

II. EXTRANJERA

LA GESTIÓN INTEGRADA DEL LITORAL EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Y SU PERSPECTIVA COMPARADA CON EL RÉGIMEN JURÍDICO ESPAÑOL

ASENSIO NAVARRO ORTEGA

Investigador predoctoral
Universidad de Granada

I. CONSIDERACIONES GENERALES: LA ESTRATEGIA JURÍDICO-ADMINISTRATIVA EN LA ORDENACIÓN DEL LITORAL.—II. EL ENFOQUE GENERAL DE PROTECCIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES COSTEROS EN ESTADOS UNIDOS Y EN ESPAÑA: 1. *Problemas ordinarios en la gestión de los recursos costeros*. 2. *El marco legal de la gestión integrada del litoral: el esquema general de competencias*.—III. RASGOS COMUNES DEL DERECHO DE COSTAS EN ESTADOS UNIDOS Y EN ESPAÑA. LA *PUBLIC TRUST DOCTRINE* Y EL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE.—IV. ASPECTOS LEGALES E INSTITUCIONALES DE LA GESTIÓN INTEGRADA DE ZONAS COSTERAS EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA: 1. *Los antecedentes de la política de gestión integrada de zonas costeras en Estados Unidos*. 2. *El Coastal Zone Management Act como vector de integración de la política de gestión integrada de zonas costeras en Estados Unidos*. 3. *El marco institucional de la gestión integrada del litoral en Estados Unidos*.—V. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS AGUAS INTERIORES Y DEL LITORAL EN ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA: HACIA UNA PERSPECTIVA INTEGRAL: 1. *El Clean Water Act como norma reguladora de base en la legislación sectorial de aguas estadounidense*. 2. *Hacia una protección integral de las aguas interiores y del litoral en los Estados Unidos de América*. 3. *La estrategia marítimo-costera de la Unión Europea y la protección medioambiental integrada de las aguas litorales: la gestión integrada de gestiones integradas*.—VI. LOS INSTRUMENTOS DE COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN INTERADMINISTRATIVAS EN LA PROTECCIÓN DE LOS RECURSOS COSTEROS: EL *FEDERAL CONSISTENCY* COMO POTESTAD ORGANIZADORA: 1. *Instrumentos, procedimientos y técnicas de colaboración y coordinación interadministrativas en el ámbito litoral español*. 2. *El federal consistency como potestad organizadora*: A) La aplicación del *federal consistency*: alcance y significado. B) El procedimiento general del *federal consistency*. C) La *interstate consistency*.—VII. CONCLUSIONES.—BIBLIOGRAFÍA.—DOCUMENTOS INSTITUCIONALES.—RELACIÓN DE PÁGINAS WEB VISITADAS.

RESUMEN

El presente trabajo de investigación pretende repasar los principales hitos en la estrategia jurídico-administrativa de gestión integrada de áreas litorales en los Estados Unidos de América, conectando su contenido con cuestiones centrales del Derecho español en esta materia. Con este propósito se analizan los aspectos legales e institucionales del sistema de regulación estadounidense, teniendo en cuenta, desde una perspectiva medioambiental y de Derecho comparado, las normas, técnicas e instrumentos de cooperación interadministrativa dirigidos a mejorar la protección y conservación de los recursos naturales costeros y, en especial, el régimen jurídico de las aguas interiores y del litoral.

Palabras clave: Derecho de costas comparado; gestión integrada de zonas costeras; cooperación interadministrativa.

ABSTRACT

This research aims to review the major milestones in the legal and administrative strategy of integrated zone coastal management in the United States of America, connecting the

content with core issues of Spanish law in this topic. For this purpose, we analyze the legal and institutional aspects of the USA regulatory system, taking into account, from an environmental perspective and comparative law, rules, techniques and instruments of intergovernmental cooperation aimed at improving the protection and conservation of coastal natural resources, and in particular, the legal status of inland waters and coastlines.

Key words: comparative coastal law; integrated zone coastal management; inter-governmental cooperation.

I. CONSIDERACIONES GENERALES: LA ESTRATEGIA JURÍDICO-ADMINISTRATIVA EN LA ORDENACIÓN DEL LITORAL¹

Cada día se revela con mayor fuerza la necesidad de adoptar una estrategia jurídico-administrativa que ordene el espacio litoral con vocación de continuidad y sea capaz de configurar una estructura institucional ágil y solvente ligada a la protección y conservación del litoral y sus aguas. Esta estrategia, inspirada en la conjunción de criterios administrativos y naturales, debe estar dirigida a la consecución de objetivos a corto, medio y largo plazo, independientemente del gobierno de turno o de los intereses económicos o coyunturales imperantes.

La magnitud de los problemas medioambientales que se producen en el litoral y la inobservancia a la hora de exigir responsabilidades por parte de ciertas Administraciones han configurado un esquema de gobernanza deficitario en el que, con frecuencia, se han impuesto los intereses particulares a los intereses generales. A esta preocupante situación, caracterizada por la falta de eficacia de los poderes públicos, se añade el hecho de que la costa supone, por su naturaleza, un escenario de concurrencia competencial en el que cada una de las Administraciones implicadas en su gestión tiende fácilmente a confundir sus funciones, debido a la acumulación de instituciones y títulos de intervención administrativa que encuentran su actuación natural en la zona costera y sus aguas.

Este fenómeno, que en la práctica supone un hándicap importante para la salvaguarda de los recursos naturales costeros, no sólo se produce en Estados Unidos o en España sino que, de manera mimética, afecta a muchos de

¹ El presente trabajo de investigación es fruto de la estancia de investigación desarrollada en el *Coastal Resources Center* (CRC) de la Universidad de Rhode Island (Estados Unidos), durante el verano de 2010, donde tuve la oportunidad de trabajar junto al Prof. Stephen B. OLSEN, director de este centro de investigación. Esta estancia ha sido financiada por el Proyecto de Excelencia de la Junta de Andalucía SEJ-4277, «El Régimen jurídico de las aguas interiores y del litoral en Andalucía: una perspectiva integral», del cual formo parte como investigador predoctoral, bajo la tutela y dirección de su investigador principal, el Prof. Dr. Estanislao ARANA GARCÍA, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Granada. Este Proyecto cuenta con la participación de investigadores de reconocido prestigio, entre los cuales cabe destacar al Prof. Dr. Miguel A. LOSADA RODRÍGUEZ, catedrático del Departamento de Mecánica de Estructuras e Ingeniería Hidráulica de la Universidad de Granada y director del Centro Andaluz de Medio Ambiente (CEAMA).

los Estados ribereños con sistemas políticos descentralizados, que asisten a la necesidad de cuadrar un dibujo jurídico enrevesado y confuso de sus competencias costeras; lo que convierte al litoral en un área de difícil diseño institucional. De ahí la necesidad de armonizar el esquema jurídico-administrativo, dando una respuesta firme y consistente a estos problemas.

El estudio y comparación de las políticas adoptadas en otros países en relación al régimen jurídico de la costa resulta útil para comprender, a grandes rasgos, cuál ha sido la respuesta institucional que se ha dado desde cada Administración para intentar aplacar el deterioro medioambiental que sufren los recursos costeros y cuáles han sido los principales mecanismos e instrumentos legales empleados bajo este propósito.

A estos efectos, la experiencia emprendida en los Estados Unidos durante las últimas décadas del siglo pasado estableció las bases y fundamentos de una política de gestión costera que, en términos generales, ha resultado satisfactoria por el nivel de compromiso y el respaldo institucional alcanzados en prácticamente todos los Estados federados implicados en su desarrollo, resultando su análisis de interés para lograr una perspectiva comparada con nuestro ordenamiento jurídico, al proporcionarnos una visión legal e institucional más completa en base a los siguientes motivos. En primer lugar, por el carácter pionero que ha tenido la política de gestión integrada de zonas costeras en Estados Unidos, país donde se institucionalizó, por vez primera, la *Integrated Zone Coastal Management* o Gestión Integrada de Zonas Costeras (en adelante, GIZC), tras la aparición del *Coastal Zone Management Act* (CZMA)² en la década de los años setenta; en segundo lugar, por el hecho de que la política de gestión costera estadounidense ha resultado en términos generales exitosa al haber sabido integrar, pese a sus potenciales carencias, las funciones de las distintas Administraciones públicas en torno a sus competencias costeras; en tercer lugar, por el propio encaje territorial de Estados Unidos, configurado como una Federación de Estados y que, de forma similar a lo que sucede en nuestro ordenamiento jurídico, hace un reparto descentralizado de sus competencias costeras a lo largo de tres niveles administrativos (federal, estatal y local); en cuarto lugar, por la propia idiosincrasia del modelo estadounidense, basado en tres pilares fundamentales: la voluntad del sistema, la utilización de un atractivo sistema de incentivos económicos para aquellos Estados que cumplan con el compromiso de elaborar un programa de gestión costera conforme a los requisitos exigidos, y por la creación y consolidación de mecanismos de coordinación y colaboración interadministrativos que han sabido ordenar las relaciones institucionales y garantizar a los Estados, en la medida de lo posible, el cumplimiento de los programas de gestión costera que éstos hayan aprobado; por último, en quinto lugar, porque las zonas costeras y sus aguas presentan en Estados Unidos problemas y disfuncionalidades, desde el punto de vista jurídico-técnico, similares a los que existen en España (homogeneización del paisaje, agotamiento de recursos naturales, contaminación, degradación de hábitats na-

² *Coastal Zone Management Act*, 16 USC § 1451 et seq.

turales, sobreexplotación pesquera, concurrencia competencial e institucional, etc.), además de compartir rasgos esenciales en la configuración del Derecho público en lo que a la protección del litoral se refiere, debido a sus raíces comunes ancladas en la tradición jurídica romana.

Cabe aclarar, sin embargo, que la principal diferencia entre un modelo y otro se refiere, básicamente, a que mientras que desde la Administración estadounidense se han promovido fórmulas de participación dispositivas y flexibles, caracterizadas por la implantación de una política de gestión costera adaptada por y para cada Estado en función de sus necesidades particulares, por el contrario, el sistema legal español (si es que se puede hablar de sistema más que de un conjunto heterogéneo de normas) se ha caracterizado por utilizar un modelo más rígido e imperativo que ha venido impuesto, principalmente, por leyes que, con mayor o menor rigor jurídico, han regulado el espacio litoral y sus aguas.

Esta actitud colaborativa entre las diferentes Administraciones estadounidenses se pone de manifiesto en el desarrollo de procesos de gestión tan importantes como los estuarios de *Chesapeake Bay*, *Tampa Bay* o *San Francisco Bay*, donde, pese a la extraordinaria dificultad administrativa y técnica que supone gestionar estos espacios, se han conseguido resultados positivos a través de iniciativas que han estado fundadas en la corresponsabilidad y la articulación de una respuesta conjunta por parte de todas las Administraciones implicadas en la zona, basándose en propuestas participativas que tienen en cuenta las necesidades específicas del lugar. Ello refleja la madurez institucional de este modelo y la existencia de una cultura participativa real dentro del mismo.

Tomando como referencia estos parámetros, las cuestiones mencionadas sirven para comprender la importancia que tiene conocer el funcionamiento del modelo de gestión integrada del litoral en Estados Unidos y la conveniencia de profundizar en aquellos aspectos que puedan resultar útiles de comparación con nuestro ordenamiento jurídico. Con este propósito, el presente trabajo pretende repasar los principales hitos de la estrategia de gestión de los recursos costeros en los Estados Unidos de América y su regulación, conectándolos con algunos de los aspectos jurídicos centrales de la ordenación litoral en España.

II. EL ENFOQUE GENERAL DE PROTECCIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES COSTEROS EN ESTADOS UNIDOS Y EN ESPAÑA

1. *Problemas ordinarios en la gestión de los recursos costeros*

Enumerar, sin más, los problemas legales relacionados con la protección de los recursos costeros puede resultar a estas alturas un ejercicio reiterativo. Como se ha afirmado, las interrelaciones naturales que se producen entre la tierra, el agua y el resto de recursos naturales que se localizan en las zonas costeras son complejas y provocan numerosos conflictos que afectan a los

derechos e intereses públicos y privados, sus límites y competencias, integrando aspectos diversos relacionados con la propiedad, la regulación y el uso de la tierra, normativas sectoriales, intereses ambientales, conflictos legales y constitucionales, etc., por lo que su estudio se centra en un lugar o en un ámbito físico determinado más que en una rama concreta del Derecho³. Esta afirmación viene a confirmar el estado actual de esta cuestión en Estados Unidos y en España y sirve como síntesis para expresar los problemas a los que se enfrenta su regulación.

