

## De la protección de la costa a la ordenación integrada del litoral

---

FRANCISCO JAVIER SANZ LARRUGA

Sumario: 1. SOBRE LA IMPORTANCIA DE LA COSTA Y DEL LITORAL, ADEMÁS DE OTRAS PRECISIONES PRELIMINARES.–2. EL ORDENAMIENTO INTERNACIONAL Y LA PROTECCIÓN DE LAS ZONAS COSTERAS. EN PARTICULAR, EL PROTOCOLO GIZC-MED.–3. LA ORDENACIÓN DEL LITORAL EN LAS POLÍTICAS AMBIENTAL Y MARÍTIMA DE LA UNIÓN EUROPEA. LA RECOMENDACIÓN 2002/413/CE.–4. LA NORMATIVA BÁSICA ESTATAL CON INCIDENCIA SOBRE EL MEDIO AMBIENTE MARINO Y COSTERO. ¿HACIA UNA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE GESTIÓN INTEGRADA DE LAS ZONAS COSTERAS?. 4.1. *La Ley de Costas de 1988 como norma cabecera y sus vicisitudes*. 4.2. *Otros elementos del grupo normativo sobre protección del litoral*. 5. LA ORDENACIÓN DEL LITORAL COMO TÍTULO COMPETENCIAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LAS INICIATIVAS AUTONÓMICAS SOBRE PROTECCIÓN DE LA COSTA.–6. VALORACIÓN GENERAL Y RETOS PENDIENTES. 6.1. *El necesario liderazgo del Estado en la ordenación básica del litoral*. 6.2. *La imparable y conveniente descentralización de la planificación y gestión del litoral*. 6.3. *Gestión integrada de las zonas costeras y crisis del criterio de la territorialidad de las competencias autonómicas*. 6.4. *Por una nueva cultura de la concertación pública y privada sobre el litoral*. 6.5. *¿Es necesaria una reforma de la Ley de Costas?* 7. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA.

\* \* \*

### 1. SOBRE LA IMPORTANCIA DE LA COSTA Y DEL LITORAL, ADEMÁS DE OTRAS PRECISIONES PRELIMINARES

Resumir en estas páginas toda la problemática jurídico-ambiental que se proyecta sobre el litoral y las zonas costeras en España es tarea harto pretenciosa, corriendo además el riesgo de incurrir en estereotipos y simplificaciones que no aciertan a presentar en toda su extensión un cuestión tan compleja. Pero de acuerdo la idea que orienta los trabajos que venimos desarrollando –bajo la excelente coordinación del Prof. LÓPEZ RAMÓN– desde el año 2006 en la publicación anual del Observatorio de Políticas Públicas Ambientales, se ensaya por primera vez en esta obra el estado de la

cuestión y aspectos más relevantes del ordenamiento jurídico ambiental relacionados con la costa y el litoral.

No obstante, antes de entrar en materia conviene hacer una serie de precisiones previas. La primera es de orden temporal: el presente trabajo va a tratar de esta concreta problemática ambiental en el período de tiempo abarcado –desde su comienzo– por las anteriores ediciones de la referida publicación del Observatorio; es decir, partiremos de la aprobación de la Constitución Española de 1978. La segunda es de tipo conceptual o terminológica: resulta que muchas veces se utiliza de forma indistinta los términos «litoral» y «costa» (la normativa relativa a esta materia no facilita su determinación) pero existe cierto consenso en la doctrina más autorizada (MENÉNDEZ REXACH) en que «costa» hace referencia a la franja o el frente marítimo que marca el límite del territorio o tierra firme, mientras que el concepto de «litoral» es más amplio porque comprende una zona marítima y otra terrestre. La tercera y última precisión es que, para no desbordar los estrechos márgenes de extensión del trabajo, voy a limitarme a citar los principales elementos jurídicos –normativa y jurisprudencia– concernidos por el objeto de estudio propuesto, así como a la bibliografía esencial más relacionada con la perspectiva ambiental del tema (y principalmente, a trabajos monográfico u obras colectivas).

También con carácter preliminar, aunque es casi una obviedad, debe destacarse la vital importancia que las zonas costeras tienen en nuestro país ya que en ellas se desarrolla la casi totalidad de nuestro turismo (actividad económica en la que nos situamos entre los primeros países del mundo) (GARCÍA ÁLVAREZ). Y, de otra parte, en la franja costera peninsular –y, por supuesto, en los archipiélagos de Baleares y de Canarias– vivimos más de la mitad de la población española (una imparable tendencia que se da en muchos otros lugares del Planeta). Lo cual ha supuesto –hasta la vigente crisis inmobiliaria– una extraordinaria presión urbanística sobre el litoral y la degradación de los espacios costeros, donde la competencia por los usos –turísticos, pesqueros, portuarios, etc.– ha generado no pocos conflictos.

Desde hace muchos años han sido los geógrafos (BARRAGÁN MUÑOZ) los que nos han alertado acerca de esta problemática y han intentado aportar nuevas metodologías para mejorar –lo que hoy se viene en llamar– «gobernanza del litoral». Esta nueva forma de abordar la compleja problemática que afecta a las zonas costeras y la litoral se conoce con el nombre de «gestión integrada de las zonas costeras» o «gestión integrada de las áreas litorales» (DOMENECH QUESADA; DOMENECH y SANZ LARRUGA). Y algunos defendemos que es necesario aplicar este planteamiento estratégico sobre el grupo normativo de la costa y del litoral (SANZ LARRUGA y GARCÍA PÉREZ).

El objetivo de este trabajo es exponer, casi de forma telegráfica, lo que constituyen, a mi juicio, las claves de la ordenación jurídica ambiental de la costa y del litoral en España desde 1978 y los problemas todavía pendientes. Con este fin, hemos elegido la opción de abordar el objeto de estudio en los diferentes niveles normativos: desde el ordenamiento jurídico internacional (apartado II) hasta el nivel autonómico (apartado V), pasando por el plano de la política y derecho comunitarios (apartado III) y transposición por la normativa básica del Estado (apartado IV).

En todo caso, es pertinente justificar el título que hemos elegido para encabezar esta aportación. Desde los primeros intentos de proteger las zonas más sensibles de la costa (la «zona marítimo-terrestre») que parten muy antiguos fundamentos jurídicos (anclados en el Derecho Romano), hasta la actualidad en que los avances del conocimiento científico en el campo de la ecología han permitido poner de manifiesto las estrechas interacciones entre las zonas terrestres de la costa y los espacios marinos del litoral, lo cual exige adecuar nuestra normativa a una necesaria visión sistémica de los problemas que afectan e inciden sobre estos espacios. Y, en este sentido, la vigente *Ley de Costas de 1988* (que es predominantemente terrestre) ha venido a ser complementada, como veremos, por la reciente *Ley de Protección del Medio Marino de 2010*.

