

III. OTRAS DISPOSICIONES

CORTES GENERALES

6263 *Resolución de 3 de diciembre de 2024, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización del Programa 456D «Actuación en la costa», ejercicio 2019.*

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 3 de diciembre de 2024, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización del Programa 456D «Actuación en la costa», ejercicio 2019, acuerda:

1. Asumir el contenido, conclusiones y recomendaciones comprendidas en el Informe de fiscalización del Programa 456D «Actuación en la costa», ejercicio 2019 sin perjuicio y a salvo de las objeciones parciales que sean aprobadas.

2. Aprobar el Informe de fiscalización del Programa 456D «Actuación en la costa», ejercicio 2019, tomando nota de las deficiencias señaladas por el Tribunal de Cuentas, en cuanto que sean compartidas y no objetadas por la Comisión Mixta, sin perjuicio y a salvo de las modificaciones que resulten aprobadas.

3. Instar al Gobierno de España a:

– Estudiar y valorar una propuesta de modificación de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, para que se recoja la posibilidad de que los ingresos procedentes de tasas y cánones, así como de sanciones, puedan generar crédito en el capítulo presupuestario destinado a inversiones en la costa, tal como se prevé en los Reales Decretos 735/1993, de 14 de mayo, por el que se acuerda la aplicación y se desarrolla la regulación de las tasas por prestaciones de servicios y realización de actividades en materia de dominio público marítimo-terrestre, y 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas.

– Incrementar la dotación presupuestaria del mencionado programa y el grado de ejecución para poder llevar a cabo las actuaciones previstas.

4. Instar al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico a:

– Aprobar un plan de acción para abordar cuestiones pendientes, entre ellas, parcelas en situaciones de hecho incompatibles con la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, o los núcleos afectados por la disposición adicional séptima de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

– Elaborar un plan de recursos humanos en el ámbito de la Dirección General de la Costa y el Mar, fundamentado en un análisis de cargas de trabajo de las unidades administrativas de los servicios centrales y las demarcaciones y servicios provinciales con el fin de dimensionar los recursos humanos adecuadamente.

– Abordar un proceso de redefinición, mejora, actualización y depuración del diseño e implementación de la herramienta informática de gestión DUNA con el fin de optimizar sus funcionalidades, su agilidad en la operativa, y la racionalización y depuración de los registros que contiene, implantando utilidades que permitan la interoperabilidad con las comunidades autónomas con competencias en el otorgamiento de títulos sobre el dominio público marítimo-terrestre a efectos de la tramitación de los procedimientos correspondientes.

– Rectificar la fragmentación existente en la gestión de los ingresos tributarios relacionados con el dominio público marítimo-terrestre, ya que intervienen las

subsecretarías de los ministerios, el Departamento de Recaudación de la Agencia Tributaria y los órganos correspondientes de la Dirección General de la Costa y el Mar.

– Revisar las dos tasas que se siguen liquidando en el marco de las actuaciones del Programa 456D (por gastos y remuneraciones en dirección e inspección de las obras promovidas y explotación de obras y servicios) que provienen de normas que no han sido actualizadas, tienen escasa o nula significación económica y, sin embargo, suponen una carga de gestión y un coste para los propios contratistas de obras.

– Revisar la aplicación integral de gestión de la Dirección General de la Costa y el Mar como herramienta para la gestión del dominio público marítimo-terrestre, pues no cumple su finalidad como sistema de información para la toma de decisiones en la medida en que los registros existentes no son lo suficientemente fiables.

– Dotar a la Dirección General de Costas y el Mar de los recursos humanos y técnicos suficientes para que la planificación urbanística vaya acorde con la protección del litoral.

– Coordinar de forma más exhaustiva con las administraciones autonómicas y locales la gestión de los procedimientos que afectan a la costa española.

– Valorar la oportunidad de reorganizar las demarcaciones y servicios provinciales y estudiar la posibilidad de crear estructuras transversales comunes para cuestiones comunes a varias provincias tales como la gestión de expedientes a través de una estructura fundamentada en sectores de la costa o comunidades autónomas o, incluso, deslocalizar la tramitación de expedientes que, por su propia naturaleza, lo permitan.

– Estudiar la modificación de las reglas de cálculo de los cánones de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, con el fin de simplificar y hacer más transparente el cálculo de los mismos.

5. Instar a la Dirección General de Costas y el Mar a:

– Actualizar la Estrategia de Adaptación de la Costa Española al Cambio Climático.

– Analizar la viabilidad de diseñar herramientas, indicadores testigo u otras técnicas, que permitan efectuar un seguimiento ágil de los fenómenos costeros y marítimos por parte del personal de la Dirección General de la Costa y el Mar sin necesidad de recabar un estudio externa completo de situación.

– Depender menos de los encargos a medios propios para labores de apoyo administrativo, pues su uso es considerado de «extremadamente intenso». Y, en consecuencia, instar al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico a corregir la situación de carencia de recursos humanos en la Dirección General de la Costa y el Mar, que ocasiona el uso recurrente de los encargos a medios propios.

– Incorporar uno o varios periodos temporales intermedios a la Estrategia de Adaptación de la Costa Española al Cambio Climático, a efectos de actualizarla y adaptarla a la evolución del fenómeno.

– Avanzar en la implantación de nuevas tecnologías para la vigilancia del dominio público marítimo-terrestre y el medio marino.

6. Instar al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y a la Dirección General de la Costa y el Mar a:

– Establecer un reparto de competencias claro entre los tres niveles de administración territorial para evitar fragmentación en la gestión en la protección de la costa española.

– Corregir las debilidades en la protección de la integridad del dominio público marítimo-terrestre, entre las que destaca la insuficiencia de recursos para ejercer la vigilancia del dominio público marítimo-terrestre y para tramitar y ejecutar eficazmente los procedimientos administrativos en defensa de este.

– Exigir a aquellas demarcaciones y servicios provinciales que tengan dilaciones significativas en la tramitación de los procedimientos de otorgamiento de títulos de utilización del dominio público marítimo-terrestre a que se corrijan estas deficiencias.

- Elaborar un plan de acción que aborde las cuestiones pendientes en el ámbito del dominio público marítimo-terrestre, así como un plan de recursos humanos para atender las disfunciones que se han identificado.
- Mejorar el diseño y funcionalidad de las herramientas tecnológicas utilizadas en el ámbito de la Dirección General de la Costa y el Mar.

Palacio del Congreso de los Diputados, 3 de diciembre de 2024.–El Presidente de la Comisión, Juan Francisco Serrano Martínez.–El Secretario Primero de la Comisión, Salvador de Foronda Vaquero.

TRIBUNAL DE CUENTAS

1469

INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL PROGRAMA 456D “ACTUACIÓN EN LA COSTA”, EJERCICIO 2019

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo dispuesto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 31 de marzo de 2022, el Informe de fiscalización del Programa 456D “Actuación en la Costa”, ejercicio 2019 y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

- I. INTRODUCCIÓN.
 - I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR.
 - I.2. ANTECEDENTES.
 - I.2.1. El litoral y el medio marino.
 - I.2.2. El impacto del cambio climático sobre el litoral y el medio marino.
 - I.2.3. Marco competencial de la protección de la Costa.
 - I.3. MARCO NORMATIVO.
 - I.4. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL.
 - I.5. OBJETIVOS Y ALCANCE.
 - I.6. RENDICIÓN DE CUENTAS.
 - I.7. TRÁMITE DE ALEGACIONES.
- II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN.
 - II.1. PROGRAMA PRESUPUESTARIO 456D “ACTUACIÓN EN LA COSTA”.
 - II.1.1. Objetivos e indicadores.
 - II.1.2. Modificaciones presupuestarias.
 - II.1.3. El Programa presupuestario 456D y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
 - II.2. PROTECCIÓN DEL LITORAL.
 - II.2.1. Instrumentos de planificación de la actuación de la Administración General del Estado: la Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la Costa Española.
 - II.2.2. Obras sobre el litoral promovidas por la DGCM.
 - II.3. GESTIÓN DEL DPMT.
 - II.3.1. Determinación y protección jurídica del DPMT: deslindes y certificados de registro.
 - II.3.2. Utilización privativa y aprovechamiento especial del DPMT: concesiones y autorizaciones.
 - II.3.3. Infracciones y sanciones.
 - II.3.4. Gestión de los ingresos presupuestarios provenientes de la gestión del DPMT.
 - II.3.5. Coordinación con las comunidades autónomas con competencias transferidas en materia de gestión del DPMT.
 - II.3.6. Aplicación DUNA.
 - II.3.7. Excesivo uso de encargos a Medios Propios para el desarrollo de las funciones de la Dirección General.
 - II.4. ACTUACIONES SOBRE EL MEDIO MARINO.
 - II.4.1. Estrategias marinas: características, objetivos y seguimiento.
 - II.4.2. Planes de ordenación del espacio marino.
 - II.4.3. Informes de compatibilidad con las estrategias marinas.
 - II.4.4. Recursos asignados en la acción de protección del mar.
 - II.4.5. Objetivos y seguimiento.
 - II.4.6. Coordinación con otros órganos y entes.

II.5. CUMPLIMIENTO DE LAS PREVISIONES LEGALES EN RELACIÓN CON LA LEY ORGÁNICA 3/2007 PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES, Y CON LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO.

II.5.1. Cumplimiento de la LO 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

II.5.2. Cumplimiento de la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

III. CONCLUSIONES.

III.1. CONCLUSIONES SOBRE EL PROGRAMA PRESUPUESTARIO 456D “ACTUACIÓN EN LA COSTA”.

III.2. CONCLUSIONES SOBRE LA PROTECCIÓN DEL LITORAL.

III.3. CONCLUSIONES SOBRE LA GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE.

III.4. CONCLUSIONES SOBRE LAS ACTUACIONES SOBRE EL MEDIO MARINO.

III.5. CONCLUSIONES SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LAS PREVISIONES LEGALES EN RELACIÓN CON LA LEY ORGÁNICA 3/2007 PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES, Y CON LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO.

IV. RECOMENDACIONES.

IV.1. RECOMENDACIONES DIRIGIDAS AL MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO.

IV.2. RECOMENDACIONES DIRIGIDAS A LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA COSTA Y EL MAR.

ANEXOS.

RELACIÓN DE ABREVIATURAS, SÍMBOLOS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AEAT	Agencia Estatal de la Administración Tributaria
AGE	Administración General del Estado
BEA	Buen Estado Ambiental del Medio Marino
BOE	Boletín Oficial del Estado
CEDEX	Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas
DGCM	Dirección General de la Costa y el Mar
DPMT	Dominio Público Marítimo-Terrestre
DUNA	Aplicación de gestión integral del Dominio Público Marítimo-Terrestre
EACCE	Estrategia de adaptación al cambio climático de la costa española
EM	Estrategias Marinas
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
IHC	Instituto de Hidráulica Ambiental de la Universidad de Cantabria
IPCC	Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
FJ	Fundamento Jurídico
LC	Ley 22/1988, de Costas
LGP	Ley General Presupuestaria
LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LPAP	Ley 33/2003, de 23 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas
LPGE	Ley de Presupuestos Generales del Estado
MAGRAMA	Ministerio de Agricultura, Medio Rural y Medio Marino
MAPA	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación
MAPAMA	Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente
MITERD	Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico
MP	Medio propio de la Administración
NIF	Número de Identificación Fiscal

ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONU	Organización de las Naciones Unidas
RCP	Sendas Representativas de Concentración de gases de efecto invernadero
RPT	Relación de Puestos de Trabajo
SENDA	Aplicación de gestión integral de los expedientes de gastos de la Dirección General para la Costa y el Mar
SME	Sociedad Mercantil Estatal
TRAGSA	Empresa de Transformación Agraria, Sociedad Anónima, Sociedad Mercantil Estatal, Medio Propio
TRAGSATEC	Tecnologías y Servicios Agrarios, Sociedad Anónima, Sociedad Mercantil Estatal, Medio Propio

RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO Nº 1	CRÉDITOS DEFINITIVOS DEL PRESUPUESTO DE GASTOS PROGRAMA 456D DETALLE POR CAPÍTULO / EJERCICIOS 2018-2020 (VARIACIÓN INTERANUAL).
CUADRO Nº 2	OBLIGACIONES RECONOCIDAS DEL PRESUPUESTO DE GASTOS PROGRAMA 456D DETALLE POR CAPÍTULO / EJERCICIOS 2018-2020 (VARIACIÓN INTERANUAL).
CUADRO Nº 3	METAS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE OBJETIVO 13: ADOPTAR MEDIDAS URGENTES PARA COMBATIR EL CAMBIO CLIMÁTICO Y SUS EFECTOS (ODS 13).
CUADRO Nº 4	METAS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE 14: CONSERVAR Y UTILIZAR SOSTENIBLEMENTE LOS OCÉANOS, LOS MARES Y LOS RECURSOS MARINOS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE.
CUADRO Nº 5	INDICADORES ODS 13.
CUADRO Nº 6	INDICADORES ODS 14.
CUADRO Nº 7	LISTADO DE INFORMES DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO.
CUADRO Nº 8	NÚMERO DE INFORMES DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO (2014-2020).
CUADRO Nº 9	TIPOS DE EXPEDIENTES DE PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EJERCICIO 2019.
CUADRO Nº 10	IMPORTE INGRESADO EN FASE VOLUNTARIA DE TASAS GESTIONADAS POR LA DGCM. EJERCICIO 2019.
CUADRO Nº 11	LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS CONCEPTO 301 EN 2019 CANON DE OCUPACIÓN Y APROVECHAMIENTO DEL DPMT.
CUADRO Nº 12	EXPEDIENTES SANCIONADORES GENERADOS E IMPORTE RECAUDADO EN 2019.
CUADRO Nº 13	RECAUDACIÓN EN EJECUTIVA DE LAS TASAS Y CANONES GESTIONADAS EN FASE VOLUNTARIA POR LA DGCM.
CUADRO Nº 14	EXPEDIENTES DE DEVOLUCIÓN DE INGRESOS TRIBUTARIOS PERIODO 2016-2020.
CUADRO Nº 15	EXPEDIENTES DE DEVOLUCIÓN DE INGRESOS NO TRIBUTARIOS PERIODO 2015-2020.
CUADRO Nº 16	ENCARGOS TRAMITADOS POR LA DGCM (PERIODO 2015-2020).
CUADRO Nº 17	COMPETENCIAS DE LA DGCM Y TAREAS QUE HAN SIDO OBJETO DE ENCARGO A MEDIOS PROPIOS.
CUADRO Nº 18	EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE EFECTIVOS DE PERSONAL FUNCIONARIO EN CINCO SERVICIOS PROVINCIALES Y DEMARCACIONES DE COSTAS.

RELACIÓN DE GRÁFICOS

- GRÁFICO Nº 1 EJES DE ACTUACIÓN DEL PROGRAMA 456D.
- GRÁFICO Nº 2 ESTIMACIONES DEL INCREMENTO DEL NIVEL MEDIO DEL MAR (DOCUMENTO IHC).

RELACIÓN DE DIAGRAMAS DE FLUJOS

- DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 1 TRAMITACIÓN PARA LA APROBACIÓN DE LOS PROYECTOS DE ACTUACIONES EN LA COSTA.
- DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 2 PASO PREVIO A LA CONTRATACIÓN PARA LOS PROYECTOS DE ACTUACIONES EN LA COSTA.
- DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 3 TRAMITACIÓN ORDINARIA PARA LA CONTRATACIÓN DE LOS PROYECTOS DE ACTUACIONES EN LA COSTA.
- DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 4 SÍNTESIS DEL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL DE PROYECTOS.
- DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 5 PROCEDIMIENTO PARA LA EMISIÓN DE CERTIFICADOS PARA EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD SOBRE PARCELAS CON POSIBLES AFECCIONES EN RELACIÓN CON EL DPMT.
- DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 6 PROCEDIMIENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE CONCESIONES TRANSITORIAS SOBRE EL DPMT.
- DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 7 PROCEDIMIENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE CONCESIONES SOBRE DPMT.
- DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 8 PROCEDIMIENTO PARA LA AUTORIZACIÓN DE SERVICIOS DE TEMPORADA EN PLAYAS.
- DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 9 PROCEDIMIENTO DE TRAMITACIÓN DEL RESTO DE AUTORIZACIONES.
- DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 10 PROCEDIMIENTO DE TRAMITACIÓN DE SANCIONES DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS.
- DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 11 PROCEDIMIENTO DE TRAMITACIÓN DE LAS CONCESIONES TRANSFERIDAS.
- DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 12 PROCEDIMIENTO DE TRAMITACIÓN DE AUTORIZACIONES SOBRE DPMT TRANSFERIDAS.

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

Esta fiscalización se ha efectuado a iniciativa del Tribunal de Cuentas, que la incluyó en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2020 en el apartado dedicado a las actuaciones en el ámbito de la Administración General del Estado (AGE) y de sus organismos dependientes.

El referido Programa de Fiscalizaciones se enmarca en el Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas para el periodo 2018-2021, aprobado el 25 de abril de 2018, en el que el Pleno ha establecido, entre otros aspectos, objetivos específicos en el ejercicio de la función fiscalizadora. Entre los objetivos específicos del Plan Estratégico a los que responde la Fiscalización del programa 456D "Actuación en la costa", ejercicio 2019, se encuentran la *realización de actuaciones que sirvan a las Cortes Generales y a las Asambleas Legislativas de las comunidades autónomas para impulsar la adopción de medidas que contribuyan a conseguir un sector público más racional y eficiente, el fomento de buenas prácticas de organización, gestión y control de las Entidades Públicas y el incremento de fiscalizaciones operativas*, en particular, medioambientales (objetivo específico 1.4, medida 4) y *relacionadas con la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS* (objetivo específico 1.1, medida 3).

I.2. ANTECEDENTES

I.2.1. El litoral y el medio marino

El ámbito geográfico de España se caracteriza por un extenso litoral, entendido como la franja de unión entre las tierras emergidas y las sumergidas por aguas marinas. En España, el litoral se extiende por un total de veintiuna provincias de diez comunidades autónomas (incluidos los dos archipiélagos) y las dos ciudades autónomas¹. Como consecuencia de ello, el ámbito de jurisdicción de España se extiende al espacio geográfico marino contiguo a la costa de nuestro país.

Los ecosistemas marino-costeros se estructuran en tres zonas: el medio costero terrestre, el medio marino y el intermareal. A este respecto, los ambientes litorales constituyen áreas de transición entre los sistemas terrestres y los marinos, caracterizadas por intensos procesos de intercambio de materia y energía. Su configuración física es muy diversa, aunque se pueden diferenciar dos tipos de costa: de erosión (acantilados) y de sedimentación (playas, arenales y humedales costeros).

Estas áreas geográficas tienen un gran valor natural. Además, se caracterizan por ser zonas densamente pobladas y con una intensa actividad económica: turismo, transporte, industria, entre otras. Por otra parte, una característica de estos ecosistemas es que están expuestos continuamente a la acción de los agentes naturales que modelan la costa (corrientes, oleaje, viento, lluvia, entre otros). A este respecto, la evolución de estos ecosistemas está sujeta a ciclos temporales muy extensos, a lo que hay que añadir todos los factores de intervención humana, encontrándose todos ellos interrelacionados entre sí.

¹ La provincia de Sevilla comprende una zona deslindada como dominio público marítimo-terrestre en la desembocadura del río Guadalquivir, aunque estrictamente, su perímetro no linda con la línea de costa del océano Atlántico.

La Constitución Española tuvo en consideración la relevancia de estos espacios y, en su art. 132.2, declaró que son bienes de dominio público estatal [...], en todo caso, “la zona marítimo terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continentales”.

No obstante, el ámbito comprendido por la acción protectora de la AGE es más amplio. Así, atendiendo a lo que señala el propio programa presupuestario 456D objeto de esta fiscalización, “la gestión de la costa no se limita a la estrecha franja marítimo-terrestre”, por lo que, procede introducir, sucintamente, las zonas que componen el medio al que se destinan los recursos asignados en el referido programa 456D y que quedan comprendidos, como bienes de dominio público, en el ámbito de aplicación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (en adelante LC), modificada por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (en adelante Ley 2/2013):

- La zona marítimo-terrestre, así como las playas o zonas de depósito de materiales sueltos².
- El mar territorial y las aguas interiores.
- Los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.

La zona marítimo-terrestre, de acuerdo con las definiciones contenidas en la LC (arts. 3 y 4), se extiende a ecosistemas como marismas, albuferas que se ven afectados por inundaciones o filtraciones de agua marina, así como a riberas, rías y desembocaduras de los ríos.

El medio marino al que extiende su acción la AGE se corresponde con las aguas, el lecho marino y el subsuelo de las zonas adyacentes al litoral (mar territorial y zona económica exclusiva), de acuerdo con la definición de estos espacios, contenida, entre otras, en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, hecha en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982³, en la Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva marco sobre la estrategia marina) y en la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino.

Todas las disposiciones normativas sectoriales, principalmente, la Ley 22/1988, de 28 de julio y la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino, así como la Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la Costa Española hacen énfasis en el carácter costero de España, así como la relevancia de su riqueza ecológica y paisajística y la importancia de la actividad económica vinculada al amplio elenco de actividades que se desarrollan en el litoral y en el mar.

² La zona marítimo-terrestre o espacio comprendido entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial, y el límite hasta donde alcancen las olas en los mayores temporales conocidos, de acuerdo con los criterios técnicos que se establezcan reglamentariamente, o cuando lo supere, el de la línea de pleamar máxima viva equinoccial. Esta zona se extiende también por las márgenes de los ríos hasta el sitio donde se haga sensible el efecto de las mareas.

Se consideran incluidas en esta zona las marismas, albuferas, marjales, esteros y, en general, las partes de los terrenos bajos que se inundan como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas, de las olas o de la filtración del agua del mar. No obstante, no pasarán a formar parte del dominio público marítimo-terrestre aquellos terrenos que sean inundados artificial y controladamente, como consecuencia de obras o instalaciones realizadas al efecto, siempre que antes de la inundación no fueran de dominio público.

³ Ratificada por España el 20 de diciembre de 1996 (BOE de 14 de febrero de 1997).

I.2.2. El impacto del cambio climático sobre el litoral y el medio marino

Desde la identificación del fenómeno del cambio climático, el Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), auspiciado por las Naciones Unidas y creado en 1988, ha liderado el proceso de evaluación integral del estado de los conocimientos científicos, técnicos y socioeconómicos sobre el cambio climático, sus causas, posibles repercusiones y estrategias de respuesta.

En todas sus publicaciones se refiere que uno de los efectos del cambio climático es el incremento de la temperatura media del planeta que, a su vez, tiene como consecuencia el incremento del nivel del agua del mar y otros cambios potenciales sobre el medio marino. También es preciso aludir a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), adoptados por la Asamblea General de Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 2015, que dedica un objetivo, el 13 a la “Adopción de medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos” y otro, el 14 a la “Vida Submarina”.

Ello ha motivado una respuesta al cambio climático que, en lo que afecta al ámbito costero y marino, ha sido objeto de atención tanto por la Unión Europea como por el Gobierno de España, que han elaborado distintas estrategias y planes para identificar y evaluar los riesgos y amenazas y proponer medidas.

Posteriormente, en abril de 2013 la Unión Europea adoptó la Estrategia Europea de Adaptación al Cambio Climático, en la que se incluyeron las zonas costeras como uno de los territorios de mayor riesgo de sufrir los impactos del cambio climático. En esta Estrategia se incorpora el documento *Climate change adaptation, coastal and marine issues* y se relaciona esta materia con otras políticas europeas como la Directiva Marco del Agua, Directiva Marco para la Estrategia Marina, la Directiva de Inundaciones, entre otras.

Centrándonos en el ámbito nacional, en lo que respecta a los instrumentos de planificación, puede citarse:

- El primer Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC 2007-2020) supuso un marco de referencia para la coordinación entre las Administraciones Públicas en las actividades de evaluación de impactos, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en España. Dicho Plan (PNACC-1) fue aprobado por el Consejo de Ministros en sesión de 6 de octubre de 2006 y ya señalaba a las zonas costeras como una de las áreas más afectadas por el cambio climático, aludiendo además a los efectos del cambio climático sobre el medio marino⁴. Cabe destacar que el Tercer Programa de Trabajo (instrumento que detalla las actividades concretas a desarrollar), vigente en el periodo 2014-2020, aludía a la prioridad del desarrollo de la estrategia para la adaptación de la costa a los efectos del cambio climático, mandato que se elevó a rango de Ley, en virtud de la disposición adicional octava de la Ley de 2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.
- Esta prioridad se atendió con la Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la Costa Española (EACCE), de diciembre de 2016, que se analizará en el epígrafe II.2.1 del Informe.

⁴ En particular en la “Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia, horizonte 2007-2012-2020”, aprobada por el Consejo de Ministros el 2 de noviembre de 2007.

- Con posterioridad al periodo fiscalizado, el Consejo de Ministros de 21 de enero de 2020, aprobó la Declaración de Emergencia Climática y Ambiental, motivándola en el cambio acelerado de modelo de desarrollo económico que supone el Acuerdo de París y la vulnerabilidad de España al estar incluida en la región mediterránea. A su vez, el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático para el periodo 2021-2030 fue aprobado por el Consejo de Ministros el 22 de septiembre de 2020.

También es preciso aludir al papel de las Estrategias Marinas (EM), instrumentos de planificación transversales introducidos por la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino que transpuso la Directiva 2008/56/CE, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino y su desarrollo e implementación, como uno de los ejes de acción del programa 456D en los últimos años y que se analizarán en el subapartado II.4.

El Programa 456D, objeto de esta fiscalización, presta atención a la amenaza que supone el fenómeno del cambio climático⁵, ya que el incremento de temperatura media del planeta producirá un incremento en el nivel del mar, conjuntamente con otros efectos como el aumento de la temperatura del agua, la acidificación de las aguas o cambios en los oleajes y mareas, incluida una mayor frecuencia de fenómenos meteorológicos extremos (temporales, sequías). A su vez, actividades económicas como el turismo, el transporte marítimo y la pesca han tenido un impacto sobre el equilibrio ecológico del medio físico del litoral y del mar. Dichas actividades intensivas sobre la costa y el mar suponen una presión sobre los ecosistemas, que pueden acarrear procesos de transformación y degradación.

En ese contexto, la acción de la AGE en la protección del litoral y del medio marino que se ha articulado a través de los recursos asignados al programa 456D se ha estructurado entre otros, en los siguientes aspectos:

- Diseño y ejecución de Planes de defensa frente al cambio climático.
- Ejecución de proyectos y obras relacionados con esos planes.
- Actuaciones de protección y recuperación del litoral y de los sistemas litorales y marinos.
- Respuesta a eventos extraordinarios.
- Protección de la integridad y accesibilidad al dominio público marítimo-terrestre.
- Protección del medio natural y de la biodiversidad, regeneración y conservación del medio.
- Desarrollo de las EM.
- Puesta en valor del litoral y la adopción de las medidas necesarias para alcanzar o mantener el buen estado ambiental del medio marino (BEA).

⁵ Circunstancia a la que alude la reciente Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, en su art. 20 (aprobada con posterioridad al periodo fiscalizado).

I.2.3. Marco competencial de la protección de la Costa

La Constitución Española de 1978, consciente de la relevancia de los espacios medioambientales costeros y marinos, dentro de los principios rectores de la política social y económica, en su art. 45, apartados 1 y 2, consagra el “derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo”; y el mandato a los poderes públicos para que velen por “la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”.

