

Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 25, abril de 2026
Sección: RECENSIONES
Recibido: 15-07-2025
Aceptado: 12-09-2025
Publicado: 27-04-2026
ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11565>
Páginas: 143-146



Referencia: Rivas Castillo, M. I. (2025). Yolanda Torres Barquilla: La ordenación del litoral: un desafío para legisladores y administraciones públicas. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 25, 143-146. <https://doi.org/10.24965/reala.11565>

Yolanda Torres Barquilla: *La ordenación del litoral: un desafío para legisladores y administraciones públicas*

Rivas Castillo, María Isabel

Universidad de Cádiz. Departamento de Derecho Público (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9857-4584>

mariaisabel.rivas@uca.es

NOTA BIOGRÁFICA

Profesora titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Cádiz. Sus investigaciones están relacionadas con temas diversos: medios de transporte (servicios e infraestructuras) (terrestre, aéreo y marítimo-portuario), sectores regulados, administración electrónica y digital, protección ambiental, servicios públicos, derechos fundamentales, seguridad pública e innovación docente en estudios jurídicos. Miembro del Grupo de Investigación Administraciones Públicas, libertades públicas y políticas sectoriales (SEJ-582).

RESUMEN

Recensión del libro presentado por Yolanda Torres Barquilla, *La ordenación del litoral: un desafío para legisladores y administraciones públicas*, Editorial lustel, 2024, 385 pp.

PALABRAS CLAVE

Litoral; distribución de competencias; gestión integrada; coordinación y colaboración interadministrativa; gobernanza multinivel.

ABSTRACT

Review of the book by Yolanda Torres Barquilla, *La ordenación del litoral: un desafío para legisladores y administraciones públicas*, Editorial lustel, 2024, 385 pp.

KEYWORDS

Coastline; distribution of competencies; integrated management; inter-administrative coordination and collaboration; multilevel governance.

La obra que ahora presentamos es fruto de una labor de investigación intensa, profunda y sosegada que su autora, la profesora Torres Barquilla, comenzó hace años en el seno de su formación de doctorado. El litoral y su régimen jurídico, poco a poco se convirtió en el centro nuclear de su estudio. Su tesis, defendida en mayo de 2022, y esta monografía publicada en 2024 por la editorial lustel, son dos excelentes exponentes de ello.

La obra se estructura estratégicamente en cinco capítulos. Comienza con un primer acercamiento a elementos de base sobre el objeto de estudio, como es el propio concepto de litoral. Desde las primeras líneas, la autora identifica la necesidad de una gestión integrada como compromiso esencial de los poderes públicos, pues no olvidemos que el litoral es un espacio en el que se unen, por un lado, componentes que abogan medidas de organización y protección dada su relevancia ambiental, pero por otro lado, incentiva decisiones de índole económico, pues en él se desarrollan múltiples actividades turísticas, pesqueras, portuarias, urbanísticas, etc., que generan empleo y riqueza. La profesora Torres afirma, con rotundidad, que

una de las grandes dificultades con las que nos encontramos al acercarnos al tema del litoral es ofrecer una definición precisa del concepto mismo de «litoral». Varias son las definiciones y diferentes las perspectivas desde las que se puede analizar la materia, creando incertidumbre tanto en la delimitación del propio objeto de regulación y estudio, como a la hora de determinar cómo debe ser su gestión y administración.

Desde un punto de vista jurídico, el legislador estatal no ha definido de forma clara qué es el litoral. Ni la Constitución española de 1978 ni la Ley de Costas de 1988 ofrecen una definición precisa de qué es el litoral; en su lugar, ambas normas se centran en definir el dominio público marítimo terrestre (DPMT), utilizando de forma imprecisa y ambigua los términos «litoral» y «costa». Un concepto, el de DPMT, que ha sido modificado con la Ley 2/2013 de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral, en el art. 3 de la Ley de Costas, introduciendo importantes cambios en el concepto y abriendo un debate jurídico que se analiza por la autora a lo largo de este primer capítulo.

En cambio, algunas Comunidades Autónomas, como Baleares y Galicia, sí han desarrollado sus propias definiciones y aprobado normas específicas para gestionar este espacio. Pero como nos recuerda la profesora Torres, en armonía a lo que ha defendido parte de la doctrina administrativa de nuestro país, el litoral no es solo un espacio geográfico que tenemos que delimitar, sino que la clave de ese territorio es la función pública que representa por la que los poderes públicos se comprometen a proteger y ordenar (Zamorano, 2016).

En un segundo capítulo la autora se acerca a una de las grandes cuestiones que han de plantearse a la hora de identificar qué legislador ha de regular y qué niveles de gobierno, qué administración o administraciones han de asumir la gestión, protección, en definitiva, responsabilidades varias sobre una materia concreta, esto es, se analiza la distribución de competencias en relación con el litoral. Si bien, en nuestra Constitución no se identifica como materia con autonomía, en el espacio del litoral se proyectan otras materias como el dominio público, las costas, la ordenación del territorio, grandes infraestructuras o el urbanismo, que, como señala la profesora, deberán considerarse por los legisladores, estatal y autonómico, al configurar su régimen jurídico, por los gobiernos al tomar decisiones sobre aquél, por nuestras administraciones públicas a la hora de cumplirlo y por los tribunales a la hora de aplicarlo. Un espacio de competencias concurrentes que reivindica decisiones integradas.

El Estado es el titular del dominio público marítimo-terrestre (DPMT), y, por encomienda constitucional, tiene el deber de regularlo y protegerlo en beneficio de toda la ciudadanía. Deben garantizarse los principios contemplados en la Ley de Costas, protegerse las áreas más vulnerables, así como conseguir que el uso de este espacio sea realmente sostenible, frente a la presión urbanística o al cambio climático. El Estado asume, además, competencias en materia de medio ambiente, debiendo establecer las normas básicas de protección de los ecosistemas costeros, así como sobre otras materias de carácter sectorial. Al mismo tiempo, las Comunidades Autónomas tienen competencias exclusivas sobre la ordenación territorial, el urbanismo y la planificación ambiental.

Como vemos, son territorios en los que conviven materias diferentes cuya titularidad corresponde a Entes y niveles de gobierno distintos, de las que se derivan funciones que de no «trazarse» correctamente pueden llegar a colisionar; pensemos en la regulación del uso del suelo en la franja del litoral, la aplicación de restricciones urbanísticas en las zonas cercanas al DPMT para asegurar que se respeten las servidumbres de protección, tránsito y acceso al mar, el mantenimiento de las playas, su limpieza y habilitación de servicio básicos, o la ejecución de planes de desarrollo específicos para el litoral aprobados por la Administración local afectada. Si bien, la normativa autonómica y local deben respetar las directrices del Estado, especialmente en lo referente a la protección del dominio público marítimo terrestre, muchos conflictos han ido surgiendo cuando las Comunidades Autónomas han intentado imponer su normativa sobre aspectos que el Estado considera de su competencia exclusiva, tales como el dominio público o las condiciones de ocupación del litoral, debiendo intervenir en estos casos nuestro Tribunal Constitucional, quien ha acudido, como instrumento «salvador», a los principios esenciales de prevalencia y ponderación de intereses.

En resumen, a lo largo del capítulo segundo, la profesora subraya la complejidad de la distribución competencial en relación con la gestión del litoral; un espacio donde confluyen una pluralidad de actores con diferentes atribuciones. Mientras que el Estado debe garantizar la protección del dominio público marítimo terrestre y las Comunidades Autónomas tienen competencias sobre ordenación del suelo y planificación territorial, los municipios juegan un rol fundamental en la gestión de su uso cotidiano. Un escenario en el que la coordinación entre niveles será esencial para evitar el conflicto y conseguir una gestión sostenible de nuestro litoral.

A la articulación de las competencias que se dan cita en el espacio del litoral se dedica el tercero de los capítulos de la obra. Una labor compleja, como consecuencia de la concurrencia en él de diferentes niveles

de gobierno, Estado, Comunidades Autónomas y Administración local, asumiendo cada uno de ellos, como hemos visto, competencias específicas sobre materias también concretas. Una tarea, en la que el papel que desempeña el Tribunal Constitucional está siendo fundamental, así como también lo es, la búsqueda de técnicas de integración de las competencias concurrentes (Menéndez, 1982).

Desde técnicas orgánicas, basadas en la creación de órganos comunes de cooperación, permitiendo una gestión compartida del litoral y garantizando que las decisiones que se tomen respetan los intereses tanto locales como autonómicos y estatales, a técnicas puramente funcionales, en las que herramientas de comunicación interadministrativa, notificaciones, consultas o informes sirvan para canalizar decisiones de una administración competente deseosa de proteger el litoral y de que su uso sea cada día más sostenible. Una pluralidad de soluciones propuestas por el Tribunal Constitucional, como la adopción de planes conjuntos entre distintas Administraciones, fórmulas de participación ciudadana o el establecimiento de controles efectivos sobre las actuaciones que influyen en el litoral, que se proyectan como oportunidades para fomentar la cooperación interadministrativa.

En los dos últimos capítulos se analizan, por un lado, cómo ha sido el tratamiento que el legislador estatal confiere al litoral en la Ley de Costas, y, por último, se abordan los planes de ordenación del litoral (POL), implementados por algunas Comunidades Autónomas para garantizar una planificación y protección adecuadas de las zonas costeras.

Como nos recuerda la autora, la Ley de Costas fue promulgada con el fin de proteger el litoral frente a peligros y amenazas, no solo naturales sino también derivados de la acción humana, como la urbanización intensiva o el turismo, tan característicos en nuestro país desde la década de los años sesenta, o la presión económica, que podían comprometer su valor ambiental. Un título que legitimaba al legislador estatal a establecer reglas y a tomar decisiones sobre nuestras costas que, como puede comprobarse a lo largo de toda la obra, afectarán al litoral. Objetivos esenciales de protección que llevaron al legislador a definir un régimen claro sobre el uso del dominio público marítimo-terrestre, a consagrar medidas para controlar el desarrollo urbano, evitando construcciones que pudieran poner en peligro el equilibrio ecológico, o a adoptar decisiones para garantizar el acceso y el uso público de nuestras playas, entre otras. Un régimen jurídico de utilización del DPMT que ha buscado el equilibrio entre usos públicos y privados y ha intensificado la protección de las playas, tanto urbanas como naturales, evitando «a toda costa» la privatización de estas, en aras a asegurar que continúen siendo un recurso natural disponible para todos. Una Ley en la que se definieron y acotaron servidumbres en torno al dominio público marítimo-terrestre, así como se establecieron límites en las zonas de influencia, con el objetivo de que las propiedades privadas cercanas afectasen negativamente el DPMT.

La última parte de la monografía se centra en uno de los instrumentos «estrella» en la protección del litoral que, sobre competencias autonómicas, se ha diseñado y viene utilizándose por algunas Comunidades Autónoma como herramientas fundamentales para garantizar el uso sostenible y equitativo de las zonas costeras. Una herramienta que activa la colaboración de los diferentes niveles de gobierno afectados, así como la participación ciudadana, nos referimos a los «POL» o Planes de Ordenación del Litoral.

En los últimos años, ha habido un impulso renovado para desarrollar normativas sobre la ordenación del litoral, como consecuencia de la presión creciente de factores como el aumento del nivel del mar, el cambio climático y la necesidad de dar un enfoque más sostenible para gestionar los recursos costeros. En esta línea, a mediados del año 2020 y en plena crisis de la pandemia del COVID-19, el Parlamento de Cataluña daba luz verde a su Ley reguladora del litoral, la Ley 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral. Diseñada sobre el principio de gestión integrada (art. 6 de la Ley), se incluyen mecanismos claros de colaboración entre Administraciones públicas fomentando la gobernanza multinivel y la participación de actores sociales, o como indica el legislador autonómico «una gobernanza adecuada que permita una suficiente participación, de manera apropiada y oportuna, en un proceso de decisión transparente de las poblaciones locales y los sectores de la sociedad civil interesados en las zonas costeras» (art. 5 letra d)) (Zambonino, 2018). En Andalucía se aprobaba, a finales de 2021, la Ley 7/2021, de 31 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad en el territorio andaluz (LISTA), una norma autonómica en la que de nuevo se acogen modelos de gestión integrada entre la Comunidad Autónoma y los Ayuntamientos, así como otras Administraciones Públicas con incidencia sobre esas áreas (art. 118 de la LISTA).

Estamos ante una obra actual, dinámica y sólida en la que se analizan, desde un punto de vista jurídico-público, aspectos relevantes de nuestras costas, y en ellas, posicionando como centro de estudio y reflexión, el litoral. A lo largo de este trabajo, su autora, la profesora Torres, apuesta por un enfoque integral y coordinado entre Administraciones públicas de la ordenación del litoral, pues estamos ante un espacio complejo y un lugar de encuentro de intereses ambientales, sociales y económicos que deben ser armonizados. Aunque

la delimitación jurídica sigue siendo ambigua, las iniciativas autonómicas y europeas más recientes demuestran la necesidad de avanzar hacia una gestión integrada y sostenible, frente a la fragmentación normativa, con la que sea posible garantizar una protección del litoral efectiva tanto en su dimensión terrestre como marítima. Sin duda, una monografía que será todo un referente para estudiosos, en general, y juristas, en particular, que por razones varias deban acercarse al régimen jurídico de uno de los terrenos más destacados de nuestra geografía: el litoral español.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Menéndez Rexach, A. (1982). La ordenación de las playas y sus problemas jurídicos. En especial el tema de las competencias concurrentes. *Revista Derecho Urbanístico*, (76), 27-96.
- Torres Barquilla, Y. (2024). *La ordenación del litoral: un desafío para legisladores y administraciones públicas*. Editorial Iustel.
- Zambonino Pulito, M. (2018). La articulación de la gobernanza multinivel a través de técnicas orgánicas de colaboración, cooperación y coordinación. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (52), 230-263. <https://doi.org/10.71296/raap.126>
- Zamorano Wisnes, J. (2016). La determinación del dominio público marítimo terrestre: cambios en el régimen jurídico de los deslindes. *Revista Andaluza de Administración Pública*, (95), 125-158. <https://doi.org/10.46735/raap.n95.756>