

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 07 de julio de 2025

LA REGRESIÓN DE LA COSTA: APROXIMACIÓN JURÍDICA A LAS MEDIDAS ESTATALES Y AUTONÓMICAS ADOPTADAS EN LA COMUNIDAD VALENCIANA *

COASTAL REGRESSION: A LEGAL APPROACH TO STATE AND REGIONAL MEASURES IN THE VALENCIAN COMMUNITY

Autora: Patricia Mendilibar Navarro, Profesora Colaboradora Doctora, Universidad CEU Cardenal Herrera- CEU Universities

Fecha de recepción: 07/05/2025

Fecha de modificación: 21/05/2025

Fecha de aceptación: 03/06/2025

Fecha de modificación: 05/06/2025

DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00423>

Resumen:

En el presente estudio, se analiza el fenómeno de la regresión costera en la Comunidad Valenciana desde una perspectiva jurídico-administrativa. Se parte del reconocimiento de la regresión del litoral como un proceso multifactorial causado tanto por la acción antrópica como por los efectos del cambio climático. Desde este prisma, se analiza el marco normativo vigente en los

* La investigadora forma parte del Grupo de Investigación “Democracia deliberativa y Comunicación” de la Universidad CEU Cardenal Herrera y se ha realizado en el marco de las Ayudas del Programa de Consolidación de Indicadores de Investigación CEU-UCH 2024-2025 con referencia INDI 24/03.

ámbitos estatal, autonómico y local. A través del análisis crítico de las competencias de cada nivel de gobierno y de las medidas adoptadas — incluyendo las normas, los instrumentos de *soft law* y las actuaciones técnicas llevadas a cabo—se ponen de manifiesto las carencias del marco jurídico vigente. En particular, se abordan y se proponen mejoras en relación con la actuación reactiva de la Administración, la inseguridad jurídica derivada de la indeterminación del dominio público marítimo-terrestre y la ausencia de una gestión integrada del litoral.

Abstract:

This study analyzes the phenomenon of coastal regression in the Valencian Community from a legal-administrative perspective. It begins by recognizing coastal regression as a multifactorial process caused by both human activity and the effects of climate change. From this standpoint, the existing regulatory framework at the national, regional, and local levels is examined. Through a critical analysis of the competencies of each level of government and the measures adopted—including legal provisions, soft law instruments, and technical interventions—the shortcomings of the current legal framework are identified. In particular, the study addresses and proposes improvements regarding the reactive approach of public authorities in contrast to the precautionary principle, the legal uncertainty stemming from the indeterminacy of the maritime-terrestrial public domain, and the lack of integrated coastal management.

Palabras clave: Regresión costera. Derecho Ambiental. Gobernanza litoral. Principio de precaución. Cambio climático.

Keywords: Coastal regression. Environmental Law. Coastal governance. Precautionary principle. Climate change.

Índice:

1. Introducción
2. El fenómeno de la regresión de la costa: una visión técnica
3. Las competencias de las Administraciones Públicas para actuar frente a la regresión
 - 3.1. El Estado: la obligación de protección del medio ambiente
 - 3.2. Las competencias de la Comunidad Valenciana: urbanismo, ordenación del territorio y medio ambiente

- 3.3. Los municipios: el principio de autonomía local
4. Las medidas técnico-jurídicas adoptadas por las Administraciones para frenar la regresión
 - 4.1. Ámbito estatal: la modificación de la normativa de costas e instrumentos de *soft law* aprobados
 - 4.1.1. La Ley de Costas y la modificación del Reglamento de Costas
 - 4.1.2. Estrategias e instrumentos de *soft law* aprobados
 - 4.2. Ámbito autonómico:
 - 4.2.1. El Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral (PATIVEL) de la Comunidad Valenciana
 - 4.2.2. El anteproyecto de la Ley de Costas valenciana
 - 4.3. Ámbito local: acciones judiciales y solicitud de medidas de regeneración
5. Crítica de las medidas adoptadas y propuestas desde el punto de vista jurídico
 - 5.1. Infracción del principio de prevención que rige en materia medioambiental
 - 5.2. La necesidad de la gestión integrada del litoral
 - 5.3. La inseguridad jurídica que genera la indefinición del dominio público marítimo-terrestre
6. Conclusiones
7. Bibliografía

Index:

1. Introduction
2. The Phenomenon of Coastal Regression: A Technical Overview
3. The Powers of Public Administrations to Act Against Coastal Regression
 - 3.1. The State: The Obligation to Protect the Environment
 - 3.2. The Competences of the Valencian Community: Urban Planning, Spatial Planning, and Environmental Protection
 - 3.3. Municipalities: The Principle of Local Autonomy
4. Technical-Legal Measures Adopted by the Administrations to Halt Regression
 - 4.1. At the National Level: Amendments to Coastal Legislation and Approved Soft Law Instruments
 - 4.1.1. The Coastal Law and the Amendment of the Coastal Regulation
 - 4.1.2. Approved Strategies and Soft Law Instruments

- 4.1.3. Actions Taken by the State in the Valencian Community to Halt Coastal Regression
- 4.2. At the Regional Level:
 - 4.2.1 The Territorial Action Plan for the Green Infrastructure of the Valencian Coast (PATIVEL)
 - 4.2.2. The Draft Bill of the Valencian Coastal Law
- 4.3. At the Local Level: Legal Actions and Requests for Regeneration Measures
5. Critique of the Measures Adopted and Proposals from a Legal Perspective
 - 5.1. Infringement of the Precautionary Principle Governing Environmental Matters
 - 5.2. The Need for Integrated Coastal Zone Management
 - 5.3. Legal Uncertainty Arising from the Indefinition of the Maritime-Terrestrial Public Domain
6. Conclusions
7. Bibliography

1. INTRODUCCIÓN

“España es un país que mira al mar”. Así comienzan las Directrices sobre actuaciones en playas elaboradas por la Dirección General de la Costa y el Mar en el año 2008 (Ministerio de Medio Ambiente, 2008: p. 4). Efectivamente, España, con sus 7.880 km de costa, es uno de los países con mayor superficie litoral de Europa, lo que la convierte en un destino turístico por excelencia, frente a otros países de nuestro entorno.

Los datos del Instituto Nacional de Estadística hablan por sí solos. En 2023 y 2024, por ejemplo, cinco Comunidades Autónomas ubicadas en la costa — Cataluña, Baleares, Canarias, Andalucía y la Comunidad Valenciana— acapararon el mayor porcentaje de los turistas internacionales recibidos (18,9 millones Cataluña; 15,1 millones las Islas Baleares; 13,8 millones Canarias; y 11,2 millones de turistas Andalucía y la Comunidad Valenciana). En cuanto al turismo nacional, esta tendencia se repite: los destinos de sol y playa continúan siendo los preferidos por la ciudadanía española, concentrando un elevado porcentaje de las pernoctaciones y desplazamientos estivales, especialmente durante los meses de julio y agosto (INE, 2025).

Sin embargo, pese a la hegemonía del turismo de sol y playa y su contribución al desarrollo económico de los destinos turísticos costeros y al producto interior bruto nacional, la respuesta institucional en términos de protección frente a la

regresión costera resulta insuficiente e inadecuada, como se analizará en este artículo.

El fenómeno de la regresión ha sido definido técnicamente como el retroceso progresivo de la línea de la costa (Pang *et al*, 2023: 2034). Una de las principales causas de la erosión costera es el desequilibrio en el aporte de sedimentos: es decir, las playas no reciben suficiente arena nueva que reemplace la que el oleaje retira (Pang *et al*, 2023: 2034). En condiciones naturales, los ríos transportan sedimentos desde el interior hacia la costa, alimentando las playas. Sin embargo, este aporte se ha visto reducido en los últimos años por la acción humana (Sanjaume y Pardo, 2001). La construcción de presas y embalses en los ríos atrapa los sedimentos tierra adentro, y el desvío de caudales para riego disminuye el flujo que llega al mar. Asimismo, la extracción de áridos de los cauces contribuye a este déficit (Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, 2016). Entre las acciones humanas que coadyuvan a la regresión, resulta menester señalar la ejecución de obras portuarias. La intervención antrópica —visible en la construcción de infraestructuras portuarias como el Puerto de Valencia o en la artificialización del 24% del litoral mediterráneo (Greenpeace, 2024: p.24)— ha acelerado algunos procesos erosivos cuyo efecto se ha visto multiplicado por la subida del nivel marino (3,4 mm/año en el Cantábrico) y la intensificación de temporales. Estos fenómenos se cobran, cada año, varios metros de dominio público (Greenpeace, 2024: p.33)¹.

Frente a esta realidad, como advierte la doctrina científica (Pardo-Pascual *et al*, 2022), persiste un enfoque reactivo basado en la mera gestión del riesgo a través de actuaciones puntuales (reposición de arena, construcción de escolleras) en lugar de una política preventiva integrada.

Las consecuencias de la erosión se han agudizado en los últimos tiempos y ya contamos con algunos expertos que han adelantado que las playas, tal y como las conocemos en la actualidad, van a sufrir una profunda transformación. Por ejemplo, Miriam García, Arquitecta y directora de *Landlab*, laboratorio de paisajes, ha realizado diversos proyectos de regeneración de playas, y ha avanzado que, ante la progresiva desaparición de la arena, las playas presentarán una morfología diferente (García, 2020).

Resulta ilustrativo, por ejemplo, el proyecto realizado por *Landlab* para el Ayuntamiento de Barcelona, denominado “Estrategias de relación CIUDAD-

¹ De hecho, Greenpeace alerta que, en el ámbito de la Comunidad Valenciana, si no se frenan las emisiones de CO₂, para 2030, el mar subirá 12 centímetros en el Golfo de Valencia, lo que supondrá una pérdida de 12 metros de ancho de las playas (Greenpeace, 2024: p.33).

MAR en Barcelona”, que tiene por objeto la redefinición de la franja litoral, teniendo en cuenta que “este espacio ya no puede ser tratado del mismo modo, siendo necesario generar franjas de transición ambiental y gestión de riesgos, así como espacios de intercambio funcional (que han sido los puertos históricamente”. Así, esta arquitecta concibe que, en el medio y largo plazo, las playas tendrán una morfología distinta a como las conocemos hoy en día. Su propuesta para la playa de Barcelona es la siguiente:



Figura 1. Imagen del Proyecto “Estrategias de relación CIUDAD-MAR en Barcelona”, elaborado por la Fuente: Landlab

Como se puede apreciar en la imagen *ut supra*, la desaparición de la arena obliga a la redefinición del frente litoral y a integrar la playa en la ciudad, creando zonas artificiales para que las personas puedan seguir disfrutando de las playas.

Más allá del necesario cambio morfológico que van a experimentar las playas (de hecho, ya lo están experimentando), es necesario realizar una reflexión sobre las medidas que pueden (y deben) tomar las Administraciones Públicas implicadas para frenar la regresión en la medida de lo posible, limitar las acciones que suponen un riesgo para el frente litoral y paliar los efectos del cambio climático sobre las playas.

Este trabajo analiza si el marco normativo actual y las medidas adoptadas al respecto tanto por el Estado como por la Comunidad Valenciana —articulado en torno a las normas que regulan la costa y los instrumentos de soft law aprobados al respecto— son suficientes para responder al problema de la regresión. En primer lugar, por tanto, hay que analizar qué competencias tienen el Estado, las Comunidades Autónomas y los municipios sobre la protección

de la costa, y así determinar qué medidas pueden adoptar cada una de las Administraciones implicadas. En segundo lugar, se examinarán las medidas adoptadas hasta la fecha por el Estado, la Comunidad Valenciana y algunas Corporaciones municipales para determinar su adecuación. En tercer lugar, se realizará un análisis crítico basado en el principio de precaución, en la necesidad de una gestión integrada del litoral y en la obligación de respetar el principio constitucional de seguridad jurídica en la protección del litoral y en la definición del dominio público marítimo-terrestre, íntimamente relacionado con la regresión de la playa.

Antes del desarrollo del presente artículo se realizan dos advertencias previas: en primer lugar, existen múltiples fenómenos que afectan a la costa. Algunos de ellos afectan —aunque de forma tangencial— a la cuestión de la regresión y nos referiremos a ellos siempre en relación con ella (por ejemplo, los deslindes o la presión urbanística sobre el litoral). Sin embargo, dado que el análisis de estos fenómenos excede del objeto del presente artículo, no se va a profundizar sobre los mismos. Por tanto, la investigación se ha acotado única y exclusivamente al fenómeno de la regresión de la playa en el ámbito de la Comunidad Valenciana. La elección de esta Comunidad Autónoma responde a la conveniencia por accesibilidad y proximidad de la investigadora.

En segundo lugar, habida cuenta el carácter técnico del presente análisis, la autora advierte que las valoraciones contenidas en este trabajo se limitan al enfoque jurídico-administrativo, sin prejuzgar la idoneidad técnica o física de las soluciones propuestas, cuya evaluación corresponde a las personas expertas en dinámica litoral, geología o ingeniería de costas.

2. EL FENÓMENO DE LA REGRESIÓN DE LA COSTA: UNA VISIÓN TÉCNICA

La regresión de la línea de la costa es un fenómeno que consiste en el retroceso progresivo de la línea de costa hacia el interior, como consecuencia de la pérdida de sedimentos en el sistema litoral, tal y como se ha expuesto. Las causas de este retroceso son múltiples, pero incluyen tanto la acción humana como los efectos naturales del cambio climático. Tal y como advertían Sanjaume y Pardo (2001: p.28): “la reflexión parte del conocimiento de los procesos analizados y del hecho ineludible de que la dinámica futura del litoral no será fruto exclusivo de los procesos naturales, sino que estará profundamente determinada por las actuaciones humanas”. Estos autores ya advertían que “si no se habilitan sistemas de realimentación del sistema costero, los efectos erosivos asociados a la previsible subida del nivel del mar quedarán profundamente reforzados por la situación de déficit generalizado” (Sanjaume y Pardo, 2001: p.28). Es decir,

la parálisis administrativa no es la solución a la regresión y deben habilitarse sistemas de realimentación del sistema costero.

Los primeros problemas de la regresión costera se plantearon en la década de los 80 (Medina, 2020: p.2). La Ley de Costas de 1988, de hecho, se promulgó entre otros motivos para intentar contener la ocupación irracional del espacio litoral y evitar extracciones de arena directas de la playa. Además, tal y como alerta Medina "con el nuevo planteamiento se promovieron las soluciones "blandas" (regeneraciones artificiales, retirada planeada, etc.) globales en lugar de soluciones locales "duras" (defensas, espigones, etc.) que tienden a cambiar los problemas erosivos de lugar" (Medina, 2020: p.2).

En el caso valenciano, el reciente informe titulado *Rehabilitation of urban beaches on the Mediterranean coast in Valencia (Spain) observed by remote sensing*, ha demostrado algunas cuestiones que conviene tener en cuenta en el desarrollo del presente artículo. Este Informe identifica la ampliación del Puerto de Valencia como el principal factor humano que ha provocado la regresión de las playas de Pinedo, El Saler y La Garrofera (Molner *et al*, 2024). Esto pone de manifiesto que las obras portuarias pueden causar regresión en los municipios adyacentes.

