

Joaquín Rodríguez Vidal y María del Carmen Núñez Lozano. *El Litoral de Andalucía. Norma y naturaleza*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Huelva; Huelva 2015. ISBN: 978-84-16621-23-1.

MANUEL OLÍAS ÁLVAREZ
JOSÉ MARÍA BORREGO CARRASCO

En la zona litoral se asienta una gran parte de la población mundial, lo que se acentúa en los países turísticos. Así en España, con más de 6.600 km de costa, los municipios litorales concentran un tercio de la población y generan una importante fracción del PIB nacional. Por otro lado, los ecosistemas que se desarrollan en los sectores costeros (playas, zonas de dunas, acantilados, deltas, marismas, etc.) tienen un altísimo interés medioambiental.

Las zonas litorales son muy dinámicas y sensibles a cualquier alteración. Los principales agentes geológicos que controlan el balance de los sedimentos, y por tanto que se produzca erosión y la costa retroceda o por el contrario se amplíe, son las olas, corrientes y mareas. Estas fuerzas naturales varían a lo largo del tiempo, lo que unido a las diferentes morfologías de la costa y litologías de los materiales que la componen hacen que estos procesos sean enormemente complejos. A ello se suma la acción antrópica, alterando localmente el equilibrio existente mediante la construcción de infraestructuras o la urbanización del litoral y, a nivel global, por los efectos previstos por el cambio climático, que harán que en muchos sectores costeros se agraven los problemas de erosión.

Estos y otros problemas son objeto de atención por el Derecho. Es la Ley de 22/1988, de 28 de julio, de Costas, la norma de cabecera de la materia, cuya principal reforma –que supone un cambio sustancial en la política de costas– ha tenido lugar mediante la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

El libro que se recensiona acerca al lector la visión científica y jurídica de los problemas del litoral, al mismo tiempo que favorece el intercambio de conocimientos entre los especialistas de ambas disciplinas. Así, el texto se estructura en dos partes bien diferenciadas, la primera titulada “Procesos y riesgos naturales del litoral de Andalucía”, que recopila estudios científicos de diferentes problemáticas y sectores del litoral de Andalucía, y la segunda denominada “La disciplina jurídica del litoral de Andalucía” en la que se analizan distintos aspectos relacionados con la legislación vigente, en especial las novedades introducidas por la reciente modificación de la Ley de Costas.

La primera parte comienza con el capítulo titulado “Los procesos erosivos de las playas en la nueva Ley de Costas: Reflexiones desde la geomorfología litoral”, realizado por José Ojeda Zújar, que muestra brillantemente como los procesos que ocurren en el medio natural deben tenerse en cuenta en las leyes que lo regulan, para que éstas sean efectivas. Se comprueba que las últimas modificaciones de la Ley de Costas no han contribuido a armonizar “naturaleza” y “norma”, sino que por el contrario las han alejado. El capítulo se enfoca en la incorporación de los procesos de erosión costera en la legislación, en concreto en las zonas de playas, de enorme importancia medioambiental y socioeconómica en Andalucía. Se describe como la zonación natural de la playa no se corresponden con la delimitación legal del dominio público marítimo-terrestre, lo que generará problemas en el futuro. Se hace evidente para el lector que estos efectos se agravarán por la prevista subida del nivel del mar, aspecto que incompresiblemente no se tiene en cuenta en la reglamentación. También que los criterios para la declaración de un tramo de costa en riesgo de erosión grave son inadecuados y en la práctica determinarán que en ningún sector de la costa se pueda declarar esta figura legal, cuando es evidente que la erosión es una amenaza real en muchas de nuestras playas.

Andalucía es una región muy vulnerable al cambio climático y, especialmente, son las zonas costeras las que se verán más afectadas. En el segundo capítulo (“*Una aproximación a los instrumentos para la adaptación del cambio climático en la costa andaluza*” cuyos autores son Juan Adolfo Chica Ruiz, Javier García Sanabria, M. Luisa Pérez-Cayeiro y Manuel Arcilla Garrido) se realiza una minuciosa revisión del tratamiento que las distintas iniciativas sobre cambio climático, a nivel español y andaluz, dan a las zonas costeras. Los autores muestran que en Andalucía la atención que se presta a los efectos del cambio climático en el litoral es claramente insuficiente y se orientan más al conocimiento del problema que las posibles soluciones, siendo necesario avanzar en el diseño de medidas de adaptación a largo plazo.