## **2. EL ORDENAMIENTO INTERNACIONAL Y LA PROTECCIÓN DE LAS ZONAS COSTERAS. EN PARTICULAR, EL PROTOCOLO GIZC-MED**

La preocupación por la degradación de las zonas costeras y la creciente presión sobre sus recursos naturales viene de lejos en el tiempo. Prueba de ello es la aprobación en los Estados Unidos de la pionera Ley federal sobre «gestión de zonas costeras» (*Coastal Zone Management Act*) de 1972. Desde esta época los organismos internacionales no dejaron de destacar la importancia de introducir nuevos modos de gestión en las áreas litorales. Y, en particular, a partir del extraordinario impulso de las políticas ambiental en todo el mundo dado por la Conferencia sobre «Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible» de Río de Janeiro (junio de 1992), la «ordenación integrada y sostenible de las zonas costeras y zonas marítimas» se propone como una de las acciones prioritarias (Capítulo 17º de la *Agenda XXI*).

A escala internacional un hito muy relevante a estos efectos ha sido la aprobación del 7º Protocolo –de «Gestión Integrada de las Zonas Costeras»– en el marco del *Convenio de Barcelona para la protección del medio marino y la región costera del Mediterráneo* (PRIEUR y SANZ LARRUGA); Protocolo GIZC-MED que, además acaba de entrar en vigor desde el pasado mes de marzo de 2011. Se trata, nada menos, que el primer instrumento jurídico internacional obligatorio sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras, cuya ejecución va a implicar, de una parte, una verdadera revolución cultural, administrativa e institucional, en particular, una cultura administrativa cooperativa y colaborativa que supere las tradicionales inercias sectorializadas sobre el territorio; y, de otra parte, impone un nuevo estilo de gestión pública y privada, que, entre otras condiciones, exige una efectiva participación de los actores sociales en el proceso de ordenación, planificación y gestión de las zonas costeras.

## **3. LA ORDENACIÓN DEL LITORAL EN LAS POLÍTICAS AMBIENTAL Y MARÍTIMA DE LA UNIÓN EUROPEA. LA RECOMENDACIÓN 2002/413/CE**

Lo mismo que para España, en toda la Unión Europea el litoral –sus casi 89.000 km– constituye un espacio vital para sus más importantes actividades económicas y por

tal fin están sometidas a una presión constante que exige una repuesta jurídica para su protección. Desde principios de los años ochenta se vienen sucediendo en el ámbito comunitario iniciativas que persiguen tal fin; y, en esta dirección, destaca la *Carta Europea del Litoral*—aprobada sobre la base de recomendaciones del Consejo de Europa— promovida por la «Conferencia Plenaria de Regiones Periféricas Marítimas de la Comunidad Económica Europea» reunida en Knania (Creta), en octubre de 1981.

Una vez que en la Unión Europea se introducen las bases para el desarrollo de una verdadera política ambiental comunitaria —con la aprobación del *Acta Única Europea* de 1986 y su reforzamiento en virtud de la reforma de los Tratados constitutivos por el *Tratado de Maastricht* de 1992—, a las iniciales iniciativas para mejorar la gestión de las áreas costeras se fueron añadiendo otras. Así, en 1996 la Comisión Europea puso en marcha un «Programa de demostración sobre ordenación integrada de las zonas costeras» que concluyó en 1999 con una propuesta de estrategia comunitaria en esta materia. Y, finalmente, todo este trabajo se concretó en una propuesta jurídica que resultó aprobada por el Parlamento Europeo y el Consejo, en 30 de mayo de 2002, bajo la forma de la Recomendación 2002/413/CE *sobre aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa* (SANZ LARRUGA, 2009).

La citada Recomendación recoge las «bases» en las que fundamenta su planteamiento estratégico así como los principios y medidas para la aplicación de la Estrategia Comunitaria. No obstante, la Recomendación se basa en la elaboración de las «Estrategias» y los «inventarios» —que han de elaborarse en cada uno de los Estados miembros litorales—, y en la cooperación internacional entre los países vecinos. Pese a que se trata de una Recomendación —y que, por lo tanto, no tiene el carácter obligatorio de otro tipo de actos jurídicos comunitarios—, lo cierto es que en casi todos los Estados costeros se han ido presentado sus informes nacionales sobre la implementación de la repetida Recomendación.

Íntimamente ligado con la temática de las zonas costeras, se ha desarrollado en el ordenamiento ambiental de la Unión Europea una serie de iniciativas jurídicas orientadas a la protección del medio ambiente marino. En esta dirección se mueve la vigente *Directiva Marco del Agua 2000/60/CE* al incorporar a su ámbito de protección no sólo las aguas continentales sino, de forma novedosa, las «aguas costeras» y «aguas de transición».

Mayor alcance tienen las propuestas que, desde 2002, se promovieron por la Comisión Europea con el fin de poner en marcha una «Estrategia de protección y conservación del medio marino». En octubre de 2005 se adoptaba por la Comisión una propuesta en esta materia que iba acompañada de una propuesta de «Directiva sobre la estrategia marina». Poco después, en junio de 2006 se presenta por la Comisión el Libro Verde titulado «Hacia una política marítima de la Unión Europea: perspectiva europea de los océanos y mares» que sería complementado al año siguiente por el *Libro Azul* sobre «una política marítima integrada para la Unión Europea» (NÚÑEZ LOZANO). Finalmente, se ha aprobado la *Directiva 2008/56/CE por la que se establece un marco de acción comunitaria*

para la política del medio marino (también denominada «Directiva Marco sobre la Estrategia Marina») (ARANA GARCÍA y SANZ LARRUGA, 2012).

Todo este proceso es el resultado de una larga reflexión acerca del reconocimiento claro de la interconexión de todo lo relativo a los océanos y mares europeos y de que las políticas relacionadas con el mar deben formularse conjuntamente para poder obtener los resultados perseguidos. Un largo proceso que todavía no ha concluido, tras una prolongada etapa en que la Unión Europea se había despreocupado por los asuntos marítimos o bien los había abordado desde una óptica sectorial. Pesca, acuicultura, espacios marinos, transporte marítimo, gestión de aguas, etc. se venían regulado y gestionando sin una necesaria perspectiva integrada e integradora.

Si desde la perspectiva terrestre se han venido promoviendo las soluciones estratégicas para la protección de las zonas costeras (a través de variados instrumentos de ordenación del territorio y políticas urbanísticas) aunque con escasos resultados, en los últimos años son las estrategias de protección del medio marino (de protección de los océanos, los mares y las costas) las que están abriendo unas nuevas y esperanzadoras perspectivas de ordenación y planificación del litoral en su conjunto (SANZ LARRUGA y GARCÍA PÉREZ; PAREJO NAVAJAS). Y en esta dirección la nueva *Directiva 2008/56/CE* que los Estados deberán transponer a sus ordenamientos y por esta vía se deberá aplicar la metodología y los criterios de la gestión integrada de las zonas costeras ya que, como hemos visto, ésta constituye uno de las piezas claves de la naciente política marítima de la Unión Europea.

