

VII

La planificación espacial marina, la interacción tierra-mar y su incidencia sobre las competencias autonómicas

F. Javier Sanz Larruga

1. Introducción

Con toda legitimidad hoy puede hablarse —desde el punto de vista jurídico— de un «derecho del litoral», un derecho relativo a la ordenación de esos espacios —que comprenden tanto la parte terrestre como la marítima— en los que se produce una verdadera «interacción tierra-mar» y donde, en los últimos decenios, se ha experimentado un extraordinario desarrollo socioeconómico, que viene denominándose «economía o crecimiento azul».¹ En una primera fase, el «derecho del litoral» en España tuvo un importante impulso con motivo de la aprobación de la Ley de Costas de 1988 y el comienzo del Estado de las autonomías, con un claro protagonismo de la Administración General del Estado. En una segunda fase, la preocupación por la protección ambiental de las zonas marinas y costeras quedó reflejada en la normativa estatal sobre protección de la biodiversidad y, por influjo de la política ambiental de la Unión Europea (Directiva 2008/56/CE), se plasmó en la vigente Ley 41/2010, de Protección del Medio Marino, y en la posterior aprobación de las estrategias marinas

1. A título de ejemplo, en el ámbito de la Unión Europea y como consecuencia del desarrollo del Pacto Verde Europeo, *vid.* el Informe de la Comisión Europea *Sobre un nuevo enfoque de la economía azul sostenible de la UE. Transformar la economía azul de la UE para un futuro sostenible*, COM (2021) 240 final.

en cada una de las cinco demarcaciones marinas existentes en España. Finalmente, en una tercera fase, también por impulso de la Unión Europea, se dio un paso más en la extensión del «derecho del litoral» hacia el mar con la transposición de la Directiva 2014/89/UE —por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marino—, en virtud del Real Decreto 363/2017.

El objeto de esta aportación se centra en la referida tercera fase del proceso de desarrollo del «derecho del litoral», que todavía está en sus inicios, mientras no se aprueben los planes de ordenación de los espacios marítimos en las respectivas demarcaciones marinas. Pero este análisis se efectúa desde la perspectiva específica de las competencias de las comunidades autónomas y pone de relieve el interesante proceso de descentralización producida en esta materia frente a la inercia histórica de predominio competencial del Estado central. Para tal fin, en la primera parte (apartado II) intentaremos trazar una visión introductoria de la planificación espacial marina y su inserción en el grupo normativo marítimo-costero, y expondremos los retos que existen actualmente en el medio marino para articular los diferentes instrumentos de ordenación y de protección ambiental. En segundo lugar, a lo largo del apartado III, nos centraremos en un concepto vital —la «interacción tierra-mar»— para la cabal aplicación de la gestión integrada del litoral, que, entre otras consecuencias, demanda la estrecha colaboración entre las administraciones territoriales con competencias concurrentes sobre el litoral. Finalmente, sobre la base de los presupuestos teóricos precedentes y teniendo en cuenta la amplia panoplia de competencias de las comunidades autónomas sobre el litoral (tras un tortuoso proceso de su reconocimiento jurisprudencial), tratamos de ofrecer un sistema de planificación espacial marítima —y algunas propuestas concretas— que procure integrar de forma armónica y coordinada las competencias del Estado y de las comunidades autónomas sobre el litoral.

2. La planificación espacial marítima en el marco del grupo normativo marítimo-costero

2.1. La incidencia de la «política marítima integrada» de la Unión Europea y su desarrollo tras el Pacto Verde Europeo

En el conjunto de los elementos normativos que componen el complejo grupo normativo marítimo-costero,² la planificación espacial marítima constituye uno de los instrumentos de más reciente implantación en España y con un gran poder de ordenación de los recursos marinos y de las actividades socioeconómicas marítimas (actividades que se conocen, como ya señalamos, bajo la denominación de «economía azul»).

Como fruto de la «política marítima integrada», promovida por la Unión Europea desde 2007 —que tiene por objeto fomentar el desarrollo sostenible de todas las actividades marítimas y de los países y regiones costeras; mejorar la coordinación de las políticas que afectan a los océanos, mares y costas, e implantar para tal fin instrumentos transversales—, se han desarrollado diversos ámbitos de actuación pública: el «crecimiento azul» (sobre el potencial de la economía azul y las actividades económicas marinas y marítimas sostenibles), la investigación marina y la recogida e integración de datos sobre medio marino, la vigilancia del medio marino (para mantener un entorno marino seguro y protegido para el desarrollo de las actividades económicas), el establecimiento de «estrategias» para la

2. En el caso de España —y por lo que se refiere a la normativa estatal— el «grupo normativo marítimo-costero» está compuesto por los siguientes apartados de normas:

1.º El conjunto de normas que proceden a la regulación de los *espacios marítimo-terrestres y marinos*, integrantes del «dominio público marítimo-terrestre» en sentido amplio, según lo previsto en el art. 132.2 de la Constitución española de 1978:

- Ley 10/1977, de 4 de enero, sobre el Mar Territorial
- Ley 15/1978, de 20 de febrero, sobre la Zona Económica
- Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley de Costas de 1988

2.º Las normas que regulan la *protección del medio ambiente marino*:

- Real Decreto Legislativo 2/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas

- Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad

- Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de Protección del Medio Marino

3.º Las que regulan ciertas *actividades económicas que tienen lugar en los espacios marítimos*:

- Ley 23/1984, de 25 de junio, de Cultivos Marinos
- Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado
- Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante
- Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima

protección y conservación del medio marino (plasmado en la Directiva 2008/56/CE, directiva marco sobre la estrategia marina) y, finalmente, la ya referida planificación del espacio marítimo, cuya base jurídica se encuentra en la Directiva 2014/89/UE, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo.³

Más recientemente, tras la presentación —a finales de 2019— del Pacto Verde Europeo —una de las iniciativas emblemáticas de la nueva presidenta de la Comisión Europea (U. von der Leyen)—, a modo de «hoja de ruta» para dotar la Unión Europea de una economía sostenible y como palanca para la recuperación económica postpandemia, el medio marino y la economía azul han sido objeto de un nuevo impulso en 2021: «transformar la economía azul de la Unión Europea para un futuro sostenible»;⁴ entre las «condiciones para una gobernanza sostenible» que la Comisión Europea propone para llevar a cabo la transición del «crecimiento azul» a una «economía azul sostenible» está, en primer lugar, la «ordenación del espacio marítimo», que se considera como «una herramienta esencial para evitar conflictos entre prioridades políticas y reconciliar la conservación de la naturaleza con el desarrollo económico».⁵

3. Cfr. la Comunicación de la Comisión Europea: *Una política marítima integrada para la UE*, COM (2007) 575, de 10 de octubre de 2007. Sobre la política marítima integrada se ha publicado un gran número de publicaciones, entre las que destacamos los siguientes libros colectivos: Núñez, *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea*, y Carballo, *Retos presentes y futuros de la política marítima integrada de la Unión Europea*.

4. Cfr. el documento de la Comisión de 17 de mayo de 2021: «Sobre un nuevo enfoque de la economía azul sostenible de la UE. Transformar la economía azul de la UE para un futuro sostenible», COM (2021) 240 final. En este documento, ante el doble desafío de la Unión Europea sobre las «transiciones ecológica y digital y hacer que la economía europea sea más justa, más resiliente y más sostenible para las generaciones futuras», se plantea diferentes líneas de trabajo: «alcanzar los objetivos de la neutralidad climática y la contaminación cero», promover la «economía circular y la prevención de residuos», proteger la «biodiversidad» y fomentar la «inversión en la naturaleza», potenciar la «resiliencia costera» antes los efectos del calentamiento global y desarrollar «sistemas alimentarios responsables».

5. *Ibidem*, 17. Recientemente, la misma Comisión Europea publicó un informe sobre «los avances realizados en la aplicación de la Directiva 2014/89/UE, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo» (Bruselas, 3 de mayo de 2022, COM (2022) 185 final), en el que se pone de relieve que la «ordenación del espacio marítimo» es «facilitadora del Pacto Verde Europeo».

2.2. La transposición al ordenamiento español de las directivas sobre estrategia marina de 2008 y sobre la ordenación espacial marítima de 2014: la Ley 41/2010 y el Real Decreto 363/2017

La transposición al ordenamiento jurídico español de la normativa de la Unión Europea resultante de la «política marítima integrada» ha tenido lugar principalmente a través de dos normas jurídicas: la primera, mediante la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de Protección del Medio Marino,⁶ por la que transpone la referida Directiva 2008/56/CE (sobre estrategia marina), y la segunda, en virtud del Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo, que es la norma de transposición de la ya mencionada Directiva 2014/89/UE.⁷

El objetivo fundamental de la Ley 41/2010 es la «adopción de las medidas necesarias para lograr o mantener el buen estado ambiental del medio marino,⁸ a través de su planificación, conservación, protección y mejora» (su art. 1.1). Su ámbito de aplicación abarca «todas las aguas marinas, incluidos el lecho, el subsuelo y los recursos naturales, sometidas a soberanía o jurisdicción española» (art. 2.2) y, por lo tanto, se extiende hasta la zona económica exclusiva.⁹ El instrumento de planificación previsto para lograr los objetivos específicos de la Ley¹⁰ son las «estrategias marinas» —que

6. *Vid. in totum* el libro colectivo: Arana, *et al.*, *La ordenación jurídica del medio marino*; y, más recientemente, el libro colectivo: Sanz, y Ortiz, *Análisis de la protección del medio marino tras una década del enfoque ecosistémico*.

