

# LA PROTECCIÓN AMBIENTAL DEL LITORAL ESPAÑOL. HACIA UNA GESTIÓN SOSTENIBLE E INTEGRADA DE LAS ZONAS COSTERAS.

Francisco Javier Sanz Larruga

## INTRODUCCIÓN

Tradicionalmente las zonas costeras han tenido una importancia socioeconómica fundamental, bien sea en lo que se refiere a la utilización del mar como medio de transporte y de comunicación comercial, para obtención de recursos alimenticios derivados de la pesca y de la acuicultura, o bien como lugar de asentamiento creciente de las poblaciones humanas. Asimismo, el litoral se presenta como una zona de rica biodiversidad donde radican buen número de espacios y de especies naturales de gran interés ecológico.

La “Carta Europea del Litoral”<sup>1</sup>, aprobada en la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas de la CEE –reunida en sesión plenaria en Creta en octubre de 1981– que parte de la idea de que “el litoral juega un papel esencial para la vida humana”, recoge varias afirmaciones que resumen muy bien la extraordinaria importancia del litoral:

- “dado su carácter de zona de contacto entre el espacio terrestre y el espacio marítimo el litoral constituye, por definición, un bien escaso y frágil”.
- “... juega un papel muy importante en el mantenimiento de los equilibrios naturales que condicionan la vida humana”
- “juega igualmente un papel estratégico en el desarrollo económico y en la reestructuración de a economía mundial”.
- “La zona litoral constituye el soporte de actividades económicas y sociales originales, creadoras de empleo para las poblaciones residentes”.
- “... asume una función indispensable de recreo físico y psíquico para las poblaciones... sometidas a la presión creciente de la vida urbana”.
- “ocupa un lugar esencial en las satisfacciones estéticas y culturales, así como en los deseos de la persona humana”.

Durante los últimos decenios, las áreas costeras a la par que han ofrecido grandes potencialidades para la creación de empleo, el crecimiento económico y la calidad de

---

<sup>1</sup> El texto íntegro de la Carta Europea del Litoral puede encontrarse en la recopilación de textos internacionales *Calidad de vida, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio*, CEOTMA-CIFCA, Madrid 1982 (Dir. Fernando FUENTES BODELÓN), volumen 1º, pp. 210 y ss. Cfr. también, PÉREZ CONEJO, L.: *Las costas marítimas: régimen jurídico y competencias administrativas*, Comares, Granada 1999, pp. 50-58.

vida, dada su naturaleza de ecosistemas relativamente frágiles, han sufrido un acelerado proceso de degradación de sus hábitats y de sus recursos. La fuerte presión de las actividades humanas sobre el litoral se debe entre otras causas a una urbanización desordenada y mal planificada, a la implantación de infraestructuras derivadas del desarrollo industrial, turístico o de transporte poco respetuosas con el entorno marino y, en general, a una mala gestión y descoordinación de las actividades concurrentes sobre el litoral.

Por el desconocimiento de los procesos naturales de la dinámica costera, dificultado por la complejidad de las interacciones entre los sistemas acuáticos y terrestres, la actividad humana sobre el litoral ha generado graves situaciones de insostenibilidad con importantes repercusiones negativas no sólo de carácter ambiental sino también de naturaleza social y económica<sup>2</sup>. Se han acentuado los conflictos sobre los usos de la costa y la degradación del litoral ha conllevado la decadencia de sectores tradicionales respetuosos con el medio ambiente, lo cual ha sido causa de desempleo, emigración masiva e un factor de inestabilidad social.

El presente trabajo parte de la exposición de los problemas ambientales más relevantes que aquejan a nuestro litoral español, para seguidamente analizar las medidas jurídicas que se han aprobado en nuestro país para abordar dichos problemas, con especial atención a la Ley de Costas de 1988. Por último, defenderemos un modelo de gestión integrada del litoral de acuerdo con las nuevas tendencias del Derecho internacional y comparado que, a nuestro juicio, resulta necesario para afrontar con eficacia la protección de los espacios costeros.

## I. LAS CLAVES DE LA DEGRADACIÓN AMBIENTAL DEL LITORAL ESPAÑOL

Como señala MULERO MENDOGORRI, "El litoral español es un espacio singular, con características propias y unas importantes dimensiones"<sup>3</sup>. La longitud costera asciende a 7.883 Kms –de los que el 63,4% son peninsulares (4.996 kms) y el 36,3% son insulares (2.887 kms)-. Las costas españolas se caracterizan por una configuración física, climática y ecológica muy variada. En cuanto a su tipología, predominan las costas acantiladas –más de la mitad de la franja litoral-, seguidas por las playas –casi 2.000 kms (25,3%)-, la costa baja (16%) y las obras artificiales (7.6%)<sup>4</sup>.

La presión humana sobre el litoral español ha seguido una tendencia creciente desde mediados de siglo y en toda su extensión. En este sentido, la Exposición de

---

<sup>2</sup> La degradación ambiental de las zonas costeras constituye un problema generalizado en todo el mundo. Tal fenómeno se pone de manifiesto en importantes documentos internacionales. El *Programa XXI* aprobado en la Cumbre de Río de Janeiro de 1992 sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, señala que "más de la mitad de la población del mundo vive a menos de sesenta kilómetros de la costa, y es proporción podría elevarse a las tres cuartas partes para el año 2020 (...). Pese a los esfuerzos que se están haciendo en los planos nacional, subregional, regional y mundial, la forma de actual de enfocar la ordenación de los recursos marinos y costeros no siempre ha permitido lograr un desarrollo sostenible, y los recursos costeros y el medio ambiente se están degradando y erosionando rápidamente en todo el mundo" (cfr. *Río 92. Programa 21*, tomo II, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Madrid 1993, pp. 135 y ss). Por otra parte, en el ámbito europeo el *Informe Dobris sobre Medio Ambiente en Europa* (Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas-Ministerio de Medio Ambiente, 1998) destaca entre los problemas ambientales de Europa las diferentes amenazas para las zonas costeras: "Las áreas costeras representan un tipo de un ecosistema relativamente frágil; el urbanismo desordenado y el desarrollo de infraestructuras pueden, por sí solos o formando una mezcla sin coordinación alguna con otras actividades industriales, turísticas, pesqueras o agrícolas, dar lugar a una degradación acelerada del hábitat costero y sus recursos" (p. 568).

<sup>3</sup> *Introducción al Medio Ambiente en España*, Ariel-Geografía, Madrid 1999, p. 185.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 185.

Motivos de la vigente Ley de Costas de 1988 (en adelante, LC) describe la situación existente:

“Nuestra costa está afectada, como ocurre en otros países del mundo, por un fuerte incremento de la población y la consiguiente intensificación de usos turístico, agrícola, industrial, de transporte, pesquero y otros. En efecto, en la orla litoral de una anchura de unos cinco kilómetros, que significa el 7 por 100 de nuestro territorio, la población española, que era a principios del presente siglo del orden del 12 por 100 de la población total, es actualmente alrededor del 35 por 100 de ésta, con una densidad cuatro veces superior a la media nacional. Esta proporción llega a su vez a triplicarse estacionalmente en ciertas zonas por la población turística, ya que el 82 por 100 de ésta se concentra en la costa.

En resumen, puede decirse que se está produciendo un acelerado proceso de traslado de población desde las zonas interiores hacia el litoral, de forma que alrededor de un 40 por 100 de la costa española ya está urbanizada o tiene la calificación de urbanizable, un 7 por 100 de ella está dedicada a instalaciones portuarias, un 3 por 100 a instalaciones industriales, y un 8 por 100 a usos agrícolas, no teniendo aún el 42 por 100 usos claramente definidos o irreversibles.”

El creciente atractivo demográfico que la costa ha tenido en las últimas décadas y la confluencia de diferentes actividades económicas –a veces enfrentadas- como la industria, el turismo, la agricultura, etc. han dado lugar a un imparable proceso de urbanización y, por ende, la degradación ambiental de los espacios costeros. No obstante, este fenómeno presenta diferente intensidad en el litoral mediterráneo y aún el suratlántico –donde es más acentuado- a diferencia del litoral atlántico y cantábrico con menor impacto ambiental.

## **1. Las principales causas del deterioro ambiental de las costas españolas**

Siguiendo a MULERO MENDIGORRI, pueden destacarse las siguientes razones que han coadyuvado a la actual situación de deterioro ambiental:

### ***1ª.- “La deficiente política de ordenación territorial e inoperancia legislativa”.***

Pese a que la protección de las costas en España tiene una honda raigambre en nuestro Derecho histórico<sup>5</sup>, el extraordinario desarrollo experimentado en el litoral español desde mediados del siglo XX no estuvo acompañado por una intervención política-administrativa ordenadora del proceso sino, más bien, lo contrario: una abrumadora dejadez de los poderes públicos. Como describe otra vez la Exposición de Motivos de la LC:

“Las consecuencias del creciente proceso de privatización y depredación, posibilitado por una grave dejación administrativa, han hecho irreconocible, en numerosas zonas, el paisaje litoral de no hace más de treinta años, con un urbanismo nocivo de altas murallas de edificios al mismo borde de la playa o del mar, vías de transporte de gran intensidad de tráfico demasiado próximas a la orilla, y vertidos al mar sin depuración en la mayoría de los casos.”

La legislación específicamente costera, precedente a la actual LC, la Ley 28/1969, de 26 de abril, de Costas, nació con graves deficiencias y lagunas, limitándo-

<sup>5</sup> Cfr. las referencias a los antecedentes históricos de la regulación y protección de nuestras costas en la monografía de CALERO RODRÍGUEZ, J.R.: *Régimen jurídico de las Costas españolas*, Aranzadi, Pamplona 1995, pp. 69 y ss.

se a regular en exclusiva los bienes de dominio público marítimo, sin contar con una normativa sancionadora que atajara los desmanes que se estaban produciendo. Su Reglamento de desarrollo –aprobado por Real Decreto 1088/1980, de 23 de mayo- y el aparato sancionador aportado, posteriormente, por la Ley 7/1980, de 10 de marzo, de Protección de las Costas Españolas fueron incapaces de frenar el proceso de degradación existente.

Por otra parte, la legislación ordenadora de diferentes actividades concurrentes sobre el litoral (urbanismo, espacios naturales, turismo, etc.) se caracterizó por una perspectiva excesivamente sectorializada, carente de una visión integral de los procesos costeros.

### **2ª.- “Un modelo turístico desarrollista, especulativo y agresivo”.**

La implantación turística amparada en el auge económico de los años sesenta constituye el factor fundamental de la transformación del litoral español. La Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional de 1963, pretendió ordenar el proceso turístico de la época, determinando las condiciones adecuadas y los servicios y equipamientos necesarios. Sin embargo, el desarrollismo primó sobre cualquier otra consideración. Como señala MULERO: “La Ley, en definitiva, fijaba los servicios mínimos a ofrecer como abastecimiento de agua, saneamiento, etc., pero no regulaba los volúmenes de edificación o las superficies a urbanizar, porque su objetivo era única y exclusivamente relanzar el turismo y no la ordenación y protección del litoral”<sup>6</sup>.

El balance final puede fácilmente detectarse en muchas zonas del litoral mediterráneo, con un modelo de urbanización agresivo –que busca preferentemente la “primera línea de playa”-, poco respetuoso con las áreas de singular valor ambiental, desafortunado desde la perspectiva paisajística, productor de vertidos y sobreexplotación de acuíferos y promotor de inadecuadas infraestructuras de comunicaciones.

