública (IAAP), Sevilla, 2011.
- FAJARDO ESPÍNOLA, L., “Coordinación de la actividad de las diferentes administraciones sobre la costa (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio)”, *Revista de Administración Pública* núm. 128, mayo–agosto de 1992.
- GARCÍA PÉREZ, M., “A vueltas con la Ley de Costas. La pretendida reforma de su disposición transitoria primera por la Ley de Navegación Marítima”, *Revista electrónica Actualidad Jurídica Ambiental*, Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA–CIEMAT), 29 de octubre de 2010.
- GONZÁLEZ NAVARRO, F., y GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, Vol. I, Ed. Cívitas, Madrid, 1997.
- HORGUÉ BAENA, C., *El deslinde de costas*, Ed. Tecnos e Instituto García Oviedo, Madrid, 1995.
- MARTÍN HUERTA, P., *Los Convenios Interadministrativos*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, 2000.
- PÉREZ GÁLVEZ, J.F. (Dir.), *La Protección del Patrimonio Litoral*, Ed. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia, 2008.

- RODRÍGUEZ LÓPEZ, P., *Comentarios a la Ley de Costas*, Ed. Dijusa, Madrid, 2003.
- VV.AA., *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*. Instituto Andaluz de Administración Pública (IAAP), Sevilla, 2008.