7. Cfr. los estudios que se han publicado al respecto: Menéndez, «La ordenación del espacio marítimo», 23-53; Fuentes, «Avances en la protección y conservación del medio marino español»; Sanz, «La nueva ordenación del espacio marítimo», Menéndez, «La transposición de la Directiva de ordenación del medio marino al derecho interno español», 127-167; y Lobo, «La ordenación del espacio marítimo», 349-385.

8. Sobre la definición del «buen estado ambiental», cfr. el art. 9 de la Ley 41/2010. Para tal fin se desarrollan once descriptores para su determinación.

9. Sin embargo, la ley excluye de su ámbito a las «aguas costeras», «en relación con aquellos aspectos del estado ambiental del medio marino que ya estén regulados en el citado Texto Refundido o en sus desarrollos reglamentarios», aunque, en todo caso, se deben cumplir los objetivos ambientales establecidos en la propia Ley 41/2010 (cfr. su art. 2.3).

10. Según el art. 1.3 de la Ley 41/2010, los objetivos específicos son los siguientes:

a) Proteger y preservar el medio marino, incluyendo su biodiversidad, evitar su deterioro y recuperar los ecosistemas marinos en las zonas que se hayan visto afectados negativamente;
b) Prevenir y reducir los vertidos al medio marino, con miras a eliminar progresivamente la contaminación del medio marino, para velar porque no se produzcan impactos o riesgos graves para la biodiversidad marina, los ecosistemas marinos, la salud humana o los usos permitidos del mar.

han de aprobarse para cada una de las cinco «demarcaciones marinas» en que se divide el medio marino español—. ¹¹ Como dispone el art. 7.1 de la Ley 41/2010, se trata de:

los instrumentos de planificación de cada demarcación marina y constituyen el marco general al que deberán ajustarse necesariamente las diferentes políticas sectoriales y actuaciones administrativas con incidencia en el medio marino de acuerdo con lo establecido en la legislación sectorial correspondiente.

En desarrollo de la Ley 41/2010 se dictó el Real Decreto 1365/2018, de 2 de noviembre, por el que se aprueban las estrategias marinas de las cinco demarcaciones marítimas de España (segundo ciclo, que abarca de 2018 a 2024), que incluye en su anexo los «programas de medidas» para cada una de ellas, con el objetivo previsto en la Directiva sobre estrategia marina de «lograr o mantener un buen estado medioambiental del medio marino a más tardar en el año 2020.» ¹² Este Real Decreto establece algunas pautas para la aplicación coherente de las estrategias marinas: así, por ejemplo, el «intercambio de información con las diferentes administraciones competentes», que promoverá la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar (cfr. su art. 4.2), así como la referencia a la «coordinación y cooperación en la aplicación de las Estrategias Marinas» de su art. 5. ¹³

c) Garantizar que las actividades y usos en el medio marino sean compatibles con la preservación de su biodiversidad.

11. Se trata de las demarcaciones marinas «noratlántica», «sudatlántica», «Estrecho y Alborán», «levantino-balear» y «canaria» (cfr. art. 6 de la Ley 41/2010).

12. El primer ciclo de las estrategias marinas en España comenzó en 2012, con la evaluación del medio marino, la definición de «buen estado ambiental» (BEA) y el establecimiento de los objetivos ambientales. En 2014 se diseñaron los «programas de seguimiento», y en 2015, los «programas de medidas». Las cinco estrategias marinas correspondientes a las demarcaciones noratlántica, sudatlántica, del Estrecho y Alborán, levantino-balear y canaria se aprobaron —incluyendo sus correspondientes programas de medidas— en 2018 por el citado Real Decreto 1365/2018, siguiendo lo estipulado en el artículo 15 de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de Protección del Medio Marino. Las nuevas medidas incluidas en los «programas de medidas» de las estrategias marinas siguen las temáticas relacionadas con los descriptores contenidos en el anexo II de la LPMM.

13. Además de remitirse para tal fin de coordinación a la Comisión Interministerial de Estrategias Marinas (cfr. art. 5.1 del RD 1365/2018), se prevé la función de los cinco comités de seguimiento de la estrategia marina (establecidos por la OM AAA/705/2014) como órganos de cooperación entre las autoridades competentes de la Administración General del Estado y administraciones de las comunidades autónomas (cfr. art. 5.2 del RD 1365/2018); por último, se añade en el art. 5.3 del RD 1365/2018 que «se podrán establecer otros mecanismos de colaboración y cooperación cuando se considere necesario y de ser posible se utilizarán los mecanismos ya existentes, como los Comités de Autoridades Competentes de

De otra parte, el citado Real Decreto 363/2017 establece el «marco para la ordenación del espacio marítimo», y tiene por objeto «fomentar el crecimiento sostenible de las economías marítimas, el desarrollo sostenible de los espacios marinos y el aprovechamiento sostenible de los recursos marinos» (cfr. su art. 1.1). Al igual que las estrategias marinas, su ámbito de aplicación se extiende a «todas las aguas marinas, incluidos el lecho, el subsuelo y los recursos naturales, en las que el Reino de España ejerza soberanía (...) —y— a la plataforma continental española» (cfr. su art. 2.1), excluyendo las aguas costeras y zonas de servicio de los puertos.

La «ordenación del espacio marítimo», tal como lo define el art. 3.b) del citado Real Decreto, es «el proceso mediante el cual las autoridades competentes analizan y organizan las actividades humanas en las zonas marinas con el fin de alcanzar objetivos ecológicos, económicos y sociales». Por consiguiente, a diferencia de las estrategias marinas —que solo persiguen objetivos ambientales (el «buen estado ambiental del medio marino»)—, con esta ordenación se trata de promover no solo la sostenibilidad ambiental, sino la sostenibilidad social y económica de las actividades que inciden sobre el medio marino.¹⁴ Sin embargo, como el caso de las estrategias marinas para la protección del medio marino, para el logro de los objetivos de la ordenación espacial marina en cada una de las cinco demarcaciones marinas españolas habrá de aprobarse el correspondiente «plan de ordenación de espacio marítimo», donde se «establecerá la distribución espacial y temporal de las correspondientes actividades y usos, existentes

las Demarcaciones Demográficas, el Comité de Espacios Naturales Protegidos o el Comité de Flora y Fauna Silvestres».

14. Conforme al art. 5 del Real Decreto 363/2017, sus objetivos específicos —que han de lograrse a través de los correspondientes planes de ordenación del espacio marítimo de cada demarcación marina— son los siguientes:

a) Establecerán los objetivos específicos de ordenación en cada demarcación marina, teniendo en cuenta los objetivos ambientales de las estrategias marinas y los objetivos de la planificación sectorial.

b) Tendrán en cuenta aspectos económicos, sociales y medioambientales para apoyar el desarrollo y el crecimiento sostenibles en los sectores marítimos, aplicando un enfoque ecosistémico, que promoverá la coexistencia de las actividades y usos pertinentes y el reparto socialmente equitativo del acceso a los usos.

c) Contribuirán al desarrollo sostenible de los sectores marítimos, entre otros, la pesca, la acuicultura, el turismo, el patrimonio histórico, el transporte marítimo, y los aprovechamientos energéticos y de materias primas en el mar, sin menoscabo de la conservación, protección y mejora del medio ambiente marino, incluida la resiliencia a los efectos del cambio climático.

y futuros, de las aguas marinas españolas» (cfr. su art. 10,1).¹⁵ Los referidos planes de ordenación del espacio marítimo todavía siguen pendientes de aprobación, pese a haberse superado con creces el plazo previsto por la Directiva 2014/89/UE para su transposición (31 de marzo de 2021).¹⁶

2.3. La articulación entre las estrategias marinas y los planes de ordenación del espacio marítimo. ¿Exclusión de las aguas costeras?

Analizando comparativamente las estrategias marinas ya vigentes y los futuros planes de ordenación espacial marítima, la doctrina se ha planteado el problema de su articulación.¹⁷ Siguiendo a Menéndez Rexach, se pueden resumir las siguientes conclusiones:

15. Entre las actividades y usos e intereses posibles que deben tenerse en cuenta en los planes de ordenación del espacio marítimo de cada demarcación se recogen —en el art. 10.2 del citado RD— los siguientes:

- a) las zonas de acuicultura;
- b) las zonas de pesca;
- c) las instalaciones e infraestructuras para la prospección, explotación y extracción de petróleo, gas y otros recursos energéticos, minerales y áridos minerales, y la producción de energía procedente de fuentes renovables;
- d) las rutas de transporte marítimo y el tráfico marítimo;
- e) las zonas de vertido en el mar;
- f) los distintos tipos de zonas definidas en la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional, así como las zonas marinas utilizadas para el desarrollo de ejercicios de las Fuerzas Armadas;
- g) los espacios protegidos, los lugares y hábitats que merezcan especial atención por su alto valor ambiental y las especies protegidas, en especial los disponibles en el Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad;
- h) las zonas de extracción de materias primas;
- i) la investigación científica;
- j) los tendidos de cables y de tuberías submarinos;
- k) las actividades turísticas, recreativas, culturales y deportivas;
- l) el patrimonio cultural submarino;
- m) los elementos de entre los listados u otros adicionales que deban formar parte de la infraestructura verde del artículo 15 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

16. Justo cuando escribimos estas páginas acaba de publicarse la Resolución de 2 de diciembre de 2022 de Dirección General de Calidad y Evaluación del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, por la que se formula la declaración ambiental estratégica de los «planes de ordenación del espacio marítimo» (BOE n.º 301, de 16 de diciembre de 2022).