### **3ª.- “La alteración de la dinámica erosiva del litoral”.**

La intervención humana sobre el litoral a través de la caótica e invasora urbanización de las zonas costeras, así como la multiplicación de obras de ingeniería para la defensa y servicios de la costa (puertos deportivos, espigones, escolleras, paseos marítimos, etc.), no han tenido en cuenta, muchas veces, la peculiar dinámica del litoral, dando lugar a un irreversible proceso de erosión costera. Como señala MULERO: “En realidad no estamos sólo ante un problema de “retroceso de la línea costera”, como se anuncia con frecuencia, sino de alteración integral de la dinámica erosiva, que provoca regresión sedimentaria en unas zonas –sin duda las predominantes- y acumulación de materiales en otras...”<sup>7</sup>.

Fruto de este proceso ha sido la alarmante desaparición de los grandes y valiosos ecosistemas de dunas móviles, tan importantes para la conservación de las playas. Asimismo, la extracción masiva de áridos y la influencia de la regulación fluvial (provocada ésta por la proliferación de embalses), ha reducido el natural aporte de sólidos y sedimentos y como consecuencia la regresión del 17% de la línea de costa en España.

### **4ª.- “La vertiginosa expansión de la agricultura intensiva”.**

Una nueva forma de entender y explotar la agricultura se ha asentado con celeridad en buena parte del litoral español (especialmente, en las costas mediterráneas, sur-

---

<sup>6</sup> *Introducción al medio ambiente en España*, cit. p. 190.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 192.

atlánticas e insulares). Se trata de un fenómeno que ha dado lugar a la sustitución de una agricultura costera tradicional y extensiva, por otra más moderna, claramente intensiva y de mayor impacto ambiental.

Este nuevo modelo agrícola se caracteriza por la generalización del riego –con la considerable presión sobre el recurso hídrico–, la homogeneización de las plantaciones, introducción de nuevas técnicas (microirrigación por goteo), proliferación de estructuras artificiales (invernaderos) –acelerando una transformación paisajística notable–, tendencia a las grandes o medianas explotaciones, la introducción de nuevas variedades de cultivos, etc. La difusión de este modelo, con resultados económicos en ocasiones espectaculares, lo ha sido, además, en desatada competencia con el desarrollo turístico.

## **2. Los problemas específicamente litorales del ambiente litoral español**

De acuerdo, también, con la exposición de MULERO MEDIGORRI, cabe identificar en el litoral, de desde una perspectiva ambiental, tres problemas fundamentales y propios de dicho espacio.

### ***1º.- La degradación y desaparición de sectores de la playa.***

Como ya adelantamos las zonas de playa del litoral español equivalen a la cuarta parte de su extensión (unos 2.000 kms.) Como cabe prever, estos espacios costeros son los que más intensamente han sufrido el impacto de la creciente presión humana, de la urbanización y del desarrollismo turístico. Los siguientes datos –recogidos por MULERO– son suficientemente significativos:

- más del 40% de la franja litoral española se encuentra urbanizada o tiene la calificación de urbanizable,
- el 82% de la población turística se concentra en la zona costera, y
- el 61% de las plazas hoteleras de España se encuentran al pie o en las proximidades de la playa.

La urbanización masiva y la construcción de diferentes infraestructuras a ella asociadas han provocado una transformación radical del litoral y la desaparición de numerosos espacios arenosos. La construcción de edificios, carreteras, paseos marítimos, etc. sobre la superficie arenosa de las playas, la ejecución de obras terrestres y marítimas inadecuadas, la disminución de los aportes sólidos de los ríos y la extracción de áridos son algunas de las más frecuentes actividades causantes de dicha transformación.

Este movimiento de urbanización intensa y especulativa se ha visto complementado con “la tendencia a invadir y privatizar el dominio público marítimo-terrestre, tan parcamente tutelado hasta la vigente Ley de Costas”<sup>8</sup>. De otra parte, algunas de las normativas históricas con incidencia sobre el litoral –las Leyes de Obras Públicas (1877), de Marismas (1917), de Puertos (1880 y 1928)– primaron la ganancia de terrenos al mar, la desecación de marismas y la concesión en propiedad de nuestro litoral público. La utilización turística del litoral ha conllevado la proliferación de servicios y dependencias auxiliares a tal fin, tendiendo a ocupar, también, los espacios arenosos.

---

<sup>8</sup> Ibidem, p. 199.

El balance de todo lo anterior es que un 40% de la franja costera española –en particular, la del mediterráneo- está fuertemente degradada y es escasamente recuperable<sup>9</sup>.

### **2º.- La sobreexplotación y salinización de acuíferos litorales.**

La presión demográfica y la concentración de actividades económicas en el litoral trae consigo un incremento del consumo de recursos hídricos hasta el punto de llegar a su sobreexplotación y, en particular, los procedentes de las aguas subterráneas.

Las aguas subterráneas, al igual que las superficiales, han estado expuestas, además, a diversas fuentes de contaminación, procedentes de vertidos domésticos e industriales y de explotaciones agroganaderas. Sin embargo, un problema específico de contaminación de la áreas litorales, como consecuencia de su sobreexplotación, es la salinización de los acuíferos costeros por efecto de la intrusión de las aguas marinas. Se trata de un grave problema, muy extendido a lo largo del litoral mediterráneo, de las islas y de las costas sur-atlánticas. Los efectos adversos del avance de la salinización son diversos: la inutilización del agua para el consumo humano, para los cultivos, etc.

### **3º.- La contaminación de las aguas marítimas.**

La concentración de población y de actividades económicas en las zonas costeras, conllevan, como es lógico, un considerable aumento de emisiones residuales de tierra a mar de todo tipo –sólidas, líquidas y gaseosas- que han colaborado muy seriamente a la degradación ambiental de los mares y océanos, particularmente los mares cerrados (con menor capacidad de autorregeneración o renovación).

Tres son las fuentes principales de contaminación marina. En primer lugar, el vertido de las aguas residuales urbanas sin depurar; así, en España se vierten anualmente, al mar y a la red fluvial, 489 millones de metros cúbicos de aguas residuales municipales de los que –según datos de la OCDE (1997)- el 41% no recibe ninguna clase de tratamiento. Son en su mayor parte materia orgánica y nutrientes, sólidos en suspensión y detergentes de origen doméstico.

En segundo lugar, son también muy cuantiosas las emisiones a las aguas marinas procedentes de las industrias ubicadas, de forma creciente, en el litoral, algunas de las cuales tienen un gran potencial contaminante (en especial, de metales pesados, fenoles y minerales). Tampoco cabe olvidar los compuestos organoclorados, procedentes de los fitosanitarios utilizados abundantemente en la agricultura y que se filtran al mar por el riego y la lluvia.

Por último, son los espectaculares derrames petrolíferos producidos por accidentes –tristemente frecuentes en el estrecho de Gibraltar y en el litoral gallego- o por las nocivas prácticas de lavado de tanques, deslastrado en alta mar o vertidos en las operaciones de carga y descarga en los puertos.

Alguna de las consecuencias de la contaminación, aparte de las “mareas negras” –por efecto de los vertidos de hidrocarburos- es, por ejemplo, la “eutrofización” derivada de los vertidos ricos en materia orgánica, que originan la proliferación de determinado fitoplacton ocasionando las llamadas “meras verdes o rojas” y especialmente dañinas para los cultivos marinos.

La necesidad de protección de los ecosistemas marinos frente a la contaminación originada por actividades terrestres fue uno de los grandes temas debatidos, también a nivel internacional, en la VII Sesión de la Comisión de Desarrollo Sostenible, de Naciones Unidas, celebrada en abril de 1999 en Nueva York.

---

<sup>9</sup> Ibidem, p. 199.

## II. LA PROTECCIÓN JURÍDICA AMBIENTAL DEL LITORAL EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL.

### 1. La Constitución Española de 1978. La institución del demanio natural como técnica de protección ambiental.

Por primera vez en la historia constitucional española se dispone expresamente, en el artículo 132,2 CE, que son bienes de dominio público estatal “en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental”.

Sin duda que esta declaración no puede considerarse aisladamente sino en íntima relación con uno de los fines constitucionales como es la protección del medio ambiente (recogido en el artículo 45 de la CE), y al que el demanio litoral o costero se halla afectado.

Como ha tenido oportunidad de destacar el Tribunal Constitucional, el denominado “demanio natural” está vinculado, de manera especialmente intensa, a la satisfacción de las necesidades colectivas primarias como la que garantiza el citado artículo 45 de la CE<sup>10</sup>, hasta el punto de excluir la titularidad privada de dicho género de bienes (cfr. SSTC 227/1988 y 149/1991). Esta consecuencia jurídica se justifica en la esencialidad del recurso natural.

Analizando dicha doctrina constitucional, concluye BETANCOURT: “el demanio natural es una institución jurídica de protección de la función pública esencial a la que están afectados especialmente y con particular intensidad una categoría de bienes naturales considerados esenciales, o sea, indispensables para la vida pero particularmente vulnerables, que consiste en la satisfacción de la necesidad colectiva primaria de disfrutar de un medio ambiente adecuado, apropiado o acomodado a las condiciones, circunstancias u objeto de la vida, la dignidad, el desarrollo y la calidad de vida de las personas integrantes de las generaciones presentes y futuras. Desde esta perspectiva, esencialidad y afectación aparecen disociadas. Los bienes que integran el demanio son esenciales en sí mismo e imprescindibles para la satisfacción de la necesidad de disfrutar de un medio ambiente adecuado”<sup>11</sup>.

En cuanto al criterio que debe cumplirse en el uso o disfrute del demanio para que los recursos esenciales que lo integran sigan contribuyendo a la satisfacción de dicha necesidad colectiva, la propia Constitución impone la “utilización racional de todos los recursos naturales” (art. 45 CE).

Por último, resulta muy sugerente el planteamiento ofrecido por MONTORO CHINER al proyectar sobre la propiedad pública y privada en el litoral, afectadas por las obligaciones derivadas de la protección ambiental, una propia función social que delimita su contenido y alcance<sup>12</sup>. Lo que hoy podríamos denominar “función ecológica o ambiental de la propiedad”.

<sup>10</sup> El artículo 45,2 de la CE impone a los poderes públicos el deber de velar “por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”.

<sup>11</sup> BETANCOURT, A.: “Los problemas de calificación jurídica de la autorización de vertido regulada en la Ley de Costas. Esbozos para la reconstrucción dogmática de la institución del demanio natural como técnica de protección ambiental”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 158 (1997), pp. ; en el mismo sentido: LÓPEZ RAMÓN, F.: “Dominio público y protección del medio ambiente”, en *Ordenación del Territorio y Medio Ambiente*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1988.

<sup>12</sup> MONTORO CHINER, M.J.: “Costas e medio ambiente”, en *As Costas e a súa problemática*, Fundación Alfredo Brañas, 8 (1996), pp. 116 y 117.

## **2. La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente litoral.**

La Constitución de 1978 atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la “legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección” (art. 149,1,23<sup>a</sup>). Sobre esta base, al discutirse la constitucionalidad de la Ley de Costas de 1988, se alegó por los recurrentes que el Estado había llegado demasiado lejos en su propósito de proteger el litoral, con una regulación demasiado minuciosa que dejaba un escaso margen de actuación por parte de las competencias ambientales de las Comunidades Autónomas.

El Tribunal Constitucional, en su STC 149/1991, afirma a este respecto que “La Constitución no excluye la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan desarrollar también, mediante normas legales o reglamentarias, la legislación estatal, cuando específicamente sus Estatutos les hayan atribuido esta competencia. La obligada interpretación de los Estatutos conforme a la Constitución fuerza a entender, sin embargo, que en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica es menor que en otros ámbitos”; por tanto, “la competencia asumida estatutariamente por las Comunidades Autónomas no es la de desarrollar la legislación básica, sino la de complementarla mediante normas adicionales de protección...”<sup>13</sup>.

