

RESUMEN DESCRIPTIVO DE LA TESIS

TÍTULO: “EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS AGUAS DE TRANSICIÓN: UN PUNTO DE ENCUENTRO ENTRE LA LEGISLACIÓN DE AGUAS Y LA DE COSTAS”.

CLASIFICACIÓN DE LA UNESCO

UNESCO 1: 560501 - DERECHO ADMINISTRATIVO

DIRECCIÓN

DIRECTOR: ESTANISLAO ARANA GARCIA

TRIBUNAL

PRESIDENTE: ÁNGEL MENÉNDEZ REXACH

SECRETARIO: MARIA ASUNCION TORRES LOPEZ

VOCAL: FABRIZIO FRACCHIA

VOCAL: FEDERICO CASTILLO BLANCO

VOCAL: ANTONIO FANLO LORAS

AUTOR

NOMBRE: NAVARRO ORTEGA, ASENSIO

NIF: 74662235A

FECHA DE NACIMIENTO: 1984

SEXO: Hombre

NACIONALIDAD: ESPAÑA

TÍTULO POR EL QUE ACCEDE AL TERCER CICLO: MASTER OFICIAL EN DERECHO CONSTITUCIONAL EUROPEO

UNIVERSIDAD EN LA QUE OBTUVO EL CITADO TÍTULO: GRANADA

DEPARTAMENTO: DERECHO ADMINISTRATIVO

PROGRAMA DE DOCTORADO: CIENCIAS JURÍDICAS

CENTRO DE REALIZACIÓN: UNIVERSIDAD DE GRANADA

RESUMEN:

La Directiva marco de aguas incorpora un concepto de gran relevancia al Derecho español: las aguas de transición. Estas aguas constituyen un punto de encuentro entre el mar y la tierra señalando lo que comúnmente se conoce como “humedales costeros”, “interfaz marítimo-terrestre” o “interfaz de agua dulce y agua salada”. En ellas confluyen elementos jurídicos, económicos, sociológicos, geográficos, geológicos, ecológicos, físicos, técnicos, etcétera, lo que las convierten en uno de los espacios más difíciles de regular desde la perspectiva del Derecho público en general, y del Derecho ambiental, en particular.

A pesar de ser uno de los centros biológicos más importantes del planeta, las aguas de transición han sido devastadas durante siglos. Se calcula que hasta el 60% de

los humedales costeros españoles desaparecieron a causa del impulso que dieron diferentes políticas públicas. La falsa creencia de que sus ecosistemas resultaban zonas insalubres fomentó su desecación para conseguir de una rentabilidad económica a corto plazo de los terrenos desecados. Otros factores, como el cambio en las costumbres humanas y la eclosión de la civilización del ocio como fenómeno de masas, han contribuido a esta pérdida, intensificando los impactos, presiones y usos antropogénicos (crecimiento de la población, usos turísticos, agrícolas, industriales, de transporte, pesqueros, desarrollo urbanístico y otros) que alteran el equilibrio físico de estas aguas.

Afortunadamente, con el paso de los años, se ha adquirido una “nueva conciencia ambiental” que ha reforzado la protección de estos ecosistemas, esenciales para la conservación de la vida. La nueva perspectiva ha trascendido a normas y sectores del Ordenamiento ambiental. Sin embargo, la proliferación de conceptos jurídicos indeterminados en torno a las aguas de transición (deslinde de la dinámica litoral, caudal ecológico, evaluación de riesgos naturales, buen estado ecológico de las aguas...) ha dificultado su ordenación. Esta indefinición de conceptos debe ser resuelta por y desde el conocimiento, en términos científicos y técnicos, pero también jurídicos, integrando dicho conocimiento en las normas con el fin de dotar de mayor seguridad y estabilidad al sistema normativo por el que se rigen. Aunque hoy en día existe un margen amplio de incertidumbre sobre aspectos centrales de las aguas de transición, el avance de la técnica a través del empleo, por ejemplo, de satélites georreferenciados o de estudios oceanográficos, debe tener un impacto positivo en las referencias legales, demasiado ambiguas, que planean sobre el régimen jurídico de estas aguas.

La búsqueda del equilibrio, técnico y jurídico, es, por tanto, una de las ideas fuerza de este trabajo, pero debe ponerse en relación con otros aspectos conceptuales, históricos, técnicos, normativos y jurisprudenciales. En este sentido, el régimen de las aguas de transición no puede ser considerado aisladamente ni está contenido en un código de normas al uso (como si se tratase de una categoría jurídica independiente del Ordenamiento) sino que, de forma transversal, se integra en políticas públicas como la gestión del agua, la gestión integrada de zonas costeras, la protección del patrimonio natural y de la biodiversidad, la protección del medio marino, la regulación de puertos, la política de prevención frente al cambio climático, la pesca, la ordenación del

territorio, el urbanismo, la regulación de vertidos, la energía, la regulación de infraestructuras y obra pública, etcétera.

Las aguas de transición actúan como zona de integración del dominio público hidráulico con el dominio público marítimo-terrestre y suponen un lugar de concurrencia competencial entre Administraciones públicas. Por eso, es necesario atender a la interrelación que se produce entre dos sectores, fundamentalmente: el Derecho de aguas y el Derecho de costas. La intervención pública en dichos ámbitos normativos resulta muy compleja, demandando una fuerte presencia de las potestades administrativas (reglamentarias, planificadoras, concesionales, autorizatorias, expropiatorias, sancionadoras, organizadoras, de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes, etc.) con el fin de proteger los múltiples y variados intereses generales que se concentran en este espacio.