17. Cfr. el ya citado trabajo de Menéndez, «La transposición de la Directiva de ordenación del medio marino al derecho interno español». También el trabajo de Rodríguez-Chaves, «Las estrategias marinas y los planes de ordenación del espacio marítimo». Más reciente-

- 1.º Las «Estrategias Marinas no son parte de los Planes de Ordenación sino una pieza autónoma de ordenación, previa al Plan de Ordenación y que lo vincula en cuanto a los objetivos ambientales».18
- 2.º Las «Estrategias Marinas son vinculantes para las Administraciones Públicas, mientras que los Planes de Ordenación no lo son».19
- 3.º Los planes de ordenación deberán contener «la distribución espacial y temporal de las correspondientes actividades y usos, existentes y futuros, de las aguas marinas españolas» (art. 10.2 del RD) y, por lo tanto, «se limitarán a inventariar dichas actividades y usos, así como a establecer una “zonificación mínima y orientativa”, sin poder modificar las estrategias marinas ya aprobadas».20
- 4.º El «ámbito espacial de las Estrategias Marinas y de los planes de ordenación es el mismo, pero su objeto y contenido difieren. Las estrategias marinas tienen por objeto la protección ambiental del medio marino, mientras que el de los planes de ordenación sería el inventario de los usos actuales y potenciales y también su coordinación».21

En definitiva, cabe concluir como el repetido autor sobre la primacía y mayor vinculatoriedad de las estrategias marinas, si bien desde la perspectiva de la protección ambiental del medio marino, sobre los planes de ordenación de los espacios marítimos, que vienen a establecer una «zonificación mínima y orientativa» de usos y actividades, pero que, en posteriores etapas de planificación, pueden llegar a adquirir una mayor importancia y densidad normativa.

Otra cuestión muy relevante en la articulación de los medios de ordenación marinos comentados es la relativa a la exclusión de las aguas cos-

mente, en su prólogo a la obra colectiva de Sanz, y Ortiz, *Análisis de la protección del medio marino tras una década del enfoque ecosistémico*, 25, señala que, cuando se aprueben los planes de ordenación de los espacios marítimos de cada una de las cinco demarcaciones marítimas españolas, estas «contarán por primera vez con una ordenación de conjunto mediante las estrategias marinas y los planes de ordenación. Es evidente que ambos instrumentos de ordenación se solapan, lo que plantea el problema de su articulación».

18. Menéndez, «La transposición de la Directiva de ordenación del medio marino al Derecho interno español», 164. El Dictamen del Consejo de Estado sobre el proyecto del Real Decreto 363/2017, incidió en el significado de ambos instrumentos de ordenación: «la planificación espacial marina afecta a los usos y no al estado ambiental (que forma parte de las estrategias mismas)».

19. *Ibidem*, 165.

20. *Ibidem*, 166.

21. *Vid.* su prólogo a la obra colectiva de Sanz, y Ortiz, *Análisis de la protección del medio marino tras una década del enfoque ecosistémico*, 26.

teras²² por parte tanto de la Ley 41/2010 como del Real Decreto 363/2017. En efecto:

1.º El art. 2.2 de la Ley 41/2010 dispone que:

el Título II (sobre regulación de las Estrategias Marinas) no será de aplicación a las aguas costeras definidas en el artículo 16 bis del Texto Refundido de la Ley de Aguas (...), en relación con aquellos aspectos del estado ambiental del medio marino que ya estén regulados en el citado Texto Refundido o en sus desarrollos reglamentarios, debiéndose cumplir, en todo caso, los objetivos ambientales establecidos en virtud de la presente ley y en las estrategias marinas que se aprueben en aplicación de la misma.

2.º El art. 2.2 del Real Decreto 363/2017 dispone, al regular su ámbito de aplicación, que:

no se aplicará (...) c) A las aguas costeras, a partes de las mismas que sean objeto de medidas de ordenación del territorio y urbanismo, ni a las aguas de zona de servicio de los puertos, a condición de que así se establezca en los planes de ordenación del espacio marítimo.²³

Por consiguiente, todo parece indicar que las aguas costeras están excluidas —salvo que, como luego veremos, haya lugar a especiales interacciones tierra-mar— del ámbito de las estrategias marinas y de los planes de ordenación de espacios marítimos. Como señala Menéndez Rexach comentando esta cuestión, la referida exclusión de las aguas costeras (respecto de los planes de ordenación) «no es absoluta, sino condicionada a que esas aguas estén comprendidas en el ámbito de los instrumentos de ordenación del espacio terrestre».²⁴ En nuestra opinión, esta exclusión habilita que sean

22. Son definidas en el art. 16 bis.1 del Texto Refundido de la Ley de Aguas (aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio) como «las aguas superficiales situadas hacia tierra desde una línea cuya totalidad de puntos se encuentra a una distancia de una milla náutica mar adentro desde el punto más próximo de la línea de base que sirve para medir la anchura de las aguas territoriales y que se extienden, en su caso, hasta el límite exterior de las aguas de transición».

23. Esta exclusión es coherente con la propia regulación del art. 2.1 de la Directiva 2014/89/UE, que establece, al regular también su ámbito de aplicación: «No se aplicará a las aguas costeras ni a partes de las mismas objeto de medidas de ordenación territorial en un Estado miembro, a condición de que así se comunique en los planes de ordenación marítima.»

24. *Vid.* el prólogo a la obra colectiva de Sanz, y Ortiz, *Análisis de la protección del medio marino tras una década del enfoque ecosistémico*, 26. El mismo autor recuerda que el preámbulo de la Directiva 2014/89/UE dice claramente que: «no debe aplicarse a las aguas costeras si

las propias comunidades autónomas litorales las que puedan ordenar sus espacios marítimos adyacentes, como, de hecho, así ha venido ocurriendo desde hace tiempo²⁵ y como se está consolidando en normas recientes, como la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias —en cuyo art. 4 (ámbito espacial) «comprende el archipiélago canario, integrado por el mar y las siete islas»—, o normas autonómicas como la Ley catalana 8/2020, de 30 de julio, de Protección y Ordenación del Litoral —que incluye en su ámbito de aplicación su «ámbito marino del litoral catalán» (art. 6.1) —, citada por el propio Menéndez Rexach.²⁶ Por todo lo anterior, pensamos que hay suficientes argumentos jurídicos —pero también técnicos— para fundamentar las competencias autonómicas para la propia ordenación de sus espacios marítimos en coordinación con las competencias del Estado, como vamos a tratar en los siguientes apartados de este trabajo.

3. La clave de la interacción tierra-mar en la gestión integrada del litoral

3.1. La consideración de la interacción tierra-mar como clave en la gestión del litoral

Aunque no existe una definición única de la «interacción tierra-mar», siguiendo a la Comisión Oceanográfica Intergubernamental de la UNESCO: «Las interacciones tierra-mar implican interconexiones complejas y en constante evolución entre actividades socioeconómicas, tanto en el mar como en tierra, y procesos naturales que tienen lugar en la interfaz

los Estados miembros aplican a dichas aguas o a partes de las mismas medidas de ordenación del espacio terrestre» (considerando 17).

25. Cfr. el Decreto 43/2007, de 13 de marzo, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco, y en particular, su art. 2, sobre el «ámbito de ordenación», que comprende no sólo el «margen costero» y los «márgenes de las rías», sino también el «medio marino: medio submareal delimitado por una franja de anchura variable comprendida entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial y la isobata de 50 m».

26. Vid. el prólogo a la obra colectiva de Sanz, y Ortiz, *Análisis de la protección del medio marino tras una década del enfoque ecosistémico*. Este autor defiende una concepción amplia de litoral, que incluye no sólo una parte terrestre —conforme a la extendida doctrina del Tribunal Constitucional español de que «la ordenación del territorio (litoral incluido) no se extiende al mar, lo que impide la existencia de instrumentos de ordenación del espacio terrestre que incluyan las aguas costeras—, sino también una parte marítima.

tierra-mar». ²⁷ En esta definición pueden distinguirse los cuatro elementos siguientes:

- 1.º las interacciones socioecológicas;
- 2.º los marcos de gobernanza pertinentes;
- 3.º los procesos de gobernanza interrelacionados; y
- 4.º los conocimientos y métodos necesarios para tratarlos.

En la interacción tierra-mar cabe distinguir dos tipos de procesos: por una parte, ¿de qué manera los procesos terrestres pueden afectar a los mares y océanos? —así, por ejemplo, los contaminantes provenientes de la agricultura o las aguas residuales que se vierten sobre las aguas continentales y acaban desembocando en el mar o las actividades portuarias—; y, de otra parte, ¿de qué manera el océano y los mares pueden afectar a las zonas terrestres? —como es el caso de la contaminación procedente de los accidentes marítimos o los efectos del cambio climático sobre las costas (eventos extremos, erosión costera, etc.).