Por consiguiente, tras dicha interpretación del Alto Tribunal cabe inferir que en la materia que tratamos las Comunidades Autónomas pueden elevar y mejorar el “standard” proteccionista común contenido en la LC. En esta línea se justifica la declaración de inconstitucionalidad del artículo 110,h) de la LC, relativo a la autorización de los vertidos, declarando –en la misma STC 149/1991– la competencia de las Comunidades Autónomas, que han asumido competencias para la ejecución de las normas sobre protección ambiental, para autorizar los vertidos que procedan de tierra, sean limpios o no, y sea cual fuese su destino.

## **3. La Ley de Costas de 1988 y la protección del medio ambiente litoral**

### ***A. La marcada orientación ambientalista de la LC.***

Para CALERO RODRÍGUEZ, la LC se fundamenta en dos principios o planteamientos: el publicista y el conservacionista. El primero en cuanto que la Ley –siguiendo el mandato de la Constitución (art. 132)– no admite en la costa otra titularidad que la pública y, en concreto, la del Estado (art. 3 LC). “El segundo palpita a lo largo de toda la Ley. Se considera una necesidad social la conservación de las características naturales del medio ambiente litoral. Este principio se aprecia en la regulación de las servidumbres, limitaciones y delimitaciones en los derechos privados sobre inmuebles próximos al demanio marítimo-terrestre; en la regulación de los usos demaniales; y sobre todo, en la configuración de una potestad sancionadora...”<sup>14</sup>.

La Exposición de Motivos de la LC, tras enumerar las diferentes causas de degradación del litoral español, justifica el texto normativo desde una perspectiva marcadamente ambiental:

---

<sup>13</sup> Cfr. en el mismo sentido la STC 64/1982.

<sup>14</sup> CALERO RODRÍGUEZ, J.R.: *Régimen jurídico de las costas españolas*, Aranzadi, Pamplona 1995, p. 79 y 80.

“Este doble fenómeno de destrucción y privatización del litoral, que amenaza extenderse a toda su longitud, exige de modo apremiante una solución clara e inequívoca, acorde con la naturaleza de estos bienes, y que, con una perspectiva de futuro, tenga como objetivos la defensa de su equilibrio y su progreso físico, la protección y conservación de sus valores y virtualidades naturales y culturales, el aprovechamiento racional de sus recursos, la garantía de su uso y disfrute abierto a todos, con excepciones plenamente justificadas por el interés colectivo y estrictamente limitadas en el tiempo y en el espacio, y con la adopción de las adecuadas medidas de restauración.”

Y más adelante, señala:

“En esta Ley, referida básicamente a la gestión y conservación de este patrimonio natural, se desarrollan asimismo los principios establecidos en el artículo 45 del texto constitucional...”

Asimismo, las finalidades que se propone la LC no sólo refieren a su determinación sino a los objetivos propios de toda política ambiental, en este caso respecto de los bienes de dominio público marítimo-terrestre:

- “... asegurar su integridad y adecuada conservación, adoptando, en su caso, las medidas de protección y restauración necesarias” (art. 2,a)
- “regular la utilización racional de estos bienes en términos acordes con su naturaleza, sus fines y con el respeto al paisaje, al medio ambiente...” (art. 2,c)
- “conseguir y mantener un adecuado nivel de calidad de las aguas y de la ribera del mar” (art. 2,d).

### ***B. Algunas de las disposiciones ambientales más significativas de la LC.***

Si bien son muchas las cuestiones que la LC plantea en torno a la protección del medio ambiente litoral nos limitaremos a exponer brevemente aquellas que inciden más directamente sobre este tema.

#### **a) Las limitaciones de la propiedad en los terrenos colindantes con el DPMT. La extracción de áridos.**

El Título II de la LC recoge una serie de importantes limitaciones de la propiedad de los terrenos contiguos a la ribera del mar con el fin de proteger la integridad del dominio público marítimo-terrestre y, en particular, para lograr la “preservación de sus características y elementos naturales y la prevención de las perjudiciales consecuencias de obras e instalaciones” (art. 20)<sup>15</sup>.

Para lograr dicho objetivo se configuran varias servidumbres legales: la “servidumbre de protección” (arts. 23 a 26), la “servidumbre de tránsito” (art. 27) y la “servidumbre de acceso al mar” (art. 28). En la primera se establece entre otras prohibiciones la de “vertidos de residuos sólidos, escombros y aguas residuales sin depuración” (art. 25,1,e) y se excluye la autorización de actividades e instalaciones excepcionales previstas en el art. 25,3 cuando se trate de tramos de “playa, zonas húmedas u otros ámbitos de especial protección”.

En la servidumbre de acceso al mar se excepciona el establecimiento de accesos y aparcamientos en el caso de “espacios calificados como de especial protección” (art. 28,2).

<sup>15</sup> Sobre las limitaciones a la propiedad privada derivadas de la Ley de Costas de 1988: cfr. las monografías de BLASCO DÍAZ, J.L.: *Régimen de las propiedades particulares en el litoral*, Tirant Lo Blanch, Valencia 1999; NOGUERA DE LA MUELA, B.: *Las servidumbres de la Ley de Costas de 1988*, Marcial Pons, Madrid 1995; y MIRALLES GONZÁLEZ, I.: *Dominio público y propiedad privada en la nueva Ley de Costas*, Civitas, Madrid 1992.

Otra de las limitaciones previstas por la LC es la prohibición relativa de extracción de áridos. Se establece que “en los tramos finales de los cauces deberá mantenerse la aportación de áridos a sus desembocaduras” (art. 29,1). En todo caso la posible extracción de áridos está sometida al informe favorable de la Administración de Estado y su autorización se deberá otorgar, en su caso, en las condiciones previstas por el art. 63 de la LC, sólo para la creación o regeneración de playas. Este precepto exige, entre otros requisitos, la evaluación de sus efectos sobre el dominio público marítimo-terrestre, “referida tanto al lugar de extracción o dragado como al de descarga”, debiéndose, en todo caso, salvaguardar la estabilidad de las playas.

Por último, en la llamada “zona de influencia” (art. 30) se determinan varios criterios que vinculan a la ordenación territorial y urbanística<sup>16</sup> con el fin de “evitar la formación de pantallas arquitectónicas o acumulación de volúmenes” y que deben beneficiar el paisaje litoral que es puede calificarse como recurso ambiental<sup>17</sup>.

#### **b) Condiciones para la utilización del dominio público marítimo-terrestre. Las exigencias ambientales para los proyectos y obras.**

En el Título III de la LC se desarrollan las condiciones para la utilización legítima del dominio público marítimo-terrestre, siempre primando los usos acordes con su naturaleza (cfr. art. 31,1). Para los usos de especial intensidad o peligrosidad y los que requieran la ejecución de obras e instalaciones, previo el correspondiente título habilitante (autorización o concesión)<sup>18</sup>, se prescriben varias limitaciones como el vertido de escombros así como la garantía del sistema de eliminación de las aguas residuales (cfr. art. 32,2 y 3).

La LC regula detalladamente el procedimiento y condiciones para la autorización de instalaciones y obras que impliquen la ocupación o utilización del dominio público marítimo-terrestre. Desde la perspectiva ambiental cabe destacar los siguientes requisitos:

- evaluación ambiental de los efectos sobre el dominio público-marítimo-terrestre, cuando las actividades proyectadas puedan alterarlo intensamente (cfr. art. 42,2).
- “Adaptación de las obras al entorno en que se encuentren situadas y, en su caso, la influencia de la obra sobre la costa y los posibles efectos de regresión de ésta” (art. 44,2)
- “estudio básico de la dinámica litoral” cuando el proyecto contenga la previsión de actuaciones en el mar o en la zona marítimo-terrestre (art. 44,3).
- “para la creación y regeneración de playas se deberá considerar prioritariamente la actuación sobre los terrenos colindantes, la supresión o atenuación de las barreras al transporte marítimo de áridos, la aportación artificial de éstos, las obras sumergidas en el mar y cualquier otra actuación que suponga la menor agresión al entorno natural” (art. 44,4).
- “los paseos marítimos se localizarán fuera de la ribera del mar y serán preferentemente peatonales” (art. 44,5).

---

<sup>16</sup> Sobre las repercusiones de la Ley de Costas sobre el urbanismo cfr. los trabajos de: GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA: *Urbanismo sectorial: Las carreteras, el litoral, los cursos de agua, el patrimonio histórico*, Montecorvo, Madrid 1999; BORRAJO INIESTA, I.: “La incidencia de la Ley de Costas en el derecho urbanístico”, *Revista de Administración Pública*, 130 (1993), pp. 131-152.

<sup>17</sup> Sobre la protección jurídica del “paisaje litoral” cfr. el trabajo de MARTÍNEZ NIETO, A.: “La protección del paisaje en el Derecho español”, *Actualidad Administrativa XXXVII* (1993), pp. 413-430. También, CANCER, L.A.: *La degradación y la protección del paisaje*, Cátedra, Madrid 1999.

<sup>18</sup> Sobre los títulos habilitantes para la utilización del litoral cfr. la excelente monografía de GARCÍA PÉREZ, M.: *Utilización del dominio público marítimo-terrestre: estudio especial de la concesión demanial*, Marcial Pons, Madrid 1995.

- “las instalaciones de tratamiento de aguas residuales se emplazarán fuera de la ribera de mar y de los primeros 20 metros de la zona de servidumbre de protección” (art. 44,6). También se prohíbe la instalación de colectores paralelos a la costa dentro de la ribera del mar y en los primeros 20 metros fuera de la ribera del mar (idem).

El Plan de Costas (1993-1997) desarrollado por la Dirección General de Costas –que es una prolongación de una línea de actuación iniciada en 1983- centró su actuación en la regeneración artificial de las playas y en la creación de otras nuevas<sup>19</sup>. Sin embargo, la valoración cualitativa de estas actuaciones no siempre ha sido positiva, como se ha reconocido por la propia Administración ambiental (MIMAN, 1996); la regeneración de playas es un proceso delicado que de no ser ejecutado adecuadamente puede acarrear efectos desastrosos. Por otra parte, con frecuencia la obra pública se ha impuesto a la de medio ambiente, en particular con la construcción de paseos marítimos para fomentar el desarrollo socioeconómico de los municipios costeros, dejando los criterios de protección en un segundo plano<sup>20</sup>.

En la actualidad el Ministerio de Medio Ambiente, a través de su Dirección General de Costas está elaborando un nuevo “Plan Nacional de Costas” para el periodo 2000-2006. El citado instrumento, basándose en la filosofía del desarrollo sostenible aplicado a nuestro litoral (necesidad de armonizar la preservación de sus altos valores naturales y las fuertes presiones turísticas y de ocupación a que se ve sometido), pretende ofrecer un diagnóstico global de los problemas de nuestra costa, y además definir las actuaciones a realizar para su recuperación.

### c) El régimen de los vertidos y la calidad de las aguas marinas.

Especial importancia para el medio ambiente marítimo tiene la regulación de los vertidos, prevista en los arts. 56 a 62 de la LC. Se parte en esta materia de la extensa normativa internacional aprobada desde los años setenta y a la que España se ha obligado mediante la ratificación de diferentes Tratados internacionales<sup>21</sup>.

Todos los vertidos requieren autorización de Administración competente –que corresponde otorgarla, como vimos, a la Administración autonómica-, sin perjuicio de la concesión de ocupación del dominio público que sea precisa en su caso (cfr. art. 57,1). La LC establece muchas condiciones para el vertido legal de sustancias, líquidas y sólidas, entre las que cabe destacar las siguientes:

- el peticionario (de la autorización de vertido) ha de justificar previamente “la imposibilidad o dificultad de aplicar una solución alternativa para la eliminación o tratamiento de dichos vertidos” (art. 57,2)
- se prohíbe el vertido de sustancias o introducción de formas de energía que “puedan comportar un peligro o perjuicio superior al admisible para la salud pública y el medio natural” (art. 57,2 in fine).