Un completo análisis del régimen jurídico costero de ambos países nos llevaría a hacer un amplio recorrido por una gran variedad de contenidos que, debido a las características de este trabajo, no es posible abordar ahora. Para centrar nuestro estudio diremos que la gestión del espacio litoral por parte de las Administraciones públicas resulta compleja debido a la horizontalidad e interdisciplinariedad de la materia que, conforme a su propia naturaleza jurídica, se caracteriza por la acumulación de Administraciones y un «goteo» incesante de competencias en torno a éstas. En especial, en relación a la zona marítimo-terrestre, centro de intervención administrativa a escala litoral. De ahí la necesidad de integrar mecanismos que permitan clarificar las funciones de las distintas Administraciones públicas presentes en la zona.

El análisis comparado de esta cuestión requiere determinar los instrumentos legales y las técnicas reguladoras que más influencia han tenido en la configuración de esta materia. Del mismo modo, se ha de comprender la incidencia de ordenaciones sectoriales⁴ (por citar algunas, legislación en materia de costas, aguas, urbanismo, carreteras, especies o zonas protegidas) que afectan de un modo directo a la gestión y ordenación del litoral.

Fruto de esta excesiva «sectorización» de la costa, uno de los principales problemas que percibe la doctrina se refiere a la dificultad de sistematizar el conjunto de normas y regulaciones que despliegan su eficacia en este ámbito territorial concreto, con el objeto de fijar sus disposiciones y evitar la ambigüedad de las Administraciones públicas a la hora de asumir responsabilidades en asuntos relacionados con la costa.

Frente a estos problemas tradicionales de fragmentación, la gestión costera debe optar por una acción reguladora integral, normativa y orgánicamente; de esta forma, se ha señalado a la GIZC como una estrategia administrativa clave para organizar la protección de los recursos costeros en Estados Unidos, sobre todo en lo que se refiere a la interfaz marítimo-terrestre, sujeta a continuas interrelaciones entre ecosistemas, fundamental

³ Vid. Donna R. CHRISTIE y Richard G. HILDRETH (2007), *Coastal and ocean management law*, St. Paul, Thomson West, pág. 1.

⁴ De entre éstas destacan la ordenación del territorio y el Derecho medioambiental (en sentido amplio). Vid. Estanislao ARANA GARCÍA y María Asunción TORRES LÓPEZ (2009), «La gestión integrada de zonas costeras en Andalucía», en Francisco Javier SANZ LARRUGA (Dir.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, A Coruña, Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, págs. 327 y ss.

para el equilibrio ambiental del planeta y de los seres vivos que en él habitan⁵.

Otro de los problemas esenciales con el que se encuentra la gestión del litoral se refiere a la dificultad de delimitar con exactitud la extensión física de la franja costera, existiendo controversias a la hora de precisar esta cuestión, principalmente por la propia imprecisión que arrastra el concepto de zona marítimo-terrestre y los procesos naturales de cambio a los que se encuentra continuamente sometido el conjunto litoral⁶. Sin entrar a valorar el problema en toda su complejidad, nos referiremos, de manera elemental, a la zona costera o *coastal zone* como el espacio litoral donde la tierra se encuentra con el mar. No obstante, cabe aclarar, en relación a esta cuestión, que, mientras la legislación estadounidense define la zona costera como el área que abarca el mar territorial y las tierras adyacentes hasta la extensión máxima necesaria para controlar la línea de costa y las actividades que tienen un impacto significativo y directo en las aguas costeras, el ordenamiento jurídico español hace coincidir fundamentalmente este espacio con la zona marítimo-terrestre, parte primordial del dominio público marítimo-terrestre, además de las playas, el mar territorial y las aguas interiores, y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental, tal y como se extrae del artículo 3.1.a) de la Ley de Costas. En ambos casos, tanto la legislación estadounidense como la legislación española se expresan en términos parecidos, deduciéndose de las mismas la trascendencia que tiene la influencia mareal y el carácter semihúmedo de esta zona.

A pesar de la exhaustividad empleada para precisar estos conceptos en el desarrollo de sendas regulaciones, en la práctica resulta difícil concretar el perímetro legal de la zona costera por la dificultad que supone fijar límites al mar. De lo señalado anteriormente se quiere, simplemente, resaltar que el término zona costera designa uno de los espacios administrativos más difíciles de regular, debido a su complejidad jurídico-organizativa y sus especiales características naturales como zona de transición, que influyen, incluso, en su alcance y significado.

⁵ Para un análisis más extenso de esta cuestión, *vid.* Stephen B. OLSEN, Padma TIRUPONITHURA V. y Brian D. RICHTER (2010), *Guía para el manejo del flujo de agua dulce a los estuarios*, Narragansett, Coastal Resources Center.

⁶ Esta circunstancia opera con especial intensidad en el litoral estadounidense, donde las influencias mareales son significativas y variables. Además, las fronteras marinas están sujetas a continuos cambios por los procesos naturales que se producen de forma constante y gradual, como tormentas, huracanes, lluvias torrenciales, inundaciones, procesos de erosión y sedimentación, etc. Estos fenómenos alteran significativamente el aspecto geofísico de un tramo de costa en un periodo de tiempo relativamente corto y son la razón por la que existe disparidad de criterios entre los Estados federados a la hora de considerar los límites geográficos de sus costas, definiendo los mismos incluso como cambiantes (*ambulatories boundaries*).

2. *El marco legal de la gestión integrada del litoral: el esquema general de competencias*

Como se ha comentado, la zona costera en Estados Unidos supone un marco legal de concurrencia competencial entre la Federación, los Estados y las Administraciones locales. A pesar de la destacada función que tiene atribuida el gobierno federal en la administración y gestión del medio ambiente, los Estados han controlado aspectos ligados a la ordenación del territorio, la gestión cuantitativa de los recursos hídricos de ríos y acuíferos subterráneos, el ritmo de las extracciones petrolíferas o las capturas pesqueras en agua dulce. Así, el papel estatal en la protección de los recursos costeros ha quedado tradicionalmente conectado al del federalismo en los Estados Unidos⁷, asumiendo una serie de prerrogativas esenciales.

Por su parte, las Administraciones y entidades locales, como sucede en España, también ejercen competencias sobre el litoral. Históricamente, la competencia en materia de urbanismo y ordenación del territorio en Estados Unidos ha sido delegada por los Estados a las autoridades locales, de manera que éstas cuentan con competencias para la planificación urbanística, zonificación y subdivisión de ordenanzas, programas de mejora de inversión, patrimonio histórico, programas de adquisición de tierras, etc.; a lo que hay que sumar su potestad para gestionar iniciativas regionales relacionadas con la protección de áreas marinas y recursos costeros a nivel local, que completan un mapa jurídico complejo de la costa.

De manera similar, las competencias costeras en nuestro ordenamiento jurídico no encuentran un título específico de atribución en base al artículo 149.1 de la CE, sino que la potestad de la Administración General del Estado para regular el espacio litoral se extrae de la interpretación de un conjunto de preceptos, fundamentalmente contenidos en la Ley de Costas 22/1988, de 28 de julio (arts. 110 a 119), y la propia CE. De entre estas competencias destaca, por encima de todas, la obligación del Estado de proteger el dominio público marítimo-terrestre, eje central de la actividad litoral. Este trascendental mandato encuentra su principal justificación en la necesidad de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales en la conservación y protección de la costa.

Ahora bien, ello no impide, indiscutiblemente, que las Comunidades Autónomas ejerzan competencias sobre el litoral. Y así encontramos un reconocimiento explícito a esta posibilidad en el artículo 148.1.3.^a de la CE, al habilitar que éstas, mediante previsión estatutaria, obtengan la competencia en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; cuestiones profundamente ligadas a la gestión de las áreas litorales⁸. Del mismo modo,

⁷ James SALZMAN y Barton H. THOMPSON (2010), *Environmental law and policy*, New York, Thomson Reuters/Foundation Press, pág. 266.

⁸ Otras competencias son expresamente reconocidas a las Administraciones autonómicas, en relación al ámbito del litoral, bien estatutariamente, bien a través de la interpretación

aunque no existe un expreso reconocimiento constitucional o estatutario que otorgue competencias a las entidades locales, los legisladores autonómicos han atribuido a los municipios, con carácter general y en virtud del artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, la competencia sobre la actividad urbanística, principalmente en lo que respecta a la ordenación, gestión, ejecución y disciplina, a la que se añade otra competencia municipal para intervenir en todos los actos de edificación y de uso del suelo y del subsuelo mediante el otorgamiento de licencias⁹.

En cualquier caso, resulta evidente la analogía entre ambos regímenes legales a la hora de repartir sus competencias costeras en tres niveles administrativos, necesitando esta cuestión, pese a todo, de un análisis legal y jurisprudencial más profundo que no es posible efectuar en este momento.

Para completar este enfoque realizado «a vista de pájaro» es preciso tener en cuenta el peso específico que juegan conceptos como los de *public trust doctrine* y *navigable waters* para referirnos, de un lado, a la actuación de los poderes públicos en la costa y, de otro, el de *taking issues*, en relación al procedimiento expropiatorio en el ámbito litoral y los conflictos de propiedad que se han originado en torno al mismo. Estas expresiones, cuyo desarrollo legal abarca un extenso periodo histórico desde la época precolonial y el *common law* inglés hasta nuestros días, son básicas para entender cómo se organiza el Derecho de costas estadounidense en la actualidad. Seguidamente nos referiremos a ellas.

III. RASGOS COMUNES DEL DERECHO DE COSTAS EN ESTADOS UNIDOS Y EN ESPAÑA. LA *PUBLIC TRUST DOCTRINE* Y EL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE

Tanto el régimen jurídico de la costa en España como el de Estados Unidos comparten una visión común hacia «lo público» que pretende garantizar el uso de la costa y sus recursos por todos los ciudadanos. Esta visión queda plasmada, en gran medida, a través de la teoría del dominio público marítimo-terrestre y la *public trust doctrine*, respectivamente. Ambas nociones están orientadas a garantizar la intervención de la Administración pública en

del bloque de constitucionalidad (STC 38/2002, de 14 de febrero). Algunas de estas competencias se encuentran en el mar territorial, como las de los artículos 148.1.6.^a, competencia en materia de puertos de refugio, puertos y aeropuertos deportivos y, en general, aquellos que no desarrollen actividades comerciales; 148.1.9.^a, la gestión en materia de protección del medio ambiente; 148.1.11, la pesca en aguas interiores, marisqueo, acuicultura y pesca fluvial, y otras condicionadas a su reconocimiento estatutario: transporte marítimo, cultura y patrimonio, etc.

⁹ Vid. Víctor ESCARTÍN ESCUDÉ (2009), *El periurbanismo estatal*, Madrid, Marcial Pons, págs. 122 y ss. Además de estas competencias urbanísticas, los municipios pueden actuar también en los términos previstos en el artículo 115 de la Ley de Costas, informando de los deslindes del dominio público marítimo-terrestre y de las solicitudes de reservas, adscripciones, autorizaciones y concesiones para la ocupación del dominio público, explotando los servicios de temporada que se puedan establecer en las playas y manteniendo limpias las playas y lugares públicos de baño, así como vigilando las normas e instrucciones dictadas sobre salvamento marítimo.

la protección y defensa de los recursos costeros y, aunque actúan de diferente manera y con diferente intensidad, la configuración de una y otra no supone una visión antitética de sí mismas, sino complementaria, pues independientemente de las matizaciones que se puedan hacer en los dos casos, la dialéctica de ambos países adopta como tronco común los postulados del Derecho romano, donde hunden sus raíces, basados en la defensa y protección de los bienes públicos para el uso y disfrute del interés general en la costa.

Enlazando con esta idea, la *public trust doctrine* estadounidense alude a la obligación que tienen los Estados de intervenir, conforme a su soberanía, en las aguas costeras de la nación (bahías, estuarios, lagunas, marismas, humedales, etc.) para garantizar el libre ejercicio del comercio, la navegación y la pesca allí donde estas aguas tengan carácter navegable (Sentencia *Shively v. Bowlby*¹⁰).

Como fácilmente cabe deducir, la interpretación de este mandato queda directamente vinculada al concepto de aguas navegables, uno de los que mayor interés y controversias ha levantado en la doctrina jurisprudencial norteamericana. Así, su significado solamente se comprende partiendo de su regulación histórica conforme al *common law* inglés¹¹ y su posterior construcción jurisprudencial según se infiere de las Sentencias *Phillips Petroleum Co. v. Mississippi*¹² e *Illinois Central Railroad Co. v. Illinois*, principalmente¹³. Ahora bien, atendiendo a una jurisprudencia más reciente, en general podemos identificar a las aguas navegables como aquellas que fueron usadas en el pasado, se usan en la actualidad o son susceptibles de uso para el transporte marítimo interestatal de mercancías, así como las aguas que están sujetas al flujo y reflujo de las mareas¹⁴.