En atención a lo anterior, resulta de gran importancia tener en cuenta la interacción tierra-mar, tanto en la planificación espacial marina como en la gestión integrada de las zonas costeras. ²⁸ Así, primero:

el análisis de las interacciones tierra-mar tiene por objetivo informar al proceso de «planificación espacial marina» mediante la identificación de los elementos clave que vinculan los componentes terrestres y marinos de la costa y que se deben tener en cuenta para planificar el espacio marino, es decir, los problemas de interacción tierra-mar que deban abordarse y las oportunidades que puedan aprovecharse (...). ²⁹

27. Cfr. el documento elaborado por la citada Comisión del UNESCO: «Interacción tierra-mar», disponible en la siguiente dirección de internet: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pfo000374779_spa.

28. En la definición que sobre «gestión integrada de las zonas costeras» ofrece el Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo (de 21 de enero de 2008), se hace referencia a la interacción:

un proceso dinámico de gestión y utilización sostenibles de las zonas costeras, teniendo en cuenta simultáneamente la fragilidad de los ecosistemas y paisajes costeros, la diversidad de las actividades y los usos, sus interacciones, la orientación marítima de determinados usos y determinadas actividades, así como sus repercusiones a la vez sobre la parte marina y la parte terrestre. (art. 2, f)

Sobre la importancia de este Protocolo y sus consecuencias para con la necesaria coordinación administrativa que precisó promover entre las administraciones territoriales competentes, cfr. el trabajo de Galera, «La interacción tierra-mar en los regímenes de tutela del ecosistema marino», 1437-1438.

29. Documento de la UNESCO: *Interacción tierra-mar*, cit.

Y en segundo lugar:

reconciliando el desarrollo y buen estado ecológico de los recursos, y considerando los interrogantes ambientales, económicos y sociales, la gestión integrada de las zonas costeras y la planificación espacial marítima son instrumentos privilegiados para el desarrollo sostenible de las zonas costeras y marinas. Por lo tanto, constituyen dos mecanismos a través de los cuales se puede abordar la interacción tierra-mar.³⁰

Sobre la importancia de la necesidad de tener en cuenta la interacción tierra-mar en la «gobernanza costera», es muy expresivo el Informe elaborado por el Panel Internacional de Recursos del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), titulado *La gestión de los recursos costeros. Consecuencias para una economía azul sostenible* (2021).³¹ Relativo al objetivo 14 de la Agenda 2030 («conservar y utilizar los océanos, los mares y los recursos marinos»), este informe describe cómo afectan las actividades desarrolladas en este ámbito sobre los recursos costeros, teniendo en cuenta las interacciones tierra-mar y las múltiples escalas espaciales. Todo ello, para destacar la necesidad de una gobernanza holística en correlación con las mutuas conexiones entre las actividades terrestres y los recursos costeros, ofrecer prácticas de gobernanza para reducir y mitigar el impacto de las actividades desde tierra sobre los recursos costeros, y apoyar la transición hacia una economía azul sostenible. En relación con este tema, destacamos las siguientes ideas:

1.º Entre los desafíos principales que tiene por delante la gobernanza costera está el de la «división física»: «la tierra y el mar a menudo se rigen por separado para muchos sectores».

2.º Entre las recomendaciones políticas que ofrece para fortalecer y mejorar los marcos de gobernanza existentes incluye los siguientes:

30. *Ibidem*. El documento señala que existen muchas similitudes entre la gestión integrada de las zonas costeras y la planificación espacial marítima: el enfoque ecosistémico, la interacción tierra-mar, el enfoque integrado (multisectorial), el uso y la gestión sostenibles, y la participación de las partes interesadas. Aunque añade que en la práctica: «Se observan similitudes, diferencias y solapamientos entre ambos procesos según los marcos institucionales, las políticas y normas públicas, así como en aspectos culturales y la geografía de cada país.»

31. Documento disponible en la página web del UNEP:
https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/36328/GCR_ESSP.pdf.

- Se necesita mejorar los instrumentos de coordinación para superar la fragmentación de la gobernanza entre sectores y entre acuerdos de gobernanza tierra-mar.
- Deben formularse y difundirse programas de desarrollo de las capacidades profesionales para la gobernanza de la tierra y el mar.

3.º Y, de cara a futuros enfoques de gobernanza costera, recomienda, entre otros, los siguientes:

- La gobernanza costera debe centrarse en las conexiones entre las múltiples actividades terrestres y los recursos costeros, y no debe estar restringida por límites arbitrarios.
- Se necesita un nuevo marco regulatorio para garantizar la reducción de los impactos de las actividades terrestres en los recursos costeros.
- La salvaguardia del capital natural en tierra y en el mar es un principio unificador.
- Se debe construir una comunidad de partes interesadas que refleje las conexiones entre las actividades terrestres y los recursos costeros.
- El seguimiento y la evaluación deben centrarse en las fuentes de impacto.
- Se requiere una herramienta de apoyo a la toma de decisiones para respaldar los enfoques de gobernanza tierra-mar centrados en las fuentes de impacto.

Aunque el informe está planteado a nivel mundial, puede comprobarse que muchas veces coinciden los problemas y retos que tiene por delante la gobernanza costera: la importancia de tener en cuenta la interacción tierra-mar, la necesidad de una coordinación interadministrativa —e incluso internacional—, la mejora de los instrumentos regulatorios, la relevancia de los mecanismos de prevención ambiental y la identificación de las fuentes de impacto ambiental, la participación de los actores sociales implicados, etc. Nada nuevo bajo el sol. Sin embargo, el enfoque de gestión integrada que rezuma todo el informe es muy aprovechable para los operadores jurídicos y administrativos del litoral; y, por supuesto, también para la gestión costera en España.³²

32. Desde una perspectiva jurídica, cfr. el trabajo de Galera, «La interacción tierra-mar en los regímenes de tutela del ecosistema marino», 1431-1466.

3.2. La plasmación de la necesaria consideración de la interacción tierra-mar en la normativa vigente. Su manifestación en los borradores de planes de ordenación espacial marítima

Por lo que se refiere a la normativa, la referencia a la «interacción tierra-mar» es particularmente significativa —por su reiteración— en la regulación de la ordenación espacial marina, tanto en lo relativo a la Directiva 2014/89/UE³³ como en su norma de transposición en España, es decir, el Real Decreto 363/2017. Limitándonos al contenido de este, señalamos dichas referencias:

1.º A modo de fundamentación y justificación del criterio de la interacción tierra-mar, el preámbulo del Real Decreto señala lo siguiente:

Las actividades marinas y costeras están con frecuencia estrechamente relacionadas entre sí. A fin de promover el aprovechamiento sostenible del espacio marítimo, la *ordenación del espacio marítimo debe tener en cuenta las interacciones entre tierra y mar*. Por tal motivo, la ordenación del espacio marítimo puede desempeñar un papel muy útil a la hora de determinar las orientaciones relativas a la gestión sostenible e integrada de las actividades humanas en el mar y

33. En particular, cfr. sus considerandos (9), (16), (18) y sus arts. 1.2; 4.2 y 5; 6.2.a); 7; y 8.2. Debe destacarse, el contenido del art. 7.1: «A fin de tener en cuenta las interacciones entre tierra y mar (...), de no formar parte del proceso de ordenación del espacio marítimo como tal, los Estados miembros podrán recurrir a otros procesos formales o informales, como la gestión integrada de las costas. El resultado quedará plasmado por los Estados miembros en sus planes de ordenación marítima». Por otra parte, en el Informe de la Comisión de 3 de mayo de 2022 (COM (2022) 185 final), sobre los avances realizados en la aplicación de la Directiva 2014/89/UE, se señala que «el proceso de gestión integrada (formal o informal) de las costas puede apoyar la elaboración de los planes» y se añade que:

La mayoría de los Estados miembros con planes mencionaron las interacciones entre tierra y mar. La mayoría de los Estados miembros dedicaron un capítulo o informe a las interacciones entre tierra y mar, y proporcionaron un análisis detallado de las interacciones que no se limitaba a la defensa costera. Algunos Estados miembros también tuvieron en cuenta la coherencia política con la Directiva marco sobre la estrategia marina, la Directiva marco sobre el agua (DMA), la legislación sobre nitratos y otra legislación pertinente en el contexto de la interacción entre tierra y mar.

A nivel de la Unión Europea, existe una «plataforma sobre la planificación espacial marítima», cuya web contiene mucha información de interés sobre el tema de interacción tierra-mar:

<https://maritime-spatial-planning.ec.europa.eu/faq/land-sea-interactions-msp>.

Además, para este tema es útil la publicación promovida por esta plataforma titulada: *Land Sea Interactions in Maritime Spatial Planning*, cuyo texto puede consultarse en la siguiente dirección de internet:

<https://maritime-spatial-planning.ec.europa.eu/practices/land-sea-interactions-maritime-spatial-planning>.

en el litoral, la conservación del entorno vital, la fragilidad de los ecosistemas costeros, la erosión y los factores sociales y económicos. La ordenación del espacio marítimo debe aspirar a integrar la dimensión marítima de algunas actividades o usos costeros y sus efectos y permitir finalmente una visión integrada y estratégica.³⁴

2.º Al determinar el objeto del Real Decreto, dispone que: «el presente marco dispone la determinación y aplicación de una ordenación del espacio marítimo con el fin de contribuir a los objetivos que se indican en el artículo 5 de este Real Decreto, *teniendo en cuenta las interacciones entre tierra y mar* y la mejora de la cooperación transfronteriza» (art. 1.2).³⁵

3.º En el apartado de definiciones, se contiene la relativa a las «interacciones entre tierra y mar»: «los efectos que las actividades humanas en tierra pueden tener sobre el espacio marítimo y las actividades marítimas pueden tener en el territorio» (art. 3.f).