A su vez, los arts. 132.2 y 149.1.23^a de la Constitución Española determinan, respectivamente, que son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental y que el Estado ostenta títulos competenciales en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre la constitucionalidad del régimen legal estatal del litoral y, en particular, sobre la distribución de competencias entre la AGE y las comunidades autónomas en las Sentencias 149/1991, de 4 de julio (en relación con los recursos interpuestos contra determinados preceptos de la Ley 22/1988), 233/2015, de 5 de noviembre y 57/2016, de 17 de marzo (estas dos últimas sobre la Ley 2/2013). En ellas el Tribunal Constitucional declaró que es compatible el carácter demanial y estatal del dominio público marítimo-terrestre (DPMT) con el ejercicio de competencias de las comunidades autónomas y entidades locales. También confirmó la constitucionalidad de la competencia del Estado, fundamentada en la garantía de establecer, en condiciones básicamente iguales, la utilización pública, libre y gratuita del DPMT para los usos comunes y las limitaciones a los que no lo son y en la finalidad de protección de la naturaleza, a fin de preservar las características propias del litoral, así como la configuración de los títulos (concesiones y autorizaciones) para usos no compatibles con el uso común del DPMT.

Por su parte, en lo que respecta al medio marino y, en particular al mar territorial, el Tribunal Constitucional ha declarado en reiterada jurisprudencia “que el territorio autonómico no se extiende al mar territorial” (Sentencia 3/2014, de 16 de enero, Fundamento Jurídico (FJ 3) por lo que, en este ámbito, corresponde a la AGE el ejercicio de las competencias al respecto. En este sentido, el marco normativo del medio marino se recoge en la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino, particularmente en lo que respecta a su protección y ordenación, junto con un amplio elenco de convenios y protocolos internacionales y las directivas y recomendaciones de la UE.

En ese contexto, las comunidades autónomas, de acuerdo con el art. 148 de la Constitución Española y sus respectivos estatutos de autonomía, han asumido determinadas competencias tanto normativas como de ejecución en materias como la ordenación del territorio y del litoral, los puertos que no sean de interés general y la protección del medio ambiente. En el ámbito territorial de las comunidades autónomas de Andalucía y Cataluña, en virtud de sus respectivos Estatutos de Autonomía y del traspaso de competencias efectuado, concurren las competencias estatales con atribuciones específicas adicionales de estas dos comunidades en materia de autorizaciones y concesiones sobre el dominio público marítimo terrestre⁶.

⁶ El traspaso de competencias y medios efectuado a la comunidad autónoma de Cataluña se plasmó en los Reales Decretos 1404/2007, de 29 de octubre y 1387/2008, de 1 de agosto) y a la de Andalucía en el Real Decreto 62/2011, de 21 de enero.

La AGE ejerce sus competencias en materia de costas a través del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITERD), correspondiendo a la Dirección General de la Costa y el Mar (DGCM), de acuerdo con el Real Decreto 500/2020⁷, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, el desarrollo de las competencias del ministerio en este ámbito. Esta Dirección General ejerce sus funciones por medio de tres subdirecciones generales⁸ y veinticuatro unidades territoriales (once demarcaciones de costas, doce servicios provinciales y las unidades especiales de las dos ciudades autónomas).

Por último, las entidades locales, los ayuntamientos, principalmente, actúan sobre el litoral en el ejercicio de sus competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio. A su vez, tienen atribuciones específicas en lo que se refiere a la prestación de servicios que afectan al conjunto de su término municipal, como, por ejemplo, la limpieza y recogida de residuos sólidos.

En lo que respecta al medio marino, además de la DGCM, ostentan competencias: el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, a través de la Secretaría General de Pesca, en todo aquello que se refiere a la actividad pesquera, así como el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, en cuestiones relacionadas con la navegación marítima y, adicionalmente, los Ministerios de Interior, Exteriores y Defensa, ámbitos todos ellos que no son objeto de esta fiscalización.

I.3. MARCO NORMATIVO

La normativa básica aplicable al ámbito objetivo de esta fiscalización está constituida por las siguientes disposiciones:

- Constitución Española.
- Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, modificada, entre otras, por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988.
- Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988.
- Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino.
- Ley 10/1977, de 4 de enero, sobre el mar territorial.
- Ley 15/1978, de 20 de febrero, sobre zona económica.
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

⁷ En el periodo fiscalizado estaba en vigor el Real Decreto 864/2018, de 13 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio para la Transición Ecológica, sin que haya cambios sustanciales en lo que respecta al ámbito objetivo y subjetivo de esta fiscalización.

⁸ La Subdirección General de Dominio Público Marítimo-Terrestre, la Subdirección General para la Protección de la Costa y la Subdirección General para la Protección del Mar.

- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, hecha en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982, cuyo instrumento de ratificación fue publicado en el Boletín Oficial del Estado (BOE) de 14 de febrero de 1997.
- Convenio de Londres para la prevención de la contaminación procedente del vertimiento de desechos y otras materias, de 1972, cuyo Instrumento de ratificación fue publicado en el BOE de 10 de noviembre de 1975.
- Convenio para la Prevención de la Contaminación Marina Provocada por Vertidos desde Buques y Aeronaves, firmado en Oslo el 15 de febrero de 1972, con los Protocolos de Enmienda de 2 de marzo de 1983 y 5 de diciembre de 1989. El Instrumento de ratificación se publicó en el BOE el 25 de abril de 1974.
- Convenio de París, de 1992, para la Protección del Medio Ambiente Marino del Atlántico Nororiental, cuyo Instrumento de ratificación fue publicado en el BOE de 24 de junio de 1998. Este tratado refundió el contenido del Convenio para la Protección del Medio Ambiente Marino del Atlántico del Nordeste, hecho en París, 22 de septiembre de 1992 y el Convenio para la Prevención de la Contaminación Marina Provocada por Vertidos desde Buques y Aeronaves, firmado en Oslo el 15 de febrero de 1972.
- Convenio para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación y Protocolos anejos, hechos en Barcelona el 16 de febrero de 1976, ratificados por España el 17 de diciembre de 1976 (BOE de 21 de febrero de 1978).
- Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas.
- Real Decreto 1365/2018, de 2 de noviembre, por el que se aprueban las estrategias marinas.
- Real Decreto 79/2019, de 22 de febrero, por el que se regula el informe de compatibilidad y se establecen los criterios de compatibilidad con las estrategias marinas.
- Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo.
- Real Decreto 735/1993, de 14 de mayo, por el que se acuerda la aplicación y se desarrolla la regulación de las tasas por prestaciones de servicios y realización de actividades en materia de dominio público marítimo-terrestre.
- Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora.
- Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación.

- Real Decreto 191/2016, de 6 de mayo, por el que se regula la devolución de ingresos indebidos no tributarios ni aduaneros de la Hacienda Pública estatal.
- Orden PRE/1064/2016, de 29 de junio, por la que se desarrolla parcialmente el Reglamento General de Recaudación, aprobado por Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, en lo relativo al procedimiento de recaudación de recursos no tributarios ni aduaneros de titularidad de la Administración General del Estado a través de entidades colaboradoras.
- Orden de 4 de junio de 1998, del Ministerio de Economía y Hacienda, por la que se regulan determinados aspectos de la gestión recaudatoria de las tasas que constituyen derechos de la Hacienda Pública.
- Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública.

I.4. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL

El ámbito objetivo de la presente fiscalización está constituido por las actuaciones desarrolladas por la AGE para la protección de la costa y el medio marino, contenidas, en su mayor parte, en el programa presupuestario 456D "Actuación en la costa", destinado a la protección de la costa y el medio marino.

El ámbito subjetivo de la fiscalización ha comprendido los organismos y centros directivos de la AGE con competencias en la materia que son, principalmente, la DGCM, dependiente de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente del MITERD, incluyendo las demarcaciones y servicios provinciales de costas dependientes de la anterior. También se han efectuado actuaciones en relación con algunos trámites en los que participan las Delegaciones de Economía y Hacienda en las provincias costeras, ya que estos órganos participan en la tramitación de ingresos gestionados por las referidas demarcaciones y servicios provinciales de costas.

El ámbito temporal de la fiscalización se ha referido al ejercicio de 2019, sin perjuicio de que las comprobaciones se hayan extendido a los procedimientos aplicados en el momento al que estas se han realizado, o a ejercicios anteriores o posteriores, cuando ello ha sido necesario para la consecución de los objetivos de esta fiscalización.

I.5. OBJETIVOS Y ALCANCE

La fiscalización realizada es de carácter operativo y de cumplimiento de acuerdo con lo dispuesto en la norma técnica número 6 de las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, ya que ha tenido por objeto el análisis de los sistemas y procedimientos aplicados por la AGE para la protección de la costa y el medio marino, incluyendo la gestión de los recursos económicos asociados, desde la perspectiva de los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía, y de la sostenibilidad ambiental.

En particular, se han analizado los siguientes aspectos:

- Los planes aprobados por la AGE para la protección del litoral y del medio marino Nacionales (Estrategia de Adaptación frente al Cambio Climático de la Costa Española, Estrategias Marinas, entre otros) al objeto de valorar la idoneidad y racionalidad de objetivos, procedimientos e indicadores, así como el grado de consecución de sus objetivos.

- Las actuaciones realizadas sobre el medio terrestre y marino en el marco de las funciones atribuidas por la normativa de aplicación a los órganos incluidos en el ámbito subjetivo para la protección de la costa y el mar, lo que ha incluido la revisión de los procedimientos de contratación.
- Los procedimientos y sistemas informáticos utilizados en las tareas de la protección de la costa y el mar, así como en la elaboración de las estadísticas y en la gestión de los procedimientos relacionados.
- Los procedimientos aplicados para el control, seguimiento y gestión del DPMT, incluyendo la gestión económica y las aplicaciones informáticas utilizadas a tal fin.

Asimismo, se han abordado las cuestiones relacionadas con las previsiones contenidas tanto en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, como en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en todo aquello que, de conformidad con dicha normativa, pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

El examen ha incluido la aplicación de todas aquellas pruebas y procedimientos de auditoría que se han considerado necesarios sobre los informes, documentos, aplicaciones informáticas y registros contables y extracontables obrantes en los órganos que conforman el ámbito subjetivo de esta fiscalización.

La fiscalización se ha realizado de acuerdo con las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas aprobadas por el Pleno en su sesión de 23 de diciembre de 2013 y modificadas por Acuerdos del Pleno de 29 de octubre de 2015, 24 de noviembre de 2016, 22 de marzo de 2018, 31 de mayo de 2018, 25 de julio de 2019, 28 de noviembre de 2019 y 28 de mayo de 2020.

A su vez, tanto la DGCM del MITERD, como los órganos y entidades del Ministerio de Hacienda a los que se solicitó información (Subsecretaría, Intervención General de la Administración del Estado, Dirección General de Presupuestos y Agencia Estatal de la Administración Tributaria) cumplieron con el deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas establecido en los arts. 7 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas y 30 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, que regula su funcionamiento.

I.6. RENDICIÓN DE CUENTAS

La AGE rindió en plazo sus cuentas anuales correspondientes al ejercicio 2019.

I.7. TRÁMITE DE ALEGACIONES

Conforme a lo dispuesto en el art. 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, los resultados de las actuaciones practicadas en el procedimiento fiscalizador fueron puestos de manifiesto a la Vicepresidenta Tercera y Ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, al Secretario de Estado de Medio Ambiente y a la Directora General de la Costa y el Mar. A su vez, determinados apartados del referido Anteproyecto fueron remitidos para alegaciones a los titulares de la Subsecretaría de ese Ministerio y de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural.

Adicionalmente, los apartados del Anteproyecto que les afectaban fueron puestos de manifiesto a la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, a la Subsecretaría del Ministerio de Hacienda, a la Intervención General de la Administración del Estado y a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria.

Por último, determinados apartados del Anteproyecto de Informe se remitieron para alegaciones a la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible de la Junta de Andalucía y a la Consejería de Turismo, Industria y Comercio del Gobierno de Canarias en la medida en que se contenían observaciones relacionadas con el ejercicio de sus respectivas competencias. En este último caso, también se remitió a la persona que ocupaba el cargo en el periodo fiscalizado.

Se recibieron un total de cinco escritos de alegaciones, todos ellos en tiempo y forma y que se adjuntan a este informe.

A la vista de las alegaciones, este Tribunal ha efectuado las oportunas modificaciones en el texto del informe y ha reflejado en notas a pie de página las consideraciones que se han estimado precisas en algunos casos respecto al contenido de las alegaciones formuladas. No se ha efectuado valoración ni modificación del texto del informe respecto de aquellas alegaciones que constituyen explicaciones o justificaciones sobre los resultados expuestos no fundamentadas en soporte documental o normativo, ni respecto de las alegaciones relativas a medidas puestas en práctica con posterioridad a esta actuación fiscalizadora. En todo caso, con independencia de las consideraciones que se hayan efectuado en las alegaciones recibidas, el resultado definitivo de las actuaciones fiscalizadoras es el expresado en los posteriores apartados de este informe.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

El análisis contenido en el presente informe se estructura como sigue:

1. Análisis del Programa Presupuestario 456D.
2. La protección del litoral.
3. Gestión del DPMT.
4. Actuaciones sobre el medio marino.

Por último, el informe incluye el análisis del cumplimiento de los aspectos de igualdad efectiva de hombres y mujeres y transparencia que han resultado de aplicación.

II.1. PROGRAMA PRESUPUESTARIO 456D “ACTUACIÓN EN LA COSTA”

II.1.1. Objetivos e indicadores

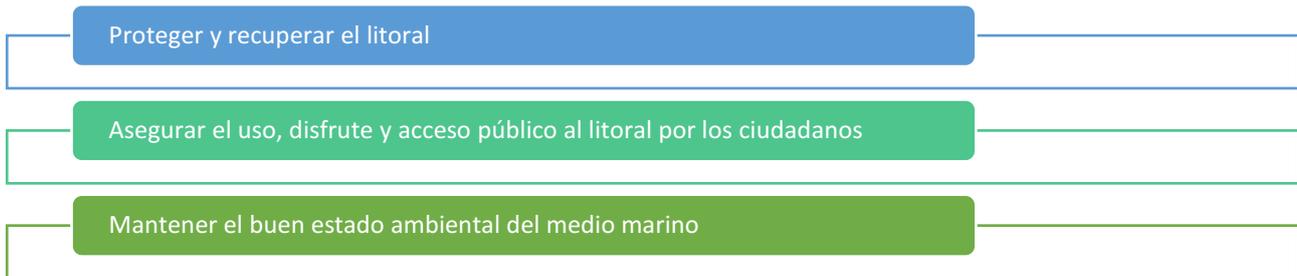
Los Presupuestos Generales del Estado para el año 2018⁹, que fueron prorrogados en 2019, incluían el programa presupuestario 456D “Actuación en la costa”. Este programa, con la codificación actual (456D), ha venido incluyéndose ininterrumpidamente en todas las LPGE aprobadas desde 2006¹⁰.

⁹ En 2019 se ejecutó el presupuesto prorrogado del ejercicio 2018, aprobado por la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018.

¹⁰ Ley 30/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2006.

Con anterioridad a 2006, al menos desde la LPGE para 1996 se han venido recogiendo dotaciones presupuestarias para la protección del litoral para la gestión por la Dirección General de Costas. En consecuencia, las actuaciones de la AGE para la protección del litoral vienen teniendo continuidad con características similares, siendo sus ejes de actuación los siguientes:

GRÁFICO Nº 1
EJES DE ACTUACIÓN DEL PROGRAMA 456D



Fuente: Elaboración propia.

En torno a esos ejes, las acciones que se prevén en el marco de este Programa son, entre otras, las siguientes:

- Diseño y ejecución de Planes de defensa frente al cambio climático.
- Ejecución de proyectos y obras relacionados con esos planes.
- Actuaciones de protección y recuperación del litoral y de los sistemas litorales y marinos.
- Respuesta a eventos extraordinarios.
- Protección de la integridad y accesibilidad al dominio público marítimo-terrestre.
- Protección del medio natural y de la biodiversidad, regeneración y conservación del medio.
- Desarrollo de las EM.
- Puesta en valor del litoral y la adopción de las medidas necesarias para alcanzar o mantener el BEA.

La dotación presupuestaria para el programa presupuestario 456D en el periodo 2018-2020 se refleja en el cuadro siguiente:

CUADRO Nº 1
CRÉDITOS DEFINITIVOS DEL PRESUPUESTO DE GASTOS PROGRAMA 456D
DETALLE POR CAPÍTULO / EJERCICIOS 2018-2020 (VARIACIÓN INTERANUAL)
(euros)

Capítulo Presupuestario	Créditos Definitivos			Variación ejercicio anterior	
	2018	2019	2020	2018-2019	2019-2020
1	25.748.395,00	25.730.920,00	25.621.625,00	- 17.475,00	-109.295,00
6	88.954.265,45	53.014.271,00	54.384.490,00	- 35.939.994,45	1.370.219,00
7	12.025.000,00	0,00	0,00	- 12.025.000,00	0,00
Total General	126.727.660,45	78.745.191,00	80.006.115,00	- 47.982.469,45	1.260.924,00

Fuente: Cuentas anuales de la AGE.

En 2019, el importe de los créditos definitivos fue de 78.745.191 euros, correspondiendo la mayor parte de la dotación presupuestaria, un 67 %, al capítulo 6 (inversiones reales), 53.014.271 euros. La disminución de los créditos del capítulo 6 (inversiones) del ejercicio 2019, con respecto al ejercicio 2018, trae causa de la aplicación de las reglas de la prórroga presupuestaria, en la medida en que, de acuerdo con el art. 38 de la Ley General Presupuestaria (LGP), no se prorrogan las dotaciones asignadas a actuaciones que concluyan en el ejercicio cuyos presupuestos se prorrogan (2018 en lo que respecta a esta fiscalización).

En el cuadro siguiente se recoge, a su vez, el importe de las obligaciones reconocidas de los ejercicios 2018, 2019 y 2020:

CUADRO Nº 2
OBLIGACIONES RECONOCIDAS DEL PRESUPUESTO DE GASTOS PROGRAMA 456D
DETALLE POR CAPÍTULO / EJERCICIOS 2018-2020 (VARIACIÓN INTERANUAL)
(euros)

Capítulo Presupuestario	Obligaciones Reconocidas			Variación ejercicio anterior	
	2018	2019	2020	2018-2019	2019-2020
1	24.099.529,84	24.451.292,06	24.670.684,98	351.762,22	219.392,92
6	65.596.859,41	28.131.531,52	38.535.653,69	- 37.465.327,89	10.404.122,17
7	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total General	89.696.389,25	52.582.823,58	63.206.338,67	- 37.113.565,67	10.623.515,09

Fuente: Cuentas anuales de la AGE.

El grado de ejecución presupuestario del programa 456D, en su conjunto, fue del 67 %. En lo que respecta al capítulo 6, que es el de mayor relevancia desde el punto de vista cuantitativo, su grado de ejecución fue del 53 % de los créditos definitivos (28.131.532 euros). A este respecto, el grado de ejecución del capítulo 6 está condicionado por las normas de ejecución del presupuesto del año 2018 prorrogado, aprobadas por el Consejo de Ministros y referidas en el epígrafe II.1.2.

No obstante, al grado limitado de ejecución del presupuesto ha de añadirse la reducción significativa de los créditos destinados a este programa, particularmente en lo que respecta al capítulo de inversiones. De hecho, en la última década, en el marco de una política restrictiva desde el punto de vista presupuestario, los créditos se han ido reduciendo, lo que contrasta con las existentes en otros periodos. A título ilustrativo, en la LPGE para 2009 se asignaron 297 millones de euros a este programa, lo que implica que en 2018 se asignó una cuantía un 70 % menor.

En lo que respecta a otros aspectos del programa presupuestario, cabe destacar que el programa presupuestario 456D incluido en la LPGE de 2018 carecía de indicadores que permitan efectuar un seguimiento del grado de avance en la consecución de sus objetivos, deficiencia que persistió en los Presupuestos Generales del Estado para 2021¹¹, lo que no se compadece con su carácter finalista¹² y no es compatible con la aplicación del art. 31.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP), lo que evidencia las deficiencias del sistema de objetivos e indicadores de los PGE, cuestión que ya fue puesta de manifiesto en el *Informe de Fiscalización del Sistema de seguimiento de programas en el Área de la Administración Económica del Estado, ejercicio 2017*¹³.

II.1.2. Modificaciones presupuestarias

En el ejercicio fiscalizado, se han identificado circunstancias relevantes en lo que respecta a la gestión y modificación de los créditos del programa 456D, así como a previsiones normativas que se detallan a continuación.

II.1.2.1. GENERACIONES DE CRÉDITO

La disposición adicional primera del RD 735/1993, de 14 de mayo, por el que se acuerda la aplicación y se desarrolla la regulación de las tasas por prestaciones de servicios y realización de actividades en materia de DPMT, señala que “los ingresos derivados de las tasas a que se refiere este Real Decreto generarán crédito en el Programa de Actuaciones en la Costa, del presupuesto del Ministerio de Obras Públicas y Transportes¹⁴, con ocasión de su ingreso efectivo en el Tesoro Público”.

¹¹ Sin embargo, esta circunstancia se ha corregido con posterioridad al periodo fiscalizado en los Presupuestos Generales del Estado para 2022 aprobados por la Ley 22/2021, de 28 de diciembre.

¹² De acuerdo con el Anexo I y el art. 6 de la Orden HFP/614/2017, de 27 de junio, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2018, un programa presupuestario codificado con la letra D (entre la A y L) que “son aquellos a los que se puede asignar objetivos cuantificables e indicadores de ejecución mensurables”.

¹³ Aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas, el 20 de diciembre de 2018.

¹⁴ En ese periodo la DGCM estaba adscrita a ese Ministerio, en el periodo fiscalizado lo estaba al Ministerio para la Transición Ecológica.

A su vez, el referido Reglamento General de Costas, aprobado por el RD 876/2014, de 10 de octubre, recoge en su art. 208.3 que “Los ingresos que se produzcan por los conceptos establecidos en el apartado primero de este art. [multas e indemnizaciones] generarán automáticamente un incremento en el crédito del capítulo presupuestario de inversiones en la costa del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente”.

Dichas disposiciones, sin embargo, no se han aplicado en el periodo fiscalizado ni en ningún otro anterior, ya que no consta que se haya tramitado ninguna generación de crédito motivada por estos preceptos. A este respecto, el art. 53 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, no recoge ni los ingresos por sanciones ni tampoco los de tasas como supuestos que permitan motivar una generación de crédito.

En esa tesitura, el contenido de los referidos preceptos de los RD 735/1993 y 876/2014 tiene escasa virtualidad, en tanto no se modifique la LGP o se les de amparo específico en una norma de rango legal.

Por tanto, en el procedimiento de elaboración del RD 876/2014, de 10 de octubre, ninguno de los órganos intervinientes o informantes en su tramitación pusieron de manifiesto que la previsión del art. 208.3 del RD 876/2014 no era acorde con lo dispuesto en el art. 53 de la LGP, por lo que su contenido, en ausencia de amparo de una norma con rango legal, no puede aplicarse.

II.1.2.2. PRESUPUESTOS PRORROGADOS

A lo largo de todo el ejercicio 2019 se ejecutaron los créditos correspondientes a los Presupuestos Generales del Estado de 2018 (aprobados por la Ley 6/2018, de 3 de julio) prorrogados en aplicación del art. 134 de la Constitución Española y el 38 de la LGP. Si bien se inició la tramitación de un Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2019, dicho proyecto no fue aprobado por las Cortes Generales, por lo que decayó.

El Gobierno, en el marco de sus facultades de dirección de la política económica, dictó las reglas aplicables al periodo de prórroga presupuestaria, con el fin de prevenir que un excesivo grado de ejecución de los créditos prorrogados condicione los presupuestos que se aprobaran por las Cortes Generales¹⁵.

En ese contexto, el Gobierno, mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de 28 de diciembre de 2018, adoptó una serie de criterios de aplicación a la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado de 2018 prorrogados, incluyendo la concreción cuantitativa de los créditos iniciales disponibles y su distribución por secciones a efectos de la ejecución de los créditos prorrogados, entre otras cuestiones.

Además de la adaptación a la estructura ministerial vigente en 2019 y la aplicación del art. 38 de la Ley 47/2003, General Presupuestaria, uno de los objetivos del referido Acuerdo era el de controlar el gasto “con el fin de evitar una elevada ejecución de los créditos antes de la aprobación de los futuros Presupuestos Generales del Estado para 2019”, en el marco, además, de los compromisos de estabilidad presupuestaria de España.

¹⁵ Esta facultad se ha consagrado con posterioridad al periodo fiscalizado con la modificación introducida en el art. 38 de la Ley 47/2003, General Presupuestaria (inclusión del apartado 4) por la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2021.

El referido Acuerdo fue desarrollado por la Orden HAC/101/2019, de 31 de enero, por la que se dictan instrucciones sobre procedimiento y documentación a remitir en desarrollo del Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de diciembre de 2018.

En síntesis, las reglas de aplicación (apartados octavo y noveno del Acuerdo) eran dos:

- Los centros gestores del gasto, una vez alcanzaran un grado de ejecución del 50 % de los créditos iniciales prorrogados, debían recabar autorización de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Hacienda para poder iniciar nuevos expedientes de gasto correspondientes a los capítulos 4, 6, 7 y 8 del presupuesto de gastos.
- Debían facilitar un calendario de gastos previstos de determinadas categorías de expedientes.

Una vez que los centros gestores del gasto alcanzaban un 50 % de ejecución del crédito disponible, a nivel de vinculación, debían recabar la autorización previa, y excepcional, de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos para poder aprobar un gasto. De acuerdo con el procedimiento que se configuró, la Secretaría de Estado debía resolver las solicitudes en el plazo de un mes, entendiéndose desestimadas las solicitudes no contestadas, sin perjuicio de una posible autorización expresa posterior.

En lo que respecta al ámbito objetivo y subjetivo de esta fiscalización, en el último trimestre de 2019, la Secretaría de Estado de Presupuestos denegó la autorización para iniciar dieciséis expedientes de gastos de la DGCM pese a existir crédito presupuestario y no contestó en otros dos casos que decayeron, todo ello en virtud del art. 3 de la citada Orden¹⁶. Adicionalmente, este trámite supuso una dilación significativa en la tramitación, ya que la Secretaría de Estado de Presupuestos resolvió un mes después de recibir la solicitud, lo que afectó a los ocho (de veinticuatro) expedientes que sí recibieron autorización.

A este respecto, las facultades que se otorgaban en la Orden HAC/101/2019 a la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos condicionaron de manera excesiva el ejercicio de las competencias del MITERD en lo que concierne a la ejecución de los créditos del Programa 456D, objeto de esta fiscalización, ya que su actuación quedaba supeditada al criterio de esa Secretaría de Estado. En particular, el ejercicio de la competencia para aprobar gastos en el ámbito de sus dotaciones presupuestarias, que el art. 74 de la Ley 47/2003, General Presupuestaria, atribuye a los ministros, quedaría supeditada al criterio de un órgano de rango jerárquico inferior, la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, lo que limitaba la posibilidad de tramitar expedientes de gasto. En este sentido, la adopción de acuerdos de no disponibilidad de crédito parece una medida más razonable que la atribución a una Secretaría de Estado de una facultad para autorizar la iniciación de expedientes de gasto.

A mayor abundamiento, no se definieron criterios para el ejercicio de esta potestad de autorización de inicio de expedientes de gastos, existiendo únicamente la mención genérica en el Acuerdo a que el “Ministerio de Hacienda tendrá en consideración que el expediente de gasto no conlleve superar en 2019 el nivel de ejecución en 2018 del crédito inicial prorrogado”. Este hecho, motivó que la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos asumiera cierta preeminencia sobre el resto de los órganos de la AGE, al estar sujeto a su criterio la oportunidad o no de propuestas o proyectos de

¹⁶ El 8 de noviembre de 2019 se remiten una propuesta para que se autorice el inicio de 22 expedientes de gastos, de los que el 11 de diciembre (más de un mes después), la Secretaría de Estado de Presupuestos solo autoriza ocho, que corresponden a emergencias. Las restantes catorce no se autorizan por lo que decaen. El 10 de diciembre se remiten dos nuevas solicitudes que no obtuvieron respuesta quedando, por tanto, desestimadas, con arreglo al criterio, ya referido, del art. 3 de la Orden.

gastos de otros órganos no sujetos a relación jerárquica con esa Secretaría de Estado que, además, disponían de crédito adecuado y suficiente en sus dotaciones presupuestarias, aun cuando se tratara de presupuestos prorrogados¹⁷.