<sup>19</sup> En el periodo comprendido entre 1983 y 1995 se intervino en las playas en una longitud de 363,7 Kms.

<sup>20</sup> Durante el mismo periodo (1983 a 1995) se ha actuado en paseos marítimos, tanto para su construcción como mejora, a lo largo de 258,6 Kms. Cfr. MULERO MEDIGORRI, op. cit. pp. 208-211.

<sup>21</sup> En esta materia deben distinguirse los vertidos procedentes de buques y aeronaves y los que proceden de tierra. Sobre esta segunda categoría deben destacarse el Convenio OSPAR de 1992 –que refunde los de Oslo (1972) y París (1974)- sobre “Protección contra la contaminación del Atlántico Nororiental”; también, el “Convenio de Barcelona para la protección del Mar Mediterráneo”, reformado en 1995 y sus cinco protocolos. Sobre esta normativa cfr. la monografía de JUSTE RUIZ: *Derecho Internacional del Medio Ambiente*, McGraw-Hill, Madrid 1999, pp. 131 y ss.

- Los vertidos se autorizarán en función de los objetivos fijados para el medio receptor de contaminación y “se limitarán en la medida que lo permita el estado de la técnica, las materias primas y, especialmente, en virtud de la capacidad de absorción de la carga contaminante, sin que se produzca una alteración significativa de dicho medio” (art. 57,3)

La autorización de los vertidos deberá someterse previamente a la “evaluación de los efectos sobre el medio receptor, objetivos de la calidad de las aguas en la zona receptiva y previsiones que, en caso necesario, se hayan de adoptar para reducir la contaminación” (art. 58,1,e). Además, todo vertido resulta gravado con un canon que será percibido por la Administración otorgante de la autorización y que “se destinará a actuaciones de saneamiento y mejora de la calidad de las aguas del mar” (cfr. art. 85)<sup>22</sup>.

La LC prevé incluso la prohibición de los vertidos, en ciertas zonas, de aquellos procesos industriales cuyos efluentes, a pesar del tratamiento a que sean sometidos, puedan constituir riesgo de contaminación superior a la admisible para el dominio público marítimo-terrestre” (art. 62).

La normativa de desarrollo reglamentario de la Ley de Costas en materia de vertidos es particularmente compleja ya que para ciertos procesos se aplica también la derivada de la Ley de Aguas. Con carácter general, los vertidos contaminantes desde tierra al mar se regulan por el Real Decreto 258/1989, de 10 de marzo (desarrollado por las OOMM de 31 de octubre de 1989, 9 de mayo de 1991 y 28 de octubre de 1992), que incorporan al Derecho interno diversas Directivas aprobadas sobre la materia<sup>23</sup>.

También cabe destacar el Real Decreto-Ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas, que traspone al ordenamiento español la Directiva 91/271/CEE. Tanto la Directiva como el Real Decreto establecen unos plazos para realizar infraestructuras de colectores y distintos tipos de tratamientos de depuración dependiendo, entre otros criterios, del número de habitantes-equivalentes de las aglomeraciones urbanas<sup>24</sup>. Dicho Real Decreto fue posteriormente desarrollado por el Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo y, a su vez, modificado recientemente por el Real Decreto 2116/1998, de 2 de octubre, que, incorporando la Directiva 98/15/CE.

La falta de depuración de las aguas residuales urbanas es uno de los grandes retos pendientes en la política ambiental española. El volumen de aguas que aún no reciben un tratamiento conforme con los parámetros exigidos por la normativa comunitaria continúa siendo muy elevado y la incidencia de aquellas en la contaminación marina es igualmente muy importante, ya que a una insuficiente red de estaciones depuradoras se

---

<sup>22</sup> Su cuantía se determina con arreglo a lo establecido en la Orden de 30 de octubre de 1992, del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.

<sup>23</sup> En particular las Directivas 82/176, 83/513, 84/156, 84/491, 86/280 y 88/347.

<sup>24</sup> El primero de estos plazos, con fecha límite del 31 de diciembre de 1998, obligando a disponer de sistemas colectores y de un tratamiento más riguroso que el secundario a las aglomeraciones de más de 10.000 habitantes equivalentes cuyas aguas residuales se viertan en zonas sensibles, ya ha vencido, habiéndose cumplido con éxito tanto a nivel español como comunitario. La fecha tope para que las aglomeraciones urbanas de más de 15.000 habitantes equivalentes, que viertan sus aguas residuales en zonas menos sensibles, dispongan de un sistema de recogida y de tratamiento secundario o proceso equivalente, es el 31 de diciembre del año 2000. El 31 de diciembre del año 2005 es la fecha límite para los restantes tipos de poblaciones, incluyendo las más pequeñas. Así, en esa fecha, deberán disponer también de sistemas colectores y de un tratamiento secundario o proceso equivalente las aglomeraciones que alcancen entre 10.000 y 15.000 habitantes equivalentes, así como las que cuenten con una población de entre 2.000 y 10.000 habitantes equivalentes y viertan en aguas continentales o estuarios. Las que tengan menos de 2.000 y viertan en aguas continentales y estuarios, o menos de 10.000 y viertan en aguas marítimas, dispondrán de un tratamiento adecuado para sus aguas residuales.

une la presión estacional de la población turística en los municipios costeros. Afortunadamente, la puesta en marcha del “Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de las Aguas Residuales” (1995-2005) y los planes especiales de saneamiento puestos en marcha por algunas Comunidades Autónomas (especialmente del litoral mediterráneo) están produciendo unos resultados satisfactorios.

Por último, tienen gran interés los programas orientados al seguimiento y evaluación de la calidad de las aguas marinas. El Ministerio de Sanidad y Consumo, en colaboración con los organismos sanitarios de las Comunidades Autónomas, viene elaborando desde 1986 los “Informes de Síntesis de Calidad de las Aguas de Baño en España”, una medida adoptada como consecuencia de la incorporación de nuestro país a las Comunidades Europeas y la transposición de la Directiva 76/160/CEE. Tras un aumento progresivo de los puntos de muestreo y el análisis de los parámetros fijados por la citada Directiva, el balance de la aplicación de esta normativa puede ser calificado de óptimo<sup>25</sup>. Prueba de ello es que en 1994, la Comunidad Europea concedió el distintivo de “Bandera Azul” –que garantiza la correcta o excelente calidad de las aguas de baño- al 96% de las playas españolas evaluadas.

#### **d) La especial referencia a las marismas.**

La LC y su Reglamento, continuando la tendencia señalada por la Ley de Aguas de 1985, han dado un giro copernicano a la regulación de las marismas. Todas las marismas son de dominio público y, frente a la desafortunada tradición histórica<sup>26</sup>, no se fomentará su desecación. De este modo, en ambos textos legales, para las marismas continentales y marítimas, se recoge una importante corriente doctrinal que señalaba con insistencia la necesidad de “demanializar” todas las marismas, así como evitar su desecación, en cuanto que se entiende que constituye un hábitat de especial importancia ecológica<sup>27</sup>.

El cambio de régimen se opera en cuanto que todas las marismas son demanio marítimo-terrestre al incluirse en la definición legal de la zona marítimo-terrestre. Al definir la zona marítimo-terrestre –dentro del concepto de “la ribera del mar y de las rías”- la LC añade:

“Se consideran incluidas en esta zona las marismas, albuferas, marjales, esteros y, en general, los terrenos bajos que se inundan como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas, de las olas o de la filtración del agua del mar.”

Las marismas y estos terrenos bajos inundables son, por tanto, de dominio público-terrestre mientras permanezcan “intactos”. Pero también, en el improbable supuesto de que en el futuro lleguen a ser desecados, nunca perderán esta demanialidad (cfr. art. 4,2 LC). Aunque teóricamente es posible el otorgamiento de concesión de desecación de estos espacios (ni la Ley ni el Reglamento lo prohíben) parece muy improbable que esto suceda ya que la protección de los humedales ha adquirido rango internacional, en particular a través del Convenio Ramsar de 1971, al que España se adhirió en 1982<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> Según los datos del Ministerio de Sanidad y Consumo del año 1996, el grado de cumplimiento de la calidad de las aguas de baño en España superaba el 75%.

<sup>26</sup> En particular, la conocida como “Ley Cambó” de 1918, que regulaba las ayudas para la desecación y saneamiento de las marismas, lagunas y terrenos pantanosos y que se aplicaba, tanto a las aguas marítimas como continentales. También, la Ley de Puertos de 1928.

<sup>27</sup> Sobre este tema cfr. la monografía de CALVO CHARRO, M.: *El régimen jurídico de los humedales*. Instituto Pascual Madoz-Universidad Carlos III de Madrid. BOE. Madrid 1995.

<sup>28</sup> Según el “Plan Estratégico Español para la Conservación y el Uso Racional de los Humedales”, existen en nuestro país 104 humedales costeros que suponen el 86,4% del total de estos espacios, con una superficie total de 104.116 has. Por su gran extensión destacan entre ellos los siguientes: las Marismas del Guadalquivir, la Bahía de Cádiz, el Delta del Ebro, el Mar Menor, la Albufera de Valencia y los Aiguamolls de l'Empordà.

#### **4. La incidencia de la normativa sectorial del Estado en la protección ambiental del litoral.**

Son múltiples las normas sectoriales que inciden directamente sobre el litoral y que, desafortunadamente, se han diseñado aisladamente, muchas veces, no teniendo en cuenta una estrategia normativa integrada como la que se propone al final de este trabajo.

Esta desconexión que acompaña a la frecuente descoordinación de las Administraciones competentes sobre actividades relevantes sobre el litoral ha provocado muchos de los problemas que se recogen al inicio de este estudio. Sectores tan diversos como la protección de espacios naturales, la agricultura, la pesca y acuicultura, la defensa militar, la energía, la industria, los puertos, el transporte, el urbanismo, las aguas continentales, el turismo, etc. se han desarrollado bajo ópticas no siempre compatibles con el objetivo de la protección ambiental y el desarrollo sostenible.

Esta situación adquiere una mayor complejidad en nuestro país toda vez que las competencias sobre los sectores aludidos se reparten entre la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas, sin olvidar las funciones atribuidas a las Entidades Locales.

Teniendo en cuenta la limitación de este trabajo y ante la imposibilidad de recoger aquí toda la normativa estatal y autonómica que atañe a la ordenación del litoral, vamos a limitarnos en este apartado a la normativa básica del Estado que debe proporcionar un más adecuado enfoque de la cuestión que nos ocupa.

##### ***A. La protección de los Espacios Naturales y la estrategia sobre protección de la biodiversidad.***

La Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres (en adelante, LENFF) –reformada por la Ley 41/1997–, tiene por objeto el establecimiento de las normas de protección, conservación y mejora de los recursos naturales y, en particular –como su nombre indica–, de las relativas a los espacios naturales, la flora y fauna silvestres. La LENFF constituye la legislación básica estatal en esta materia (de acuerdo con lo previsto por el artículo 149,1,23ª de la CE). Las Comunidades Autónomas tienen atribuidas en esta materia las competencias de desarrollo normativo –la aprobación de “normas adicionales de protección”– y ejecución de la normativa básica del Estado.

La Ley 4/1989 ha venido a transponer la normativa comunitaria existente hasta el momento (en particular, la Directiva 79/409/CEE sobre protección de las aves silvestres) y también a incorporar las disposiciones contenidas en algunos de los Convenios internacionales formados por España con relación a estas materias. Asimismo, este grupo normativo tiene como pieza fundamental la Directiva comunitaria 92/43/CEE, de 21 de mayo de 1992, sobre conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (reformada por la Directiva, la 97/62/CE, de 27 de octubre).