4.º En el apartado sobre «determinación y aplicación de la ordenación del espacio marítimo» se dice que: «En la elaboración de los planes de ordenación del espacio marítimo *se tendrán en cuenta las interacciones entre tierra y mar*. A fin de tener en cuenta las interacciones entre tierra y mar, se podrá recurrir a otros instrumentos para definir esa interacción» (art. 4.2).³⁶

5.º Al regular los requisitos aplicables a los planes de ordenación del espacio marítimo, con el fin de «contribuir a los objetivos» —previstos en el art. 5—, se recoge en primer lugar el relativo a la necesidad de «tener en cuenta las interacciones entre tierra y mar» (art. 6.a).

6.º Y, por último, en cuanto al «contenido de los planes», en los que, según el art. 10.1, «se establecerá la distribución espacial y temporal de las correspondientes actividades y usos, existentes y futuros, de las aguas marinas españolas», para tal fin, «se tendrán en cuenta las interacciones pertinentes de las actividades y usos» (art. 10.2).

Tras este repaso del texto del Real Decreto 363/2017 —que sigue fielmente el contenido de la Directiva 2014/89/UE—, resulta claro que la ordenación espacial marítima ha de desarrollarse teniendo en cuenta las interacciones entre tierra y mar, y esto pasa necesariamente por una coor-

34. La cursiva es nuestra.

35. La cursiva es nuestra.

36. La cursiva es nuestra. Además, en el apartado 5 de este art. 4 se establece que: Al determinar la ordenación del espacio marítimo, se tendrán debidamente en cuenta las peculiaridades de las demarcaciones marinas, las actividades y usos existentes y futuros pertinentes y sus repercusiones en el medio ambiente, y en especial sobre las especies y espacios protegidos, y los recursos, *teniendo también en cuenta las interacciones entre tierra y mar*.

dinación y colaboración de las administraciones territoriales que tienen competencias concurrentes sobre el litoral, tanto en su parte terrestre como en la marina. Como dice el preámbulo: para «la gestión sostenible e integrada de las actividades humanas en el mar y en el litoral».

Por lo que se refiere a los «planes de ordenación espacial marítima», si bien en el momento actual no se han aprobado definitivamente, a partir de los documentos provisionales disponibles en la página web de Ministerio de Transición Ecológica y el Reto Demográfico pueden avanzarse algunas ideas sobre cómo han considerado el tema de la interacción entre la tierra y mar que venimos estudiando.³⁷ Del documento provisional sobre los planes de ordenación espacial marítima que es común a las cinco demarcaciones marinas, pueden sintetizarse las siguientes ideas:

1.º Dentro del bloque I, sobre «contenido y ámbito de aplicación» de los planes de ordenación del espacio marítimo, al tratar de la metodología utilizada en su elaboración se distinguen tres fases: el primero, para el «establecimiento de los principios orientadores y los objetivos de ordenación»; el segundo, sobre el «diagnóstico de la situación actual»; el tercero, el estudio de las «interacciones tierra y mar», y el cuarto, la «ordenación del espacio marítimo». En este bloque I, además de definir el concepto de interacciones tierra-mar —citando la regulación de la Directiva 2014/89/CE, el Real Decreto 363/2017 y el Protocolo de Gestión de Zonas Costeras del Mediterráneo—, alude a las funciones que debe desempeñar la Dirección General de la Costa y del Mar en su tarea de «coordinación de la aplicación en España de la gestión integrada de las zonas costeras»; además, para tal fin, se refiere a los instrumentos estatales y autonómicos desarrollados para la gestión integral de la costa española.³⁸

37. *Vid.* la página web del Ministerio de Transición Ecológica sobre la ordenación del espacio marítimo: <https://www.miteco.gob.es/es/costas/temas/proteccion-medio-marino/ordenacion-del-espacio-maritimo/default.aspx>.

Están disponibles: el proyecto de real decreto de aprobación de los planes, la parte de los planes común a las cinco demarcaciones marinas (bloque I, sobre «Contexto y ámbito de aplicación»; bloque II, sobre «Principios orientadores y objetivos de ordenación»; bloque IV, sobre «Ordenación del espacio marítimo», y bloque V, sobre «Aplicación, evaluación y seguimiento de los planes; y la representación cartográfica del ámbito de aplicación y zonificación de los planes») y la parte específica de cada una de las demarcaciones en el bloque III, relativo al «diagnóstico». En cuanto a la evaluación ambiental estratégica de los planes, ya comentamos al comienzo que acaba de ser publicada la Resolución de 2 de diciembre de 2022 de Dirección General de Calidad y Evaluación del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico por la que se formula la declaración ambiental estratégica.

38. *Vid.* documento común a los planes citado, 19 y 20.

2.º También dentro del bloque I, se recoge un «esquema de interacciones tierra-mar de los planes de ordenación del espacio marítimo»,³⁹ que debe tener en cuenta los siguientes aspectos:

a) Interacciones debidas a procesos naturales entre la tierra y el mar (por ejemplo, contaminación del agua, erosión del litoral, etc.).

b) Interacciones entre usos y actividades, en que pueden darse conflictos entre actividades (por ejemplo, entre el turismo costero y las instalaciones de energía eólica *offshore*) o de interdependencia (por ejemplo, la interacción entre la navegación y las infraestructuras portuarias).

c) Interacciones entre procesos de planificación que se desarrollan en tierra y en el mar, de manera que «el conjunto de planes que inciden sobre el complejo tierra-mar debería mantener una coherencia, de modo que los planes de ordenación del espacio marítimo no sean contradictorios con herramientas de planificación del litoral, o planes hidrológicos y estrategias marinas».

En este proceso, deben identificarse en cada demarcación los temas que implican dicha interacción tierra-mar y, para ello, debe contarse con todas las herramientas disponibles (por parte tanto del Estado como de las comunidades autónomas) y, al final, deberá tratarse de la integración de los supuestos concretos de interacción tierra-mar en la ordenación, para lo cual se aplicarán los criterios y medidas de ordenación correspondientes.⁴⁰

3.º En el bloque IV, relativo a la «ordenación del espacio marítimo», se recogen los «criterios para la integración de las interacciones tierra-mar» que pueden contribuir a mejorar la coexistencia de los usos y actividades en la interfaz tierra-mar y que complementan lo establecido por otras herramientas de planificación previas; así, por ejemplo, en relación con la calidad de las aguas, con el posible impacto de las infraestructuras portuarias sobre la dinámica litoral, sobre las posibles afecciones al paisaje marino y costero, sobre los bienes de interés cultural cercanos a la costa, etc.⁴¹

A título de ejemplo, por lo que se refiere al documento del bloque III sobre el «diagnóstico» que se ha efectuado de forma diferenciada en cada una de las cinco demarcaciones marinas, con relación a la «demarcación marina noratlántica»;⁴² tras haber expuesto sus «rasgos y características principales» (apartado 1); los «sectores marítimos, usos y actividades: si-

39. *Ibidem*, 21.

40. *Ibidem*, 22 sobre las «fases de la integración de las interacciones tierra-mar».

41. *Ibidem*, 112.

42. Sobre el documento provisional relativo al «diagnóstico» (bloque III) de la demarcación marina noratlántica, está disponible en la página web:

tuación y distribución espacial» (apartado 2); las «limitaciones actuales de determinados usos y actividades derivados de la normativa sectorial o de los planes de gestión de los espacios marinos protegidos» (apartado 3), y la «distribución espacial de los posibles usos y actividades futuros» (apartado 4), se desarrollan en el apartado 5.º las «interacciones tierra-mar». En este apartado se distinguen, a su vez, cuatro temas: contaminación, infraestructuras, paisaje y cambio climático.⁴³ Por último, en el apartado 6.º se efectúa el «análisis de las interacciones entre usos y actividades como paso previo a la ordenación» y, más concretamente, las interacciones promovidas por la «eólica marina comercial», la «actividad portuaria», la «acuicultura marina», los «yacimientos de arena destinados a protección costera», y los «fondeos de embarcaciones deportivas» con otros usos y actividades.⁴⁴ Según el documento que analizamos:

El análisis de interacciones entre usos marítimos permite ilustrar que muchos de ellos pueden —o podrían, previa acomodación— ser compatibles y, por lo tanto, coexistentes. En algunos casos, ciertas actividades podrían incluso ser facilitadoras del desarrollo de otras. Cabe destacar, en cualquier caso, que no es el fin del análisis que se presenta a continuación el anticipar la (in) compatibilidad entre los diferentes usos y actividades en el ámbito marítimo de la demarcación noratlántica, sino el de identificar aquellas zonas donde existe solape entre ellos, para poder así definir en los planes de ordenación del espacio marítimo los criterios necesarios que permitan una coexistencia ordenada y sostenible.⁴⁵

https://www.miteco.gob.es/es/costas/temas/proteccion-medio-marino/anexoior_r_tcm30-528998.pdf.