Por último, el procedimiento articulado para la remisión de las solicitudes de los centros gestores configurado por la precitada Orden HAC/101/2019, contemplaba el envío por correo electrónico de la solicitud y de la documentación requerida en el Acuerdo, lo que no puede considerarse un cauce seguro y adecuado y de transmisión de comunicaciones de esta naturaleza al no asegurarse la fiabilidad de la información transmitida, recibida o almacenada en soporte electrónico, en la medida en que el correo electrónico no garantiza la integridad, trazabilidad, autenticidad, confidencialidad y no repudio de las remisiones.

II.1.2.3. TRANSFERENCIA DE CRÉDITO PARA LA CONFERENCIA DEL CLIMA

Con ocasión de la celebración de la 25 Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Conferencia de las Partes o COP 25) en diciembre de 2019 en Madrid, en la que España asumió la organización ante la renuncia de Chile, se tramitaron distintas modificaciones de crédito destinadas a financiar los gastos previstos, estimados, inicialmente, en 85 millones de euros. De ellas, cabe destacar la identificada como Expediente 1385-19, mediante la que se articuló una transferencia de crédito que comportó la minoración de 9.419.009 euros de partidas correspondientes a operaciones de capital del programa 456D “Actuación en la Costa” (créditos del capítulo 6 y 7 por importe de 7.242.009 euros y 2.177.000 euros, respectivamente) para financiar parcialmente el incremento del crédito presupuestario 23.04.456M.226.13 destinado a financiar la Conferencia del Clima antes referida.

Sobre este expediente cabe reseñar lo siguiente:

- El acuerdo de modificación de crédito se dictó por la Ministra de Hacienda el 20 de noviembre de 2019, motivado en el apartado ocho del art. 9.1 de Ley 6/2018, de 3 de julio, por la que se aprueban PGE para 2018, prorrogados en 2019¹⁸.
- Cabe destacar que pese a que en la disposición adicional segunda del texto del Real Decreto-ley 15/2019, de 8 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes para la

¹⁷ En el trámite de alegaciones, la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos manifestó que, de acuerdo con el Real Decreto de desarrollo de la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda, le corresponde “dirigir y coordinar las actuaciones relativas a la planificación, programación y presupuestación del sector público estatal, así como realizar el seguimiento del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto respecto de la totalidad del sector público y proponer la adopción de las medidas tendentes a corregir las desviaciones que pudieran producirse”. Sin embargo, este Tribunal no cuestiona la adopción de medidas de contención del gasto público, ni que esa función le corresponda a esa Secretaría de Estado, sino ciertas características del procedimiento que se habilitó en el periodo de prórroga presupuestaria, en la medida en que las atribuciones del MITERD se supeditaron formalmente a la decisión unilateral de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos. Adicionalmente, por lo que respecta al criterio de “no superar en 2019 el nivel de ejecución en 2018 del crédito inicial prorrogado”, debe indicarse que en 2018 se reconocieron obligaciones en el capítulo 6 del programa 456D por importe de 65.596.859 euros, el 73 % del crédito definitivo del capítulo 6. En 2019, por el contrario, computando conjuntamente los expedientes que si fueron autorizados, ocho expedientes por importe de 8.936.000 euros, y los denegados, alguno de ellos correspondiente a ejecución de sentencias judiciales, cuyo importe conjunto sumaba 249.079 euros, no se hubiera superado el nivel de ejecución de 2018 ni en términos porcentuales ni absolutos, ya que el importe total de gasto aprobado, hubiera ascendido a 37.316.611 euros, el 61 % de los créditos iniciales.

¹⁸ Autorizar las transferencias que se realicen en el presupuesto de las entidades referidas en los apartados 1.º, 2.º y 4.º de la letra a) del art. 1 de la presente Ley [la Administración General del Estado entre ellos], desde créditos para operaciones de capital a créditos para operaciones corrientes.

organización en España de la XXV Conferencia de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático se habilitaba al Ministerio de Hacienda para aprobar las modificaciones presupuestarias que procedan para financiar el evento, en ninguno de los documentos que obran en el expediente de modificación de crédito se alude a esta disposición, como tampoco en la motivación de la propuesta o en el literal del acuerdo.

- Por último, es preciso llamar la atención sobre la potestad discrecional otorgada al Ministerio de Hacienda para autorizar la transferencias de crédito de capital a créditos destinados a gastos corrientes contenida en el precitado apartado 8 art. 9.1 de la LPGE para 2018, ya que, en cierto modo, supone una excepción general, al no estar constreñida a créditos específicos o determinados y conlleva un riesgo cierto de que la prohibición de transferir créditos de capital a corrientes, regulada en el art. 52.1 a) de la LGP, quede desvirtuada al otorgar, como en este caso, la facultad de minorar discrecionalmente los créditos destinados a inversión directa en protección del medio natural, como es el caso del programa 456D para destinarlos a gastos corrientes en bienes y servicios, lo que parece contradictorio con el principio de no minorar los créditos para gastos de inversión para incrementar gasto corriente.

II.1.3. El Programa presupuestario 456D y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionados con el ámbito objetivo del programa 456D

El ámbito objetivo al que extiende su intervención el programa 456D se enmarca, parcialmente, con el contenido del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 14: “Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible”. También contribuye, conjuntamente con otras muchas acciones al Objetivo 13: “Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos”. Este último, el ODS 13, consta de tres metas y dos submetas, como se aprecia en el cuadro siguiente:

CUADRO Nº 3 **METAS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE OBJETIVO 13: ADOPTAR MEDIDAS URGENTES PARA COMBATIR EL CAMBIO CLIMÁTICO Y SUS EFECTOS (ODS 13)**

META	DESCRIPCIÓN
Meta 13.1	Fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países.
Meta 13.2	Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales.
Meta 13.3	Mejorar la educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional respecto de la mitigación del cambio climático, la adaptación a él, la reducción de sus efectos y la alerta temprana.
Meta 13.a	Cumplir el compromiso de los países desarrollados que son partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de lograr para el año 2020 el objetivo de movilizar conjuntamente 100.000 millones de dólares anuales procedentes de todas las fuentes a fin de atender las necesidades de los países en desarrollo respecto de la adopción de medidas concretas de mitigación y la transparencia de su aplicación, y poner en pleno funcionamiento el Fondo Verde para el Clima capitalizándolo lo antes posible.
Meta 13.b	Promover mecanismos para aumentar la capacidad para la planificación y gestión eficaces en relación con el cambio climático en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, haciendo particular hincapié en las mujeres, los jóvenes y las comunidades locales y marginadas.

Fuente: Elaboración propia.

En particular la EACCE se incardina dentro de las acciones destinadas a lograr avances en las metas 13.1 y 13.2.

Por su parte, la implementación de las EM, a las que se aludirá en el subapartado II.4 contribuye al ODS: 14: “Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible”. En este sentido, el ODS 14 se estructura en siete metas, como se muestra en el cuadro siguiente:

CUADRO Nº 4
METAS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE 14:
CONSERVAR Y UTILIZAR SOSTENIBLEMENTE LOS OCÉANOS, LOS MARES Y LOS
RECURSOS MARINOS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

META	DESCRIPCIÓN
Meta 14.1	De aquí a 2025, prevenir y reducir significativamente la contaminación marina de todo tipo, en particular la producida por actividades realizadas en tierra, incluidos los detritos marinos y la polución por nutrientes.
Meta 14.2	De aquí a 2020, gestionar y proteger sosteniblemente los ecosistemas marinos y costeros para evitar efectos adversos importantes, incluso fortaleciendo su resiliencia, y adoptar medidas para restaurarlos a fin de restablecer la salud y la productividad de los océanos.
Meta 14.3	Minimizar y abordar los efectos de la acidificación de los océanos, incluso mediante una mayor cooperación científica a todos los niveles.
Meta 14.5	De aquí a 2020, conservar al menos el 10 % de las zonas costeras y marinas, de conformidad con las leyes nacionales y el derecho internacional y sobre la base de la mejor información científica disponible.
Meta 14.a	Aumentar los conocimientos científicos, desarrollar la capacidad de investigación y transferir tecnología marina, teniendo en cuenta los Criterios y Directrices para la Transferencia de Tecnología Marina de la Comisión Oceanográfica Intergubernamental, a fin de mejorar la salud de los océanos y potenciar la contribución de la biodiversidad marina al desarrollo de los países en desarrollo, en particular los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países menos adelantados.
Meta 14.c	Mejorar la conservación y el uso sostenible de los océanos y sus recursos aplicando el derecho internacional reflejado en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que constituye el marco jurídico para la conservación y la utilización sostenible de los océanos y sus recursos.

Fuente: INEbase, Indicadores de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

El seguimiento de los ODS se fundamenta en indicadores, definidos con el fin de medir el grado de avance en su implementación.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha estructurado¹⁹ los indicadores en tres categorías, de acuerdo con su desarrollo metodológico y la disponibilidad de los datos, como se ilustra a continuación:

- Nivel I: la metodología y las normas están disponibles y los datos se producen periódicamente por los países.
- Nivel II: la metodología y las normas están disponibles, pero los datos no se producen periódicamente por los países.
- Nivel III²⁰: no se dispone de metodología o normas establecidas.

A este respecto, a continuación se muestra el grado de desarrollo de los indicadores que afectan al ODS 13:

CUADRO N° 5
INDICADORES ODS 13
(CLASIFICACIÓN NIVEL DE DESARROLLO DE LOS INDICADORES Y
DISPONIBILIDAD EN INE-BASE)

INDICADOR	DESCRIPCIÓN	CLASIFICACIÓN "TIER"	DISPONIBILIDAD INE
13.1.1	Número de muertos, desaparecidos, heridos, reubicados o evacuados debido a desastres por cada 100.000 personas.	Nivel I	Disponible
13.1.2	Número de países con estrategias nacionales de reducción del riesgo de desastres en consonancia con el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.	Nivel II	Explorando fuentes de datos
13.2.1	Número de países con contribuciones determinadas de ámbito nacional, estrategias a largo plazo y planes y estrategias nacionales de adaptación y estrategias indicadas en comunicaciones sobre la adaptación y comunicaciones nacionales.	Nivel II	Explorando fuentes de datos
13.2.2	Emisiones totales de gases de efecto invernadero por año.	Nivel I	Disponible
13.3.1	Grado en que i) la educación para la ciudadanía mundial y ii) la educación para el desarrollo sostenible se incorpora en a) las políticas nacionales de educación, b) los planes de estudio, c) la formación del profesorado y d) la evaluación de los estudiantes.	Nivel II	Explorando fuentes de datos
13.a.1	Suma en dólares de los Estados Unidos movilizada por año a partir de 2020 como parte del compromiso de los 100.000 millones de dólares.	Nivel II	Explorando fuentes de datos

¹⁹ (Tier Classification for Global SDG Indicators, de 29 de marzo 2021 (https://unstats.un.org/sdgs/files/Tier%20Classification%20of%20SDG%20Indicators_29%20Mar%202021_web.pdf)).

²⁰ Dado que la metodología para los indicadores del nivel III está todavía en fase de desarrollo, los sistemas estadísticos nacionales no estarán obligados a proporcionar datos para esos indicadores, hasta que se hayan definido la metodología y el mecanismo de recopilación pertinentes.

INDICADOR	DESCRIPCIÓN	CLASIFICACIÓN "TIER"	DISPONIBILIDAD INE
13.b.1	Número de países menos adelantados y pequeños Estados insulares en desarrollo con contribuciones determinadas de ámbito nacional, estrategias a largo plazo y planes, estrategias nacionales de adaptación y estrategias indicadas en comunicaciones sobre la adaptación y comunicaciones nacionales.	Nivel II	Explorando fuentes de datos

Fuente: Elaboración propia.

Como puede apreciarse, la situación nacional en lo que se refiere al cálculo de los indicadores es coherente con el contexto internacional, aunque, en cierto modo, transcurridos varios años desde la adopción de los ODS, se aprecia que el grado de avance del desarrollo metodológico es limitado en relación con este ODS 13.

Po lo que respecta al ODS 14, hay tres (14.4, 14.6 y 14.7, así como la 14.b) que no son objeto de esta fiscalización, al referirse a la política pesquera, recogándose a continuación solamente los que guardan relación con el programa 456D:

CUADRO N° 6
INDICADORES ODS 14
(CLASIFICACIÓN NIVEL DE DESARROLLO DE LOS INDICADORES Y
DISPONIBILIDAD EN INE-BASE)

INDICADOR	DESCRIPCIÓN	CLASIFICACIÓN "TIER"	DISPONIBILIDAD INE
14.1.1	Índice de eutrofización Costero (ICEP) y densidad de desechos plásticos flotantes.	Nivel II	Explorando fuentes de datos
14.2.1	Número de países que aplican enfoques basados en los ecosistemas para gestionar las zonas marinas.	Nivel II	Explorando fuentes de datos
14.3.1	Acidez media del mar (pH) medida en un conjunto convenido de estaciones de muestreo representativas.	Nivel II	Explorando fuentes de datos
14.5.1	Cobertura de las zonas protegidas en relación con las zonas marinas.	Nivel I	Disponible
14.a.1	Proporción del presupuesto total de investigación asignada a la investigación en el campo de la tecnología marina.	Nivel II	Explorando fuentes de datos
14.b.1	Grado de aplicación de un marco jurídico, reglamentario, normativo o institucional que reconozca y proteja los derechos de acceso de la pesca en pequeña escala.	Nivel I	Explorando fuentes de datos

INDICADOR	DESCRIPCIÓN	CLASIFICACIÓN "TIER"	DISPONIBILIDAD INE
14.c.1	Número de países que, mediante marcos jurídicos, normativos e institucionales, avanzan en la ratificación, la aceptación y la implementación de los instrumentos relacionados con los océanos que aplican el derecho internacional reflejado en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar para la conservación y el uso sostenible de los océanos y sus recursos.	Nivel II	Explorando fuentes de datos

Fuente: Clasificación "Tier" relativa a los ODS de 29 de marzo 2021 (Tier Classification for Global SDG Indicators), INE: Indicadores de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Indicadores de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible - Objetivo 14. Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible (ine.es).

Partiendo de los datos observados en la tabla se identifican indicadores que según la clasificación de la ONU tienen un nivel de I pero que aun así no están todavía disponibles en el INE y su estado es el de explorando fuentes de datos. Es el caso de los indicadores 14.6.1, 14.7.1 y 14.b.1, que no están comprendidos en el ámbito objetivo y subjetivo de esta fiscalización.

Por tanto, tan solo figuran en el INE dos indicadores como disponibles (14.4.1 y 14.5.1). El resto se marcan en fase de exploración de datos, aunque estén clasificados como de nivel I. Al margen de los indicadores que se refieren a la pesca, solo hay un indicador con datos disponibles: la cobertura de las zonas protegidas en relación con las zonas marinas (14.5.1).

Por último, la definición general de los ODS y, en particular del ODS 14, da lugar a que no exista ninguna referencia específica a los objetivos en relación con los ecosistemas del litoral. Esto es, como puede apreciarse en el cuadro los indicadores definidos ("cobertura de zonas protegidas", "índice de eutrofización", entre otros) no aluden a las playas o al litoral en concreto.

Información presupuestaria relacionada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Con posterioridad al periodo fiscalizado, se ha agregado a la documentación que acompaña a los PGE información sobre los ODS.

Así, la Orden HAC/20/2020, de 20 de enero, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2020 incorporó como novedad, la previsión de que produjera identificación de cómo contribuyen los presupuestos públicos de cada departamento ministerial a la gestión orientada a los ODS. Esta cuestión no afectó a la gestión en el periodo fiscalizado, ya que en 2019 se ejecutaron los créditos prorrogados de la LPGE de 2018 que no hacían referencia a esta cuestión. Por otra parte, el proyecto de la LPGE decayó por lo que esta novedad adoptó sustantividad en la Orden HAC/641/2020, de 14 de julio, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2021, que incorporaron en las instrucciones para la preparación de la LPGE 2021 entre sus tres ejes transversales de análisis y presentación la orientación a los ODS.

Como consecuencia de ello los PGE incorporaron, como novedad, un Informe que acompaña a la "serie azul de los PGE" acerca del "alineamiento con los ODS incluidos en la Agenda 2030 Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas", de acuerdo con el Plan de Acción aprobado por el Consejo de Ministros de 29 de junio de 2018. El objetivo fue la identificación de la contribución del presupuesto de cada departamento ministerial a la implementación de los ODS, de tal suerte que

la propia elaboración de ese informe constituye “una medida transformadora” incluida en dicho Plan de Acción.

A este respecto, de acuerdo con la información que incluye el precitado informe, el programa 456D aparece mencionado en las acciones del ODS 13 “Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos, en particular” y en el ODS 14 “Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible”.

El informe menciona actuaciones incluidas en el programa 456D de manera genérica²¹ conjuntamente con las varias decenas de medidas de varios ministerios, agrupadas bajo la política “infraestructuras y ecosistemas resilientes” que se ha incluido como una de las políticas que contribuye a la implementación los ODS 13 y 14. Además se agrega un cálculo del “esfuerzo presupuestario”, sin embargo, las medidas no se vinculan a ninguna de las metas en las que se estructuran los ODS 13 y 14.

No obstante, al margen de las estimaciones de “esfuerzo presupuestario”, que no aparecen desglosadas, esta información es meramente descriptiva, sin ningún indicador o cuantificador o análisis ni tampoco mención del grado de avance o cumplimiento, ya que no puede desconocerse que la Resolución 71/313 de la Asamblea General de Naciones Unidas determinó que los datos de los sistemas estadísticos nacionales constituyen la base necesaria para el marco de indicadores mundiales, de tal suerte que las oficinas nacionales de estadística (el Instituto Nacional de Estadística) operan como coordinadores de los datos de seguimiento de los logros en relación con la Agenda 2030.

Por tanto, es una información suplementaria, con un grado de detalle limitado, pero que carece de contenido analítico o para la gestión.

II.2. PROTECCIÓN DEL LITORAL

El litoral español es un ecosistema dinámico que está en permanente proceso de remodelación por la acción del oleaje, las mareas, las avenidas de los ríos, el viento o las precipitaciones modelando un paisaje de gran belleza que alberga distintos ecosistemas de transición, siendo las playas, los estuarios y las plataformas intermareales rocosas los más representativos de nuestras costas.

Existen numerosos espacios dotados de una gran riqueza ecológica y natural: humedales costeros, campos dunares, playas, acantilados rocosos sin olvidar los ecosistemas submarinos, tanto los situados en la plataforma continental como los que se sitúan en aguas más profundas.

Los espacios costeros, particularmente en las zonas de interés turístico, han sido objeto de una gran presión y, en muchos casos, de una profunda transformación. A este respecto, las zonas costeras se caracterizan por una alta densidad de población, al estar en ocasiones el medio urbano integrado en el litoral, así como por una actividad económica muy dinámica, con una significativa relevancia de las infraestructuras del transporte, ya sean puertos, líneas férreas o carreteras.

²¹ Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la Costa Española, actuaciones de protección del DPMT, obras en el litoral entre otras.

El indudable valor ecológico de estos ecosistemas ha motivado distintos tipos de actuaciones por parte de las Administraciones Públicas con competencias en la materia:

- Adopción de figuras de protección de estos ecosistemas, cuya denominación y alcance viene determinado por la norma de aplicación (estatal, autonómica o ambas): Parques Nacionales, Parques Naturales, Zonas de Especial Protección de Aves, Reservas Naturales, entre otras.
- Configuración de áreas como zonas de dominio público.
- Aprobación de instrumentos de planificación, contemplando una serie de objetivos y actuaciones de carácter transversal para promover la protección o restauración del medio natural.
- Inversión de recursos para la protección o restauración de espacios naturales, generalmente en el marco de instrumentos de planificación.

En la actualidad, ninguna actuación orientada a proteger o intervenir sobre el medio natural puede desconocer el fenómeno del cambio climático, como se ha adelantado en el subapartado 1.2 de Antecedentes. En el marco del medio natural marítimo y costero, el impacto del cambio climático es particularmente intenso, puesto que el incremento de la temperatura media y sus efectos, incremento del nivel del mar, alteraciones en los fenómenos meteorológicos y en las condiciones del mar (corrientes, salinidad, entre otros) inciden de manera directa en este medio.

En relación con la acción protectora del MITERD sobre el litoral y la costa, cabe destacar que la misma se estructuraba en el periodo fiscalizado a través de los siguientes instrumentos de planificación, todos ellos enmarcados en la respuesta al fenómeno del cambio climático:

- Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC), encontrándose vigente en el periodo fiscalizado el Plan 2006-2020 (al tiempo de finalizar los trabajos de fiscalización, junio de 2021, había sido sustituido por el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático para el periodo 2021-2030).
- Estrategia de Adaptación de la Costa Española al Cambio Climático (EACC), aprobada en julio de 2017 por la DGCM (en aquel momento, Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y el Mar), que supone el desarrollo del Plan Nacional al ámbito del litoral.

II.2.1. Instrumentos de planificación de la actuación de la Administración General del Estado: la Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la Costa Española

La EACCE se incardina en el PNACC, que fue aprobado por el Consejo de Ministros en sesión de 6 de octubre de 2006, a propuesta de la Oficina Española de Cambio Climático. El PNACC es un marco de referencia para la coordinación entre las Administraciones Públicas en las actividades de evaluación de impactos, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en España²² y se estructura en programas de trabajo, que desarrollan las actuaciones previstas por temas y por periodos temporales parciales.

²² El Tribunal de Cuentas, el 24 de junio de 2021, aprobó el *Informe de fiscalización de las actuaciones desarrolladas por el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente y por el Ministerio para la Transición Ecológica en relación con el cambio climático, ejercicio 2018* en el que se analiza en detalle, entre otros aspectos, el PNACC.

El PNACC, en su tercer programa de trabajo, de 2014, identificó entre sus cuatro líneas prioritarias la evaluación del impacto del cambio climático en las zonas costeras. A ello, es preciso añadir la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de modificación de la LC, que, en su disposición adicional octava, instaba al entonces Ministerio de Agricultura, Medio Rural y Medio Marino (MAGRAMA) (hoy MITERD) a elaborar una estrategia para la adaptación de la costa a los efectos del cambio climático en el plazo de dos años desde la aprobación de la Ley.

En ese contexto se elaboró la EACCE, cuyo texto final es de diciembre de 2016 y que fue aprobada por la DGCM (en aquel momento, Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y el Mar) en julio de 2017, incumpliendo el plazo de dos años fijado en la Ley 2/2013, antes referido.

II.2.1.1. LA ESTRATEGIA DE ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO DE LA COSTA ESPAÑOLA

La EACCE comprende tres grandes secciones: “Diagnóstico de la situación actual”, “Objetivos específicos, directrices generales y medidas” e “Implementación y seguimiento”. El documento se estructura partiendo de este esquema y agrupando, a efectos del análisis, las referencias al diagnóstico de la situación actual del litoral y la costa española en relación con el cambio climático.

Objetivos

La EACCE señala que su meta es “afrontar con garantías la lucha contra los efectos del cambio climático en el litoral” y se marca dos objetivos principales:

- Incrementar la resiliencia²³ de la costa española al cambio climático y a la variabilidad climática.
- Integrar la adaptación al cambio climático en la planificación y gestión de la costa española.

Dichos propósitos han sido reproducidos y, en consecuencia, elevados de rango, en el literal del art. 20 de la reciente Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, que fue aprobada con posterioridad al periodo fiscalizado.

Los dos objetivos principales de la EACCE se desarrollan en seis objetivos específicos, enunciados a continuación:

1. Diagnóstico.
2. Participación.
3. Capacitación y Concienciación.
4. Medidas de Adaptación y Coordinación.
5. Seguimiento y Evaluación.
6. Investigación.

²³ Capacidad de los sistemas sociales, económicos y naturales de hacer frente a un evento, tendencia o perturbación, respondiendo o reorganizándose de manera que se mantengan sus funciones esenciales, identidad y estructura, manteniendo también su capacidad de adaptarse, aprender y transformarse (IPCC, 2014).

Cada uno de los objetivos se desglosaba en objetivos específicos, que se incluyen en el anexo 2 de este Informe.

Diagnóstico de la situación de la costa española frente al cambio climático

La EACCE dedica su primera parte a una descripción del litoral y la costa española y sus zonas, las figuras de protección, las zonas protegidas y los instrumentos de planificación que afectan al litoral y la costa. Además, dedica un apartado al análisis del cambio climático, proyecciones y estimación de su efecto.

A su vez, el diagnóstico de la situación de la costa española se configura, como el primer objetivo de la EACCE, fijando la EACCE cuatro aspectos a los que dar respuesta:

- D1. Establecer una metodología, común y consensuada por expertos, de la definición, configuración y representación de la costa, del análisis y evaluación de los impactos y de la vulnerabilidad frente al cambio climático y los eventos extremos en la costa española, para identificar los riesgos y consecuencias negativas asociadas.
- D2. Elaborar diagnósticos periódicos de la vulnerabilidad y los riesgos en las costas españolas frente al cambio climático aplicando la metodología anterior de una manera coordinada, homogénea e integrada que permitan reducir las incertidumbres.
- D3. Identificar, caracterizar y describir las zonas más vulnerables de la costa española distinguiendo las distintas unidades de gestión que forman parte de los sistemas naturales y los sistemas y sectores socioeconómicos principales.
- D4. Sentar las bases metodológicas para la ayuda a la planificación y toma de decisiones en un marco de incertidumbre.

La EACCE, no obstante, reconocía que, en julio de 2017, no existía “una metodología establecida y definida para una evaluación integral de alta resolución para toda la costa española” y que los diagnósticos y análisis están condicionados por la calidad de las bases de datos. Esa carencia dificultaba la valoración de la incertidumbre y la priorización de las actuaciones de adaptación al cambio climático a promover en la costa.

La DGCM, para responder a esta cuestión y así llevar a cabo una evaluación de los impactos asociados al cambio climático y cumplir con la EACCE, encargó el 12 de diciembre de 2018 (año y medio después de la aprobación de la EACCE) al Instituto de Hidráulica Ambiental de la Universidad de Cantabria (IHC) la realización de un trabajo técnico con tres objetivos principales²⁴.

- Realizar proyecciones de cambio climático de oleaje, marea meteorológica, nivel del mar y temperatura superficial del mar a lo largo de toda la costa española, que sirvan para alimentar modelos de impacto del cambio climático, analizando aspectos tales como oleaje, nivel del mar asociado a la marea meteorológica, aumento del nivel medio del mar y temperatura superficial del mar.
- Elaborar una metodología, que contenga parámetros de probabilidad, para la estimación de los impactos del cambio climático en la costa teniendo en cuenta todos los agentes implicados; con metodologías avanzadas para evaluar el efecto del cambio climático en la costa, atendiendo a factores tales como las inundaciones, la erosión y las obras de protección de la costa.

²⁴https://www.miteco.gob.es/es/costas/temas/proteccion-costa/tarea_1_tarea_3_pima_adapta_mapama_digitalweb-comprimido_tcm30-523732.pdf.

- Analizar la información desarrollada para incorporar los efectos del cambio climático en relación con el contenido de la Directiva de Evaluación y Gestión de los Riesgos de Inundación (Directiva 2007/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007).