Además, se ha demostrado que las aportaciones de arena no son efectivas para combatir los efectos de la regresión (Molner *et al*, 2024). De hecho, entre 2013 y 2022 se produjo una pérdida de aproximadamente 90 hectáreas de superficie dunar. En otoño de 2023, con nuevas aportaciones, se recuperaron 70 hectáreas, aunque no se alcanzaron aún los niveles de los años 80.

Esto explica la actual preocupación por la regresión de la playa. En la actualidad, asistimos a una aceleración del proceso por causas humanas (además de los efectos del cambio climático). Esta circunstancia exige una reformulación del modelo de gestión del litoral, en el que se incorpore el conocimiento técnico y los principios de precaución, sostenibilidad y protección del dominio público.

3. LAS COMPETENCIAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS PARA ACTUAR FRENTE A LA REGRESIÓN

Uno de los principales problemas en la gestión de la costa es la multiplicidad de Administraciones implicadas y, en consecuencia, el desentendimiento y la parálisis administrativa respecto a las actuaciones que hay que llevar a cabo en el litoral. En la práctica, las medidas adoptadas son insuficientes y no resuelven el problema de la regresión a largo plazo ya que, como hemos visto, ésta se ha ido agravando progresivamente en los últimos años.

3.1. El Estado: la obligación de protección del medio ambiente

La Constitución Española recoge en su Título VII las materias de “Economía y Hacienda” y, concretamente, en el artículo 132 apartado segundo, dispone que son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.

Según Calero (2001), el hecho de que el dominio público marítimo-terrestre se introdujera en el texto constitucional respondía a la necesidad de proteger la costa de la degradación física y de las usurpaciones jurídicas que desde la década de los 70 se manifestaron en el litoral. Lo que subyace a la concepción de este autor es que el dominio público es un derecho de propiedad. Frente a esta teoría, otros autores como García Pérez (1995: p.10) sostienen que el dominio público “no es propiedad de nadie [...]” y que es “un título causal de intervención que confiere a su titular un conjunto de técnicas jurídicas idóneas para preservar su afectación y dar cumplimiento al fin público que los bienes que lo integran están llamados a cumplir”.

Sea como sea, independientemente de su concepción como derecho de propiedad o como título causal de intervención, es evidente que el dominio público debe ser protegido por el Estado, como veremos a continuación.

De conformidad con lo expuesto, el dominio público marítimo terrestre forma parte del dominio público estatal. La titularidad del dominio público incluye entre las obligaciones del Estado, según la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 5 de julio: la definición del dominio público, el establecimiento del régimen jurídico de los bienes que lo integran y las medidas destinadas a su protección; y el establecimiento de límites y condicionantes.

En este punto, vamos a centrarnos en la obligación de protección de la costa. En la Sentencia del Tribunal Constitucional mencionada, en la que el Tribunal resuelve un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de las Islas Baleares contra varios preceptos de la Ley de Costas, el Tribunal realiza una serie de matizaciones respecto a las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas que conviene tener en cuenta. El recurso planteaba que la Ley invadía competencias autonómicas en materia de urbanismo, ordenación del territorio y medio ambiente. El Tribunal, respecto a la protección del dominio público, estableció que:

Ciertamente esta inclusión en la legislación reguladora del régimen jurídico de los bienes del dominio público natural cuya titularidad corresponde al Estado de las medidas de protección necesarias para asegurar la integridad de esa titularidad se impone como necesidad lógica

en todo caso, y así lo declararnos, en lo que concierne a las aguas, en la ya citada STC 227/1988 (fundamento jurídico 18). En el caso del dominio público marítimo-terrestre se trata además, sin embargo, de una expresa necesidad jurídico-positiva, constitucional, pues como es obvio, el mandato del constituyente quedaría burlado si el legislador obrase de modo tal que, aun reteniendo físicamente en el dominio público del Estado la zona marítimo-terrestre, tolerase que su naturaleza y sus características fueran destruidas o alteradas.

Estas potestades tienen un triple fundamento, según la mencionada Sentencia (Fundamento Jurídico Primero): por un lado, la necesidad de garantizar el derecho al medio ambiente en condiciones de igualdad para todos los españoles, al amparo del artículo 45 de la Constitución; por otro lado, la “obligación estatal de proteger las características propias del dominio público”. La Ley de Costas, de hecho, establece en su artículo 20 que “la protección del dominio público marítimo-terrestre comprende la defensa de su integridad y de los fines de uso general a que está destinado; la preservación de sus características y elementos naturales y la prevención de las perjudiciales consecuencias de obras e instalaciones”. En tercer lugar, la protección del litoral entronca con la competencia estatal para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente (artículo 149.1.23 de la Constitución Española).

Algunas Sentencias constitucionales posteriores a la anteriormente citada han efectuado una interpretación más flexible del título competencial. La Sentencia 31/2010, de 28 de junio examinó la impugnación del artículo 149.3 b) del Estatuto catalán de 2006 y concluyó que:

[...] Dado que la Generalitat ostenta competencias de ordenación del litoral y otras específicas (sobre puertos de competencia autonómica, instalaciones de ocio, marisqueo y acuicultura, entre otras), la competencia estatal de protección del demanio concurre con las señaladas competencias autonómicas, de modo que (...) aquella no resulta vulnerada. La norma estatutaria impugnada se limita a reconocer a la Generalitat las señaladas funciones ejecutivas de su competencia cuyo ejercicio expresamente se somete al respeto del «régimen general del dominio público», lo que implica su plena sujeción a las potestades estatales, pues dicho régimen corresponde establecerlo al Estado, titular del demanio, con libertad de configuración.

En este sentido, al margen de las competencias autonómicas que se analizarán posteriormente y descendiendo al caso concreto de la regresión costera, se concluye que el Estado puede (y debe) actuar para frenar la regresión. Ya sea causada por una acción antrópica (la construcción de un Puerto) o por la acción del cambio climático, la regresión es un fenómeno que debe ser solventado, primeramente y como titular del dominio público, por la Administración General del Estado.

De hecho, la jurisprudencia reciente ha optado por imponer obligaciones activas de protección medioambiental para actuar contra los efectos del cambio

climático. En la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 9 de abril de 2024 (asunto n.º 53600/20, Verein KlimaSeniorinnen Schweiz c. Suiza), el Tribunal reconoce, por primera vez, que la inacción del Estado frente al cambio climático puede constituir una violación de derechos humanos. En este supuesto, la asociación KlimaSeniorinnen presentó una demanda contra el gobierno de Suiza, argumentando que la falta de medidas adecuadas para combatir el cambio climático ponía en riesgo su salud y su bienestar.

El Tribunal Europeo reconoce que el Convenio Europeo de Derechos Humanos no consagra un derecho autónomo al medio ambiente, pero el cambio climático puede incidir de forma directa en el disfrute de otros derechos que sí que están reconocidos en el Convenio (por ejemplo, el derecho a la vida privada y familiar). Resulta ilustrativo el párrafo 544 de la Sentencia, que establece lo siguiente:

Este Tribunal ya ha reconocido desde hace tiempo que la protección prevista en el artículo 8 se extiende a los efectos negativos sobre la salud, el bienestar y la calidad de vida derivados de distintos tipos de daño ambiental o del riesgo de sufrirlo. De igual modo, del artículo 8 se deriva el derecho de las personas a ser protegidas de forma efectiva por las autoridades públicas frente a los perjuicios y riesgos graves provocados por el cambio climático.

En base a este planteamiento, el Tribunal asume que, en tanto que es el órgano que garantiza los derechos humanos en Europa, no puede permanecer al margen y considera que el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos se vulnera cuando el Estado no adopta las medidas necesarias para reducir los efectos del cambio climático sobre la salud, la seguridad o el entorno de las personas. Por ello, establece el Tribunal que las autoridades deben actuar “a tiempo, de forma adecuada, y con coherencia” (párrafo 548).

Por otro lado, a nivel interno, Greenpeace y otras organizaciones no gubernamentales recurrieron en 2023 el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (“PNIEC”) en cuanto a los objetivos de mitigación de los efectos del cambio climático y solicitaban que los objetivos de mitigación establecidos en el PNIEC no fueran, en ningún caso, inferiores al 55 % en 2030 respecto de los de 1990, con el fin de garantizar los derechos humanos y el derecho a un medioambiente adecuado a las generaciones presentes y futuras. A pesar de que la Sentencia desestima el recurso interpuesto, el Tribunal sí que reconoce que los Estados tienen la obligación de actuar frente al cambio climático (Fundamento Jurídico Sexto):

No puede negarse que la actividad necesaria para la lucha contra el cambio climático comporta una serie de medidas de una incidencia trascendental para la sociedad, es decir, ha de establecerse una política en la cual se adopten decisiones que condicionen las decisiones públicas que afectan a la ciudadanía de manera intensa, en suma, que la lucha contra el

cambio climático, precisamente por sus causas, obliga a adoptar medidas que afectan a estructuras sociales y económicas básicas de la sociedad, imponiendo privaciones o esfuerzos económicos que se han de detraer de otros fines prestacionales. Es por ello por lo que en todos los documentos internacionales se parte de la idea de que las medidas que han de adoptarse para luchar contra el cambio climático deben tomarse en consideración a esos efectos restrictivos para la sociedad, una ponderación entre tales medidas y los efectos ocasionados. Posteriormente deberemos volver sobre esa cuestión.

Sin embargo, desestima el recurso, principalmente y en cuanto al fondo, porque el contenido del PNIEC entra dentro de un ámbito de discrecionalidad técnica y política del Gobierno. Además, porque el Tribunal no puede sustituir la voluntad de la Administración ni fijar criterios de oportunidad o conveniencia, salvo que se demuestre que ha actuado arbitrariamente —cosa que no ocurre en este supuesto—. Y, además, aunque se reconozca la urgencia climática, los tribunales solo pueden controlar la legalidad, no la suficiencia técnica del Plan:

En suma y retomando el criterio establecido en el artículo 71-2º de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, lo que se nos pide en la demanda, no es ya solo que declaremos concretamente qué porcentaje de reducción de emisiones debe asumir el Estado español, sino que con esa decisión se imponga al Gobierno la adopción de una política económica muy diferente de la que tiene establecida nuestro País, obligando a la Administración a reformular dicha política, lo cual, desde el punto de vista de las potestades de la que es titular, comportaría una invasión excesiva que no parece pueda ampararse en la potestad de revisión de los reglamentos que nos autoriza el artículo 106 de la Constitución.

Los recurrentes, ante la desestimación, presentaron un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, que fue admitido a trámite el 17 de diciembre de 2024 y que, a fecha de entrega del presente artículo, todavía no ha sido resuelto. Sin embargo, la mera admisión a trámite ya pone de manifiesto que la cuestión climática es jurídicamente relevante y es merecedora de un análisis constitucional.

Todo ello evidencia la necesidad de que el Estado actúe frente a los efectos del cambio climático, en general. Ya se ha anticipado que la regresión es un fenómeno multifactorial y, entre sus causas, se encuentra también la acción antrópica, mediante la construcción de infraestructuras como puertos.

En este sentido, la Audiencia Nacional ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre los daños causados a las playas de Cambrils como consecuencia de la construcción del Puerto de esa localidad, que provocó la regresión de las playas del municipio. Este recurso fue interpuesto por la mercantil “Playas del Sur de Cambrils”, que solicitaba una indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración General del Estado, al considerar que la regresión de la costa y la pérdida de superficie útil de playa

eran consecuencia directa de la alteración en la dinámica litoral provocada por las obras del puerto. La entidad recurrente alegaba que dichas actuaciones habían generado un perjuicio económico directo sobre su actividad, basada en la explotación turística y de servicios vinculados al uso del dominio público marítimo-terrestre. La Sentencia de la Audiencia Nacional de 14 de septiembre concluyó que el Estado tenía la obligación de indemnizar por vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Posteriormente, el Tribunal Supremo casó y anuló la Sentencia, pero no porque no existieran los daños sino que, precisamente, los daños no se habían causado a la mercantil recurrente sino a las playas del municipio (Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 2006, n.º rec. 6481/2001):

Pero de estos proyectos y de los propios informes que la Sala de instancia recoge, lo que podría concluirse en su caso es que la construcción del Puerto de Cambrils, de haber generado daños, los habría ocasionado no en los terrenos de la actora, sino en las playas colindantes y limítrofes con los mismos y eso es de una gran trascendencia a los efectos de la responsabilidad patrimonial de la Administración que se reclama, pues falta el requisito esencial del daño efectivo y evaluable económicamente producido específicamente en los terrenos propiedad de "Playas del Sur de Cambrils". Se ha dicho ya que los daños de haberse producido con la construcción del puerto se habrían generado en las playas colindantes con los terrenos de la actora en la instancia. Pero de tales daños en las playas no pueden derivarse ni considerarse producidos otros daños efectivos en los terrenos de Playas del Sur de Cambrils y ello por cuanto en ningún caso el propietario de unos terrenos tiene como derecho inherente a tal propiedad, la inalterabilidad de los terrenos limítrofes y más cuando estos como ocurre con las playas son bienes de dominio público marítimo terrestre tal y como establece el art. 3 de la Ley de Costas 22/1988 y por tanto sometidos al régimen previsto en aquella ley.

El Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana también desestimó la solicitud de responsabilidad patrimonial presentada por el Ayuntamiento de Nules por los daños causados a las playas del municipio en la Sentencia de 22 de diciembre de 2023 (n.º rec. 189/2021), básicamente, por la falta de nexo causal:

Como resumen del informe de fecha diciembre de 2016 del Sr. Serra se afirma que las obras de abrigo del puerto de Burriana condicionan la evolución de las playas de Nules así como su estabilidad y sostenibilidad, siendo necesarias actuaciones para regenerar las playas y garantizar la sostenibilidad de las mismas. Se defiende que aunque aparentemente las playas entre espigones sean la solución, habría que ir a otras actuaciones que protegieran todo el frente litoral de Nules con alternativas que den una imagen menos agresiva que la actual y entre las que no hay que descartar la participación del puerto.

Desde el punto de vista de la evaluación de los daños los informes aportados por la actora tampoco son muy certeros. Cualquier expectativa, que no realidad anterior al año 1992 fue extinguida por el propio Ayuntamiento con la redacción del Plan General, aprobado en esa fecha y adaptado a la realidad física de la costa, así como a la Ley de Costas de

1988, sin que posteriormente el Plan aprobado haya tenido ningún desarrollo en la zona de estudio. [...]

No existe ningún derecho real del Ayuntamiento de Nules que haya desaparecido, sino solamente no se han cumplido unas expectativas que el tiempo ha demostrado poco fundadas, pudiéndose haber desarrollado la acción urbanística más allá de la servidumbre de protección de 100 metros de la Ley de Costas de 1988, en terrenos no afectados por la erosión de la playa. En conclusión, no se puede invocar la erosión, que solo se da en una pequeña porción de la playa del municipio de Nules, como causante de la falta de desarrollo urbanístico del municipio, ponderándose otros factores como la inadecuación de la planificación urbanística, la falta de diligencia del Ayuntamiento de Nules en la gestión urbanística, la falta de capacidad técnica y financiera de los promotores urbanísticos, o la propia crisis económica padecida en los últimos años.