#### **4. LA NORMATIVA BÁSICA ESTATAL CON INCIDENCIA SOBRE EL MEDIO AMBIENTE MARINO Y COSTERO. ¿HACIA UNA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE GESTIÓN INTEGRADA DE LAS ZONAS COSTERAS?**

##### **4.1. LA LEY DE COSTAS DE 1988 COMO NORMA CABECERA Y SUS VICISITUDES**

La *Constitución Española de 1978* incorpora a su texto, por primera vez en nuestra historia constitucional, la referencia al dominio público y lo hace disponiendo que, «en todo caso» forman parte de él: «la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental» (art. 132,2). Según CALERO RODRÍGUEZ, tal inclusión se debe a un triple motivo:

- «La conciencia de los constituyentes de la necesidad de proteger la costa española de la degradación física y de las usurpaciones jurídicas», que desde la década de los setenta se venía apreciando con especial intensidad.
- «Una preocupación de soberanía y de competitividad con otros Estados en el aprovechamiento de recursos de la zona marítima y del mar territorial».
- «Una sincera preocupación ecológica (...) ya empezaba a colegirse entre los constituyentes que el equilibrio ecológico no es un lujo sino una necesidad».

La promulgación de la *Ley 22/1988 de Costas* venía a responder a dichas preocupaciones, procediendo a la demanialización completa de lo que se identificaba como costa y su atribución al Estado, pero al mismo tiempo, por la alta significación ambiental de las zonas costeras, regulaba la utilización racional de sus recursos naturales con el fin constitucional de «proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente (costero)» (cfr. art. 45 de la Constitución Española) (MORENO CANOVÉS).

La discutible solución para la demanialización de los espacios de propiedad privada comprendidos en la «zona marítimo-terrestre» y, sobre todo, las reclamaciones competenciales de las Comunidades Autónomas costeras, no hicieron pacífico la puesta en marcha de la Ley de Costas ni de su Reglamento (RD 1471/1989). Es muy abundante la litigiosidad desarrollada, en casi todas las instancias jurisdiccionales, a lo largo de su aplicación (MENÉNDEZ REXACH, 2010). Sin embargo, tanto la STC 149/1991 (resolviendo varios recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley) como la STC 198/1991 (respondiendo a varios conflictos de competencias presentados por varias Comunidades Autónomas), acabaron manteniendo casi intacto el sistema jurídico de protección de las costas contenido en las citadas normas jurídicas. En todo caso, el Alto Tribunal amparó las competencias de la Administración General del Estado en el título estatal sobre la legislación básica en materia de medio ambiente (cfr. art. 149,1, 23ª de la *Constitución Española*) (PÉREZ CONEJO, 1999).

Con la creación de la *Dirección General de Costas* en 1991 se inició la larga andadura para proceder a la traumática determinación del dominio público marítimo-terrestre mediante el procedimiento del deslinde (operación que todavía no ha concluido). Y cuando la gestión costera estatal es incardinada en el Ministerio de Medio Ambiente (estrenado a mediados de 1996) la filosofía y metodología de la «gestión sostenible e integrada del litoral» pasaron a formar parte de los objetivos institucionales del referido Departamento ministerial.

Los conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas con relación a los títulos competenciales concurrentes sobre actividades costeras dieron lugar a una reforma parcial de la Ley de Costas en 2002 en cuya virtud se reformaba su art. 114 estableciendo que «la competencia autonómica sobre ordenación territorial y del litoral (...) alcanzará exclusivamente al ámbito terrestre del dominio público marítimo-terrestre, sin comprender el mar territorial y las aguas interiores». Una reforma, a nuestro juicio, desafortunada e innecesaria que contradice la propia naturaleza de las cosas al pretender separar, artificialmente, la gestión de los componentes –terrestre y marítimo– de las zonas litorales y costeras.

Poco después del cambio de Gobierno –tras el triunfo electoral del PSOE a mediados del 2004–, el renovado Ministerio de Medio Ambiente asumió el compromiso de responder a la ya citada Recomendación 2002/413/CE sobre gestión integrada de las zonas costeras. La Dirección General de Costas presentó a finales de 2005 su «Informe sobre Gestión Integrada de las Zonas Costeras en España» anunciando la preparación de una «Estrategia Española» –basada en el desarrollo sostenible y en la gestión integrada– que comprendía además diversas medidas: elaboración y aprobación de un «Plan

Director para la sostenibilidad de la costa», la constitución del «Consejo Nacional de la Costa», la creación del «Observatorio del litoral español», la promoción de convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas para impulsar la referida gestión integrada, etc. Lo cierto es que tan ambicioso programa de trabajo –que contemplaba un calendario de aplicación hasta 2010– fue abandonado o, al menos, suspendido tras la sustitución (en abril de 2008) de la titular del Ministerio de Medio Ambiente (la Sra. Narbona).

#### 4.2. OTROS ELEMENTOS DEL GRUPO NORMATIVO SOBRE PROTECCIÓN DEL LITORAL

En esta breve descripción de los hitos más significativos de la política costera de la Administración General del Estado y algunas de las peripecias de la Ley de Costas, es preciso completar este panorama con lo que podríamos denominar «grupo normativo del litoral» español. En efecto, a continuación nos vamos a referir, principalmente, a tres materias jurídicas que se encuentran muy vinculadas con las zonas costeras y que han experimentado algunas novedades legislativas en los últimos años: la normativa sobre aguas, la normativa sobre protección de la biodiversidad y la novedosa regulación sobre protección del medio marino (SANZ LARRUGA, 2010).

La natural interacción ecosistémica entre las aguas terrestres y marítimas se proyecta claramente en la legislación de aguas, tanto sobre el ámbito material de protección de las masas de aguas –continentales, de transición y costeras (cfr. artículo 1, 2 del *Texto Refundido de la Ley de Aguas*, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, reformado en este punto por el artículo 129,2 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre)–, por la creación de las «Demarcaciones hidrográficas» que incluyen en su ámbito su zona terrestre y marítima, con sus respectivas aguas costeras y de transición (cfr. el artículo 16 bis, 1 y 2 del mismo Texto Refundido), así como sobre la constitución del «Comité de Autoridades Competentes» previsto en el artículo 36 bis del repetido Texto Refundido (que integra a autoridades, estatales y autonómicas, con competencias sobre las aguas continentales y marítimas).

La referencia del artículo 108 bis del Texto Refundido a la «protección de las aguas marítimas» que «tendrá por objeto interrumpir o suprimir gradualmente los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias peligrosas perjudiciales...» habrá de ser abordada en el futuro conforme a lo previsto en la *Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de junio, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino*, recientemente implementada, como veremos, por la Ley 41/2010 sobre Protección del Medio Marino.