Con la entrega de los resultados del trabajo realizado por el IHC denominado “Metodología y bases de datos para la proyección de impactos de cambio climático a lo largo de la costa española”, de noviembre de 2020, se avanza, no obstante, en la mitigación de esta debilidad.

En suma, las proyecciones sobre el cambio climático y su potencial alcance de que dispone la DGCM se fundamentan en múltiples fuentes, entre las que cabe destacar dos:

- Los estudios del IPCC, que en 2014 presentó su Quinto Informe de Evaluación (AR5), habiendo incluido en su Grupo de Trabajo II un capítulo específico sobre impactos, vulnerabilidad y adaptación en zonas costeras y zonas bajas. Son estudios de ámbito global y precisan de otros estudios de ámbito más detallado.
- Estudios sufragados por el propio MITERD, entre los que destacan, los efectuados por el IHC, de noviembre de 2020, ya referido, y su antecedente de julio de 2019²⁵, así como los realizados por el Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (CEDEX)²⁶ que entre 2013 y 2019 había elaborado cinco “Estudios de dinámica litoral, defensa y propuestas de mejoras en las playas con problemas erosivos, considerando los efectos del cambio climático”, que constituyen los planes o estrategias de la DGCM para un ámbito concreto del litoral (que se analizarán en el subepígrafe II.2.2).

En esos documentos se identifica la dinámica del cambio climático, sus causas, efectos y los riesgos que conlleva, en particular sobre el litoral y el medio marino.

A este respecto, los estudios sobre el cambio climático se fundamentan en modelos matemáticos que estiman los incrementos de temperatura previstos a partir de escenarios futuros que se calculan a partir de las “sendas representativas de evolución (incremento) de la concentración de gases de efecto invernadero” (RCP). Dos de los escenarios cuyas predicciones se usan con mayor frecuencia son el RCP 4.5, más conservador y el RCP 8.5 que estima un incremento mayor de la concentración de gases de efecto invernadero.

En relación con esta cuestión es preciso referir que el vínculo entre el incremento de la temperatura media del planeta y el del nivel medio del mar se produce como consecuencia de los procesos siguientes:

- Cambios en las corrientes marinas y su densidad (a su vez, en la temperatura y salinidad de las masas de agua).
- Anomalías en la presión atmosférica.
- Intercambio de las masas hielo y agua entre la tierra y el océano.
- Cambios en el aporte de agua dulce al océano (causando cambios en la temperatura y salinidad de las masas de agua).

²⁵ “Elaboración de la metodología y bases de datos para la proyección de impactos de cambio climático a lo largo de la costa española: proyecciones de alta resolución”.

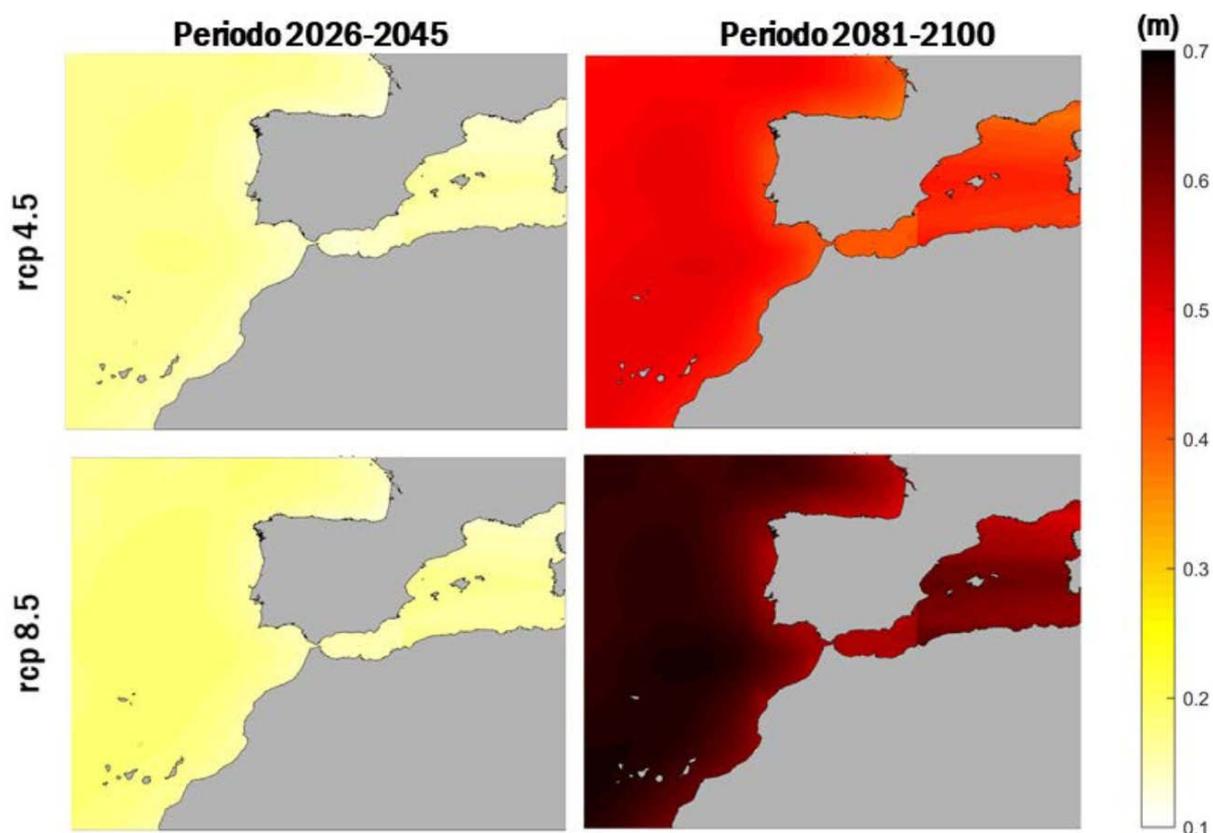
²⁶ El Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas es un organismo autónomo dedicado a efectuar trabajos y estudios de ingeniería civil, la edificación y medio ambiente, adscrito al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

- Cambios en el campo de la gravedad y movimientos verticales del suelo oceánico asociado con la deformación visco-elástica (dinámicas tectónicas o volcánicas).
- Procesos antropogénicos que influyen en la cantidad de agua almacenada (subterránea, en lagos u otros reservorios), alterando el ciclo hidrológico.

De acuerdo con los estudios publicados (en este caso, los del IHC ya mencionados) los procesos más relevantes para estimar cambios en el nivel medio del mar son la captación de calor y expansión térmica del océano, la contribución de los glaciares por su deshielo y las dinámicas de las masas de hielo asociadas a Groenlandia y Antártida (reducción y deshielo).

Los resultados de las proyecciones climáticas de nivel medio del mar muestran un aumento a corto plazo (periodo 2026-2045) de entre 0,13-0,17 metros del mar en las costas españolas, para ambos escenarios climáticos (RCP 4,5 y RCP 8,5), como ilustra el gráfico siguiente:

GRÁFICO N° 2
ESTIMACIONES DEL INCREMENTO DEL NIVEL MEDIO DEL MAR (DOCUMENTO IHC)²⁷



Fuente: Figura 31 del documento del IHC del "Elaboración de la metodología y bases de datos para la proyección de impactos de cambio climático a lo largo de la costa española: proyecciones de alta resolución".

²⁷ El gráfico muestra el aumento en el nivel medio del mar para los dos escenarios de la senda de concentración de gases de efecto invernadero (RCP) y periodos analizados. Los cambios se expresan respecto al valor medio del nivel del mar en el periodo de control 1986-2005.

Asimismo, de entre las conclusiones recogidas en la EACCE²⁸, en las que se contemplan diversos escenarios y proyecciones (basados en el modelo RCP), se extraen un análisis de los impactos potenciales, sintetizadas a continuación, que especifican los riesgos específicos ocasionados por el incremento de la temperatura media del planeta y que afectarán al litoral y al medio marino de nuestro país:

- Los sistemas costeros y, en especial, las zonas bajas como el Delta del Ebro, desembocaduras de los ríos y estuarios y marismas, experimentarán impactos adversos como la inundación costera y la erosión debido a la subida del nivel del mar y cambios en la dirección e intensidad del oleaje.
- Las playas, dunas y acantilados, actualmente en erosión, continuarán erosionándose debido al ascenso del nivel del mar y, en menor medida, por aumento en la intensidad del oleaje o cambios de dirección del mismo. Para cualquier escenario de aumento del nivel medio del mar, los mayores aumentos en porcentaje en la cota de inundación de las playas se producirán en la cuenca Mediterránea siendo, en términos absolutos, mayor la cota de inundación en las costas cantábrico-atlántica y canaria. Los modelos prevén que en 2040 las playas de la cornisa cantábrico-atlántica y norte de las Canarias experimentarán retrocesos medios cercanos a los 3 m, 2 m en el Golfo de Cádiz y valores medios entre 1 y 2 m en el resto de las fachadas, en el escenario más conservador, ya que el Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático en sus últimos estudios estima que el incremento del nivel del mar será significativamente mayor.
- Se producirá un retroceso de la costa como consecuencia de la inundación lenta por aumento del nivel del mar, variable según las zonas y escenarios analizados, con la consiguiente afectación del entorno socioeconómico.
- Otra consecuencia será la pérdida de praderas de posidonia oceánica, ecosistema emblemático del Mar Mediterráneo, así como el desplazamiento de algunas especies, la pérdida de humedales y la pérdida de servicios ecosistémicos. A su vez, se prevén cambios en la salinidad e incremento de las intrusiones salinas en las zonas costeras, lo que afecta a ecosistemas de gran valor como marismas, humedales, entre otros.
- Los puertos sufrirán alteraciones en sus condiciones de operatividad. El aumento del nivel del mar producirá una reducción general en el número de horas disponibles para realizar las operaciones en todos los puertos de España. En cuanto a la fiabilidad de las estructuras, el aumento del nivel del mar reducirá la fiabilidad de la mayor parte de las obras marítimas de los puertos de España, siendo este efecto contrarrestado en algunos casos (Mediterráneo principalmente) por los cambios del oleaje.
- Finalmente, se afirma que los impactos y consecuencias producidas por el cambio climático en cualquiera de los escenarios considerados pueden reducirse mediante la introducción de medidas de adaptación.

La EACCE incorpora, además, una cuantificación del impacto potencial de ese incremento del nivel del mar en el Producto Interior Bruto de la economía, que no es homogéneo por zonas, y que es especialmente acusado en zonas donde se producirá un mayor aumento del nivel del mar (ejemplo,

²⁸ Provenientes del proyecto "C3E" (Cambio Climático en la Costa Española), finalizado en 2014 y que fue elaborado por el IHC por encargo de la DGCM, entonces denominada Dirección General para la Sostenibilidad de la Costa y el Mar.

provincia de Pontevedra) o donde el litoral no tiene capacidad de adaptación al estar integrado en núcleos urbanos o con una alta densidad de infraestructuras (verbigracia Vizcaya).

Aun así, la propia EACCE reconoce que se precisan más estudios para desarrollar modelos más completos y detallados sobre el potencial impacto del cambio climático y, en lo que respecta a las zonas litorales, las proyecciones de incremento del nivel del mar, y que dichos estudios precisan una actualización periódica.

Medidas contenidas en la Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la Costa Española

La EACCE estructura las medidas propuestas en cuatro categorías:

- Protección. Son medidas cuya finalidad es la protección de la costa y los bienes que existen en ella de los efectos del cambio climático. Por ejemplo, creando escolleras o playas artificiales.
- Acomodación. Son medidas que suponen la adaptación a los efectos del cambio climático. Por ejemplo, creando superficies inundables delante de las zonas ya habitadas para evitar que el agua llegue hasta donde se ubican casas y negocios.
- Retroceso. Son medidas que recogen la reubicación de las instalaciones que se verían afectadas por los efectos del cambio climático.
- Otras medidas: Medidas de carácter transversal para integrar la adaptación de la costa española al cambio climático y que incluyen actuaciones de capacitación, concienciación, integración y coordinación.

A su vez, la EACCE contempla un listado de actuaciones que se incardinan en una o varias de las categorías de medidas. A este respecto, las actuaciones previstas en la EACCE se estructuran, en líneas generales, en los siguientes bloques:

- Recuperación de espacios degradados.
- Aumento de la resiliencia de la costa española frente a los efectos del Cambio Climático con actuaciones de lucha contra la erosión y de fortalecimiento del litoral.
- Protección y recuperación de ecosistemas litorales.
- Mejora de la accesibilidad ordenada y correcta al dominio público marítimo terrestre.
- Recuperación del dominio público marítimo terrestre indebida o inadecuadamente ocupado.
- Redacción y ejecución de soluciones basadas en la naturaleza.
- Delimitación del dominio público marítimo terrestre.
- Integración del cambio climático sobre la costa en la actividad económica y de las Administraciones Públicas.

A título ilustrativo, la EACCE propone como actuaciones concretas, entre otras que pueden mencionarse, y a título ilustrativo: medidas de diagnóstico, regeneración de playas y sistemas dunares y realineación de estructuras existentes en la línea de costa. Cabe señalar que las

medidas de diagnóstico, monitorización e introducción de sistemas de alerta temprana se consideran actuaciones tanto de protección, como de acomodación y retroceso. Las medidas que implican la realización de obras directas sobre el terreno se analizan en el epígrafe II.2.2 siguiente.

Por otra parte, la EACCE incorpora, además de las actuaciones directas sobre el terreno o de estudios, otras de diferente naturaleza, generalmente de carácter transversal, destinadas a la concienciación, divulgación, capacitación, participación, adaptación y coordinación en relación con el impacto del cambio climático en la costa y la necesidad de adoptar medidas al respecto.

En relación con las medidas propuestas de carácter transversal, y sus objetivos asociados, cabe concluir que, en primer lugar, la EACCE carece de indicadores y de magnitudes para efectuar tareas de seguimiento, lo que dificulta que la propia DGCM pueda valorar el grado de avance y consecución de sus objetivos, como se reiterará más adelante, al referir el ámbito temporal, desarrollo y seguimiento de la EACCE.

En segundo lugar, la definición de los objetivos específicos y las medidas es muy genérica en lo que respecta a las cuestiones que no se refieren a diagnóstico y evaluación del efecto del cambio climático sobre la costa y el litoral y las intervenciones sobre el terreno, lo que dificulta la implementación de acciones concretas²⁹.

A su vez, la naturaleza jurídica y el limitado rango jerárquico de la EACCE, aprobado por Resolución de una Dirección General, impide que pueda incidir en aspectos regulados por disposiciones de rango superior, lo que afecta particularmente a las medidas de “adaptación y coordinación”, que ven circunscrito su impacto a los informes preceptivos a emitir por la DGCM sobre planes o propuestas de otras Administraciones³⁰. Así, actuaciones tales como “promover la solidaridad interterritorial para apoyar las necesarias adaptaciones en las costas españolas” o la “adopción de medidas de adaptación en los sistemas socioeconómicos ubicados en la costa que contribuyan a favorecer su resiliencia frente a los eventos extremos y el cambio climático”, adolecen de escasa virtualidad, y no parecen abordables a través de un instrumento como la EACCE.

En relación con los objetivos específicos y las medidas de concienciación, formación y divulgación cabe señalar lo siguiente.

- En lo que respecta a las actuaciones de concienciación y divulgación, el MITERD no incluyó ninguna campaña institucional en relación con la protección del litoral, el mar o la costa en el Plan de Publicidad y Comunicación Institucional de la AGE para el año 2019³¹, siendo 33 el total de campañas que promovió el Ministerio en ese año. En este sentido, la última campaña relacionada con el ámbito del programa 456D se realizó en 2017.
- Al margen de un convenio suscrito para prácticas universitarias y los encargos de investigación efectuados por la DGCM, no se han identificado actuaciones de divulgación

²⁹ Verbigracia de los objetivos de concienciación C.2: *Contribuir a que los diferentes sectores públicos y privados con competencia e intereses estratégicos en la costa, cuenten con el conocimiento, herramientas, formación y capacidades necesarias para gestionar los riesgos derivados del cambio climático de manera informada la DGCM.*

³⁰ Es el caso de medidas “La integración de la adaptación al cambio climático en todos los planes y programas de los sectores y administraciones más directamente implicados en las zonas costeras” o “Fomentar la gestión integrada entre todas las administraciones involucradas, garantizando, entre otras cosas, que se controle la urbanización adicional y la explotación de zonas no urbanas y que al mismo tiempo se respeten las características naturales del entorno costero”.

³¹ Elaborado de acuerdo con la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional.

o concienciación en la línea fijada en la EACCE: eventos en centros educativos, prensa o redes sociales.

- La práctica totalidad de la actividad de difusión se concentra en la página web corporativa que, como se analizará en el epígrafe II.5.2, tiene una visibilidad limitada.

Por lo que respecta al objetivo de “participación pública” este se articula esencialmente a través de los trámites de información pública a los que son sometidos tanto los instrumentos de planificación como los proyectos que promueve la DGCM y que se instrumentan en la página web corporativa. Sin embargo, no hay evidencia de la incorporación de “nuevos mecanismos de participación”, como plantea el objetivo específico C.2 de la EACCE.

Ámbito temporal, desarrollo y seguimiento de la Estrategia

En lo que respecta a su ámbito temporal la EACCE contemplaba un ámbito temporal muy extenso (hasta 2050), sin que recogiera ningún intervalo temporal intermedio para actualizar y, en su caso, adaptar su contenido, lo que supone un riesgo de que el documento quedara desfasado, en la medida en que el litoral es un medio dinámico y en constante evolución y que las proyecciones de estimaciones de impacto del cambio climático requieren una actualización periódica³².

Particularmente, los objetivos específicos “1. Diagnóstico”, “4. Medidas de Adaptación y Coordinación”, y “5. Seguimiento y Evaluación”, a juicio de este Tribunal de Cuentas, precisaban una actuación activa de seguimiento por parte de la DGCM que a la finalización de los trabajos de fiscalización no se estaba desarrollando.

La EACCE incorpora un apartado, el número cuatro, que contiene una matriz con indicadores de seguimiento general y de carácter ambiental, vinculados a los correspondientes objetivos que, sin embargo, carecen de valores de partida. De hecho, la Declaración de Impacto Ambiental que se emitió sobre la EACCE por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente en diciembre de 2016, recogió que la entonces DG de Sostenibilidad de la Costa y el Mar, como promotor del proyecto, “se compromete además a realizar un seguimiento ambiental de la Estrategia para comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos ambientales propuestos y de la eficacia de la implementación de las medidas propuestas”.

En relación con esta cuestión, la EACCE adolece de dos deficiencias que dificultan analizar el grado de consecución de sus objetivos:

- Como se ha adelantado, no se calcularon ni definieron los valores de base de los diferentes indicadores, ni los clasificados como “generales” ni los “ambientales” (regresión de la costa, balance sedimentario de playas, incremento del nivel del mar, entre otros), ya que, como se ha dicho anteriormente, hasta 2020 ni siquiera existía la metodología que se encargó al IHC, necesaria para efectuar algunos de estos cálculos.

³² La DGCM alegó, a este respecto que la EACCE “marca como marco temporal de actualización, seguir el ritmo de los avances en el conocimiento del propio IPCC, como así se ha hecho por parte de esta Dirección General con la actualización de las proyecciones de cambio climático de oleaje, marea meteorológica, nivel del mar y temperatura superficial del mar a lo largo de toda la costa española”. Sin embargo, dicha alegación no tiene en consideración que la EACCE y los informes y estudios de naturaleza científica, como los del IPCC se sitúan en planos distintos. En este sentido, la EACCE es un instrumento de planificación de la actuación de la DGCM y como tal debe estar sujeta a un seguimiento, al menos en lo que respecta al ámbito de la gestión. Adicionalmente y en cualquier caso, la ausencia de un ámbito temporal de referencia propio para revisar o actualizar supone una debilidad del propio instrumento que impide valorar su propia vigencia y el grado de avance en la consecución de sus metas.

- No se ha establecido ningún procedimiento de seguimiento de la EACCE en el seno de la DGCM.

A su vez, desde julio de 2017 hasta la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización (junio de 2021) no existía ningún de tipo de planificación formal que desarrollase la EACCE, por lo que no se concretaban diversos aspectos en lo que respecta a la traducción de los ejes y líneas de acción en actuaciones concretas sobre el territorio.

De hecho, todavía, al tiempo de finalizar los trabajos de fiscalización (junio de 2021), la DGCM estaba trabajando en un “Plan Estratégico Nacional para la Protección de la Costa” que vendría a establecer un desarrollo de la EACCE³³.

A su vez, ese “Plan Estratégico Nacional para la Protección de la Costa” precisa un desarrollo territorial, identificando las amenazas y las actuaciones prioritarias en los distintos tramos del litoral español. Estos instrumentos de planificación se denominan por la propia DGCM “Planes de Protección de la Costa” o “Planes de Protección del Litoral”, y son instrumentos cuyo procedimiento de elaboración comporta la diagnosis de la situación de los tramos de costa y la propuesta y priorización de actuaciones, sometiéndose a un trámite de información pública.

A la finalización de los trabajos de fiscalización, junio de 2021 se habían elaborado las Estrategias correspondientes a los siguientes tramos, elaborados algunos de ellos, antes que la EACCE:

- Maresme (Barcelona), de 2013.
- Sur de Castellón, de 2015.
- Sur de Valencia, de 2015.
- Granada, de 2017.
- Huelva, de 2014.

Se encontraban en fase de redacción los Planes del Protección del litoral del Mar Menor y del Delta del Ebro, así como los correspondientes a los sectores del litoral correspondientes a las Islas Baleares, y a las provincias de Cádiz, Málaga y Almería.

No obstante, los planes, realmente son informes o documentos técnicos denominados “Estudios de dinámica litoral, defensa y propuestas de mejoras en las playas con problemas erosivos, considerando los efectos del cambio climático” elaborados por el CEDEX. En este sentido, la versión final de estos documentos es objeto de recepción por parte de la Subdirección General para la Protección de la Costa, al elaborarse, generalmente, en el marco de encargos a medios propios o contratos de servicios. Por tanto, no son objeto de aprobación formal como tal, ni pueden considerarse vinculantes, más allá de las tareas de seguimiento que pueda efectuar o encomendar el titular de la DGCM en el marco de sus competencias (art. 66.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y RD 500/2020, de desarrollo de la estructura orgánica básica del MITERD).

³³ La DGCM estima que este plan reflejará un enfoque integrado de la política de protección costera de ámbito nacional (erosión, inundaciones, cambio climático, ocupaciones, pérdida de las condiciones naturales, cumplimiento y coordinación de la legislación, etc.), más allá de la aplicación del contenido de la Ley de Costas y su Reglamento.

En consecuencia, el seguimiento de estas estrategias territoriales y la valoración de su eficacia precisará encomendar los trabajos correspondientes, ya sea mediante encargo o contrato. En este sentido, los informes técnicos carecen de matrices o un cuadro que permita realizar un seguimiento periódico de la situación en el ámbito territorial al que se refiera, ni tampoco se han identificado trabajos para valorar si esas Estrategias territoriales preexistente han de adaptarse a la EACCE o al nuevo “Plan Estratégico Nacional para la Protección de la Costa”, en elaboración.

Financiación de las actuaciones contenidas en la EACCE

La EACCE alude a las potenciales fuentes de financiación para la ejecución de las actuaciones precisas para alcanzar sus objetivos: dotaciones presupuestarias de los PGE de la DGCM y de la Oficina Española de Cambio Climático, así como de las Confederaciones Hidrográficas en estuarios, marismas o cursos bajos de los ríos, fondos de la Unión Europea o convenios con las comunidades autónomas.

Sin embargo, la EACCE no cuantifica los recursos asignados o necesarios para desarrollar los ejes de actuación de la Estrategia, ni siquiera a corto y medio plazo.

A este respecto, la Declaración de Impacto Ambiental, emitida por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente también aludió a que la EACCE “no establece ninguna programación para la ejecución de las actuaciones que se enmarquen dentro de estos 26 tipos de medidas propuestas”, que según la DGCM se debían concretar en planes específicos. Estos planes específicos son las estrategias litorales territoriales ya mencionadas con anterioridad. Sin embargo, dichas estrategias territoriales no contienen una estimación del coste de las actuaciones ni tampoco menciones a fuentes de financiación. A este respecto, la capacidad de la DGCM para llevar a cabo los proyectos queda condicionada a los créditos de inversiones que anualmente puedan asignarse en los PGE.

Cabe reseñar que el “Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia” en su “Componente 5”, destinado a la “Preservación del espacio litoral y los recursos hídricos” prevé la asignación de 380 millones de euros, de los cuales, 260 millones se destinarán a actuaciones previstas en la EACCE entre 2021 y 2023³⁴.

II.2.2. Obras sobre el litoral promovidas por la DGCM

Como se ha indicado en el subapartado II.1 anterior, el programa 456D se caracteriza por destinar la mayor parte de su asignación económica a financiar inversiones que, obviamente, se realizan en el medio al que se dirige el mismo: la costa, el litoral y el medio marino.

En este sentido, las actuaciones que promueve la DGCM sobre el litoral pueden incardinarse, en síntesis, en alguna de las siguientes categorías:

- Obras para corregir daños ocasionados por la acción del mar, en algunos casos tramitados por el procedimiento de emergencia.
- Obras de defensa o prevención de la acción del mar.

³⁴ En el trámite de alegaciones, la DGCM manifestó que uno de los proyectos previstos en el Plan de Recuperación y Resiliencia, en el ámbito de la protección del litoral era el diseño e implementación de herramientas para el seguimiento remoto de la línea de costa.

- Actuaciones destinadas a mejorar la conservación o a favorecer que los ecosistemas litorales se adecuen a un estado más acorde con la naturaleza.
- Derribos y otras actuaciones de recuperación del DPMT.
- Actuaciones menores destinadas al mantenimiento del litoral y la costa.
- Trabajos sobre el medio marino, esencialmente estudios.

En relación con las actuaciones sobre el litoral y la costa, cabe distinguir dos fases:

- Identificación y planificación de actuaciones, incluida la redacción de proyectos.
- Ejecución de los proyectos.

En primer lugar, hay que señalar que la DGCM utiliza una aplicación de gestión denominada SENDA para la gestión de sus expedientes de gastos. SENDA es una aplicación informática fundamentada en una tecnología de sistemas integrales de gestión de amplia implantación en el mercado tanto de empresas privadas como de Administraciones Públicas.

Dicha aplicación completó su integración con los sistemas de información contable de la AGE (SIC) y de fiscalización previa de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) con posterioridad al periodo fijado en la normativa³⁵ (febrero de 2020), ya que la DGCM no estaba remitiendo la documentación a efectos contables y de fiscalización previa por medios electrónicos, como resultaba preceptivo.

Por otra parte, y en lo que respecta a los procedimientos internos de gestión, cabe señalar que los registros y la información disponible en SENDA dificulta el seguimiento de la pista de auditoría de los proyectos y expedientes, por las razones siguientes:

- La configuración de las interfaces y pasos de los procedimientos es confusa, sin que, además, exista un vínculo interno entre los expedientes de ejecución de las obras de una actuación y los del proyecto previamente tramitado.
- No existe jerarquización entre las versiones provisionales de documentos y las versiones firmadas. A este respecto es frecuente que en el programa solo conste la versión provisional o la propuesta de acto o versiones duplicadas de las propuestas, por lo que debe acudir a fuentes externas para recabar el informe o documento definitivo aprobado y firmado. De hecho, pese a que SENDA se planteó como una herramienta integral de gestión, documentación sustantiva de los expedientes de contratación y de los proyectos (certificaciones de obra, liquidaciones, actas de comprobación material) no está subida al sistema o figura solo parcialmente. Esta circunstancia supone una debilidad de control interno, además de un mayor coste en tiempo de trabajo.
- Las herramientas de búsqueda y reporte requieren un trabajo de depuración para que la información obtenida pueda explotarse, lo que reduce la utilidad de la aplicación. Adicionalmente no puede obtenerse de SENDA una imagen fiable de la situación de los expedientes y el curso de su tramitación, incluso las fechas de determinados trámites.