El Tribunal Superior de Justicia, en el marco del recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Nules, desestimó la pretensión de responsabilidad patrimonial por una cuestión probatoria, señalando que no queda acreditada una relación de causalidad directa y exclusiva entre la regresión del litoral y las obras del puerto de Burriana. No obstante, la Sentencia no niega la necesidad de intervención del Estado en la protección y recuperación de la costa.

Dicho todo esto, a pesar de que la regresión de la costa es un fenómeno multifactorial, causada entre otros motivos por el cambio climático, la falta de aportación de sedimentos o la construcción de puertos, es evidente que el Estado puede y debe actuar para frenar la regresión costera. Y ello porque, ya hemos visto, el dominio público marítimo-terrestre forma parte del patrimonio natural y está bajo la titularidad y tutela del Estado, quien ostenta competencias exclusivas para su delimitación, protección y conservación conforme al artículo 132.2 de la Constitución Española —en conexión con otros preceptos constitucionales como el artículo 45 de la Constitución, que impone a los poderes públicos el deber de velar por la utilización racional de los recursos naturales y garantizar la conservación del medio ambiente, y el artículo 149.1.23^a de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en legislación básica sobre protección del medio ambiente—.

3.2. Las competencias de la Comunidad Valenciana: urbanismo, ordenación del territorio y medio ambiente

Aunque la titularidad del dominio público marítimo-terrestre corresponde al Estado en virtud del artículo 132.2 CE, las Comunidades Autónomas, y en particular la Comunidad Valenciana, ejercen competencias en materia de urbanismo, ordenación del territorio y medio ambiente que les permiten incidir de manera efectiva sobre la gestión y conservación del litoral. De hecho, tal y como afirma Rodríguez Beas, (2016: p.7):

Las relaciones entre la ordenación del territorio y el urbanismo y las políticas sectoriales del Estado parten de la necesaria integración de las previsiones contenidas en los planteamientos sectoriales estatales en los instrumentos de planificación territorial, y del ejercicio por la comunidad autónoma de su competencia de forma que no vulnere las competencias sectoriales.

La jurisprudencia constitucional, especialmente la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, anteriormente citada, ha reconocido que el hecho de que la costa forme parte del dominio público estatal no excluye la concurrencia de competencias autonómicas. Como ha señalado el Tribunal, “las finalidades que ampara el art. 45 CE no pueden alcanzarse sin incidir sobre la competencia que para la ordenación del territorio ostentan las Comunidades Autónomas costeras”, dado que su función urbanística incide sobre los terrenos colindantes al dominio público y, por tanto, sobre su protección efectiva.

El Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, aprobado por la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, en su artículo 49.9 asume la competencia exclusiva para “la ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda”. Dicha atribución supone sin duda el ejercicio como competencia exclusiva de las facultades o funciones comprendidas en ellas. Corrobora esta idea el propio Estatuto al decir, en su artículo 45 que “en materia de competencia exclusiva, el Derecho Valenciano es el aplicable en el territorio de la Comunitat Valenciana, con preferencia sobre cualquier otro. En defecto del Derecho propio, será de aplicación supletoria el Derecho Estatal”.

Conforme a lo anterior, la Comunitat Valenciana ostenta, en virtud de su Estatuto de Autonomía, competencia exclusiva para ordenación del litoral. A esta competencia se suman otras vinculadas al litoral, como la exclusiva sobre pesca en aguas interiores, acuicultura, puertos no de interés general, o la competencia para desarrollar la legislación básica y dictar normas adicionales de protección sobre medio ambiente, entre otras.

De acuerdo con la doctrina anteriormente mencionada del Tribunal Constitucional, las competencias sobre ordenación del territorio abarcan el litoral de la Comunidad Autónoma.

Así nace el borrador de Anteproyecto de Ley, de la Generalitat, de protección y ordenación de la costa valenciana, cuyo contenido será analizado posteriormente con ocasión del estudio de las medidas que ha adoptado la Comunidad Valenciana. Este Anteproyecto, a fecha de finalización del presente artículo, todavía no se ha aprobado.

3.3. Los municipios: el principio de autonomía local

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en lo sucesivo, “LBRL”) establece en el artículo 2 el principio de autonomía local, según el cual las entidades locales tienen derecho a:

Intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad local de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

El principio de autonomía supone que los municipios puedan asumir, por un lado, las competencias que le son propias, es decir, las que se atribuyen a través de la ley y que se ejercerán en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, aunque debe existir coordinación tanto en su programación como ejecución respecto del resto de Administraciones Públicas. Y, por otro lado, las competencias delegadas o atribuidas que podrán estar sometidas a técnicas de dirección y control de oportunidad, aunque éstas deberán, en todo caso, respetar la potestad de autoorganización de los servicios de la entidad local.

A tal efecto, el artículo 25, apartado primero, de la LBRL dispone que el municipio “para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinales los términos previstos en este artículo”. Se trata de la conocida como cláusula general de competencia que permite a los Ayuntamientos realizar numerosas iniciativas de interés general de los vecinos como, por ejemplo, de carácter deportivo, social, cultural; una cláusula que entronca con lo dispuesto en el artículo 4.2 de la Carta Europea de la Autonomía Local conforme al cual “las entidades locales tienen, dentro del ámbito de la ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad”. Asimismo, el mismo artículo 25 de la LBRL establece como competencia municipal la seguridad en lugares públicos y la protección de la salubridad pública.

Sin perjuicio de todo lo anterior, en base al artículo 7.4 de la LBRL, los Ayuntamientos tendrán la posibilidad de ejercer competencias de tipo delegado, o competencias distintas de las consideradas propias, siempre y cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda Municipal de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública.

Además, la Ley de Costas en su artículo 115 establece un listado de las competencias de los municipios en esta materia, pero no establece una atribución directa, sino que se remite a la legislación autonómica. No obstante, en el citado precepto se atribuye a los entes locales la competencia para informar sobre los deslindes o solicitudes de ocupación y aprovechamiento del dominio público, pero se trata en ambos casos de un informe no vinculante que en ningún caso tiene un carácter decisorio. Además, la Ley de Costas atribuye dos competencias concretas de gestión del dominio público:

c) Explotar, en su caso, los servicios de temporada que puedan establecerse en las playas por cualquiera de las formas de gestión directa o indirecta previstas en la legislación de Régimen Local; d) Mantener las playas y lugares públicos de baño en las debidas condiciones de limpieza, higiene y salubridad, así como vigilar la observancia de las normas e instrucciones dictadas por la Administración del Estado sobre salvamento y seguridad de las vidas humanas.

Por todo ello, los municipios cuentan con un pequeño margen para actuar en la gestión del litoral, a pesar de que se trate de bienes que pertenecen al dominio público estatal. A través de sus competencias propias —como la protección de la salubridad pública, la seguridad en espacios públicos y la prestación de servicios de interés general— los Ayuntamientos pueden impulsar iniciativas orientadas a preservar el frente litoral. Entre otras medidas, por ejemplo, el planeamiento municipal puede incorporar medidas específicas para evitar la urbanización en zonas de riesgo, o pueden desarrollar planes especiales de protección o rehabilitación del litoral, todo ello en colaboración con la Comunidad Autónoma.

4. LAS MEDIDAS TÉCNICO-JURÍDICAS ADOPTADAS POR LA ADMINISTRACIÓN PARA FRENAR LA REGRESIÓN

En el presente apartado, se analizan las medidas adoptadas tanto por el Estado, la Comunidad Valenciana y los municipios valencianos para frenar la regresión, en el ejercicio de las competencias analizadas anteriormente.

4.1. Ámbito estatal: la modificación de la normativa de costas y otras medidas de *soft law*

4.1.1. La Ley de Costas y la modificación del Reglamento de Costas

El derecho de costas en España se regula, fundamentalmente, en la Ley 22/1988, de 28 de junio, de Costas (la “Ley de Costas”) y en el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de

Costas (el “Reglamento de Costas”). La Ley de Costas fue reformada en 2013 mediante la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas.

Esta Ley surgió como una “reacción ante los usos y la falta de una legislación adecuada en la franja litoral” (Rodríguez Beas, 2016: p.2). En relación con la regresión, la reforma de 2013 estableció, entre otros, el régimen jurídico de los “tramos del dominio público marítimo-terrestre que están en situación de regresión grave” (art. 13.ter de la Ley de Costas). Igualmente, en relación con los proyectos de las obras que se realicen sobre el dominio público marítimo-terrestre, deberán prever su adaptación “al entorno en que se encuentren situadas y en su caso, la influencia de la obra sobre la costa y los posibles efectos de regresión de ésta”, así como “contener una evaluación de los posibles efectos del cambio climático sobre los terrenos en que se va a situar la obra” (art. 44.2 de la Ley de Costas).

El Estado ha adoptado diferentes iniciativas legales frente a la regresión. Entre ellas, destaca la aprobación del Real Decreto 668/2022, que modifica el Reglamento General de Costas de 2014, y que fue anulado por el Tribunal Supremo en su Sentencia 484/2024, de 31 de enero, debido a la omisión del trámite de consulta pública, porque incumplía el artículo 26.2 de la Ley 50/1997 del Gobierno.

La modificación del Reglamento General de la Ley de Costas declarada nula tenía como objetivo la incorporación de la normativa sobre cambio climático en la regulación de Costas, teniendo en cuenta la sensibilidad del dominio público marítimo-terrestre y la ribera del mar a la subida del nivel medio del mar por culpa del cambio climático. Como consecuencia de la anulación de dicha modificación, se ha producido la reviviscencia de las determinaciones previstas en el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre.

Entre las modificaciones más relevantes que habían sido introducidas por el Real Decreto 668/2022 y que han quedado sin efecto, destaca la redefinición de los criterios técnicos de delimitación del dominio público marítimo-terrestre (artículo 4).

- Redefinición de los criterios técnicos de delimitación del dominio público marítimo-terrestre (artículo 4), que será objeto de análisis pormenorizado a continuación;
- Restricción de las instalaciones de temporada en playas a edificaciones ligeras y no permanentes (artículo 68.1.b) que dispone que las instalaciones de temporada —chiringuitos— deben ser de

una sola planta, sin sótano y se elimina la posibilidad de su implantación como estructuras fijas incluso en tramos urbanos, con el objetivo de reducir la ocupación intensiva y preservar el carácter natural del dominio público;

- Limitación del plazo máximo de las concesiones demaniales (artículo 135.3). Se fijó en 75 años el plazo máximo de las concesiones, computando de forma acumulada tanto el periodo inicial como sus eventuales prórrogas.

Sin embargo, estas medidas tampoco respondían adecuadamente a la problemática de la regresión, sino que, al realizar una definición expansiva del dominio público marítimo-terrestre, generaban todavía más inseguridad jurídica. Al eliminar los criterios técnicos anteriormente existentes en el Reglamento, se producía un fenómeno paradójico: los terrenos que fueran alcanzados de forma aislada por el oleaje serían integrados en el dominio público marítimo-terrestre —y, como hemos visto, esto ocurre cada vez más frecuentemente como efecto del cambio climático sin que el Estado adopte medidas técnicas adecuadas para frenar la regresión—.

En efecto, si una sola ola llegaba a un terreno, este se convertía en dominio público automáticamente. Como es sabido, el art. tercero de la Ley de Costas remite a los criterios técnicos que reglamentariamente se determinen a la hora de definir el dominio público marítimo terrestre; en concreto, cuando remite al alcance de las olas en los mayores temporales conocidos.

El Real Decreto de uno de agosto de 1989, art. cuarto, establecía:

En la determinación de la zona marítimo-terrestre y de la playa, con arreglo a las definiciones contenidas en el artículo anterior, se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

a) Para fijar el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos se utilizarán las referencias comprobadas de que se disponga.

b) Las variaciones del nivel del mar debidas a las mareas incluirán los efectos superpuestos de las astronómicas y de las meteorológicas. No se tendrán en cuenta las ondas de mayor período de origen sísmico o de resonancia cuya presentación no se produzca de forma secuencial.

Por su parte, el Real Decreto 876/2014, en su primitiva redacción, dispuso:

Para fijar el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos, se considerarán las variaciones del nivel del mar debidas a las mareas y el oleaje. Dicho límite será el alcanzado al menos en 5 ocasiones en un periodo de 5 años, salvo en aquellos casos

excepcionales en que la mejor evidencia científica existente demuestre la necesidad de utilizar otro criterio.

Para calcular el alcance de un temporal se utilizarán las máximas olas registradas con boyas o satélites o calculadas a través de datos oceanográficos o meteorológicos.

La redacción del Reglamento de Costas tras la modificación del 2022, establecía:

Para fijar el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos, se considerarán las variaciones del nivel del mar debidas a las mareas y el oleaje desde que existan registros de boyas o satélites, o datos oceanográficos o meteorológicos. Para calcular el alcance de un temporal se utilizarán las máximas olas registradas o calculadas con esos datos.

La modificación del Reglamento introdujo algunos cambios en dicho artículo 4, en lo que se refiere, en particular, a la concreción de la expresión “hasta donde alcancen las olas en los mayores temporales conocidos”, lo que, en consecuencia, tenía una importancia fundamental para determinar qué zonas que hasta ahora no estaban comprendidas en el dominio público marítimo-terrestre pasarían a estarlo a partir de la aprobación del Real Decreto proyectado.

En la redacción del año 2022, se tomó en consideración para fijar dicho límite el que haya sido “alcanzado al menos en 5 ocasiones en un periodo de 5 años, salvo en aquellos casos excepcionales en que la mejor evidencia científica existente demuestre la necesidad de utilizar otro criterio”.

El Consejo de Estado, en todo caso, añadió en el informe emitido durante la tramitación del reglamento al amparo de lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado:

Ello supone un cambio que puede tener una relevancia muy significativa, por cuanto pudiera llevar a incluir en el dominio público marítimo-terrestre zonas que antes no estaban incluidas en él; se diría que basta que en un episodio, incluso excepcional y con periodos de retorno superiores a diez años, en que las olas hayan alcanzado terrenos que no formaban parte del dominio público marítimo-terrestre (ya sea en el pasado o en el futuro), para que ahora dichos terrenos pasen a formar parte del dominio público marítimo-terrestre.

Ciertamente, la solución ahora adoptada supone, en buena medida, volver a la situación del Reglamento de Costas de 1989; en efecto, la regla recogida en el artículo 4 vigente (que alude a cinco veces en cinco años), no estaba en aquel texto normativo; con todo, y si bien es cierto que pueden concurrir razones para revisar aquella regla, por considerar que el criterio de los cinco años es insuficiente para proteger el dominio público marítimo-terrestre, la redacción propuesta puede ser objeto de mejora.

En este sentido, sería conveniente que, de conformidad con lo previsto en el artículo 3 de la Ley de Costas, se precisaran de forma explícita y más detallada, los criterios técnicos para determinar el límite hasta donde alcancen las olas en los mayores temporales conocidos, en especial los que hacen referencia a datos técnicos del pasado sin límite de tiempo alguno, por lo que convendría precisar hasta cuándo se debe reexaminar el oleaje en épocas históricas o prehistóricas. Además, en relación con dichos criterios y precisiones a los mismos, deberán tenerse presentes los criterios del artículo 20 de la Ley de cambio climático y transición energética sobre las necesidades de planificación y gestión del dominio público marítimo-terrestre.