El tercer capítulo denominado “*Riesgos de erosión costera en el litoral de Cádiz: Problemática actual y perspectivas futuras*” (Javier Benavente, Laura del Río y Francisco Javier Gracia) analiza las principales características geológicas y fisiográficas de las costas de Cádiz. La mayor parte de las zonas con tendencia erosiva, tanto en playas como en acantilados, se sitúan en la zona norte del litoral (especialmente entre Sanlúcar de Barrameda y Rota), mientras que la parte sur es más estable e incluso existen zonas de acreción. No obstante, debido a los numerosos factores que influyen en estos procesos, existen tramos que no siguen esta tendencia general. Los autores muestran como las grandes infraestructuras costeras han incrementado la erosión de tramos adyacentes debido al bloqueo de la deriva litoral, provocando tasas de erosión de hasta 12 m/año. En otros sectores la erosión, aunque de menor magnitud, se relaciona con la destrucción de las dunas costeras para construir urbanizaciones. A los factores locales se suma

la retención del aporte de sedimentos en los numerosos embalses de los ríos Guadalquivir, Guadalete y Barbate. En general las regeneraciones de playas han contribuido a paliar los efectos erosivos, aunque deben repetirse periódicamente. Por último, el lector puede encontrar una interesante reflexión sobre la previsible evolución futura y como la reciente modificación de la Ley de Costas puede hacer que se incrementen los efectos negativos.

En el siguiente apartado (*“Evolución de las desembocaduras fluvio-mareales en la costa de Huelva. Implicaciones en la gestión de los espacios portuarios”* realizado por Juan A. Morales, José Borrego y Antonio Rodríguez-Ramírez) se exponen detalladamente los procesos que han controlado la evolución natural de los principales estuarios y sistemas mareales de la costa onubense, al abrigo de los cuales se han desarrollado puertos pesqueros, deportivos o importantes complejos industriales. Los autores describen como históricamente la dinámica natural ha condicionado la actividad en los puertos. Sin embargo, a partir de la mitad del siglo XX la regulación de las cuencas y la ocupación de amplias zonas de marismas favorecen el rápido aterramiento de los canales navegables. Ello obliga a la realización de dragados de forma periódica, puesto que el sistema tiende a recuperar rápidamente el equilibrio. Por otro lado, la construcción de espigones o diques provoca una interrupción temporal del tránsito sedimentario y la generación de procesos erosivos en algunos sectores, pero no solucionan los problemas de navegación a medio y largo plazo. En resumen, este capítulo muestra de una forma reveladora cómo la respuesta de los procesos sedimentarios frente a este tipo de actuaciones hace que sus efectos sean sólo temporales, requiriendo de nuevas y costosas intervenciones.

En el capítulo denominado *“Procesos y dinámica costera en la ensenada de Marbella”* (Gonzalo Malvárez, Fátima Navas y Emilia Guisado-Pintado) se realiza un análisis del litoral de este sector del Mediterráneo, teniendo en cuenta un contexto mucho más amplio que comprende las cuencas vertientes, la parte de la plataforma continental y, entre ambas zonas, la franja litoral activa. Destacan los grandes relieves próximos a la costa, con fuertes pendientes y unos importantes aportes sedimentarios que se han visto mermados en los últimos años. La plataforma continental destaca por su elevada profundidad y la existencia de morfologías heredadas desde el último periodo glacial. Es de gran interés que los cambios en la batimetría desde el siglo XIX, asociados a las alteraciones introducidas por el hombre en la zona emergida, no se reflejan en la línea de costa, al menos en la misma magnitud, lo que se debería contemplar en la gestión del litoral y la regeneración de playas.

En el último capítulo de la primera parte del libro (*“Inundabilidad y riesgos de tsunamis en la costa del Golfo de Cádiz”* escrito por Luis M. Cáceres Puro, Joaquín Rodríguez Vidal, Francisco Ruiz Muñoz, Manuel Abad de los Santos y Tatiana Izquierdo Labraca) se estudian de una forma muy ilustrativa los riesgos

asociados a estos fenómenos tan destructivos en el litoral atlántico de Andalucía. El reconocimiento fisiográfico pone de manifiesto la vulnerabilidad de sector, con numerosas playas y extensas zonas de escasa elevación respecto al nivel del mar. Los autores recopilan los datos históricos y las huellas dejadas por estos eventos en el registro sedimentario, en especial en los estuarios, llegando a la conclusión de que se han producido más de veinte tsunamis en los últimos 4000 años. Entre ellos, se identifican tres con un gran poder destructivo, el último de los cuales fue el de 1755 causado por el conocido como “terremoto de Lisboa”. Finalmente, se hace hincapié en la necesidad de informar y concienciar a la población así como realizar estudios de peligrosidad y planes de emergencia sobre este riesgo que, aunque poco frecuente, es recurrente en este sector de nuestro litoral.

Ángel Menéndez Rexach es el autor del primer capítulo de la segunda parte, “*La ley de costas de 1988: aspectos clave de su génesis, aplicación y reforma*”. En él se estudia la evolución legislativa de la materia desde la ley de Aguas de 1866 hasta la entrada en vigor de la Constitución Española de 1978; los aspectos esenciales del régimen que instaura la Ley de 1988, en particular los deslindes y sus consecuencias, los usos del litoral y las servidumbres, y las principales reformas llevadas a cabo en 2013. El autor realiza un balance favorable de la Ley de Costas de 1988, subrayando que, aunque su aplicación ha sido muy litigiosa, la gran mayoría de las sentencias se han pronunciado a favor de la Administración del Estado; respecto de la reforma de 2013, indica que dibuja un escenario claramente regresivo en lo que se refiere a la protección del litoral y a su uso sostenible, estando plagada de “singularidades” de difícil justificación. Uno de los grandes aciertos del capítulo es la explicación clara y sencilla acerca de las concesiones compensatorias, que es uno de los elementos de la Ley de Costas que más preocupan e interesan a la ciudadanía.