³⁵ Orden HAC/552/2019, de 11 de abril, por la que se modifican las Órdenes del Ministerio de Economía y Hacienda de 1 de febrero de 1996.

- Los funcionarios de la DGCM preparan la mayor parte de los documentos al margen del sistema e incluso los que genera el propio sistema se exportan por lo que, en ocasiones, la gestión integral se limita a los pasos que necesariamente han de efectuarse en el seno del sistema.

En segundo lugar, y en lo que se refiere al análisis de las actuaciones, es preciso distinguir las actuaciones que se han desarrollado por el procedimiento de emergencia, que se analizarán seguidamente, de las que proceden de propuestas efectuadas por la propia DGCM.

II.2.2.1. OBRAS TRAMITADAS POR EL PROCEDIMIENTO DE EMERGENCIA

En los años 2018 y 2019 se ejecutaron treinta y tres contratos por el procedimiento de emergencia por importe de 52.225.489 euros: 42.219.860 euros en 2018 y 10.005.625 euros en 2019, respectivamente, lo que supone un 64 % y un 36 % de las obligaciones reconocidas correspondientes a inversiones de esos dos ejercicios, de lo que se deduce que las actuaciones de emergencia han conllevado una proporción significativa de los créditos de inversiones.

Es reseñable destacar que en algunos tramos del litoral la DGCM ha debido intervenir de emergencia en más de una ocasión en un periodo no muy extenso de tiempo, lo que revela la importancia de efectuar trabajos de prevención y protección del litoral, como algunos de los que recoge la EACCE. Por ejemplo, en el litoral de la provincia de Castellón se han tramitado tres contratos de emergencia en solo dos años (2018 y 2019), siendo además una zona en la que la DGCM ya había identificado que era un tramo prioritario (contaba con Estrategia específica desde 2015).

En relación con la ejecución de actuaciones de emergencia, se han analizado ocho expedientes con ejecución en 2019, habiéndose apreciado en el Expediente 29-0395 para "Reparación por los daños producidos por temporales en enero y febrero de 2018", en el tramo número cinco por importe de 267.797 euros (sin IVA), el contrato debía ejecutarse en el plazo de dos meses desde el inicio de las actuaciones y, sin embargo, se concluyeron con un retraso de cuatro meses sin que otorgara una prórroga. A este respecto, como consecuencia de ese retraso la actuación concluyó casi un año después de que se produjera el daño que motivaba la actuación de emergencia, lo que supone una contradicción con la celeridad que ha de motivar las actuaciones de emergencia.

II.2.2.2. ACTUACIONES TRAMITADAS POR PROCEDIMIENTOS ORDINARIOS

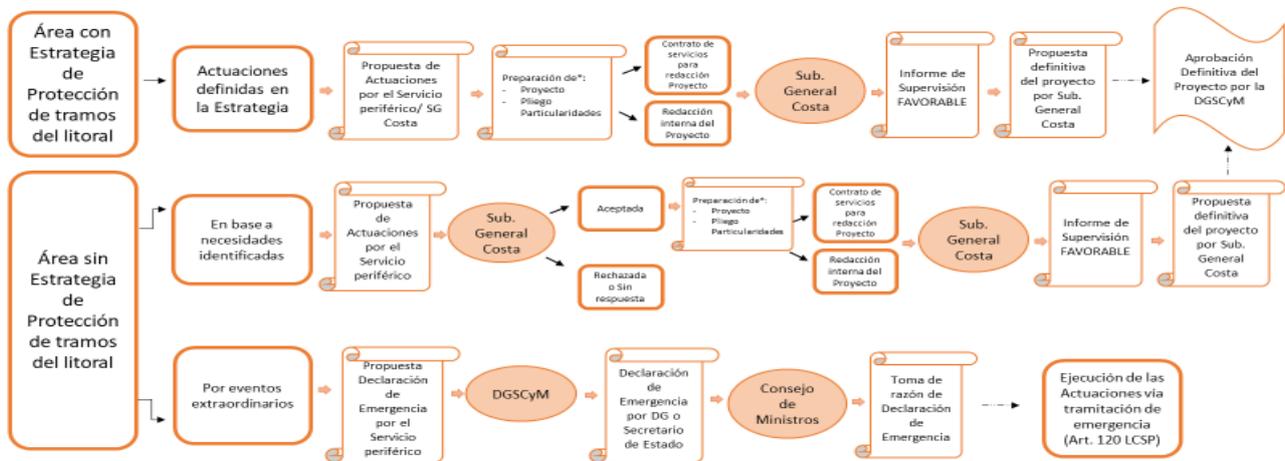
Al margen de las obras de emergencia, también es preciso distinguir dos categorías en lo que respecta a la planificación y ejecución de las actuaciones a realizar:

- Actuaciones en zonas donde se ha elaborado un "Plan de Protección de la Costa o el Litoral", ya que, en estos ámbitos territoriales, existe un listado de actuaciones a desarrollar que, además, incorpora un nivel de priorización.
- Actuaciones en el resto del litoral, en los que no se ha agrupado y estructurado el conjunto de actuaciones que se consideran pertinentes.

Identificación y planificación de actuaciones: elección de los proyectos que se redactan

En el diagrama siguiente se describe el *iter* procedimental que se sigue para la selección de los proyectos a redactar.

DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 1
TRAMITACIÓN PARA LA APROBACIÓN DE LOS PROYECTOS DE ACTUACIONES EN LA COSTA



* Previa Tramitación Ambiental e Información Pública correspondiente
Fuente: Elaboración propia

Fuente: Elaboración propia.

En cualquier caso, y como se aprecia en el diagrama de flujos, todas las propuestas de actuaciones, con anterioridad incluso a la redacción del proyecto o la remisión a la oficina de proyectos, se remiten a la Subdirección General para la Protección de la Costa, que decide si ha lugar a que la propuesta siga adelante con la redacción del proyecto o se descarte y, una vez existe proyecto, si puede iniciarse el trámite para ejecutar las obras o actuaciones³⁶.

Este análisis, que no puede considerarse una fase de ningún procedimiento, *stricto sensu*, no quedaba documentado. A su vez, tampoco se había plasmado por escrito la aplicación de los criterios que se seguían para valorar si una actuación debía prosperar o no, si bien los responsables de la DGCM manifestaron que los criterios eran los propios de los documentos de planificación (EACCE, entre otros).

Así, pese a que la EACCE aludía en su subapartado III.1 a técnicas de selección de actuaciones basadas en técnicas de análisis "coste-beneficio", lo cierto es que el único análisis documentado sobre los proyectos es el que figura en las "estrategias territoriales" para distintos tramos del litoral. La propia EACCE reconocía en su contenido "que la falta de una metodología previa contrastada que, de forma cuantitativa y homogénea para todo el litoral español, sirviese para clasificar los niveles de riesgo existentes y su previsible evolución futura, había conducido a que el establecimiento de prioridades de actuación se hubiese basado más en criterios de experto o de emergencia que en evaluaciones

³⁶ La Subdirección General para la Protección de la Costa indicó en el curso de los trabajos de fiscalización que esta priorización se efectuaba atendiendo a los criterios de la EACCE: acciones contra la erosión, de recuperación ambiental.

*cuantitativas de medio largo plazo*³⁷. De hecho, la elección de la actuación concreta que se aborda, incluso entre las identificadas como de alta prioridad, se ha sometido al criterio de la Subdirección General para la Protección de la Costa, atendiendo a la práctica antes referida.

Por otra parte, no se ha advertido que exista un criterio de distribución territorial de las inversiones por servicios o demarcaciones. De hecho, al margen de las actuaciones de mantenimiento, en líneas generales no se ha identificado ninguna secuencia lógica de los incrementos y decrementos. A este respecto, la pauta que ha condicionado en mayor medida una mayor inversión ha sido la realización de una obra de emergencia motivada por daños excepcionales sufridos.

Al tiempo de finalizar las actuaciones fiscalizadoras, las demarcaciones y servicios provinciales de costas disponen, por una parte, de iniciativas de actuaciones, cuya necesidad se ha identificado bien en el curso de las labores de vigilancia constante del litoral, bien por el propio conocimiento del territorio y, por otra, de proyectos redactados cuyas actuaciones se pueden poner en marcha. A diferencia de las propuestas incluidas en los “planes territoriales” ya redactados que cuentan con un detalle del alcance de las actuaciones a realizar en determinadas localizaciones, en el resto de las zonas no existe ese grado de detalle, si bien la mayor parte de los servicios periféricos disponían de listados de propuestas y, adicionalmente, todos los servicios y demarcaciones disponían de un banco de proyectos redactados disponibles para su ejecución en un momento posterior.

La práctica de los territorios que cuentan con un plan es más eficaz y eficiente, desde el punto de vista de la planificación, al estar identificadas las intervenciones necesarias, con mayor grado de detalle y habiéndose asignado un nivel de prioridad. La existencia de proyectos redactados puede implicar el riesgo de que queden desfasados si transcurre mucho tiempo entre su redacción y el inicio de ejecución de las actuaciones y, en el caso de que no exista una adecuada priorización, condicionar la asignación de recursos, dando preferencia a estas actuaciones.

La falta de planificación, así como la no iniciación de actuaciones identificadas en ocasiones da lugar a que se deba intervenir con actuaciones de emergencia, con un coste potencialmente mayor y con menores garantías de concurrencia y transparencia. De hecho, en el litoral de Castellón se tramitaron tres contratos de emergencia (dos en 2018 y otro en 2019) para atender daños ocasionados por temporales. A este respecto, la estrategia del sur de litoral de Castellón de 2015 contemplaba ya actuaciones de prevención que no se llevaron a cabo y que posiblemente hubieran contribuido a prevenir o mitigar los daños ocasionados por los temporales y que motivaron las obras de emergencia.

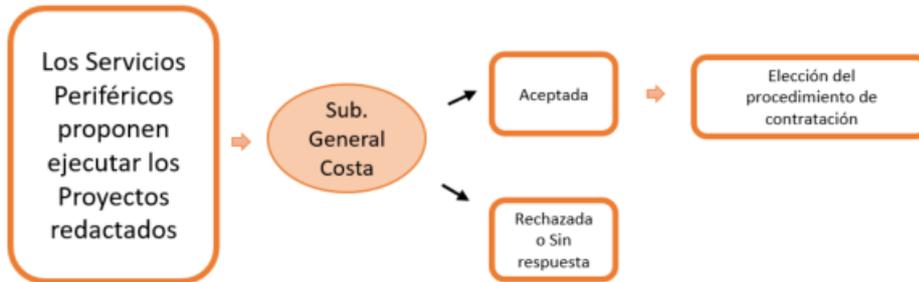
Selección de proyectos para ejecución

Todos las demarcaciones y servicios provinciales de costas disponen de proyectos redactados disponibles para llevar a cabo.

Al igual que en la selección de los proyectos a redactar, la Subdirección General para la Protección de la Costa actúa como filtro de las propuestas de las unidades periféricas, como muestra el diagrama de flujos:

³⁷ Apartado 4.7 “conclusiones”.

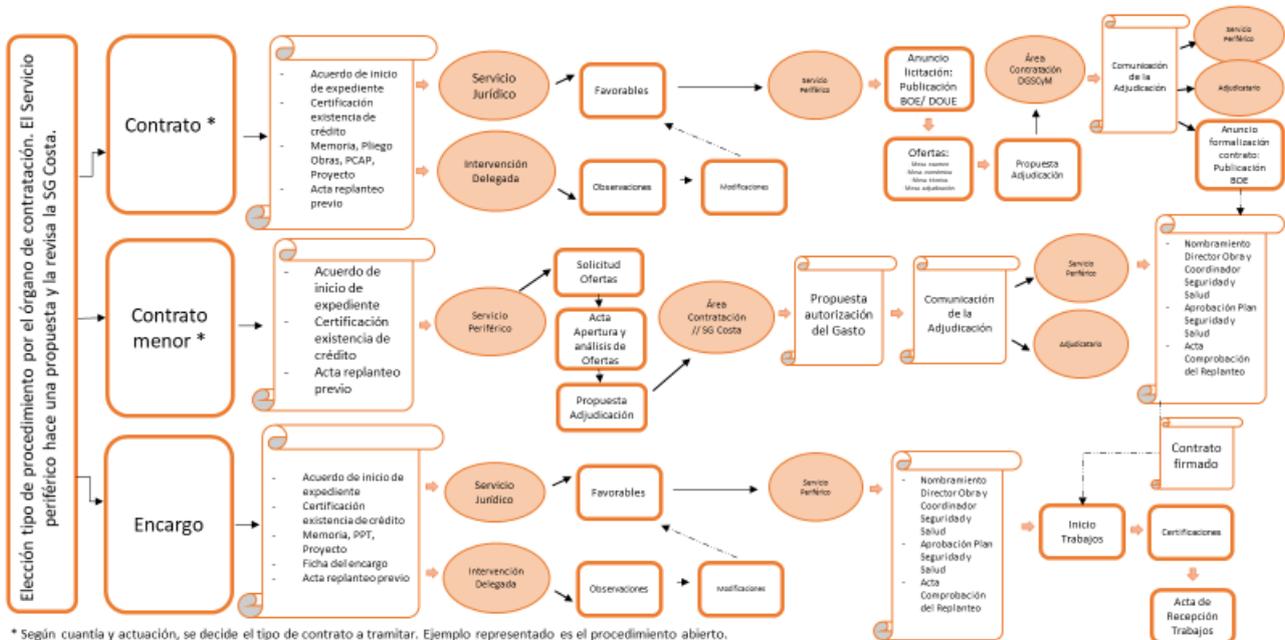
DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 2 PASO PREVIO A LA CONTRATACIÓN PARA LOS PROYECTOS DE ACTUACIONES EN LA COSTA



Fuente: Elaboración propia.

En el siguiente diagrama de flujos se muestra el procedimiento que se sigue para ejecutar un proyecto. Cabe señalar que, en el periodo fiscalizado, en el ámbito de la DGCM no se identificó ningún expediente en el que se tramitara conjuntamente la redacción del proyecto y la ejecución de obra.

DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 3 TRAMITACIÓN ORDINARIA PARA LA CONTRATACIÓN DE LOS PROYECTOS DE ACTUACIONES EN LA COSTA



* Según cuantía y actuación, se decide el tipo de contrato a tramitar. Ejemplo representado es el procedimiento abierto.
Fuente: Elaboración propia

Fuente: Elaboración propia.

Encargos y contratos de mantenimiento del litoral

Otra de las actuaciones que se desarrollan con mayor frecuencia son los trabajos de mantenimiento del litoral. Los trabajos de mantenimiento del litoral responden a trabajos de escasa entidad, individualmente considerados, que se efectúan a lo largo del año sobre la costa: pequeñas reparaciones de equipamientos promovidos por la DGCM o construidos en el DPMT (pasarelas, empalizadas), redistribución de áridos, restauración de taludes, actuaciones sobre vegetación, adecuación de accesos, retirada de elementos arrojados por el mar, entre otros.

No cabe incardinar estos encargos y contratos en los diagramas anteriores, por cuanto están orientados a atender las necesidades que vayan surgiendo, en la medida en que la acción de los fenómenos naturales (oleaje, viento, lluvia) afecta constantemente al litoral.

Sin embargo, al igual que cualquier trabajo que se efectúa, cada actuación, por mínima que sea, se propone por el servicio provincial o demarcación a la Subdirección General para la Protección de la Costa que autoriza o deniega la propuesta. A su vez, se elabora una ficha de cada trabajo realizado, que incorpora un breve informe, un resumen económico y fotografías, que se incorpora al informe final o liquidación. Si bien esta es una práctica adecuada, es cierto que, en ocasiones, existe el riesgo de sobrecargar la capacidad de supervisión de la Subdirección General para la Protección de la Costa que debe revisar actuaciones que, en ocasiones, tienen un coste inferior a 1.000 euros.

Cabe reseñar que este tipo de actuaciones se articulan, en la práctica totalidad de las ocasiones, a través de encargos a la sociedad estatal medio propio de la AGE, Empresa de Transformación Agraria, Sociedad Anónima, Sociedad Mercantil Estatal, Medio Propio (TRAGSA). Sin embargo, en el caso de dos servicios provinciales (Alicante y Tarragona) estas actuaciones se instrumentaron mediante un contrato de obra. A este respecto, cabe señalar lo siguiente:

- No se han justificado las razones que motivan que en dos servicios provinciales se promoviera la licitación de un contrato de obra y en el resto de las unidades territoriales de la DGCM las actuaciones de estas características se instrumentaran mediante encargos a la sociedad medio propio TRAGSA. La utilización de los medios propios se suele justificar por razones de mayor eficiencia y agilidad en la gestión, por lo que resulta significativo que solo en este ámbito territorial no sea así.
- Las características de las actuaciones que se realizan en el marco de estos encargos y contratos de "mantenimiento del litoral" son muy diversas como ya se ha adelantado. Estos trabajos comprenden actuaciones sobre el medio, asimilables a los del contrato de obra y, a su vez, contienen notas propias del contrato de servicios ("permanencia", "imposibilidad de predicción"), por lo que la elección de un procedimiento u otro encuentra dificultades. Una manifestación de ellos es el acta de comprobación del replanteo de estos trabajos, que define como ámbito de actuación el conjunto del litoral del ámbito territorial del contrato, lo que no se acomoda a la naturaleza de este trámite, *stricto sensu*³⁸.

En ese sentido, las características de las prestaciones que se ejecutan en estos encargos y contratos de mantenimiento pueden enmarcarse en una prestación de "actividad", ya que en múltiples ocasiones las actuaciones no pueden predecirse y el elemento esencial es el periodo de tiempo en el que los recursos del medio propio o la empresa contratista se destinan a ejecutar las correcciones o actuaciones ordenadas por la DGCM y sus servicios y demarcaciones territoriales, siguiendo el criterio de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en su Informe 28/13.

³⁸ Art. 234 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, conforme se "procederá a efectuar el replanteo del mismo, el cual consistirá en comprobar la realidad geométrica de la misma y la disponibilidad de los terrenos precisos".

Entre otras incidencias identificadas en los siete encargos de mantenimiento cuyos expedientes fueron analizados, cabe mencionar las siguientes:

- En este tipo de actuaciones se efectúa un acta de comprobación del replanteo *sui generis*, ya que al delimitar el área de actuación se define el conjunto del DPMT de una provincia, lo que no responde a la concepción de este trámite, cuyo planteamiento en la normativa es la de reconocimiento de una parcela o área previamente delimitada.
- En el encargo 07-0624 para el “mantenimiento de los acantilados de Baleares” se superó el umbral del 50 % para subcontratación, ya que el medio propio subcontrató trabajos por importe de 101.214 euros, superiores a los 96.170 euros que ejecutó directamente.
- Como se ha señalado, en ocasiones, la documentación disponible en el sistema de información SENDA es confusa e incompleta y dificulta reconstruir la pista de auditoría de los expedientes: se acumulan versiones provisionales, no siempre están cargadas las relaciones valoradas completas y ha de recabarse documentación al margen del sistema, pretendidamente de gestión “integral”.

Periodo de ejecución de los proyectos

Del conjunto de obras ejecutadas y en ejecución durante el periodo fiscalizado se analizaron quince proyectos a estos efectos.

Del análisis efectuado se deduce que el periodo medio para llevar a cabo una actuación es de 35 meses, atendiendo a los registros de SENDA. Sin embargo, el periodo de tiempo preciso para desarrollar un proyecto, si se tienen en consideración trabajos preparatorios que no siempre figuran en SENDA (o que están identificados con otros códigos de proyecto) el periodo que se ha requerido es mucho mayor.

En consecuencia, en promedio, para la DGCM llevar a cabo una actuación sobre el litoral implica un periodo de casi seis años. Ese periodo tan prolongado conlleva dos riesgos:

- Que el proyecto quede desfasado. En la medida en que el litoral y el mar son medios dinámicos, sometidos a la acción constante del oleaje, viento y lluvia, el transcurso de periodos muy extensos puede implicar que, al iniciarse la ejecución del proyecto, este haya quedado desactualizado al haberse producido cambios en el emplazamiento sobre el que se iba a intervenir. En el expediente 15-0732, en A Coruña, se debió volver a redactar el proyecto, por lo que la actuación ha requerido más de seis años (el primer proyecto es del año 2015 y se terminó de ejecutar en 2021).
- El proyecto identificado con el número de expediente 35-0315, acondicionamiento de la Playa del Castillo, en la provincia de Las Palmas precisó más de diez años para llevarse a término y, de hecho, constan dos proyectos, uno cuya fecha de supervisión es de enero de 2007 y otro de 24 de octubre de 2014. Finalmente, el acta de recepción se suscribió en 2018.

En algunos trámites se han advertido retrasos significativos. Así, en lo que respecta la recepción de determinadas obras (cinco de dieciséis) han transcurrido más de 120 días para concluir el trámite de recepción. En este sentido, en los expedientes 11-0868 y 35-0315 transcurrieron, respectivamente, 939 y 384 días para concluir ese trámite, excediendo ampliamente los plazos fijados en la LCSP.

Se han identificado algunas incidencias en relación con las prórrogas en la ejecución de los contratos, como es el caso del expediente identificado con código 35-0447-Actuaciones varias en playas del Telde, donde no consta concesión de prórroga pese a que la ejecución de la obra finalizó un mes después de la fecha prevista.

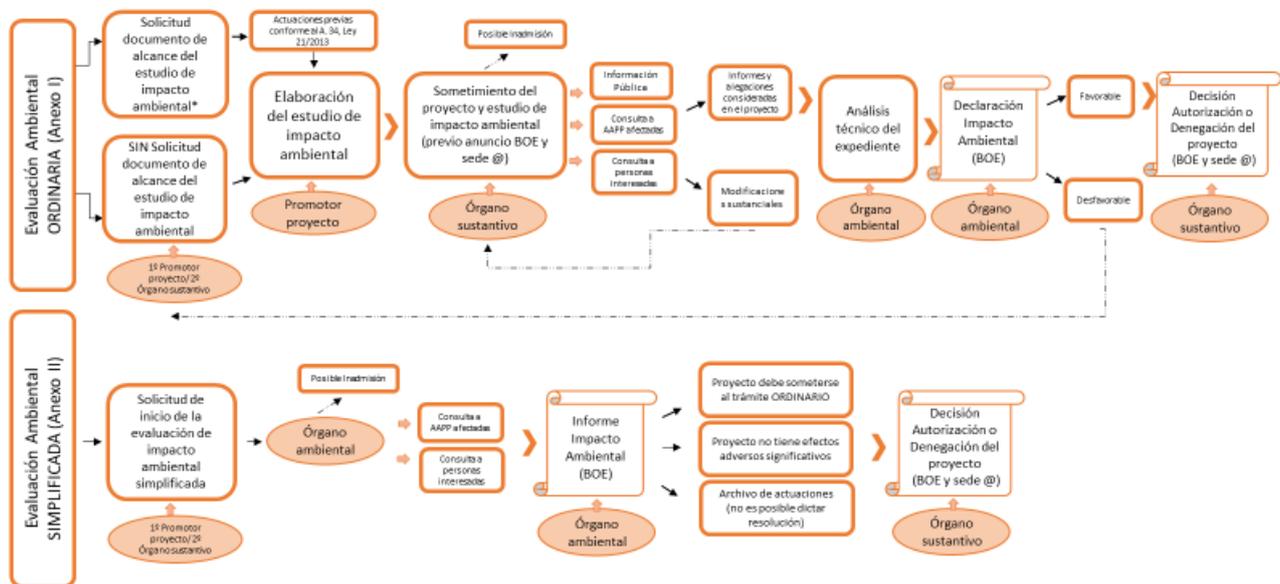
En el expediente 15-0780, contrato menor, también se han advertido algunas deficiencias en su planificación y ejecución:

- Pese a que el contrato tenía un plazo de ejecución de dos meses, se finalizó en diez días.
- En el proyecto se planteaba una partida de excavación para la apertura de la caja en el camino de 193,75 metros cúbicos y finalmente la medición en la relación valorada fue de 2.924 metros cúbicos.
- No se han ejecutado actuaciones que estaban contempladas en el proyecto³⁹.

Impacto ambiental

Uno de los factores que, junto con otros, contribuye a que los plazos de implementación de los proyectos se alarguen es la cumplimentación de los trámites previstos en la normativa de impacto ambiental. Dichos trámites se regulan en la actualidad en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, cuyos hitos principales se muestran en el diagrama siguiente, los cuales implican un intervalo de tiempo significativo⁴⁰.

DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 4 SÍNTESIS DEL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL DE PROYECTOS



Fuente: Elaboración propia (en base a Ley 21/2013 de Evaluación Ambiental)

Fuente: Elaboración propia, a partir de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

³⁹ No se instaló un geotextil en un muro de granito ni una partida para paso de agua. Tampoco se ha ejecutado una cimentación de hormigón ni coincide la altura de un muro de granito comparando el plano del proyecto.

⁴⁰ La Ley de Evaluación de Impacto Ambiental contempla la remisión de proyectos por el procedimiento ordinario, regulado en el título II, capítulo II, sección 1ª, o por el simplificado, recogido en el título II, capítulo II, sección 2ª de la norma. El plazo para la emisión del informe de evaluación de impacto ambiental ordinario es de cuatro meses (art. 33.4 de la Ley 21/2013) y de tres meses si se tramita con arreglo al procedimiento simplificado (art. 47.1 de la Ley 21/2013).

Se ha solicitado a la DGCM información sobre los hitos temporales de los proyectos que se han sometido para evaluación de impacto ambiental desde el 1 de enero de 2016 hasta el 31 de diciembre de 2020, de cuyo análisis se desprende lo siguiente:

- De un total de veinticinco proyectos sometidos, solo se habían emitido diez informes, por lo que el 60 % de los proyectos sigue pendiente. El 81 % de los tramitados con arreglo al procedimiento ordinario no se emitieron (tres de dieciséis). Por el contrario, se recibió el 78 % de los de la tramitación conforme al procedimiento simplificado.
- El periodo medio de tramitación de los informes emitidos es de 16 meses, siendo de dieciocho meses para el procedimiento ordinario y 14 meses para el simplificado, que excede ampliamente los periodos previstos por la Ley 21/2013⁴¹ que son de cuatro y tres meses, respectivamente.

El trámite de evaluación de impacto ambiental es un aspecto estratégico para un órgano como la DGCM, cuyos proyectos intervienen sobre un medio de gran valor ecológico y, además, se encuentran muy expuestos tanto al cambio climático como a la acción humana. A este respecto, la incorporación de análisis de impacto ambiental es relevante, desde el punto de vista de la sostenibilidad ambiental, tanto si se interviene con proyectos para promover su defensa, como es el caso de multitud de proyectos de la DGCM, como si se trata de actuaciones con otros fines a realizar en el litoral o la costa. A ello hay que añadir que, de acuerdo con el art. 10 de la precitada Ley 21/2013, la no emisión del informe no implica que se considere favorable, por lo que no puede continuar la tramitación del proyecto en tanto en cuanto no se emita.