En la medida en que buena parte de los espacios naturales actualmente protegidos en España están ubicados en la zona litoral (así, por ejemplo, el Parque Nacional del Coto de Doñana), las medidas de protección que prevé la LENFF pueden colaborar muy eficazmente a la conservación de los más representativos ecosistemas costeros. La LENFF refiere indirectamente a la creación de espacios naturales en el dominio público marítimo-terrestre disponiendo que su declaración y gestión corresponderá al Estado (cfr. art. 21,3)<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> En la actualidad existen en España varios espacios naturales marinos como el de Tabarca y varias reservas de pesca.

El Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre (posteriormente modificado por el Real Decreto 1193/1998, de 12 de junio) tiene por objeto aplicar las medidas derivada de la citada Directiva "Hábitats" 92/43/CEE, para contribuir a garantizar la biodiversidad en el territorio español. En este RD se contempla la formación de la Red ecológica europea "Natura 2000", debiendo designarse por las Comunidades Autónomas respectivas las zonas especiales de conservación que alberguen tipos de hábitats naturales que figuran en el anexo I y de hábitats de especies que figuran en el anexo II del presente Real Decreto, de acuerdo con los criterios recogidos en el anexo III<sup>30</sup>. El Estado español ha de seleccionar y aprobar una lista de lugares de importancia comunitaria, que posteriormente habrán de ser declarados por las Comunidades Autónomas como "zonas especiales de protección" y sobre las que fijarán unas medidas de protección<sup>31</sup>.

Todas estas actuaciones tienen por base el Convenio de Diversidad Biológica, adoptado en el seno de la Conferencia de Río de Janeiro de 1992, y ratificado por España en 1993. En esta línea se sitúa la Estrategia de la Comunidad Europea en materia de Biodiversidad<sup>32</sup>, la Estrategia española para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica (aprobada por el Ministerio de Medio Ambiente en 1999) y las diferentes estrategias que están siendo aprobadas por las Comunidades Autónomas.

### **B. La legislación sobre Aguas continentales y su necesaria relación con el litoral**

La vigente Ley 29/1985, de Aguas –recientemente modificada por la Ley 46/1999- (en adelante, LAg) supone un importante avance respecto de la antigua Ley 1879 –que ha regulado la materia hasta entonces- al proceder a la demanialización completa de tan escaso recurso en nuestro país e incorporar las directivas normativas de la Comunidad Europea. La idea central de esta Ley es considerar que el agua constituye un recurso unitario y que se renueva a través del ciclo hidrológico. Su artículo 1,2 dispone en este sentido:

"Las aguas continentales superficiales, así como las subterráneas renovables, integradas todas ellas en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario, subordinado al interés general, que forma parte del dominio público estatal como dominio público hidráulico".

Pese a que la LAg parte de la base del ciclo hidrológico, a mi juicio, no ha apurado suficientemente esta directriz integradora<sup>33</sup>. Por ejemplo, no se tiene en cuenta el impacto sobre el litoral de ciertas obras hidráulicas como la construcción de los embalses y pantanos, que reducen el aporte de áridos a las zonas costeras y afectan a su dinámica y estabilidad. Las referencias de la Ley al litoral son escasas, en concreto:

<sup>30</sup> En el momento actual existen en España 169 espacios catalogados como Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPAs), que abarcan una superficie de 3.335.951 hectáreas. En este ámbito, la Dirección General de Conservación de la Naturaleza del Ministerio de Medio Ambiente, se encuentra trabajando, en estos momentos, en la definición de zonas especiales de conservación de especies (ZECs), en el marco de la Red ecológica comunitaria NATURA 2000, a la que ya se ha hecho referencia. De esta manera, pretende aplicar en toda su extensión la vigente legislación comunitaria (Directivas Hábitats y Directiva ZEPAs) y nacional (Reales Decretos sobre Medidas para Garantizar la Biodiversidad), relativa a la Biodiversidad.

<sup>31</sup> El proceso de elaboración de la lista ZECs aún no ha finalizado, pero ya ha sido remitida a Bruselas una lista de Lugares de Interés Comunitario (LICs), que forma el embrión de lo que en un futuro próximo constituirá la mencionada Red (de la que formarán parte directamente las zonas declaradas como ZEPAs). La lista nacional de LICs se ha elaborado sobre la base de las listas que han suministrado, a su vez, las Comunidades Autónomas.

<sup>32</sup> Publicada en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. COM(1998) 42 final (Bruselas, 04.02.1998).

<sup>33</sup> La interacción aguas continentales-aguas marítimas aparece, sin embargo, con claridad en la LAg al definir las "cuencas hidrográficas" como: "el territorio en que las aguas fluyen al mar a través de una red de cauces secundarios que convergen en un cauce principal único" (art. 14).

- Se integran dentro del dominio público hidráulico del Estado “las aguas procedentes de la desalación de agua de mar una vez que, fuera de la planta de producción, se incorporen a cualquiera de los elementos señalados en los apartados anteriores” (aguas superficiales, subterráneas, etc) (art. 2,e) LAg).
- En las riberas o fajas laterales de los cauces públicos se podrá ampliar la anchura de las servidumbres y limitaciones previstas en la Ley cuando se trate de “zonas próximas a la desembocadura del mar” con el objeto de proteger la seguridad de personas y bienes (art. 6 LAg).
- Se prevé la actividad de desalación del agua del mar, por parte de cualquier persona física o jurídica, en las condiciones, requisitos de calidad y previa la concesión de títulos habilitantes oportunos (de la Administración hidráulica -autorización de vertidos, por ejemplo- o de la Administración costera) (art. 12 bis LAg).
- En cuanto a los aprovechamientos de áridos, su uso para la regeneración de litoral se considera prioritario sobre cualquier uso privativo, dejando a la consideración de los órganos competentes del dominio público marítimo-terrestre la opción que haya de tomarse (art. 69,2 LAg).
- Muy importante es la disposición contenida en el art. 91 para la protección de las aguas subterráneas frente a intrusiones de aguas salinas de origen continental o marítimo, en virtud del cual, “se realizará, entre otras acciones, mediante la limitación de la explotación de los acuíferos afectados y, en su caso, la redistribución espacial de las captaciones existentes”. Acciones y medidas que deberán estar previstas por los Planes Hidrológicos de cuenca y que corresponderá adoptar a los respectivos Organismos de cuenca.

Indudablemente, las medidas de protección de la calidad de las aguas y el régimen de los vertidos –regulada en el Título V de la LAg (arts. 84 y ss.) ofrecen un marco jurídico imprescindible para limitar la transferencia de contaminación a las aguas marinas donde las Cuencas Hidrográficas desembocan.

En virtud de la LAg y su Reglamento de 1986, las Confederaciones Hidrográficas tienen en sus manos importantes competencias para abordar algunos de los problemas más urgentes derivados de la sobreexplotación y salinización de los acuíferos subterráneos como la “declaración provisional de acuíferos sobreexplotados” o el “plan de ordenación de las extracciones”, cuyas determinaciones deberán incorporarse al Plan Hidrológico de Cuenca<sup>34</sup>.

El difícil equilibrio entre la satisfacción de las demandas hidrológicas y la protección de la calidad de las aguas debe hacerse valer a través de la planificación hidrológica, instrumento fundamental en que se apoya todo el sistema de la LAg. La futura aprobación del Plan Hidrológico Nacional, no obstante los intentos frustrados, constituirá una medida esencial para orientar el desarrollo sostenible de los recursos hídricos en nuestro país y será una buena oportunidad para profundizar en la completa integración del ciclo hidrológico continental y marítimo<sup>35</sup>.

La propuesta de Directiva Marco sobre las Aguas<sup>36</sup> asume plenamente esta posición del carácter integrado de las aguas al destacar como objetivo general:

---

<sup>34</sup> MULERO MENDIGORRI, op. cit. p. 221.

<sup>35</sup> El Libro Blanco del Agua en España, presentado por el Ministerio de Medio Ambiente en diciembre de 1998, siguiendo las orientaciones de la propuesta de Directiva Marco de Aguas, propone la consideración conjunta de las aguas continentales y marítimas.

<sup>36</sup> COM(1999)271 final (Bruselas, 17.06.1999).

“establecer un marco para la protección de las aguas de la Comunidad Europea que:

a) para las aguas dulces superficiales, los estuarios, las aguas costeras y las aguas subterráneas:

i) prevenga todo deterioro adicional y proteja y mejore el estado de los ecosistemas acuáticos y, con respecto a sus necesidades de agua, de los ecosistemas terrestres;

ii) promueva un consumo sostenible del agua basado en la planificación a largo plazo de los recursos hídricos disponibles;

b) para las aguas territoriales y otras aguas marinas, integre los requisitos de protección recogidos en otros actos legislativos comunitarios y de conformidad con la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar: garantizar un suministro de agua cualitativa y cuantitativamente apropiado para un desarrollo sostenible”.

### ***C. La legislación sobre Puertos del Estado y la protección ambiental del litoral.***

La vigente Ley 27/1992, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (en adelante, LPEMM), regula de forma conjunta los diferentes aspectos que afectan tanto a las infraestructuras portuarias y su gestión como a la propia actividad de la marina mercante. Uno de los objetivos fundamentales de la Ley es:

“La prevención de la contaminación producida desde buques, plataformas fijas y otras instalaciones que se encuentran en aguas situadas en zonas en las que España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción y la protección del medio ambiente marino” (art. 6,1,f)

En el texto legal y su normativa de desarrollo se incorporan los principios y obligaciones que derivan de los compromisos internacionales asumidos por España en materia de contaminación producida por la marina mercante, no sólo la producida en las instalaciones portuarias y su entorno, sino también la de los buques en cualquier zona del mar (cfr. art. 60,2 LPEMM)<sup>37</sup>.

A lo largo del contenido de la LPEMM se recogen diversas disposiciones encaminadas a reducir el impacto de las instalaciones y actividades portuarias sobre el medio ambiente costero. En concreto:

---

<sup>37</sup> En esta materia, la principal normativa internacional es el Convenio para prevenir la Contaminación por los Buques (Convenio MARPOL 73/78), hecho en Londres el 2 de noviembre de 1973; el Protocolo de 17 de febrero de 1978, relativo a este Convenio, fue ratificado por España por instrumento de ratificación de 22 de junio de 1984 (B.O.E. 17 y 18 de octubre de 1984). En el B.O.E. de 10 de julio de 1999 se publicaron las enmiendas de 1997 al anexo de dicho Protocolo, en el del 15 de julio de 1999 las enmiendas correspondientes a 1996, y en el de 27 de septiembre del mismo año las de 1990. En sus seis anexos técnicos, el Convenio MARPOL regula la descarga al mar de los desechos generados por los buques como consecuencia de su propia actividad, de manera que todos aquellos que por su naturaleza o cantidad no pueden ser arrojados al mar, deben ser entregados a instalaciones de recepción en los puertos, con la finalidad de que reciban el tratamiento adecuado para neutralizar su poder contaminante, o de que puedan ser reciclados para su posterior reutilización. - Completando la abundante normativa existente sobre seguridad marítima y prevención de la contaminación del mar, últimamente el Ministerio de Fomento ha publicado el Real Decreto 701/1999, de 30 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 1253/1997, de 24 de julio, sobre condiciones mínimas exigidas a los buques que transporten mercancías peligrosas o contaminantes con origen o destino en puertos marítimos nacionales (B.O.E. 14-5-1999), y también el Real Decreto 768/1999, de 7 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento para el control del cumplimiento de la normativa internacional sobre seguridad marítima, prevención de la contaminación y condiciones de vida y trabajo en los buques extranjeros que utilicen puertos o instalaciones situadas en aguas jurisdiccionales españolas (B.O.E. 21-5-1999). Sobre el Convenio MARPOL, cfr. JUSTE RUIZ, op. cit. pp. 140 y ss.