Debido a la compleja organización jurídico-administrativa de los recursos costeros, el concepto de *public trust doctrine* ha evolucionado progresivamente en función de los nuevos tiempos. De esta forma, se ha ido recono-

¹⁰ Sentencia *Shively v. Bowlby* [152 US 1 (1894)].

¹¹ Bajo la aplicación del *common law* inglés, la Corona ejercía la propiedad y el dominio de las tierras que estaban sometidas al flujo y reflujo de las mareas como forma de garantizar el uso y destino natural (navegación, comercio y pesca) de las mismas. Tras la guerra de la independencia, la propiedad y el dominio de estas tierras se extendieron a las trece colonias originales y, después, al resto de Estados bajo la *equal footing doctrine*, que vino a reconocer al conjunto de los Estados los mismos derechos en sus tierras sumergidas que los trece Estados originarios; Sentencia *Pollard v. Hagan* [44 US 212 (1845)]. En el asunto *Daniel Ball* [77 US 557 (1870)] el Tribunal Supremo se apartó del razonamiento tradicionalmente defendido por el *common law* inglés, proponiendo un «test de navegabilidad» diferente, considerando a los ríos como navegables en función de ese carácter público, cuando fueran usados o susceptibles de ser usados con este fin. *Vid.* D. R. CHRISTIE y R. G. HILDRETH (2007: 22 y ss.).

¹² Sentencia *Phillips Petroleum Co. v. Mississippi* [484 US 469 (1988)].

¹³ La Sentencia *Illinois Central Railroad Co. v. Illinois* [146 US 387 (1892)] discutía la validez de una concesión realizada por el Estado de Illinois a la compañía *Illinois Central Railroad* en las tierras sumergidas del lago Michigan para el desarrollo portuario y comercial de la ciudad. Conforme a esta Sentencia, el Tribunal Supremo determinó que estas tierras resultaban de especial trascendencia para el conjunto de la sociedad, por lo que el Estado debía garantizar su uso sin que se produjeran interferencias privadas. De acuerdo a su doctrina, la responsabilidad pública del Estado nunca puede ser empleada en perjuicio del interés público, del mismo modo que no se puede renunciar a su control.

¹⁴ Sentencia *Leslie Salt Co. v. Froehlke* [US 578 F.2 D 742 (9th Cir. 1978)].

ciendo paulatinamente la posibilidad de alegar un interés general más amplio que el meramente comercial para proteger las aguas navegables en base a la necesidad de garantizar y preservar los espacios naturales que bañan estas aguas y hacer de estos lugares enclaves abiertos para toda la sociedad, aptos para el uso y disfrute de la pesca, la navegación, el comercio, el hábitat de especies naturales, las actividades recreativas o el paisaje, admitiendo que la potestad pública sobre estas aguas es suficientemente flexible como para adaptarse a necesidades sociales cambiantes (Sentencia *Marks v. Whitney, California*¹⁵). Esta línea jurisprudencial vendría a reforzar la idea de la *public trust doctrine* como un título de intervención administrativa más amplio, que puede ser invocado para garantizar la tutela medioambiental de las zonas costeras ante conflictos potenciales relacionados con la propiedad y sus límites. Sin embargo esta postura no ha sido unánimemente acogida por todos y cada uno de los Tribunales federales¹⁶.

El enfoque tradicional de la *public trust doctrine* coincide en gran medida con la demanialización que realiza la Constitución española de 1978 en su artículo 132.2 y la potestad que tiene la Administración General del Estado para garantizar el uso público de la costa, mediante la intervención administrativa del dominio público marítimo-terrestre a través de la caracterización de los bienes que lo integran y el régimen jurídico de su utilización. Concretamente, el artículo 132.2 CE 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», destacando en la redacción de este precepto la referencia explícita que se hace del dominio público marítimo-terrestre, como resultado de la decidida voluntad del constituyente de poner fin al periodo de indecisión legislativa del que adolecía el ordenamiento jurídico a la hora de acometer un verdadero sistema de protección del litoral¹⁷.

Lo que nos interesa hacer notar aquí es que el principal instrumento de protección de los recursos costeros en el ordenamiento jurídico español viene impuesto a través de la protección y conservación del dominio público marítimo-terrestre que realiza la Administración General del Estado y, aunque la titularidad del dominio público no es, en sí misma, un criterio de delimitación competencial¹⁸, sí legitima la actuación estatal en esta zona, en base

¹⁵ *Marks v. Whitney* [491 P.2d 274 (Cal. 1971)]. En la actualidad el concepto de *public trust doctrine* ha evolucionado en varios Estados, alcanzando a proteger intereses medioambientales y recreativos más allá de los usos tradicionales de navegación, comercio y pesca, al ser utilizado como exigencia frente a la Administración por parte de grupos ecologistas para proteger los recursos naturales.

¹⁶ Por ejemplo, en la Sentencia *Bell v. Town of Wells* [557 A.2d 168 (Me. 1989)] el Tribunal entiende que la *public trust doctrine* sólo alcanzaría a proteger los usos tradicionales de la pesca y la navegación.

¹⁷ Víctor ESCARTÍN ESCUDÉ (2009: 119).

¹⁸ Como señala el Tribunal Constitucional en esta Sentencia 149/1991, de 4 de julio, la titularidad del dominio público no es, en sí misma, un criterio de delimitación competencial y, en consecuencia, la naturaleza demanial no aísla a la porción de territorio así caracterizado de su entorno ni la sustrae de las competencias que, sobre ese aspecto, corresponden a otros entes públicos que no ostenten esa titularidad [fundamento jurídico primero, C)].

a los artículos 149.1.1, 149.1.23 y 45 CE, confirmando la existencia de un régimen pluricompetencial del litoral en España que interrelaciona los distintos niveles administrativos y que obliga a una gestión participada del mismo. De esta forma, la Ley de Costas dispone que la actuación administrativa sobre el dominio público marítimo-terrestre perseguirá: determinar el dominio público marítimo-terrestre y asegurar su integridad y adecuada conservación, adoptando, en su caso, las medidas de protección y restauración necesarias; garantizar el uso público del mar, de su ribera y del resto del dominio público marítimo-terrestre, sin más excepciones que las derivadas de razones de interés público debidamente justificadas; regular la utilización racional de estos bienes en términos acordes con su naturaleza, sus fines y con el respeto al paisaje, al medio ambiente y al patrimonio histórico; y conseguir y mantener un adecuado nivel de calidad de las aguas y de la ribera del mar (art. 2 de la Ley de Costas).

De manera concisa se advierte una afinidad o aproximación entre ambas teorías (dominio público marítimo-terrestre y *public trust doctrine*) en relación a la protección de un interés general superior en la costa. Sin embargo, también es posible apreciar diferencias en su constitución. En este sentido, una de las mayores críticas que se hace frecuentemente al régimen jurídico-costero español, en contraste con la *public trust doctrine*, que sí hace mayor hincapié en ello, es que carece de una ordenación adaptada a sus necesidades en la parte marítima del dominio público marítimo terrestre¹⁹, que resulta más grave, si cabe, por las fuertes presiones urbanísticas, los usos residenciales y turísticos, la oferta complementaria de ocio e infraestructuras y el resto de actividades tradicionales (pesca, acuicultura, actividades extractivas y energéticas, de ocio, etc.) que se localizan en esta zona, y que acentúan la necesidad de ordenar este espacio²⁰.

Por otro lado, cabe señalar que, aunque ambos regímenes legales coinciden en establecer limitaciones a la propiedad sobre los terrenos colindantes de la costa a través de servidumbres legales que deben ser respetadas, el poder de policía de la Administración resulta más exiguo en el Derecho de costas estadounidense, al estar básicamente centrado en garantizar el acceso a la zona húmeda mediante la servidumbre de acceso a las playas, más que en

¹⁹ Ángel LOBO RODRIGO (2009), «La ordenación del dominio público marítimo-terrestre. Especial referencia a la parte marítima», en Francisco Javier SANZ LARRUGA (Dir.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, A Coruña, Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, pág. 229.

²⁰ En este sentido, la reciente entrada en vigor de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino, que transpone la Directiva marco sobre la estrategia marina 2008/56/CE, debe venir a completar, en parte, esta regulación, como reconoce en su Preámbulo, al pretender «culminar el mandato de la Constitución, regulando aquellas porciones del dominio público marítimo-terrestre, configuradas como tal, bajo titularidad estatal en su artículo 132.2, estableciendo criterios para la utilización de aquella, así como para su planificación y protección, teniendo en consideración las diferentes características, especialmente oceanográficas, del ámbito Atlántico respecto del Mediterráneo». Esta Ley no se dirige a modificar o derogar la legislación existente en España referente a navegación, puertos, pesca marítima, sector de hidrocarburos, lucha contra la contaminación o protección de especies y hábitats, sino simplemente a completar esta regulación existente.

garantizar un verdadero radio de protección como hace el ordenamiento español en el Título II de la Ley de Costas, bajo la rúbrica «Limitaciones de la propiedad sobre los terrenos contiguos a la ribera del mar por razones de protección del dominio público marítimo-terrestre», donde agrupa una serie de figuras dirigidas a este fin, como son la servidumbre de tránsito, la servidumbre de acceso al mar, la servidumbre de protección y la zona de influencia. Ahora bien, que no exista esta obligación a nivel federal en nada impide que cada Estado, de forma particular, pueda imponer mayores restricciones en estos terrenos colindantes, como de hecho así ocurre a través de la elaboración de sus programas costeros. De cualquier forma, esta circunstancia se produce de acuerdo a una intensidad variable²¹ y, al igual que sucede en España con la aplicación de la Ley de Costas, los numerosos conflictos relacionados con los límites de la propiedad en el litoral se han saldado con una abundante y prolífica jurisprudencia hasta el momento²².

Finalmente, existen detractores de la *public trust doctrine* en Estados Unidos que afirman que el aumento de los estándares de protección de la misma por vía jurisdiccional otorga en la práctica el poder de legislar a los Tribunales, criticando dicha actuación al entender que encuentra su base legal en el *common law* y no en las respectivas Constituciones estatales y federal estadounidenses²³. Al margen de esta cuestión, el hecho de que un Estado no pueda ceder el control allí donde debe cumplir con su obligación de proteger el interés general, excepto para promover un interés público efectivo (Sentencia *Illinois Central Railroad Co. v. Illinois*), actúa como un límite en sentido positivo que se ha ido suavizando con el paso del tiempo, sobre todo en lo que se refiere a la cesión de espacios destinados a mejorar el comercio y la navegación con la construcción de muelles, embarcaderos, canales de navegación u otras mejoras portuarias; ello es comprensible pues de otra manera se habría frenado por completo el desarrollo económico en las áreas litorales. Sin embargo, se plantea la necesidad de fijar los límites y requisitos en tor-

²¹ Así, cada Estado fija criterios distintos a la hora de establecer su zona de protección litoral. Por ejemplo, Carolina del Norte hasta veinte veces el área de influencia mareal del Condado; California define su área de protección hasta una franja de mil yardas (914 metros) tierra adentro desde sus aguas costeras; Massachusetts extiende este área de protección hasta los cien pies (30,48 metros) más allá de la primera vía de transporte próxima a la costa, etc.

²² La Quinta Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos dispone que nadie podrá ser privado de su propiedad para uso público salvo justa compensación. Ahora bien, resulta extremadamente difícil establecer un consenso en relación a los contornos jurídicos de la protección de intereses públicos y privados en la costa. Sentencias como *Pennsylvania Coal Co. v. Mahon* [260 US 393 (1922)], *Lucas v. South Carolina* [505 US 1003 (1992)], *Palazzolo v. Rhode Island* [533 US 606 (2001)] u otras ofrecen criterios de interpretación divergentes que oscilan entre el pleno resarcimiento económico ante la privación de la propiedad privada y la valoración a la baja del perjuicio causado al propietario, basándose en la disminución del valor de la cosa que sufre el propietario y la necesidad de prevenir daños públicos en la costa (*regulatory takings*). Esta cuestión es comparable a la función desempeñada por la Ley de Costas en nuestro ordenamiento jurídico y la problemática que envuelve el mantenimiento de la integridad física y jurídica del dominio público marítimo-terrestre frente a las propiedades privadas en la costa.

²³ James SALZMAN y Barton H. THOMPSON (2010: 269). Estos autores hacen referencia a la existencia de un sector doctrinal crítico en Estados Unidos con el desarrollo de la *public trust doctrine* por vía jurisdiccional.

no a esta cuestión, y cuándo éstos rigen, con el objeto de procurar una mayor seguridad jurídica en cuanto a su permisividad. Así sucede también en nuestras costas, donde no solamente existe dificultad a la hora de esclarecer el régimen jurídico de concesiones y autorizaciones en zona de dominio público marítimo-terrestre por parte de la Administración General del Estado sino, incluso, a la hora de determinar la Administración competente para su gestión, como se deduce a partir de la promulgación de los nuevos Estatutos de Autonomía en relación al reconocimiento explícito que éstos hacen para cubrir funciones de gestión del dominio público marítimo-terrestre y el régimen de usos y actividades en la zona de servidumbre de protección²⁴.