La dilación en la evacuación de este trámite tiene varias consecuencias:

- Desde el punto de vista de la gestión de los proyectos de la DGCM implica incrementar el riesgo de que los proyectos técnicos queden desactualizados, al ser el litoral y el mar medios dinámicos, lo que supone que los recursos invertidos en ellos devienen ineficaces y dificulta llevar a cabo las actuaciones en un tiempo prudencial, al quedar los proyectos sin avance durante un periodo de tiempo muy prolongado, superior al previsto en la normativa de aplicación.
- Supone que algunos de los propósitos enunciados en la exposición de motivos de la Ley 21/2013 no se están alcanzando, como es la racionalización y simplificación de este trámite o el acortamiento de los plazos⁴².
- Comporta que la AGE, a través del MITERD y de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, no ha dotado de recursos suficientes al órgano competente para la evacuación de este trámite, ya que las dilaciones en la superación del trámite de evaluación de impacto ambiental es una circunstancia que no solo afecta a la DGCM.

Se ha comprobado que no consta en SENDA la declaración ambiental del proyecto identificado con el código 35-0315 Proyecto de acondicionamiento de la playa del castillo, cuya declaración fue

⁴¹ Adicionalmente, es frecuente que la DGCM remita los proyectos para evaluación de impacto ambiental habiendo efectuado ya previamente un trámite de información pública.

⁴² Esta circunstancia puede agravarse en la medida en que, a partir de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, las disposiciones finales tercera, 10ª y 13ª eliminaron la posibilidad de ampliar los plazos para formular el informe de impacto ambiental, posibilidad hasta entonces prevista en los arts. 33.4 y 47.1 de la Ley 21/2013.

favorable (24 de julio de 2014), con arreglo a la entonces vigente Ley de Impacto Ambiental de proyectos, cuyo texto refundido fue aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero.⁴³

Subvención nominativa para realización de actuaciones en la costa por la Comunidad Autónoma de Canarias

El 4 de diciembre de 2017 se suscribió un convenio entre la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y la Consejería de Cultura, Turismo y Deportes del Gobierno de Canarias, para articular la concesión de una subvención de seis millones de euros, prevista nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado en el crédito 23.06.456D.750.02, que fue abonada en su totalidad anticipadamente, y que preveía que la AGE financiara tres proyectos en el archipiélago, cada uno de ellos por importe máximo de dos millones de euros:

- El acondicionamiento de la Playa de Valleseco (Tenerife).
- Recuperación de la Playa de San Marcos (Tenerife).
- Actuaciones diversas.

En relación con dicho expediente se han advertido ciertas incidencias:

- No se ha definido adecuadamente el objeto de la subvención. A este respecto, además de la genérica descripción de dos de las actuaciones previstas, la definición de “actuaciones diversas”, del tercer guion de la cláusula primera, no es acorde con la exigencia del art. 22.2 a), segundo párrafo de LGS que señala que “el objeto de estas subvenciones [nominativas], deberá quedar determinado expresamente en el correspondiente convenio de colaboración o resolución de concesión”, circunstancia que no se predica de este expediente. A este respecto, la indefinición del objeto de la actuación a subvencionar es contraria al espíritu y los principios de la Ley de Subvenciones, por cuanto desvirtúa el carácter finalista y condicional de las subvenciones. En relación con esta cuestión, el Gobierno de Canarias ha remitido diversas propuestas a la DGCM para que sean financiadas con cargo a este “tercer guion” del convenio que han sido rechazadas al no cumplir unos requisitos mínimos (no eran proyectos *stricto sensu*, o no cumplían la normativa sectorial o de costas, entre otros). Tampoco los proyectos enviados en relación con la Playa de San Marcos cumplían unos requisitos mínimos para ser aceptados, según ha manifestado la DGCM y consta en el expediente.
- La definición de la justificación de la subvención, contenida en el apartado quinto del convenio, es deficiente y resulta, en cierto modo, contradictoria, ya que en el primer párrafo exige que se realice la justificación mediante la aportación de “cuenta justificativa” y en el segundo párrafo, por el contrario, señala que la justificación se “efectuará mediante la aportación de certificados emitidos por el órgano competente” de la Administración ejecutante. A este respecto, debe recordarse que la aportación de certificados para justificar subvenciones a entidades locales y comunidades autónomas es una posibilidad recogida en la disposición adicional novena del RD 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Subvenciones, si bien, las modalidades ordinarias de justificación son las previstas en el art. 30 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y en el art. 69 del RGS. En todo caso, no se ha definido con suficiente claridad cómo ha de articularse la justificación de la subvención.

⁴³ Derogada por la actualmente vigente Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

- Desde la fecha de suscripción del convenio hasta la finalización de los trabajos de fiscalización en junio de 2021, salvo en el caso de la Playa de Valleseco, no se ha efectuado actuación de ejecución de obra alguna, si bien se han concedido sucesivas prórrogas al Gobierno de Canarias que estaban previstas en el convenio. Esta circunstancia guarda relación con la falta de planificación y definición de las actuaciones concretas a financiar con cargo a esta subvención.

De estas cuestiones se infiere que la planificación y preparación de esta subvención adoleció de importantes deficiencias, pese a que existían actuaciones en el litoral del archipiélago identificadas como actuaciones prioritarias. En ese sentido, cabe reseñar que no se cursó ninguna propuesta de actuación de inversión, al margen de las realizadas con los contratos de mantenimiento, a los Servicios y Demarcaciones territoriales de Costas en el archipiélago.

II.3. GESTIÓN DEL DPMT

Como ya se ha indicado el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre se ancla en el art. 132.2 de la Constitución Española⁴⁴.

La LC fue promulgada en 1988 con la finalidad de desarrollar ese precepto de la Constitución Española e intervenir sobre el litoral, regulando con detalle el régimen del DPMT y promoviendo, en síntesis, entre otros fines, ordenar su utilización, prevenir los usos al margen del marco normativo y corregir situaciones de hecho contrarias al régimen jurídico de la propia LC.

Así, la LC, modificada por la Ley 2/2013, en sus arts. 3 a 6 definen los bienes que forman parte del DPMT, que a su vez se desarrollan en los arts. 3 a 9 del RD 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas. No puede obviarse tampoco una mención a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, como norma básica en este ámbito y que, en su art. 5.2, refrenda lo expresado en la Constitución Española al establecer que “son bienes de dominio público estatal, en todo caso, los mencionados en el art. 132.2 de la Constitución”.

Cabe precisar, además, que las zonas contiguas al DPMT están sujetas a un régimen jurídico específico, en el que se definen una serie de condiciones y limitaciones, reguladas en el capítulo del título II de la LC (servidumbres de protección, de tránsito y de acceso al mar) y una zona de influencia.

Cabe aludir a algunos principios nucleares sobre los que se asienta el régimen del DPMT.

- En primer lugar, el art. 7 de la LC, en línea con la LPAP proclama el carácter inalienable, imprescriptible e inembargable de los bienes de dominio público marítimo terrestre.
- En desarrollo de esos principios, la LC y en el RD 876/2014 contienen una serie de previsiones destinadas a salvaguardar el demanio público marítimo terrestre.
- Prevalencia sobre la inscripción en el Registro.
- Exigencia de que la utilización del espacio comprendido en el dominio público solo se pueda efectuar con arreglo a las disposiciones de la propia Ley.

⁴⁴ “Son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental”.

- Sujeción a la facultad de deslinde de la Administración.
- Obligación para la Administración de investigar y tutelar el DPMT.

A efectos de analizar la protección del DPMT que se ejerce con los medios previstos en el programa 456D, se analizarán las facultades de determinación y protección del DPMT, así como la ordenación y gestión del mismo. A este respecto, el art. 8 del RD 500/2020, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del MITERD atribuye a la DGCM, entre otras, las funciones relacionadas con la tutela y policía del DPMT.

II.3.1. Determinación y protección jurídica del DPMT: deslindes y certificados de registro

II.3.1.1. DESLINDE DEL DPMT

El deslinde es una de las facultades que se reconoce, genéricamente, a las Administraciones Públicas en relación con su patrimonio y, de acuerdo con el art. 11 de la LC (según redacción introducida por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de modificación de la LC), supone la “determinación del dominio público marítimo-terrestre” (DPMT). Por tanto, y, en síntesis, el deslinde es el procedimiento administrativo destinado a identificar qué terrenos reúnen las características, físicas o jurídicas, descritas en la LC, para establecer cuál es el límite que los hace calificarlos como DPMT. La realización de los deslindes proporciona la debida seguridad jurídica a todos los ciudadanos para determinar el límite entre el DPMT y el ámbito del dominio privado.

Las facultades de la AGE en relación con el DPMT tienen particularidades con respecto al régimen ordinario, recogido en los arts. 50 y siguientes de la LPAP. Así, si bien en el régimen general, el procedimiento de deslinde se circunscribe a “bienes inmuebles de su patrimonio de otros pertenecientes a terceros cuando los límites entre ellos sean imprecisos o existan indicios de usurpación”, en el régimen de la LC no precisa que exista indicio de usurpación o que los límites sean imprecisos, sino que el precepto de la LC señala que el trámite se destina a determinar, en la extensión que proceda, el espacio territorial del DPMT, conforme a la definición contenida en los arts. 3, 4 y 5 de la LC.

En este sentido, completar el deslinde del DPMT ha sido una cuestión estratégica para la DGCM desde la aprobación de la LC de 1988. Una tarea que ha precisado un significativo volumen de recursos, tanto desde el punto de vista técnico como de gestión y ha figurado, de hecho, como un eje de actuación prioritaria del programa 456D. A este respecto, de acuerdo con la información facilitada por la DGCM, en la mayor parte de las provincias costeras el litoral está deslindado en un porcentaje superior al 90 %, si bien persisten tramos en los que hay litigios pendientes⁴⁵.

A ello hay que añadir, que el carácter dinámico del litoral implica que tanto la acción humana como las modificaciones del medio físico requieren la revisión y actualización de los deslindes, ya que, en caso contrario, existe el riesgo de que la delimitación jurídica no coincida con la realidad física.

Cabe destacar que la DGCM ha publicado en su página web, con fines informativos, un visor gráfico del DPMT de acceso público en el que se puede seguir la línea de deslinde por todo el litoral nacional. A este respecto, es preciso señalar que la página web indica que el DPMT se extiende por más de 10.000 km. Sin embargo, no existe una cifra única de la longitud del litoral español ni en

⁴⁵ A este respecto, la página web de la DGCM ofrece un gráfico con los porcentajes por provincias que está fechado a 31/12/2018, lo que no refleja un dato muy actualizado o rutina de supervisión periódica razonable de la información publicada.

la información disponible en la página web de la DGCM se han especificado los criterios de medición aplicados:

- El Instituto Nacional de Estadística, en su anuario, señala que la longitud del litoral es 5.978 km (datos de 1985)⁴⁶.
- De acuerdo con las magnitudes de longitud de costa del Instituto Geográfico Nacional, obtenidas de su página web ⁴⁷ el litoral costero se extiende por 7.879 km.

Adicionalmente, la página web de la DGCM incorpora enlaces a la Sede Virtual del Catastro, destinados a favorecer la consulta de la delimitación del DPMT que, sin embargo, no estaban operativos al tiempo de finalizar los trabajos de fiscalización (junio de 2021).

La Ley 2/2013, de 29 de mayo, de modificación de la LC introdujo la previsión de que las parcelas de DPMT fueran objeto de inscripción en el Registro de la Propiedad⁴⁸. En relación con esta previsión, se han identificado algunas disfunciones:

- Se han identificado casos de descoordinación entre la DGCM y los registros de la propiedad, que han motivado la denegación de inscripciones de parcelas que provenían de expedientes de deslinde⁴⁹, no tanto por cuestiones jurídicas sino porque las características de la tramitación del registro de la propiedad se fundamentan en aspectos descriptivos, lo que ha dificultado la aceptación de evidencias gráficas⁵⁰.
- La inscripción en el Registro comporta la liquidación de minutas a favor de los registradores, aun cuando se estén inscribiendo zonas geográficas de medio natural sin edificaciones, lo cual contrasta con la exención de tasas de que gozan los registros de la propiedad, como se verá seguidamente.

La complejidad del marco jurídico del DPMT, con implicaciones en materias jurídicas de muy diversa índole, unido a la escasez de medios humanos y técnicos, específicamente de perfiles especializados en estas materia, tanto en los servicios provinciales y demarcaciones como en los propios servicios centrales de la DGCM, ha provocado en ocasiones, la expiración de plazos para resolver o completar trámites, circunstancia que produce efectos significativos adversos para los intereses de la AGE en su defensa de la integridad e inalienabilidad del DPMT.

De hecho, en el curso de la fiscalización se han identificado las siguientes incidencias en relación con los deslindes:

- Se ha advertido que los tribunales del orden contencioso administrativo (principalmente la Audiencia Nacional) han dictado en los últimos diez años dieciséis sentencias anulando deslindes por caducidad del procedimiento, al haberse superado el periodo máximo previsto en la normativa para resolverlo (veinticuatro meses, de acuerdo con el art. 19 del RD 876/2014). A título ilustrativo, en 2010, la Audiencia Nacional anuló parcialmente el deslinde de una zona costera de la provincia de Girona, ya que declaró que había expirado el plazo

⁴⁶ <https://www.ine.es/inebaseweb/pdfDispacher.do?td=38228>.

⁴⁷ <https://www.ign.es/web/ane-datos-geograficos/-/datos-geograficos/datosGenerales?tipoBusqueda=longCosta>.

⁴⁸ De acuerdo con el art. 1 del Decreto de 8 de febrero de 1946 por el que se aprueba la nueva redacción oficial de la Ley Hipotecaria "El Registro de la Propiedad tiene por objeto la inscripción o anotación de los actos y contratos relativos al dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles".

⁴⁹ DES01/**/**/06: "No se describen literariamente las partes de la finca afectadas por el deslinde".

⁵⁰ Expedientes de Málaga/Cádiz en los que se rechazó inscripción.

para resolver, determinando la caducidad del procedimiento y por tanto la anulación de las actuaciones efectuadas destinadas a determinar la franja de DPMT. A septiembre de 2021, sigue sin culminarse el deslinde de ese tramo del litoral. La anulación por parte de los tribunales de los deslindes por cuestiones de esta naturaleza, además de una debilidad en la tutela del DPMT, supone que los recursos económicos que, con frecuencia se invirtieron en su preparación no alcanzan sus fines y, en ocasiones, precisen actualizaciones o revisiones.

- En algunas zonas el deslinde del DPMT y la determinación de las zonas de servidumbre de protecciones no se ha completado. En particular, destacaban a 31 de diciembre de 2019, por su limitado grado de avance ciertas zonas, entre ellas áreas del litoral de Doñana, al tratarse de sectores en los que la litigiosidad ha sido elevada y ha ralentizado el proceso.
- Otra cuestión que afecta al deslinde es la necesidad de efectuar actualizaciones, ya que al tratarse el litoral de un medio dinámico en el que se producen cambios físicos, resulta necesario practicar nuevos deslindes. La DGCM no dispone de una base de datos centralizada que permita identificar con celeridad aquellas zonas en las que es prioritario actualizar el deslindes, siendo los servicios periféricos los que promueven estas actuaciones. Este tipo de trabajos se enfrentan a la escasez de medios, ya que se tienen que compatibilizar las actuaciones de los deslindes que siguen pendientes con las actualizaciones.

Desafectación de determinadas áreas en aplicación de la disposición adicional séptima de la Ley 2/2013

De acuerdo con la citada disposición adicional séptima de la Ley 2/2013, determinadas zonas correspondientes a varios núcleos de población pertenecientes a una serie municipios citados en el anexo de la referida Ley 2/2013 quedaron excluidos del DPMT. El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 233/2015, de 5 de noviembre de 2015, declaró que no era inconstitucional esta disposición (FJ 14 de la Sentencia), si bien precisó que el precepto solo supone el “presupuesto para la iniciación del expediente de desafectación que requeriría la tramitación de un deslinde caso por caso mediante las correspondientes resoluciones administrativas”. En la sentencia se declaró, a su vez, que la aplicación, caso por caso, de una serie de requisitos “constituye una exigencia previa e imprescindible para que la situación jurídica registral tanto de los bienes de dominio público como de las fincas colindantes no perturbe la seguridad jurídica garantizada por el art. 9.3 de la Constitución Española”. En este sentido, en ausencia de título jurídico, la inscripción de una potencial transmisión de derechos sobre parcelas situadas en esas zonas no puede prosperar.

A este respecto, el contenido de la propia disposición señala que mediante “Orden conjunta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y del Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente se determinará el procedimiento de identificación de los interesados a cuyo favor pueda efectuarse la transmisión y el negocio jurídico a través del cual deba efectuarse dicha transmisión, de conformidad con Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas”.

En septiembre de 2021, transcurridos siete años desde su entrada en vigor, no se había aprobado dicha Orden, constatándose además que no se había realizado ninguna actuación orientada a resolver la situación de provisionalidad existente, pese a que se han identificado escritos y solicitudes presentadas por particulares que han instado a la DGCM a dar curso a esta disposición y que no han tenido fruto.

A este respecto, si bien se elaboró una propuesta de Orden con anterioridad al periodo fiscalizado en el seno del entonces Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, su tramitación no prosperó, habiéndose advertido que, en el curso de su tramitación, el Consejo de Estado, emitió un dictamen sobre el proyecto de Orden en el que manifestó que la propuesta remitida no cumplía los requisitos formales para ser considerada una Orden conjunta.

Sobre la desafectación de las zonas comprendidas en el ámbito de aplicación de esta disposición, el criterio recogido en la documentación obrante en la DGCM analizada en el curso de la fiscalización, señala que la desafectación no ha de tener naturaleza gratuita, pero la inexistencia de la Orden antes citada, así como las dificultades en la definición del procedimiento, identificación de las parcelas a desafectar, las personas físicas y jurídicas con derechos sobre los predios y el coste a satisfacer ha derivado en que esa disposición, en septiembre de 2021 no haya tenido virtualidad alguna.

Como consecuencia de ello, las personas físicas o jurídicas con expectativas en relación con la ejecución de esa desafectación *ex lege* de las fincas ubicadas en esos núcleos se encuentran sujetos a una situación de inseguridad jurídica e incertidumbre. Se da la particularidad, además, de que en este periodo temporal se han tramitado expedientes de desafectación por el procedimiento previsto en el art 18 de la LC en otras zonas en este periodo, lo que revela que la disposición adicional no ha tenido la efectividad que se pretendía. A este respecto, no existe un procedimiento que permita listar en el sistema DUNA los procedimientos de desafectación tramitados.

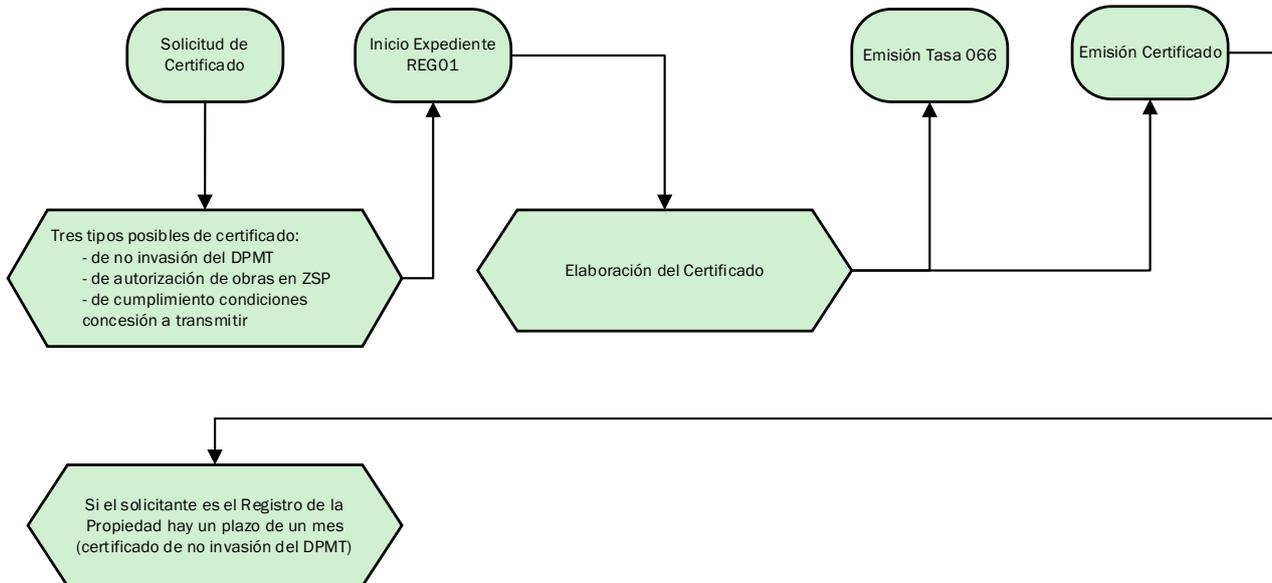
II.3.1.2. EMISIÓN DE CERTIFICADOS DE NO AFECCIÓN DEL DPMT Y LA SERVIDUMBRE DE TRÁNSITO

Otra de las manifestaciones de la protección jurídica de la integridad del DPMT es la exigencia contenida en el art. 15.3 de la Ley 22/1988, que estipula que cuando se inste la inscripción en el Registro de la Propiedad de predios situados en la zona de servidumbre, o colindantes, se recabe una certificación de las demarcaciones y servicios provinciales de costas, que, además, implica el devengo de una tasa. Este procedimiento se desarrolla en los arts. 33 a 36 del RD 876/2014 (RLC).

En el diagrama de flujos siguiente se describe el *iter* procedimental que siguen la expedición de certificados por parte de las demarcaciones y servicios provinciales de costas tramitados a instancias de los interesados que promueven la inscripción de fincas colindantes con el dominio público marítimo terrestre. Cabe señalar que al año se tramitan, en promedio, 2.600 solicitudes de expedición de estos certificados que pueden agruparse en tres categorías:

- No invasión del DPMT, que es el que mayor número de expedientes comporta, un 98 %, destinado a que el servicio provincial de costas o demarcación certifique que una parcela que se pretende inscribir no invade el DPMT.
- Obra o actuación en Zona de Servidumbre de Protección.
- Transmisión de concesiones.

DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 5
PROCEDIMIENTO PARA LA EMISIÓN DE CERTIFICADOS PARA EL REGISTRO
DE LA PROPIEDAD SOBRE PARCELAS CON POSIBLES AFECCIONES
EN RELACIÓN CON EL DPMT



Fuente: Elaboración propia.

Del análisis realizado se desprenden los siguientes resultados:

- Este trámite tiene como finalidad evitar que se produzcan inscripciones de derechos sobre terrenos que forman parte del DPMT, lo que podría contravenir el carácter inalienable del mismo. A este respecto, el plazo de emisión es de un mes desde la recepción de la comunicación del Registro de la Propiedad. Sin embargo, de los antecedentes analizados, se ha advertido que el plazo medio de emisión de los certificados es de 49 días, al que hay que añadir un periodo medio de notificación de 10 días. En ese sentido, transcurrido el referido plazo de un mes desde la petición del registrador, la finca se puede inmatricular, lo que supone un riesgo para la adecuada protección de la integridad del dominio público, en la medida en que puede producirse la inmatriculación con anterioridad a la emisión de un informe negativo. A este respecto, se ha advertido que la Aplicación de gestión integral del Dominio Público Marítimo-Terrestre (DUNA) contiene 200 expedientes en los que el plazo de resolución fue superior a un año.
- A título ilustrativo, en el expediente REG01/15/33/0044 se produjeron una serie de disfunciones que permitieron que, inicialmente, se diera curso a la solicitud de inscripción de unas fincas en el Registro de la Propiedad competente a favor de titulares privados, pese a que dichos predios se situaban en zona de dominio público marítimo terrestre. Así, el informe de la Demarcación se emitió transcurridos más de tres meses desde la recepción del oficio del Registro y no hubo coordinación alguna entre la Demarcación competente y el Registro, ya que inicialmente las fincas estaban inscritas como dominio privado y fue preciso el envío de diversas comunicaciones por parte de la Demarcación para evitar la inscripción de la transmisión de esas fincas. A la fecha de realización de los trabajos de fiscalización (junio

de 2021), la situación registral de la finca no se ha subsanado en su totalidad ya que figura como 50 % de titularidad del Estado y 50 % de una persona física, pese a que figura una anotación en la que se señala que “su totalidad se encuentra dentro de dominio público, no siendo posible su inscripción a nombre de particular”.

En lo que se refiere al procedimiento para la liquidación de las tasas por la emisión de estos certificados (art. 87 LC), cabe reseñar lo siguiente:

- No existe una práctica homogénea en relación con la exacción de la tasa en el caso en que la comunicación provenga de los Registros de la Propiedad, pese al dictamen de la Abogacía del Estado de 2019, en el que concluyó que procede liquidar la tasa a los Registradores de la Propiedad, aun cuando el beneficiario del certificado sea un tercero. A este respecto, no consta que la DGCM dictara una circular u orden interna a todas las demarcaciones y servicios provinciales en los que se fijara el criterio a adoptar sobre la procedencia de liquidar la tasa cuando la solicitud de certificación proviniera de los Registros de la Propiedad.
- Se han identificado divergencias en el criterio que siguen las demarcaciones y servicios provinciales en relación con la liquidación y acreditación del abono de la tasa al emitir la certificación. De esta manera, en determinadas demarcaciones y servicios provinciales se han emitido certificaciones pese a que no se había acreditado el ingreso de la tasa, ya fuera mediante la aportación del justificante por el beneficiario o contraste en los sistemas de información. A este respecto, la herramienta DUNA no permite trazar las solicitudes que puedan beneficiarse de exención ni tampoco una validación que impida emitir el certificado sin haber abonado la tasa.
- El procedimiento para emitir el certificado contempla la posibilidad de que se efectúen actuaciones de comprobación *in situ* de las parcelas. Sin embargo, solo un servicio provincial está liquidando la tasa por expedición del certificado con replanteo e inspección de obra, que comporta un importe adicional de 90 euros, frente a la emisión del certificado ordinario, que supone 9 euros. Sin embargo, en los ejercicios 2018 y 2019, de 145 y 138 liquidaciones giradas con replanteo, solo 71 y 56, incorporan informe de vigilante, respectivamente. Por el contrario, otro Servicio Provincial no liquidó la tasa de inspección y replanteo pese a que se efectuó la mencionada actuación, constando informe de los técnicos⁵¹. Ello evidencia una falta de homogeneidad en la práctica seguida para un mismo trámite que además tiene efectos económicos al no liquidarse una tasa por un servicio que sí se ha prestado.

II.3.1.3. PROTECCIÓN DE LA INTEGRIDAD DEL DPMT

Otra de las funciones principales de la DGCM, que desempeña a través de sus servicios centrales y periféricos, es velar por que se respete la integridad del DPMT y ejercer las acciones que procedan para conservarlo, siendo la identificación de ocupaciones de hecho, usos no autorizados o modificaciones sobre las facultades concedidas sin permiso de la DGCM (verbigracia obras o modificaciones sobre autorizaciones y concesiones) tareas de carácter prioritario.

Labores de vigilancia sobre el terreno

La DGCM ejerce las funciones de vigilancia del DPMT a través de los agentes medioambientales y vigilantes destinados en las demarcaciones y servicios provinciales de costas, con la colaboración

⁵¹ Expediente REG01/**/**/0035.

de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, principalmente, de la Guardia Civil, habida cuenta de sus funciones y ámbito territorial de competencia.

Además, una vez advertida una posible situación, la DGCM debe desarrollar las actuaciones pertinentes para que se recupere la integridad del DPMT, incluida la tramitación de un procedimiento sancionador, si procede.

El ejercicio de estas funciones, sin embargo, se enfrenta, por una parte, a multitud de situaciones de hecho preexistentes ya que, incluso transcurridos más de 30 de años desde la aprobación de la LC, persisten multitud de situaciones de hecho anteriores a la aprobación de la LC pendientes de corregir. A su vez, la intensa actividad que se desarrolla en el litoral de nuestro país da lugar a la aparición de circunstancias que afectan al DPMT que no siempre se advierten o corrigen, con los medios de los que dispone la DGCM.