Esta es posiblemente la modificación más controvertida contenida en el Real Decreto 668/2022; y en cierto modo ello se desprende entre líneas de este pasaje del dictamen. Tal y como advertíamos, consideramos que no tiene sentido redefinir en sentido expansivo el dominio público marítimo-terrestre y que los legítimos titulares de bienes existentes en el litoral pasen a ser simples concesionarios debido a una situación en buena medida generada por la ejecución de obras públicas, como los puertos o las obras hidráulicas.

Además, la norma es contraria a la seguridad jurídica, tal y como indicaba el Consejo de Estado, porque la norma no establecía límites temporales. No obstante, más allá de la falta de seguridad jurídica de la modificación del Reglamento, el Consejo de Estado ya ponía de manifiesto que la norma incumplía el mandato legal de establecer criterios técnicos. El artículo 1.a) de la Ley de Costas establece que el dominio público marítimo-terrestre es:

Espacio comprendido entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial, y el límite hasta donde alcancen las olas en los mayores temporales conocidos, de acuerdo con los criterios técnicos que se establezcan reglamentariamente, o cuando lo supere, el de la línea de pleamar máxima viva equinoccial. Esta zona se extiende también por las márgenes de los ríos hasta el sitio donde se haga sensible el efecto de las mareas

Sin embargo, frente a la claridad de esta redacción, la modificación del Reglamento de Costas no incluía los criterios técnicos para la determinación del dominio público marítimo-terrestre, como hemos visto anteriormente. Aludir a las mediciones procedentes de boyas, satélites o registros oceanográficos no supone establecer criterios técnicos, sino una remisión genérica a los datos existentes o que puedan obtenerse.

Es decir, esta redefinición expansiva del dominio público marítimo-terrestre tampoco contempla la situación de la regresión y resulta contradictoria con los propios actos del Ministerio porque ignora la necesidad de adaptar los deslindes una lógica de gestión dinámica del litoral, basada en la evolución real y no en episodios extremos aislados y, principalmente, sin tener en cuenta que la inacción del Ministerio y la ejecución de obras portuarias son, en un parte, los

causantes de la regresión costera. No obstante, la modificación del Reglamento de Costas ha sido anulada, no habiéndose aprobado un nuevo Reglamento que sustituya los criterios del RD 668/2022.

4.1.2. Estrategias e instrumentos de *soft law* aprobados

Debido a la amplitud y complejidad de las medidas que se han adoptado a lo largo de los siglos para frenar la regresión costera, en el presente artículo vamos a centrarnos en las medidas adoptadas en los últimos 5 años por el Ministerio de Transición Ecológica, por dos motivos: por un lado, porque revelan cuál es la línea de actuación más reciente de la Administración y, por otro lado, y como consecuencia de lo anterior, cuáles pueden ser las medidas a adoptar en el corto y medio plazo.

Al analizar qué tipo de actuaciones ha llevado a cabo el Ministerio de Transición Ecológica en esta materia, se advierte que ha adoptado tanto iniciativas de alcance general (a través de la formulación de políticas generales) como particulares (a través de la aprobación de proyectos en tramos costeros específicos).

En primer lugar, se han adoptado estrategias de protección de la costa y actuaciones técnicas para paliar los daños causados por la regresión. En 2020, se elaboró un Plan Estratégico Nacional para la Protección de la Costa Española considerando los Efectos del Cambio Climático, que tenía como objetivo abordar de una manera armonizada y coherente los problemas del litoral. Uno de los documentos “pioneros” (Sanz Larruga, 2016) es la “Estrategia de Adaptación de la Costa a los Efectos del Cambio Climático”, fechada en julio de 2015. Sin embargo, llama la atención que, de las cinco líneas de trabajo, ninguna aborda de forma específica los problemas de la regresión. En cuanto a los principios generales de la Estrategia destacan, por su relación con la regresión: la utilización de forma racional los recursos naturales, la reducción de la erosión por causas antrópicas o evitar la alteración sustancial de ecosistemas valiosos o amenazados y evitar infraestructuras que aumenten la accesibilidad de áreas frágiles, entre otros (Sanz Larruga, 2016).

En paralelo, la Dirección General de la Costa y el Mar ha continuado implementando Estrategias de Protección Costera locales, centradas en las zonas más afectadas². Desde 2020, de hecho, los planes aprobados se refieren a tramos críticos situados en: el Maresme (Barcelona), el sur de Castellón, el sur de Valencia, Granada, Huelva, Cádiz, Málaga, Almería y Baleares.

² Estas Estrategias se encuentran en la [página web del Ministerio de Transición Ecológica](#) y están disponibles en internet.

Estas estrategias diagnostican las causas de la erosión en cada zona y proponen medidas técnicas como las siguientes: aportaciones de arena (regeneración de playas mediante rellenos), restauración de dunas, construcción de obras de protección blandas (como cordones dunares) o diques sumergidos y espigones donde sea necesario. Todas ellas buscan incrementar la resiliencia del litoral a la subida del nivel del mar y temporales (CEDEX, 2015).

Es decir, el Ministerio combina soluciones tradicionales (dragados y trasvases de arena, escolleras) con soluciones basadas en la naturaleza, debido a la importancia de conservar elementos naturales como las dunas (reservas de arena) y praderas marinas (*Posidonia*) por su papel protector (CEDEX, 2015).

Todas las actuaciones técnicas se enmarcan en una política general de “adaptación al cambio climático” del litoral, conforme a la Estrategia de Adaptación de la Costa a los Efectos del Cambio Climático adoptada en 2017 y en continuo desarrollo.

4.2. Ámbito autonómico: el PATIVEL y el Anteproyecto de Ley de Costas de la Comunidad Valenciana

4.2.1. El Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral (PATIVEL) de la Comunidad Valenciana

La Comunidad Valenciana, consciente de la degradación y pérdida de la costa, abordó el fenómeno de la regresión mediante sendos instrumentos normativos y territoriales. Por un lado, la Ley 5/2014, de Ordenación del Territorio y Paisaje (“LOTUP”), actualmente derogada por la Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje preveía en sus artículos 16 y siguientes la figura de los planes de acción territorial, que “son instrumentos de ordenación que desarrollan, en ámbitos territoriales concretos o en ámbitos sectoriales específicos, los objetivos, principios y criterios de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana”.

En desarrollo de este artículo, se aprobó el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral (“PATIVEL”) mediante el Decreto 58/2018, de 4 de mayo, del Consell. Se trata de un plan de carácter estratégico y sectorial, cuyo objetivo central es garantizar la conectividad ecológica del litoral valenciano y prevenir su progresiva fragmentación. Según Uriarte Ricote (2022: p. 229), el PATIVEL “materializa en el territorio los principios de la infraestructura verde, tal y como han sido definidos por la Unión Europea y la Estrategia Nacional”. Desde el punto de vista jurídico, el PATIVEL tiene

aplicación directa y prevalente sobre el planeamiento urbanístico municipal, por tratarse de un plan territorial (Uriarte, 2022: p. 231). Tal y como afirma Rosa Moreno (2022, p.9):

En definitiva, nos encontramos ante un plan de ordenación territorial, un plan exclusivamente de protección¹⁸, pero que, para ello, procede a una desclasificación de suelo urbanizable. Y esto no es baladí, por cuanto que el Tribunal Supremo, a la hora de examinar los eventuales vicios de procedimiento, parte de la separación conceptual entre ordenación del territorio y ordenación urbanística, afirmando que los planes de acción territorial solo establecen los criterios generales de ordenación “sin que ello comporte de modo directo e inmediato la transformación del suelo”¹⁹, lo que se realizará a través de la aprobación de los correspondientes planes urbanísticos de desarrollo. En este caso, en efecto, no hay transformación física de los suelos, ya que de lo que se trata es, precisamente, de evitarla para protegerlos, pero sí hay transformación jurídica, ya que se produce una clasificación directa e inmediata del suelo afectado por el plan

En cuanto al fondo, el PATIVEL diseña la infraestructura verde en el litoral valenciano y establece aquellos corredores ecológicos que sirven de conectividad ecológica y funcional entre los espacios del litoral y los del interior.

Respecto a las categorías de suelo, las novedades más relevantes son las siguientes (Almodóvar Iñesta, 2021): en primer lugar, el PATIVEL se refiere a los suelos no urbanizables de protección litoral como aquellos suelos que ya tienen un régimen de protección. Es la categoría específica de mayor protección y se localizan, con carácter general, en la zona de influencia del dominio público marítimo-terrestre (primeros 500 metros) (Rosa, 2022, p.8). En segundo lugar, se refiere al suelo no urbanizable de refuerzo del litoral como aquellos suelos que se sitúan entre los 500 y 1.000 metros medidos desde el límite interior de la ribera del mar. También son suelos en situación básica rural y, con independencia de su actual clasificación urbanística, el PATIVEL los clasifica como suelos no urbanizables (Rosa, 2022).

Sin embargo, la aprobación del PATIVEL generó ciertos recelos por parte del sector inmobiliario y turístico valenciano, lo que llevó a que diversos actores —empresas promotoras y diversos Ayuntamientos—, interpusieran recursos contencioso-administrativos frente al decreto que aprueba el PATIVEL. Los argumentos alegados por los recurrentes se basaban, básicamente, en vicios en el procedimiento de elaboración del Plan. Estas impugnaciones dieron lugar a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 11 de febrero de 2021 —que anuló el PATIVEL en primera instancia— y las Sentencias del Tribunal Supremo de 27

de abril de 2022 y de 4 de septiembre de 2023, que resolvieron los recursos de casación presentados por la Generalitat Valenciana. Los tres motivos de impugnación fueron: la falta de estudio económico-financiero; la ausencia de informes de impacto de género, familia e infancia; y la deficiente evaluación ambiental estratégica.

En primer lugar, respecto a la falta de estudio económico-financiero, la Sentencia de instancia declaró que la Administración autonómica “omitió su obligación de incorporar una preceptiva memoria económica”. Si bien reconocía que, al no ser un plan urbanístico de transformación urbanística, la ley (art. 22.4 del RDLeg 7/2015, Ley de Suelo) no exige una memoria de sostenibilidad económica estricta, la Sala invocó la jurisprudencia del Tribunal Supremo que había establecido la necesidad de un estudio económico-financiero en todo tipo de instrumentos de ordenación. En el PATIVEL únicamente constaba un documento del redactor afirmando que no era necesaria la memoria económica por no tratarse de un plan urbanístico transformador. El Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana consideró insuficiente esta explicación y concluyó que el plan adolecía de un defecto procedimental grave por la ausencia de un estudio económico riguroso, máxime dado que el plan podía implicar eventuales costes indemnizatorios. Frente a este criterio, la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de abril de 2022 (rec. 4034/2021) estableció que los requisitos formales para planes territoriales pueden diferir de los exigidos a planes urbanísticos. En palabras del Supremo, la jurisprudencia previa sobre estudios económicos (p. ej. STS 725/2016) “no es aplicable” al PATIVEL porque “no estamos ante un instrumento de ordenación urbanística, sino ante un instrumento de ordenación territorial, conceptualmente diferenciable”. No obstante, el Supremo matizó que, “dada la naturaleza reglamentaria de los planes territoriales, en su tramitación deberá incorporarse una previsión suficiente del impacto económico que, en su caso, pudiera derivarse de la aprobación de la norma”. Es decir, algún tipo de evaluación económica es necesaria, pero proporcionada a las características del plan. En el caso del PATIVEL, el Tribunal Supremo concluyó que sí se había cumplido suficientemente con ese requisito, ya que “del carácter exclusivamente normativo de sus determinaciones se deriva que el PATIVEL no propone ninguna actuación que genere un coste económico”.

En segundo lugar, respecto a los informes de impacto de género, familia y adolescencia, la normativa valenciana (art. 4 bis de la Ley 9/2003) y estatal (DA 10ª Ley 40/2003 de Familias Numerosas, art. 22 quinquies LO 1/1996 de Protección Jurídica del Menor) exigían incorporar tales informes en la tramitación. En el expediente del PATIVEL constaba únicamente un informe declarando que el plan no tenía afectación en esas materias (es decir, un informe “neutral”). El TSJCV consideró que esto equivalía a la omisión de los informes,

pues a su juicio no se habría realizado un análisis real con perspectiva de género, limitándose la Administración a una fórmula genérica de no afección. Sin embargo, el Tribunal Supremo, en las dos Sentencias mencionadas, consideró que los informes neutros no equivalen a la inexistencia de los mismos, en los siguientes términos:

Si en el caso enjuiciado cabe deducir que realmente se llevó a cabo el análisis del impacto [...] los informes ‘neutros’ no serán equivalentes a inexistentes; por el contrario, cuando pueda inferirse que se ha utilizado una fórmula ritual para afirmar la neutralidad [...] sin que haya existido realmente un análisis, esos informes deben reputarse inexistentes”

Finalmente, respecto a la deficiente evaluación ambiental estratégica, la Sala de instancia consideró que el PATIVEL “no se ha sometido a una verdadera evaluación ambiental y territorial estratégica”, afirmando que la Administración omitió una evaluación real de las distintas alternativas de planificación. No obstante, el Tribunal Supremo adoptó nuevamente una aproximación más sustantiva y se planteó qué grado de análisis de alternativas es exigible en la evaluación ambiental de un Plan como el PATIVEL, y sentó doctrina en el siguiente sentido: la evaluación de alternativas en planes territoriales debe incluir “aquellas alternativas razonables, técnica y ambientalmente viables, que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito territorial de aplicación del plan, con el fin de prevenir o corregir los efectos adversos sobre el medio ambiente”.

En definitiva, la Sentencia que declaró la nulidad del PATIVEL fue anulada por el Tribunal Supremo, aunque buena parte de sus medidas han sido incorporadas al Anteproyecto de Ley de Costas de la Comunidad Valenciana, como veremos a continuación. El PATIVEL ha supuesto, según Vera-Rebollo *et al* (2019: p. 488), un “instrumento útil de planificación que incorpora una visión territorial integrada del espacio litoral, priorizando los valores naturales y paisajísticos frente a los intereses urbanísticos convencionales”.

4.2.2. El Anteproyecto de Ley de Costas de la Comunidad Valenciana

En la actualidad, se encuentra en tramitación un Anteproyecto de Ley de Costas de la Comunidad Valenciana, que contempla expresamente la situación de la regresión de la Costa en su Exposición de Motivos:

La costa valenciana, como las de otras partes del mundo, sufre una importante regresión, pero también en esto nuestro litoral tiene especialidades que deben tener reflejo en cualquier norma que la regule. La regresión de la costa valenciana viene produciéndose desde hace décadas por la conjunción de varias causas. Fundamentalmente tres: la falta de aportes de sedimentos procedentes de los ríos por el efecto de los necesarios embalses que han proliferado en el siglo XX; la alteración de la dinámica litoral producida por la construcción de

instalaciones portuarias u obras hidráulicas que, en épocas más remotas sin la correspondiente previsión normativa, no tuvieron en cuenta el efecto sobre las playas de su alrededor; y por último, las obras no coordinadas de todo tipo en el litoral. A esos tres factores hay que añadir el de los efectos del cambio climático, que si bien, en comparación a las anteriores, no es en sí misma una causa de la regresión ya apreciable, sí lo es en cuanto aceleradora de aquellas. La propia morfología de la costa valenciana, con muchos kilómetros de costa llana y, por tanto, expuesta, es sustancialmente distinta a la cantábrica o la atlántica. Tiene obvias similitudes con el resto de costa mediterránea, pero con numerosas particularidades que también la hacen sensiblemente individualizable respecto a las de otras comunidades autónomas. Así pues, también desde esta perspectiva resulta de interés general regular y gestionar desde la propia Comunitat Valenciana la ordenación de su litoral, para que la norma acoja, con ese escenario regresivo, la forma adecuada de hacerlo compatible con los usos, actividades y asentamientos humanos que han de ser mantenidos en aras de garantizar su sostenibilidad en términos de compatibilidad con la protección del medio ambiente.