Poner de relieve la necesidad de integración de las aguas continentales y marinas en la ordenación, gestión y planificación es la primera conclusión que ha de extraerse de la nueva política ambiental comunitaria, basada en la «gestión de acuerdo con la naturaleza propia de los ecosistemas» (*ecosystem-based Management*). Entre los instrumentos de protección del medio ambiente acuático no cabe duda de que la planificación ocupa un lugar primordial. La protección de los sistemas hídricos en España se han

basado en la planificación hidrológica (la global de todo el Estado –mediante el Plan Hidrológico Nacional–, y la correspondiente a cada una de las Cuencas Hidrográficas). Con ocasión de la preparación de los nuevos 'Planes hidrológicos de las cuencas' parece muy oportuna la reflexión sobre todos los aspectos relativos a la interrelación entre la planificación hidrológica, la costera, la territorial y la ambiental para lograr una ordenación integrada de los recursos naturales en su conjunto. Además de la necesaria coordinación y colaboración entre las diferentes Administraciones Públicas concurrentes sobre el medio acuático –marino y continental–, los futuros planes hidrológicos constituyen un instrumento de primera magnitud para lograr una protección integrada y sostenible de los recursos acuáticos. Dichos planes han de ampliar sus objetivos y su ámbito de actuación que ya no se limita al tradicional «dominio público hidrológico». Por otra parte, el control ambiental al que deben someterse los planes hidrológicos mediante el mecanismo de la «evaluación ambiental estratégica» permitirá garantizar su orientación holística.

Otra de las novedades normativas más importantes sobre medio ambiente ha sido la aprobación de la *Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad*. Sin entrar a considerar el alcance y contenido de esta Ley y, a los solos efectos de este trabajo, debemos destacar que las «áreas marinas protegidas», a diferencia de la legislación precedente, son objeto de reconocimiento y regulación específica en la misma (ORTIZ GARCÍA, 2002; LÓPEZ RAMÓN, 2009).

Las «áreas marinas protegidas» aparecen como una de las categorías de «espacios naturales protegidos» en el art. 29, c) de la Ley 42/2007 y luego desarrollado en su art. 32, que las define como:

«espacios naturales designados para la protección de ecosistemas, comunidades o elementos biológicos o geológicos del medio marino, incluidas las áreas intermareal y submareal, que en razón de su rareza, fragilidad, importancia o singularidad, merecen una protección especial.»

En cuanto al régimen jurídico para la declaración y gestión de los espacios naturales protegidos en las aguas marinas la solución legal es que la competencia corresponde a las Comunidades Autónomas «cuando exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección, avalada por la mejor evidencia científica existente» (art. 36,1 de la Ley 42/2007). Esta solución está inspirada, por una parte, en la Sentencia 38/2002 del Tribunal Constitucional en relación al conflicto de competencias suscitado entre el Gobierno del Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía con respecto a la protección del cabo de Gata-Níjar, y de otra parte, el extenso Informe de 9 de julio de 2006 emitido por el Consejo de Estado, a solicitud del Consejo de Ministros, *sobre la determinación de las competencias administrativas para la protección de las áreas y especies marítimas en las aguas exteriores*. En este Informe, sobre la base de la jurisprudencia constitucional y sobre el título competencial relativo a la legislación básica de medio ambiente, se sostiene la competencia del Estado para planificar, gestionar y declarar espacios naturales protegidos (y cualesquiera otras modalidades de áreas o lugares protegidos) en aguas exteriores, salvo cuando se trate de ecosistemas



que constituyen un continuo ecológico con respecto a espacios situados en tierra o en la zona marítima-terrestre, pues entonces la competencia había de corresponder a las Comunidades Autónomas.

Conforme al art. 6º de la Ley 42/2007 se atribuyen a la Administración General del Estado competencias sobre la biodiversidad marina, «respetando lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas del litoral» en los supuestos siguientes:

- a) Cuando se trate de espacios, hábitat o áreas críticas situados en áreas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional, *siempre que no concurran los requisitos del artículo 36.1.*
- b) Cuando afecten, bien a especies cuyos hábitat se sitúen en los espacios a que se refiere el párrafo anterior, bien a especies marinas altamente migratorias.
- c) Cuando, de conformidad con el derecho internacional, España tenga que gestionar espacios situados en los estrechos sometidos al Derecho internacional o en alta mar.»

En cualquier caso, como sostiene ORTIZ GARCÍA (2003): «las áreas marinas protegidas deben ser consideradas como una parte fundamental de la gestión integrada del litoral, sirviendo como zonas testigo para evaluar y realizar un seguimiento de los impactos humanos sobre el medio ambiente marino, así como para investigar y tener un conocimiento más profundo de las dinámicas, interacciones y funciones de los diferentes componentes del ecosistema».

Finalmente, es importante destacar la aprobación de *Ley 41/2010 de Protección del Medio Marino*, con el cual se transpone a nuestro ordenamiento jurídico la Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de junio, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (ARANA GARCÍA y SANZ LARRUGA, 2012). La nueva Ley aborda el ambicioso objetivo de establecer el régimen jurídico que «rige la adopción de medidas necesarias para lograr o mantener el buen estado ambiental del medio marino, a través de su planificación, conservación, protección y mejora» (art. 1, 1). Pero, a la hora de determinar el ámbito de aplicación dispone en su art. 2, 3 que, aunque la Ley será de aplicación a todas las aguas marinas, «no será de aplicación a las aguas costeras definidas en el artículo 16 bis del Texto Refundido de la Ley de Aguas (...) en relación con aquellos aspectos del estado ambiental del medio marino que ya estén regulados en el citado Texto Refundido o en sus desarrollos reglamentarios, debiéndose cumplir, en todo caso, los objetivos ambientales establecidos en virtud de la presente Ley y en las Estrategias marinas que se aprueben en aplicación de la misma». Y, por si no quedara claro, la Disposición Adicional 5ª de la Ley 41/2010 añade lo siguiente: «Cuando la legislación de aplicación del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, y en particular la planificación hidrológica, respecto de las aguas costeras, no contemple medidas para alcanzar los objetivos ambientales establecidos en la presente ley y en sus normas de desarrollo, o bien dichas medidas sean insuficientes para alcanzar dichos objetivos, será de aplicación la presente ley y sus normas de desarrollo.

Sin perjuicio de lo anterior, será de aplicación en todo caso la norma que resulte más exigente respecto de la protección ambiental de dichas aguas». Por otra parte, su art. 4º contempla expresamente entre los «criterios de planificación en el medio marino» el ya aludido «enfoque ecosistémico» (apartado a) y prevé garantizar «la coherencia de todas las Estrategias marinas de cada región marina, a través de la coordinación a nivel autonómico, nacional e internacional» (apartado d). Finalmente, son numerosas las referencias a la gestión coordinada y coherente de las áreas marinas protegidas, profusamente reguladas en la repetida Ley 41/2010 (cfr. sus arts. 24 a 30).