En las funciones de conservación y protección de la integridad del DPMT se han apreciado las siguientes deficiencias:

- No se han logrado avances en el uso de tecnologías innovadoras, incluidos drones, para el apoyo en la vigilancia del DPMT, pese a que esta posibilidad sí se ha logrado en otros ámbitos de la Administración (verbigracia Secretaría General de Pesca). A ello hay que añadir que las actuaciones de vigilancia que precisan realizarse desde el mar requieren recabar la colaboración de entes que cuenten con embarcaciones, cuestión que, además, no se encuentra formalizada en convenios o instrumentos de cooperación.
- La disminución de las plantillas de empleados públicos en tareas de vigilancia del DPMT dificulta un ejercicio adecuado de las funciones de aseguramiento de la integridad del DPMT. Además, la disminución de efectivos no es homogénea entre las distintas demarcaciones y servicios provinciales y, habida cuenta de la rigidez de las estructuras de personal, se producen desequilibrios en las dotaciones entre unas áreas territoriales y otras, lo que implica que la eficacia de la vigilancia no sea homogénea.
- La escasez de medios se ha traducido en la existencia de dificultades para identificar hechos susceptibles de corrección, documentar adecuadamente dichos hechos e impulsar la tramitación de los expedientes administrativos, ya sean de recuperación o sancionadores.
- La organización y planificación de las actuaciones de vigilancia no es homogénea en las distintas demarcaciones y servicios provinciales. Así, existen servicios provinciales en los que los agentes dedicados a la vigilancia tienen la localidad donde se sitúa su base ya identificada en la relación de puestos de trabajo y otros en los que no existe esta concreción. Adicionalmente, en unas demarcaciones y servicios se ha desarrollado en mayor medida la planificación de las actuaciones de vigilancia mientras que en otras el grado de planificación es escaso. A este respecto, habida cuenta de la escasez de recursos existentes, la existencia de planes de trabajo y mecanismos de reporte permite optimizar en mayor medida los recursos destinados a la vigilancia sobre el terreno.

Recuperaciones posesorias

Una de las facultades que se reconoce a la AGE (art. 10 de la LC y art. 14 del RD 876/2014) sobre bienes de DPMT es la de ejercer la recuperación posesoria en relación con ocupaciones de hecho. A su vez, los arts. 107 y 108 de la LC regulan la ejecución forzosa como mecanismo coercitivo para recuperar y retornar el DPMT a su situación original.

En el curso de los trabajos de fiscalización se ha advertido que la aplicación DUNA recoge un descenso progresivo del número expedientes de recuperación posesoria tramitados. Así, en el periodo 2016-2020 se han grabado 90 expedientes, frente a 316 en el periodo 2011-2015 o 1.412 en el periodo 2006-2010.

El seguimiento de estos expedientes adolece de ciertas deficiencias:

- La aplicación DUNA no incorpora información sobre el origen de los procedimientos, aunque de la información analizada se desprende que la mayor parte de los procedimientos de recuperación posesoria proceden de expedientes sancionadores.
- La aplicación DUNA no discrimina los expedientes de recuperación posesoria de los de ejecución forzosa a efectos de reporte, debiéndose analizar individualmente para determinar cuántos expedientes de recuperación posesoria han derivado en ejecuciones forzosas.
- Al margen de los registros migrados o no explotables, se han identificado 1.721 registros correspondientes a ese periodo 2016-2020 que no tienen sus registros completos⁵².
- Las demarcaciones y servicios provinciales disponen de listados de actuaciones de recuperación posesoria al margen de DUNA, por lo que la información sobre estos procedimientos registrada es, en todo caso, incompleta.

Del análisis de los expedientes de recuperaciones posesorias (1.028 expedientes), se desprende que el plazo medio de resolución del procedimiento es de 88 días. De ellos, solo 63 han concluido en un procedimiento de ejecución forzosa. En relación con esta cuestión, cabe señalar que transcurrieron en promedio 232 días desde el inicio de una recuperación posesoria hasta la finalización de los procedimientos de ejecución forzosa, lo que denota la complejidad del procedimiento y la limitación de medios de la DGCM.

Por otra parte, de las hojas de trabajo de las demarcaciones y servicios provinciales en las que se tienen identificadas y documentadas ocupaciones o circunstancias en las que presumiblemente se están produciendo, lo cierto es que carecen de los recursos suficientes para impulsar la tramitación de las actuaciones, lo que supone, en cierto modo, un riesgo de que queden sin respuesta, *de facto*, este tipo de situaciones, o la respuesta resulta infructuosa⁵³.

A título ilustrativo, de la información que se recabó de las Demarcaciones y Servicios Provinciales que fueron entrevistados en el curso de la fiscalización, se cuantificaron, en la provincia de Castellón 358 ocupaciones sin título y 73 actuaciones de demolición identificadas como pendientes. Por su parte, en la provincia de Las Palmas, existían 62 actuaciones de demolición identificadas, destinadas a retrotraer el estado del DPMT a su situación original, por usos irregulares o concesiones extinguidas, figurando algunas situaciones pendientes desde la entrada en vigor de la LC, más de 30 años antes del periodo fiscalizado. En los expedientes REP01/15/30/0002 o REP01/18/03/0002 se evidencia que la falta de medios no está permitiendo iniciar los expedientes sancionadores que corresponderían con las recuperaciones posesorias tramitadas.

⁵² El campo nombre estaría vacío en 341 registros, un 27 %, no existe fecha de resolución del expediente en 642 registros, un 38 %, y la fecha de inicio del expediente estaría vacía en 721 registros, un 23 %. Además, hay expedientes, como el REP01/**/**/67 cuya fecha de resolución es incongruente (año 2206), sin que haya sido advertido o corregido el error.

⁵³ Hay casos particularmente llamativos, como el correspondiente al expediente SAN01/96/39/0029-REP02/06) en el que se han identificado hasta seis intentos de ejecución forzosa sobre un mismo expediente.

Además, al no estar registradas en la aplicación de gestión, DUNA, no resulta viable, sin un trabajo específico, la cuantificación precisa de la dimensión de este problema ni la identificación de las zonas más afectadas, evidenciando, nuevamente, las carencias de la utilización de la aplicación como herramienta para el tratamiento de la información y la toma de decisiones.

Por tanto, las limitaciones en lo que se refiere a la capacidad de gestión de las unidades administrativas (Subdirección General de DPMT, demarcaciones y servicios provinciales) de la DGCM a efectos de ejercer las potestades coercitivas de defensa de la integridad del DPMT, implican un riesgo de que situaciones no permitidas por la LC no se estén corrigiendo.

II.3.1.4. INFORMES SOBRE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

Una de las facultades más significativas atribuidas a la AGE para ordenar y proteger el litoral es la emisión de los informes sobre los instrumentos de planeamiento urbanístico, pues permite ejercer una influencia de carácter transversal. A este respecto, la DGCM ha de emitir informe preceptivo sobre los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico que ordenen el litoral (municipales esencialmente), de acuerdo con los arts. 117.1 y 117.2 de la LC y 227.1 y 227.2 del RD 876/2014. Los informes, de carácter preceptivo y vinculante, se emiten en dos momentos temporales distintos, antes de la aprobación inicial y también con carácter previo a la aprobación definitiva, respectivamente. Esta facultad se fundamenta en el indudable impacto potencial de la planificación del territorio sobre el litoral ya que, en caso de que sea desfavorable, el precepto contempla que “se abrirá un período de consultas, a fin de llegar a un acuerdo” [entre el ente que promueve el instrumento de planeamiento y la DGCM].

En el cuadro siguiente se recoge el número de informes emitidos:

CUADRO Nº 7
LISTADO DE INFORMES DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO
(2014-2020)
(Número de informes)

Año	Informes artículo 117.1 LC	Informes artículo 117.2 LC	Sin identificar	Totales
2014	190	115	78	383
2015	173	126	26	325
2016	114	77	37	228
2017	151	71	44	266
2018	163	117	25	305
2019	143	149	25	317
2020	132	102	48	282
Total	1.066	757	283	2.106

Fuente: DGCM.

En primer lugar, cabe reseñar que la estadística de informes emitidos aportados por la DGCM no coincide con los datos que figuran en la aplicación DUNA, como muestra el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 8
NÚMERO DE INFORMES DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO
(2014-2020)
(Número de informes)

Año	Número de informes totales según estadística DGCM (A)	Número de Informes DUNA (B)	Diferencia (A-B)
2014	383	362	21
2015	325	330	-5
2016	228	257	-29
2017	266	295	-29
2018	305	325	-20
2019	317	348	-31
2020	282	294	-12
Total	2.106	2.211	-105

Fuente: Aplicación DUNA y DGCM.

Estas diferencias se deben, entre otras, a las siguientes causas:

- La gestión y seguimiento de los expedientes se está efectuando, en ocasiones, mediante hojas auxiliares al margen del sistema, lo que supone una práctica que no se acomoda a las instrucciones internas de la Dirección General, que implican utilizar la aplicación como herramienta integral para tramitar y realizar el seguimiento de los procedimientos. Esta circunstancia supone una debilidad de control interno, incrementa el riesgo de error y puede suponer una cierta duplicación de tareas, ya que, en la práctica, los expedientes de informes se registran en DUNA necesariamente cuando tienen entrada en registro administrativo.
- La fiabilidad de los registros de la aplicación es limitada, ya que la codificación de los expedientes de informe no es uniforme. En este sentido, se han advertido procedimientos de emisión de informes de planeamiento registrados en otras categorías⁵⁴ distintas a las que correspondería según el manual interno, así como expedientes registrados en DUNA con datos incongruentes o incompletos (no consta la fecha de vencimiento del plazo para emitir informe, no se ha identificado correctamente la categoría de expediente de que se trata, entre otros⁵⁵). Además, hay numerosos campos relevantes no cumplimentados (fecha de informe, fecha de vencimiento del plazo para emitir informe, entre otros) y, por otro lado, el

⁵⁴ La categoría de procedimiento "PLA" es específica prevista para registrar en DUNA la tramitación de informes sobre instrumentos de planeamientos, mientras que la categoría "INF" es genérica. Se han identificado informes de planeamientos encuadrados en la categoría "INF".

⁵⁵ Expediente PLA01/**/**/0003-PLA02/01. 19 expedientes fechados en 2019 bajo la categoría INF que corresponden a planeamiento.

diseño de la aplicación no diferencia entre los expedientes que responden a la emisión de informe sobre la aprobación inicial y la definitiva, lo que dificulta su seguimiento.

Adicionalmente, se han apreciado incidencias significativas en la emisión de estos informes:

- Hay carencias significativas en la dotación de funcionarios con el perfil funcional necesario para realizar las tareas que comporta, atendiendo a las funciones de la DGCM. Así, en la Subdirección General de DPMT solo está destinada una funcionaria con perfil especializado en la materia (con titulación en ámbitos relacionados con el urbanismo o arquitectura), lo que se traduce en que la unidad carece de capacidad para emitir los informes preceptivos sobre las propuestas de instrumentos de planeamientos de los ayuntamientos del litoral. Ello ha motivado acudir recurrentemente a encargos a TRAGSATEC. De hecho, en relación con estas funciones se produjo una condena al MITERD por cesión ilegal de trabajadores, ya que se venían prestando servicios ininterrumpidamente desde 2007 para el apoyo a la emisión de informes sobre planeamiento como se analiza en el subepígrafe II.3.7.2, e incluso para el registro de expedientes en DUNA y en el registro administrativo interno de la Subdirección General.
- Existe un desequilibrio entre el volumen de informes a emitir y la capacidad de respuesta de la DGCM. Así, la DGCM recibe, en promedio, 300 expedientes al año sobre los que procede emitir informe sobre instrumentos de planeamiento urbanístico (arts. 117.1 y 117.2 de la LC y 227 del RD 876/2014), que deben revisarse por una única persona, que es el único efectivo de personal funcionario con perfil funcional adecuado, lo que implicó que, entre 2019 y 2020, de los expedientes que tienen una fecha de vencimiento para emitir informe, estaban 56 y 50, respectivamente, sin firmar en septiembre de 2021.
- Adicionalmente, el periodo medio de emisión de informes (al margen de los expedientes en los que no se llegó a emitir informe) en el periodo comprendido entre 2015 y septiembre de 2021 fue de 129 días y 114 días, respectivamente, cuando los informes deben emitirse en el plazo de un mes (art. 117.1 LC) y dos meses (art. 117.2 LC), respectivamente. En este sentido, solo el traslado del expediente de los servicios periféricos a la Subdirección General de DPMT consumió, en promedio, 40 días en ese periodo.
- También se ha advertido que las entidades locales no siempre cumplen con rigor el deber de remitir para informe sus instrumentos de planeamiento, lo que precisa un trabajo permanente de revisión en boletines y diarios oficiales provinciales y autonómicos para identificar planes urbanísticos en trámite que no hayan sido comunicados a la DGCM.

El hecho de que la DGCM no emita todos los informes preceptivos, así como la tramitación de planes por las entidades locales sin conocimiento de la DGCM, implica un riesgo de que se planifique una evolución urbanística que no tenga en cuenta el riesgo del efecto del cambio climático o proponga un desarrollo que no sea compatible con las medidas de protección del litoral.

II.3.2. Utilización privativa y aprovechamiento especial del DPMT: concesiones y autorizaciones

La LC, así como el programa presupuestario 456D, se fundamentan en la promoción de un uso común, público, libre y gratuito a la ribera y al litoral. Por ello, cualquier exceso sobre ese uso común, en palabras de la LC, que se caracterice por sus “especiales circunstancias de intensidad, peligrosidad o rentabilidad y los que requieran ejecución de obras e instalaciones” ya sea privativo, con fines de rentabilidad económica o porque conlleve la instalación de equipamientos, entre otras circunstancias,

está sujeto a que exista un título recogido en la LC que lo ampare (art. 31 de la LC): autorización, concesión, reserva o adscripción.

La utilización de mayor intensidad es aquella que implica la exclusión para la utilización por otros sujetos del DPMT o que ampara la realización de actividades económicas y por ello está sujeta al otorgamiento de concesiones y autorizaciones.

II.3.2.1. CONCESIONES

El capítulo V del Título III de la LC, arts. 64 y siguientes, regula las concesiones sobre el DPMT, que se desarrolla también en el capítulo V del Título III del RD 876/2014 (art. 131 y siguientes). En síntesis, está sujeta a concesión la ocupación del DPMT por obras o instalaciones no desmontables, así como otras ocupaciones por un periodo superior a cuatro años. El otorgamiento de concesiones está extensamente regulado al suponer una excepción al principio de uso libre y común del DPMT.

Es preciso aclarar que el régimen de las concesiones ha de tener en consideración los títulos que fueron concedidos con arreglo al marco normativo existente antes de la entrada en vigor de la LC. A este respecto, en 2019 convivían títulos de utilización sobre el DPMT y su zona adyacente concedidas con arreglo a:

- Títulos de propiedad privada inscritos en el registro de la propiedad sobre predios situados en la zona adyacente al litoral marítimo con anterioridad a la declaración de dominio público de estos espacios, lo que se efectuó definitivamente en 1969.
- Leyes de Puertos de 1880 y 1928, siendo estas disposiciones las primeras que reconocen la existencia de una zona marítimo terrestre.
- La Ley de Costas de 26 de abril de 1969.
- La Ley 22/1988, en su redacción original, vigente entre julio de 1988 y mayo de 2013.
- La LC, en su redacción vigente tras la entrada en vigor de la Ley 2/2013.

El procedimiento para el otorgamiento concesiones se desarrolla, en los arts. 151 y siguientes del RD 876/2014. En ese sentido, el otorgamiento de autorizaciones es competencia de la DGCM a propuesta de las demarcaciones y servicios provinciales de costas. No obstante, las comunidades autónomas de Cataluña y Andalucía tienen transferida la competencia para otorgar concesiones, de acuerdo con lo previsto en sus respectivos Estatutos de Autonomía y los Reales decretos de traspaso de competencias⁵⁶.

A efectos de la exposición, se aludirá primero a las concesiones transitorias, que se refieren a situaciones que se vieron afectadas por la LC y, en segundo lugar, a las concesiones de carácter ordinario.

⁵⁶ Real Decreto 62/2011, de 21 de enero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de ordenación y gestión del litoral Real Decreto 1404/2007, de 29 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalitat de Cataluña en materia de ordenación y gestión del litoral (autorizaciones e instalaciones marítimas) y Real Decreto 1387/2008, de 1 de agosto, sobre ampliación de funciones y servicios traspasados a la Generalitat de Cataluña por Real Decreto 1404/2007, de 29 de octubre, en materia de ordenación y gestión del litoral.

Concesiones transitorias

En primer lugar, cabe aludir, muy sintéticamente, al tratamiento de los derechos preexistentes sobre zonas declaradas como DPMT. Así, la entrada en vigor de la LC, en 1988, en aplicación del art. 132.2 de la CE, implicó una intervención muy significativa sobre los derechos de propiedad en las zonas litorales y los títulos de utilización preexistentes.

De esta manera, predios y zonas de propiedad privada perdieron tal condición *ex lege*, aplicándose un régimen transitorio sobre esas zonas. Así, la disposición transitoria primera de la LC, en su redacción original determinó que *“los titulares de espacios de la zona marítimo-terrestre, playa y mar territorial que hubieran sido declarados de propiedad particular por sentencia judicial firme anterior a la entrada en vigor de la presente Ley pasarán a ser titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, a cuyo efecto deberán solicitar la correspondiente concesión en el plazo de un año a contar desde la mencionada fecha. La concesión se otorgará por treinta años, prorrogables por otros treinta, sin obligación de abonar canon”*.

La Ley 2/2013, modificó algunos aspectos relevantes de esta disposición, ampliando a 75 años la duración de la prórroga de 30 años de las concesiones concedidas con arreglo a las disposiciones transitorias primera y segunda de la LC.

En cualquier caso, la disposición transitoria primera de la LC contempla dos soluciones diferenciadas:

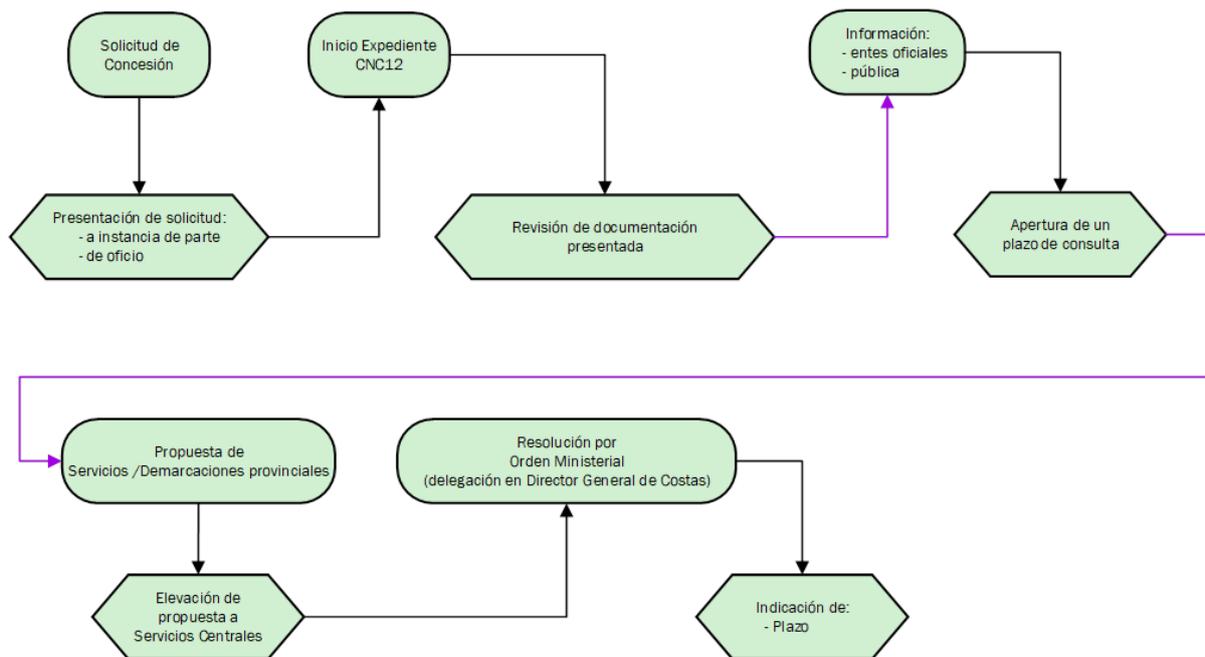
- 1) Concesión de treinta (30) años prorrogables por otros treinta (30), respetando los usos y aprovechamientos legalmente existentes y sin obligación de abonar canon.
- 2) Posibilidad de concesión de treinta (30) años, respetando los usos y aprovechamientos legalmente existentes y con obligación de abonar canon.

Esta disposición transitoria interviene sobre un ámbito de extraordinaria complejidad, ya que ha de atender múltiples situaciones jurídicas preexistentes, como pueden ser, entre otras posibles, las siguientes:

- Deslindes practicados con arreglo a la Ley de Costas de 1969.
- Terrenos inscritos en el registro con anterioridad a la Ley de Puertos de 1870, en el que ha de tenerse en cuenta un tracto registral ininterrumpido (aplicación de la Ley Hipotecaria).
- Predios cuya titularidad ha sido declarada en virtud de sentencia judicial firme.
- Zonas no deslindadas por la AGE.

El procedimiento para tramitar estas concesiones por la DGCM se recoge, muy sintéticamente en el siguiente diagrama de flujos:

DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 6
PROCEDIMIENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE CONCESIONES TRANSITORIAS
SOBRE EL DPMT



Fuente: Elaboración propia.

Adicionalmente, la fecha de cómputo de los periodos de 30 años del plazo de concesión no fue el mismo en todos los casos. Así, se recogen dos posibilidades:

- En las concesiones solicitadas en el plazo previsto (un año desde la entrada en vigor de la ley, el 29 de julio de 1988), se computa desde la fecha de la concesión.
- En las concesiones que se solicitaron con posterioridad, la fecha de cómputo es el 29 de julio de 1989, de acuerdo con el desarrollo de esa disposición que se contiene en el RD 876/2014 (disposiciones transitorias) y en la Orden APM/241/2018, de 23 de febrero, por la que se aprueba el pliego de condiciones generales para el otorgamiento de concesiones demaniales con arreglo a lo establecido en la disposición transitoria primera de la LC.

La competencia para otorgar las concesiones con arreglo a la disposición transitoria primera corresponde al titular del Ministerio (en el periodo fiscalizado Ministra para la Transición Ecológica), si bien, el ejercicio de esta competencia está delegada en la Directora General para la Costa y el Mar⁵⁷. No obstante lo anterior, la tramitación de los expedientes se efectúa por la demarcación o servicio provincial donde se sitúa la zona sobre la que se otorgará la concesión que lo eleva a la DGCM a través de la Subdirección General de DPMT.

⁵⁷ En el periodo fiscalizado, en virtud de la Orden TEC/1425/2018, de 17 de diciembre, de delegación de competencias.

La finalización del periodo inicial de 30 años de estas concesiones transitorias originó una carga excepcional de trabajo en los servicios provinciales y demarcaciones de costas concentrado en un periodo de tiempo escaso, al acumularse una gran cantidad de solicitudes de prórrogas. En el momento de finalizar los trabajos de fiscalización, algunas demarcaciones y servicios provinciales mantenían un volumen muy significativo de solicitudes sin tramitar. De hecho y, a título ilustrativo, en una Demarcación de Costas (Balears) se identificaron 159 expedientes de solicitudes de concesiones transitorias pendientes de resolver a 31 de diciembre de 2020. En 46 de ellos se habían efectuado trámites en 2020, pero 116 solicitudes, el 73 % carecen de fecha de registro en la hoja de seguimiento o si existe, es anterior a 2016, lo que revela la acumulación de tareas pendientes de resolver.

A ello hay que añadir que un número significativo de interesados no solicitaron nunca una concesión transitoria sobre determinados predios con situaciones de hecho diversas, circunstancia a la que se suma que la tramitación de oficio de concesiones transitorias ha sido muy excepcional. En estos casos, los ocupantes de las parcelas y espacios dejan de ostentar derechos sobre esos espacios que están sujetos a actuaciones de recuperación posesoria por parte de la DGCM. Al cierre de los trabajos de fiscalización, la DGCM carecía de un plan para abordar esta situación y tampoco tenía una estimación de la dimensión de las actuaciones a acometer.

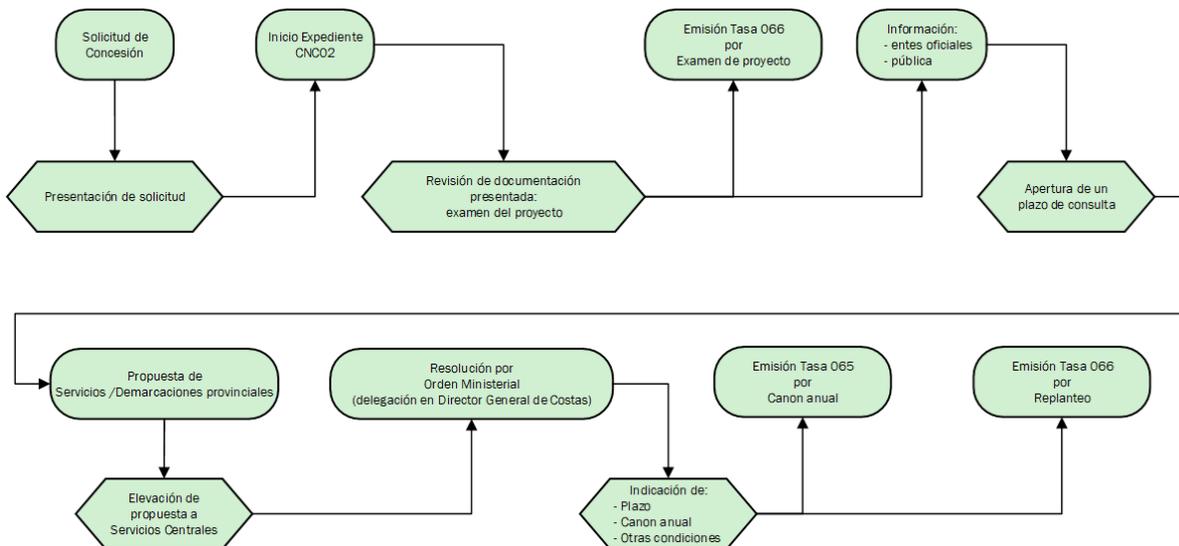
Concesiones ordinarias

De acuerdo con el art. 64 de la LC, “la ocupación de los bienes de dominio público marítimo-terrestre estatal con obras o instalaciones no desmontables estará sujeta a previa concesión otorgada por la AGE” (y las comunidades autónomas de Cataluña y Andalucía, de acuerdo con los respectivos RD de traspaso de competencias).

La concesión otorga un derecho de utilización o explotación privativo del DPMT por un periodo de tiempo que no excederá de 75 años, incluyendo las prórrogas. A su vez, cabe añadir que las concesiones son transmisibles *mortis causa* y, desde la entrada en vigor de la Ley 2/2013, también *inter vivos*, previa autorización de la DGCM.

En el diagrama de flujos siguiente se recogen los hitos principales de la tramitación de las concesiones tramitadas a instancias de un interesado.

DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 7 **PROCEDIMIENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE CONCESIONES SOBRE DPMT**



Fuente: Elaboración propia.

La DGCM facilitó un listado en el que constaban 3.495 concesiones vigentes a 31 de diciembre de 2019. Sin embargo, se ha evidenciado un riesgo cierto de que diversos títulos de concesión que figuran en ese listado hayan expirado a tenor de las debilidades de las funcionalidades de reporte de DUNA, así como que otras otorgadas por las comunidades autónomas con competencias transferidas, como se analiza en el epígrafe II.3.5, no consten en el mismo, al no haberse comunicado a la DGCM.