- La construcción de nuevas infraestructuras portuarias así como la ampliación y modificación de los puertos han de someterse (sus proyectos) a la evaluación de impacto ambiental -tal como, por otra parte, exige la normativa vigente en esta materia<sup>38</sup>-(art. 21,2 LPEMM)<sup>39</sup>.
- Las obras de dragado o de relleno con materiales que sean precisas para la modificación o ampliación de los puertos no pueden originar procesos de contaminación contrarios a la normativa aplicable de calidad de las aguas marinas y han de someterse a previo informe de la Administración competente en materia de costas (art. 21, 3 y 4 LPEMM). Con carácter general, todas las obras de dragado portuario incluirán en su proyecto un estudio de la evaluación de sus efectos sobre la dinámica litoral y la biosfera marina (art. 62,2 LPEMM)<sup>40</sup>.
- La Ley prevé la aprobación de un “plan especial de ordenación del espacio portuario” o, en su defecto, un “plan de utilización” (art. 57,2 LPEMM), que está llamado cumplir una función esencial en el desarrollo de las actividades portuarias, incluidas las medidas de protección ambiental de dichos espacios.
- El artículo 60 de la LPEMM establece el régimen específico de los vertidos contaminantes de los buques en el dominio público portuario, que sólo podrán realizarse en las condiciones previstas por la Ley. En todo caso, los vertidos desde tierra al mar deberán contar con las autorizaciones correspondientes por parte de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas.
- Para las instalaciones industriales (refinerías de petróleo, factorías químicas y petroquímicas, astilleros, etc.) que están ubicados en las cercanías de los puertos, se exige el establecimiento de instalaciones para recepción y tratamiento de los residuos, así como de los medios necesarios para prevenir y combatir los derrames (art. 61 LPEMM).

En el campo de la lucha contra la contaminación marina, un Acuerdo del Consejo de Ministros de enero de 1998 aprobó el “Plan Nacional de Servicios Especiales de Salvamento de la Vida Humana en el Mar y de la Lucha contra la Contaminación del Medio Marino (1998-2001)”<sup>41</sup>.

En los últimos años varios Puertos del Estado están implantando, de forma voluntaria, sistemas de gestión ambiental que permitirán una considerable mejora de los entornos portuarios y para la prevención de vertidos de sustancias contaminantes en los mismos.

---

<sup>38</sup> Cfr. el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, en cuyo Anexo –sobre actividades sometidas obligatoriamente a este procedimiento- se contemplan: “Los puertos comerciales; vías navegables y puertos de navegación interior que permitan el acceso a barcos superiores a 1.350 toneladas, y puertos deportivos”.

<sup>39</sup> La propuesta de Directiva sobre evaluación de planes y programas –o “evaluación estratégica”- prevé el sometimiento a evaluación de impacto ambiental, no sólo los proyectos de construcción, ampliación o modificación de puertos sino a la planificación pública de todas las actuaciones que puedan tener incidencia sobre el medio natural; en su caso, afectaría a los planes de utilización de los espacios portuarios previstos en la LPEMM y a cualquier plan o programa general de puertos, sea estatal o autonómico.

<sup>40</sup> La STC 40/1998 sobre la constitucionalidad de las LPEMM ha reconocido las competencias de las Comunidades Autónomas en esta materia –de los dragados portuarios- mediante la emisión de informe no vinculante.

<sup>41</sup> La aplicación de dicho instrumento corre a cargo de la Sociedad Estatal de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR), que, adscrita a la Dirección General de Marina Mercante, del Ministerio de Fomento, cuenta con material y tecnología avanzados para la extracción de combustible y minimización de posibles vertidos, disponiendo también del apoyo meteorológico que le presta para sus fines el Instituto Nacional de Meteorología.

### III. LA GESTIÓN INTEGRADA DEL LITORAL Y LA PROTECCIÓN AMBIENTAL

Con el objeto de abordar muchos de los problemas que se plantean en las zonas costeras, diferentes organismos nacionales e internacionales han desarrollado específicos modelos de gestión<sup>42</sup>. En la mayor parte de los casos se trata de iniciativas promovidas con carácter experimental, pero en algunos países la perspectiva de gestión integrada del litoral ha calado en los propios textos legales relativos a la protección de la costa o en planes de ordenación territorial<sup>43</sup>.

Desde una perspectiva general -dejando de lado, por ahora, varios importantes convenios internacionales que tienen por objeto la protección del mar en general (Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar) y de ciertos mares regionales en particular (Mar Báltico, Mar Mediterráneo, etc)<sup>44</sup> - merecen destacarse varias declaraciones y documentos emanados de organismos internacionales dirigidos a ofrecer diferentes alternativas para la gestión integrada de las zonas costeras. Por orden cronológico, podemos señalar las siguientes:

- Resolución (73)29 del Consejo de Europa sobre protección del litoral.
- Recomendación del Consejo de la OCDE sobre principios para la ordenación costera, C(76)161, adoptada en 12 de octubre de 1976.
- Carta Europea del Litoral, aprobada en 1981 por la Asamblea plenaria de la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas de la Comunidad Europea.
- Resolución de los Ministros de Planificación sobre las áreas de costa, dictada por el Consejo de Europa en 1983.
- Recomendación del Consejo de la OCDE de 1992, sobre gestión integrada de las zonas costeras.
- Programa 21 de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Capítulo 17º, sección 17.3 y 17.5). Los estados ribereños se comprometen a proceder a una ordenación integrada y a un desarrollo sostenible de las zonas costeras y del medio marino sujetos a su jurisdicción nacional.

En la actualidad se ha extendido la necesidad de desarrollar en las zonas costeras lo que se denomina “gestión integrada del litoral”, entendiéndose por tal: “el conjunto de principios básicos orientados a que el uso del entorno costero sea sensible a las cuestiones ambientales, y que defienden la planificación estratégica de las zonas costeras” (GUBBAY, 1993)<sup>45</sup>.

<sup>42</sup> Por parte de la OCDE puede consultarse el libro: *Gestión de las Zonas Costeras. Políticas integradas*, Mundiprensa, Madrid 1995.

<sup>43</sup> Desde esta perspectiva es particularmente interesante la Ley Federal de los Estados Unidos sobre “Gestión de las Zonas Costeras” de 1972. También cabe destacar la Ley francesa 2/1986, de 3 de enero, “relativa a la ordenación, protección y revalorización del litoral” (la llamada “Loi Litoral”). Sobre las experiencias extranjeras sobre gestión integrada del litoral cfr.: MORENO CANOVÉS, A.: *Régimen jurídico del litoral*, Tecnos, Madrid 1990, pp. 83 a 104; CALERO RODRÍGUEZ, op. cit. pp. 59-63. En concreto, sobre la experiencia francesa: GHEZALI, M.: *Gestion Intégrée des Zones Côtieres. L'approche Statutaire de la Zone Cote-D'Opale*, Université du Litoral, 2000.

<sup>44</sup> Sobre la protección internacional del medio marino en los ámbitos mundial y regional, cfr. JUSTE RUÍZ, J.: *Derecho Internacional del Medio Ambiente*, cit. pp. 131-257. Cfr. también: UREÑA ALVAREZ, M.R.: *La protección del medio marino en España*, Universidad de Valladolid, Valladolid 1986

<sup>45</sup> *Europe's Environment. The Dobris Assessment, 1996*. Cfr. El trabajo de MARTÍN MATEO, R.: “Planificación ambiental oceánica”, en *Revista de Gestión Ambiental*, enero de 1999, pp. 3-9.

## 1. El programa de la Comunidad Europea sobre Gestión Integrada de las Zonas Costeras

La Comunidad Europea ha venido desarrollando en el marco de la política ambiental comunitaria, desde mediados de los setenta, diversas iniciativas con el fin de promover la gestión sostenible e integral de las zonas costeras de Europa. En particular cabe reseñar las siguientes:

- Declaración del Consejo de Ministros sobre el programa de acción medioambiental de la Comunidad Europea (1973-1977), en la que se reconoce que los conflictos existentes entre las distintas actividades de desarrollo económico en las costas conducen al deterioro de recursos que tienen valor económico y ecológico.
- Comunicación COM(86)571: la ordenación integrada de las zonas costeras: su función en la política comunitaria de medio ambiente.
- Resolución del Consejo de 25 de febrero de 1992, sobre la gestión integrada de las zonas costeras<sup>46</sup>.
- Resolución del Consejo y de los representantes de los Estados miembros, reunidos conjuntamente con el Consejo, sobre el programa comunitaria de política y actuaciones en materia de medio ambiente y de desarrollo sostenible (5º Programa de Acción de la CE, 93/C 138/01)<sup>47</sup>. Es el Programa vigente hasta el año 2000, donde la protección de las zonas costeras se identifica como una de las prioridades ambientales de la Comunidad.
- Comunicación de la Comisión "Europa 2000 +" (Comunicación de la Comisión COM/94/354). Cooperación para la ordenación del territorio europeo.
- Resolución del Consejo, de 6 de mayo de 1994, relativa a una estrategia comunitaria de gestión integrada de la zona costera<sup>48</sup>.
- Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre gestión integrada de las zonas costeras, COM(95) 511 final (Bruselas, 31.10.95).

Fruto de esta última comunicación de 1995, la Unión Europea ha promovido el llamado *Programa de demostración de la Comisión Europea sobre gestión integrada de las zonas costeras (GIZC)*, que se inauguró en 1996 y que constituye una iniciativa común de varias Direcciones Generales<sup>49</sup>, así como la Agencia Europea para el Medio Ambiente (AEMA). El Programa se está desarrollando a través de treinta y cinco proyectos-demostración, locales y regionales (de los que tres corresponden a España: Huelva, Valencia y Barcelona), destinados a procurar experimentalmente la aplicación de la estrategia para la gestión integrada de las zonas costeras, en una serie de análisis temáticos horizontales y en proyectos de investigación, completados con reuniones periódicas con un grupo de expertos (compuesto por expertos nacionales y representantes de las Administraciones locales, los agentes socioeconómicos y ONGs) y con amplios contactos con otras organizaciones exteriores.

---

<sup>46</sup> DO nº C 59, de 6 de marzo de 1992.

<sup>47</sup> DO nº C 138, de 17 de junio de 1993.

<sup>48</sup> DO nº 135, de 18 de mayo de 1994.

<sup>49</sup> En concreto, las siguientes: XI (Medio Ambiente), XIV (Pesca) y XVI (Política Regional) y con una contribución importante de otras Direcciones Generales, sobre todo la XII (Investigación) y el Centro Común de Investigación (CCI).

En la referida Comunicación COM(95) 511 final, se pone de manifiesto la creciente degradación de muchas zonas costeras del litoral europeo y la necesidad de preparar una actuación en el ámbito de la Unión, a fin de acelerar la realización del desarrollo sostenible en estas zonas. Para ello se contempla la realización de un programa de demostración sobre la ordenación integrada de las zonas costeras cuyo objetivo es mostrar la forma de poner en práctica los principios de integración y subsidiariedad para aumentar la eficacia de los instrumentos existentes, uno de cuyos factores claves radica en una mejor coordinación recíproca entre los campos de actividad y los diferentes niveles de competencia territorial. Además se describe la metodología que orienta el Programa y los factores clave que permitirán evaluar horizontalmente los proyectos en curso y que se concretan en varias áreas temáticas<sup>50</sup>.

Una vez puesto en marcha el citado Programa en 1996, el documento de la Comisión Europea (COM(97) 744 final, de 12 de enero de 1998) informa sobre los progresos logrados en su aplicación, estableciendo el programa de trabajo que terminará a finales de 1999 con otra comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento comunitarios en la que se recogerán las conclusiones definitivas. De este programa podría resultar una propuesta de Directiva sobre gestión integrada de las zonas costeras, aunque dadas las limitadas competencias de la Comunidad en esta materia debería lograrse un amplio consenso entre los países miembros para lograr aprobarla<sup>51</sup>.