José Ignacio Morillo-Velarde Pérez escribe el segundo capítulo de esta parte, titulado “*Los bienes de dominio público marítimo-terrestre por naturaleza: concepto y funcionalidad*”. De manera precisa y asequible, el autor explica las categorías de dominio público y dominio público por naturaleza, proyectándolas sobre algunos de los bienes que forman parte del dominio público marítimo-terrestre. A su juicio, el dominio público sigue estando configurado como una institución jurídica de perfiles poco claros que recae sobre una heterogénea diversidad de bienes. De especial interés es la parte dedicada a las cuestiones contenidas en las disposiciones adicionales cuarta y séptima de la Ley 2/2013 de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

A José Zamorano Wisnes se debe el siguiente capítulo, titulado “*La ley de costas y función social de la propiedad*”, en el que se analiza las limitaciones que al derecho de propiedad se establecen en la legislación de costas, con particular insistencia en la cuestión de hasta qué punto puede limitarse uno de los elementos de la

relación dialéctica entre función individual y social, permaneciendo el derecho inalterado. Con abundante cita de jurisprudencia y referencias bibliográficas, el autor ha compuesto un capítulo muy rico en valoraciones personales, de especial interés para el lector.

El cuarto capítulo de la segunda parte, denominado “*El tratamiento del cambio climático en la legislación de costas*”, es de Luis Miguel Arroyo Yanes. Partiendo de la constante acción invasiva y destructora del hombre y del fenómeno del cambio climático mundial, el estudio examina la nueva y compleja regulación de sus efectos. El autor plantea, ante la falta de una ley que aborde de modo general el cambio climático, si nos encontramos ante el establecimiento de un nuevo y verdadero marco normativo especial o si, por el contrario, nos hallamos ante unas meras disposiciones transversales que no ofrecen un tratamiento acabado y completo para afrontar los nuevos retos. Esta y otras cuestiones son abordadas en este capítulo, que el autor cierra con una reflexión final muy interesante con la que pone incluso en cuestión la suficiencia de la reforma de 2013.

En el quinto capítulo, titulado “*La discutible extensión temporal de las concesiones en dominio público marítimo-terrestre*”, M^a del Carmen Núñez Lozano reflexiona sobre la extensión temporal de las concesiones de dominio público marítimo-terrestre, partiendo de la premisa de que las concesiones implican el uso privativo del demanio, y la consiguiente sustracción del uso común general del espacio demanial. En un texto plagado de referencias históricas, la autora examina el régimen de usos de los bienes de dominio público marítimo-terrestre, en particular las concesiones, subrayando que la aplicación estricta de la Ley de 1988 hubiera debido provocar la desaparición de todas las instalaciones o construcciones, con la sola excepción de las que no pudieran tener obra ubicación. Concluye cuestionando tanto el acierto del legislador al ampliar el plazo máximo de las concesiones hasta 75 años como el alcance de la prórroga de las existentes.

Carmen María Ávila Álvarez desarrolla el capítulo sexto “*El régimen de usos y de explotación de las playas*”. La autora divide el estudio en dos bloques: de un lado, la parte dedicada a la definición de playa; de otro, la dedicada a su régimen de usos y ocupación. A su juicio, aunque el Reglamento de Costas realiza un esfuerzo por fijar criterios objetivos para delimitar el dominio público marítimo terrestre, el resultado es impreciso y confuso, en particular por lo que se refiere al término de duna. De especial interés es su reflexión sobre el régimen de las playas naturales y urbanas, manifestado que se ha dejado pasar la oportunidad de aplicar un verdadero régimen de protección ambiental. Concluye, por una parte, con una clara denuncia hacia la reforma de 2013, que hace prevalecer frente al principio de protección el principio de sostenibilidad, no de sostenibilidad ambiental sino de sostenibilidad económica; y por otra parte, con la formulación de una pregunta para que cada lector reflexione sobre si el nuevo cambio legislativo es respetuoso con la protección del medio ambiente y la demanialidad de las playas.

Cierra la obra el capítulo de Inmaculada Raposo Domínguez sobre “*El caso del hotel de El Algarrobico*”, que aborda uno de los mayores escándalos urbanísticos del litoral español: la edificación de un completo hotelero de veinte plantas en una zona de gran valor ecológico como es el Parque Natural Cabo de Gata-Níjar y a tan sólo 47 metros de la ribera del mar. Este caso, de momento con 21 litigios abiertos y 24 resoluciones judiciales, es un claro ejemplo de la conciencia ambiental de la sociedad actual, que ha comenzado a apreciar el valor ecológico del litoral y demanda una política medioambiental más sostenible. La autora analiza las posibles causas y el origen de este macro-litigio, explicando con todo detalle y minuciosidad el entramado de causas judiciales de un caso que no deja indiferente a nadie y que aún sigue abierto a la espera de varias sentencias del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional.