



ISSN 2304-0963
doi: 10.25267/Costas



Rosete Vergés, F.A. Sanz Larruga, F.J. 2023. Experiences on Coastal Legislation and its Application in Spain: Possible Contribution to the Mexican Case. *Revista Costas*, 5(1): 135-158. doi: <https://doi.org/10.25267/Costas.2023.v5.i1.0603>

Vol. 5 (1): 135-158. 2023 Review Article / Artigo de Revisão / Artículo de Revisión

Experiencias sobre la Legislación de Costas y su Aplicación en España: Posible Contribución al Caso Mexicano

Experiences on Coastal Legislation and its Application in Spain: Possible Contribution to the Mexican Case

Fernando Antonio Rosete Vergés^{1,*}, Francisco Javier Sanz Larruga²

*e-mail: fernando.rosetev@enesmorelia.unam.mx

¹ Escuela Nacional de Estudios Superiores Unidad Morelia, Universidad Nacional Autónoma de México, México

² Facultad de Derecho, Universidade da Coruña, España
javier.sanz.larruga@udc.es

Keywords: Public domain, public use, protection easement, beaches.

Abstract

The existence of a regulatory framework is the primary basis for regulating the use and development of marine and coastal zones. Mexico lacks specific legislation for this type of space, although the need for it has been identified for more than a decade. In this sense, the analysis of successful cases of coastal regulatory frameworks implemented in other countries can provide key elements to be adapted and incorporated into the proposed Coastal Law in Mexico. The case of coastal legislation in Spain is an interesting example to analyze, since three laws have been elaborated for coastal areas, the first in 1969, and the experiences that can be gathered from their evolution during 54 years may be important to be adapted and incorporated in a future proposal for a Coastal Law in Mexico. The goal of this work is to identify key elements in the evolution of coastal regulations in Spain, based on a systematic bibliographic

Submitted: August 2023

Accepted: December 2023

Associate Editor: Eduardo Marques Martins

review and its analysis, with the purpose of identifying key elements to propose their incorporation, adapting them to the specific Mexican context, in the process of creating a Coastal Law in Mexico. The main results obtained are the identification of four proposals to be incorporated into the Mexican case: the establishment of a protection easement, the incorporation of an access easement, the definition of an influence zone, and the creation of a decentralized Federal administrative entity to coordinate the administration and management of the coasts. Finally, as a result of the Mexican experience in coastal management, it is proposed the establishment of an Inter-ministerial Commission for Seas and Coasts in Spain as a space for decision-making in the management of these spaces, from an integral perspective that can favor the Integrated Management of Coastal Zones.

Resumen

La existencia de un marco normativo es el sustento primordial para la regulación del uso y aprovechamiento de las zonas marinas y costeras. En México se carece de una legislación específica para este tipo de espacios, aunque su necesidad se ha identificado desde hace más de una década. En ese sentido, el análisis de casos exitosos de marcos normativos sobre costas implementados en otros países puede brindar elementos clave para, en su momento, ser adaptados e incorporados en la propuesta de Ley de Costas en México. El caso de la legislación de costas en España es un ejemplo interesante para analizar, ya que se han elaborado tres Leyes para espacios costeros, la primera en 1969, y las experiencias que se pueden recoger de su evolución durante 54 años pueden ser importantes para, en su momento, ser adaptados e incorporados en una futura propuesta de Ley de Costas en México. El objetivo del trabajo es identificar elementos clave en la evolución de la normatividad sobre costas en España, a partir de la revisión bibliográfica sistemática y su análisis, con la finalidad de identificar elementos clave para proponer su incorporación, adaptándolas al contexto específico mexicano, en el proceso de creación de una Ley de Costas en México. Los principales resultados obtenidos es la identificación de cuatro propuestas para incorporar al caso mexicano: el establecimiento de una servidumbre de protección, la incorporación de una servidumbre de acceso, la definición de una zona de influencia, y la creación de una entidad administrativa Federal de carácter descentralizado que coordine la administración y gestión de las costas. Finalmente, como resultado de la experiencia mexicana en la gestión de costas, se propone el establecimiento de una Comisión Interministerial de Mares y Costas en España como espacio para la toma de decisiones en la gestión de esos espacios, desde una perspectiva integral que pueda favorecer el Manejo Integrado de las Zonas Costeras.

Palabras clave: Dominio público, uso público, servidumbre de protección, playas.

1. Introducción

Las zonas costeras son reconocidas como espacios sumamente dinámicos en los que confluyen e interaccionan los sistemas marinos, terrestres y atmosféricos, además de que soportan una gran cantidad de actividades humanas, que van desde los asentamientos de población, hasta la extracción de hidrocarburos, el turismo y el comercio marítimo internacional.

Desde una perspectiva general, la valoración de las costas como un espacio físico por el ser humano puede entenderse desde una triple perspectiva: en primer lugar, como frontera marítima, el límite espacial de la soberanía de los Estados. En segundo lugar, es un espacio útil para el hombre, ya sea por la existencia de recursos que satisfacen sus necesidades, como un me-

dio para el desarrollo de actividades importantes para la sociedad o como una vía de comunicación entre los pueblos. En tercer lugar, es un espacio natural cuyas características y funciones hay que conservar para mantener las posibilidades de su utilización. Esta tercera perspectiva es más reciente, pero la preocupación ecológica no es un lujo, sino la respuesta a una necesidad inminente. El deterioro de las condiciones naturales de los ecosistemas costeros, en ciertas zonas, puede llegar a ser irreversible, y con ello afectar el futuro de la vida en el planeta (Calero, 1995).

Además, tienen la característica de ser zonas estratégicas para la economía y garantizar la soberanía de las naciones, y la primera barrera de defensa frente a los eventos hidrometeorológicos extremos asociados al calentamiento global, por lo que su conservación es un elemento fundamental en la adaptación al cambio climático (Rosete *et al.*, 2019).

En el caso de México, además, presentan una atomización en las atribuciones de regulación, vigilancia, protección y conservación entre diferentes dependencias del gobierno federal y municipal, mismas que se encuentran establecidas en una gran cantidad de instrumentos jurídicos de diferente orden jerárquico y con diferente alcance geográfico (Cortina *et al.*, 2007; Azuz *et al.*, 2011; Serrano, 2022). Esa situación ha propiciado una coordinación muy ineficiente y poco eficaz, basada en la voluntad institucional, pero sin ninguna obligatoriedad para su cumplimiento (Moreno *et al.*, 2010; Enríquez-Hernández, *et al.*, 2020). Además, resulta poco comprensible que, con las características ambientales y la importancia económica de las zonas costeras y marinas, México no contara con una política específica (Azuz, *et al.*, 2011).

Ante esta situación, la búsqueda de modelos comparados que se puedan retroalimentar o que sirvan como ejemplo práctico a desarrollar puede ofrecer importantes luces en un proceso de elaboración de una normatividad sobre costas. A partir del análisis

de casos exitosos de marcos normativos implementados en otros países se pueden encontrar elementos clave para, en su momento, ser adaptados e incorporados en la propuesta de Ley de Costas en México.

La comparación entre España y México es oportuna, ya que la experiencia particular española puede ser de utilidad para enriquecer el proceso mexicano debido a que comparten una misma tradición jurídico-pública, un modelo de descentralización con parecidas cotas de distribución territorial del poder, un especial valor turístico y económico del litoral y una rica diversidad en paisajes y ecosistemas costeros y marinos.

La Ley de Costas de España es un ejemplo interesante para analizar, ya que la primera Ley sobre costas data de 1969, misma que fue sustituida con la instauración del régimen democrático por una nueva Ley en 1988, modificada en el año 2013, renombrándose como una nueva Ley pero que en esencia mantiene la misma estructura de la anterior, pero con importantes modificaciones que responden a las necesidades tanto de la sociedad española como de la Unión Europea (Rosete y Sanz, 2023), lo que representa un desarrollo doctrinal jurídico con diversos matices, a partir de diferentes contextos políticos y económicos.

El objetivo del trabajo es analizar el caso mexicano y apuntalar el proceso de creación de una Ley de Costas en México a partir de la identificación de elementos clave en la evolución de la normatividad sobre costas en España, por medio de la revisión bibliográfica sistemática y su análisis, con la finalidad de proponer la adaptación de esos elementos al contexto específico mexicano, ya que actualmente no ha podido concretar una política costera ambiental, social y económicamente satisfactoria a largo plazo.

Los resultados de la investigación realizada representan propuestas concretas para su integración en una futura Ley de Costas mexicana, misma que será el marco normativo básico para promover el Manejo Integrado de las Zonas Costeras y Marinas (MIZ-

CyM) en ese país, y que pudieran ser extensivo a otras naciones que adolezcan de esa normatividad y se encuentren en proceso de elaborar su legislación sobre costas.

Además, como elemento final del trabajo, se propone el establecimiento de una estructura de toma de

decisiones de corte integral, que pueda ser el órgano rector en la gestión de costas y mares, tanto para el caso mexicano, que ya existe, pero debe de revitalizarse y potenciarse, como en España, en donde se carece de una figura con carácter intersectorial.

2. Metodología

Se realizó una revisión bibliográfica sistemática de la legislación mexicana sobre costas y bienes nacionales, así como de las versiones originales de las tres Leyes que se han promulgado en España sobre Costas. También se utilizaron documentos académicos y gubernamentales que revisen o analicen las diferentes

legislaciones utilizadas para este trabajo. A partir de la revisión documental se elaboró una síntesis de las lecturas, un análisis de la información y se elaboró la redacción de los hallazgos encontrados (Navas *et al.*, 2014).

3. Resultados

La regulación actual en México

Las bases jurídicas para la gestión de la zona costera mexicana se encuentran en el artículo 27 Constitucional (Serrano, 2022), en donde se establece que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponden a la Nación (párrafo primero). Además, señala que corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas (párrafo cuarto) (Presidencia de la República, 2023c).

Con relación a las aguas marinas, ese mismo artículo establece, en su párrafo quinto, que son propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional, las aguas marinas interiores, y la de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar (Presidencia de la República, 2023c).

La explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de la Nación, sea por particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, tiene que realizarse mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes (párrafo sexto) (Presidencia de la República, 2023c).

La Ley General de Bienes Nacionales (LGBN) establece en su artículo tercero que son bienes de la Nación los señalados en el artículo 27, párrafos cuarto y quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes (art. 42 fracción IV), y los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7 de esa Ley (Presidencia de la República, 2023a).

En el artículo 7 de la LGBN se incluyen como bienes de uso común, referentes a la zona costera, las aguas marinas interiores, el mar territorial, las pla-

yas marítimas, la zona federal marítimo terrestre, los puertos, bahías, radas y ensenadas, los diques, muelles, escolleras, malecones y demás obras portuarias cuando sean de uso público, y las lagunas y esteros de propiedad nacional (Presidencia de la República, 2023a).

Esa misma Ley también señala, en su artículo 4, que los bienes nacionales estarán sujetos al régimen de dominio público o a la regulación específica que señalen las leyes respectivas. En el artículo 6 se especifican los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación, en donde se incluyen, entre otros, los bienes señalados en el artículo 27, párrafos cuarto y quinto, de la CPEUM, la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes (art. 42 fracción IV), los bienes de uso común a los que se refiere el artículo 7 de la misma Ley, las plataformas insulares en los términos de la Ley Federal del Mar y, en su caso, de los tratados y acuerdos internacionales de los que México sea parte, el lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores, y los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional (Presidencia de la República, 2023a).

De acuerdo con Serrano (2022), desde el punto de vista jurídico, las zonas costeras en México comprenden cinco conceptos:

- Playas marítimas;
- Zona Federal Marítimo Terrestre;
- Terrenos ganados al mar;
- Ambientes costeros; y
- Formaciones rocosas y acantilados.

Las playas marítimas, definidas en la LGBN como “...las partes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua, desde los límites de mayor reflujo hasta los límites de mayor flujo anuales” (Art. 7, IV) son de uso común y están sujetas al régimen de dominio público Federal. Tanto el acceso a las playas marítimas como a la zona federal marítimo terrestre

no podrá ser inhibido, restringido, obstaculizado ni condicionado salvo en los casos que se establezca de manera reglamentaria (Art. 8) (Presidencia de la República, 2023a).

La zona federal marítimo terrestre (ZOFEMAT) y los terrenos ganados al mar se encuentran regulados mediante el Capítulo Único del Título Cuarto de la LGBN. En el artículo 119 se establece la manera de determinar dicha zona en el macizo continental como en las islas. En donde existen playas es una faja de veinte metros de ancho de tierra firme, transitable y contigua a dichas playas o en las riberas de los ríos desde la desembocadura al mar hasta 100 metros río arriba. La totalidad de la superficie de los cayos y arrecifes ubicados en el mar territorial constituirá ZOFEMAT. En el caso de lagunas, esteros o depósitos naturales de agua marina que se comuniquen directa o indirectamente con al mar, la ZOFEMAT se contará a partir del punto a donde llegue el mayor embalse anual o límite de pleamar, conforme lo determine el reglamento (Presidencia de la República, 2023a).

Si la ZOFEMAT es invadida total o parcialmente por las aguas, o si estas llegan a invadir terrenos de propiedad particular colindantes con la ZOFEMAT, esta se delimitará nuevamente en los términos de la LGBN y sus reglamentos. Las áreas de los terrenos que pasen a formar parte de la nueva ZOFEMAT perderán su carácter de propiedad privada, pero sus legítimos propietarios tendrán derecho de preferencia para la concesión (Art 122) (Presidencia de la República, 2023a).

La regulación de los terrenos ganados al mar se encuentra repartida en varios artículos de esta Ley. En el 119 se establece que, cuando un particular cuente con una concesión para la construcción y operación de una marina o de una granja acuícola y solicite a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) la enajenación de esos terrenos, dicha Dependencia podrá desincorporar del régimen

de dominio público de la Federación los terrenos respectivos y autorizar la enajenación a título oneroso a favor del solicitante. Las obras para ganar artificialmente terrenos al mar sólo podrán realizarse con la previa autorización de la SEMARNAT y con la intervención de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, las que determinarán la forma y términos para ejecutar dichas obras. A la SEMARNAT le corresponderá la posesión, delimitación, control y administración de los terrenos ganados al mar, debiendo destinarlos preferentemente para servicios públicos. Esos terrenos podrán desincorporarse del régimen de dominio público de la Federación cuando sea previsible que no se requerirán para la prestación de servicios públicos (Art. 124) (Presidencia de la República, 2023a).

Cuando por causas naturales o artificiales, se ganen terrenos al mar, los límites de la ZOFEMAT se establecerán de acuerdo con la nueva configuración física del terreno, de tal manera que se entenderá ganada al mar la superficie de tierra que quede entre el límite de la nueva ZOFEMAT y el límite original de esta. Si por causas naturales o artificiales una porción de terreno deje de formar parte de la ZOFEMAT, los particulares que la tuviesen concesionada tendrán el derecho de preferencia para adquirir los terrenos ganados al mar, previa su desincorporación del régimen de dominio público Federal, o para que se les concesione (Art. 125) (Presidencia de la República, 2023a).

Los ambientes costeros es una categoría conceptual de reciente creación que aparece en el artículo 19 del Reglamento Interior de la SEMARNAT (RI-SEMARNAT), que no se encuentra definido en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) ni en dicho Reglamento, pero se relaciona con la ZOFEMAT, las playas marítimas, los terrenos ganados al mar y los depósitos naturales de aguas marinas (Presidencia de la República, 2022).

Respecto al último concepto, el Reglamento específico de la ZOFEMAT y terrenos ganados al mar, específica, en su artículo 4, que en las costas que carezcan de playas y presenten formaciones rocosas o acantilados, la ZOFEMAT se determinará dentro de una faja de 20 metros contigua al litoral marino únicamente cuando la inclinación en dicha faja sea de 30 grados o menor en forma continua (Presidencia de la República, 1991).

Además de lo ya expuesto, existen diversas disposiciones normativas aplicables directamente a las costas, mismas que se encuentran dispersas y propician acciones desarticuladas de múltiples dependencias, cuyas atribuciones, parciales y acotadas, dificultan la coordinación interinstitucional y aplicación efectiva de la normatividad. Entre las principales tenemos la Ley Federal del Mar, la Ley de Navegación y Comercio Marítimo, la Ley de Puertos, la Ley de Aguas Nacionales, la Ley General de Vida Silvestre, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, la LGEEPA, el Código Penal, entre otras (Serrano, 2022).

Cortina *et al.* (2007) identifican 23 leyes y reglamentos federales aplicables a las zonas costeras, además de 15 tratados internacionales. Más recientemente, la SEMAR identifica que existen en México 42 Leyes Federales y 21 acuerdos internacionales relacionados con las zonas costeras y marinas (SEMAR, 2018). Resalta que esa visión sectorizada es principalmente dañina para el tratamiento de los recursos naturales, ya que se requiere una visión global más que de estrategias particulares y sectorizadas que no contemplan las implicaciones colaterales que traen consigo (Cortina *et al.*, 2007).

Las políticas sobre costas en México

Desde finales del periodo 1994-2000 se hizo el primer esfuerzo para definir las principales líneas que debería integrar una política nacional hacia la zona costera del país (INE-SEMARNAP, 2000), pero fue

hasta finales del periodo 2001-2006 que se elaboró una propuesta de política nacional desde el sector ambiental de la administración pública federal (APF), como resultado del trabajo coordinado de un grupo particular integrado por las diversas áreas de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y sus órganos desconcentrados, que tienen que ver con la planeación, la política ambiental y los instrumentos de aplicación de la política ambiental: la Política Ambiental Nacional para el desarrollo sustentable de océanos y costas de México. Estrategia para su conservación y uso sustentable (SEMARNAT, 2006).

Durante el sexenio presidencial 2007-2012 se desarrollaron varios esfuerzos para atender las problemáticas ambientales y del desarrollo en las zonas costeras mexicanas, entre las que destacan la Estrategia Nacional de Ordenamiento Ecológico del Territorio en Mares y Costas, para elaborar e instrumentar los programas de ordenamiento ecológico del territorio en mares y costas, y la integración de la Comisión Intersecretarial (Interministerial) de Mares y Costas (CIMARES), presidida por la SEMARNAT, integrada por 10 secretarías de la APF y 7 organismos como invitados permanentes (Presidencia de la República, 2008). Esa estrategia tuvo entre sus objetivos el poder ordenar, a nivel macro regional, todos los mares de México (Pacífico norte, Pacífico centro-sur, Golfo de California, Golfo de México y Mar Caribe), además de tener ordenamientos ecológicos a nivel local (municipal) en el 50% de los municipios con mayor potencial o desarrollo para las actividades turísticas, industriales, agrícolas, acuícolas y pesqueras (SEMARNAT, 2007).

Como resultado de cuatro años de trabajo de la CIMARES, en agosto de 2012 se publicó La Política Nacional de Mares y Costas (PNMC), que estableció tres objetivos generales y una serie de metas agrupadas en tres grandes rubros (Mejorar las condiciones de vida de los habitantes, fortalecer la economía local

y la competitividad regional, y asegurar el la estructura y el funcionamiento de los ecosistemas) a través de una estrategia integrada de implementación en esos tres grandes rubros, y estableció instrumentos concretos para la regulación y normatividad, para la planeación, concertación e información, e instrumentos financieros y de fomento (CIMARES, 2012).

Durante el siguiente periodo de gobierno (2013-2018), la recientemente formulada PNMC fue perdiendo su componente transversal en la implementación, ya que se regresó a la visión sectorial al relevar a la SEMARNAT de la presidencia de la CIMARES, colocando a la Secretaría de Marina Armada de México (SEMAR) en ese lugar estratégico (Presidencia de la República, 2015). Esa decisión no fue casualidad, ya que durante esa administración del gobierno federal el sector ambiental fue perdiendo relevancia, tanto en el cumplimiento de sus atribuciones específicas como en los espacios de participación y toma de decisiones de carácter interinstitucional, situación que se evidencia contundentemente con la disminución del presupuesto aprobado por el poder legislativo (Madrid, 2020).

Como colofón al sexenio Peñaista, se actualizó la PNMC al último día de esa administración (SEMAR, 2018). Si bien se mantienen los tres objetivos generales planteados originalmente, ya no se establecen metas concretas y las estrategias planteadas, además de orientarse predominantemente a las actividades económicas y extractivas “sustentables”, recuerdan a las que se propusieron 12 años antes, en la Política Ambiental Nacional para el desarrollo sustentable de océanos y costas de México. Estrategia para su conservación y uso sustentable (SEMARNAT, 2006).

Actualmente no se termina de establecer una política ambiental clara y definida desde el gobierno federal, que inició su periodo en diciembre de 2018, y mucho menos para el tema de mares y costas, por lo cual los procesos de deterioro ambiental y la falta de coordinación para su atención transversal es una

constante que se ha mantenido desde diciembre del 2012. Es importante señalar que en el segundo semestre de 2023 se inició un proceso de Actualización de la Política Nacional sobre Océanos y Costas, encabezado por la Secretaría de Relaciones Exteriores, del que se busca obtener el “Plan Oceánico Sustentable”.

La propuesta de una Ley de Costas en México

La primera propuesta de elementos a considerar en la creación de una Ley sobre costas en México fue planteada por Cortina *et al.*, (2007), con el objetivo de lograr la sustentabilidad de la zona costera y establecer el régimen patrimonial de la misma a partir del marco normativo vigente. Entre ellos destaca la necesidad de definir los atributos que integran la zona costera y su delimitación; la creación de la Administración Integral de la Zona Costera con atribuciones de planeación espacial costera, la elaboración del programa de manejo integral costero y la vigilancia, conceptualizada como organismos descentralizados en Estados Federativos y/o municipios para la implementación local de los instrumentos derivados de la Ley; el establecimiento de usos permitidos y prohibidos; el establecimiento de un régimen de concesiones; y las limitaciones a la propiedad en terrenos contiguos a la zona costera. Desafortunadamente esa propuesta no tuvo eco en las autoridades competentes.

Desde el año 2010, a partir de tres foros académicos, diferentes instituciones gubernamentales, académicas y organizaciones de la sociedad civil han propuesto como solución para atender la problemática identificada en las zonas costeras, la promulgación de una Ley de Costas que establezca la obligatoriedad de la coordinación institucional e intersectorial para atender los problemas ambientales que se presentan en la zona costera de México (Senado de la República, 2013), pero dicha propuesta no ha contado con el respaldo firme y decidido de la cabeza del sector ambiental federal, la SEMARNAT.

Sin embargo, los esfuerzos de promoción de la propuesta por parte de la sociedad civil organizada han sido continuos desde el año 2012. En febrero de ese año el Senador Alfonso Sánchez Anaya presenta la primera versión de la iniciativa al pleno del Senado y se publica en la Gaceta del Senado; en el año 2013 se realiza un coloquio sobre protección y regulación de costas, así como el primer Foro sobre Desarrollo Sustentable Costero en el Senado; en el año 2014 se realizó el segundo Foro sobre Desarrollo Sustentable Costero; en el 2015 la Senadora Silvia Garza Galván, presidenta de la Comisión Especial de Cambio Climático lleva a cabo un foro donde se analiza la Iniciativa de Ley General para la Gestión Integral y Sustentable de las Costas Mexicanas, y el 30 de abril de ese mismo año se presenta al pleno de la Cámara de Senadores la iniciativa de ley actualizada.

En el año 2016, la Dra. María del Carmen Carmona Lara, quien ha redactado las diferentes versiones de la iniciativa de ley, presentó la iniciativa con proyecto de decreto ante la Coordinación Política de la Cámara de Diputados; en el año 2017 se realizó un Congreso para analizar el entorno jurídico y ambiental de las zonas costeras, en la Universidad de Baja California Sur, y en abril del 2018 la Senadora Silvia Garza Galván presentó la tercera versión de la iniciativa de ley al pleno del Senado.

En febrero de 2020, la ahora diputada Silvia Garza García, presentó al pleno una iniciativa para expedir la Ley General para la Gestión Integral y Sustentable de las Costas Mexicanas, misma que fue aprobada por la Comisión de Medio Ambiente, sustentabilidad, Cambio Climático y Recursos Naturales el 21 de abril de 2021, sin lograr su aprobación en el pleno.

El desarrollo de la legislación sobre costas en España

La evolución de las Leyes de Costas en España resulta un caso muy interesante de analizar, ya que cada instrumento normativo responde a una situación par-

ticular del contexto nacional e internacional al momento de su creación, situación que se refleja en las características y particularidades de cada regulación.

La Ley de 1969 nace por la necesidad de aprovechar el potencial turístico de la costa y fortalecer la economía española; la Ley de 1988 surge como una necesidad de recuperar la titularidad del Estado del Dominio Público Marítimo-Terrestre (DPMT), limitar los enclaves privados en la costa y revertir las tendencias de deterioro ambiental después del desarrollismo impulsado en las décadas anteriores, en el marco de la incorporación del derecho ambiental en la Constitución española y por el impulso de un gobierno socialdemócrata; y finalmente, la Ley de 2013 se crea por la necesidad de garantizar la seguridad de las prórrogas a las concesiones en el DPMT, atender los reclamos de los ciudadanos para recuperar la titularidad de sus antiguas propiedades (perdidas como consecuencia de la implementación de la Ley de 1988), y el interés de dinamizar la economía tras la crisis económica de 2007-2008 (Rosete y Sanz, 2023).

En los tres casos se han mantenido dos elementos importantes en su diseño: la definición de los bienes del Dominio Público (DP) y el establecimiento de servidumbres a los terrenos de propiedad privada. Las diferencias más importantes entre ellas se dan en cuanto a la definición de los bienes del DPMT, al tiempo de las concesiones otorgadas para su uso, la posibilidad de la transferencia de las concesiones “inter vivos”, las particularidades de las servidumbres establecidas, y el tipo de obras que pueden realizarse en las propiedades situadas en la servidumbre de protección.

La implementación ha sido de mucho contraste entre la primera Ley y las dos subsecuentes. En el primer caso, la implementación prácticamente quedó sin efecto, vacío que fue aprovechado para inscribir en el registro de la propiedad titularidades privadas sobre terrenos en el DPMT, a pesar de lo estrecho

que se configuraba dicho demanio en la Ley de 1969. De alguna manera, esos abusos originaron la situación que identificó el legislador previo al diseño de la Ley de 1988, por lo que se buscó revertirla (Rosete y Sanz, 2023).

La Ley de 1988 ha sido implementada de manera contundente por la administración del Estado, y se ve reflejado en la atención de las necesidades de deslinde del DPMT y en el otorgamiento de concesiones a los antiguos dueños de propiedades en el demanio. Gracias a la delimitación entre los bienes del DPMT y los bienes privados ha sido posible aplicar adecuadamente la Ley de Costas.

Es importante señalar que el éxito en la implementación de la Ley de 1988 se sustenta, en buena medida, en la existencia de una organización administrativa de creación previa: las demarcaciones y servicios provinciales de costas (Menéndez, 2022), creadas en febrero de 1986 (AEVAL, 2012), y que permitieron implementar la Ley de manera inmediata.

En el caso de la Ley de 2013, su implementación ha sido parcial, ya que no se ha completado la rectificación de los deslindes al modificar el DPMT, incluyendo la exclusión del DPMT a las concesiones que quedaron fuera de él en la rectificación, de tal manera que recuperaron su titularidad privada, pero sí ha renovado concesiones y otorgado permisos de obras en la servidumbre de protección (Rosete y Sanz, 2023).

La Ley de 2013 se sustentó en el temor al vencimiento masivo de las concesiones en 2018, la gran cantidad de inconformidades presentadas por las personas y empresas que perdieron la titularidad de sus propiedades a cambio de una concesión por 30 años, la incorporación de la transferencia de las concesiones “inter vivos” y el sobreponer los intereses económicos a los ambientales con la finalidad de promover la actividad económica en las costas, como resultado de la crisis económica (Rosete y Sanz, 2023).

Se puede señalar que la reforma de 2013 mantuvo los principios y objetivos básicos de la Ley de 1988,

pero que ha sido regresiva (Menéndez, 2022), además que, por la técnica legislativa que se utilizó para la elaboración de las modificaciones a la Ley de 1988 y las nuevas consideraciones establecidas en la Ley de 2013, ha provocado que coexistan dos cuerpos legales vigentes: el texto consolidado de Ley de 1988 y los fragmentos de la Ley 2013 que se mantuvieron independientes de la Ley de 1988 (Menéndez, 2014), situación que genera mayor confusión e incertidumbre al momento de su aplicación.

Desde el punto de vista jurídico, la tradición española ha considerado siempre al mar y su ribera como espacio naturalmente destinado al uso público. Ello tiene su origen en los principios de derecho romano (Sanz, 2010) que lo reconocían entre las cosas que pertenecen a todas las criaturas (Calero, 1995), y que es retomado en la Partida 3ª de Alfonso X (Meilán, 1996). De esa forma, la configuración de las riberas del mar como cosas públicas ha sido una constante histórica en el Derecho español, habiendo conservado en lo esencial ese carácter a través de diferentes épocas (Leguina, 1971).

Ya en el siglo XIX, la Ley de Aguas de 1866 constituye la primera regulación moderna del Derecho marítimo-terrestre. Resalta que el mar que no pertenece al dominio de ninguna nación, que la seguridad e independencia de estas exige que se considere como parte del territorio de las mismas la zona marítima contigua a sus playas, que pertenece al DP de la Nación. Al declarar a las playas como parte del DP, se reestablece la disposición de la tradición romana, que les fijaban el límite hasta donde alcanzan las olas del mar en sus temporales ordinarios (Calero, 1995).

Esa Ley Incorpora dos servidumbres colindantes con la playa y que serán retomadas posteriormente: la servidumbre de salvamento y la servidumbre de vigilancia. La primera comprende una zona de 20 metros, contados tierra adentro desde el límite interior de la playa, y de ella se hará uso público en los casos de naufragio para salvar y depositar los restos, efectos

y cargamentos de los buques naufragos. La segunda consiste en la obligación de dejar expedita una vía, que no excederá de seis metros de anchura, dentro de la servidumbre de salvamento (Ley de Aguas, 1866).

La promulgación de la Constitución Española de 1978 estableció el marco jurídico para recuperar la tutoría del Estado sobre los bienes del dominio público y protegerlos desde una perspectiva ambiental. En su artículo 132.2 se establece que son bienes del dominio público estatal la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental (Torres, 2010; Calero, 2001).

En la opinión de Calero (2001), la inclusión en la Constitución de la referencia al demanio marítimo-terrestre, obedece a: en primer lugar, la necesidad de proteger la costa de la degradación física y de las usurpaciones jurídicas que desde la década del año 70 se fueron manifestando como consecuencia del incremento de los asentamientos humanos en el litoral y del mayor valor que se atribuía a estos bienes por la demanda del turismo y del ocio. En segundo lugar, a una preocupación de soberanía y competitividad con otros Estados en el aprovechamiento de recursos de la zona marina y del mar territorial; y en tercer lugar, por una sincera preocupación ecológica.

La ampliación de los bienes del dominio público marítimo-terrestre, en particular las playas, desde el nivel constitucional representa una postura firme de limitar la presencia de la propiedad privada en ellos (Torres, 2010), con la finalidad de garantizar su uso público y la conservación, donde sea posible, de sus características naturales (García, 2009).

Evolución del DPMT, las servidumbres y la afectación a las titularidades privadas

En la Ley de 1969 se retoma la definición de bienes del DP y las servidumbres definidas en la legislación del siglo XIX. Los bienes de DP están integrados por las playas, la zona marítimo-terrestre, el mar terri-

torial y el lecho y el subsuelo del mar territorial. Se establece el uso público de dichos bienes, señalando el libre uso del mar territorial y el uso público de las playas y de la zona marítimo-terrestre (Ley 28/1969).

Las servidumbres a las que estarán sometidos los terrenos de propiedad particular colindantes con el DPMT son: la servidumbre de salvamento, la servidumbre de paso y la servidumbre de vigilancia litoral. La Servidumbre de salvamento se establecerá sobre una zona de veinte metros, contados tierra adentro, desde el límite interior de la zona marítimo-terrestre. En esa servidumbre los propietarios no podrán edificar en ella sin obtener las autorizaciones pertinentes. El objetivo de la servidumbre de paso es dejar vías permanentes de acceso a las playas y zona marítimo-terrestre con longitud y anchura que demanden su naturaleza y finalidad. La servidumbre de vigilancia litoral *“consiste en la obligación de dejar expedita una vía contigua a la línea de mayor pleamar. Su anchura será, generalmente de seis metros, salvo en los lugares de tránsito difícil o peligroso, en los que podrá ampliarse en lo que sea estrictamente necesario”* (Ley 28/1969).

El tema de la afectación a las titularidades privadas fue el más controversial en dicha Ley, desde la perspectiva de la concepción demanialista, ya que respeta los derechos adquiridos legalmente, lo que excluye del DP las propiedades privadas y las islas bajo ese tipo de propiedad.

La Ley de 1988, ya cobijada por la Constitución de 1978, amplía los bienes del DPMT. En primer lugar, incrementa el límite de la zona marítimo-terrestre hacia el interior (tierra adentro). Se define a partir del límite hasta donde alcancen las olas en los mayores temporales conocidos (Ley 22/1988), en contraste con el límite en los temporales ordinarios que marcaba la Ley 28/1969. Incluso la Ley 22/1988 establece que cuando ese límite sea superado por la línea de pleamar máxima viva equinoccial, será ésta el límite interior.

En segundo lugar, Se incluyen en esta zona las marismas, albuferas, marjales, esteros y, en general, los terrenos bajos que se inundan como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas, de las olas y de la filtración del agua del mar (Ley 22/1988). Estos ecosistemas inundables estaban fuera de la zona marítimo-terrestre en la Ley 28/1969.

En tercer lugar, se amplía la definición de “playa”. Se define como “zonas de depósito de materiales sueltos, tales como arenas, gravas y guijarros, incluyendo escarpes, bermas y dunas, tengan o no vegetación, formadas por la acción del mar o del viento marino, u otras causas naturales o artificiales” (Ley 22/1988). Esta definición es muy importante, ya que define elementos geomorfológicos que se consideran parte de las playas, mismos que estaban excluidos en la definición de la Ley 28/1969, ya que entendía por “playa” a la superficie casi plana, formada por arenales o pedregales, con nula o escasa vegetación característica, es decir, antes del escarpe o el primer cordón de dunas (Ley 28/1969), por lo que se excluye de la “playa” el escarpe, la berma y las dunas, elementos fundamentales para mantener su propia dinámica y la estabilidad de la playa.

En cuarto lugar, incorpora al DPMT las accesiones a la ribera del mar, los terrenos ganados al mar, los terrenos invadidos por el mar, los acantilados sensiblemente verticales, que se encuentren en contacto con el mar o con espacios del DPMT, hasta su coronación, los islotes en aguas interiores y mar territorial, las obras construidas por el Estado en el DPMT, las obras e instalaciones de iluminación y señalización marina, los puertos e instalaciones portuarias de titularidad del Estado, y los terrenos Patrimonio del Estado colindantes con el DPMT o emplazados en su zona de influencia, si son necesarios para la protección o utilización de dicho dominio (Ley 22/1988).

Dentro de las nuevas medidas en la Ley de 1988 se establece la servidumbre de protección (Menéndez, 2022) que incrementa 5 veces la anterior ser-

vidumbre de salvamento, pasando de 20 a 100 m, prohibiendo bienes privados (residenciales y hoteleros); se excluye la posibilidad de adquirir en forma de propiedad privada bienes de carácter público; y ampliar las zonas marítimo-terrestres, no solo hasta donde alcanzan ordinariamente las olas, sino hasta donde podrían llegar en situaciones extraordinarias de fuertes temporales (Mora, 2020).

La servidumbre de protección se establece como una zona de 100 metros medida tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar, susceptible a ser ampliada hasta 200 metros o, en casos especiales, reducida a 20 metros, en los terrenos que tengan la condición de suelo urbano a la entrada en vigor de la Ley. En esta servidumbre se prohíben ciertos usos y se condicionan los otros a la obtención de permisos y autorizaciones, siendo muy residual la actividad que puede llevarse a cabo libremente (García, 2010).

Además de la servidumbre de protección, la Ley establece otras dos servidumbres, relacionadas con las servidumbres de la Ley anterior, y una zona de influencia.

La servidumbre de tránsito es una franja de 6 metros medida tierra adentro a partir del límite interior de la ribera del mar, que puede ampliarse hasta 20 metros en lugares de tránsito difícil o peligroso y, excepcionalmente, puede ser sustituida por otra análoga cuando deba ocuparse para realizar obras en el DPMT. Esta servidumbre debe dejarse libre para el paso público peatonal y para los vehículos de vigilancia y salvamento, salvo en espacios especialmente protegidos, y puede ocuparse para la construcción de paseos marítimos. En el espacio que corresponde a esta servidumbre no se pueden realizar actuaciones de ningún tipo (García, 2010).

La servidumbre de acceso al mar pretende garantizar el acceso público y gratuito al mar mediante la previsión de suficientes accesos al mar y aparcamientos, que deberán figurar en los planes y normas de ordenación territorial y urbanística al menos en las

siguientes condiciones: tendrán la longitud y anchura que demanden la naturaleza y finalidad del acceso y, salvo en espacios calificados como de especial protección, en las zonas urbanas y urbanizables deberán garantizarse accesos de tráfico rodado cada 500 metros y peatonales cada 200 (García, 2010).

La zona de influencia se establece como una franja de al menos 500 metros a partir del límite interior de la ribera del mar en la que la ordenación territorial y urbanística respetará ciertas exigencias de protección del DPMT: por un lado, en tramos con playa y con acceso de tráfico rodado se preverán reservas de suelo para aparcamientos de vehículos de cuantía suficiente para garantizar el estacionamiento fuera de la servidumbre de tránsito; las construcciones habrán de adaptarse a lo establecido en la legislación urbanística, evitando la formación de pantallas arquitectónicas o acumulación de volúmenes, sin que a estos efectos la densidad de edificación pueda ser superior a la media del suelo urbanizable programado o apto para urbanizar en la regulación municipal respectiva (García, 2010).

La servidumbre de protección es una actualización de la antigua servidumbre de salvamento de la Ley 28/1969; la servidumbre de tránsito es una actualización de la anterior servidumbre de vigilancia y la servidumbre de acceso es una actualización de la servidumbre de paso previamente existente a la Ley 22/1988 (Noguera, 1994; García, 2010).

La determinación de la inclusión de la zona marítimo-terrestre y las playas dentro del DPMT está establecido desde el artículo 132.2 de la Constitución Española, por lo que el legislador no puede dejar de incluirlas, y por la habilitación que establece ese mismo artículo, también se incorpora a dicho dominio lo establecido en el artículo 4 de la Ley 22/1988 y se definen a partir de sus condiciones físicas o naturales (Meilán, 2010), aunque la ampliación de la ZMT y de las playas que se realiza se hace *ope legislatorius* y no en virtud o con base en un mandato o habilitación

constitucional, lo que produce una grave afectación a los derechos privados (Meilán, 1988) que aparaba la legislación anterior.

En lo que respecta a la titularidad, no se admite otra en el litoral que no sea la pública, y en concreto, del Estado. En lo que se refiere al uso público, a lo largo de toda la Ley subyace la necesidad de que la costa, en ninguno de sus tramos, sea sustraída al uso público, de tal modo que ha de considerarse excepcional toda limitación o exclusión del mismo. Este principio, emanado de la constitución, representa un cambio radical respecto al marco jurídico anterior que respetaba la propiedad privada en el DP, ahora toda la titularidad en el demanio corresponde al Estado (Horgué, 2006).

La modificación a la Ley de 1988 y la nueva Ley de 2013 se sustenta en, al menos, tres problemas bien definidos que son consecuencia de su implementación: sortear la proximidad del vencimiento masivo en 2018 de las concesiones otorgadas al entrar en vigor dicha Ley; revisar el sistema de protección de los pequeños propietarios costeros en atención a la petición del Informe Auken sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario; y modificar el régimen jurídico que convierte el derecho de propiedad en la titularidad de una concesión demanial gratuita (Balza *et al.*, 2013).

La modificación de 2013 optó por modificar la extensión del DPMT que, en su incremento mediante la Ley anterior, generó tanta inconformidad por los titulares de las propiedades privadas que pasaron al demanio. La primera, y más notoria modificación del DPMT tiene que ver con la delimitación interior de la ribera del mar, ya que esa definición no será establecida por el límite hasta donde alcancen las olas en los mayores temporales conocidos, sino conforme a los criterios técnicos desarrollados en el Reglamento (Balza *et al.*, 2013; Lozano, 2013; García, 2014).

Esos criterios se especifican en el artículo 4 del Reglamento de la Ley, que también señala la consideración de la inclusión de diferentes tipos de duna en el DPMT, dejando fuera a las dunas relictas y las dunas estabilizadas, salvo los casos en que exista evidencia científica que demuestre su necesidad de inclusión para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa (Real Decreto 876/2014).

De esta manera, en la nueva Ley se restringe el concepto de ribera del mar, al excluir determinadas dunas del DPMT y abrir la posibilidad para ampliar los supuestos en donde la anchura de la servidumbre de protección es de 20 metros (Martínez, 2013; Rodríguez, 2015).

En las marinas y las urbanizaciones marítimo-terrestres, los terrenos de propiedad privada colindantes a la vivienda y retranqueados del canal destinados estacionamiento náutico individual y privado, así como los terrenos de titularidad privada colindantes con el canal navegable e inundados como consecuencia de excavaciones que se destinen a estacionamiento náutico colectivo y privado son excluidos del DPMT (Desdentado, 2014).

Además, establece que la línea exterior de los paseos marítimos que hayan sido construidos por la Administración del Estado o por otras administraciones públicas con la autorización de aquellas, durante el periodo comprendido entre la entrada en vigor de la Ley 22/1988 a la 2/2013, se entenderá como la línea interior de la ribera del mar (García, 2014).

El ajuste en la definición del DPMT tras la modificación por esta Ley, excluye los terrenos inundados artificialmente y de manera controlada como consecuencia de obras o instalaciones realizadas al efecto, siempre que antes de la inundación no fueran parte del DPMT, así como los que, inundados de esta forma, aunque sean de baja cota y, por tanto, inundables naturalmente, estén destinados a los cultivos marinos o salinas. Las dunas se incluyen únicamente hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabi-

lidad de la playa y la defensa de la costa. En el caso de los terrenos invadidos por el mar, solamente serán incluidos en el DPMT si estos son navegables (García, 2014).

La modificación de 2013 ha introducido un nuevo supuesto de reducción o adelgazamiento de la servidumbre de protección (en los tramos finales de los ríos), por lo que funge como una excepción a la regla general. Cualquier medida legislativa que reduzca o empequeñezca los instrumentos de protección del DPMT ha de estar justificada en argumentos objetivos y razonables, en datos empíricos contrastables y de suficiente persuasión. Sin embargo, dichas justificaciones objetivas no se han suministrado por el Gobierno ni en los debates parlamentarios, por lo que dicha modificación aparece desprovista de fundamentación o razonabilidad (Moreno, 2013; Menéndez, 2014).

La modificación sobre la regulación de las actividades, obras y construcciones permitidas, autorizables, prohibidas y excepcionales dentro de la servidumbre de protección no están justificadas o argumentadas en la exposición de motivos, por lo que no consta su motivación. Con esa modificación dejan de estar prohibidas la extracción de rocas ígneas y metamórficas, es decir, las actividades minero-extractivas de canteras en los terrenos afectados por la servidumbre de protección (Moreno, 2013).

Después de 54 años de implementación de la primera Ley de costas en España, se pueden identificar resultados muy relevantes sobre la protección y gestión de esos espacios. En primer lugar, y bajo el respaldo constitucional, el reconocimiento de la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental como bienes del DP. Si bien en cada instrumento normativo existen diferencias entre el resto de los bienes que se reconocen como del DP, en el marco de la modificación de la Ley de 1988 y la

Ley de 2013, la definición de playa sigue incorporando el escarpe, la berma y las dunas móviles.

A partir de la Ley de 1988 se han respetado las limitaciones impuestas a la propiedad privada en la servidumbre de protección, aunque se haya ampliado la posibilidad de realizar actividades productivas e intervenciones constructivas en ella a partir de las modificaciones a la Ley de 2013. Se ha respetado, desde 1988, la no edificación en la franja de 100 metros que representa la servidumbre de protección, con el impacto positivo que ello conlleva en la conservación y protección de las playas.

También en la Ley de 1988, y que se mantiene después de la reforma de 2013, se estableció una zona de influencia, definida como una franja de al menos 500 metros a partir del límite interior de la ribera del mar en la que la ordenación territorial y urbanística respetará ciertas exigencias de protección del DPMT: por un lado, en tramos con playa y con acceso de tráfico rodado se preverán reservas de suelo para aparcamientos de vehículos de cuantía suficiente para garantizar el estacionamiento fuera de la servidumbre de tránsito; las construcciones habrán de adaptarse a lo establecido en la legislación urbanística, evitando la formación de pantallas arquitectónicas o acumulación de volúmenes, sin que a estos efectos la densidad de edificación pueda ser superior a la media del suelo urbanizable programado o apto para urbanizar en la regulación municipal respectiva (García, 2010).

Es esa zona se imponen a los planes de ordenación territorial unos determinados criterios, que en unos casos tienen se justifican por la voluntad de conjugar el libre acceso público a la zona marítimo-terrestre con la necesidad de mantener permanentemente expedita la zona reservada a la servidumbre de tránsito, mientras que otros encuentran su razón de ser en la protección del demanio, no en su integridad física, pero sí en la preservación de sus características naturales y en particular en la de sus valores paisa-

jísticos (Blasco, 2010). En la tabla 1 se presenta la comparación de los elementos establecidos tanto en las diferentes leyes españolas como en la regulación mexicana, y en la figura 1 se presentan los elementos de la normatividad vigente.

De manera paralela, se ha ido desarrollando la normatividad sobre el medio marino. En el año 2010 se promulgó la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, sobre

la protección del medio marino. En el año 2017 se estableció el marco para la ordenación de espacios marinos mediante Real Decreto 363/2017, de 8 de abril; y recientemente se aprobaron los planes de ordenación del espacio marítimo de las cinco demarcaciones marinas españolas, mediante el Real Decreto 150/2023, de 28 de febrero.

Tabla 1. Cuadro comparativo de los elementos establecidos en cada Ley española y la regulación mexicana.
Table 1. Comparative table of the elements established in each Spanish Law and Mexican regulation.

	Ley 28/1969	Ley 22/1988	Ley 2/2013	Regulación mexicana
Elementos incorporados	Bienes del Dominio Público Marítimo-Terrestre (DPMT); servidumbres en propiedad privada; la playa como límite interior del DPMT.	Principios jurídicos publicista y conservacionista; bienes del DPMT; servidumbres en propiedad privada; el límite del cordón de dunas fijas o los acantilados como límite interior del DPMT.	Principios jurídicos publicista y conservacionista; bienes del DPMT; servidumbres en propiedad privada; una fracción del cordón de dunas fijas o el cordón de dunas inestables o los acantilados como límite interior del DPMT.	Bienes de la Nación y bienes de uso común; bienes nacionales bajo régimen de DP o de regulación específica; Zona Federal Marítimo Terrestre (ZOFEMAT).
Bienes del DPMT (Bienes nacionales y de uso común para la regulación mexicana)	Playas; zona marítimo-terrestre; márgenes de los ríos; el mar territorial; el lecho y subsuelo del mar territorial y el del adyacente al mismo hasta donde sea posible la explotación de sus recursos naturales.	Playas, incluyendo escarpes, bermas y todo tipo de dunas; zona marítimo terrestre; marismas; albuferas; marjales; esteros; márgenes de los ríos; el mar territorial; el lecho y subsuelo del mar territorial y el del adyacente al mismo hasta donde sea posible la explotación de sus recursos naturales; accesiones a la ribera del mar; acantilados sensiblemente verticales que estén en contacto con el mar o con espacios del DPMT; terrenos deslindados del DPMT que hayan perdido sus características naturales; islotes en aguas interiores y mar territorial; terrenos incorporados al DPMT; obras e instalaciones del Estado en dicho dominio; puertos e instalaciones portuarias de titularidad del Estado.	Playas, incluyendo escarpes, bermas, dunas inestables y las dunas fijas necesarias para la estabilidad de la playa y la defensa de la costa; zona marítimo terrestre; marismas; albuferas; marjales; esteros; márgenes de los ríos; el mar territorial; el lecho y subsuelo del mar territorial y el del adyacente al mismo hasta donde sea posible la explotación de sus recursos naturales; accesiones a la ribera del mar; acantilados sensiblemente verticales que estén en contacto con el mar o con espacios del DPMT; terrenos deslindados del DPMT que hayan perdido sus características naturales; islotes en aguas interiores y mar territorial; terrenos incorporados al DPMT; obras e instalaciones del Estado en dicho dominio; puertos e instalaciones portuarias de titularidad del Estado.	Recursos naturales de la plataforma continental; zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes; aguas de los mares territoriales; aguas marinas interiores; lagunas y esteros que se comuniquen con el mar; playas marítimas; ZOFEMAT; puertos; bahías; radas y ensenadas; diques, muelles, escolleras, malecones y demás obras portuarias que sean de uso público.
Servidumbres	Salvamento (20 m.); vigilancia litoral (6 m.); paso.	Protección (100 m.) se puede ampliar a 200 m. o disminuir a 20 m. en terrenos con suelo urbano; tránsito (6 m.); acceso al mar; zona de influencia (500 m.).	Protección (100 m.) se puede ampliar a 200 m. o disminuir a 20 m. en terrenos con suelo urbano y en los tramos finales de los ríos; tránsito (6 m.); acceso al mar; zona de influencia (500 m.).	ZOFEMAT (20 m.)

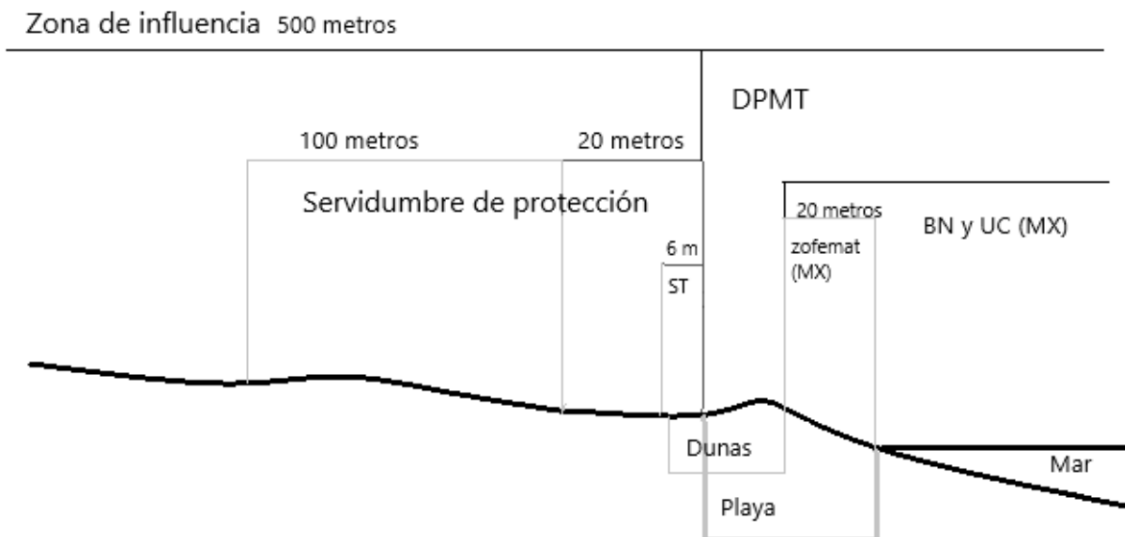


Figura 1. Esquema comparativo de la longitud de cada elemento establecido en la legislación española vigente y la regulación mexicana. ST: Servidumbre de Tránsito, DPMT: Dominio Público Marítimo-Terrestre, Zofemat: Zona Federal Marítimo-Terrestre, BN y UC: Bienes Nacionales y de Uso Común, MX: México.

Figure 1. Comparative diagram of the length of each element established in current Spanish legislation and Mexican regulation. ST: Transit Easement, DPMT: Maritime-Terrestrial Public Domain, Zofemat: Federal Maritime-Terrestrial Zone, BN and UC: National and Common Use Assets, MX: Mexico.

Existen varios ejemplos que muestran la eficacia y eficiencia de la legislación española, pero mencionaremos cuatro de los más reconocidos:

- **Plan Territorial Especial de Ordenación del Litoral de Asturias.** En 2005 se aprobó este plan de ordenación dirigido a la preservación y potenciación de los valores de litoral asturiano. Se diseñó sobre la base de las Directrices Subregionales de Ordenación del Territorio para la Franja Costera de Asturias y su Ley de Ordenación del Territorio (2004) a lo largo de los 300 kilómetros de costa con que cuenta Asturias. Su objetivo es resolver la dialéctica utilización-preservación del litoral modificando el punto de equilibrio entre ambas, pero dando prioridad a la segunda y facilitando el acceso y mejorando la calidad de los usos recreativos. En 2006 el Plan obtuvo uno de los Premios Europeos de Planeamiento Territo-

rial y Urbanístico, otorgado por el Consejo Europeo de Urbanistas. Este Plan se muestra como ejemplo para Europa en cuanto a la política de preservación del litoral, y, en particular, de su franja costera de 500 metros.

- **Plan Territorial Insular de Menorca.** En aplicación de la Ley 14/2000 de Ordenación del Territorio de las Islas Baleares, se aprobó en 2006 el Plan Territorial Insular de la Isla de Menorca que es un ejemplo de sostenibilidad en el archipiélago, reduciendo el impacto del turismo y preservando más activamente sus zonas costeras, considerando que la Isla fue declarada en 1993 como Reserva de la Biosfera de la UNESCO.
- **Reserva Marina de interés pesquero de Os Miñarzos.** Aprobada en 2007 por el Decreto 85/2007, de 12 de abril, de la Xunta de Galicia, este ejemplo destaca por su buena ordenación

socioeconómica de la parte marina del litoral. Se trata de un modelo sostenible de gestión y ordenación pesquera, de manera que se garantiza la pesca y la preservación de los recursos y sus hábitats, armonizando además los intereses de todos sus usuarios. Sigue la categoría VI de la clasificación de la UICN de “áreas protegidas con recursos manejados”. Se adopta un modelo de co-gobernanza (co-gestión) para la elaboración de sus planes de gestión, es decir, de participación en posición de igualdad de las comunidades pesqueras y de los representantes de la Administración pesquera. A través de la Fundación Lonxanet se ha difundido este modelo por todo el mundo como ejemplo de gestión sostenible de la pesca artesanal.

- **Plan de Ordenación del Litoral de Galicia.** En virtud del Decreto 20/2011, de 10 de febrero, se aprobó por la Xunta de Galicia el Plan de Or-

denación del Litoral. Este Plan es fruto de una Ley previa, Ley 6/2007, de 11 de mayo, medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia. Su objetivo es establecer los principios para la ordenación territorial de la zona litoral de Galicia, basada en criterios de sostenibilidad, con el fin de garantizar la conservación protección y valorización ambiental de las zonas costeras. El Plan, además de proceder a zonificar las zonas costeras para su preservación y desarrollo sostenible, llevó a cabo una especial caracterización de sus unidades paisajísticas. En la reunión de UN-HÁBITAT, celebrada en Dubai en marzo de 2018, el Plan mereció la calificación del “buena práctica ambiental”. Previamente, en la Bienal Española de Arquitectura y Urbanismo 2013, obtuvo el Premio en la modalidad de protección del territorio.

4. Discusión

Después de revisar la situación actual de la normatividad sobre costas en México y el desarrollo y evolución de la legislación sobre costas en España, es posible reconocer algunos elementos que pudieran ser incorporados en las futuras propuestas para integrar una Ley de Costas en México, fundamentalmente a partir de las coincidencias en el reconocimiento de los bienes de uso común en ambos países.

En primer lugar, el establecimiento, a partir del límite interior de la ZOFEMAT, de una servidumbre de protección, preferentemente de 100 metros de ancho, en donde no se puedan establecer infraestructuras permanentes, salvo las necesarias para la prestación de servicios públicos, ni realizar actividades que afecten la estabilidad y conservación de las playas, los cuerpos de agua o los sistemas inundables. Evidentemente esa restricción no se aplicaría a la infraestruc-

tura de carácter privado ya existente, sino a partir de la entrada en vigor de la Ley.

Esa restricción sobre la propiedad privada está plenamente justificada como una medida de protección de las costas y de adaptación a los impactos generados por el calentamiento global, entre los que destacan el incremento del nivel del mar por el derretimiento de los polos y el aumento en la frecuencia e intensidad de eventos hidrometeorológicos extremos. Además, está sustentado por el artículo 27 de la Constitución, que en su párrafo tercero establece que la nación tendrá el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público (Presidencia de la República, 2023c), que en este caso es la protección de las costas.

En segundo lugar, el establecimiento de una servidumbre de acceso, con la finalidad de garantizar el

acceso público y gratuito al mar, que sea explícito en los instrumentos de planeación territorial y urbanística. Es importante rescatar de la experiencia española, que dichos accesos deberán tener la anchura que demande la naturaleza y finalidad del acceso, además de que deberá garantizarse el acceso a tráfico rodado cada 500 metro y peatonales cada 200 metros.

Si bien ya existe el sustento normativo en México para garantizar el acceso público a las playas y a la ZOFEMAT, a partir del artículo 8 de la LGBN, no están especificadas las características de los accesos ni la distancia máxima entre cada uno de ellos, por lo que el establecimiento de esta servidumbre garantizaría el cumplimiento de la norma y brindará claridad para su incorporación en los instrumentos de planeación territorial y urbanística, de tal manera que cada proyecto de urbanización, sea habitacional o turístico, la contemple.

En tercer lugar, el establecimiento de una zona de influencia, de al menos 500 metros, a partir del límite interno de la servidumbre de protección. Esta zona de influencia tendrá que ser reconocida en los instrumentos de planeación territorial y urbanística con la finalidad de respetar ciertas exigencias para la protección de las playas y los ecosistemas costeros y mantener el atractivo visual a partir de un equilibrio arquitectónico que garantice la visibilidad del paisaje. Las autoridades locales competentes en materia de planeación territorial y urbanística podrán establecer las características particulares de esas exigencias, de acuerdo a las condiciones concretas del territorio, así como el ancho de la misma, pero manteniendo el mínimo de 500 metros.

Esta zona de influencia se justifica por dos razones fundamentales. La primera, mantener una gradación en la presión hacia la servidumbre de protección, de tal manera que no se provoque su degradación y mantenga su finalidad de proteger las playas y los ecosistemas costeros. En segundo lugar, el mantener el atractivo visual de los paisajes costeros, y no pro-

vocar la creación de bloques continuos de edificios ni superar el promedio del suelo urbanizable establecido en los Ordenamientos Ecológicos del Territorio o en los Planes de Desarrollo Urbano.

En el caso de España, para que la zona de influencia cumpla con su funcionalidad, ha sido muy importante la articulación entre la normatividad costera y los instrumentos de planificación territorial y urbanística, en particular la vinculación de las prescripciones establecidas en la normatividad costera con los planes urbanísticos de los municipios costeros, ya que dichas prescripciones prevalecen sobre las urbanísticas.

Es muy importante señalar que, cuando no existan Ordenamientos Ecológicos del Territorio, los Planes de Desarrollo Urbano tendrán que contemplar las medidas específicas para que la zona de influencia cumpla con su propósito, situación que tendrá que verse reflejada en la evaluación de las Manifestaciones de Impacto Ambiental y en la otorgación de los permisos de construcción correspondientes.

Un tema que puede ser potencialmente controversial es la recuperación de la ZOFEMAT en los casos que se encuentre ocupada por infraestructura permanente de carácter privado, ya sea por su invasión premeditada o por que se haya recorrido la ZOFEMAT por causas naturales. Las disposiciones para atender ese proceso pueden quedar establecidas como medidas transitorias que contemplen los diferentes supuestos posibles.

Desde la perspectiva de la protección de la zona costera, y considerando los impactos generados por el incremento del nivel del mar, las construcciones permanentes ubicadas sobre la playa o en la ZOFEMAT provocan erosión costera (Rosete *et al.*, 2019; Guzmán *et al.*, 2023), por lo que el análisis de los casos específicos donde se presente esta situación puede ser muy importante para garantizar la estabilidad de la playa a mediano y largo plazo. En particular, al vencimiento de la concesión de uso de la ZOFEMAT, podrá ejecutarse dicha recuperación.

Otro elemento muy importante, y que se ha identificado como fundamental para el éxito en la implementación de las Leyes de 1988, su modificación de 2013 y la Ley de 2013 en España, es la creación de una dependencia Federal que coordine la colaboración entre dependencias de la APF. En el caso español son las Demarcaciones y Servicios Provinciales de Costas (AEVAL, 2012).

Para el caso mexicano, se propone una instancia descentralizada de la SEMARNAT, que asuma las atribuciones de esa Secretaría de Estado en materia de la ZOFEMAT y pueda coordinar la cooperación entre las diversas Secretarías de la APF con atribuciones sobre la futura Servidumbre de Protección y la Zona de Influencia, con independencia patrimonial para mayor facilidad de actuación.

¿Por qué se propone que sea desde el sector ambiental? En primer lugar, porque es ahí donde se encuentran las atribuciones en materia de la ZOFEMAT, de acuerdo a los artículos 119 y 120 de la LGBN (Presidencia de la República, 2023a). En segundo lugar, porque es ahí donde se encuentran las atribuciones de la planeación territorial con visión integral y orientada al desarrollo sostenible, de acuerdo a las atribuciones establecidas en el Capítulo IV Sección II de la LGEEPA (Presidencia de la República, 2023b), que incluye el establecimiento de criterios de regulación ecológica para su aplicación en los centros de población, con mandato de que sean considerados, una vez desarrollados, en los planes o programas de desarrollo urbano correspondientes (Artículo 20 Bis 4 fracción III). Además, las autoridades locales harán compatibles el ordenamiento ecológico del territorio y la ordenación y regulación de los asentamientos humanos (20 Bis 5 fracción IV) (Presidencia de la República, 2023b).

Y en tercer lugar, porque la misma LGEEPA establece las atribuciones para la SEMARNAT en

materia de preservación, la restauración y mejoramiento del ambiente (Artículo 1 fracción III) y la preservación y protección de la biodiversidad (Artículo 1 fracción IV), además del procedimiento de Evaluación del Impacto Ambiental (Artículo 28), y a la Procuraduría Federal de Protección Ambiental (PROFEPA) de la vigilancia en el cumplimiento de la normatividad ambiental (Artículo 5 fracción XIX de la LGEEPA y el Artículo 43 del RISEMARNAT) (Presidencia de la República, 2023b; Presidencia de la República, 2022).

Finalmente, es muy importante el mantenimiento, y el regreso a la SEMARNAT de su presidencia de acuerdo con los argumentos establecidos en los párrafos anteriores, de la CIMARES, órgano supremo en la toma de decisiones para la protección, conservación, restauración y aprovechamiento sustentable de las zonas costeras, y sus ecosistemas. De esa forma, se podrán estar tomando decisiones bajo el esquema de Manejo Integrado de la Zona Costera, y la nueva dependencia administrativa sobre costas se encargará de implementar los acuerdos tomados a partir de la coordinación de la cooperación y actuación de las diferentes Secretarías de la APF que integran dicha Comisión.

Esta última propuesta, puede ser una aportación de la gestión de costas en México hacia España, ya que la integración de un órgano intersectorial a nivel de Estado, estaría favoreciendo la toma de decisiones bajo un esquema integrado para el manejo de las zonas costeras españolas. En ese sentido, la Comisión Interministerial de Estrategias Marinas, que ya cuenta con una integración intersectorial (Real Decreto 715/2012), podría ampliar sus funciones hacia los espacios costeros e ir sentando las bases para una planeación espacial y de políticas públicas con visión integrada, considerando la interacción entre los ambientes marinos, costeros y terrestres.

5. Conclusiones

Existen coincidencias entre España y México en cuanto al reconocimiento de los bienes de uso común en las zonas costeras. A partir de ello se puede identificar elementos que potencialmente pueden ser incorporados en una futura Ley de costas mexicana.

Las propuestas para esa posible Ley a partir de la experiencia española son: el establecimiento de una servidumbre de protección de 100 metros a partir del límite interior de la ZOFEMAT; la incorporación de una servidumbre de acceso y hacer explícito lo establecido en el artículo 8 de la Ley General de Bienes Nacionales; la definición de una zona de influencia de 500 metros como mínimo, a partir del límite interior de la servidumbre de protección; la creación de una dependencia administrativa que coordine la actuación y la cooperación de las diversas dependencias Federales que tienen atribución en las zonas costeras; y el fortalecimiento de la CIMARES y el regreso de su presidencia a la SEMARNAT.

Se identifica que la SEMARNAT puede ser el eje articulador de la actuación en las zonas costeras a partir sus atribuciones establecidas tanto en la LGBN como en la LGEEPA, por lo que su regreso a la presi-

dencia de la CIMARES puede revitalizar su liderazgo y concretar su actuación a partir de la dependencia administrativa propuesta para la gestión de las zonas costeras como un órgano descentralizado.

Se reconoce que hay un tema relevante que debe ser analizado a profundidad en sus implicaciones sociales, económicas y ambientales, y es la posible recuperación de la ZOFEMAT para uso público en los casos que se encuentre ocupada por infraestructura permanente de carácter privado.

La propuesta de la ampliación de funciones de la Comisión Interministerial de Estrategias Marinas de España para la toma de decisiones, en el sentido de la CIMARES, puede ser una aportación de la gestión de zonas costeras en México hacia España, lo que favorecería la toma de decisiones bajo un esquema integrado para el manejo de las zonas costeras.

Finalmente, se reconoce que la metodología utilizada permitió el cumplimiento de los objetivos de investigación y se logró identificar y proponer elementos exitosos en la gestión de las zonas costeras españolas para su posible incorporación en una Ley de Costas en México.

6. Agradecimientos

Agradecemos el apoyo de la UNAM a través del programa PASPA de la DGAPA para la realización de este trabajo, así como a la Facultad de Derecho de

la Universidade da Coruña por todas las facilidades ofrecidas para su adecuado desarrollo.

