

# La protección del patrimonio litoral

Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ  
(Dir.)





Serie Derecho Urbanístico N.º 2

---

La protección del patrimonio litoral



Juan Francisco Pérez Gálvez  
(Director)

# **La protección del patrimonio litoral**

Universidad Externado de Colombia

ISBN 978-958-710-375-5

© 2008, JUAN FRANCISCO PÉREZ GÁLVEZ (DIR.)  
© 2008, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA  
Calle 12 n.º 1-17 este, Bogotá  
Teléfono (57 1) 342 0288  
[www.uexternado.edu.co](http://www.uexternado.edu.co)  
[publicaciones@uexternado.edu.co](mailto:publicaciones@uexternado.edu.co)

Primera edición: noviembre de 2008

Diseño de cubierta y composición: Departamento de Publicaciones  
Impresión y encuadernación: Nomos Impresores  
Tiraje de 1 a 1.000 ejemplares.

Impreso en Colombia  
*Printed in Colombia*

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia.

José Francisco Alenza García  
María José Cazorla González  
Jorge Fernández Ruiz  
Andrés Miguel García Lorca  
Francisco Javier Hermoso Carazo  
Francois Julián-Laferriere  
Miguel Alejandro López Olvera  
Juan Martín García  
José Ramón Martínez Cordero  
Pilar Navarro Rodríguez  
Juan Francisco Pérez Gálvez  
Jaime Orlando Santofimio Gamboa





## CONTENIDO

PRESENTACIÓN	25
ABREVIATURAS	31
PARTE PRIMERA	
LA PROTECCIÓN DEL LITORAL EN EUROPA Y AMÉRICA	35
RÉGIMEN JURÍDICO MEXICANO DE LA ZONA MARÍTIMO-TERRESTRE Y SUS INMEDIACIONES (DR. JORGE FERNÁNDEZ RUIZ)	35
I. LA ZONA RESTRINGIDA	36
1. El artículo 27 constitucional	36
2. La Ley de Inversiones extranjeras	37
3. El Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras	38
II. LA ZONA FEDERAL MARÍTIMO-TERRESTRE	41
1. El artículo 27 constitucional	42
2. La Ley General de Bienes Nacionales	42
3. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	44
4. Ley Federal de Procedimiento Administrativo	44
5. El Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar	46
6. Mecanismos jurídicos empleados para autorizar la lícita ocupación de la zona federal marítimo-terrestre	48

6.1. Concesión	48
6.2. Permiso	48
6.3. Acuerdo de destino	48
7. Trámites inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios que aplica la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales acerca de la zona federal marítimo-terrestre	49
III. LAS PLAYAS	50
1. El artículo 27 constitucional	51
2. Ley General de Bienes Nacionales	51
3. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	51
4. Ley Federal de Procedimiento Administrativo	51
5. Mecanismos jurídicos empleados para autorizar la lícita ocupación de las playas	52
5.1. Concesión	52
5.2. Permiso	52
5.3. Acuerdo de destino	52
6. Trámites y servicios inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios que aplica la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales respecto de las playas	53
IV. LAS AGUAS MARINAS INTERIORES	54
V. EL MAR TERRITORIAL	54
1. Marco constitucional del mar territorial	54
2. Convención Internacional sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua	55
3. Convención de Ginebra sobre la plataforma continental	57
4. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar	57
5. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	58
6. La Ley Federal del Mar	58
7. La Ley General de Bienes Nacionales	60
8. La Ley de Aguas Nacionales	60
VI. La zona contigua	61
VII. La zona económica exclusiva	61
VIII. La plataforma continental	64