La función que esta Ley pretende cumplir fue anteriormente abordada, al menos de forma parcial, mediante normas de carácter reglamentario, en particular a través del Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunitat Valenciana y el Catálogo de Playas de la Comunitat Valenciana (“PATIVEL”), aprobado por el Decreto 58/2018, de 4 de mayo, del Consell. Sin embargo, regular la ordenación del territorio exclusivamente mediante normas reglamentarias no resulta el instrumento más adecuado para garantizar la seguridad jurídica ni la estabilidad de las actividades relacionadas con el litoral, ni siquiera para asegurar su protección como valor natural (Exposición de Motivos de la Ley). Por el contrario, resulta más coherente con estos fines que la normativa básica y los principios generales se establezcan mediante una norma con rango de ley, reservando a los planes territoriales y demás disposiciones reglamentarias su desarrollo dentro del marco definido por dicha ley (Exposición de Motivos de la Ley).

Esta Ley contiene algunas previsiones que están directamente destinadas a frenar la regresión de la costa y sus efectos. En primer lugar, desde la Exposición de Motivos, como hemos visto, se reconoce expresamente la regresión como una problemática estructural del litoral valenciano. A diferencia de otras normas sectoriales, esta ley integra el fenómeno dentro de sus principios rectores, y exige un enfoque ecosistémico y preventivo en toda decisión pública que afecte a la franja costera (artículos 6 y 7). Además, impone como principio jurídico transversal el de no regresión, recogido en el artículo 4, junto con el principio de precaución, participación y uso público.

En segundo lugar, la Ley realiza una zonificación legal del litoral para controlar los usos del suelo. La Ley zonifica el litoral en tres áreas jurídicas distintas: el área de protección ambiental, el área de mejora y el área de reordenación. En cada una, se establecen con rango de ley los usos permitidos, prohibidos y

sujetos a autorización, vinculando así el planteamiento urbanístico y los títulos habilitantes al estado físico y ambiental de la franja litoral (artículos 23 a 41). Esta técnica permite, a nuestro juicio: evitar la ocupación de áreas sensibles, incluso fuera del dominio público; frenar desarrollos urbanísticos que contribuyan a la regresión; y, finalmente, impone obligaciones específicas de restauración y conservación en espacios degradados. Además, se prevé la elaboración de un Plan de Ordenación Costera (POC) como instrumento vinculante que zonificará todo el litoral y determinará las áreas afectadas por la regresión (artículo 15.3.f), con eficacia directa sobre el planeamiento municipal.

En tercer lugar, la Ley prevé expresamente mecanismos de coordinación entre Administraciones, a través de la creación de una Comisión Interdepartamental de Coordinación del Litoral (artículo 11) y de Convenios interadministrativos con el Estado, incluso para instar la desafectación de espacios del DPMT degradados o con pérdida de funcionalidad demanial (artículo 41 y Disposición adicional cuarta). Además, incluye a los Ayuntamientos costeros para que participen activamente en las estrategias contra la regresión, planes de gestión de playes e identificación de núcleos costeros tradicionales (artículo 10). Esta gobernanza coordinada permitirá ejecutar políticas públicas conjuntas, eficaces y adaptadas al contexto de cada tramo de costa.

Por último, el Anteproyecto incorpora de manera transversal el impacto del cambio climático sobre la costa y exige:

- Que toda actuación urbanística o concesional considere la estabilidad del litoral y los efectos del ascenso del nivel del mar, las inundaciones y los temporales (artículo 48).
- Que las autorizaciones en dominio público y zona de servidumbre integren criterios de resiliencia, incluyendo cláusulas específicas (artículo 43).
- Que se realicen estudios periódicos sobre la estabilidad costera, incorporando las proyecciones del IPCC (artículo 48.1).

Estas disposiciones responden directamente a la necesidad de adaptar el régimen jurídico costero a escenarios climáticos de mayor agresividad, tal y como ha señalado la doctrina reciente en materia de derecho ambiental adaptativo.

Sin embargo, este Anteproyecto no ha estado exento de controversia. Aunque el anteproyecto de ley representa, en términos jurídicos, un avance notable en la regulación autonómica del litoral valenciano, también ha suscitado críticas

fundadas por parte de expertos, urbanistas y organizaciones ecologistas, que advierten de lagunas, ambigüedades y riesgos de desnaturalización de su potencial transformador.

4.3. **Ámbito local: acciones judiciales y solicitud de medidas de regeneración**

La regresión de las playas, como hemos visto, es un problema acuciante en la Comunidad Valenciana. Factores como la construcción de infraestructuras portuarias, la alteración de corrientes sedimentarias y temporales intensos (como la borrasca Gloria, en 2020) han provocado una pérdida progresiva de arena en numerosos tramos de costa (Padilla, 2024). En algunos casos, el mar ha llegado peligrosamente cerca de viviendas e infraestructuras, amenazando tanto el medio ambiente litoral como bienes y actividades económicas locales

Los tramos en regresión, ya identificados en la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana elaborada en 2011, fueron los siguientes³:

Tramo	Municipios pertenecientes a subtramos regresivos
Vinaròs-Puerto de Benicarló	Vinaròs y Benicarló
Puerto de Benicarló-Peníscola	Peníscola
Alcalà de Xivert-Torre de la Sal	Alcalà de Xivert, Torreblanca y Cabanes
Torre de la Sal-Cabo de Orpesa	Cabanes y Orpesa
Cabo de Orpesa-Puerto de Castellón	Benicàssim y Castellón de la Plana
Puerto de Castellón-Puerto de Borriana	Castellón de la Plana, Almassora y Borriana
Puerto de Borriana-Puerto Siles	Borriana, Nules, Moncofa, Xilxes, La Llosa, Almenara y Sagunt
Puerto de Sagunt-Puerto de la Poble de Farnals	Sagunt, Puçol, Puig y La Poble de Farnals
Puerto de la Poble de Farnals-Port Saplaya	Massamagrell, Valencia, Massalfassar, Albuixech, Albalat dels Sorells, Foios y Meliana
Puerto de Valencia-Gola de Pujol	Valencia
Gola de Pujol-Gola del Perellonet	Valencia
Gola del Perelló-Cabo de Cullera	Cullera
Río Júcar-Desembocadura de L'Estany	Cullera
Desembocadura de L'Estany-Puerto de Gandia	Cullera, Tavernes de la Valldigna
Puerto de Gandia-Puerto de Oliva	Daimús, Guardamar de la Safor, Miramar y Piles
Puerto de Oliva-Espigón de los Molinos	Dénia
Espigón de los Molinos-Puerto de Dénia	Dénia
Puerto de Alicante-Cabo de Santa Pola	Alicante, Elx y Santa Pola
Cabo de Santa Pola-Río Segura	Santa Pola y Guardamar del Segura
Río Segura-El Acequiòn	Guardamar del Segura
Playa de la Mata	Torreveija

Figura 2. Tramos en regresión en la Comunidad Valenciana. Fuente: Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana. Conselleria de Infraestructuras y Transporte.

³ La Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana fue aprobada mediante el Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell, publicado en el Diari Oficial de la Comunitat Valenciana (DOCV) número 6441, el 19 de enero de 2011.

Este fenómeno ha obligado a los Ayuntamientos costeros a emprender ciertas medidas, tanto en el plano jurídico (reclamaciones legales, normativas y planes) como en el técnico (solicitud al Ministerio que ejecute obras de defensa, regeneraciones de arena), para frenar o revertir la regresión. Sin embargo, estas actuaciones se han visto dificultadas por la complejidad competencial (la gestión del dominio público marítimo-terrestre recae en la Administración central, mientras las administraciones autonómica y local tienen competencias urbanísticas y de protección civil) y por la necesidad de criterios técnicos y coordinados a escala supramunicipal.

Entre otros, por ejemplo, el Ayuntamiento de Nules se ha posicionado a la vanguardia en la defensa jurídica de su litoral. Situada al sur de la provincia de Castellón, la playa de Nules ha sufrido una intensa erosión que sus habitantes atribuyen en gran medida a la construcción del Puerto de Burriana (ubicado pocos kilómetros al norte) décadas atrás. Considerando que esta infraestructura portuaria –competencia de la Generalitat Valenciana– ha alterado la dinámica sedimentaria privando de arena a sus playas, el Ayuntamiento de Nules emprendió acciones legales sin precedentes. En 2019, Nules presentó una reclamación de responsabilidad patrimonial contra la Generalitat Valenciana por los graves daños en su línea de costa atribuidos al puerto de Burriana, cuantificando los perjuicios en cerca de 30 millones de euros. Tras la desestimación inicial de su petición en vía administrativa, el Ayuntamiento ha recurrido ante el Tribunal Supremo (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 22 de diciembre de 2023, n.º rec. 189/2021).

Otros municipios, como Sagunto, se han posicionado en contra de varias escolleras (espigones) construidos junto a sus playas. En este caso, la controversia surge de las obras de defensa realizadas en la costa de Almenara (Castellón) –localidad limítrofe con Sagunto– consistentes en la construcción de varias escolleras (espigones) para frenar la erosión en playas de Almenara y La Llosa. Estas obras, ejecutadas por el Ministerio para la Transición Ecológica en 2022, lograron estabilizar y ganar terreno en las playas al norte de Almenara.

Sin embargo, el Ayuntamiento de Sagunto recurrió ante la Audiencia Nacional dicho proyecto al considerar que iba a agravar la regresión en sus propias playas al sur (Almardà, Corinto y Malvarrosa de Sagunto). La Audiencia Nacional desestimó el recurso interpuesto porque existe un estudio de alternativas entre las cuales se consideraron todas las opciones y se optó por la menos gravosa (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 9 de mayo de 2024, n.º rec. 139/2021, Fundamento Jurídico Sexto):

Reiteramos como se ha expuesto, que existe un estudio de alternativas estableciendo unos niveles hasta entender cual es la alternativa elegida y mejor valorada en el estudio de impacto ambiental pues todas esas alternativas son objeto de comparación mediante criterios económicos, ambientales, funcionales. Y no se entiende la alegación de la actora referida al incumplimiento el principio de conservación arts. 2 y 44 LC puestas solo manifiesta que ese proyecto para La Llosa y Almenara afectará a las playas de Sagunto. Es por ello que en la demanda refiere que se trata de un proyecto parcial, por fases e insuficiente. Pero al recurrente le contestaron sus alegaciones formuladas en la consulta pública llevada a cabo. Por último, manifestar que no se produce una modificación de las masas de aguay el PH Júcar no comprende modificaciones o alteraciones de las masas de agua.

No obstante, tras la construcción de los espigones norteños, Sagunto y el vecino municipio de Canet d’En Berenguer han visto cómo sus playas sufrieron una fuerte pérdida de arena en los temporales posteriores, confirmando los peores presagios de la localidad. Asociaciones vecinales de Sagunto denunciaron que esta situación “no es más que el resultado de una actuación desafortunada de la Subdirección General de Costas [...] En teoría quieren proteger nuestra costa y en vez de atacar el problema [...] de forma sistémica, considerando como una unidad de actuación la costa entre Almenara y el Puerto Siles, [...] se limitaron a rigidizar con espigones las playas norte de Almenara [...] dejando el resto del litoral en el más absoluto abandono” (Castellón Información, 2023).

Otros Ayuntamientos valencianos también han mostrado activismo jurídico frente a la regresión, si bien con menor repercusión mediática que Nules o Sagunto. Varios municipios de la costa sur de Castellón (como Moncofa, Xilxes o La Llosa) comparten con Nules la afectación por el puerto de Burriana y han apoyado las reivindicaciones conjuntas ante el Ministerio y la Generalitat para exigir proyectos de regeneración en sus playas (Cantero, 2023).

Un caso singular es el de Bellreguard (Valencia), cuyo alcalde planteó en 2020 la demolición o retranqueo del paseo marítimo para ganar anchura de playa y permitir la recuperación natural de la duna. Ya años atrás Bellreguard había retirado unos 15 a 20 metros de su antiguo paseo marítimo como medida de precaución, eliminando una parte del mismo para evitar la regresión (Álvarez, 2020).

En definitiva, los municipios pueden emprender acciones legales frente a los actos dictados por el Ministerio competente, pueden actuar frente a su inactividad o bien pueden adoptar actos dentro de su ámbito competencial — por ejemplo, el urbanismo— para proteger su territorio de la regresión.

5. CRÍTICA DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS Y PROPUESTAS DESDE EL PUNTO DE VISTA JURÍDICO

5.1. Infracción del principio de prevención que rige en materia medioambiental

En vista de las acciones adoptadas por las Administraciones implicadas, podemos afirmar que han adoptado un enfoque reactivo, basado en minimizar los efectos de la regresión una vez que esta ya se ha producido. Las Administraciones actúan *a posteriori*, para mitigar los efectos de la regresión. Este proceder no se corresponde con el principio de prevención, que implica que, “cuando subsisten dudas sobre la existencia o alcance de riesgos [...] se pueden adoptar medidas de protección sin tener que esperar a que se demuestre plenamente la realidad y gravedad de tales riesgos” (Soro Mateos, 2017: p.97).

Este principio se consagró normativamente tanto en la Declaración de Río sobre el Medio ambiente y el Desarrollo (principio 15) como en la Convención de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (artículo 3, Principio 3), que establece, en línea con la Declaración de Río que:

Las partes deberán tomar medidas de precaución para prever, prevenir o reducir al mínimo las causas de cambio climático y mitigar sus efectos adversos. Cuando haya amenaza de daño grave o irreversible, no debería utilizarse la falta de total certidumbre científica como razón para posponer tales medidas, tomando en cuenta que las políticas y medidas para hacer frente al cambio climático deberían ser eficaces en función de los costos a fin de asegurar beneficios mundiales al menor costo posible.

En el ámbito europeo, este principio se instauró inicialmente en el artículo 174 del Tratado de la Unión Europea (hoy, artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) y, posteriormente, se consagró con mayor alcance en la Directiva 2001/18/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de marzo de 2001. El artículo 4 estableció que:

Los Estados Miembros garantizarán, de conformidad con el principio de cautela, la adopción de todas las medidas adecuadas para evitar los efectos negativos en la salud humana y en el medio ambiente que pudieran resultar de la liberación intencional o de la comercialización de OMG.