43. *Ibídem*, 185 y ss. En este apartado se distinguen dos grandes grupos de temas de interacciones: seis temas «mar-tierra» y siete temas «tierra-mar».

44. En la página 371 del documento se hace constatar que, tras el análisis correspondiente y el proceso participativo, sobresalen en la demarcación noratlántica ciertas interacciones:

- Extracciones de áridos para actuaciones orientadas a la protección costera.
- Patrimonio cultural subacuático.
- Energías renovables: en particular, la energía eólica marina o eólica *offshore*.
- Actividad portuaria: previsión de ampliaciones de las aguas de servicio que, en ocasiones, pueden incluir la construcción de nuevas infraestructuras, y zonas de vertido de material dragado.
- Acuicultura marina *offshore*.
- Fondeo de embarcaciones recreativas.

45. *Ibídem*, 371.

Se puede concluir de todo lo dicho que, para ordenar adecuadamente los espacios marítimos sobre los que inciden inevitablemente unas u otras interacciones entre tierra y mar (dependiendo de las diferentes demarcaciones marinas), es imprescindible contar con los instrumentos de ordenación territorial y litoral promovidos por las comunidades autónomas. Pero, a nuestro juicio, la coordinación y colaboración que se precisan para una verdadera gestión integrada de las zonas costeras en España no se reflejan adecuadamente en el Real Decreto 363/2017. Por tal motivo, es preciso proceder a una nueva planificación espacial marítima integrada entre el Estado y las comunidades autónomas, a la que dedicamos el siguiente apartado.

4. Hacia una planificación espacial marítima integrada entre el Estado y las comunidades autónomas

4.1. Las competencias de las comunidades autónomas sobre el medio marino

La cuestión sobre las competencias autonómicas sobre el medio marino constituye un tema que ha dado lugar a una copiosa jurisprudencia del Tribunal Constitucional y a un considerable debate doctrinal.⁴⁶

De forma necesariamente sumaria, cabe señalar que, a partir de la declaración demanial del art. 132.2 de la Constitución española —por la que se establece 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 de la plataforma continental»—, se ha producido una controversia jurídica sobre el posible alcance de las competencias sobre dichos espacios de los entes subestatales. Una controversia que se ha ido enriqueciendo en la medida de la progresiva concienciación política y social sobre la importancia económica de estos espacios marino-costeros, por la asunción —en virtud de los estatutos de autonomía— de competencias de las comunidades autónomas en los mismos y, finalmente, por

46. Desde el punto de vista de la doctrina destacamos los siguientes trabajos: González, «Las aguas bajo soberanía o jurisdicción del Estado español y las competencias de las Comunidades Autónomas», 51-76; Nogueira, «Aspectos relativos a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas litorales»; García, y Sanz, «La distribución de competencias en el medio marino», 279-332; Zamorano, «La ordenación del espacio litoral y las competencias autonómicas y locales en el mar territorial», 187-247.

la creciente preocupación de su protección ambiental. Y todo esto, acompañado de la fuerte inercia histórica del protagonismo del Estado en su gestión, de una acendrada concepción patrimonialista del dominio público.

Sobre la base de una de las primeras sentencias del Tribunal Constitucional —que afirma que «la condición de dominio público no es un criterio utilizado en nuestra Constitución para delimitar competencias» y que no puede considerarse como «una zona exenta de competencias de los diversos entes públicos que las ostentan» (cfr. STC 77/1984, FJ 3.º)—⁴⁷, se han sucedido otros pronunciamientos del Alto Tribunal sobre este tema. Una doctrina —continuista con una jurisprudencia preconstitucional del Tribunal Supremo acerca del reconocimiento de las competencias municipales sobre las zonas marítimo-terrestres y portuarias— en la que ha dominado el «principio de territorialidad» de las competencias autonómicas; es decir, que limita su ámbito de actuación a la zona terrestre de su jurisdicción o, lo que es equivalente, que el mar no forma parte del territorio autonómico (cfr. por ejemplo, la STC 38/2002), aunque, posteriormente, ha ido presentando algunas quiebras.

En efecto, primero, con relación a las «aguas interiores», algunas sentencias del Tribunal Constitucional declaran de forma implícita la posibilidad de la extensión de las competencias autonómicas sobre estas (por ejemplo, STC 36/1994, sobre la Ley 3/1987, de Protección y Armonización de los Usos del Mar Menor de Murcia, o STC 102/1995, sobre la Ley estatal 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres). De otra parte, por lo que se refiere al mar territorial, el Alto Tribunal en su STC 38/2002 (sobre el asunto del Parque Natural de Cabo de Gata - Níjar) reconoce que «en el mar territorial excepcionalmente pueden llegar a ejercerse competencias autonómicas» y que ello dependerá «bien de un explícito reconocimiento estatutario (...) bien en la naturaleza de las competencias tal como resulta de bloque de constitucionalidad» (FJ 6.º).⁴⁸

Por otra parte, la interpretación constitucional del alcance de las competencias en materia de medio ambiente —con una evidente vinculación con los bienes y recursos naturales del medio marino y costero—, en el

47. Con posterioridad, tras un intento de reforma del art. 114 de la Ley de Costas de 1988 con el objetivo de cerrar el paso a la interpretación de extensión de las competencias autonómicas sobre ordenación del litoral a las aguas interiores y el mar territorial, el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad de tal intento (STC 162/2021).

48. En esta sentencia se recogen referencias a otras SSTC de reconocimiento de competencias autonómicas sobre el medio marino, con relación a la acuicultura (STC 103/1989), a la ordenación del sector pesquero (STC 158/1986) y al marisqueo (STC 9/2001).

juego de la legislación básica estatal y el desarrollo autonómico (normas adicionales de protección), abre muchas posibilidades de concurrencia de las comunidades autónomas en la tarea común para la preservación y protección del medio marino (cfr. STC 102/1995). Y, en esta dirección, el criterio de la «continuidad ecológica» de los ecosistemas marinos con los espacios naturales terrestres atribuye a las comunidades autónomas una posición relevante.

Más recientemente, la aprobación de los estatutos de «segunda generación» (Cataluña, Andalucía, Islas Baleares, Islas Canarias) marca una nueva dirección en la profundización de la descentralización de las competencias marinas de las comunidades autónomas y, en particular, en la potenciación y el desarrollo de su título sobre «ordenación del litoral». Un avance que, en el caso del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, superó el control de constitucionalidad (cfr. STC 31/2010, FJ 92.^o).⁴⁹ En el supuesto del Estatuto de las Islas Canarias, como ya vimos, el reconocimiento de la inclusión del «mar» dentro del ámbito espacial de la comunidad autónoma (cfr. art. 4.1 de la Ley Orgánica 1/2018) es suficientemente expresivo.⁵⁰

Si analizamos el contenido de los planes de ordenación del espacio marítimo, tal como se regula en el art. 10 del Real Decreto 363/2017, sobre el establecimiento de la distribución —espacial y temporal— de las correspondientes actividades y usos, con el fin de tener en cuenta sus interacciones, es evidente que en la casi totalidad de —si no en todas— las actividades y usos contemplados en su apartado 2.^o inciden sobre las competencias autonómicas sobre ordenación del litoral y sobre sus competencias específica sobre zonas marinas.⁵¹ En todo caso, como ya defendimos en otra ocasión,

49. La aprobación de la Ley 8/2020, de 30 de julio, de Ordenación del Litoral de Cataluña —que profundiza en la competencia sobre ordenación del litoral del nuevo Estatuto de Autonomía— dispone que su ámbito de aplicación se extiende «a los bienes de dominio público y ecosistemas y marítimo-terrestres del litoral de Cataluña» (art. 2.1). Además, la STC 18/2022 que resolvió el recurso de inconstitucionalidad presentado contra algunas disposiciones de la citada Ley y que lo desestimó, no pone en entredicho su constitucionalidad. Cfr. al respecto el trabajo de: Aguirre, «La nueva regulación de la costa en Cataluña», 35-62.

50. Cfr. el trabajo de Lobo, «Costas: la construcción del ámbito espacial marítimo como parte integrante del territorio canario», 620-630.

51. En el citado art. 10.2 se recogen las siguientes actividades:

- a) las zonas de acuicultura;
- b) las zonas de pesca;
- c) las instalaciones e infraestructuras para la prospección, explotación y extracción de petróleo, gas y otros recursos energéticos, minerales y áridos minerales, y la producción de energía procedente de fuentes renovables;
- d) las rutas de transporte marítimo y el tráfico marítimo;
- e) las zonas de vertido en el mar;

este poner de relieve las competencias marítimas de las comunidades autónomas no es a costa de negar al Estado sus propias competencias sobre los bienes del dominio público marítimo-terrestre —como titular (que no propietario) que es—, sino para destacar que su ordenación, protección y gestión debe ser un esfuerzo de todos los agentes públicos implicados, y también para la sociedad civil.⁵² Y en esta dirección planteamos las propuestas que formulamos en el siguiente apartado.