En cualquier caso, este capítulo de cuestiones merece un mayor detenimiento que, por razones obvias, no es posible realizar ahora. Por ello, una vez mencionados, a *grosso modo*, los rasgos esenciales del Derecho de costas en Estados Unidos y su similitud con nuestro ordenamiento, se aborda a continuación el estudio de la gestión integrada del litoral estadounidense, descendiendo a analizar los aspectos legales e institucionales que, específicamente, contiene su regulación.

IV. ASPECTOS LEGALES E INSTITUCIONALES DE LA GESTIÓN INTEGRADA DE ZONAS COSTERAS EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

1. *Los antecedentes de la política de gestión integrada de zonas costeras en Estados Unidos*

La etapa de reflexión que se emprendió en Estados Unidos a finales de la década de los años sesenta y principios de los setenta vino a consolidar el desarrollo de una política ambiental dirigida a la conservación y protección de los recursos naturales sin precedentes hasta entonces. La entrada en vigor durante estos años de una serie de leyes federales de enorme calado ambiental como el *National Environmental Policy Act* (NEPA)²⁵, el *Clean Water Act* (CWA)²⁶, el *Clean Air Act* (CAA)²⁷ o el *Coastal Zone Management Act* (CZMA), el cual veremos más adelante con mayor detenimiento, supuso un punto de inflexión en la concepción del Derecho ambiental en los Estados Unidos que tuvo una fuerte repercusión sobre el régimen jurídico de la costa a través de la ordenación de sus aspectos legales e institucionales. Fue precisamente en este contexto en el que se constituyó en 1969 la *Marine Science, Engineering*

²⁴ En relación a esta cuestión cabe destacar en Andalucía la reciente promulgación del RD 66/2011, de 29 de marzo, por el que se asignan funciones, medios y servicios traspasados por la Administración General del Estado a esta Comunidad Autónoma en materia de gestión y ordenación del litoral. Esta norma recoge lo dispuesto en el RD 62/2011, de 21 de enero, del Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, actuando en consonancia con los RR.DD. 1404/2007, de 29 de octubre, y 1387/2008, de 1 de octubre, que en su día posibilitaron las transferencias de competencias en materia de gestión y administración del territorio a favor de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

²⁵ *National Environmental Policy Act*, 42 USC § 4321 et seq.

²⁶ *Federal Clean Water Act*, 33 USC § 1251 et seq.

²⁷ *Federal Clean Air Act*, 42 USC § 7401 et seq.

and Resources, más conocida como *Stratton Commission*, que fue la encargada de elaborar una respuesta institucionalizada a los principales problemas relacionados con la protección de los recursos costeros en Estados Unidos²⁸. A partir de las conclusiones de esta Comisión, que actuó como motor de cambio, se comprendió la necesidad de superar la imprecisa división de responsabilidades entre Administraciones locales, estatales y federales, acentuando la exigencia de introducir mecanismos de coordinación y colaboración en el proceso de gestión costera, al mismo tiempo que se percibieron las limitaciones de las autoridades locales para resolver, por sí solas, los problemas concernientes a la costa. De esta forma se establecieron las bases y fundamentos de la política de GIZC, que fueron impulsados tras la aparición del *Coastal Zone Management Act* y que dotaron de importantes prerrogativas a los Estados federados para organizar la gestión de sus recursos costeros.

Desde entonces han transcurrido casi cuatro décadas, durante las cuales se ha evidenciado la idoneidad de revisar el modelo utilizado y la necesidad de afianzar los mecanismos legales existentes²⁹. Ello ha provocado la aparición de reformas normativas que se han ido completando durante este tiempo de forma paralela a la adaptación y profundización de los programas costeros vinculados a cada Estado. La nueva reorganización ha supuesto el acondicionamiento de las políticas regionales y sectoriales en unos casos, y, en otros, la aparición de iniciativas complementarias y nuevos programas de gestión costera. A continuación se repasan estas cuestiones, empezando por

²⁸ En esencia, esta Comisión comprendió la necesidad de emprender mecanismos de decisión adaptados a las necesidades específicas de cada Estado, y concluyó que, aunque la protección de la costa supone una responsabilidad compartida entre los Estados ribereños y el gobierno federal, corresponde, en última instancia, a cada Estado determinar los mecanismos de protección y la forma jurídica en la que dicha protección se debe producir. La Comisión también identificó la costa como el más importante de los recursos naturales de la nación, de donde dedujo la responsabilidad directa que tiene el gobierno federal sobre los usos (principalmente navegación, defensa y comercio) en las aguas costeras, además del interés compartido en la conservación y el desarrollo económico de estas áreas. Sus conclusiones, que ligaban el éxito de sus propuestas a la creación de un instrumento normativo (*Coastal Zone Management Act*) que proveyera de una verdadera política de objetivos a la nación y contribuyera a fijar las competencias y responsabilidades de las distintas autoridades en la costa, resultaron inspiradoras. De esta forma, en 1972 se promulgaba el *Coastal Zone Management Act*, a la postre piedra angular de la regulación costera en los Estados Unidos de América. Vid. Commission on Marine Science, Engineering and Resources (1969), *Our Nation and the Sea. A plan for national action*, Washington, DC.

²⁹ En 2004, la *US Commission on Ocean Policy* publicaba el informe *An Ocean Blueprint for the 21st Century*, que advertía de la degradación de los recursos costeros y oceánicos y de la insuficiencia de algunos de los programas adoptados para su protección, denunciando el deterioro ambiental y ecológico de un porcentaje importante de las aguas costeras en Estados Unidos, concluyendo que los océanos, costas y grandes lagos de los Estados Unidos corren peligro y son necesarios cambios que garanticen su conservación. La Comisión recomendó la consolidación de los programas costeros estatales elaborados y su desarrollo dentro del marco legislativo federal, proponiendo la creación de un Consejo Nacional Oceánico (*National Ocean Council*) que trabajara en los aspectos de comunicación y coordinación a nivel federal, con el objetivo de animar a los Estados a establecer consejos regionales y locales que mejoraran la articulación del sistema de competencias cruzadas así como los procesos de planificación y toma de decisiones, actuando desde una perspectiva sustancialmente ecosistémica. Vid. US Commission on Ocean Policy (2004), *An Ocean Blueprint for the 21st Century. Final Report*, Washington, DC.

el *Coastal Zone Management Act* como principal instrumento regulador de todo este entramado normativo.

2. *El Coastal Zone Management Act como vector de integración de la política de gestión integrada de zonas costeras en Estados Unidos*

La intervención costera de la Administración pública en Estados Unidos encuentra un punto de inflexión crucial en la figura del *Coastal Zone Management Act*³⁰. Esta Ley federal, de largo recorrido histórico, tiene como principal objetivo «preservar, proteger, desarrollar, y donde sea posible, restaurar o mejorar, los recursos de la zona costera de la nación para las generaciones presentes y futuras»³¹. De esta forma se pretende animar a los Estados ribereños y de los grandes lagos de los Estados Unidos a desarrollar estrategias integrales a través del diseño institucional de programas costeros, específicos para cada región, dirigidos a equilibrar la oferta y la demanda de actividades en el litoral y la sostenibilidad de sus aguas litorales en base a la conciliación de intereses y el fomento de la cooperación entre Administraciones estatales y federales.

La principal ventaja que se desprende del CZMA frente a otros instrumentos reguladores federales en materia de medio ambiente es la flexibilidad de sus planteamientos y la libertad de la que disponen los Estados para diseñar sus propios programas y estructuras organizativas, que queda reflejada por medio de sus tres pilares principales. En primer lugar, la voluntariedad del sistema (los estándares federales no pueden ser aplicados si el Estado en cuestión no adopta un programa de gestión costera de *motu proprio*). En segundo lugar, el sistema de incentivos (y desincentivos) económicos utilizado para el desarrollo de estos programas, destinado a cofinanciar la gestión de los programas costeros (adquiriendo a cambio los Estados el compromiso de actuar en consonancia con las obligaciones marcadas a nivel federal para el desarrollo de estas áreas). En tercer lugar, el *federal consistency* o requisito de coherencia o consistencia federal, que, como se verá más adelante, actúa en clave de lealtad institucional a la hora de articular las relaciones entre la Federación y los Estados federados en los asuntos relacionados con la costa (este instrumento regulador permite alcanzar un estadio superior de coordinación entre Administraciones, ordenando sus relaciones jurídicas).

La aprobación de estos *Coastal Management Programs (CMP's)* atraviesa tres fases principales: la fase de elaboración y aprobación de los programas costeros por parte de los Estados, la fase de revisión de estos programas costeros a nivel federal y la fase de implementación y puesta en práctica de los

³⁰ El CZMA se divide en dos partes: el *National Coastal Zone Management Program* y el *National Estuarine Research Reserve System*. El *National Coastal Zone Management Program*, a su vez, incluye al *Federal Consistency Requirement*, el *Coastal Zone Enhancement Program*, el *Coastal Non Point Source Pollution Program* y el *Coastal and Estuaries Land Conservation*. Por su parte, el *National Estuarine Research Reserve System* se dirige a la protección de las reservas y áreas estuarinas mediante la configuración de una red de áreas protegidas.

³¹ CZMA, 16 USCA § 1451 (1).

mismos³². Mediante la aprobación de estos programas de gestión costera los Estados aceptan libremente garantizar el cumplimiento de un catálogo de obligaciones que, en función de su contenido, se clasifican en *informativas* y *definitivas*, *institucionales* y *organizativas*, *procesales* y de *planificación*³³, siendo el cumplimiento de estas obligaciones condición *sine qua non* para obtener el estatus de «elegible» y optar así a la financiación que ofrece el sistema³⁴.

Por otra parte, hay que precisar que los programas de gestión costera que se adaptan al contenido del *Coastal Zone Management Act* han de prevenir también su posible confluencia con otras leyes federales e introducir medidas para corregir su posible colisión. Para ello, además de potenciar las técnicas de cooperación administrativa, deben coordinar sus disposiciones con otras políticas ambientales vinculadas al litoral, como sucede, por ejemplo, con el *Clean Water Act*, el *Outer Continental Shelf Lands Act*, el *Magnuson-Stevens Fisheries Conservation and Management Act*, el *Marine Mammal Protection Act*, el *Submerged Lands Act*, etc. Por tanto, se requiere la creación de técnicas internas de coordinación, orgánicas y funcionales, dirigidas a hacer compatible el marco institucional que se describe a continuación.

3. El marco institucional de la gestión integrada del litoral en Estados Unidos

Existe una nutrida red institucional de agencias y autoridades con capacidad para intervenir administrativamente en la costa. Tan sólo a nivel federal, encontramos la *National Oceanic and Atmospheric Administration* (NOAA), la *Environmental Protection Agency* (EPA), el *United States Army Corps of Engineers* (USACE) o la *Federal Emergency Management Agency* (FEMA), entre otras, con competencias para actuar de un modo u otro sobre las zonas costeras. No es extraño, por tanto, que la actuación administrativa en este espacio se reparta entre diferentes Departamentos de Estado, principalmente los de Comercio y Defensa, al igual que sucede en España con la actuación y planificación de los distintos Ministerios en el ejercicio y ejecución de sus competencias sectoriales.

³² De entre estas fases, la más importante es la primera, que se establece en función de las necesidades específicas de cada Estado y con fundamento en las prerrogativas de que éstos disponen, a través de la definición de su estructura organizacional, los límites territoriales del programa en cuestión, la gestión ambiental administrativa en materia de calidad de las aguas costeras y acceso público a las playas, la forma de proteger los ecosistemas marinos, el desarrollo de infraestructuras energéticas en el espacio litoral, la planificación de medidas frente a desastres naturales, etc., siendo administrados estos programas en cada caso por una o varias autoridades estatales o bien mediante una red de agencias y gobiernos locales.

³³ Vid. Donna R. CHRISTIE y Richard G. HILDRETH (2007: 67-68).

³⁴ Durante el año 2009, los 34 Estados participantes en el CZMA, de 35 posibles, se repartieron más de 69 millones de dólares de fondos federales en base a los siguientes porcentajes: *coordination and public involvement* (25%); *protecting and restoring coastal habitat* (24%); *protecting coastal water quality* (15%); *state program management* (12%); *mitigating coastal hazards* (9%); *enhancing public access* (8%); *comprehensive planning for coastal community development* (7%). Vid. NOAA'S Office of Ocean and Coastal Resource Management (2009), *National Coastal Zone Management Program funding summary*, pág. 1.