Aunque tardaremos en conocer los verdaderos efectos protectores de esta Ley para con el medio ambiente marino, quiero resaltar que se trata, a mi juicio, de una Ley oportuna que viene a cubrir un gran vacío de nuestro ordenamiento. La Ley de Costas es, como vimos, principalmente de vocación terrestre y las leyes que regulaban los espacios marinos (*Ley 10/1977 sobre Mar Territorial* o *Ley 10/1997 de regulación de la zona marítima económica*) apenas contenían normas de protección ambiental de los espacios y recursos marinos.

El todavía más reciente Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, recoge numerosas disposiciones en las que se interrelacionan los espacios marinos y terrestres. Desde la misma definición legal de «puerto marítimo»: «... conjunto de espacios terrestres, aguas marítimas e instalaciones que, situado en la ribera de la mar o de las rías, reúna condiciones físicas, naturales o artificiales y de organización que permitan la realización de operaciones de tráfico portuario, y sea autorizado para el desarrollo de estas actividades por la Administración competente» (art. 2, 1), hasta la determinación de las zonas sobre las que España «ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción»: «las aguas interiores marítimas, el mar territorial, la zona contigua y la zona económica exclusiva» (cfr. art. 8, 1). Y, a título de ejemplo, sobre las medidas sobre «prevención y lucha contra la contaminación en el dominio público portuario» se hace referencia en el art. 62 del citado Real Decreto a la colaboración entre las Autoridades portuarias y las demás Administraciones competentes en la prevención y control de las emergencia por contaminación marina accidental en el zona de servicio de los puertos que gestionen» (cfr. también el art. 263 sobre las competencias del Ministerio de Fomento sobre «limpieza de las aguas marítimas y la lucha contra contaminación del medio marino», «sin perjuicio de las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas en los casos de vertidos procedentes de tierra» (ZAMBONINO PULITO, 2008).

## **5. LA ORDENACIÓN DEL LITORAL COMO TÍTULO COMPETENCIAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LAS INICIATIVAS AUTONÓMICAS SOBRE PROTECCIÓN DE LA COSTA**

En este apartado queremos poner de relieve cómo las Comunidades Autónomas han desarrollado –en virtud de su título competencial estatutario sobre «ordenación del litoral»– muy importantes y diversas iniciativas (algunas frustradas) que aquí sólo

podemos describir muy someramente (AGUIRRE I FONT; SANZ LARRUGA y GARCÍA PÉREZ; SÁNCHEZ GOYANES; REGIAL):

1.-ANDALUCÍA: fue pionera con la aprobación de las *Directrices Regionales del Litoral de Andalucía* pero que no llegaron a aplicarse. El nuevo *Estatuto de Autonomía para Andalucía* ha profundizado en la gestión de las zonas costeras con la transferencia de la Administración General del Estado de algunas competencias de gestión sobre la zona marítimo-terrestre. En 2008 se concluyó la elaboración de la prometedor *Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de las Zonas Costeras* pero que, finalmente, tampoco se ha aplicado.

2.-ISLAS BALEARES: desde el inicio de la autonomía balear se ha desarrollado la ordenación insular del litoral muy vinculada, como es lógico, al desarrollo turístico (SOCIAS CAMACHO). Su nuevo *Estatuto de Autonomía de 2007* supone como en el caso de Andalucía nuevas posibilidades para una gestión de la costa más descentralizada.

3.-PRINCIPADO DE ASTURIAS: las *Directrices Subregionales para la Franja Costera* de 1993 prepararon el terreno para la aprobación del modélico *Plan territorial especial de ordenación del litoral de Asturias* (POLA) de 2005 que proteger con notable eficacia la franja costera de los 500 metros.

4.-CATALUÑA: elaboró una de las primeras «Estrategias de Gestión Integrada de las Zonas Costeras» en España (*El Plan estratégico de gestión integrada de las zonas costeras de Cataluña de 2004*) pero no tuvo el suficiente impulso político para su aplicación. Con posterioridad se ha optado por la implementación, a partir de 2005, de medidas de protección urbanística a través de los llamados *Planes Directores Urbanísticos del Sistema Costero de Cataluña* (AGUIRRE I FONT). Asimismo, el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 permite incrementar la cuota de poder de la Comunidad sobre la gestión de sus zonas costeras.

5.-CANTABRIA: decidió aprobar su ambicioso *Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria* por medio de una Ley: la Ley 2/2004 que ha sido recurrida ante el Tribunal Constitucional por algunos municipios costeros, en virtud del recurso para la defensa de la autonomía local (todavía no resuelto).

6.-MURCIA: su *Ley 3/1987 de Protección y armonización de usos del Mar Menor* fue uno de los primeros modelos autonómicos para la gestión integrada del litoral. En la actualidad rigen las *Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de Murcia* de 2004 aunque, sobre los instrumentos de planificación ambiental, han predominado los intereses vinculados al desarrollo turístico costero.

7.-VALENCIA: la ordenación y protección del litoral se basa en la *Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje* de 2004 que contemplaba la elaboración de un *Plan de Acción Territorial de la Comunidad Valenciana* que, finalmente, no ha prosperado por falta de voluntad política (MARTÍN MATEO).

8.-ISLAS CANARIAS: cuenta con muy diversos instrumentos de ordenación: desde las *Directrices de Ordenación General y de Ordenación del Turismo* de 2003 hasta las *Directrices*

*de Ordenación del Litoral, los Planes Insulares de Ordenación y los Planes Territoriales Parciales de Ordenación del Litoral.*

9.–PAÍS VASCO: en desarrollo de la normativa sobre ordenación del territorio se aprobó en 2007 el vigente *Plan Territorial Sectorial de Ordenación y Protección del Litoral del País Vasco*.

10.–GALICIA: con previsión en la *Ley de Ordenación Urbanística y de Protección del Medio Rural* de 2002 –y previo sometimiento a una suspensión temporal de la urbanización de la franja costera (en virtud de la Ley 6/2007 de Medidas Urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral)– el *Plan de Ordenación del Litoral* de Galicia se acaba de aprobar mediante el Decreto 20/2011.

De todas estas iniciativas se ha dado buena cuenta en las respectivas ediciones del *Observatorio de Políticas Públicas Ambientales* desde su comienzo. De todas formas me parece interesante agruparlas aquí de forma resumida para advertir la relevancia que ha adquirido este tipo de normas y planes autonómicos sobre las zonas costeras.