4.2. Una planificación marina integral de los espacios marítimos a través de la coordinación y colaboración entre la Administración del Estado y las administraciones de las comunidades autónomas. Algunas propuestas

Hace más de una década, en un estudio sobre la Ley de Costas y la gestión integrada del litoral, el profesor Menéndez Rexach señalaba que:

es necesario que se vaya imponiendo la «cultura de la cooperación frente a la visión exclusivista y compartimentalizada de las competencias que ha sido característica de nuestra tradición administrativa. Es utópico pensar que las tres grandes esferas territoriales vayan a compartir siempre y plenamente

f) los distintos tipos de zonas definidas en la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional, así como las zonas marinas utilizadas para el desarrollo de ejercicios de las Fuerzas Armadas;

g) los espacios protegidos, los lugares y hábitats que merezcan especial atención por su alto valor ambiental y las especies protegidas, en especial los disponibles en el Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad;

h) las zonas de extracción de materias primas;

i) la investigación científica;

j) los tendidos de cables y de tuberías submarinos;

k) las actividades turísticas, recreativas, culturales y deportivas;

l) el patrimonio cultural submarino;

m) los elementos de entre los listados u otros adicionales que deban formar parte de la infraestructura verde del artículo 15 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Vid. el interesante trabajo de Suárez, *La política marítima y la planificación espacial*, recurso electrónico, en el que se hace un exhaustivo estudio competencial de la Administración del Estado y de las comunidades autónomas sobre los diferentes espacios marinos (estuarios, aguas interiores, zona marítimo-terrestre y mar territorial), y en el que llama la atención el gran número de competencias autonómicas existentes en la mayor parte de dichos espacios. El documento está disponible en la siguiente dirección de internet:

<http://biblioteca.usfa.edu.bo/cgi-bin/koha/opac-retrieve-file.pl?id=oob201c50eaf-542c7ae1ee7b36f4cddb>.

52. Cfr. García, y Sanz, «La distribución de competencias en el medio marino», 325-327.

unos concretos objetivos en cuanto al uso y protección del dominio público marítimo-terrestre. Pero sí se les debe exigir un esfuerzo permanente de concertación para transmitir a los ciudadanos la impresión de que asumen como propios los mismos objetivos básicos de protección y gestión (...). La defensa del litoral, como patrimonio colectivo, es tarea de todos, poderes públicos y ciudadanos.⁵³

Y, en otro lugar, el mismo autor, con relación a la gestión integrada de las zonas costeras —que constituye la clave de bóveda de este trabajo—, afirma que tal modelo de gestión «significa, primariamente, cooperación y coordinación de las competencias concurrentes sobre el litoral y no concentración de dichas competencias en una sola entidad»;⁵⁴ y, más adelante, añade: «el objetivo de la gestión integrada tiene que alcanzarse por las vías de la cooperación en el ejercicio de las competencias respectivas y su coordinación por los cauces legalmente previstos».⁵⁵ Y concluye el mismo autor: «la defensa del litoral, como patrimonio colectivo, es tarea de todos, poderes públicos y ciudadanos. Cooperación, coordinación y participación son los tres pilares de la gestión integrada».⁵⁶

Inspirados por estas ideas de uno de los mejores expertos sobre el derecho del litoral en España, y con fundamento en lo estudiado en los apartados anteriores —la necesidad de tener en cuenta la interacción tierra-mar en la ordenación espacial marina y el reconocimiento de las competencias de las comunidades autónomas sobre los espacios marinos—, nos atrevemos a formular las siguientes propuestas *de lege ferenda* en la regulación de planificación espacial marina en España.⁵⁷

En primer lugar, recogiendo una crítica generalizada en la doctrina sobre la insuficiente participación en la elaboración de los planes de ordenación de los espacios marítimos,⁵⁸ tal como se encuentra prevista en

53. Menéndez, «La distribución de competencias en la Ley de Costas y la gestión integrada del litoral», 129.

54. Menéndez, «La gestión integrada del litoral», 184.

55. *Ibidem*.

56. *Ibidem*, 185.

57. Algunas de estas propuestas se han debatido en el proceso de elaboración del Anteproyecto de Ley de Ordenación del Litoral de Galicia, en el que ha colaborado muy activamente el Observatorio del Litoral de la Universidad de la Coruña, al que pertenecemos.

58. Cfr. los trabajos de Menéndez, «La ordenación del espacio marítimo», 47; Sanz, «La nueva ordenación del espacio marítimo», 16; Aguirre, «Los límites de la ordenación del espacio marítimo y el papel de la Administración autonómica», 87-96; Fuentes, «La tutela jurídica

el repetido Real Decreto 363/2017,⁵⁹ se propone la creación de un órgano de colaboración y participación de las autoridades competentes en cada demarcación marítima, un posible «comité de autoridades competentes sobre la ordenación de los espacios marítimos».⁶⁰ Así —como existe en materia hidrológica el «comité de autoridades competentes» para garantizar la cooperación en la aplicación de las normas de protección en el caso de las demarcaciones hidrográficas (cfr. art. 36 bis del Texto Refundido de la Ley de Agua) y, en materia de protección del medio marino, para el seguimiento específico de las estrategias marinas, se ha creado en cada demarcación marina un «comité de seguimiento de la estrategia marina»—, por el carácter transversal y omnicompreensivo de la ordenación espacial marina, consideramos conveniente la creación de dicha comisión en cada demarcación marina.⁶¹ Un organismo que puede facilitar el trabajo conjunto entre las administraciones competentes para preparar una más completa y consensuada propuesta de plan de ordenación espacial marítima.

En segundo lugar, por el considerable número y alcance de las competencias autonómicas en el medio marino reconocidas en los estatutos de primera y —con mayor densidad normativa— en los de segunda generación (ordenación del litoral, pesca en aguas interiores, acuicultura y marisqueo, salvamento marítimo, control de vertidos al mar, espacios naturales, puertos, patrimonio cultural subacuático, medidas adicionales de protección ambiental, etc.), parece muy oportuna la elaboración por las comunidades autónomas litorales de sus propios planes de ordenación espacial marítima. Se trata de un plan de ordenación autonómico necesario para ordenar adecuadamente las propias actividades y usos sobre el medio

del medio marino español», 87-96; Torres, «La inexistente conexión entre la ordenación del espacio marítimo y la ordenación del litoral», 145-153; Zamora, «Mar y tierra», 155-162. 59. Según el art. 7.1.d), la competencia para la aprobación de los planes de ordenación de los espacios marítimos es del Consejo de Ministros, mediante real decreto, si bien en el procedimiento de aprobación hay varias llamadas a la participación de las comunidades autónomas: para elaborar «un inventario de la distribución de actividades y los usos existentes y futuros» (art. 7.1.a) y para una previa consulta antes de la elevación de la propuesta al Consejo de Ministros (cfr. art. 7.1.d); también en el trámite de participación pública (art. 8) se hace referencia a la consulta de las «autoridades pertinentes».

60. Una propuesta similar fue defendida en 2016 por Menéndez, «La ordenación del espacio marítimo», 47.

61. De las cinco demarcaciones marinas existentes en España, dos demarcaciones —la noratlántica y la levantino-balear— tienen un carácter intercomunitario (con cuatro y tres comunidades autónomas, respectivamente) y las otras tres demarcaciones son intracomunitarias: dos en la Comunidad Autónoma de Andalucía (la sudatlántica y la del Estrecho y Alborán) y la otra —la canaria— perteneciente a la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias.

marino que son competencia de las comunidades autónomas y con relación a los usos y actividades costeros cuya interacción en el mar hay que tener en cuenta. En esta dirección se han venido aprobando varias interesantes iniciativas autonómicas, como la Estrategia Marítima de Cataluña 2030 y su Plan estratégico 2018-2021, aprobado por el Acuerdo de Gobierno 12/2018, de 12 de junio;⁶² la Estrategia Canaria de Economía Azul (aprobada por Acuerdo de Gobierno de 15 de julio de 2021); y, más recientemente, la puesta en marcha de la futura Estrategia Andaluza de Economía Azul Sostenible (aprobada por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 16 de noviembre de 2022). Esta planificación autonómica debe ser coordinada con la correspondiente planificación espacial estatal a través de organismos de colaboración y de participación, como el antes propuesto «comité de autoridades competentes» sobre la ordenación del espacio marítimo de la demarcación marina correspondiente.

Y, en tercer lugar, como en el diseño de los planes estatales de ordenación espacial marina debe tenerse en cuenta la interacción tierra-mar —tal como machaconamente insiste el Real Decreto 363/2017— y pueden plantearse conflictos de coexistencia entre usos y actividades (bien sea en las «zona de uso prioritario», o bien en las «zonas de alto potencial para diferentes usos»), parece razonable que puedan ser sometidos a la evaluación de sus efectos económicos y sociales los proyectos, planes o programas que pretendan llevarse a cabo en el litoral y que sean susceptibles de provocar un impacto apreciable en el desarrollo económico y social de los sectores productivos de la comunidad autónoma costera.⁶³ En tal caso, la comunidad

62. Además, *vid.* el Decreto 321/2021, de 20 de julio, del Consejo Catalán de Cogestión Marítima, como «órgano colegiado de participación en los procesos de decisión de la Administración de la Generalitat en las políticas marítimas, de acuerdo con un modelo de gobernanza del mar basado en la cogestión» (art. 1.º). Entre otras funciones de este Consejo se prevén las siguientes (art. 2.º):

b) Elaborar propuestas y recomendaciones para una gestión racional, sostenible e integrada de las actividades sectoriales en el ámbito marítimo.

c) Contribuir a la definición y el desarrollo de las políticas marítimas de Cataluña en un régimen de corresponsabilidad, así como visibilizar las características y necesidades específicas de Cataluña en la Política Marítima Integrada de la Unión Europea, en el marco de competencia de la Generalitat.