La pertenencia de las aguas de transición al dominio público marítimo-terrestre hace que la legislación de costas sea un importante vector de ordenación. La desnaturalización de grandes pertenencias demaniales ha propiciado la “privatización” de superficies costeras que, situadas en la ribera del mar, han sido sustraídas al disfrute de la colectividad amenazando la protección ambiental de los humedales costeros. El origen de esta intensa problemática nos sitúa en la legislación histórica, así como en el régimen actual de la Ley de Costas de 1988 y la nueva Ley de Protección y Uso sostenible del litoral que reforma de forma sustancial a esta última.

Por otro lado, la gestión del agua se basa en principios rectores (unidad de la cuenca hidrográfica, de los sistemas hidráulicos y del ciclo hidrológico; unidad de gestión; tratamiento integral del recurso; desconcentración; descentralización; coordinación; eficacia y participación de los usuarios; compatibilidad de la gestión pública del agua con la ordenación del territorio, la conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza) de los que se desprenden consecuencias muy relevantes. Las premisas metodológicas que incorpora la Directiva marco de aguas han obligado a adaptar nuevos instrumentos de gestión del agua en España como la demarcación hidrográfica con el fin de alcanzar una gestión integrada de todas las masas de agua que asegure su calidad ambiental. Estos cambios, sin embargo, no han sido asumidos con “naturalidad” por nuestro Derecho, en parte por las deficiencias

técnicas que incorpora la norma europea, pero sobre todo, debido a los problemas un tanto “endémicos” que soporta nuestra regulación, como la escasez e irregularidad del recurso, la gravedad de intereses regionales, la fuerte descentralización en materia ambiental que multiplica el número de normas y Administraciones que se proyectan sobre este espacio... En este sentido, una interpretación “interesada” de los postulados comunitarios puede desvirtuar principios rectores del Derecho de aguas.

Las aguas de transición forman un ámbito de integración de competencias que, contrariamente a lo que la sociedad demanda, se rige en muchas ocasiones de acuerdo a intereses sectoriales y regionales antes que ambientales. Además, cada normativa introduce su propia metodología e instrumentos técnicos y de planificación estableciendo una diferente relación de usos y objetivos con base a una “interdependencia” o “jerarquía” que no siempre está clara. En esta dimensión, el Derecho debe relacionarse con los procesos sociales en los que se inserta. Así, la puesta en valor del litoral está relacionada con los conflictos de uso que presenta su gestión y la racionalización de los métodos y procedimientos que permiten a la Administración gestionar estos espacios, muy significativamente en lo que al reparto de competencias se refiere. Pero el estudio de estas aguas no se puede limitar a ordenar los aspectos competenciales, sino que debe ir dirigido a alcanzar nuevas propuestas normativas.

La protección de las aguas de transición sólo puede establecerse mediante el reconocimiento de los problemas y amenazas que pesan sobre ellas y la necesidad de planificar en un horizonte estratégico a medio y largo plazo que tenga en cuenta la interacción de la tierra con el mar. En este sentido, la Unión Europea viene apostando por una integración y coordinación entre instrumentos normativos que operan en la costa así como en establecer una mejor coordinación entre el Derecho y la Ciencia que ayude a resolver los conflictos administrativos que se generan en este espacio. De este lado, se están desarrollando ambiciosas políticas que, en el marco de aplicación de las aguas de transición (Directiva marco de aguas, Directiva marco de estrategia marina, propuesta de Directiva de Gestión Integrada de Zonas Costeras...) están llamadas a interrelacionarse en un futuro configurando una *gestión integrada de gestiones integradas*. Sin embargo, veremos cómo esta *integración de políticas* se resiente al comprobar las dificultades de orden técnico que existen para ser traspuestas a la realidad natural y administrativa de los Estados miembros ya que éstos cuentan, como en el caso

de España en materia de aguas, con estructuras internas que arrastran problemas y realidades específicos y complejos, más allá de los elogiados objetivos ambientales que persiguen los instrumentos comunitarios.

En este orden de cosas, el trabajo intenta dar respuesta a una serie de problemas técnicos y organizativos que afectan al régimen de las aguas de transición: quién, cuándo, cómo, por qué, debe encargarse de la tutela de estas aguas, partiendo de conceptos centrales como el de “Administración unitaria del agua” y cuáles son las modalidades técnicas para concretar esta noción; cómo se debe procedimentalizar la relación “aprovechamientos-usos ecológicos” del agua en los procesos de captación de caudales; o cuáles son las consecuencias de una deficiente actuación de los poderes públicos (por ejemplo, mediante la construcción de puertos, espigones, embalses, presas, paseos marítimos... o un deficiente ejercicio de sus potestades administrativas) planteando la responsabilidad pública en que puede incurrir la Administración por la interrupción de las dinámicas naturales en la costa, teniendo en cuenta el futuro escenario de cambio climático.

La ardua problemática sobre usos y aprovechamientos genera muchas de las disputas sobre el equilibrio regional y económico en España. La riqueza y fragilidad de la desembocadura de los ríos, su dependencia científico-técnica y su material designación como uno de los centros de regulación del moderno Derecho ambiental, justifica nuestro esfuerzo por sistematizar la prolija ordenación de estas aguas, carente en ocasiones de la debida previsibilidad y seguridad, incluso para el propio operador jurídico.

Por lo demás, este estudio se impregna de una necesaria visión multidisciplinar de la gestión de cuencas y zonas costeras con la finalidad de integrar diferentes ramas del conocimiento, dentro de las limitaciones propias de un jurista, tratando de aportar un enfoque hasta cierto punto original de la siempre difícil ponderación entre “equilibrio ecológico-humano”.