Por otra parte, no podemos dejar de referirnos a los conflictos existentes en algunas Comunidades Autónomas con la Administración General del Estado con motivo de instalaciones turísticas y de recreo en la zona marítimo-terrestre y por la existencia de núcleos rurales tradicionales en la zona de protección de la costa. A ellos se ha referido nuestro compañero G. VALENCIA al comentar –en la edición de 2010 del *Observatorio de Políticas Públicas Ambientales*– la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en torno a la Ley de Costas recaída en 2009; en particular, los casos resueltos en el plano cautelar por los Autos del Alto Tribunal 225/2009 y 227/2009, ambos relativos a los regímenes transitorios diseñados por la Ley de Costas: el relativo al alcance de la servidumbre de protección, y en relación con dos situaciones muy similares: los «núcleos rurales preexistentes de carácter tradicional» del litoral gallego y los «asentamientos rurales» igualmente tradicionales y preexistentes del litoral canario. Se trata de casos aislados que, en mi opinión, bien podrían tenerse en cuenta para flexibilizar la rígida aplicación de la Ley de Costas pero sin renunciar a su finalidad protectora.

## **6. VALORACIÓN GENERAL Y RETOS PENDIENTES**

### **6.1. EL NECESARIO LIDERAZGO DEL ESTADO EN LA ORDENACIÓN BÁSICA DEL LITORAL**

El estudio de la evolución de la actuación de los poderes públicos sobre el litoral desde la promulgación de la Ley de Costas en 1988 ha puesto de manifiesto como la ordenación y gestión de las zonas costeras ha pasado de ser una política pública o función pública eminentemente estatal a ser objeto de atención por otros niveles de poder público como es el caso de las Comunidades Autónomas y aún de la Instituciones comunitarias.

La declaración constitucional sobre el carácter estatal de dominio público de la zona marítimo-terrestre y otros bienes marítimos o terrestres interrelacionados con aquella, permiten atribuir a la Administración General del Estado un indudable protagonismo

en la tarea de preservarlos de toda degradación física o ambiental. Y hay que reconocer que esta función la ha desempeñado con bastante dignidad el organismo estatal que se viene identificando con la «Dirección General de Costas» y sus Demarcaciones territoriales. Ha sido un trabajo titánico el que, a lo largo de estos casi veinticinco años, los titulares y funcionarios adscritos a dicho organismo han desarrollado para invertir la inercia de dejadez institucional anterior a la Ley de Costas vigente.

Pues bien, pese a la imparable emergencia de las Administraciones autonómicas en el escenario costero a la que luego me referiré, el Estado todavía debe desempeñar, a mi juicio, importantes tareas en la ordenación de las zonas costeras en un país como el nuestro en el que la población española y los turistas eligen como lugar preferente de residencia estable o estacional.

En estos momentos hay grandes retos abiertos hacia una gestión integrada y sostenible del litoral español, bien a través del último Protocolo del Convenio de Barcelona sobre el Mediterráneo (ya en vigor), bien en virtud de la Recomendación comunitaria 2002/413/CE sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa. No sólo desde la posición institucional de la Administración del Estado en el cumplimiento de los compromisos internacionales y como interlocutor válido con las Instituciones de la Unión Europea, sino como impulsor y dinamizador de las nuevas estrategias sobre la costa y el mar, es lo que deseable y lo que ocurre en otros procesos exitosos (por ejemplo, en los Estados Unidos, Australia o Nueva Zelanda).

En todo caso, las competencias del Estado sobre la legislación básica en materia de medio ambiente (hacia la que se ha orientado preferentemente la normativa costera en los últimos años), además de las relativas a otras materias sectoriales de interés general, permanecen inalteradas en la arquitectura constitucional de reparto de competencias.

## 6.2. LA IMPARABLE Y CONVENIENTE DESCENTRALIZACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DEL LITORAL

La creciente implicación de las Comunidades Autónomas sobre el litoral y las actividades y fenómenos que inciden sobre el mismo resulta evidente y necesaria. Como acabamos de comprobar, la casi totalidad de las Administraciones autonómicas han desarrollado iniciativas de planificación territorial de sus zonas costeras, amén de otras muchas de sus competencias que también se proyectan sobre el litoral pero que no han podido ser reseñadas aquí.

En la lejanía del tiempo queda en fragor de la lucha competencial entre las Comunidades costeras y el Estado en torno a la Ley de Costas de 1988, que el Alto Tribunal resolvió con cierto pragmatismo centralizador pero consciente de que no cabía desconocer la legítima intervención y participación de las Autonomías en la ordenación, planificación y gestión del amplio litoral de nuestro Estado compuesto.

El paso del tiempo y la costosa aplicación de la Ley de Costas ha demostrado la complejidad de gestionar con unos mismos criterios realidades costeras tan diversas como

las insulares, las del Mediterráneo (sobre las que parece girar la mente del legislador de 1988), las atlánticas y las cantábricas. Realidades geográficas y ambientales distintas e idiosincrasias diversas no susceptibles –ni deseables– de planteamientos uniformadores y simplificadores.

En la punta de lanza de lo que puede ser la futura configuración de la gestión costera está, a mi modo de ver, la nueva configuración estatutaria de sus competencias sobre la ordenación del litoral (y el reciente proceso de transferencia de competencias) de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Una nueva configuración en la que la mayor parte de la gestión costera va a estar en manos de las Comunidades Autónomas, dejando a salvo la ordenación básica y supervisión del Estado sobre los bienes que no dejan de ser de su titularidad.

La lógica constitucional del sistema de distribución de competencias, afinado por el Tribunal Constitucional, especialmente en lo que se refiere a la ordenación territorial y ambiental, no deja duda acerca de la corrección de esta fórmula de gestión del litoral con el nuevo protagonismo de las Comunidades Autónomas. Puede dudarse, eso sí, de si los organismos autonómicos responsables de la planificación y gestión de la costa van a ser más eficaces pero esto ya es una cuestión diferente. En todo caso la realidad plural de las zonas costeras en la España insular y peninsular demanda, a mi juicio, dicha lógica constitucional.

### 6.3. GESTIÓN INTEGRADA DE LAS ZONAS COSTERAS Y CRISIS DEL CRITERIO DE LA TERRITORIALIDAD DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS

El paradigma de la gestión integrada de las zonas costeras rompe los sistemas tradicionales de gestión pública (separación de funciones, unilateralidad de enfoques, compartimentación de servicios). El nuevo modelo nacido en los Estados Unidos con motivo de la pionera Ley de Gestión de las Zonas Costeras de 1972 y luego perfeccionado por las agencias gubernamentales y los institutos de investigación, dan paso a la gestión multinivel, al enfoque ecosistémico, a la aportación inter y transdisciplinar.

La Ley de Costas de 1988 ya preveía un completo aparato de relaciones interadministrativas –de coordinación y de cooperación– pero en la que todavía domina el sesgo de la dirección estatal de los procesos sobre la costa. La técnica de los informes vinculantes resulta, sin duda, una solución imaginativa de composición del intereses concurrentes. Sin embargo, las inercias administrativas prolongan actitudes de celos competenciales y enfrentamientos formales que degeneran en falta de coherencia en la respuesta institucional.