LA PROTECCIÓN DEL LITORAL EN EL DERECHO FRANCÉS (DR. FRANÇOIS JULIEN-LAFERRIÈRE)	67
I. INTRODUCCIÓN GENERAL	67
II. EL LITORAL: PLANTEAMIENTO GENERAL	69
1. La noción de litoral	69
1.1. La definición legal del litoral	69
1.1.1. La “Ley Litoral” de 1986	69
1.1.2. Ventajas e inconvenientes de la definición	71
1.2. Definiciones alternativas	72
2. La noción de “dominio público marítimo”	72
2.1. La definición de la Ordenanza de COLBERT (1681)	73
2.2. La definición del CG3P	74
2.2.1. El dominio público marítimo natural	74
2.2.2. El dominio público marítimo artificial	76
3. Relación entre litoral y dominio público marítimo	76
III. PATRIMONIO, BIEN (PÚBLICO) Y DOMINIO PÚBLICO LITORAL	77
1. Propiedad pública de los bienes del dominio público marítimo	77
2. Propiedad de los bienes del litoral. La conservación del litoral	79
2.1. Estatuto jurídico y organización de la conservación de litoral	79
2.2. Misiones de la conservación de litoral	80
2.3. Recursos de la conservación de litoral	82
2.3.1. Recursos humanos	82
2.3.2. Recursos económicos	83
IV. EL DESLINDE DEL LITORAL	84
1. Deslinde del límite de la ribera del mar	84
1.1. El objeto del deslinde	84
1.2. El método del deslinde	86
2. Determinación del dominio público marítimo artificial	87
2.1. El requisito necesario de la construcción artificial	87
2.2. El requisito alternativo de la afectación a un servicio público o del uso directo por el público	88
3. Régimen jurídico del deslinde	89
3.1. Reglas de competencia y forma	89
3.2. Régimen contencioso	90

V. PROTECCIÓN JURÍDICA DEL LITORAL	92
1. Protección del dominio público marítimo	92
1.1. Inalienabilidad	92
1.1.1. Bases jurídicas del principio	93
1.1.2. Alcance y límites del principio	96
1.2. Imprescriptibilidad	100
2. Protección del litoral	102
2.1. Protección urbanística	102
2.1.1. Las prohibiciones de construir	102
2.1.2. Las limitaciones de la urbanización	105
2.2. Protección ambiental	106
2.2.1. La represión de la contaminación por hidrocarburos	106
2.2.2. La prevención de la contaminación por hidrocarburos	110
VI. USO DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO	111
1. El uso directo del dominio público marítimo por el público	111
1.1. El libre acceso al mar	111
1.1.1. El principio	111
1.1.2. Las concesiones de playa	113
1.2. El uso privativo del dominio público marítimo	114
1.2.1. El régimen de las ocupaciones temporales del dominio público	115
1.2.2. Los objetos de la ocupación temporal del dominio público marítimo	117
2. Uso por actividades portuarias	119
2.1. Los puertos autónomos	119
2.2. Los otros puertos	121
VII. RECUPERACIÓN DE OFICIO Y DESAHUCIO	121
1. Las infracciones relativas a las grandes vías marítimas o fluviales	122
2. Los procedimientos judiciales	122
3. La recuperación de oficio (o ejecución forzada)	124
Anexos:	
Mapa 1: Municipios litorales a efectos de la “Ley Litoral”	126

Mapa 2: Línea de los 5 m de altitud	127
Mapa 3: Las entidades de ultramar	128

<b>MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL PATRIMONIO LITORAL EN EL DERECHO COLOMBIANO</b>	
<b>(DR. JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA)</b>	129
I. Problema jurídico	129
II. Construcción de un concepto de litoral	132
A. El concepto de litoral en el derecho colombiano	132
B. Los bienes del litoral. Primeramente de los bienes y sus titulares en la Constitución Política de Colombia	140
1. Bienes de dominio público en el litoral, en especial los de uso público	145
2. Bienes privados en el litoral	152
C. Clarificación y deslinde de las tierras de dominio de la Nación: procedimientos administrativos especiales aplicables	159
III. Instrumentos administrativos derivados de las facultades y prerrogativas que el ordenamiento le ha concedido a la administración pública para el manejo adecuado de los bienes públicos del litoral	167
A. El manejo de los bienes de dominio público del litoral. Concesiones, permisos, autorizaciones sobre bienes de uso público del litoral	167
1. Concesiones para el uso y goce de bienes de uso público del litoral	171
2. Concesiones portuarias	176
3. Permisos para la construcción de vivienda en las áreas del litoral	177
4. Licencia de intervención y ocupación temporal de playas marítimas y terrenos de bajamar.	177
5. Permisos de exploración marina y costera	178
IV. Instrumentos administrativos y judiciales para la defensa de los bienes públicos del litoral	179
A. Acciones directas por las capitanías de puerto y la Dirección General Marítima y Portuaria	179