7. Referencias

- Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL). 2012. Evaluación de la Gestión y funcionamiento de las Demarcaciones Costeras para la Protección del Dominio Público Marítimo-Terrestre, en la perspectiva de su adecuación tanto a la Directiva Marco de Agua como a la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administración Pública.
- Azuz, I., Rivera-Arriaga, E., Muñoz, P., & Ortega-Rubio, A. 2011. Política Nacional para el Desarrollo Sustentable de Océanos y Costas en México: Génesis y Gestión. *Región y Sociedad*, 23(50), 279-289.
- Balza, J., Gutiérrez, Ma. J., & Picó, E. 2013. La reforma de la Ley de costas. *Actualidad Jurídica*, 35, 98-103.
- Blasco, J. L. 2010. La distribución competencial en materia de costas. *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, 10, 245-285.
- Calero, J. R. 1995. Régimen Jurídico de las Costas Españolas (1ª ed.). Aranzadi.
- Calero, J. R. (2001). Introducción al régimen jurídico del litoral. En Ma. T. Carballeira (Coord.), Ordenación del litoral (pp. 59-78). Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública.
- Comisión Intersecretarial para el Manejo Sustentable de Mares y Costas (CIMARES). 2012. Política Nacional de Mares y Costas de México. Gestión Integral de las Regiones más Dinámicas del Territorio Nacional (1ª ed.). Distrito Federal: SEMARNAT.
- Cortina, S., Brachet, G., Ibáñez, M., & Quiñones, L. 2007. Océanos y costas. Análisis del marco jurídico e instrumentos de política ambiental en México (1ª ed.). Distrito Federal: INE-SEMARNAT.
- Desdentado, E. 2014. La reforma de la Ley de costas por la Ley 2/2013: ¿una solución adecuada al problema de los enclaves privados?. *Revista de Administración Pública*, 193, 45-81.
- Enríquez-Hernández, G., Rosete-Vergés, F., & Rivera-Arriaga, E. 2020. Fortalecimiento de las relaciones intersectoriales e intergubernamentales: Lecciones aprendidas en el proceso de ordenamiento ecológico marino en México. *Revista Costas*, 2(2), 135-150.
- García, A. 2014. La reducción de la protección de la costa en la Ley 2/2013: revalorización económica del litoral frente a desarrollo sostenible. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 38, 6-19.
- García, M. 2009. Reflexiones sobre la Ley de costas. Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña, 13, 207-227.
- García, M. 2010. Las servidumbres de protección, de tránsito y de acceso al mar y la zona de influencia. En E. Sánchez Goyanes. (Dir.), El derecho de costas en España (pp. 547-603). Madrid: La Ley.
- Guzmán, O., Mendoza, E., van Tussenbroek, B.I., & Silva, R. 2023. Effects of Climate-Change-Related Phenomena on coastal Ecosystems in the Mexican Caribbean. *Sustainability*, 15, 12042.
- Horgué, C. 2006. Bienes Públicos y Registro de la Propiedad. *Revista Andaluza de Administración Pública*, 62, 41-80.
- Instituto Nacional de Ecología (INE-SEMARNAP). 2000. Estrategia ambiental para la gestión integrada de la zona costera de México (1ª ed.). Distrito Federal: Instituto Nacional de Ecología.
- Leguina, J. 1971. Propiedad privada y servidumbre de uso público en las riberas del mar. *Revista de Administración Pública*, 65, 59-98.
- Ley 22/1988, Sobre costas. (1988, 28 de julio). Boletín Oficial del Estado, 181. Recuperado de: <https://www.boe.es/eli/es/l/1988/07/28/22/con>
- Ley 28/1969, Sobre costas. (1969, 26 de abril). Boletín Oficial del Estado, 101. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1969-494>
- Ley de Aguas. (1866, 07 de agosto). Gaceta de Madrid, Año 205, 219,1-4.
- Lozano, B. (2013). Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral: las diez reformas clave de la ley de costas. *Diario La Ley*, 8096, 1.
- Madrid, L. 2020. El desmantelamiento institucional del sector ambiental: un balazo en el pie. Ciudad de México: Consejo Civil Mexicano de Silvicultura Sostenible, A. C.
- Martínez, J. R. 2013. Modificaciones conceptuales de la ribera del mar, en la reforma de la Ley de costas. En J. F. Pérez (Dir.), Costas y urbanismo. El litoral tras la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas (pp. 173-224). Madrid: Wolters Kluwer España.
- Meilán, J. L. 1988. El concepto de Dominio Público Marítimo-Terrestre en el proyecto de Ley de Costas.

- Revista Española de Derecho Administrativo, 59, 361-391.
- Meilán, J. L. 1996. El dominio público natural y la legislación de costas. *Revista de Administración Pública*, 139, 7-47.
- Meilán, J. L. 2010. Dominio público y protección del litoral. Relectura de la Ley de Costas. En E. Sánchez Goyanes (Dir.), *El derecho de costas en España* (pp. 59-95). Madrid: La Ley.
- Menéndez, A. 2014. La nueva regulación de las costas: un giro hacia el dominio privado marítimo-terrestre. En J. L. Carro Fernández-Valmayor, J. Ferreira Fernández y Alba Nogueira López (Coords.), *La nueva regulación de costas* (pp. 13-55). Actas del IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Menéndez, A. 2022. Luces y sombras del derecho de costas en España: sugerencias para una Ley de Costas en Chile. En C. Martínez, R. Cienfuegos, J. M. Barragán, S. Navarrete, R. Hidalgo, F. Arenas y L. Fuentes (Eds.), *Hacia una Ley de Costas en Chile: bases para una Gestión integrada de Áreas Costeras* (pp. 273-287). Santiago: Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Mora, R. 2020. Repercusión de la legislación sobre cosas en la sostenibilidad de la actividad turística. Trabajo Final de Grado. Universidad Pontificia COMILLAS.
- Moreno, A. M. 2013. Disposiciones sobre la servidumbre de protección. En J. F. Pérez (Dir.), *Costas y urbanismo. El litoral tras la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas* (Pp. 527-580). Madrid: Wolters Kluwer España.
- Moreno, J., Recio-Blanco, X., & Michel, C. 2010. La Conservación del Acuario del Mundo. Un Análisis Jurídico de la Gestión Pesquera en el Golfo de California (Documento de trabajo núm. 46). Distrito Federal: Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Navas, D., Gómez, E., Aponte, G., & Betancourt, L. 2014. Metodología para la revisión bibliográfica y la gestión de información de temas científicos, a través de su estructuración y sistematización. *Dyna*, 81(184), 158-163. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=49630405022>
- Noguera, B. 1994. La propiedad privada y las servidumbres en la Ley de Costas de 1988. *Revista Derecho Privado y Constitución*, 3, 235-263.
- Presidencia de la República. (1991, 21 de agosto). Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar (ZOFEMAT). Diario Oficial de la Federación. Distrito Federal: Secretaría de Gobernación.
- Presidencia de la República. (2008, 13 de junio). Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial para el Manejo Sustentable de Mares y Costas. Diario Oficial de la Federación. Distrito Federal: Secretaría de Gobernación.
- Presidencia de la República. (2015, 05 de octubre). Acuerdo que modifica al diverso por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial para el Manejo Sustentable de Mares y Costas, publicado el 13 de junio de 2008. Diario Oficial de la Federación. Distrito Federal: Secretaría de Gobernación.
- Presidencia de la República. (2022, 27 de junio). Reglamento Interior de la SEMARNAT (RISEMARNAT). Diario Oficial de la Federación. Ciudad de México: Secretaría de Gobernación.
- Presidencia de la República. (2023a, 03 de mayo). Ley General de Bienes Nacionales (LGBN), última reforma. Diario Oficial de la Federación. Ciudad de México: Secretaría de Gobernación.
- Presidencia de la República. (2023b, 08 de mayo). Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), última reforma. Diario Oficial de la Federación. Ciudad de México: Secretaría de Gobernación.
- Presidencia de la República. (2023c, 06 de junio). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), última reforma. Diario Oficial de la Federación. Ciudad de México: Secretaría de Gobernación.
- Real Decreto 715/2012, de 11 de mayo, por el que se crea la Comisión Interministerial de Estrategias Marinas. (2014, 11 de mayo). Boletín Oficial del Estado, 113, 35071-35073.
- Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas. (2014, 11 de octubre). Boletín Oficial del Estado, 247, 83098-83216.

- Rodríguez, B. 2015. Dominio público marítimo terrestre ¿un problema históricamente irresoluble? Trabajo Fin de Master. Universidad de Oviedo.
- Rosete, F., Martín, G., & Onofre, M. F. 2019. La planeación territorial en municipios costeros y su importancia para la adaptación al cambio climático global. *Revista Jaina*, 1(1), 25-40.
- Rosete, F.A., & Sanz, J. (en prensa). Coastal Laws evolution in Spain: An analysis from the public policy cycle. *Marine Policy*.
- Sanz, F.J. 2010. La Administración General del Estado y las políticas y estrategias sobre la ordenación y gestión de las costas (1988-2009) (pp. 1357-1420). En E. Sánchez Goyanes (Dir.), *El derecho de costas en España*. Madrid: La Ley.
- Secretaría de Marina (SEMAR). (2018, 30 de noviembre). Acuerdo mediante el cual se expide la Política Nacional de Mares y Costas de México. *Diario Oficial de la Federación*. Ciudad de México: Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). 2006. Política ambiental nacional para el desarrollo sustentable de océanos y costas de México. Estrategia para su conservación y uso sustentable (1ª ed.). Distrito Federal: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). 2007. Estrategia Nacional de Ordenamiento Ecológico del Territorio en Mares y Costas (1ª ed.). Distrito Federal: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Senado de la República, LXII Legislatura. 2013. Hacia el diseño de una Ley General para la Gestión Integral y sustentable de las costas Mexicanas (1ª ed.). Distrito Federal: Comisión de Biblioteca y Asuntos Editoriales del Senado de la República.
- Serrano, R. 2022. La zona costera: una visión de derecho comparado. *Human Review*, 15(4), 1-14.
- Torres, F.J. 2010. Cuarenta años de leyes de costas en España (1969- 2009). *Investigaciones Geográficas*, 52, 167-198. <https://doi.org/10.14198/in-geo2010.52.06>