(...)

e) Trabajar para a la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas en Cataluña, especialmente el Objetivo 14 y aquellos que puedan tener incidencia sobre el medio marino.

f) Impulsar la consecución de compromisos de acción en el ámbito marítimo.

63. Nos parece oportuno recordar aquí varios casos que se han producido en el litoral español: así, por ejemplo, el caso del «Proyecto Castor», un proyecto de ingeniería promovido por el Gobierno español en 2008 para habilitar un depósito de gas en un antiguo campo

autónoma afectada podría requerir a las personas promotoras —públicas o privadas— de dichos proyectos, planes y programas un «estudio de impacto social y económico de estos»; y el organismo autonómico con competencia sobre el mar podría evaluar dichos efectos, con el fin de mitigar o paliar los posibles impactos negativos o, en su caso, si se produce algún sacrificio de intereses preexistentes, establecer medidas compensatorias a favor de los sectores afectados y sus comunidades.

En definitiva, se trata solo de algunas propuestas para la mejora del régimen jurídico vigente y, sobre todo, para el perfeccionamiento de la gestión sostenible de nuestros mares y costas, tal como se formula en el objetivo de desarrollo sostenible n.º 14; es decir, para «conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, mares y recursos marinos», lo cual requiere, al mismo tiempo, en atención a la referida interacción tierra-mar, lograr sólidas alianzas —públicas y privadas— para el logro de este vital objetivo (cfr. ODS n.º 17).

Bibliografía

- Arana García, E.; F. J. Sanz Larruga (dirs.), y A. Navarro Ortega (coord.). *La ordenación jurídica del medio marino: estudios sobre la Ley 41/2010, de Protección del Medio Marino*. Cizur Menor: Thomson Reuters-Civitas, 2012.
- Aguirre i Font, J. M. «Los límites de la ordenación del espacio marítimo y el papel de la Administración autonómica». En L. Míguez Macho, y F. J. Sanz Larruga (dirs.), *Instrumentos jurídico-administrativos de cooperación entre España y Portugal en la gestión de los recursos naturales. Actas del XIII Coloquio Luso-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, 87-96. Santiago de Compostela: Andavira, 2020.
- . «La nueva regulación de la costa en Cataluña: la Ley 8/2020, de 30 de julio, de Protección y Ordenación del Litoral». *Revista de Urbanismo y Edificación* 46 (2021): 35-62.

petrolífero frente a las costas de Castellón y Tarragona, que tuvo que paralizarse en 2014 por razones de seguridad. Otro caso es el de las exploraciones petrolíferas realizadas por la empresa Repsol cerca del archipiélago canario entre 2011 y 2015, que, en parte debido a la movilización social, fueron suspendidas (cfr. los trabajos de Sanz, «Ante la conflictividad ambiental que viene del mar», 2703-2722, y de Ezeizabarrena, «Prospecciones petrolíferas marinas en Canarias y consulta popular», 373-388. Por último, un potencial conflicto es el que puede producirse entre los parques eólicos marinos *offshore* (previstos en los borradores de planes de ordenación espacial marítima) y las actividades pesqueras (cfr. el trabajo de García, «La eólica marina ante la ordenación del espacio marino»).

- Carballo Piñeiro, L. (coord.). *Retos presentes y futuros de la política marítima integrada de la Unión Europea*. Barcelona: J. M. Bosch Editor, 2017.
- Ezeizabarrena, X. «Prospecciones petrolíferas marinas en Canarias y consulta popular». *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental* 31 (2015): 373-388.
- Fuentes Gasó, J. R. «Avances en la protección y conservación del medio marino español. El nuevo marco para la ordenación del espacio marítimo». *Revista Catalana de Dret Ambiental* VIII, n.º 1 (2017).
- Fuentes i Gasó, J. R. «La tutela jurídica del medio marino español. Especial referencia al nuevo régimen de ordenación del espacio marítimo». En L. Míguez Macho, y F. J. Sanz Larruga (dirs.), *Instrumentos jurídico-administrativos de cooperación entre España y Portugal en la gestión de los recursos naturales. Actas del XIII Coloquio Luso-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, 87-96. Santiago de Compostela: Andavira, 2020.
- Galera Rodrigo, S. «La interacción tierra-mar en los regímenes de tutela del ecosistema marino». En *Derecho de la Unión Europea e integración regional: Liber Amicorum al Profesor Dr. Carlos Francisco Molina del Pozo*, 1431-1466. València: Tirant lo Blanch, 2020.
- García Pérez, M. «La eólica marina ante la ordenación del espacio marino: as cousas polos seus pasos». *Actualidad Jurídica Ambiental* 121 (2022).
- García Pérez, M., y F. J. Sanz Larruga. «La distribución de competencias en el medio marino». En E. Arana García, F. J. Sanz Larruga, y A. Navarro Ortega (coords.), *La ordenación jurídica del medio marino en España. Estudios sobre la Ley 41/2010, de protección del medio marino*, 279-332. Cizur Menor: Thomson Reuters-Civitas, 2012.
- González García, J. V. «Las aguas bajo soberanía o jurisdicción del Estado español y las competencias de las Comunidades Autónomas». *Revista de Administración Pública* 158 (2002): 51-76.
- Lobo Rodrigo, A. «Costas: la construcción del ámbito espacial marítimo como parte integrante del territorio canario». En G. García Álvarez, L. Jordano Fraga, B. Lozano Cutanda, y A. Nogueira López (coords.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*, 620-630. Soria: Ciemat-Ceida, 2020.
- . «La ordenación del espacio marítimo: el plan se extiende hacia el mar». En A. M. González Sanifel (dir.), *Nuevo derecho urbanístico: simplificación, sostenibilidad, rehabilitación*, 349-385, 2020.
- Menéndez Rexach, A. «La distribución de competencias en la Ley de Costas y la gestión integrada del litoral». En F. J. Sanz Larruga (dir.), M. García Pérez (coord.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión de litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*. A Coruña: Fundación Pedro Barrié de la Maza y Observatorio del Litoral de la Universidad, 2009.
- . «La gestión integrada del litoral». En M. C. Núñez Lozano (dir.), *Hacia una política integrada de la Unión Europea*, 136-185. Madrid: Iustel, 2010.
- . «Ordenación del litoral: una propuesta de revisión». *Práctica Urbanística: Revista Mensual de Urbanismo* 137 (2015): 6-17.

- . «La ordenación del espacio marítimo». En M. C. Núñez Lozano (dir.), *Estudios Jurídicos sobre el litoral*, 23-53. València: Tirant lo Blanch, 2016.
- . «La transposición de la Directiva de ordenación del medio marino al derecho interno español: problemas de aplicación a las aguas costeras». *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* 342 (2020): 127-167.
- Nogueira López, A. «Aspectos relativos a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas litorales». En Milán Gil (dir.), *Estudios sobre el régimen jurídico de los buques en el medio marino*. Cizur Menor: Aranzadi Thomson-Reuters, 2006.
- Núñez Lozano, C. (dir.). *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea: estudios de política marítima*. Madrid: Iustel, 2010.
- Rodríguez-Chaves Mimbbrero, B. «Las estrategias marinas y los planes de ordenación del espacio marítimo. Dos instrumentos para la lucha contra el cambio climático». CONAMA 2020 (disponible en la web del CONAMA: <http://www.conamari.vsf.es/conamario/download/files/conama2020/CT%202020/5345.pdf>).
- Sanz Larruga, F. J. «Ante la conflictividad ambiental que viene del mar: el caso de los sondeos petrolíferos en Canarias». *Revista Vasca de Administración Pública* 99-100 (2014): 2703-2722.
- . «La nueva ordenación del espacio marítimo: análisis del Real Decreto 363/2017, de 8 de abril». *Práctica Urbanística* 150 (2018).
- Sanz Larruga, F. J. y M. Ortiz García (dirs.). *Análisis de la protección del medio marino tras una década del enfoque ecosistémico: estado actual y nuevos retos*. Cizur Menor: Aranzadi, 2022.
- Suárez de Vivero, J. L. *La política marítima y la planificación espacial: aplicación metodológica al arco atlántico-mediterráneo (Golfo de Cádiz y Mar de Alborán)*. Universidad San Francisco de Asís (recurso electrónico).
- Torres Barquilla, Y. «La inexistente conexión entre la ordenación del espacio marítimo y la ordenación del litoral: un estudio comparado entre Portugal y España». En L. Míguez Macho, y F. J. Sanz Larruga (dirs.), *Instrumentos jurídico-administrativos de cooperación entre España y Portugal en la gestión de los recursos naturales. Actas del XIII Coloquio Luso-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, 145-153. Santiago de Compostela: Andevira, 2020.
- Zamora Roselló, R. «Mar y tierra. Un paso más en las propuestas de ordenación». En L. Míguez Macho, y F. J. Sanz Larruga (dirs.), *Instrumentos jurídico-administrativos de cooperación entre España y Portugal en la gestión de los recursos naturales. Actas del XIII Coloquio Luso-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, 155-162. Santiago de Compostela: Andevira, 2020.
- Zamorano Wisnes, J. «La ordenación del espacio litoral y las competencias autonómicas y locales en el mar territorial». En M. C. Núñez Lozano, *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea: estudios de política marítima*, 187-247. Madrid: Iustel, 2010.