Una muestra muy expresiva de esta falta de visión integrada sobre la costa, es el empecinamiento por parte de algunas instituciones del Estado –y aún de la jurisprudencia dominante– de mantener el criterio de la territorialidad de las competencias autonómicas. Es decir, de negar salvo en casos excepcionales el alcance de las funciones administrativas autonómicas sobre los espacios marítimos. Y lo cierto es que, jurídicamente, cada vez son

más títulos competenciales de las Comunidades Autónomas costeras sobre el mar (desde la pesca marítima, el marisqueo y la acuicultura, las aguas, los puertos, el patrimonio cultural, la protección de los espacios naturales, seguridad marítima, etc.).

Los que somos de la opinión de que existe una verdadera «ordenación del litoral», con una base natural y ecológica que no conoce de límites estrictos y compartimentos estancos, pensamos que la tradicional separación en la gestión de los espacios es perjudicial e insostenible. Un ejemplo de lo que decimos está en la gestión y protección de las aguas bajo la Directiva Marco del Agua que no se queda en las aguas continentales sino que se proyecta sobre las aguas en transición y costeras. La apertura al mar territorial (o, como mínimo, de las aguas interiores) del ámbito de intervención a las Administraciones Públicas autonómicas y, en algunos casos, a las Administraciones locales, ni implica la exclusión de las funciones de la Administración del Estado sino una llamada a la gestión conjunta y colaborativa.

#### 6.4. POR UNA NUEVA CULTURA DE LA CONCERTACIÓN PÚBLICA Y PRIVADA SOBRE EL LITORAL

Por encima de los falsos antagonismos (y sus consiguientes celos competenciales), sea de la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas por la gobernanza de la costa, en el momento actual se impone la improrrogable necesidad de una nueva cultura administrativa. En brillantes palabras de MENÉNDEZ REXACH, «es necesario que se vaya imponiendo la «cultura de la cooperación frente a la visión exclusivista y compartimentalizada de las competencias que ha sido característica de nuestra tradición administrativa. Es utópico pensar que las tres grandes esferas territoriales vayan a compartir siempre y plenamente unos concretos objetivos en cuanto al uso y protección del dominio público marítimo-terrestre. Pero sí se les debe exigir un esfuerzo permanente de concertación para transmitir a los ciudadanos la impresión de que asumen como propios los mismos objetivos básicos de protección y gestión (...) La defensa del litoral, como patrimonio colectivo, es tarea de todos, poderes públicos y ciudadanos».

Y, justamente, si la concertación entre las Administraciones Públicas se ha visto oportuna y se ha dado algunos avances –como lo demuestran los convenios de colaboración entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas costeras para la gestión integral del litoral–, en cambio la participación pública en el proceso de ordenación y gestión de las costas –salvo los trámites de información pública al uso– apenas se ha desarrollado. Es imprescindible contar con la sociedad civil en este proceso plagado de intereses contrapuestos y en el que la transparencia administrativa, la información fluida y la colaboración en el proceso de toma de decisiones juegan como condiciones indispensables para la viabilidad del sistema.

#### 6.5. ¿ES NECESARIA UNA REFORMA DE LA LEY DE COSTAS?

Hace pocos años, coincidiendo con los veinte años de la aprobación de la Ley de Costas se oyeron algunas voces críticas que ponían de manifiesto algunas controversias

en la aplicación de la Ley. Así, por ejemplo, José Antonio GARCÍA-TREVIJANO GARNICA publicaba en el Diario *Expansión* (de 27 de marzo de 2008) un artículo titulado «Ley de Costas, una reforma necesaria». Sin negar los beneficios que había reportado la Ley «porque ha tratado de poner fin a abusos que no se atajaron con leyes anteriores» afirmaba que «dicha Ley ha generado enormes problemas de aceptación social y dificultades serias para su justa puerta en práctica». Y ponía el acento de la crítica en el tema de los deslindes y en el problema de la «ampliación definitiva que introdujo la Ley de 1988 de lo que se consideraba dominio público marítimo-terrestre» y que «a día de hoy sigamos sin disponer de reglas que precisen las abiertas definiciones contenidas en dicha Ley». «El Ministerio –sigue diciendo– conoce bien (porque lo sufre día a día) lo difícil que es trazar el deslinde, y no ya solo debido a los problemas jurídicos y técnicos que se suscitan, sino a causa de la contestación social que generan». Y de cara a afrontar una posible reforma de la Ley sugiere «definir sobre criterios claros qué y que no es dominio público marítimo-terrestre».

La contestación social a que se refiere este conocido jurista es palpable en los medios de comunicación social en los que no suele salir bien parada la Administración Estatal costera ante los procesos de desalojo a la fuerza de personas y derribo de instalaciones radicadas ilegalmente en la zona marítimo-terrestre. Incluso los propietarios afectados por procesos de deslindes y otros conflictos sobre el litoral se están agrupando en plataformas reivindicativas como la autodenominada «plataforma nacional de afectados por la Ley de Costas».

El descontento de algunos propietarios frente a la aplicación de la Ley de Costas provocó una ola de protestas que incluso llegó al Parlamento Europeo y se que se recogió en el llamado *Informe Auken* sobre el impacto de la urbanización extensiva en España de 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)). En este Informe se instaba a las autoridades españolas a que «revisen urgentemente y, en su caso, modifiquen la Ley de Costas a fin de proteger los derechos de los legítimos propietarios de viviendas y aquellos que posean pequeñas parcelas en zonas de la costa que no tienen un impacto negativo sobre el medio ambiente costero». A mi juicio, si bien el Informe no aquilataba suficientemente la regulación española sobre costas y la solución concesional (discutible pero legal y amparada por el Tribunal Constitucional) dada a los antiguos propietarios en las zonas costeras ahora demaniales, ponía de manifiesto algunas de las contrariedades (y en ocasiones arbitrariedades) que se han producido en el deslinde del extensísimo litoral español.

Con una impecable argumentación jurídica la Profesora Marta GARCÍA PÉREZ (2010), después de afirmar la necesidad y acierto de la aprobación de la Ley de Costas de 1988 (que puso coto a la explotación indiscriminada del litoral) pone de relieve en varios de sus últimos trabajos los graves problemas interpretativos ocasionados por la imprecisa determinación jurídica del dominio público marítimo-terrestre en la Ley que genera una gran inseguridad jurídica y minusvalora los legítimos derechos de los propietarios de las fincas colindantes. La dureza del régimen legal para con los propietarios de



enclaves en el demanio marítimo (cuyos derechos de propiedad se ven transformados en títulos concesionales en virtud de la controvertida Disposición Transitoria 1ª de la Ley), los innumerables conflictos y elevada litigiosidad a que ha dado lugar la práctica de los deslindes, ..., ha confirmado la incoherencia del sistema de protección previsto por la Ley.