Como ya se ha comentado, cada Estado, supletoriamente, cuenta con la posibilidad de designar sus propias autoridades competentes para la gestión de sus programas costeros. De este modo, las competencias quedan divididas en varios niveles administrativos sin que exista una metodología única para agruparlas a todas. Esta circunstancia resulta significativa, desde el punto de vista institucional, en la planificación y gestión de recursos naturales como bahías, estuarios, deltas, etc., que normalmente se extienden a lo largo de varias ciudades o varios Estados, como sucede, por ejemplo, en los casos señalados de *San Francisco Bay* o de *Chesapeake Bay*³⁵, dos de los principales estuarios de Estados Unidos. De ahí que el interés federal haya ido dirigido en aumento a promover y garantizar los intereses regionales en cada zona, aunando esfuerzos para alcanzar una visión integral ecosistémica que supere las barreras o divisiones territoriales.

Fruto de este empeño aparecen los diferentes programas federales que definen las pautas a seguir para preservar los intereses ambientales de la Nación, como el *National Estuary Program* o el *National Estuarine Research Reserve System*, dirigidos a la gestión de áreas estuarinas o la elaboración de planes especiales de gestión de áreas regionales como las *Special Area Management Plans*, que resultan efectivas por la concreción de resultados y la agrupación de esfuerzos locales.

Las instituciones o agencias federales también tienen atribuida la función de controlar el desarrollo y ejecución de los programas costeros desarrollados por los Estados en el seno del CZMA. Para comprobar que los programas efectivamente cumplen con las obligaciones marcadas son sometidos a un doble control de legalidad donde se analiza el contenido de la norma, previamente a su aprobación y con posterioridad a la misma. El control previo de legalidad corresponde a la Secretaría de Comercio, que determina si estos programas cumplen los estándares federales exigidos o no³⁶. Posteriormente, una vez el programa ha sido aprobado, se lleva a cabo la revisión periódica de su contenido por parte de NOAA³⁷, quien asume la potestad para retirar,

³⁵ El estuario de *Chesapeake Bay* es el más grande y productivo de Estados Unidos. Situado al este del país, atraviesa el territorio de seis Estados: Delaware, Maryland, New York, Pennsylvania, Virginia y West Virginia, y se extiende a lo largo de 172.000 km, ocupando un área de 6.465 km². Alrededor de 15 millones de personas residen en su zona de influencia. Más de 50 agencias federales y 2.000 gobiernos locales han participado coordinadamente en su programa.

³⁶ Al mismo tiempo, dichos programas se someten a una evaluación de impacto ambiental de acuerdo al procedimiento previsto en el *National Environmental Policy Act*, 42 USCA § 4332.

³⁷ La *National Oceanic Atmospheric Administration* (NOAA) es la autoridad principal en la aplicación del CZMA. Dentro de NOAA, el *National Ocean Service* (NOS) dirige la adaptación del programa nacional de *Coastal Zone Management*, proveyendo de información científica relevante sobre las costas. Dentro de la NOS se encuentra la *Office of Coastal Resource Management* (OCRM), que es la responsable de negociar y gestionar la asistencia financiera con los diferentes Estados, además de evaluar su actuación, desarrollar políticas nacionales, mediar en las disputas que se puedan producir y proveer asistencia técnica a los Estados, a las agencias federales, industrias o cualquier autoridad que pudiera necesitar de dicha asistencia. Vid. <http://coastalmanagement.noaa.gov> (última visita, febrero de 2011).

bajo ciertos supuestos de incumplimiento, el apoyo institucional conferido a dichos programas y suspender así la financiación de los mismos.

Como valoración general, se puede afirmar que las sucesivas reformas introducidas al CZMA a lo largo de los años han permitido revisar algunos de los conceptos relativos al funcionamiento del sistema y a la participación de sus instituciones. Las modificaciones llevadas a cabo por el CZMA *Reauthorization*³⁸ de 1990, quizás las más importantes hasta la fecha, contribuyeron a clarificar el procedimiento empleado por NOAA para proceder a la retirada de los fondos concedidos a un programa de gestión costera. Estos cambios han inducido mayor seguridad al sistema, aquilatando las formas de actuación previstas en el CZMA.

Partiendo de la base de que los Estados cuentan con importantes prerrogativas en el diseño y elaboración de sus programas costeros, no hay que obviar el hecho de que la Federación, mediante la Cláusula de Comercio, asume competencias respecto a ciertas cuestiones para regular las tierras sumergidas, lo que legitima su actuación en la gestión de los recursos costeros, sobre todo más allá de las tres millas náuticas próximas a la costa que son las que marcan el mar territorial a efectos internos en Estados Unidos³⁹. Como resultado de esta circunstancia, se ha comprendido la necesidad de consolidar un marco interinstitucional que avance hacia una verdadera protección integral del litoral. Así se puede extraer llanamente del estudio del régimen jurídico de las aguas interiores y del litoral, al que a continuación nos referimos.

³⁸ Cada Estado puede reformar sus programas con el objetivo de adaptar los mismos a los requerimientos impuestos por NOAA. Realizada la modificación, el programa es nuevamente sometido a revisión por la Secretaría de Comercio, quien debe decidir sobre su validez en un plazo máximo general de ciento veinte días (salvo que sea necesario un tiempo adicional). Si el Estado no recibe respuesta desestimatoria durante este tiempo, el *Coastal Management Program* se presume aprobado por silencio positivo.

³⁹ En relación a esta cuestión, MENÉNDEZ REXACH ha precisado, en la misma línea que lo hace la STC 38/2002, de 14 de febrero, que no es ocioso recordar que en los Estados compuestos, caso de los Estados Unidos de América del Norte o de Australia, son las normas del Estado federal las que permiten el ejercicio de competencias sobre el mar a los Estados federados (*Sumerged Lands Act* de 1953 en aquél y *Coastal Waters Act* de 1980 en éste) o incluso a los municipios (la *Jodlla Underwater Park* en el Estado de California, EE.UU.), de manera que en los países más descentralizados es en la Administración central en la que reside el núcleo importante de competencias sobre el mar, de acuerdo con su caracterización jurídica de frontera y de límite territorial del poder soberano del Estado con competencias hacia fuera (relaciones internacionales, tráfico internacional de personas y mercancías, sanidad exterior, comercio internacional, pesca marítima, tratados internacionales) y hacia dentro (defensa y vigilancia militar, dominio público, defensa de los recursos naturales). Vid Ángel MENÉNDEZ REXACH (2009), «La distribución de competencias en la Ley de Costas y la gestión integrada del litoral», en Francisco Javier SANZ LARRUGA (Dir.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, A Coruña, Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, pág. 125.

V. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS AGUAS INTERIORES Y DEL LITORAL EN ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA: HACIA UNA PERSPECTIVA INTEGRAL

1. *El Clean Water Act como norma reguladora de base en la legislación sectorial de aguas estadounidense*

El primer estándar de calidad de aguas en Estados Unidos fue definido a mitad de la década de los años sesenta y tenía validez únicamente entre Estados. Básicamente regulaba los usos y la calidad de las masas de agua al controlar las descargas de sustancias contaminantes. No obstante, resultó inoperante ante la débil vinculación legal que desplegaba en aguas interestatales. Teniendo en cuenta esta primera experiencia, los permisos impuestos posteriormente se han servido de estándares tecnológicos como base de conocimiento para controlar estas descargas, sometiendo su revisión a una graduación en función de las circunstancias específicas o de que una determinada masa de agua no alcance el estado ecológico deseado.

De acuerdo con esta tendencia, el *Clean Water Act* (CWA), promulgado en 1972, constituye la principal Ley federal en materia de aguas en Estados Unidos, regulando la gestión y la calidad de las mismas. A través de sus preceptos pretende reducir las descargas contaminantes en los cauces de los ríos, financiando programas ambientales con el fin de controlar las sustancias contaminantes a nivel local y reducir la cantidad de residuos líquidos que se vierten al mar. El principal objetivo es, como se señala en la Ley, restaurar y mantener la integridad química, física y biológica de las aguas de la Nación, mejorando la calidad de las aguas destinadas a la protección de recursos pesqueros y marinos y de las actividades recreativas. En términos generales, se puede afirmar que el objetivo del CWA ha sido hacer de las aguas de Estados Unidos un lugar apropiado para pescar y nadar en ellas (*fishable and swimmable waters*).

En relación a las aguas litorales, el *Clean Water Act* contiene directrices legales que inciden en la configuración de un sistema de responsabilidad compartido para controlar la contaminación procedente de los *point source pollution* y *nonpoint source pollution*⁴⁰, las inundaciones producidas por las aguas torrenciales, la calidad ambiental de los humedales costeros y el cumplimiento de las disposiciones legales contenidas en el *National Environ-*

⁴⁰ En los *point source pollution* el origen de la contaminación es identificable (descargas en vías fluviales, residuos industriales, plantas de tratamiento de aguas residuales, vertidos que se producen al mar desde buques y plataformas petrolíferas, etc.). Por el contrario, los *nonpoint source pollution* se refieren a aquellas fuentes de contaminación cuyo origen es difuso (fertilizantes y pesticidas, bacterias y virus procedentes de ganado y animales domésticos, sedimentos procedentes de construcciones y cosechas, aceites y flujos químicos urbanos e industriales, contaminación atmosférica, etc.), por lo que su tratamiento resulta complejo y menos controlable. Hasta el 90% de las masas de agua no alcanza los estándares de calidad fijados, al menos en parte, por contaminación procedente de *nonpoint source pollution*, ya sea de manera específica (43%) o combinada con *point source pollution* (47%). *Vid.* US Commission on Ocean Policy (2004: 18).

mental Protection Act. Pieza central de este mosaico es el *National Pollutant Discharge Elimination System* (NPDES), que, administrado por la *Environmental Protection Agency* (EPA), requiere del permiso de ésta o de una agencia estatal para llevar a cabo la descarga de cualquier residuo o sustancia contaminante a través de tuberías o cañerías cuyo destino final sea las aguas de Estados Unidos, así como las concesiones federales en relación a contratos petrolíferos y gasísticos más allá de las competencias de los Estados⁴¹.

Otro programa importante es el *Total Maximun Daily Load Program*, gestionado por los Estados, territorios y tribus autorizados, que, igualmente, recibe el apoyo y asistencia técnica de EPA. El programa establece un estándar máximo tolerable de contaminación, tanto de *point sources pollution* como de *nonpoint sources pollution*, siendo responsabilidad de los Estados elaborar listas con las masas de agua que se ajusten a este programa y sus niveles máximos de contaminación permitidos. Los Estados pueden establecer así un margen de seguridad que les permita realizar variaciones estacionales en función de las características y circunstancias de cada momento.

Para consolidar este proceso el gobierno federal proporciona financiación con el objeto de mejorar la estructura y el régimen de protección de la calidad de las aguas de los Estados Unidos. Es lo que se conoce como *Clean Water State Revolving Funds*, que, bajo el marco legal que dispone el *Clean Water Act*, concede financiación a los municipios⁴². No obstante, desde 1988 los diferentes gobiernos federales han dado apoyo financiero a estos proyectos a través de la concesión de capital mediante los *State Revolving Funds* (fondos que han de ser devueltos por los Estados), los cuales proveen préstamos a un tipo de interés bajo que son reembolsados a estos fondos para la financiación de futuros proyectos⁴³.

En general, los resultados conseguidos a través de la puesta en práctica de estas medidas han sido positivos, aunque aún cabe incidir más en el perfeccionamiento y la estructura institucional de algunas de ellas, sobre todo en lo que a los procesos de financiación, información y control de la contaminación se refiere.

⁴¹ En relación a esta cuestión, *vid.* Timothy BEATLEY, David J. BROWER y Anna K. SCHWAB (2002), *An introduction to Coastal Zone Management*, Washington, DC, Island Press, y Kim Diana CONNOLLY (2008), «Regulation of coastal wetlands and other waters in United States», en Donald C. BAUR, Tim EICHENBERG y Michael SUTTON (Coords.), *Ocean and Coastal Law and Policy*, Washington, DC, Section of Environment, Energy and Resources, págs. 87 y ss.

⁴² Entre 1970 y 1995 fueron concedidos a través del *Federal Construction Grants Programs*, dotando a la nación de una estructura financiera sin otro propósito que el de construir plantas de tratamiento de aguas. En estos años el Congreso distribuyó, a través de la *Environmental Protection Agency*, 61,1 billones de dólares en concesiones directas para ayudar a construir o mejorar el tratamiento de las aguas residuales. *Vid.* US Environmental Protection Agency (2007), *Progress in Water Quality: An Evaluation of the National Investment in Municipal Wastewater Treatment*.

⁴³ Esta idea responde a la intención del gobierno federal de controlar los fondos y su utilización en las comunidades locales. De hecho, existe la obligación de sufragar por parte de estas comunidades locales el 20% de la cuantía total del proyecto, de forma que comprometan sus recursos y aseguren la calidad de la obra.