Esta estrategia europea para la gestión integrada de las zonas costeras describe ésta como “un proceso dinámico, continuo e iterativo destinado a promover la gestión sostenible de las zonas costeras”<sup>52</sup>. Un proceso que tiene por finalidad:

“conseguir equilibrar a largo plazo, dentro de los límites impuestos por la dinámica natural y la capacidad de carga de la zona, los beneficios del desarrollo económico y de los usos de la zona costera por los seres humanos, de la protección, preservación y restauración de las zonas costeras, de la reducción de las pérdidas en términos de vidas humanas y de daños a las cosas y del acceso y disfrute públicos de la costa”<sup>53</sup>.

En el proceso de ordenación integral del litoral resulta imprescindible la toma de conciencia de las cuestiones de interés común, el dialogo e intercambio de opiniones entre las partes interesadas y afectadas así como el favorecimiento de la cooperación entre las partes implicadas para lograr una acción coordinada y una gestión integrada. Sin embargo, es necesario destacar que, para tales objetivos, no hay ningún método

<sup>50</sup> Estas áreas temáticas se estructuran en los siguientes apartados:

1º.- El sistema legal y normativo referente a la GIZC.

2º.- Los procesos de participación en la GIZC: los mecanismos y procedimientos necesarios.

3º.- El papel y utilidad de la tecnología en relación con la GIZC.

4º.- La planificación y gestión de los procesos de la GIZC, en especial, la cooperación entre los sectores y administraciones territoriales implicados.

5º.- La influencia de las políticas de la Unión Europea sobre el proceso de GIZC.

6º.- La naturaleza de la información requerida por la GIZC.

<sup>51</sup> Hasta el momento la Comisión (DG XI) ha publicado varios interesantes documentos que se encuentran disponibles a través de Internet en la dirección electrónica: <http://europa.eu.int/comm/dg11/iczm>. En particular presentan un gran interés para conocer el alcance de la iniciativa GIZC dos documentos de reflexión, publicados en 1999: uno titulado: *Hacia una estrategia europea para la gestión integrada de las zonas costeras: principios generales y opciones políticas*, y otro que se denomina: *Lecciones del programa de demostración de la Comisión Europea sobre la gestión integrada de las zonas costeras (GIZC)*.

<sup>52</sup> Cfr. el Documento *Hacia una estrategia europea para la gestión integrada de las zonas costeras: principios generales y opciones políticas*.

<sup>53</sup> Ibidem.

satisfactorio y comúnmente aceptado para definir y clasificar las zonas costeras sino una diversidad de métodos en función de la gran variedad de condiciones y problemas de las zonas costeras. Las prácticas de gestión integrada son muy variadas, lo cual obliga a elegir y diseñar un modelo para cada lugar que depende del contexto histórico, cultural y tradicional y de las condiciones naturales y los problemas físicos de la zona.

En todo caso, los elementos básicos de todo proceso de gestión de las zonas costeras deben centrarse en:

- 1º.- el desarrollo del concepto de zona costera como sistema formado por componentes y procesos interrelacionados.
- 2º.- la utilización de ese concepto para crear un plan que optimice el uso de las zonas costeras.
- 3º.- la validación y puesta en práctica del plan.

## 2. Algunos estudios e intentos de gestión integrada del litoral en España

### A. Estudios doctrinales y oficiales para la implantación del modelo.

En nuestro país se han publicado varios estudios que tratan de exponer y proponer una metodología para la aplicación en España del modelo de gestión integrada del espacio litoral. Muy destacadamente el Prof. BARRAGÁN MUÑOZ<sup>54</sup>, desde la perspectiva del análisis geográfico y de la ordenación del territorio, analiza las peculiaridades geográficas, económicas y administrativas del litoral<sup>55</sup>, para ofrecer finalmente diversas recomendaciones y orientaciones metodológicas para la ordenación y planificación del litoral.

Por otra parte, varios organismos oficiales han promovido serios estudios en esta materia. Así, por ejemplo, el Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (CEOTMA)<sup>56</sup> y el Instituto del Territorio y Urbanismo (ITUR)<sup>57</sup> –ambos dependientes del desaparecido Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo–.

Una importante dificultad para aplicar dicho modelo es la falta de definición legal del litoral en nuestro país y ello pese a que el texto de la Ley de Costas utiliza dicho término en diecinueve ocasiones<sup>58</sup>. Los estudios citados se decantan por un concepto geográfico del litoral mucho más amplio que el que se deduce de la legislación

---

<sup>54</sup> Entre otros muchos de los trabajos del Prof. BARRAGÁN MUÑOZ en esta materia cabe destacar la monografía: *Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral*, Oikos-tau, Barcelona 1994.

<sup>55</sup> Según el Prof. BARRAGÁN el litoral aparece como “espacio disputado” en el que convergen diversos usos y actividades en competencia mutua, dando lugar a conflictos singulares. Por otra parte, el litoral ofrece una “polifuncionalidad económica de un espacio productivo” en la que confluyen actividades extractivas, acuícolas y agropecuarias, industriales, turísticas, recreativas, etc. (op. cit. pp. 41 y ss.)

<sup>56</sup> Cfr. los estudios: *Ordenación de los espacios litorales. Criterios metodológicos y normativos*, Serie normativa nº 7, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid 1982; y, *Los espacios litorales en el derecho comparado*, Serie normativa nº 5, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid 1982.

<sup>57</sup> Cfr. el trabajo publicado por este organismo: *Análisis del litoral español. Diseño de políticas territoriales*, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid 1987.

<sup>58</sup> En la exposición de motivos de la LC se alude a la “orla litoral”, atribuyéndole una anchura aproximada de cinco kilómetros (apartado I, párrafo 3º). La STC 149/1991 entiende por litoral el espacio que abarca al menos la ribera del mar y sus zonas de protección e influencia; definiendo, por tanto, un concepto suprademanial de litoral.

–limitado éste a la zona marítimo-terrestre y los terrenos privados contiguos afectados por las servidumbres legales-; en todo caso, la franja del territorio en la que intervienen con procesos interactivos, la tierra y el mar, y de variable amplitud<sup>59</sup>.

El Informe del ITUR de 1987 sobre el análisis del litoral español, tras realizar un completo análisis del medio litoral, los usos y actividades en el mismo, la demografía, el marco legal, etc. y efectuar un diagnóstico de la situación en ese momento, concluía que “es cada vez más necesaria una normativa general que presente una concepción integral del litoral y simplifique la gestión de esta importante, dinámica y frágil franja del territorio”<sup>60</sup>. Para ello, proponía dos posibles figuras: “una normativa general que establezca los principios generales de ordenación, o unos Planes territoriales que contemplen el conjunto de infraestructuras, sectores, actividades y equipamientos que se ubican o se desarrollan en el espacio litoral”<sup>61</sup>.

### ***B. Experiencias y desarrollos normativos sobre la gestión integrada de las zonas costeras en España.***

La vigente Ley de Costas de 1988 manifiesta en su Exposición de Motivos haber recibido e incorporado los criterios y principios formulados por algunas declaraciones internacionales desde la perspectiva de la ordenación integral del litoral<sup>62</sup>. A mi juicio, la Ley contiene, en esencia, los instrumentos suficientes para poder aplicar una gestión sostenible e integrada de las zonas costeras. Si ello no se ha logrado todavía es, en parte, porque ha faltado la voluntad política necesaria para afrontar el proceso. No obstante, la apreciación de BARRAGÁN MUÑOZ es mucho más crítica, concretando los defectos del sistema vigente –que han impedido e impiden una gestión adecuada- en los siguientes puntos:

- a) excesiva identificación de la gestión del espacio litoral con la ingeniería, la obra pública y el dominio público marítimo-terrestre.
- b) insuficiencia del marco jurídico habilitante de la gestión.
- c) prolongada inexistencia de una política de asignación de recursos técnicos y financieros para la ordenación y planificación del espacio litoral.
- d) sesgo en la consideración del espacio litoral como soporte económico-productivo de actividades generadoras de elevado valor añadido en el corto plazo de tiempo.

<sup>59</sup> Cfr. BARRAGÁN MUÑOZ, op. cit. pp. 23 a 31 y *Análisis del litoral español...*, cit. pp. 23 y ss.

<sup>60</sup> *Análisis del litoral español...*, cit. p. 42.

<sup>61</sup> *Ibidem*. Al final de este valioso estudio se exponían una serie de propuestas para el futuro desarrollo de las políticas territoriales sobre el litoral; unas de carácter general, suscitando una nueva concepción de desarrollo económico y de producción del espacio, orientado por criterios de programación/planificación, de calidad, de equilibrio entre los usos y las actividades, de visión a largo plazo y primacía del interés público en todos los casos; y otras propuestas de carácter sectorial dirigidas a las políticas urbana, turística, industrial, de espacios naturales, y pesquera. En todo caso, la planificación del litoral ha de desarrollarse bajo el criterio de ordenación en profundidad, es decir, “una ordenación racional hacia el interior del territorio en contraposición al asentamiento de actividades y localización de usos efectuados, tradicionalmente, en primera franja adyacente al mar”. Finalmente, otra directriz fundamental para la implementación de esta nueva política radica en la coordinación administrativa y metodológica para la elaboración de los planes de ordenación litoral. (op. cit. pp. 201-228).

<sup>62</sup> Se dice: “En esta Ley, referida básicamente a la gestión y conservación de este patrimonio natural, se desarrollan asimismo los principios establecidos en el artículo 45 del texto constitucional y se recogen los criterios contenidos en la Recomendación 29/1973 del Consejo de Europa, sobre protección de zonas costeras, en la Carta del Litoral de 1981 de la Comunidad Económica Europea y en otros planes y programas de la misma”.

e) poderoso sistema económico que es capaz de imponer sus mecanismos e intereses a los de la colectividad.

f) Administración “interesadamente” desorientada.

g) tradicional descoordinación “vertical” y “horizontal”.<sup>63</sup>

El mismo autor tras analizar la legislación concerniente al litoral concluye: “en España el litoral está gestionado, en buena medida, y a pesar de la múltiple concurrencia de Administraciones sectoriales y territoriales, a partir de dos Leyes básicas: la de Costas y la del Suelo. A ellas se vinculan otras cuando aparecen en el espacio usos o actividades singulares (espacios naturales protegidos, infraestructuras portuarias, acuicultura, etc.). En cualquier caso, la Administración Central, Regional y Local, se encuentran cotidianamente, no de un modo cordial y coordinado, ordenando y planificando el espacio litoral en relación con temas tales como el urbanismo y la ordenación del territorio”<sup>64</sup>.

De esta autorizada crítica se desprende la importancia de la cuestión competencial en la gestión del litoral, cuya necesaria coordinación es uno de los presupuestos más trascendentales para la consecución de una ordenación integral<sup>65</sup>.

Sabido es que al Estado corresponde, en virtud de la LC –y pese a las leves correcciones y matizaciones introducidas en la Ley por el Tribunal Constitucional a favor de las Comunidades Autónomas (STC 149/1991)<sup>66</sup> –, el protagonismo en la gestión de dominio público marítimo-terrestre como titular del mismo<sup>67</sup>, además de las competencias la legislación le atribuye sobre el mar territorial y la zona económica exclusiva<sup>68</sup>. Sin embargo, el ordenamiento constitucional (el “bloque de la constitucionalidad”) reconoce a las Comunidades Autónomas diversas competencias que concurren con las del Estado, en materias tan distintas como la pesca marítima, los cultivos marinos, los puertos –que no sean de interés general–, la gestión de los vertidos de tierra a mar y la específica competencia sobre “ordenación del territorio y del litoral”<sup>69</sup>.

---

<sup>63</sup> Op.cit. p. 235.

<sup>64</sup> Op.cit. p. 239.

<sup>65</sup> Sobre esta cuestión cfr. la monografía de PÉREZ CONEJO, L.: *Las costas marítimas: régimen jurídico y competencias administrativas*, cit.