La Constitución Española, sin embargo, no ha consagrado este principio, pero el Tribunal Constitucional hace referencia al mismo en dos Sentencias. En la Sentencia del Tribunal Constitucional 237/2012, de 13 de diciembre resuelve un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley que aprobaba el Plan Hidrológico Nacional (PHN), específicamente en relación con el trasvase del Ebro. El Tribunal considera que, ante la incertidumbre sobre la idoneidad

ambiental del proyecto, debe descartarse su ejecución, aplicando así el principio de precaución. La sentencia destaca que la existencia de dudas e incertidumbres sobre el análisis técnico del trasvase justifica la aplicación de medidas cautelares para proteger el medio ambiente:

Esos argumentos ponen de manifiesto la existencia de una situación de incertidumbre acerca de la oportunidad de proceder a la realización del trasvase del Ebro, optándose por descartar esta alternativa. Sin que ello suponga respaldar la opción en términos de oportunidad ni de acierto político, debemos convenir en que satisface las exigencias de un «control externo» que tenga presente el principio de cautela al que se ha referido el Abogado del Estado en su escrito de alegaciones.

Por otro lado, la Sentencia del Tribunal Constitucional 19/2013, de 31 de enero aborda la constitucionalidad de ciertas disposiciones del PHN relacionadas con el régimen de caudales ambientales en el delta del Ebro. El Tribunal concluye que la fijación de caudales ambientales desproporcionados y ajenos al régimen natural del río puede hipotecar los sistemas de explotación de la cuenca y los aprovechamientos actuales o futuros, lo que contraviene el principio de unidad de gestión de la cuenca. Aunque la sentencia se centra en aspectos competenciales y de gestión, también refleja la importancia de considerar los riesgos ambientales en la planificación hidrológica:

La remisión que opera el art. 26.1 a la disposición adicional décima no constituye una excepción al procedimiento general de fijación de los caudales ambientales, en el que está prevista la participación de todas las Comunidades Autónomas que integren la cuenca hidrográfica, a través de los Consejos del Agua, sino que se está por el contrario ante un complemento de dicho procedimiento general, que articula un mecanismo singular —del que debe destacarse su carácter previo— cuya finalidad es alcanzar un acuerdo sobre una pieza específica del plan hidrológico, que tiene como objeto la protección de un espacio cuya singularidad y extraordinario valor ecológico nadie discute.

Así las cosas, la doctrina justifica la existencia del principio de precaución por tres razones (Arcila Salazar, 2009): primero, porque en materia ambiental los efectos no se producen inmediatamente; segundo, porque cuando el daño ocurre —como con la regresión— es difícilmente sustituible repararlo; y tercero, porque cuando hay que tomar una decisión, se deja un campo al azar para analizar las consecuencias, debido a circunstancias de ignorancia y/o de incertidumbre. Sin embargo, en materia medioambiental, este riesgo “no se puede asumir”. Ante todo, señala Arcila Salazar, que el principio de precaución se justifica porque cuando se trata del medio ambiente, debemos tener en cuenta que no estamos ante un derecho individual, sino ante un interés colectivo.

El principio de precaución está directamente vinculado con el principio de no regresión, que implica que no se deben disminuir los niveles de protección

alcanzados. Como recuerda Valencia (2016: 370-372), el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 2/2013 planteó expresamente que la rebaja de la protección del dominio público marítimo-terrestre vulneraba el art. 45 de la Constitución, que incluiría implícitamente dicho principio. Sin embargo, el Tribunal descartó su reconocimiento como exigencia constitucional directa. Según FJ 2 d) de la Sentencia, “no cabe identificar el deber de conservar el medio ambiente con el deber de conservar la norma”, señalando que el mandato de conservación se refiere a una “realidad natural”, no jurídica (Sentencia 233/2015, de 5 de noviembre).

Además, la mencionada Sentencia insiste en que entre los artículos 45 y 132.2 de la Constitución existe una “vinculación constitucional” que impone interpretar este último a la luz del primero. Como señala en el Fundamento Jurídico Segundo: “debemos respaldar aquellas [interpretaciones] que razonablemente permitan cumplir el mandato del art. 45 CE y alcanzar los objetivos de protección y mejora de la calidad de vida y defensa y restauración del medio ambiente”.

En su comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 233/2015, Valencia (2016) reconoce que, a diferencia de la STC 149/1991, que se enfrentó a un recurso que acusaba a la Ley de Costas de 1988 de ser excesivamente protectora —planteamiento típico en los primeros años de construcción del derecho ambiental constitucional—, la STC 233/2015 aborda un escenario inverso: se le plantea si la reforma del régimen del dominio público litoral supone una merma o retroceso en la protección ambiental. Valencia hace referencia a que la Sentencia no avala el principio de no regresión como criterio autónomo de constitucionalidad, pero utiliza dos argumentos que deben ser tenidos en cuenta: por un lado, la primacía del principio democrático, que permite al legislador aprobar las normas ambientales que considere convenientes siempre que no infrinja el mandato constitucional de conservación (Fundamento Jurídico Segundo). De lo contrario, se vaciaría de contenido la facultad legislativa de modificar el ordenamiento. Por otro lado, Valencia pone de manifiesto la distinción del medio ambiente como realidad natural y como realidad jurídica. El Tribunal afirma que el art. 45 CE protege el primero, no la permanencia normativa de leyes ambientales concretas. Así, no puede identificarse el deber de conservar el medio ambiente con la obligación de conservar la norma que lo regulaba previamente (Fundamento Jurídico Segundo).

Ahora bien, cuando se aplica esta doctrina a la situación de la regresión del litoral, se advierte que, la pasividad de las Administraciones y las respuestas reactivas que tienden a adoptar, vulneran frontalmente este principio. Se considera que la Administración tiene la obligación de actuar antes de que se

cause el daño, tal y como indica Soro (2017: p.90), cuando afirma que “la ausencia de certeza [...] no debe prorrogar la adopción de medidas efectivas y proporcionadas, orientadas a prevenir la realización de un daño grave e irreversible al medio ambiente”.

Por otro lado, la existencia de incertidumbre desde el punto de vista técnico, así como el hecho de que la causalidad de la regresión sea multifactorial y compleja, no justifica la pasividad de la Administración. El principio de precaución exige actuar incluso cuando no hay certeza sobre el origen exacto del daño, ni siquiera sobre si hay certeza sobre si este es potencialmente grave o irreversible que, en el caso de la regresión, se proyecta sobre la desaparición de las playas y afectación de los hábitats protegidos. Tal y como indicaba el Tribunal Constitucional en la Sentencia 237/2012, de 13 de diciembre, “la existencia de un amplio grado de incertidumbre [...] justifica aplicar el principio de cautela en la utilización de recursos naturales”.

Finalmente, sobre el modo en que se debe aplicar el principio de precaución, advierte Sánchez Barroso (2021) que debe aplicarse “con criterios de racionalidad y proporcionalidad”, lo que en el ámbito de la regresión exige contar con estudios técnicos que justifiquen las medidas adoptadas, porque el principio de precaución se concreta, en definitiva, sobre “un amplio entramado de reglas que lo [concretan] en cada ámbito”.

5.2. La necesidad de la gestión integrada del litoral

Como se ha ido exponiendo, en España, la gobernanza de la costa se desenvuelve en un entorno multinivel complejo que deriva del marco competencial desarrollado en el apartado 2. Mientras que la Constitución asigna al Estado competencias exclusivas sobre el dominio público marítimo-terrestre, las Comunidades Autónomas ostentan competencias en ordenación del territorio urbanismo, medio ambiente y protección civil; y los municipios en planeamiento urbanístico y gestión de emergencias locales. Por ello, la coordinación interadministrativa que propugnan los artículos 3 y 140 de la Ley 1/2013, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, es fundamental para una gestión integrada del litoral.

A inicios de siglo, Jaramillo (2000: p.8) enfatizaba la necesidad de una “ordenación integrada de las zonas costeras” como estrategia para compatibilizar la conservación de la fachada litoral con las actividades humanas, combinando obras de protección, ordenación del transporte, gestión turística y métodos de control de la erosión, tanto pasivos como activos, dentro de un enfoque unificado. No obstante, en la práctica, la gestión del litoral no se caracteriza precisamente por su gestión integrada, sino todo lo contrario. Entre

las causas que la doctrina atribuye a esta desmembración se encuentra que “fuera el Estado —sin competencias en ordenación del territorio y el litoral— el que asumiera el papel central en la ordenación de la costa” (Aguirre, 2023: p.201).

Más tarde, Sanz Larruga (2021: p. 692) especificaba que la ordenación del litoral debía ser entendida en sentido amplio, como una concepción que incluya la regulación, planificación y gestión de la parte terrestre como marítima del ámbito que se determine (aguas interiores, aguas costeras, etc.).

A nivel internacional, existe una “Estrategia sobre Mares y Costas para el período 2020-2030, que contiene cuatro objetivos estratégicos que incluyen la de “apoyar políticas y estrategias que permitan la gestión integrada y el uso sostenible de los servicios de los ecosistemas marinos y costeros” y la UNESCO publicó, en 2021, un resumen de la política sobre “gobernanza oceánica y planificación espacial marina” en la que se incluyen algunas recomendaciones para potenciar la integración de estos dos elementos (la gobernanza oceánica y la planificación espacial marina) (Sanz Larruga, 2021).

En cuanto a la política climática nacional, España ha desarrollado instrumentos estratégicos que incluyen el ámbito costero entre sus prioridades. El Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC), lanzado en 2006 y actualizado posteriormente (última revisión 2021-2030), identifica las zonas costeras como uno de los territorios más vulnerables y propone medidas de adaptación como la restauración de dunas, protección de humedales costeros, reubicación planeada de infraestructuras en riesgo, etc. Asimismo, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC 2021-2030) incorpora por primera vez un capítulo de adaptación que contempla la gestión del litoral. Sin embargo, la efectividad de estos planes depende de su implementación coordinada con las autoridades regionales y locales competentes en el territorio costero, lo cual ha representado un desafío. Laura Presicce (2020), al analizar el PNACC y el borrador del PNIEC, observó la ausencia de mecanismos operativos que aseguren la coordinación vertical: a pesar del reconocimiento general de la necesidad de colaboración multinivel, no se identificaba en esos instrumentos ninguna estructura concreta para articular políticas climáticas entre Estado y Comunidades Autónomas.

En otras palabras, el marco estratégico nacional hasta 2020 carecía de “engranajes” institucionales para descender las recomendaciones al terreno de la gobernanza diaria. Un avance normativo significativo ha sido la Ley 7/2021 de Cambio Climático y Transición Energética, de alcance estatal. Esta ley establece por primera vez obligaciones legales en materia de adaptación: por ejemplo, ordena la elaboración de Planes de Adaptación sectoriales y la

integración de la resiliencia climática en la planificación sectorial (incluida la ordenación del litoral). Crea además órganos consultivos y de coordinación, como el Comité de Expertos de Cambio Climático (enfocado más a seguimiento de objetivos) y refuerza la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático (CCPCC) –un órgano existente desde 2005 que reúne a Gobierno central y autonómicos– para alinear estrategias. No obstante, sigue sin existir un organismo específico dedicado a la gobernanza costera climática que incluya a todos los actores relevantes (Ministerio para la Transición Ecológica, Comunidades Autónomas costeras, entes locales y científicos). La coordinación se realiza de forma general a través de la CCPCC y convenios puntuales, sin un mecanismo equivalente al “federal consistency” estadounidense (que obliga a que las acciones federales sean coherentes con las políticas costeras estatales), instrumento clave que Navarro Ortega (2015) destaca como fortaleza del modelo norteamericano de gestión litoral.

Por tanto, la ausencia de una instancia permanente de cogobernanza del litoral con perspectiva climática es una brecha en el nivel nacional. A nivel de planificación territorial y gestión del riesgo, cabe mencionar que España cuenta con directrices generales (Estrategia de Adaptación de la Costa Española, 2017) y con el Sistema Nacional de Protección Civil, que incorpora los Planes de Emergencia ante riesgos costeros (por ejemplo, inundaciones por temporales). Sin embargo, estas herramientas suelen activarse *ex post* (ante desastres) más que orientar *ex ante* un rediseño del uso del suelo costero bajo criterios de adaptación. Así, el marco nacional proporciona principios y objetivos para la adaptación costera, pero su traducción en acciones concretas depende en gran medida de la coordinación efectiva con los niveles subnacionales y de la voluntad política para reformar modelos tradicionales de ocupación del litoral. Así, Vera-Rebollo *et al* (2019: p. 488) al evaluar las características y efectos del PATIVEL, recomendaban “avanzar en mecanismos de evaluación continua y en la articulación del a gobernanza entre administraciones implicadas para asegurar su eficacia”.

En el ámbito autonómico, desde principios de los 2000, la Comunidad Valenciana ha reconocido la necesidad de gestión integrada del litoral. En 2002 se aprobó la Estrategia Valenciana para la Gestión Integrada de la Costa (EVGIZC), concebida como base de la política autonómica en la materia. Sin embargo, dicha estrategia no tuvo el desarrollo esperado y quedó como un documento de intenciones sin aplicación efectiva (Farinós *et al*, 2011). Estudios posteriores constataron que la región carecía de una política costera integrada explícita, operando más bien mediante planeamientos sectoriales desconectados (Farinós *et al*, 2011).

Hasta fechas recientes, la planificación costera autonómica ha estado fragmentada en competencias separadas (urbanismo, turismo, puertos, medio natural), con escasa coordinación interdepartamental. Farinós *et al.* (2011) señalaban que “una política general que estableciera las bases y criterios de actuación de los distintos departamentos autonómicos facilitaría mayor coordinación administrativa y coherencia entre las políticas sectoriales”, subrayando la ausencia de tal marco integrado en la Comunidad Valenciana. Esta situación, como indica un diagnóstico de 2011, “complica la integración intersectorial e interterritorial” y deja al litoral en un estado de gobernanza insuficiente frente a riesgos crecientes. En esencia, el modelo de desarrollo costero valenciano del pasado adoleció de miras cortas (priorizando el rendimiento económico inmediato sobre la sostenibilidad a largo plazo), lo que ha conducido a un escenario de insostenibilidad manifiesta en el litoral.

Con la creciente evidencia de los impactos climáticos, la Comunidad Valenciana ha comenzado a reorientar su marco normativo para incorporar la adaptación. Un hito reciente es la aprobación de la Ley 6/2022, de Cambio Climático y Transición Ecológica de la CV, que dedica un artículo específico a las zonas costeras. Esta ley autonómica obliga a avanzar significativamente en la reducción de los riesgos climáticos en todo el litoral valenciano, incluyendo los efectos del ascenso del nivel del mar y la alteración de las actividades económicas costeras (pesca, turismo, etc.)

Igualmente, la ley prevé integrar la resiliencia en infraestructuras críticas (puertos, aeropuertos, etc.), obligando a incorporar análisis de riesgo climático en su planificación, lo cual es relevante para áreas portuarias y logísticas costeras. Además de la Ley 6/2022, la Generalitat Valenciana ha desarrollado herramientas técnicas de apoyo, como el Visor Adapta Costas (una plataforma geoespacial con escenarios de impactos climáticos en la costa) y guías para la adaptación local.