2. *Hacia una protección integral de las aguas interiores y del litoral en los Estados Unidos de América*

Frente a la anterior concepción, según la cual los recursos hídricos únicamente iban dirigidos a satisfacer los usos consuntivos humanos, se ha impuesto paulatinamente en el mundo un raciocinio de mayor rigor donde el agua es considerada como un *totum* integral en consonancia con la naturaleza. La presión antrópica sobre los ecosistemas costeros ha evidenciado, en un plano institucional, la necesidad de relacionar la gestión integrada de aguas y la gestión integrada de zonas costeras, perspectiva que se ha visto reforzada en la mayoría de los países ante la ineficacia que supone trabajar con preceptos, autoridades, políticas y estructuras institucionales distintos que convergen en un mismo espacio.

Como se sabe, las legislaciones de costas y aguas tienen como lugar de confluencia la franja litoral, requiriendo el control de la contaminación sobre las aguas ribereñas de la coordinación de Administraciones y títulos a través de los diferentes programas, leyes, fondos, acciones, asistencia técnica, incentivos, desincentivos y otras herramientas de gestión. La combinación de todos estos factores implica la necesidad de establecer una estrategia administrativa que ordene de manera integral todos estos aspectos.

La contaminación de las aguas costeras se produce básicamente a través de flujos contaminantes procedentes del interior y de la atmósfera, que provocan problemas diversos como el enriquecimiento de nutrientes, hipoxia, floración de algas dañinas, contaminación tóxica, sedimentación, etc. En este sentido, el *Coastal Zone Management Act* y el *Clean Water Act* tienen la obligación de cooperar conjuntamente para reducir estas fuentes de contaminación procedentes de los *point source pollution* y los *non point source pollution*, sobre todo a partir de las modificaciones de 1990, con la aparición del *Coastal Zone Authorization Restoration Act Section 6217 non point source pollution program* y su conexión con la Sección 319 del *Clean Water Act*, que aprovechan los programas de incentivos mutuos. El programa, administrado conjuntamente por la *Environmental Protection Agency* y NOAA, crea planes de medidas orientadas a controlar los residuos líquidos a través de seis programas principales: *forestry, agriculture, urban areas, marinas, hydromodification* y *wetlands and vegetated shorelines, or riparian areas*. Estas medidas, además, son vinculantes para las políticas estatales, estando obligados todos los Estados participantes en los programas de CZMA a desarrollar también planes de control de *non point source pollution* mediante la elaboración de planes de gestión de la calidad del agua y listas que describan las medidas de control empleadas contra esas fuentes de contaminación difusas a nivel local y estatal⁴⁴.

⁴⁴ Su implicación a lo largo del proceso es continua, revisando los estándares y fijando calendarios. También a través de programas específicos como el *Beaches Environmental Assessment and Coastal Health Act* o de los *US Department of Agriculture Conservation Programs*, promoviendo mejores prácticas agrícolas entre los agricultores mediante el fomento de actividades sostenibles.

Dos programas, administrados por USACE, el mayor cuerpo de ingeniería civil del mundo, deciden la naturaleza y extensión de las actividades que afectan a las zonas costeras: a) *The Rivers and Harbors Act*⁴⁵, de 1899, en referencia a la emisión de permisos que garanticen que el desarrollo de las actividades que se producen sobre las aguas costeras no impide o interfiere en la navegabilidad de las mismas; y b) la *Sección 404 del Clean Water Act*, que tutela el mantenimiento y mejora de las aguas de la Nación, creando como particularidad una eventual relación entre las dos autoridades responsables de gestionar el CWA: la *Environmental Protection Agency* y USACE⁴⁶.

Para concluir este apartado conviene señalar brevemente la existencia de áreas regionales de gestión de recursos costeros en Estados Unidos que proporcionan soluciones adaptadas a las necesidades específicas de cada región costera. Algunas de estas áreas, a las que ya nos hemos referido, sirven para señalar cómo Administraciones con intereses diversos pueden coordinar de manera satisfactoria sus actividades, independientemente de si son creadas a través de programas federales, estatales o locales, y responden a objetivos dispares que pueden descender geográficamente hasta un estuario, una bahía o una región concreta. Como ejemplos de compromiso e implicación tenemos *the Cape Cod Commission, the Chesapeake Bay Program, the Great Lakes Program*, etc.⁴⁷.

⁴⁵ *The Rivers and Harbors Act*, 33 USC § 407.

⁴⁶ Para clarificar sus competencias emiten regularmente pronunciamientos o *Regulatory Guidance Letters (RGLs)* y otras guías y memorandos que sirven para matizar sus actuaciones. No obstante, EPA es designada como la Administración competente para controlar estas actuaciones salvo en los supuestos en que sea de aplicación el *Rivers and Harbors Act*. Así lo dicta expresamente la Ley, que le otorga capacidad para construir el concepto de aguas navegables que recoge sus disposiciones. Además, EPA tiene poder de veto sobre cualquiera de las decisiones que se refieren a los permisos establecidos en la Sección 404 [33 USC 1344 § 407], contando también con autoridad para revisar las decisiones de los Estados que asuman competencias para otorgar permisos de esta Sección (tienen reconocida esta prerrogativa en ciertos supuestos). Esto ha llevado a situaciones confusas en las que ha sido necesaria la opinión de la *United States Attorney General*. De esta forma, Sentencias como *Rapanos v. United States* [547 US 715 (2006)] han reabierto el debate sobre los límites de la Sección 404 y la necesidad de clarificar sus términos.

⁴⁷ Estos programas regionales actúan en el marco normativo de los siguientes instrumentos legales:

a) *The Coastal Barrier Resources System (CBRS)*: se centra en la protección de tierras que proveen de protección a los hábitats marinos. Incluyen islas, tómbolos y ecosistemas adyacentes como humedales costeros y estuarios, parques estatales, refugios de vida salvaje, etc.

b) *The National Estuary Program (NEP)*: fue creado como un elemento del CWA para mantener y restaurar la integridad de los estuarios de importancia nacional. Actúa en colaboración con otros programas como el CZMA, a través de NOAA. En la actualidad, 28 estuarios participan en este programa voluntario administrado por la EPA. Comparte fondos entre la Federación y el Estado (75 y 25%, respectivamente). Cada estuario debe elaborar su propio programa atendiendo a sus problemas concretos.

c) *The National Estuarine Research Reserve System (NERRS)*: la Sección 315 del CZMA regula este programa. Su competencia es compartida por NOAA y las autoridades estatales, aportando cada una de las partes el 50% de la financiación. Formado por una red de 27 estuarios, en la actualidad, su superficie protegida supera el millón de acres.

d) *The National Marine Protected Areas (NMPA)*: configura una red de áreas protegidas que tienen en cuenta ecosistemas marinos y aspectos históricos y culturales.

3. *La estrategia marítimo-costera de la Unión Europea y la protección medioambiental integrada de las aguas litorales: la gestión integrada de gestiones integradas*

La situación descrita en Estados Unidos para señalar la integración del CZMA y el CWA en la costa nos sirve para introducir el nuevo marco organizativo-regulador que, de forma paralela, se está gestando en la Unión Europea con la promulgación de la Directiva marco de agua (2000/60/CE) y la Directiva marco sobre la estrategia marina (2008/56/CE), dirigidas a consolidar una estrategia marítimo-costera en la Unión Europea. Estas Directivas, transpuestas respectivamente a nuestro ordenamiento jurídico a través del Texto Refundido de la Ley de Aguas 1/2001, de 20 de julio, y la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino, introducen nuevas vías de coordinación y colaboración administrativa al establecer, de manera insólita, una comunicación entre ambas en lo que a la protección medioambiental de las aguas costeras y de transición se refiere⁴⁸.

Desde el punto de vista medioambiental, la incorporación de conceptos tan importantes como las demarcaciones hidrográficas y demarcaciones marinas debe ahondar en la protección integral de los recursos costeros teniendo en cuenta los criterios medioambientales por encima de las divisiones políticas⁴⁹. De esta forma se ha comentado que las demarcaciones hidrográficas incluso «cambian el criterio tradicional de nuestra legislación de costas para delimitar la zona marítimo-terrestre de la ribera del mar en la desembocadura de los ríos (art. 3.1.a) Ley de Costas) y, en consecuencia, el límite río arriba de las aguas interiores (art. 3.2 Ley de Costas)»⁵⁰. Esto crea una nue-

e) *The Special Areas Management Plans* (SAMP's): son planes para la protección de los recursos económicos y naturales costeros a nivel local, como por ejemplo la estrategia de zonificación para las aguas costeras que viene realizando el Estado de Rhode Island y que pretende convertirlo en el primero en zonificar sus aguas submarinas para el desarrollo de energías renovables, protección de especies y hábitats críticos, pesca comercial y recreativa, tránsito marítimo, etc.

⁴⁸ Así lo reconoce la propia Directiva marco sobre la estrategia marina al disponer que su aplicación en las aguas costeras se hará con arreglo a la definición de la Directiva marco de aguas, su lecho marino y subsuelo, en la medida en que los aspectos del estado medioambiental del medio marino no hayan sido abordados por la Directiva de aguas ni en otra legislación comunitaria [arts. 2.1 y 3.1.b)]. Esta situación extiende un nuevo manto regulador en la costa y crea mecanismos de coordinación internos que pueden resultar interesantes de cara al futuro.

⁴⁹ El artículo 2.15 de la Directiva marco de aguas define la demarcación hidrográfica como «la zona marina y terrestre compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas subterráneas y costeras asociadas (...) como principal unidad a efectos de la gestión de las cuencas hidrográficas». Estas demarcaciones hidrográficas deben ir puestas en conexión con las regiones y subregiones que contempla la Directiva marco sobre la estrategia marina, al situarse sobre la zona marítimo-terrestre, y constituyen un símbolo de gestión integrada al considerarse insitivamente en su definición a las masas de aguas continentales y a las masas de aguas costeras y de transición.

⁵⁰ ANTONIO FANLO LORAS (2007a), «Demarcaciones Hidrográficas», en ANTONIO EMBID IRUJO (Coord.), *Diccionario de Derecho de aguas*, Madrid, Iustel, pág. 529. Para un conocimien-

va estructura administrativa frente a la tradicional configuración organizativa por cuencas hidrográficas ya que los organismos de cuenca, que proyectaban su competencia sobre la cuenca hidrográfica, deben adaptarse a la realidad de las demarcaciones hidrográficas, provocando el acoplamiento de los planes hidrológicos y los objetivos de calidad ambiental, estableciendo un nuevo registro para ello.

Para relacionar las estructuras jurídico-organizativas y conseguir el buen estado ecológico de las aguas costeras, FANLO LORAS apunta como alternativa la posibilidad de ampliar la competencia territorial y funcional de las confederaciones hidrográficas de la demarcación hidrográfica a los solos efectos de la protección del agua, como forma de evitar que se produzcan equívocos derivados de esta descoordinación, reforzando el principio de seguridad jurídica⁵¹. Esta solución, que trata de estirar las competencias de las confederaciones hidrográficas a los efectos de proteger la calidad de las aguas costeras, resulta congruente para garantizar una gestión integrada sin fracturas geográficas ni políticas.

En cualquier caso debemos asumir el carácter horizontal de estas políticas ambientales, siendo conscientes de que, desde un punto de vista competencial y jurídico-administrativo, aunque cada una de las gestiones integradas que se están construyendo en la Unión Europea (gestión integrada de aguas, política marítima integrada y gestión integrada de zonas costeras) tiene sus propios objetivos, deben relacionar sus instrumentos y conectarse, perfeccionando una estrategia holística que debe dirigirse a la creación de un marco de protección más efectivo, que debe tender a la consecución de una futura «gestión integrada de gestiones integradas».

La situación descrita hasta el momento pone de manifiesto la necesidad de buscar alternativas que pasan por reforzar los mecanismos de colaboración y coordinación entre Administraciones a través de la integración de pautas legales dirigidas a mejorar la organización jurídico-administrativa en el litoral. Para acometer este propósito analizamos a continuación el *federal consistency*, principal instrumento de cooperación interadministrativa de la costa en Estados Unidos.

to más amplio de esta cuestión, la obra del mismo autor (2007b), *La unidad de gestión de las cuencas hidrográficas*, Murcia, Instituto Euromediterráneo del Agua.

⁵¹ La consideración como dominio público marítimo-terrestre de las aguas costeras (y de transición) puede resultar disfuncional desde un punto de vista competencial, atendida la concepción integral que la Directiva de aguas tiene de la protección de la calidad del agua de la cuenca y su zona de influencia, y por ello subraya la necesidad de modificar de manera conjunta e integrada la legislación de costas (art. 3) y de aguas (art.2). Dicha «extensión de competencia» no debe alterar las competencias que otras Administraciones tienen para la tutela del espacio marítimo-terrestre (navegación, utilización y protección del dominio público marítimo-terrestre, policía administrativa y de seguridad, puertos, etc.), sino simplemente en lo que a la calidad de las aguas se refiera. Y completa esta idea apuntando que no existen inconvenientes, ni desde un punto de vista constitucional ni estatutario, para que el Estado pueda realizar esta reordenación funcional que debe aclarar el entrecruzamiento competencial, con base en sus competencias para delimitar el dominio público marítimo-terrestre y las cuencas hidrográficas intercomunitarias. *Vid.* Antonio FANLO LORAS (2007a: 530).

VI. LOS INSTRUMENTOS DE COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN INTERADMINISTRATIVAS EN LA PROTECCIÓN DE LOS RECURSOS COSTEROS: EL *FEDERAL CONSISTENCY* COMO POTESTAD ORGANIZADORA

1. *Instrumentos, procedimientos y técnicas de colaboración y coordinación interadministrativas en el ámbito litoral español*

Ante la aludida necesidad de armonizar las relaciones jurídicas que se producen en el litoral e incentivar el respeto por el ejercicio legítimo de las Administraciones públicas en sus competencias de acuerdo con el principio de lealtad institucional, se plantea recurrentemente la creación y perfeccionamiento de mecanismos que sirvan con objetividad a los intereses generales y actúen conforme a los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación que impone el artículo 103 CE, en consonancia también con el artículo 4 de la LRJPAC 30/1992, de 26 de noviembre, al referirse a los fundamentos de actuación en las relaciones entre Administraciones públicas⁵².

Para mejorar los procesos de cooperación interadministrativa en las áreas litorales se viene planteando en España un debate que introduce alternativas que van desde la creación de un órgano específico a nivel nacional y regional en el que estén representadas las tres escalas de gestión administrativa, a la revisión de los instrumentos normativos vigentes, como la Ley de Costas o el Texto Refundido de la Ley de Aguas, pasando por la intensificación de los mecanismos de cooperación interinstitucional existentes (convenios de colaboración, conferencias sectoriales, la mejora de los procedimientos de participación pública y emisión de informes estatales contemplados en los artículos 22, 112 y 117 de la Ley de Costas, el desarrollo de planes y programas conjuntos, etc.). La puesta en práctica y desarrollo de estas medidas puede favorecer, qué duda cabe, la cohesión de las políticas costeras, mejorando el cumplimiento de los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto de las competencias que son impuestos (art. 116 Ley de Costas). Sin embargo, como bien señala MENÉNDEZ REXACH, la legislación de costas en España contiene múltiples mecanismos de cooperación y coordinación que, sin perjuicio de que se puedan perfeccionar, lo que hace falta es que se refuerce su eficacia⁵³. En esta dirección se vienen produciendo avances, aunque hasta el momento insuficientes⁵⁴.

⁵² Según el mismo, las Administraciones públicas deberán actuar respetando el ejercicio legítimo de sus competencias por otras Administraciones; ponderando, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados; facilitando a otras Administraciones la información a su alcance y prestando cooperación y asistencia activa a las mismas.

⁵³ Para ello, continúa el autor, es necesario que se vaya imponiendo la «cultura» de la cooperación frente a la visión exclusivista y compartimentada de las competencias que ha sido característica de nuestra tradición administrativa. Es utópico pensar que las tres grandes esferas territoriales vayan a compartir siempre y plenamente unos concretos objetivos en cuanto al uso y protección del dominio público marítimo-terrestre. Pero sí se les debe exigir un es-

2. *El federal consistency como potestad organizadora*

En esta búsqueda por integrar técnicas y mecanismos que adecuen la actuación, comunicación e información entre Administraciones destaca, precisamente, el *federal consistency*, pues su trayectoria en Estados Unidos le avala como un instrumento de colaboración y coordinación interadministrativa decisivo para proteger las relaciones interinstitucionales en la gestión de las áreas litorales. De esta forma, pretende servir como incentivo a los Estados para asegurar el cumplimiento de los programas que éstos hayan adoptado en materia de gestión costera, tal y como dispone la Sección 307 del CZMA al afirmar que las actividades federales que afecten a la zona costera deben ser coherentes con los *Coastal Management Programs* elaborados por los Estados hasta la máxima extensión comprendida en éstos.

A) *La aplicación del federal consistency: alcance y significado*

Hasta el momento, los principales problemas de aplicación del *federal consistency* han venido dados por la necesidad de fijar la terminología abierta que recogen sus términos: ¿qué se entiende estrictamente por una actividad que afecta a la zona costera? ¿Hasta dónde abarca esta zona costera? ¿Cuál es la extensión máxima aplicable?⁵⁵. No se puede afirmar que las distintas reformas emprendidas del CZMA hayan contribuido a aclarar esta cuestión, que queda sujeta a interpretación judicial para valorar cuáles son las actividades sobre las que, en efecto, se puede activar el procedimiento *federal consistency* y cuáles no⁵⁶.

fuerzo permanente de concertación para transmitir a los ciudadanos la impresión de que asumen como propios los mismos objetivos básicos de protección y gestión, aunque discrepen en su concreción o en la forma de instrumentarlos, en Ángel MENÉNDEZ REXACH (2009: 128).

⁵⁴ Como resulta del artículo 22 de la Ley 41/2010, de protección del medio marino, que prevé la creación reglamentaria de una Comisión Interministerial de Estrategias Marinas y la participación de las Administraciones autonómicas a través de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, creando como novedad un Comité de Seguimiento de la Estrategia Marina para cada demarcación marina, con representación de las Administraciones estatal y autonómicas, para el seguimiento de la aplicación de las estrategias marinas. Las funciones de este Comité, a falta de desarrollo reglamentario, parecen una vez más quedarse cortas —como ya sucediera con ciertos órganos en la Directiva 2000/60/CE— al quedar su labor reglada al envío de informes periódicos sobre el cumplimiento de las estrategias marinas.

⁵⁵ Estas cuestiones se pusieron de manifiesto en la Sentencia *Secretary of the Interior v. California* [US 464, 312 (1984)], en la que el Estado de California y otros fueron demandados por la Secretaría de Interior en relación a la concesión de un contrato de suministro de petróleo y gas en la plataforma continental. En esta Sentencia el Tribunal consideró que solamente las actividades desarrolladas «en» la zona costera podían acarrear efectos directos, rechazando los argumentos del Estado de California de que la cadena de eventos de dicho contrato supondría una cascada de acontecimientos que en última instancia afectaría de manera directa a la zona costera. Para el Tribunal, este razonamiento no era aplicable al no conllevar «un efecto significativo en la zona costera», sino sólo una serie de decisiones que en su conjunto podrían acabar afectando a la costa.

⁵⁶ A este respecto, NOAA ha definido el término «efectos costeros» como cualquier efecto predecible sobre el uso de la costa o de los recursos como resultado de la actividad desa-

Conforme a esta idea, el *federal consistency* requiere analizar el impacto ambiental de aquellas actividades que ocurren fuera de la zona costera definida en los programas costeros de los Estados y evaluar sus potenciales consecuencias en el interior de la misma. De esta forma, el test de efectos o *effect test* que introduce está dirigido a predecir las consecuencias que tendrá una actividad y cómo las mismas afectarán a las zonas costeras de acuerdo a una relación causa-efecto entre la actividad que se realiza y el daño potencial que se pueda derivar de la misma, intentando promover un desarrollo sostenible en estas áreas⁵⁷.

Para simplificar la cuestión, diremos que una actividad resulta incompatible cuando contradice las políticas vinculantes o *enforceable policies* establecidas en un programa de gestión costera estatal. A efectos legales, estas políticas son aquellas disposiciones estatales que resultan obligatorias a través de previsiones constitucionales, leyes, regulaciones, planes de ordenación territorial, ordenanzas o decisiones administrativas o judiciales sobre las tierras públicas o privadas y las aguas y recursos naturales de las zonas costeras en las que un determinado Estado ejerce el control⁵⁸.

Frente a esto que acabamos de comentar, una actuación federal puede ser contraria a las políticas vinculantes de un Estado y ser legal al mismo tiempo si la actividad promociona el interés nacional de manera sustancial en el sentido de lo dispuesto en la Sección 302 del CZMA, o si el interés nacional que persigue la actividad excede los efectos adversos de dicha actuación en la costa —considerando dichos efectos de forma independiente y acumula-

rollada por una agencia federal o como consecuencia de la actividad de permiso o licencia concedido por ésta, y aclara que estos efectos no sólo se refieren al medio ambiente, sino que también incluyen efectos en la utilización de la costa, pudiendo discernir los efectos directos (que son resultado de la actividad y ocurren al mismo tiempo y en el mismo lugar de la actividad) de los efectos indirectos (acumulativos y secundarios) que resultan de la actividad y son proyectados tiempo después en otro punto distinto, pero que aun así son razonablemente imputables a esa actividad. *Vid.* 15 CFR § 930.11 (g).

⁵⁷ La Sentencia *Secretary of the Interior v. California* también discutía si el *federal consistency* gozaba de aplicación más allá de la protección ambiental de la costa, como cuando afectaba a usos económicas o sociales. Esta discusión se mantuvo en la Sentencia *Kean v. Watt* [DNJ 82 et seq. (3er. Cir. 1982)], donde la jurisdicción competente sostuvo que las actividades fuera de la zona costera que afectan únicamente a las actividades económicas y no al entorno natural no inciden directamente a la zona costera y no están sometidas al mecanismo de *federal consistency*. Este planteamiento resulta arriesgado por cuanto la inmensa mayoría de veces es imposible desligar una actividad económica de los efectos ambientales que produce. Contraria a esta línea jurisprudencial se ha declarado, por ejemplo, en un caso parecido, la Sentencia *Conservation Law Foundation v. Watt* [D. Mass. 560 F. Supp. 561 (1983)], rechazando expresamente esta afirmación al considerar que el CZMA engloba también aquellos efectos económicos y sociales que se producen en la costa.

⁵⁸ *Coastal Zone Management Act*, § 304 (6a), y 15 CFR § 930.11 (h). En relación a esta cuestión, como se ha encargado de aclarar OCRM, agencia encargada de aprobar estas políticas vinculantes y sus modificaciones, estas medidas no rigen en tierras federales, en aguas federales, para agencias federales u otras áreas o entidades fuera de la jurisdicción de un Estado a menos que sean autorizadas expresamente por una ley federal (el CZMA no otorga dicha autorización), de donde se deduce que las agencias federales están obligadas a cumplir con cada *enforceable policy* hasta la máxima extensión definida en los diferentes programas costeros. *Vid.* 15 CFR § 930.32.

da—, o no hay alternativa posible razonable que pueda permitir que esa actividad sea compatible con las políticas vinculantes de los programas de gestión costera estatales⁵⁹. Esto abre la posibilidad de que una agencia federal pueda apartarse del contenido de un programa costero cuando se justifique por causa de emergencia (*exigent circumstance*) y siempre que afecte lo mínimo posible a su contenido, sin que se pueda utilizar la falta de fondos como argumento. De este párrafo se desprende un privilegio en favor de la Federación para imponer, bajo ciertos supuestos, la realización de sus actividades; ello actúa como concreción del principio de *preemption* que, en términos generales, es aquel que habilita a la aplicación de una ley federal por encima de una estatal en aras de garantizar el interés general del conjunto de la Nación⁶⁰.

B) *El procedimiento general del federal consistency*

El principal escollo para articular un sistema de relaciones interadministrativas en la costa se refiere a la dificultad de garantizar el equilibrio de poderes entre Administraciones y objetivar su procedimiento. Precisamente por esta circunstancia, los plazos en el procedimiento para activar el *federal consistency* son importantes, porque determinan el carácter de la acción. De ello resulta que, cuando una actividad tenga un efecto previsible sobre la zona costera de un Estado, la agencia federal debe remitir a este Estado una declaración, al menos noventa días antes de que la actividad comience, incluyendo una descripción detallada de la actividad propuesta, en qué sentido afectará a la zona costera y una evaluación de cómo esa actividad previsiblemente se desarrollará en relación a las políticas vinculantes recogidas en los programas de los Estados⁶¹.

De manera sintética, existen dos formas de resolver los desacuerdos: en primer lugar, el proceso de mediación, en el que participan las agencias federales y los Estados; y, en segundo lugar, el proceso de apelación ante la

⁵⁹ Dos excepciones fueron introducidas tras la reforma del CZMA de 1990: cuando la actividad federal suponga la defensa o ejercicio del interés nacional, o cuando cuente con expreso respaldo del presidente de la nación. Esta excepción presidencial prevalece incluso en caso de juicio, decreto u orden dirigido contra la actividad. Hasta el momento solamente se ha aplicado una vez, cuando el presidente G. W. Bush usó eventualmente su autoridad para permitir realizar actividades sónicas de la Marina, a pesar de que un Tribunal federal las había considerado incompatibles con el *CZMA program* del Estado de California [asunto *California Coastal Commission* (2008)].

⁶⁰ Este régimen de excepcionalidad nos recuerda al artículo 25.3 de nuestra Ley de Costas cuando se refiere a la posibilidad de que el Consejo de Ministros pueda otorgar autorizaciones excepcionales en la zona de servidumbre de protección por razones de utilidad debidamente acreditadas. Para un estudio más amplio de esta cuestión, *vid.* María del Carmen NÚÑEZ LOZANO (2009), *Legislación de costas y planificación urbanística*, Sevilla, Cuadernos Universitarios de Derecho Administrativo, págs. 76 y ss.

⁶¹ Para completar esta labor, la comunicación entre Administraciones se ve favorecida por una rutina de información que cuenta con la elaboración de *memorandums of understanding* y comunicaciones internas.

Secretaría de Comercio, quedando legitimados aquellos Estados que se sientan agraviados, tras dicho procedimiento de apelación, a iniciar un procedimiento ordinario ante los Tribunales de Justicia.

C) *La interstate consistency*

Para finalizar este epígrafe, nos encontramos con la *interstate consistency*, que es una acción que actúa como manifestación del principio de territorialidad de las Administraciones públicas para hacer valer las competencias costeras de un Estado. Se plantea en aquellos casos en que NOAA autoriza a revisar una actividad que se realiza en un Estado pero tiene consecuencias determinantes en la zona o recursos costeros de otro distinto. Este procedimiento entre Estados reafirma la imposibilidad de fijar fronteras al mar y la interconectividad de las actividades que se realizan en la franja litoral. En esta línea, es preciso señalar que la *interstate consistency* no concede autoridad a un Estado para revisar la aplicación de las leyes de otro Estado; ello supondría, como se puede imaginar, un escenario de confrontación política continuo. Lo que hace, simplemente, es plantear la revisión de una autorización federal sobre una actividad que objetivamente afecta a un tercer Estado.

Como conclusión general en relación al *federal consistency* se puede afirmar que la complejidad técnica en su aplicación ha dado lugar a una constante litigiosidad por parte de los Estados. No obstante, los procesos pueden ser suavizados en la medida en que su interposición se lleve a cabo de manera temprana y progresiva⁶². En opinión de este autor, el instrumento del *federal consistency* puede actuar como posible respuesta ante la conclusión general alcanzada por la doctrina que arguye la necesidad de mejorar los instrumentos de cooperación y coordinación entre Administraciones y de ordenar las actividades sectoriales que se organizan en la costa. De este modo supone la plasmación real de un procedimiento objetivo que sirve para demostrar la necesidad de huir de lugares comunes a la hora de plantear alternativas eficaces dirigidas a resolver los problemas tradicionales de la costa.

VII. CONCLUSIONES

La visión tradicionalmente cortoplacista del litoral ha viciado de indeterminación la política costera, sobre todo a escala regional y local. Para atajar esta situación que se produce de manera generalizada en los sistemas legales de los países ribereños, se hace necesaria la configuración de una estructura legal que dote de estabilidad institucional al régimen jurídico de la costa y sus aguas.

⁶² Según fuentes oficiales, entre el 93 y 95% de acciones presentadas para revisión son promovidas por parte de los Estados. *Vid.* Office of Ocean and Coastal Resource Management (2009), *CZMA federal consistency overview*, pág. 8.

De manera similar a lo que sucede en España, existe una sobreocupación demográfica del litoral en Estados Unidos: alrededor de 153 millones de personas habitan en las 95.331 millas de franja costera estadounidense (océanos y grandes lagos). Esto nos lleva a comprender cómo aproximadamente el 53% de la población total del país se concentra en una franja cercana al 15% de su superficie, estimándose, a día de hoy, un fuerte agravamiento de esta circunstancia en el transcurso de los próximos años.

De acuerdo con el reconocimiento y compromiso institucional adquirido durante las últimas décadas, la protección de los recursos costeros en Estados Unidos ha evolucionado considerablemente desde su visión primaria dirigida a proteger el comercio y asegurar la navegabilidad de las aguas para garantizar el tránsito marítimo comercial y la realización de las actividades tradicionales. No obstante aún perduran rasgos de esta concepción anterior, como el hecho de que NOAA, agencia del Departamento de Comercio, sea la principal autoridad federal en la supervisión de la aplicación del *Coastal Zone Management Act*, una norma de carácter sustancialmente ambiental.

La interpretación flexible en relación a ciertos conceptos clave, la excesiva instrumentación normativa, la concurrencia competencial y la acumulación de Administraciones en las zonas costeras han dificultado la protección de los recursos costeros, demostrando la necesidad de mejorar y profundizar los instrumentos de cooperación y colaboración interadministrativas.

Frente a estas circunstancias, la voluntariedad del sistema y la estrategia de incentivos económicos en los que se basa el *Coastal Zone Management Act* han funcionado como estímulos esenciales para favorecer la participación de los Estados en la protección, aunque con diferente intensidad, de sus zonas costeras. Ello ha permitido articular una política integrada de zonas costeras que atienda a las necesidades específicas de cada lugar, animando a todos los segmentos políticos, institucionales y sociales a colaborar en su configuración. Una prueba fehaciente de la existencia de este consenso lo marca el hecho de que, en la actualidad, el 99,9% de la superficie total de la franja costera de Estados Unidos está regulado por alguno de los programas costeros que se organizan bajo el procedimiento que establece el *Coastal Zone Management Act*.

La ordenación del régimen jurídico litoral en Estados Unidos y en España encuentra, además de la similitud de sus problemas, principios y fundamentos jurídicos comunes de Derecho público. Así, las nociones de *public trust doctrine* y dominio público marítimo-terrestre, respectivamente, obligan a la Administración pública de uno y otro Estado a intervenir en defensa de los intereses generales y proporcionan una base de actuación fundamental para comprender el régimen jurídico de protección de los recursos costeros, en aras a garantizar el interés general.

Precisamente, una buena manera de garantizar este interés general consiste, necesariamente, en promover un uso sostenible de estos espacios respetando el cumplimiento de las normas ambientales, como el *Clean Water Act* o el *Coastal Zone Management Act* en Estados Unidos.

De igual forma se debe asegurar el mayor grado de cumplimiento institucional hacia las normas de contenido ambiental en nuestro país, algunas de las cuales devienen impuestas como resultado de la transposición de las Directivas europeas que avanzan en esta línea, introduciendo un marco jurídico-organizativo novedoso en la protección de los recursos costeros.

Para consolidar una estrategia de gestión integrada de zonas costeras efectiva es necesario mejorar los mecanismos legales de integración basándose en los principios que la Administración tiene obligación de respetar. De esta forma, la intervención administrativa debe llevarse a cabo a través de relaciones interinstitucionales más eficientes, tanto orgánica como funcionalmente. La Sección 307 del *Coastal Zone Management Act* actúa como correlato de este propósito a través del requisito de *federal consistency*, que dota de base legal a las relaciones interadministrativas y actúa en clave de lealtad institucional, al garantizar el desarrollo coherente de los programas de gestión costera elaborados por los Estados. Este mecanismo, además, supone un incentivo para que los Estados vean reforzadas sus competencias en materia de gestión costera, cohesionando las funciones de cada Administración con el objeto de evitar la duplicidad de esfuerzos, tiempo y costes, a través de la objetivación de un procedimiento que refuerza la seguridad jurídica en los procesos de toma de decisión en relación a la costa.

El funcionamiento del *federal consistency*, en cualquier caso, resulta subsidiario y no sustitutivo. Cada Administración tiene la responsabilidad de actuar diligentemente conforme a sus competencias, favoreciendo el equilibrio institucional del sistema. Tan sólo cuando las circunstancias descritas no se cumplan se deberá proceder a la activación del mismo.

Por su parte, el «derecho de veto» que tienen los Estados para impedir el desarrollo de actividades federales en la costa actúa, como se ha dicho, como una inversión del principio de *preemption*, por lo que un uso inadecuado del mismo podría conducir a la instrumentalización del *federal consistency* con el objetivo de privilegiar los intereses estatales por encima de los intereses generales de la nación. Por eso es necesario entender que este instrumento puede actuar como un elemento de defensa, pero que también puede ser utilizado como arma arrojadiza. De ahí la importancia de objetivar su procedimiento para garantizar la armonía del sistema de *check & balance* y el equilibrio general de poderes entre las distintas Administraciones en la costa.

Agua, mar, tierra y aire actúan como elementos naturales interrelacionados. La lucha contra el deterioro ambiental en la franja marítimo-terrestre requiere de la correcta coordinación de programas regionales dirigidos a reducir el deterioro en las costas, teniendo en cuenta las fuentes de contaminación y su origen y afrontando los problemas específicos de cada región. Como conclusión general, se puede afirmar que, en amplio término, se han producido notables avances en estas décadas, aunque sin duda queda un importante camino por recorrer. Ciertas experiencias como *the Chesapeake Bay program* o el *Channel Island National Marine Sanctuary* nos enseñan que es posible extraer resultados positivos de la armonización de programas y la

cooperación entre Administraciones cuando se integra también a la sociedad. El futuro apunta en esta dirección, con optimismo y cautela.

BIBLIOGRAFÍA

- ARANA GARCÍA, Estanislao, y TORRES LÓPEZ, María Asunción (2009): «La gestión integrada de zonas costeras en Andalucía», en Francisco Javier SANZ LARRUGA (Dir.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, A Coruña, Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña.
- BEATLEY, Timothy; BROWER, David J., y SCHWAB, Anna K. (2002): *An introduction to Coastal Zone Management*, Washington, DC, Island Press.
- CHRISTIE, Donna R., y HILDRETH, Richard G. (2007): *Coastal and ocean management law*, St. Paul, Thomson West.
- CONNOLLY, Kim Diana (2008): «Regulation of coastal wetlands and other waters in United States», en Donald C. BAUR, Tim EICHENBERG y Michael SUTTON (Coords.), *Ocean and Coastal Law and Policy*, Washington, DC, Section of Environment, Energy and Resources.
- ESCARTÍN ESCUDÉ, Víctor (2009): *El periurbanismo estatal*, Madrid, Marcial Pons.
- FANLO LORAS, Antonio (2007a): «Demarcaciones Hidrográficas», en Antonio EMBID IRUJO (Coord.), *Diccionario de Derecho de aguas*, Madrid, Iustel.
- (2007b): *La unidad de gestión de las cuencas hidrográficas*, Murcia, Instituto Euromediterráneo del Agua.
- LOBO RODRIGO, Ángel (2009): «La ordenación del dominio público marítimo-terrestre. Especial referencia a la parte marítima», en Francisco Javier SANZ LARRUGA (Dir.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, A Coruña, Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña.
- MENÉNDEZ REXACH, Ángel (2009): «La distribución de competencias en la Ley de costas y la gestión integrada del litoral», en Francisco Javier SANZ LARRUGA (Dir.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, A Coruña, Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña.
- NÚÑEZ LOZANO, María del Carmen (2009): *Legislación de costas y planificación urbanística*, Sevilla, Cuadernos Universitarios de Derecho Administrativo.
- OLSEN, Stephen B.; TIRUPONITHURA V., Padma, y RICHTER, Brian D. (2010): *Guía para el manejo del flujo de agua dulce a los estuarios*, Narragansett, Coastal Resources Center.
- SALZMAN, James, y THOMPSON, Barton H. (2010): *Environmental law and policy*, New York, Thomson Reuters/Foundation Press.

DOCUMENTOS INSTITUCIONALES

- US Commission on Ocean Policy (2004): *An Ocean Blueprint for the 21st Century. Final Report*, Washington, DC.
- Commission on Marine Science, Engineering and Resources (1969): *Our Nation and the Sea. A plan for national action*, Washington, DC.
- Office of Ocean and Coastal Resource Management (2009): *CZMA federal consistency overview*.
- National Oceanic and Atmospheric Administration (2006): *Appeals to the Secretary of Commerce under the Coastal Zone Management Act*.
- NOAA'S Office of Ocean and Coastal Resource Management (2009): *National Coastal Zone Management Program funding summary*.
- US Environmental Protection Agency (2007): *Progress in Water Quality: An Evaluation of the National Investment in Municipal Wastewater Treatment*.

RELACIÓN DE PÁGINAS WEB VISITADAS

<http://coastalmanagement.noaa.gov>
<http://estuaries.gov/>
<http://water.epa.gov/>
<http://www.law.cornell.edu>
<http://www.usace.army.mil/>
<http://www.science.gov/>
<http://www.vims.edu/cbnerr/>
<http://www.nmfs.noaa.gov/>
<http://seagrant.gso.uri.edu/oceansamp/>