<sup>66</sup> La citada STC matiza en diversos artículos de la Ley la competencia estatal de informe vinculante necesario para la aprobación de planes o normas de ordenación territorial, de tal forma, que sólo tendrá dicho carácter en cuanto el plan afecte a aspectos de su competencia, ya sea sobre costas (ocupación o utilización del demanio o preservación de servidumbres de acceso o tránsito...) o las que deriven de otras competencias sectoriales (defensa, iluminación de costas, puertos de interés general...), pero ha de rechazarse, en cuanto a su carácter vinculante, en el resto de los casos en que la Administración estatal sólo podrá objetarlas ante los Tribunales competentes. También, la STC 149/1991, declara inconstitucional la posibilidad de dictar por el Estado normas generales o específicas sobre protección y utilización del dominio público marítimo-terrestre para tramos de costa determinados por incidir dicha previsión en competencias de ordenación del litoral que corresponden a las Comunidades Autónomas costeras.

<sup>67</sup> Cfr. la extensa relación de las competencias del Estado sobre las costas en los arts. 110 a 113 de la LC.

<sup>68</sup> Cfr. la Ley 10/1977, de 4 de enero, sobre el Mar Territorial y la Ley 15/1978, de 20 de febrero, sobre la Zona Económica Exclusiva.

<sup>69</sup> La mayor parte de las Comunidades Autónomas costeras han asumido en sus Estatutos de Autonomía esta competencia –declarada exclusiva– en materia de “ordenación del territorio y del litoral”. Qué ha de entenderse por “ordenación del litoral” plantea considerables dificultades ante la propia indeterminación jurídica del concepto de litoral. No obstante del marco normativo de la LC, cabe deducir que por “ordenación del litoral” ha de entenderse la ordenación del territorio que ha de respetar el régimen estatal del dominio público marítimo-terrestre, protector de su integridad y de su libre utilización pública, así como la incidencia de la Administración del Estado sobre los terrenos contiguos al mismo. De aquí, la competencia del Estado para emitir informe, preceptivo y vinculante, sobre los planes de ordenación territorial o urbanística (art. 112, a) LC). En todo caso, según la STC 149/1991, dicha competencia autonómica no se extiende al mar, salvo la autorización de vertidos –no sólo los industriales y contaminantes, como pretendía el art. 110, h de la LC, declarado inconstitucional– desde tierra al mar que sí es competencia de las Comunidades Autónomas.

Asimismo, los Municipios cuentan, en virtud de la LC (art. 115) con algunas competencias residuales (como la explotación de servicios y mantenimiento de las playas) y otras de gran incidencia sobre el litoral como es el urbanismo.

Para la ordenación de esta concurrencia competencial una pieza básica de la LC es el Capítulo relativo a las “relaciones interadministrativas” (arts. 116 a 118)<sup>70</sup>.

Vista la complejidad de la distribución de competencias en esta materia, a la hora de plantearse si el modelo descrito permite satisfacer o no las demandas de gestión integral del litoral formulada por la Comisión Europea, MENENDEZ REXACH concluye:

“No parece, pues, que en España pueda avanzarse mucho por la vía de la gestión integral mediante propuestas de simplificación administrativa consistentes en la concentración de las competencias en algunos de los tres niveles territoriales. Este objetivo puede alcanzarse más bien mediante la correcta articulación del ejercicio de las competencias que respectivamente corresponden a cada una de esas esferas territoriales, para lo que deberán utilizarse las técnicas previstas en la normativa vigente (convenios, procedimientos conjuntos, órganos comunes, etc.), que son más que suficientes si se tiene voluntad de utilizarlas.

La gestión integral de la costa no implica una opción organizativa específica, sino que debe ser cada vez más el resultado de la cooperación y coordinación entre las instituciones interesadas y obligadas a intervenir en el ejercicio de sus competencias respectivas”<sup>71</sup>.

La necesidad de una acción coordinada entre las Administraciones competentes sobre el litoral y el influjo de los modelos de gestión integrada promovidos por la Unión Europea y otros organismos internacionales ha acabado calando, al menos, en el ánimo del Ministerio de Medio Ambiente<sup>72</sup>. Desde mediados de los años noventa la

<sup>70</sup> Las técnicas interadministrativas se pueden resumir en los siguientes instrumentos de naturaleza coordinadora:

- 1º.- asistencia mutua entre las Administraciones competentes.
- 2º.- notificaciones mutuas en relación a las actividades desarrolladas por cada de una de las Administraciones actuantes.
- 3º.- la llamada “planificación participada”
- 4º.- la técnica del informe, profusamente utilizada a lo largo de toda la Ley.
- 5º.- los convenios de financiación.

Para el estudio de las “relaciones interadministrativas” en la LC cfr. las monografías de CALERO RODRÍGUEZ, op. cit., pp. 135-148, y PÉREZ CONEJO, op. cit., pp. 312-340.

<sup>71</sup> *O reparto de competencias en materia de ordenación do litoral*, Xornadas sobre Ordenación do Litoral, Ferrol, abril de 2000.

<sup>72</sup> En el anuario del Ministerio del Medio ambiente, *Informe sobre el Medio Ambiente en España. 1997*, en su apartado titulado “Hacia la gestión sostenible del litoral español” se afirma lo siguiente:

“El objetivo primordial en política de costas es alcanzar un uso/ desarrollo sostenible de los recursos costeros a través de una gestión integral de los mismos. En este sentido, la Dirección General de Costas comparte obviamente la estrategia ministerial y propugna la introducción de los principios medioambientales en todas esas actividades sectoriales que tienen incidencia en la costa y en el medio marino, cualquiera que sea la Administración que las ejerza. Entre esos principios destacan:

- *Desarrollo sostenible.*
- *Prevención.*
- *Precaución.*
- *Restauración.*
- *Reparto equitativo y gestión sostenible de los recursos comunes.*
- *Planeamiento hacia el interior.*
- *Compatibilidad entre los diversos usos del espacio.*

Administración del Estado en materia ambiental está impulsando convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas para la gestión integral y sostenible del litoral<sup>73</sup>. Es el buen camino, pero todavía es prematuro observar realizaciones concretas.

Por parte de las Comunidades Autónomas se han producido importantes iniciativas de carácter normativo que adoptan, con gran acierto, la perspectiva de la gestión integrada del litoral, pero que por razones de limitación de este trabajo no podemos nada más que enunciarlas:

- La Ley 3/1987, de 23 de abril, de "Protección y Armonización de Usos del Mar Menor", de la Comunidad Autónoma de Murcia.
- Las "Directrices Regionales del Litoral de Andalucía" (aprobada por Decreto 118/1990, de 17 de abril); asimismo: "Plan de Mejora Ambiental del Litoral de Andalucía (1995-2000)".
- Las "Directrices Subregionales de Ordenación del Territorio para la Franja Costera del Principado de Asturias" (Decreto 107/1993, de 16 de diciembre).
- Los "Planes de Ordenación del Litoral" de la Comunidad Autónoma de Baleares (Decreto 72/1994, de 26 de mayo).
- La Ley 4/1998 de "Protección del Cap de Creus" de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

### **3. Un posible esquema normativo para la implantación del modelo de gestión integrada de las zonas costeras.**

A modo de reflexión conclusiva, siguiendo el esquema de la proposición de "Ley-modelo sobre la protección de las zonas costeras" del Consejo de Europa de 1997 (elaborada bajo la dirección del Prof. Michel PRIEUR), proponemos a continuación una serie de principios y criterios que, a nuestro modo de ver, deberían orientar las futuras iniciativas de gestión integrada del litoral en España:

1º.- convenir en una definición de "gestión integrada"; la que ofrece la "Ley-modelo" es esta: "la gestión sostenible de las zonas costeras tomando en consideración el desarrollo económico unido a la presencia del mar y su plena salvaguardia, para las generaciones presentes y futuras, los equilibrios biológicos y ecológicos frágiles de la zona intermareal".

2º.- unos principios orientadores de tal proceso, distinguiendo los que proceden directamente de la política ambiental -desarrollo sostenible, prevención, precaución, restauración, quien contaminador-pagador, e información y participación

- 
- *Prioridad de las actividades dependientes del litoral.*
  - *Internalización de los costes de protección.*
  - *El que contamina paga.*

El consenso que implican estos convenios posibilita una planificación a la vez integral e integradora de la gestión costera, desde el recíproco conocimiento y respeto de todas las posturas afectadas, teniendo en cuenta que más que una alternativa, el consenso como fuente de la planificación es una exigencia que plantea la forma de organización territorial que eligió el constituyente para el Estado español, ello sin perjuicio de las competencias que el bloque constitucional reserva a cada Administración Pública, de las que no puede hacer dejación."

<sup>73</sup> Hasta el momento se han firmado cuatro Convenios de esta naturaleza: con las Comunidades Autónomas de Baleares (Resolución de 29 de marzo de 1995), de Asturias (Resolución de 11 de julio de 1995), de Canarias y de Cantabria. Más recientemente, en diciembre de 1999, se ha firmado un protocolo de colaboración entre la Xunta de Galicia y el Ministerio de Medio Ambiente para actuaciones de conservación de la costa de la Comunidad Autónoma de Galicia.

ciudadana- y los específicos de las zonas costeras –reparto equitativo y gestión sostenible de los recursos comunes, ordenación del territorio en profundidad, compatibilidad entre los diversos usos de las zonas costeras, prioridad de las actividades dependientes del litoral y libre acceso a la ribera del mar-.

3º.- la previsión en el plan o planes autonómicos (Directices y Planes de ordenación del litoral) de la autoridad que ha de dirigir el proceso y la participación de actores y entidades sociales en los organismos de gestión, así como el asesoramiento de un Comité científico compuesto por expertos pluridisciplinares en la materia marítima y costera.

4º.- la distribución de las competencias entre los diferentes poderes públicos, en particular, entre la Comunidad Autónoma y los Entes locales, y los mecanismos de colaboración y coordinación.

5º.- la previsión de instrumentos destinados a proporcionar un mejor conocimiento de las zonas costeras: inventarios, cartografía ecológica y jurídica, red de centros de investigación, contabilidad del patrimonio natural costero, etc.

6º.- la creación de instrumentos financieros y de fomento de las zonas costeras: fondos públicos, impuestos ecológicos, acuerdos voluntarios, etc.

7º.- la exigencia de aplicación generalizada de la evaluación de impacto ambiental sobre todas las actividades, planes y programas, tanto de naturaleza pública como privada, que puedan afectar a los ecosistemas litorales.

8º.- el establecimiento de medidas de protección sobre ciertas actividades (pesca marina y submarina), sobre los ecosistemas costeros más frágiles como las zonas húmedas, dunas, reservas marinas, etc.

9º.- la previsión de medidas específicas contra la erosión costera, la contaminación (gestión de los vertidos) y prevención de catástrofes naturales.

10º.- la determinación de los mecanismos de información y participación ciudadana.

Por último, en lo que se refiere a la compleja cuestión de la coordinación de competencias de las Administraciones que concurren sobre el litoral y sin forzar el vigente sistema de reparto constitucional, el proceso de gestión integrada podría construirse bajo las siguientes directrices:

1ª.- a la Administración del Estado correspondería la aprobación de la legislación básica y la aportación de los recursos financieros necesarios para abordarla.

2ª.- a las Comunidades Autónomas, el desarrollo de la legislación del Estado –y en su caso, las normas adicionales de protección- y la planificación territorial del litoral.

3ª.- a los Municipios costeros, la ejecución de los planes, programas y medidas que sean oportunas.

En definitiva, no se requieren grandes reformas normativas para introducir en España el modelo de gestión integrada y sostenible de las zonas costeras sino más bien la imprescindible voluntad política en su aplicación.