En definitiva, el marco autonómico valenciano ha progresado en reconocer normativamente la emergencia climática costera, pero ahora enfrenta el desafío de implementar esas disposiciones mediante una gobernanza efectiva multi-actor.

A la luz de este análisis, que pone de manifiesto la fragmentación institucional y la falta de coordinación multinivel (Presicce, 2000), se realizan una serie de recomendaciones para reforzar la gobernanza integrada del litoral:

- Crear mecanismos formales de coordinación interadministrativo: se recomienda establecer estructuras de colaboración entre el Estado, las comunidades autónomas costeras y los municipios, específicas

para la adaptación al cambio climático en costas. Una posible medida sería la creación de un Consejo o Comité Nacional de Litoral y Clima, conformado por representantes de los Ministerios competentes (Transición Ecológica, Costas), de cada Comunidad Autónoma con costa, de la FEMP (Federación de Municipios) y científicos expertos en la materia. En la Comunidad Valenciana, por ejemplo, podría aprovecharse la actualización del Plan de Acción Territorial del Litoral para conformar un comité de seguimiento interadministrativo. Este tipo de gobernanza multinivel coordinada es lo que ha funcionado en modelos como el estadounidense, donde los Estados costeros cooperan entre ellos (Navarro, 2011). En España, no se trata de transferir competencias, sino de organizar su ejercicio de forma coordinada.

- Aprobar una Estrategia Estatal de Adaptación Costera: dado el carácter transversal del problema, se recomienda elaborar una Estrategia Nacional de Adaptación de las Zonas Costeras al Cambio Climático, que deberá aprobarse de forma participativa y en coordinación con las Comunidades Autónomas, idealmente, debería aprobarse mediante Conferencia Sectorial para darle respaldo político. Como indica Navarro Ortega (2015: p.393), la aprobación de una Estrategia específica dotaría de la “estructura legal que dote de estabilidad institucional al régimen jurídico de la costa y sus aguas”.
- Instrumentos económicos y financieros para la resiliencia costera: la gobernanza no se sustenta solo en normas, también en la asignación de recursos e incentivos adecuados. Asimismo, a nuestro juicio, sería necesario introducir mecanismos de aseguramiento y transferencia de riesgos: por ejemplo, un seguro paramétrico nacional frente a catástrofes costeras ligado a criterios de adaptación (por ejemplo, los municipios que implementen medidas obtienen primas menores, etc.). En paralelo, se deberían implementar instrumentos económicos disuasorios para el mal uso del litoral: podría plantearse que quienes realicen actividades que aumentan el riesgo (p. ej. urbanizar zonas inundables) paguen contribuciones o cánones más altos, mientras que quienes adopten soluciones naturales reciban algún tipo de incentivo en forma de subvenciones. Esto no es otra cosa que la aplicación del principio de “quien contamina paga” a la erosión: por ejemplo, si una obra portuaria provoca pérdida de playa en otra zona, se debería obligar al puerto a costear la mitigación. La Ley valenciana de cambio climático contempla que los proyectos de

turismo que aspiren a ayudas valoren criterios de sostenibilidad costera, lo cual es un buen ejemplo de alinear incentivos⁴.

- Participación ciudadana y cooperación público-privada: Fortalecer la gobernanza implica ampliar los actores involucrados. De hecho, en la cuestión de la regresión las asociaciones privadas se han movilizadado para organizar manifestaciones y dirigir peticiones concretas al Ministerio (por ejemplo, la plataforma *Somos Mediterrania* ha adoptado un papel muy activo en la lucha contra la regresión). En definitiva, la gobernanza colaborativa debe complementarse con una ciudadanía climáticamente consciente. Para ello, se podrían establecer programas de educación ambiental focalizados en el litoral y el cambio climático.
- Programas de seguimiento y vigilancia de la fachada litoral (Jaramillo, 2000: p.8): finalmente, se sugiere implantar un sistema de seguimiento y ajuste de las políticas costeras climáticas. Para verificar si las medidas son adecuadas desde el punto de vista científico, deberá evaluarse periódicamente los resultados de las mismas, para adecuarlas o modificarlas en función de los mismos. En este punto, se demuestra la importancia de los visores climáticos (por ejemplo, el Adapta Costas valenciano o la plataforma Adapteca a nivel nacional). Una gobernanza climática exitosa será aquella capaz de anticiparse y de reaccionar ágilmente a lo inesperado.

En conjunto, estas medidas pretenden pasar de una gestión sectorial y reactiva de la costa hacia una gestión integrada y cooperativa entre todas las Administraciones implicadas, basada en las mejores técnicas disponibles y en el

⁴ El artículo 69 de la Ley 6/2022, de 5 de diciembre, de la Generalitat, del cambio climático y la transición ecológica de la Comunitat Valenciana establece que: "1. En coordinación con lo dispuesto en la Ley 15/2018, de 7 de junio, de turismo, ocio y hospitalidad de la Comunitat Valenciana, las administraciones competentes garantizarán la incorporación de medidas encaminadas hacia la promoción de un modelo de turismo sostenible, menos consumidor de recursos, de menos emisiones y más respetuoso con el territorio. Concretamente, deben ir encaminadas: a) Al fomento de un modelo turístico que evalúe las nuevas situaciones, tanto las oportunidades como las amenazas, derivadas de los impactos del cambio climático. b) Al tratamiento integral de la sostenibilidad del sector turístico, incluidos los recursos, productos y destinos. c) A la sensibilización e información, tanto de los trabajadores del sector como de los turistas, sobre el uso sostenible de los recursos. d) A la ordenación y gestión del territorio, dados los riesgos y vulnerabilidades consecuencia del cambio climático, con especial mención a la renaturalización de las zonas costeras. 2. Entre los criterios de valoración para la financiación de proyectos para el fomento del turismo en el ámbito de las ayudas de la Generalitat Valenciana, será un criterio de selección positivo el hecho de que los beneficiarios tengan una planificación que incluya las medidas a que se refiere el apartado 1".

consenso social. En este sentido, no hay una única solución posible, pero sí que hay principios rectores —la gobernanza multinivel, la cooperación público-privada, etc.—, que aumentan la probabilidad de éxito.

5.3. La inseguridad jurídica que genera la indefinición del dominio público marítimo-terrestre

La indefinición en la delimitación del dominio público marítimo-terrestre en España ha generado, desde hace años, numerosos problemas relativos a la seguridad jurídica. El problema radica en la tensión entre la precisión y la flexibilidad que debe regir esta definición, teniendo en cuenta que la línea de la costa se ve modificada —y en los últimos años, especialmente, como consecuencia de la regresión—.

Como se anticipaba, el dominio público marítimo-terrestre abarca la ribera del mar y playas hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos, “de acuerdo con los criterios técnicos que se establezcan reglamentariamente” (artículo 3 de la Ley de Costas). Sin embargo, la delimitación de este límite espacial resulta complejo porque la definición legal es abierta y depende de fenómenos naturales variables.

La Ley de Costas, con esta definición, pretendió unificar criterios y proteger el litoral declarando demaniales los terrenos de la ribera del mar, dunas marítimas, marismas y demás zonas adyacentes que queden habitualmente inundadas por el mar. No obstante, la necesidad de aplicar conceptos indeterminados (p. ej., “mayores temporales conocidos”) supuso que la concreción del dominio público marítimo-terrestre quedase en buena medida al arbitrio de la Administración, mediante los expedientes de deslinde (Alonso Mas, 2015).

Esta problemática motivó la reforma operada por la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral, cuyo objetivo declarado fue fortalecer la seguridad jurídica y dotar de mayor precisión al régimen de costas, a la par que introducir criterios de desarrollo económico sostenible (Exposición de Motivos de la Ley). Sin embargo, esta Ley tampoco contribuyó a la protección del litoral y al reforzamiento de la seguridad jurídica, ya que tal y como apuntan García Pérez y Sanz Larruga (2014: 4) “con la coartada de fortalecer la seguridad jurídica amenazada en casos particulares [...] se ha acometido una reforma general que gravita sobre un eje muy distinto: el de revalorizar la costa en términos economicistas y no medioambientales”.

La respuesta de los Tribunales a la reforma de 2013 no se hizo esperar. En la Sentencia 233/2015 el Tribunal Constitucional examinó varios preceptos de la Ley 2/2013 a raíz de un recurso de inconstitucionalidad, poniendo el acento

precisamente en los principios de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y de interdicción de la arbitrariedad del legislador. En dicha sentencia, el Tribunal subrayó que no había constancia objetiva de la inseguridad jurídica atribuida a la Ley de Costas de 1988 –ley que había sido declarada plenamente constitucional por la STC 149/1991 y aplicada durante décadas por numerosa jurisprudencia del Supremo–:

La referencia de la exposición de motivos a la supuesta producción por la Ley de costas de 1988 de una situación de inseguridad jurídica carece de fundamento, una vez que (en lo que ahora importa) ha sido declarada plenamente constitucional por la STC 149/1991 y validada en sus consecuencias por numerosas Sentencias del Tribunal Supremo. El legislador de 2013 hace prevalecer el interés privado de unos pocos sobre el interés general y, al hacerlo, prescinde y desatiende las condiciones de estabilidad y certidumbre jurídicas ya generadas y asentadas por una copiosa jurisprudencia constitucional y ordinaria. Prueba de ello es que invoca un informe del Parlamento Europeo de 2009, un pronunciamiento de un órgano político con criterios ajenos a lo jurídico y sin las garantías propias de los enjuiciamientos judiciales, que se entiende suficiente para defraudar objetivamente el estado jurídico derivado de pronunciamientos firmes internos. La Ley de costas de 1988 incidió desde luego sobre situaciones jurídico-privadas preexistentes, contemplando en su derecho transitorio la compensación procedente ex art. 33.3 CE, en una solución cuya constitucionalidad fue declarada por la STC 149/1991, FJ 8 B). Del conjunto de ese derecho transitorio deriva una conclusión claramente establecida por el Tribunal Supremo: son las propias características naturales de los bienes las que, por virtud de la Constitución Española y no de la Ley, determinan su calificación jurídica; y son ellas las que han de ser tenidas en cuenta al trazar el deslinde, lo cual no excluye el eventual reconocimiento de los derechos establecidos a modo de compensación por la incidencia de esta declaración en situaciones jurídicas anteriores. Una vez consumada la expropiación material de los derechos privados preexistentes, y no habiendo sobrevenido ninguna circunstancia capaz de alterar la situación resultante, no hay causa legítima alguna para que el poder público mejore la compensación o añada cualquier otra distinta a la ya recibida directamente de la Ley en 1988.

En la Comunitat Valenciana, la indefinición del dominio público marítimo-terrestre reviste particular importancia. Históricamente, esta región ha experimentado una intensa utilización urbanística del litoral y episodios conocidos de ocupaciones en zona costera de legalidad discutida. La aplicación de la Ley de Costas de 1988 supuso la revisión de numerosos deslindes en el litoral valenciano (por ejemplo, en zonas como La Albufera–El Saler en Valencia, o tramos costeros de Alicante y Castellón). La Generalitat Valenciana, aunque carece de competencia para definir el DPMT (que es estatal), ha tratado de incidir en la ordenación de la franja litoral mediante su normativa de ordenación territorial y ambiental. Un instrumento muy importante en este sentido fue el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral (PATIVEL), aprobado en 2018, que identificó áreas costeras de alto valor ecológico o riesgo y limitó drásticamente su urbanización (Capítulo 6 del PATIVEL). Aunque el PATIVEL no redefine el dominio público, sí

complementa su protección tierra adentro, creando una zona tampón frente al avance del mar. Más recientemente, la Ley 6/2022, de 5 de diciembre, del cambio climático y la transición ecológica de la Comunitat Valenciana, dedica un precepto expreso a las “zonas costeras”. El art. 81 de dicha ley obliga a las administraciones valencianas a reducir significativamente los riesgos derivados de la acción del clima en toda la línea del litoral, especialmente ante los “cambios permanentes del nivel del mar” y la erosión costera crecienteboe.es. Aunque esta ley autonómica no puede alterar la delimitación del dominio público marítimo-terrestre, sí que pone de manifiesto la necesidad de planificar con anticipación el retroceso de la costa.

Así, la problemática de la seguridad jurídica debe ser abordada con anticipación, como se hace en otros países. Por ejemplo, en Estados Unidos se ha adoptado un instrumento denominado “*rolling easements*” (servidumbres dinámicas de retirada), que permiten gestionar la inevitable pérdida de suelo frente al océano, a la vez que se otorga cierta previsibilidad a los propietarios (Titus, 2011).

En definitiva, resulta contrario al principio de seguridad jurídica la no adopción de medidas para frenar la regresión a la vez que se redefine el dominio público en sentido expansivo. Tanto los propietarios como las Administraciones afectadas deberán conocer con suficiente antelación qué terrenos van a pasar a formar parte del dominio público marítimo-terrestre y la Administración competente (fundamentalmente, el Estado) debe actuar con celeridad frente a la regresión para evitar que ésta provoque la pérdida de terrenos de titularidad privada sin que se hayan adoptado medidas preventivas que mitiguen sus efectos.

6. CONCLUSIONES

Primera.- La regresión es un fenómeno de carácter estructural y multifactorial que consiste en el retroceso de la línea de la costa, causada tanto por causas naturales —la falta de aportación de sedimentos— como por la acción antrópica —visible en la construcción de obras portuarias, presas y embalses, etc.—. El abordaje de este fenómeno exige una reformulación del modelo de gobernanza litoral, ya que las medidas adoptadas hasta ahora se encuentran vinculadas a episodios puntuales y a medidas técnicas aisladas, lo que resulta contrario a los principios de precaución y de seguridad jurídica.

Segunda.- La distribución competencial entre el Estado, la Comunidad Valenciana y los municipios en materia de litoral es un sistema fragmentado que dificulta la respuesta ante la regresión costera. El Estado, como titular del dominio público marítimo-terrestre, ostenta competencias exclusivas sobre su

delimitación, conservación y protección, conforme a los artículos 132.2 y 149.1.23^a de la Constitución Española. Esta competencia implica un deber de actuación proactiva frente a los efectos del cambio climático y la regresión del litoral, tal y como ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional y por instancias internacionales como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. La Comunidad Valenciana dispone de competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente, que le facultan para actuar directamente sobre la franja litoral colindante al dominio público. Los municipios, en virtud del principio de autonomía local consagrado en la Ley de Bases del Régimen Local, pueden ejercer competencias urbanísticas, de protección civil y de gestión ambiental, así como intervenir en la gestión cotidiana del litoral (por ejemplo, en los servicios de temporada o la limpieza de playas). Sin embargo, su capacidad de actuación está condicionada por la normativa estatal y autonómica, así como por la falta de recursos técnicos y financieros.

Tercera.- Las medidas adoptadas por las distintas Administraciones frente a la regresión costera se caracterizan por su fragmentación, y ha quedado demostrado que son insuficientes para dar una respuesta estructural a esta problemática. En el ámbito estatal, el Gobierno ha aprobado reformas normativas —como la Ley 2/2013 y el frustrado Real Decreto 668/2022— con el objetivo de integrar la regresión y el cambio climático en la regulación del dominio público marítimo-terrestre, aunque con resultados discutibles desde el punto de vista jurídico y ambiental. Además, ha impulsado estrategias y planes técnicos (como el Plan Estratégico de Protección de la Costa o la Estrategia de Adaptación de la Costa al Cambio Climático), así como actuaciones concretas de regeneración, diques y escolleras en tramos especialmente afectados.

No obstante, estas intervenciones se han desarrollado con escasa planificación y, en ocasiones, han generado impactos negativos en municipios colindantes. Por su parte, la Comunidad Valenciana ha desplegado instrumentos de ordenación territorial como el PATIVEL (2018) y ha iniciado la tramitación de una ambiciosa Ley autonómica de Costas. Este Anteproyecto contempla la regresión como un fenómeno estructural y propone una zonificación jurídica del litoral, la integración de criterios de resiliencia climática y mecanismos de coordinación interadministrativa. A ello se suma la Ley 6/2022, de Cambio Climático, que refuerza la obligación autonómica de proteger las zonas costeras vulnerables. En el ámbito local, algunos municipios —por ejemplo, Nules, Sagunto o Bellreguard—han actuado a través de acciones judiciales frente al Ministerio, peticiones de regeneración de playas y medidas urbanísticas de contención, aunque su capacidad de actuación está limitada por su posición institucional y por la falta de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

Cuarta.- En vista de todo lo anterior, se realizan tres críticas hacia las medidas adoptadas por las Administraciones implicadas: la infracción del principio de precaución, la falta de un gestión integrada del litoral y la infracción del principio de seguridad jurídica. Una de las principales deficiencias del modelo actual es la vulneración del principio de prevención, que se vincula a la anticipación frente al daño, pero también responde a una lógica de gestión pública guiada por el conocimiento técnico disponible. Este principio obliga a las Administraciones Públicas a actuar antes de que el daño ambiental se produzca, especialmente, cuando los daños pueden ser graves o irreversibles. Como se ha analizado, las intervenciones se activan cuando el daño ya se ha materializado (por ejemplo, tras un temporal). Además, la Administración suele optar por medidas correctoras de corto alcance (aportaciones de arena o construcciones de escolleras, fundamentalmente) sin evaluar todos los riesgos y sin hacer un seguimiento de los resultados de estas actuaciones. Por tanto, la regresión costera no debe seguir la lógica de la “gestión de crisis”, sino que debe guiarse por el principio de prevención, que impone la elaboración de planes específicos de gestión anticipada del retroceso del litoral.

Quinta.- Desde la perspectiva territorial, se ha detectado la ausencia de una gestión integrada del litoral, entendida como un modelo de gobernanza que articule de forma coordinada las competencias de los distintos niveles de la Administración Pública que inciden sobre la franja costera. La distribución competencial anteriormente mencionada ha dado lugar a que se produzca la adopción, incluso, de medidas contradictorias —tal y como se ha puesto de manifiesto en los conflictos entre municipios colindantes por las obras de defensa o regeneración que benefician a determinados municipios en detrimento de otros—. La literatura comparada ha señalado acertadamente, a nuestro juicio, que la gestión del litoral exige también la existencia de instituciones intergubernamentales de coordinación y espacios de participación ciudadana, articulados a través de instrumentos de cooperación público-privada. En su ausencia, las medidas carecen de la escala suficiente para abordar una problemática como la regresión.

Sexta.- La regresión de la costa, sumada a la indefinición del dominio público marítimo-terrestre, ha generado situaciones de inseguridad jurídica. El problema no es tanto la existencia de un mecanismo de deslinde —que puede ser necesario y tiene encaje constitucional— sino su aplicación extensiva e incierta. La situación de la regresión se agrava especialmente con la progresiva expansión de deslindes. Es decir, redefinir el dominio público sin adoptar medidas eficaces contra la regresión equivale a transferir las consecuencias del cambio climático a los titulares de derechos preexistentes, en flagrante contradicción con el principio de confianza legítima y sin atender a las

obligaciones de la Administración como garante del interés general. Por ello, la seguridad jurídica en materia de costas no exige frenar la evolución natural del litoral, pero sí garantizar que las personas afectadas por los procesos de regresión —muchos de ellos inducidos por obras públicas o por la inacción administrativa— cuenten con marcos normativos previsibles, procedimientos garantistas y soluciones justas que compatibilicen la protección del dominio público con los principios del Estado de Derecho.

7. BIBLIOGRAFÍA

- AGUIRRE I FONT, Josep Maria. Bases jurídicas para una gestión integrada del litoral: el ejemplo catalán. En: TRAYTER, Joan Manuel (coord.). *Autonomía, costas y litoral*. Barcelona: Institut d'Estudis de l'Autogovern, 2023, pp. 197-222.
- ALMODÓVAR IÑESTA, M. Las actividades náutico-deportivas en el litoral valenciano. Incidencia del Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana (PATIVEL). En: DE ROJAS MARTÍNEZ-PARETS, F. Coord. *Retos y problemáticas del sector marítimo-recreativo en la Comunitat Valenciana*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2021.
- ALONSO MAS, María José. La modificación de los deslindes del dominio público marítimo-terrestre: reflexiones a la luz del derecho de propiedad y de la protección de la confianza legítima. *Revista de Administración Pública*, núm. 198, septiembre-diciembre (2015), pp. 75-127.
- ARCILA SALAZAR, Beatriz. El principio de precaución y su aplicación judicial. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, vol. 39, núm. 111, 2009, pp. 283-304.
- CALERO RODRÍGUEZ, José Ramón. Introducción al régimen jurídico del litoral. En: CARBALLEIRA RIVERA, María Teresa (coord.). *Ordenación del litoral*. Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública, 2001, pp. 59-78.
- CANTERO, José. Municipios de la costa vuelven a exigir frenar la regresión. *El Periódico Mediterráneo*, 25 de marzo de 2023. Disponible en: <https://www.elperiodicomediterraneo.com/castello-provincia/2023/03/25/municipios-costa-vuelven-exigir-frenar-85172384.html> (Fecha de último acceso: 04-05-2025).

CENTRO DE ESTUDIOS Y EXPERIMENTACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS (CEDEX). Informe técnico para el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente: estudios de dinámica litoral, defensa y propuestas de mejora en las playas con problemas erosivos, considerando los efectos del cambio climático: estrategia de actuación en la costa sur de Valencia (Puerto de Valencia-Puerto de Dénia). Madrid: CEDEX, 2015.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. *Sistema jurídico-administrativo de protección del medio ambiente*. Salamanca: Ratio Legis, 2019.

GARCÍA PÉREZ, Marta. La utilización del dominio público marítimo-terrestre: estudio especial de la concesión demanial. Tesis doctoral. Universidade da Coruña, 1993. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=20635> (Fecha de último acceso: 04-05-2025).

GARCÍA PÉREZ, Marta, y SANZ LARRUGA, Francisco Javier. “Reflexiones en torno a 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”, *IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Santiago de Compostela, 7 y 8 de febrero de 2014.

GREENPEACE ESPAÑA. Crisis a toda costa: informe sobre regresión del litoral y gestión pública del litoral mediterráneo. Madrid: Greenpeace, 2024. Disponible en: <https://es.greenpeace.org/es/wp-content/uploads/sites/3/2024/07/crisis-a-toda-costa-2024.pdf> (Fecha de último acceso: 04-05-2025).

JARAMILLO MOLINA, Ciro. Gestión y Conservación de la Fachada del Litoral Pacífico en el Ámbito del Ordenamiento Integrado en Zonas Costeras. *Ingeniería y competitividad: revista científica y tecnológica* [en línea], 2000, vol. 2, n.º 2. ISSN 0123-3033. DOI: 10.25100/iyc.v2i2.2339 [Fecha de último acceso: 07-05-2025].

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE). Estadística de Movimientos Turísticos en Fronteras (FRONTUR) - Diciembre 2024. Madrid: INE, 2025. Disponible en: (Fecha de último acceso: 04-05-2025).

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y PESCA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE. Estrategia de adaptación al cambio climático de la costa española. Madrid: Gobierno de España, 2016. Disponible en:

<https://www.miteco.gob.es/es/costas/temas/proteccion-costa/estrategia-adaptacion-cambio-climatico.html> (Fecha de último acceso: 04-05-2025).

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE. Directrices sobre actuaciones en playas. Madrid: Dirección General de Costas, 14 de enero de 2008. Disponible en: https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/costas/publicaciones/directrices_sobre_playas_tcm30-161257.pdf [Fecha de último acceso: 06-05-2025].

MOLNER, Juan Víctor; PÉREZ-GONZÁLEZ, Rebeca; SORIA, Juan Manuel. Rehabilitation of urban beaches on the Mediterranean coast in Valencia (Spain) observed by remote sensing. *Urban Science*, vol. 8, núm. 1, 2024, art. 3. Disponible en: <https://www.mdpi.com/2413-8851/8/1/3> (Fecha de último acceso: 04-05-2025).

NAVARRO ORTEGA, Asensio. La gestión integrada del litoral en los EE.UU. de América y su perspectiva comparada con el régimen jurídico español. *Revista de Administración Pública*, núm. 185, 2015, pp. 365-397.

PADILLA, Alfons. Una playa de escombros en Dénia. *Levante-EMV*, 27 de febrero de 2024. Disponible en: <https://www.levante-emv.com/marina/2024/02/27/playa-escombros-denia-borrasca-gloria-litoral-costa-cambio-climatico-emergencia-climatica-les-marines-98690296.html> (Fecha de último acceso: 04-05-2025).

PARDO PASCUAL, Josep E.; SANJAUME SAUMELL, Eulàlia. Análisis multiescalar de la evolución costera. *Cuadernos de Geografía*, núm. 69/70, 2001, pp. 95-126. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/309315.pdf> (Fecha de último acceso: 04-05-2025).

PANG, Tianze; WANG, Xiuquan; NAWAZ, Rana Ali; KEEFE, Genevieve; ADEKANMBI, Toyin. Coastal erosion and climate change: A review on coastal-change process and modeling. *Ambio*, vol. 52, 2023, pp. 2034–2052. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s13280-023-01901-9> (Fecha de último acceso: 04-05-2025).

RODRÍGUEZ BEAS, Marina. El régimen jurídico de las costas: especial referencia a la reforma de la Ley de Costas. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. VII, núm. 1, 2016. Disponible en:

<https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/1650> (Fecha de último acceso: 04-05-2025).

ROSA MORENO, Juan. La protección del litoral valenciano: respaldo jurisprudencial y continuidad del conflicto. *Actualidad Jurídica Ambiental*, septiembre 2022. Disponible en: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00008> (Fecha de último acceso 21-05-2025)

SÁNCHEZ BARROSO, Borja. El principio de precaución en España: precisiones sobre el papel de los poderes públicos. *Congreso de los Diputados. Monografías*, núm. 106, 2021. Disponible en: https://app.congreso.es/est_ppio_precaucion/ (Fecha de último acceso: 07-05-2025)

SANZ LARRUGA, Francisco Javier. La reforma de la Ley de Costas o la puesta en valor económico del litoral. En: LÓPEZ RAMÓN, Fernando (coord.). *Observatorio de Políticas Ambientales 2014*. Madrid: BOE, 2014, pp. 463-484. Disponible en: https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2010/06/12_OPAM-14.pdf#page=461 (Fecha de último acceso 05-06-2025)

SANZ LARRUGA, F.J. Costas y litoral: biodiversidad marina, cambio climático y otras cuestiones. En: LÓPEZ RAMÓN, F. (Coord.). *Observatorio de Políticas Ambientales 2016*. Madrid: CIEDA-CIEMAT, 2016. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2017/03/OPAM-2016-on-line.pdf#page=537> (Fecha de último acceso 20-05-2025).

SANZ LARRUGA, F.J. Ordenación del litoral: la Economía Azul del Pacto Verde, articulación de instrumentos de ordenación del litoral y la Ley 8/2020 de Cataluña. *Observatorio de Políticas Ambientales 2021*. Madrid: CIEDA-CIEMAT, 2021. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2021/09/2021-OPAM-Final.pdf#page=690> (Fecha de último acceso 20-05-2025).

SORO MATEO, Beatriz. Construyendo el principio de precaución. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 49-50, 2007, pp. 87-151.

TITUS, James G. *Rolling Easements*. Washington, D.C.: Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos (EPA), 2011. EPA 430-R-11-001.

Informe publicado originalmente por el programa *Climate Ready Estuary* de la EPA en junio de 2011. Disponible en: <https://www.epa.gov>. (Fecha de último acceso: 06-05-2025).

URIARTE RICOTE, Maite. La tramitación de los instrumentos de ordenación territorial, a la luz de la Sentencia del TS 490/2022 de 27 de abril sobre el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de Valencia (PATIVEL). *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 123, 2022, pp. 225-250. Disponible en: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.123.2022.06> (Fecha de último acceso 20-05-2025).

VALENCIA MARTÍN, G. Jurisprudencia Constitucional: reforma de la Ley de Costas y convalidaciones legislativas. En: LÓPEZ RAMÓN, F. (Coord.). *Observatorio de Políticas Ambientales 2016*. Madrid: CIEDA-CIEMAT, 2016. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2017/03/OPAM-2016-on-line.pdf#page=365> (Fecha de último acceso 20-05-2025).

VERA-REBOLLO, J. Fernando; OLCINA-CANTOS, Jorge; SAINZ-PARDO TRUJILLO, Alejandro. La incorporación de la infraestructura verde en la ordenación territorial: el plan de acción territorial de la infraestructura verde del litoral de la Comunidad Valenciana, PATIVEL. *Ciudad y territorio: estudios territoriales*, n. 201, otoño 2019, pp. 467-490. Disponible en Internet: <https://apps.fomento.gob.es/CVP/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BP1030> (Fecha de último acceso 25-05-2025).

Jurisprudencia:

- Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio. «BOE» núm. 180, de 29 de julio de 1991, páginas 14 a 53- Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1991-19353> (Fecha de último acceso: 06-05-2025).
- Sentencia del Tribunal Constitucional 237/2012, de 13 de diciembre. «BOE» núm. 10, de 11 de enero de 2013, páginas 94 a 124. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1991-19353> (Fecha de último acceso: 06-05-2025).
- Sentencia del Tribunal Constitucional 233/2015, de 5 de noviembre. «BOE» núm. 296, de 11 de diciembre de 2015, páginas 117150 a 117197.

Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-13480> (Fecha de último acceso: 20-02-2025)

- Sentencia del Tribunal Supremo 484/2024, de 31 de enero. «BOE» núm. 97, de 20 de abril de 2024, páginas 44440 a 44440. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2024-7908> (Fecha de último acceso: 06-05-2025).
- Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 4 de septiembre de 2023, recurso núm. 4624/2021. Id Cendoj: 28079130052023100162.
- Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 27 de abril de 2022, recurso núm. 4034/2021. Id. Cendoj. 28079130052022100093
- Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 14 de febrero de 2006, recurso núm. 6481/2001. Id Cendoj: 28079130062006100038
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de 22 de diciembre de 2023, rec. núm. 189/2021. Disponible en: <https://nules.org/wp-content/uploads/2024/01/SENTENCIA-TSJ-.pdf> (Fecha de último acceso 20-05-2025).
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de 11 de febrero de 2020. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-comunidad-valenciana-litoral-infraestructura-verde/> (Fecha de último acceso 20-05-2025).