B. Acción policiva de restitución de bienes de uso público	182
C. Acciones populares	184
D. Acciones reivindicatorias	193
E. Lanzamiento por ocupación de hecho	194
V. Conclusiones	194

## LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO LITORAL EN MÉXICO

(DR. MIGUEL ALEJANDRO LÓPEZ OLVERA)	197
I. INTRODUCCIÓN	197
II. EL PATRIMONIO	199
1. Concepto	199
2. Características	201
2.1. Inalienables	201
2.2. Imprescriptibles	202
2.3. Inembargables	202
3. Clasificación	203
III. EL PATRIMONIO DE LA NACIÓN	203
1. Aspectos generales	203
2. Elementos	205
3. El territorio nacional	205
3.1. Concepto	205
3.2. Las partes integrantes	206
4. El litoral mexicano	209
4.1. Concepto y aspectos geográficos	209
4.2. Las zonas marinas mexicanas	209
5. Los bienes nacionales	219
5.1. Los recursos naturales	220
5.2. Los bienes de dominio público	226
IV. EL PATRIMONIO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y DE LOS MUNICIPIOS	240
1. El patrimonio de las entidades federativas	240
2. El patrimonio de los municipios	243
V. EL PATRIMONIO DE LOS ÓRGANOS DESCENTRALIZADOS	244
VI. LA COMISIÓN INTERSECRETARIAL PARA EL MANEJO SUSTENTABLE DE MARES Y COSTAS	245
1. Creación	245

1.1. Fundamento legal	245
1.2. Competencia para crear órganos	246
2. Integración	253
3. Competencia	254
3.1. En razón de la materia	255
3.2. En razón del territorio	256
3.3. En razón del grado	256
3.4. En razón del tiempo	257
3.5. Características de la competencia	257
3.6. De la Comisión	261
3.7. Del presidente de la Comisión	262
3.8. De los integrantes de la Comisión	263
3.9. Del secretario técnico de la Comisión	264
4. Comentarios finales	265

## PARTE SEGUNDA

LA PROTECCIÓN DEL LITORAL EN ESPAÑA Y SU INCIDENCIA EN EL DESARROLLO ECONÓMICO	267
---	-----

## MARCO JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO LITORAL Y DESARROLLO ECONÓMICO

(DR. JUAN FRANCISCO PÉREZ GÁLVEZ).	267
I. JUSTIFICACIÓN DE ESTE TRABAJO	267
II. CONCEPTO DE LITORAL	281
1. La configuración jurídica del espacio litoral a través de la historia	281
2. Concepto	284
III. NATURALEZA JURÍDICA DEL LITORAL	310
1. Litoral y patrimonio	310
1.1. Concepto y naturaleza jurídica del patrimonio	310
1.2. Clasificación del patrimonio	317
1.2.1. Por razón de su régimen jurídico: el patrimonio de las Administraciones públicas	317
1.2.2. Por razón de otros criterios	317
A. Patrimonios especiales o separados	317
B. Patrimonio afectado a un fin o patrimonio de destino	319



C. Patrimonio con titular interino	321
D. Patrimonio colectivo	324
1.3. Caracteres del patrimonio	325
1.4. Elementos constitutivos del patrimonio	326
1.4.1. Titular	326
1.4.2. Bienes y derechos	327
1.5. Cosas fuera del comercio	331
1.6. Grupo normativo regulador	333
1.6.1. Estatal	333
A. El patrimonio del Estado y el patrimonio de las Administraciones públicas en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre	333
B. El patrimonio del Estado y las bases del régimen patrimonial de las Administraciones públicas	336
1.6.2. Autonómico	337
1.6.3. Local	338
1.7. La protección y defensa del patrimonio	340
2. Litoral y bienes públicos	344
2.1. Concepto	344
2.2. Naturaleza jurídica	345
2.3. Clasificación	347
2.4. Elementos	348
2.4.1. Elemento subjetivo	348
2.4.2. Elemento objetivo	350
2.4.3. Elemento conectivo	351
2.5. Principios a que han de sujetarse estos bienes	352
2.5.1. Generales	352
A. Globalidad y coordinación centralizada	352
B. Economía y eficiencia	353
C. Aplicación al cumplimiento de funciones y fines públicos	354
D. Gestión integrada con las políticas públicas	355
2.5.2. Específicos	355
A. Bienes y derechos de dominio público	355

B. Bienes y derechos patrimoniales	360
2.5.3. Conclusión	361
2.6. Grupo normativo regulador	361
IV. LITORAL Y DOMINIO PÚBLICO	362
1. Concepto y naturaleza jurídica	362
1.1. Aproximación inicial	362
1.2. Clasificación	376
1.3. Posturas doctrinales que admiten la existencia de un derecho de propiedad sobre el dominio público	377
1.4. Posturas doctrinales que niegan la existencia de un derecho de propiedad sobre el dominio público	380
1.5. Conclusión	382
2. Principios	383
2.1. Inalienabilidad	383
2.2. Imprescriptibilidad	384
2.3. Inembargabilidad	387
3. Protección: enumeración de las prerrogativas administrativas que la hacen efectiva	387
4. Litoral y policía demanial	390
4.1. La actividad de policía	390
4.2. Facultades inherentes a esta categoría jurídica	392
4.2.1. Protectorado	393
A. Concepto	393
B. Caracteres	398
4.2.2. Tutela	403
A. Tutela <i>ad intra</i>	403
B. Tutela <i>ad extra</i> . La tutela del interés público	410
4.2.3. Vigilancia	412
4.2.4. Control	415
4.2.5. Supervisión	417
A. Determinación semántica, morfológica y conceptual	417
B. Alta inspección del Estado	419
4.2.6. Inspección	425
4.2.7. Conclusión	427

V. NATURALEZA SISTÉMICA DEL LITORAL	428
1. La teoría general de sistemas	428
2. La naturaleza sistémica del litoral	432
VI. LITORAL Y DESARROLLO ECONÓMICO	433
LAS POTESTADES PÚBLICAS PARA LA CONSERVACIÓN DEL LITORAL (DR. JOSÉ FRANCISCO ALENZA GARCÍA)	439
I. LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO PÚBLICO COMO CARACTERÍSTICA ESENCIAL DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS BIENES PÚBLICOS	439
1. Limitaciones a la disponibilidad de los bienes públicos	440
2. Inventarios administrativos y la protección registral	444
3. Imposición de servidumbres	445
4. El régimen de responsabilidad sancionador (policia demanial) y penal	446
II. LAS POTESTADES PÚBLICAS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS	447
1. Facultad de investigación	448
1.1. Concepto y naturaleza	448
1.2. Procedimiento	451
2. El deslinde	454
2.1. Concepto y naturaleza	454
2.2. Presupuestos del deslinde	458
2.3. Procedimiento	464
3. La recuperación posesoria	470
3.1. Concepto y naturaleza	470
3.2. Procedimiento	473
4. El desahucio administrativo	476
4.1. Concepto y naturaleza	476
4.2. Procedimiento	478
III. LAS FACULTADES PÚBLICAS PARA LA PROTECCIÓN Y CONSERVACIÓN DEL LITORAL	480
1. La potestad de investigación del dominio público marítimo-terrestre	481
1.1. La potestad de investigación como preparatoria o instrumental de otras potestades de protección de las costas	481

1.2. Procedimiento para el ejercicio de la potestad de investigación del dominio público marítimo-terrestre	483
2. La recuperación de oficio	484
2.1. La recuperación posesoria como potestad de autotutela conservativa del litoral	484
2.2. El procedimiento de recuperación posesoria	489
3. El desahucio en la legislación de costas	490
4. El deslinde de costas	491
4.1. El nuevo deslinde del dominio marítimo-terrestre	491
4.2. Efectos del deslinde de costas	496

#### ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y LA PROTECCIÓN Y

#### DEFENSA DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO TERRESTRE

(DR. JUAN MARTÍN GARCÍA)

(DR. JUAN MARTÍN GARCÍA)	505
I. INTRODUCCIÓN	505
II. ANTECEDENTES	508
1. La legislación de costas y sus medidas para la protección del dominio público marítimo-terrestre	508
2. La ordenación del territorio y las figuras de planificación para su concreción	510
3. La legislación sectorial como mecanismo para incluir medidas que afectan al dominio público marítimo-terrestre ante la ausencia de planes territoriales	513
3.1. Legislación en materia turística	514
3.1.1. Ley 197/1963, de Centros de Interés Turístico Nacional	514
3.1.2. Plan Provincial de Ordenación de la Oferta Turística de la Provincia de Almería (municipios costeros), del año 1977	517
3.1.3. Plan Turístico Litoral Carboneras-Sierra Almagrera de 1986	518
3.2. Espacios naturales protegidos	522
3.2.1. Planes de Ordenación de los Recursos Naturales	523

	3.2.2. Planes Especiales de Protección del Medio Físico en Andalucía	525
III.	LA ACTUAL PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE EN LA LEY 22/1988 DE COSTAS, COMO MARCO OBLIGADO Y DE REFERENCIA PARA LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL	527
IV.	ESTADO ACTUAL DE LA PROTECCIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE DESDE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL	530
1.	La planificación territorial vigente y los tipos de planes territoriales previstos	531
1.1.	Decreto 118/1990 sobre las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía	533
1.2.	Decreto 107/1993, sobre las Directrices Subregionales para la Franja Costera de Asturias	536
2.	La escasa protección desde la planificación territorial de escala regional o insular	538
3.	Planificación a escala subregional y la incorporación de medidas complementarias para la protección del dominio público marítimo-terrestre. Estudio de casos	543
3.1.	Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva	544
3.2.	Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana	551
3.3.	Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental	555
3.4.	Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Oriental-Axarquía	558
3.5.	Plan de Ordenación del Territorio del Poniente Almeriense	564
4.	La planificación territorial específica para el litoral	570
4.1.	Directrices y el Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia	571
4.2.	El Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria.	573
4.3.	El Plan Territorial Especial de Ordenación del Litoral Asturiano	575
V.	CONCLUSIONES	578

1. El proceso histórico de la planificación territorial en España y su incidencia en el dominio público marítimo-terrestre	578
2. La situación actual de la planificación territorial y la defensa y protección del dominio público marítimo-terrestre	580
PARTE TERCERA	
RÉGIMEN JURÍDICO Y GESTIÓN DEL LITORAL	
ÁMBITO PÚBLICO Y PRIVADO	587
EL ANÁLISIS TERRITORIAL COMO CLAVE PARA	
LA GESTIÓN DEL LITORAL (DR. ANDRÉS M. GARCÍA LORCA)	587
I. INTRODUCCIÓN	587
II. EL CONCEPTO DE LITORAL	589
III. EL ANÁLISIS TERRITORIAL	592
IV. LOS INSTRUMENTOS DEL ANÁLISIS TERRITORIAL	597
V. LA INFORMACIÓN TERRITORIAL	599
VI. LOS INDICADORES DE SOSTENIBILIDAD COMO IMPLEMENTACIÓN	602
VII. CONCLUSIONES	604
RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS BIENES DE DOMINIO	
PRIVADO EN EL LITORAL ESPAÑOL	
(DRA. MARÍA JOSÉ CAZORLA GONZÁLEZ)	605
I. DOMINIO PÚBLICO Y PROPIEDAD PRIVADA	605
1. El dominio público: calificación de los bienes, su titularidad y ámbito competencial	609
2. La propiedad privada, concepto y limitaciones	623
II. LA EXCLUSIÓN DE LA PROPIEDAD PRIVADA EN EL DOMINIO PÚBLICO DEL LITORAL	635
III. DETERMINACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE	646
1. Deslinde administrativo	649
2. Acción declarativa	652
IV. DIFERENCIAS ENTRE LA ACCIÓN DE DESLINDE, LA ACCIÓN DECLARATIVA Y LA ACCIÓN REIVINDICATORIA	657

V. LA EFICACIA DEL DESLINDE ADMINISTRATIVO: DECLARATIVA O CONSTITUTIVA	663
VI. LA EFICACIA INMATRICULADORA DEL DESLINDE	672
PARTE CUARTA	
UNA VISIÓN PRÁCTICA DE LA PROTECCIÓN DEL LITORAL	689
INCIDENCIA DE LA LEY DE COSTAS EN LA DELIMITACIÓN DE LOS BIENES QUE CONFORMAN EL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE: UNA VISIÓN PRÁCTICA (D. FRANCISCO JAVIER HERMOSO CARAZO)	
I. LA LEGISLACIÓN DE COSTAS EN ESPAÑA	689
1. Antecedentes	689
2. Marco legislativo actual	693
II. LOS BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO- TERRESTRE EN LA ACTUAL LEY 22/1988 DE COSTAS	699
1. Bienes del DPMT por imperativo constitucional. Artículos 3 de la Ley de Costas y 3 y 4 del Reglamento	700
2. Bienes del DPMT por imperativo legal Artículos 4 y 5 de la Ley de Costas y 5, 6 y 7 del Reglamento	721
III. CONCLUSIONES	747
EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO Y SU INFLUENCIA EN LA LEY DE COSTAS (DR. JOSÉ RAMÓN MARTÍNEZ CORDERO)	
I. INTRODUCCIÓN	749
II. LAS COMPETENCIAS SOBRE EL LITORAL. LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	751
III. EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO Y SU INFLUENCIA EN LA LEY DE COSTAS. LA ANCHURA DE LA ZONA DE SERVIDUMBRE DE PROTECCIÓN	753
IV. LA LEY DE COSTAS Y SU INFLUENCIA EN EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO	766
1. Los deslindes	767
2. Las limitaciones de uso que se imponen sobre el dominio público marítimo-terrestre y los terrenos privados colindantes	775

3. Los condicionantes que se establecen sobre los proyectos y obras que se realicen en el litoral	777
4. Los informes sobre planeamiento urbanístico	778
4.1. Introducción	779
4.2. Documentación de que consta el expediente	780
4.3. Revisión de antecedentes	781
4.4. Estudio de la memoria y la normativa del plan	781
4.5. Comprobación del deslinde y sus servidumbres	781
4.6. Régimen de los suelos afectados por la Ley de Costas	782
V. CONCLUSIONES	788

LA PROTECCIÓN DEL LITORAL ESPAÑOL FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO. COORDINACIÓN Y COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA PARA UNA GESTIÓN INTEGRADA DE LAS ZONAS COSTERAS (DRA. PILAR NAVARRO RODRÍGUEZ)	791
I. ESTRATEGIAS DE LUCHA FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO: MITIGACIÓN, ADAPTACIÓN Y GESTIÓN INTEGRADA DE LAS ZONAS COSTERAS FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO	791
1. Efectos del cambio climático en el litoral español (síntesis y remisión)	791
2. La mitigación	796
2.1. La mitigación del cambio climático: concepto y características	797
2.2. Principales políticas y acciones de mitigación: la Unión Europea, España, Andalucía	800
2.3. Necesidad de mayores esfuerzos en la mitigación del cambio climático	805
3. La adaptación de las zonas costeras al cambio climático	807
3.1. La adaptación al cambio climático: concepto y características	807
3.2. Opciones de adaptación al cambio climático: protección, acomodación y retroceso	810
3.3. Políticas de adaptación de las zonas costeras al cambio climático. En especial, el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático	812



4. La gestión integrada de las zonas costeras (GIZC)	817
4.1. GIZC: la costa como unidad geográfica de gestión	817
4.2. La adaptación al cambio climático como elemento de la GIZC del Mediterráneo	822
II. COORDINACIÓN Y COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA PARA LA PROTECCIÓN DEL LITORAL FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO	829
1. La coordinación administrativa en la Ley de Costas. La “planificación participada”	829
1.1. Planificación estatal participada	832
1.2. Planificación autonómica y local participada Ordenación territorial y urbanística del litoral	834
2. Insuficiencia de la Ley de Costas para una protección integral del litoral frente al cambio climático	839
3. El convenio de colaboración administrativa como instrumento de gestión integrada del litoral	843
4. El nuevo marco de cooperación y colaboración: la “Estrategia Española para la Sostenibilidad de la Costa”	848
BIBLIOGRAFÍA	855

## PRESENTACIÓN\*

Este trabajo es el comienzo de una serie que tiene como misión desarrollar el proyecto de investigación “La protección de los bienes públicos: bases jurídicas y geográficas para el deslinde del litoral bajo la perspectiva de la gestión integrada”, que fue concedido por el Ministerio de Ciencia e Innovación de España en el año 2007.

El proyecto responde a la finalidad de la investigación en el área jurídica y socioeconómica. También pretende generar, desarrollar y aplicar conocimientos que faciliten la identificación de los cambios y transformaciones que se están produciendo, y que permitan determinar y predecir los procesos y situaciones que puedan generarse en un futuro próximo, todo ello con el objetivo de conseguir seguridad jurídica y mayores cotas de crecimiento económico ordenado y bienestar social.

Entre los compromisos adquiridos por el grupo que dirijo, estaba la difusión y publicación de los resultados de la investigación. Para ello, un grupo de profesores y profesionales de diversas latitudes (España, México, Francia y Colombia) y diversas disciplinas (juristas, geógrafos, ingenieros y arquitectos) ofrecemos los resultados de nuestro primer trabajo. Dichos resultados fueron abordados a través de conferencias

---

\* Este trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación SEJ2007-64693/JURI, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación de España.

impartidas por los autores de este libro en el I Congreso Internacional de Protección del Patrimonio Litoral y Desarrollo Económico, celebrado en la Universidad de Almería los días 20 y 21 de noviembre de 2008.

La protección de los bienes públicos es esencial para la vida, tal y como está concebida en este estadio de la civilización. Por ser el deslinde el núcleo esencial de todas las cuestiones jurídicas sobre el litoral, pretendemos analizar –desde una perspectiva multidisciplinar– la evolución de los criterios legales determinantes de esta realidad física, las implicaciones geográficas (físicas) que ello conlleva, el control jurisdiccional y los efectos, en una porción de terreno extraordinariamente controvertida.

Intentaremos proyectar una novedosa dimensión del deslinde como instrumento normativo para dar paso a la plena participación ciudadana sustantiva. El análisis jurídico-administrativo y geográfico de un espacio tan singular es la antesala de lo que verdaderamente se pretende: proyectar ese conocimiento hacia una mejor gestión.

Como hipótesis de partida planteamos la necesidad de entender el espacio litoral al menos en sus dos dimensiones más elementales: la longitudinal y la transversal, y en varias disciplinas científicas que permitan incorporar al ordenamiento jurídico un nuevo paradigma fruto de la confluencia de todos los saberes que pueden ayudar al hombre en la sociedad.

Y es que cualquier modelo de gestión necesita estar arropado por un enfoque integrado y sostenible. En donde, se considera integrado aquel proceso que entiende la administración del litoral y sus recursos en sentido amplio, desde varios puntos de vista: administrativo (cuando incluye todos los sectores de actividad y escalas territoriales), geográfico (cuando incluye todos los medios: terrestre, marino e intermareal), funcional (cuando incluye al mismo tiempo la conservación de los recursos y el desarrollo humano) y social (cuando la toma de decisiones se lleva a cabo de forma democrática, participativa, y el reparto de beneficios es

equitativo). Y es sostenible cuando los resultados prácticos de dicho modelo se proyectan a lo largo de un horizonte cronológico e intergeneracional.

Las afirmaciones precedentes constituyen la antesala de una cierta complejidad en la delimitación de estos ámbitos geográficos. Tal complejidad estriba en su carácter extremadamente dinámico y en su naturaleza de espacio frontera. En efecto, si existe un ámbito geográfico que pueda definirse ante todo por su situación entre medios naturales, ese es el litoral. Litosfera, atmósfera e hidrosfera, dulce y salada, se unen para formar un espacio no siempre entendido en toda su amplitud. En palabras de ORTEGA, el litoral es “un lugar de encuentros”, una interfaz, una encrucijada de procesos jurídicos, geomorfológicos, climáticos y biológicos, y de actividades e intereses humanos.

Los objetivos generales del presente proyecto de investigación son:

- 1.º Ofrecer a las Administraciones públicas y a los agentes sociales una visión documentada de la actual situación del litoral y de la necesidad de protección bajo la perspectiva de la gestión integrada. Se trata de un vacío que es necesario cubrir.
- 2.º Dar a conocer los procesos de cambios estructurales y proponer alternativas.
- 3.º Determinar las disfunciones existentes en la actualidad.
- 4.º Observar y describir el posicionamiento de los agentes sociales frente a las cuestiones planteadas. Sensibilizarlos respecto a las ventajas y/o inconvenientes de los cambios.
- 5.º Propiciar actuaciones y estrategias públicas y/o privadas en orden a corregir las disfunciones.
- 6.º Generar un modelo de análisis que permita conocer el alcance de esta dimensión en otros espacios necesitados del sistema operativo de protección: deslinde bajo la perspectiva de la gestión integrada.

Por tanto, el objetivo principal de este proyecto es ofrecer una visión detallada sobre la protección de los bienes públicos, más en concreto, del litoral bajo la perspectiva de la gestión integrada.

La Ley 22/1988, de 27 de julio, de Costas, entró en el conjunto del derecho español como el trasplante de un órgano extraño. Tras la redefinición de los conceptos geográficos de la “ribera del mar” o “litoral”, la radical mutación del *iter* y naturaleza del deslinde, los efectos de las sentencias firmes, la vinculación de los actos propios de la Administración y las funciones del Registro de la Propiedad en relación con los bienes marítimos, entre otros muchos aspectos, ha propiciado que la Ley de Costas haya tenido que excepcionar muchas instituciones jurídicas comunes.

Existe además una nueva vía de penetración de los criterios técnicos de la Administración sobre el litoral antes de que se aprueben los deslindes. Se imponen a través de los informes vinculantes durante las revisiones de los planes urbanísticos de los municipios ribereños al mar. ¿Cuánto tiempo real ha de transcurrir para que el litoral no sea ya un foco de litigios?

La audacia innovadora del grupo normativo regulador del litoral no acaba de ser asumida por la conciencia arraigada más generalizada en los juristas en particular, y en la sociedad en general. Más allá de que la expropiación legal de titularidades dominicales por efectos del deslinde sea un justiprecio constitucionalmente suficiente, en el otorgamiento de una concesión de los bienes durante sesenta años, se asientan otras nociones que tienen que ver con el desarrollo de una sociedad, que en la “gestión integrada” encuentra nuevos interrogantes a los que dar respuesta. Para ello es necesario contar con un equipo multidisciplinar –como el que se configura en este grupo de investigación–, donde administrativistas, geógrafos, ingenieros y arquitectos intentemos dar respuesta a una modalidad de la protección de los bienes públicos de suma trascendencia.

Entendemos por gestión del litoral aquel proceso encaminado a administrar el espacio y los recursos naturales y

culturales que se encuentran en dicha área geográfica. No se trata de estudiar el litoral en sí mismo. El análisis jurídico-administrativo y geográfico de un espacio tan singular es la antesala de lo que verdaderamente se pretende.

Sin lugar a dudas el deslinde es el principal instrumento para la gestión del dominio público marítimo terrestre. La razón es bien sencilla: el deslinde es un acto administrativo que permite conocer con precisión este espacio tan singular. Es decir, a través de un trazado poligonal se definen los límites entre cualquier tipo de propiedad y los bienes demaniales. Antes de la aprobación de la actual Ley de Costas solía argumentarse que la entonces vigente no proporcionaba el detalle ni los criterios necesarios para proceder de forma diligente. Es posible que dicha afirmación pretendiera justificar actuaciones negligentes, o algo peor. Lo cierto es que la Ley 22/1988, de 27 de julio, de Costas, constituye un verdadero hito en el avance del conocimiento exacto del dominio público marítimo terrestre. Sin embargo, es necesario ejecutarlo en su totalidad.

A pesar de haber transcurrido un buen número de años desde la aprobación de la cabecera de grupo normativo regulador, nos encontramos con que aún no se conoce con precisión el dominio público marítimo terrestre. Es más, determinadas provincias españolas, como Almería, Málaga o Alicante, presentan retraso en la finalización de su proceso de deslinde a pesar de estar inmersas en cambios muy importantes en el planeamiento urbanístico de sus municipios.

Y además, es necesario analizar los criterios legales existentes, determinantes de esta realidad física, para verificar si el paradigma utilizado es el conveniente o no. Esa es nuestra pretensión, esperamos poder alcanzarla.

Dado el carácter interdisciplinar e internacional de los autores que participamos en esta obra, nuestro objetivo es que las conclusiones a las que llegamos sean útiles no sólo para juristas, sino también para otras disciplinas, y no sólo para un espacio geográfico determinado de una región o país concreto.