Quizá como respuesta a la creciente contestación social por algunas consecuencias de la Ley de Costas sobre titularidades dominicales en el litoral, el Gobierno anterior había promovido una modesta reforma consistente en que los títulos concesionales reconocidos en la Disposición Transitoria Primera de la Ley de Costas se declaraban transmisibles inter vivos (mortis causa ya lo eran). De tal modo que el concesionario originario podía realizar negocios jurídicos con transmisión del derecho concesional mientras no se agote el plazo para el que resultó otorgado el título. En opinión de la Profesora GARCÍA PÉREZ (2010) la reforma propuesta era necesaria ya que, sin poner en peligro la calificación demanial de dichos espacios costeros, permiten poner en calor las concesiones surgidas de la aplicación de la Disposición Transitoria Primera de la LC; lo censurable era la vía utilizada para esta reforma, la Disposición Final 4ª del fracasado proyecto de Ley de Navegación Marítima.

Cuando escribimos estas líneas el nuevo Gobierno del *Partido Popular* ha anunciado, por medio de su Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, una «profunda reforma de la Ley de Costas» que acaba de concretarse un poco más en su comparecencia ante el Congreso de los Diputados: una reforma con el fin de «hacer compatible la protección del litoral con el desarrollo de actividades económicas», para potenciar la «protección de los sistemas litorales, la conservación del dominio público marítimo-terrestre y la recuperación de zonas litorales degradadas», para la «puesta en valor de las playas»... Todos ellos loables fines aunque habrá que esperar a tener un proyecto normativo para valorar el verdadero alcance de la reforma que se anuncia.

## 7. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- AGUIRRE i FONT, J. M. (2007): *L'ordenació del litoral català: els plans directors urbanístics del sistema costaner*, Atelier, Barcelona.
- ARANA GARCÍA, E. y SANZ LARRUGA, F. J. (Dir.) (2012): *Ordenación jurídica del medio marino en España. Estudios sobre la Ley 41/2010 sobre protección del medio marino*, Civitas-Thomson.
- BARRAGÁN MÚÑOZ, J. M. (2004): *Las áreas litorales de España. Del análisis geográfico a la gestión integrada*, Editorial Ariel, Barcelona.
- CALERO RODRÍGUEZ, J. R. (1995): *Régimen jurídico de las costas españolas*, Aranzadi, Pamplona.
- COMISIÓN EUROPEA (1999): *Hacia una estrategia europea para la gestión integrada de las zonas costeras: principios generales y opciones políticas*, Oficina de Publicaciones de la Comunidad Europea, Luxemburgo.
- *Lecciones del programa de demostración de la Comisión Europea sobre la gestión integrada de las zonas costeras*, Oficina de Publicaciones de la Comunidad Europea, Luxemburgo.

- DOMENECH QUESADA, J. L. (Coord.) (2009): *Gestión Integrada de Zonas Costeras*, Aenor, Madrid.
- DOMÉNECH QUESADA, J. L. y SANZ LARRUGA, F. J. (2010): *Guía para la implementación de un sistema de gestión integrada de zonas costeras*, Netbiblo, Oleiros.
- GARCÍA ÁLVAREZ, A. (Dir.) (1987): *Análisis del litoral español. Diseño de políticas territoriales*, Instituto del Territorio y Urbanismo, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid, 1987.
- GARCÍA PÉREZ, M. (2010): «A vueltas con la Ley de Costas: la pretendida reforma de su Disposición Transitoria Primera por la Ley de Navegación Marítima», en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 6 (septiembre), pgs. 1-11.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (2009): *Política ecológica y pluralismo territorial. Ensayo sobre los problemas de articulación de los poderes públicos para la conservación de la biodiversidad*, Marcial Pons, Madrid.
- MARTÍN MATEO, R. (2007): *La gallina de los huevos de cemento*, Thomson-Civitas, Pamplona.
- MENÉNDEZ REXACH, A. (2010): «La gestión integrada del litoral», en *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea, Estudios de política marítima*, NÚÑEZ LOZANO, M. C. (Dir.), Iustel, Madrid, pgs. 135 y ss.
- MENÉNDEZ REXACH, A. et al. (2010): *La Ley de costas en la jurisprudencia: Sentencias del Tribunal Constitucional*, Madrid, Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino.
- MORENO CANOVÉS, A. (1990): *Régimen jurídico del litoral*, Tecnos, Madrid.
- NÚÑEZ LOZANO, M. C. (Dir.) (2010): *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea. Estudios de política marítima*, Iustel, Madrid.
- ORTIZ GARCÍA, M. (2002): *La conservación de la biodiversidad marina: las áreas marinas protegidas*, Ecorama, Granada.
- (2003): *La gestión eficiente de la zona costera. Los parques marinos*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- PAREJO NAVAJAS, T. (2011): *La proyección de la ordenación física de usos sobre la costa y el mar próximo: la planificación del aquitorio*, Iustel, Madrid.
- PÉREZ CONEJO, L. (1999): *Las costas marítimas: régimen jurídico y competencias administrativas*, Comares, Granada.
- PRIEUR, M. y SANZ LARRUGA, F. J. (2009): «El Protocolo de Gestión Integrada de las Zonas Costeras del Mediterráneo», en SANZ LARRUGA, F. J. (Dir.) y GARCÍA PÉREZ, M. (Coord.): *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión de litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, Fundación Pedro Barrié de la Maza y Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, A Coruña, pgs. 15-28.
- RED ESPAÑOLA DE GESTIÓN INTEGRADA DE ÁREAS LITORALES (REGIAL) (2011): *Las Comunidades Autónomas y la gestión integrada de áreas litorales de España*, Regial, Cadiz.
- SÁNCHEZ GOYANES, E. (2010): *El derecho de costas en España*, La Ley, Madrid, Grupo Wolters Kluwer.
- SANZ LARRUGA, F. J. (2003): *Bases doctrinales y jurídicas para un modelo de gestión integrada y sostenible del litoral de Galicia*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela.
- (2009): «La Unión Europea y la estrategia comunitaria sobre gestión integrada de las zonas costeras», en SANZ LARRUGA, F. J. (Dir.) y GARCÍA PÉREZ, M. (Coord.): *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión de litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*,

Fundación Pedro Barrié de la Maza y Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, A Coruña, pgs. 29-54.

— (2010): «Nuevas orientaciones sobre la ordenación del medio ambiente marino y costero en España», en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 25.

SANZ LARRUGA, F. J. (Dir.) y GARCÍA PÉREZ, M. (Coord.) (2009): *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión de litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, Fundación Pedro Barrié de la Maza y Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, A Coruña.

SOCIAS CAMACHO, J. (2001): *La ordenación de las zonas turísticas litorales*, Boletín Oficial del Estado, Madrid.

ZAMBONINO PULITO, M. (2001): *La protección jurídico-administrativa del medio marino tutela ambiental y transporte marítimo*, Tirant lo Blanch, Valencia.

— (2008): *Puertos aspectos ambientales y de gestión desde una perspectiva interdisciplinar*, Coord. Universidad de Cadiz, Servicio de Publicaciones, Cádiz.