En relación con esta cuestión, la DGCM no había elaborado, en septiembre de 2021, el registro de usos previsto en el art. 80 del RD 876/2014 y que abarcaría, entre otras, las concesiones vigentes sobre DPMT. Ello supone una debilidad significativa de los procedimientos de control interno de la DGCM que, además, afecta la protección del DPMT y la identificación de los usos del mismo.

En lo que respecta al procedimiento de tramitación para el otorgamiento de concesiones, el art. 151 del RD 876/2014 prevé la existencia de un “pliego de condiciones generales”. Sin embargo, los pliegos generales que se están aplicando al tiempo de finalizar los trabajos de fiscalización fueron aprobados por Orden de 8 de noviembre de 1985, del entonces Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo⁵⁸, aprobados con arreglo a las disposiciones vigentes con anterioridad a la LC. A este respecto, los pliegos de condiciones particulares de las concesiones otorgadas en el periodo fiscalizado contienen algunas modificaciones en relación con el literal de la Orden de 1985, antes referida, sin que conste una modificación formal de la misma.

Como se muestra en el diagrama de flujos, el procedimiento de tramitación de las concesiones prevé un trámite de información pública, así como la emisión de informes de diversos órganos, tanto de la AGE como de otras Administraciones Públicas. Cabe añadir que el RD 876/2014 concede a la

⁵⁸ Orden de 8 de noviembre de 1985, del entonces Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, por la que se aprueba el pliego de condiciones generales para concesiones demaniales en las playas, zona marítimo-terrestre y mar territorial que se otorguen al amparo del art. 10 de la Ley 28/1969, de 26 de abril, sobre costas.

Administración la facultad de convocar procedimientos de concurrencia competitiva, “concursos”, para otorgar concesiones, lo que suspende los procedimientos iniciados por solicitud de interesados sobre la zona a la que se refieran.

Pese a que el plazo máximo para resolver solicitudes de concesiones es de seis meses, de acuerdo con el RD 876/2014, el plazo promedio para resolver ha excedido ampliamente este periodo. Así, de los expedientes que disponen de fechas para efectuar el cálculo, el periodo promedio de resolución en 2016, 2017, 2018 y 2019 fue, en todos los años, superior a 500 días, más del doble del periodo estipulado. De hecho, en las concesiones otorgadas en esos años, desde que se produjo la entrada del expediente en la Subdirección General de DPMT, procedente de las unidades territoriales, hasta que se resuelve el periodo superó, en todos los casos, los 365 días. A este respecto, la normativa de aplicación prevé una desestimación por silencio administrativo.

Cabe señalar que el volumen de expedientes no es homogéneo entre las demarcaciones y servicios provinciales, acusando alguno de ellos sobrecargas de trabajo muy significativas que dan lugar a que un alto número de solicitudes continúen pendientes de resolución, lo que no es acorde con la obligación genérica de resolver los procedimientos administrativos, enunciada en el art. 21 del LPAC.

Por otra parte, se tramitaron 1.072 solicitudes de concesión en el periodo comprendido entre 2016 y 2020. A título ilustrativo, la demarcación de costas de Baleares aportó un listado de ámbito interno en el que figuraban 678 solicitudes efectuadas con arreglo al art. 152 del RD 876/2014 (concesiones) posteriores a 2005 pendientes de trámite en el seno de la propia demarcación, lo que revela el grado de desequilibrio de las cargas de trabajo.

De hecho, como se analiza en el subapartado II.3.7, la DGCM ha tramitado reiteradamente encargos a medios propios (a TRAGSATEC) para el apoyo en la tramitación de expedientes de concesiones de DPMT. Este apoyo se ha extendido tanto a las tareas que efectúan las demarcaciones y servicios provinciales como al que se realiza desde servicios centrales y comprende un amplio elenco de aspectos: digitalización de documentos, estudio de planos y solicitudes, revisión de alegación, análisis del cumplimiento de la normativa de aplicación, entre otros.

A su vez, la gestión de estos procedimientos, complejos de por sí, se agrava ya que la información que arroja DUNA sobre los expedientes de solicitud de concesión no es suficientemente fiable, dado que contiene multitud de incongruencias, fechas ilógicas, documentación incompleta, versiones provisionales y definitivas no jerarquizadas ni ordenadas, entre otras deficiencias, lo que se ha traducido en que las unidades administrativas de la DGCM hayan elaborado documentos de trabajo al margen del sistema para el seguimiento de los procedimientos, así como para el control de trámites y, a su vez, ha dificultado seguir la pista de auditoría en los trabajos de fiscalización.

II.3.2.2. AUTORIZACIONES

El capítulo IV del Título III de la LC, arts. 51 y siguientes, regula las autorizaciones sobre el DPMT, que se desarrolla también en el capítulo IV del Título III del RD 876/2014, arts. 110 y siguientes. En síntesis, están sujetas a autorización “las actividades en las que, aun sin requerir obras o instalaciones de ningún tipo, concurren circunstancias especiales de intensidad, peligrosidad o rentabilidad, y

asimismo la ocupación del dominio público marítimo-terrestre con instalaciones desmontables o con bienes muebles⁵⁹.

El procedimiento para el otorgamiento de autorizaciones se desarrolla, al igual que en concesiones, en el art. 110 y siguientes del RD 876/2014.

El otorgamiento de autorizaciones es competencia de las demarcaciones y servicios provinciales de costas. No obstante, las comunidades autónomas de Cataluña y Andalucía tienen transferida la competencia para este otorgamiento de autorizaciones, en los términos de sus respectivos Estatutos de Autonomía y los Reales decretos de traspaso de competencias⁶⁰.

En relación con las autorizaciones, la normativa hace una mención especial respecto de:

- Autorizaciones para los servicios de temporada en playas.
- Autorizaciones de vertidos al mar.
- Autorizaciones para extracción de áridos y dragados, previstas en el art. 126 y siguientes del RD 876/2014.

En el sistema DUNA, para el periodo 2016-2020, aparece un total de 21.600 expedientes relacionados con autorizaciones, de los cuales corresponden a solicitudes de otorgamiento:

- 6.617 autorizaciones de servicios de temporada en playas.
- 9.483 otras autorizaciones.
- 771 autorizaciones de servicios de temporada otorgadas por las comunidades autónomas con competencias transferidas.
- 3.254 otras autorizaciones transferidas.

En lo que respecta al procedimiento, pese a que el art. 151 del RD 876/2014 prevé la aprobación de un pliego general para autorizaciones, al término de los trabajos de fiscalización no se había aprobado por parte de la DGCM, por lo que cada demarcación o servicio provincial establece los que resultan de aplicación a las autorizaciones que se conceden.

Al igual que en lo que se refiere a concesiones, la Administración puede acordar abrir un proceso de concurrencia competitiva que suspendería los procedimientos de solicitud de autorización iniciados por solicitud de los interesados.

⁵⁹ El art. 51.2 define el concepto de instalación desmontable, señalando que ostentan tal condición aquellas que:

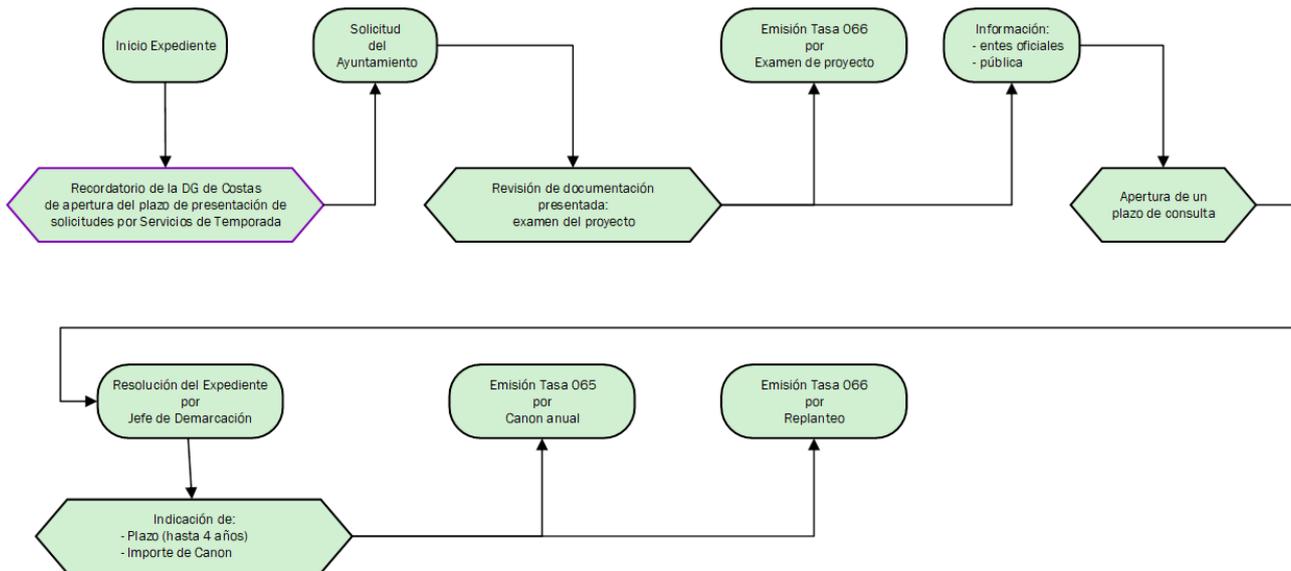
- a) Precisen a lo sumo obras puntuales de cimentación, que en todo caso no sobresaldrán del terreno.
- b) Estén constituidas por elementos de serie prefabricados, módulos, paneles o similares, sin elaboración de materiales en obra ni empleo de soldaduras.
- c) Se monten y desmonten mediante procesos secuenciales, pudiendo realizarse su levantamiento sin demolición y siendo el conjunto de sus elementos fácilmente transportable.

⁶⁰ Real Decreto 62/2011, de 21 de enero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de ordenación y gestión del litoral Real Decreto 1404/2007, de 29 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalitat de Cataluña en materia de ordenación y gestión del litoral (autorizaciones e instalaciones marítimas) y Real Decreto 1387/2008, de 1 de agosto, sobre ampliación de funciones y servicios traspasados a la Generalitat de Cataluña por Real Decreto 1404/2007, de 29 de octubre, en materia de ordenación y gestión del litoral.

Autorizaciones de servicios de temporada en playas.

La tramitación de la autorización de servicios de temporada en playas se rige por los arts. 113 y siguientes del RD 876/2014), siendo el procedimiento en síntesis el reflejado en el siguiente diagrama:

DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 8 **PROCEDIMIENTO PARA LA AUTORIZACIÓN DE SERVICIOS DE TEMPORADA EN PLAYAS**



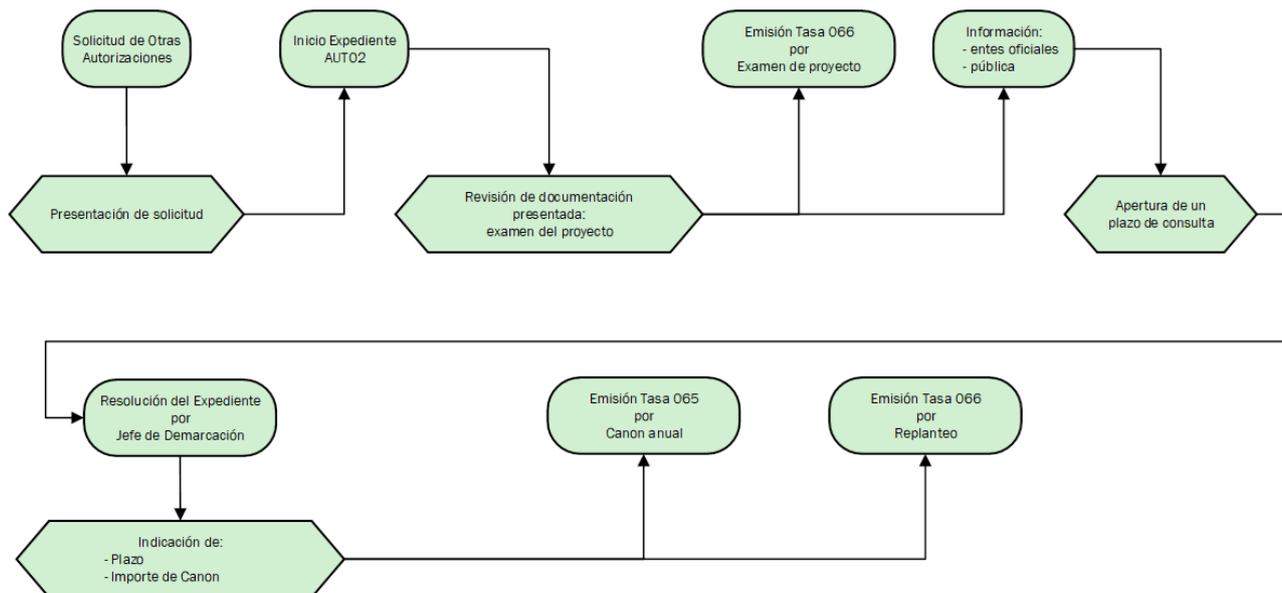
Fuente: Elaboración propia.

Cabe destacar que, preferentemente, la autorización para servicios de temporada en playas se tramita por los ayuntamientos cuyo término municipal comprende una zona del litoral, aunque excepcionalmente en ausencia de solicitud agrupada, los interesados pueden solicitarla individualmente.

Otras autorizaciones

El resto de autorizaciones, con la salvedad de los vertidos al mar, se tramita, en líneas generales, como muestra el siguiente diagrama de flujos:

DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 9 **PROCEDIMIENTO DE TRAMITACIÓN DEL RESTO DE AUTORIZACIONES**



Fuente: Elaboración propia.

En el conjunto autorizaciones distintas de las previstas en categorías específicas se incluyen un amplísimo elenco de actuaciones: eventos deportivos, rodajes cinematográficos, intervenciones específicas, investigaciones.

Una circunstancia que se ha advertido, principalmente en relación con actividades puntuales, es la adopción del acuerdo de autorización con posterioridad a la celebración del evento.

II.3.2.3. OTRAS FIGURAS: ADSCRIPCIONES, RESERVAS Y SERVIDUMBRES

Adscripciones

La adscripción, de acuerdo con la LC, consiste en “destinar bienes de dominio público marítimo-terrestre a las CCAA para la construcción de puertos y vías de transporte de titularidad de aquéllas, o de ampliación o modificación de las existentes” (arts. 49 y 50 de la LC) y arts. 104 y siguientes del Reglamento de Costas (RD 876/2014).

En DUNA consta que se tramitaron 46 adscripciones en el periodo comprendido entre 2016 y 2020. De las pruebas efectuadas en el curso de la fiscalización se desprenden las siguientes cuestiones:

- El sistema DUNA no permite detallar si los expedientes que se tramitan corresponden a obra nueva, ampliación o modificación de la infraestructura, que son los tipos de adscripciones según la LC. Además, la información contenida en el sistema sobre este procedimiento es, en líneas generales, poco detallada, lo que requiere acudir a los documentos en los que se fundamenta la adscripción.
- No queda traza en la aplicación de la revisión por los agentes y vigilantes de costas de la comprobación del cumplimiento de algunos de los aspectos más significativos de las adscripciones (superficie máxima, aguas residuales, conducciones eléctricas) de acuerdo con el RD 876/2014 (Reglamento de la Ley de Costas). Como evidencia de las dificultades en el control de adscripciones, se identificó un expediente (ADS01/15/03/0002) en el que se produjo la emisión de liquidación por los cuatro ejercicios anteriores en un solo acto, ya que no se había advertido la realización del hecho imponible con anterioridad.
- El sistema mostraba 540 expedientes abiertos de adscripciones en septiembre de 2021. De ellos, 220 expedientes constaban sin actuaciones en el sistema desde una fecha anterior a 2015. Cabe resaltar que los cinco expedientes de reversión de adscripciones del sistema, uno, de 2007, dos de 2011 y otros de 2016, siguen activos, transcurridos varios años desde la última actuación registrada⁶¹.
- Se ha advertido una inadecuada cumplimentación de la información en el sistema DUNA, con expedientes con campos en blanco, o incoherentes entre sí, lo que impide conocer la situación real del expediente (como por ejemplo ADS01/**/**/**06 o ADS01/**/**/**02).
- Las comunidades autónomas (con la excepción de una, que sí lo hace), no convocan a las demarcaciones y servicios provinciales de costas *al Acta y Plano de Reconocimiento Final de las Obras*, pese a que es una comprobación preceptiva de la Ley de Costas en la que los representantes de la AGE comprueban que las actuaciones realizadas sobre el DPMT se corresponden con lo proyectado. Tampoco están remitiendo a la DGCM ni a sus demarcaciones y servicios provinciales las concesiones que otorgan en las zonas que han sido objeto de adscripción (puertos autonómicos, carreteras, entre otros). Como consecuencia de ello, existe el riesgo de no estar liquidando la tasa a favor de la AGE que correspondería por las concesiones efectuadas por las comunidades autónomas a terceros en zonas adscritas del DPMT (art. 106.4, último inciso del RD 876/214).
- Se advierten ciertas disfunciones en el *iter* temporal de la tramitación de los expedientes, así en el expediente ADS01/**/**/**01 habría tardado 544 días en firmarse el acta de adscripción desde la fecha de emisión del informe favorable. Sin embargo, la fecha de resolución de establecimiento del canon se dictó dos años después (15/01/2015) de la fecha de firma del acta.

⁶¹ Expedientes: ADS01/**/**/0001-ADS02/01, ADS01/**/**/0010-ADS02/01, ADS01/**/**/0061-ADS02/01, ADS01/**/**/0004-ADS02/01 y ADS01/**/**/0008-ADS02/01.

Reservas

El art. 47 de la LC reconoce a la AGE la facultad de “reservarse la utilización total o parcial de determinadas zonas del DPMT exclusivamente para el cumplimiento de fines de su competencia”. De acuerdo con ese precepto y con el art. 102 del RD 876/2014, la reserva “podrá ser para la realización de estudios e investigaciones, o para obras, instalaciones o servicios” y deberá acordarse por el Consejo de Ministros. De las actuaciones efectuadas sobre procedimientos de reserva se desprende lo siguiente:

- Solo se han tramitado 128 expedientes de reservas desde 2005 y, de ellos, 28 son posteriores a 2015.
- En líneas generales, la información cumplimentada en varios de los campos relevantes de los expedientes de reserva en la aplicación DUNA (nombre solicitante reserva, fecha de informe, fecha acuerdo Consejo de Ministros) es incompleta, o incoherente (muchos expedientes indican informe desfavorable pero luego hay acuerdo del Consejo de Ministros), lo que genera dudas sobre la fiabilidad de la información.
- Pese a que el art. 102.2 del RD indica que “[La Reserva] se limitará al tiempo necesario para el cumplimiento de los fines”, ni en los propios acuerdos de reserva analizados ni en el diseño de campos para esta clase de expedientes en DUNA, se ha establecido una fecha de finalización de esta, que conlleve una posterior supervisión de su cumplimiento, limitándose a indicar que la reserva se extenderá por el “tiempo necesario para la realización de las obras”. A su vez, ni en los propios acuerdos ni en la aplicación se ha establecido la fecha de finalización de la reserva, pese a que lo prescribe el precepto, limitándose a definir fechas genéricas (se extenderá por el “tiempo necesario para la realización de las obras”). También se han identificado procedimientos que no han tenido continuidad, como el expediente RES01/17/20/0001 sin ningún avance desde febrero de 2018.
- Dada la naturaleza del trámite resulta excepcional que se giren liquidaciones de cánones o tasas en el marco de reservas. De hecho, se ha identificado una única liquidación en el marco de expedientes de reservas con la particularidad de que el expediente se inició en 2007 y la tasa se liquidó en el año 2021⁶², lo que no se compadece con una duración razonable de un procedimiento, sin que, además, conste su notificación. A este respecto, la revisión del expediente precisó acudir a fuentes externas ya que la información registrada en DUNA estaba incompleta y no permitía identificar la pista de auditoría del mismo.

Servidumbres

El capítulo II del Título II de la LC regula las servidumbres legales que afectan a los terrenos contiguos al DPMT: servidumbres de protección, de tránsito y de acceso al mar.

El sistema DUNA mantiene registrados 35.589 expedientes, de los cuales 12.504 corresponden al periodo 2016-2020. Estos han dado lugar a 213 liquidaciones de tasas con diferentes hechos imponibles (vinculadas a solicitudes de los ciudadanos relacionadas con servidumbres): examen de proyectos a realizar en zonas de servidumbre, inspección y replanteo de obra o copias de documento.

Del análisis efectuado se desprende, nuevamente, que existen campos de información relevantes que están vacíos como fecha de registro de solicitud, fecha de resolución, Número de Identificación Fiscal

⁶² Expediente RES01/**/**/01, correspondiente a una planta desaladora.

(NIF) del solicitante, etc. lo que menoscaba la utilidad de la información del sistema para la toma de decisiones.

A su vez, el diseño del sistema informático agrupa los cuatro tipos de procedimientos en un solo reporte. Por último, se ha advertido una discrepancia entre el importe liquidado de una tasa según el sistema y el que figura en el modelo de ingreso normalizado emitido⁶³.

En otro expediente, SER01/19/03/0105 no se ha podido verificar cuál ha sido el criterio para cuantificar el importe liquidado al sujeto pasivo, ya que el sistema no permite obtener una copia ni acceder al modelo emitido en su momento.

II.3.3. Infracciones y sanciones

La LC dedica el título V a la regulación el régimen sancionador (arts. 90 y siguientes), que se desarrolla, así mismo, en el título V del RD 876/2014. En el referido título de la LC, se recoge un catálogo de infracciones que se califican como muy graves, graves y leves, con detalle de las sanciones que corresponde acordar en cada caso. La competencia para dictar las resoluciones sancionadoras está atribuida en función de la cuantía de la sanción pecuniaria que proceda⁶⁴. A su vez, las comunidades autónomas y los alcaldes-presidentes pueden sancionar con fundamento en la LC con arreglo a sus respectivas competencias.

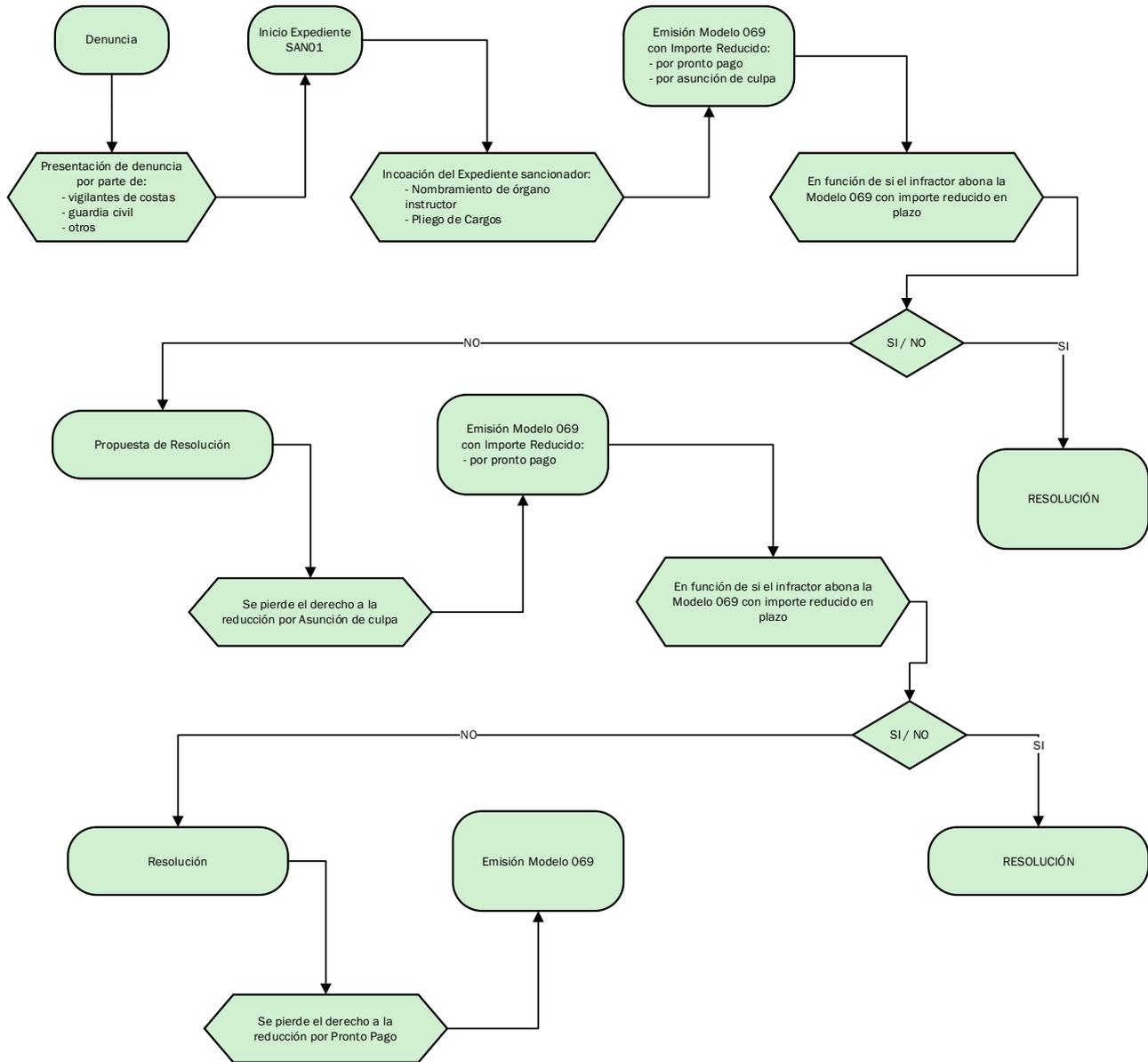
La LC, en su art. 95 recoge la obligación del infractor, adicional a la sanción que proceda, de restituir el espacio a su estado anterior, con la indemnización de daños irreparables y perjuicios causados.

Supletoriamente, y en lo que respecta al procedimiento, se aplicará la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común. A este respecto, el procedimiento de tramitación de los procedimientos sancionadores motivados por infracciones de la LC se acomoda, en líneas generales, al régimen general, iniciándose los procedimientos sancionadores por acuerdo, generalmente, de la demarcación o servicio provincial de costas. En líneas generales, el procedimiento de tramitación de un expediente sancionador se recoge en el siguiente diagrama de flujos:

⁶³ En el expediente SER01/15/30/0105 no coincide la cantidad liquidada (274,92 euros) que figura en el sistema con el modelo 990 escaneado que se ha incorporado en la aplicación (91 euros), debido a que no se procesó por el sistema adecuadamente los conceptos liquidados. En este sentido, fueron tres los conceptos que se registraron en DUNA para su liquidación al sujeto pasivo, aunque se trataba de una única actuación. La diferencia en el importe (175 euros) fue tramitado por la vía de apremio, aunque se canceló este expediente al advertir el error.

⁶⁴ Jefe del servicio periférico, hasta 60.000 euros, director general, hasta 300.000 euros, ministro, hasta 1.200.000 euros y Consejo de Ministros, más de 1.200.000 euros.

DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 10
PROCEDIMIENTO DE TRAMITACIÓN DE SANCIONES DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS



Fuente: Elaboración propia.

En el ámbito de la LC, la mayor parte de los procedimientos sancionadores proceden de trabajos de vigilancia de los agentes medioambientales y vigilantes destinados en las demarcaciones y servicios provinciales. En segundo lugar, un número significativo de procedimientos sancionadores procede de la Guardia Civil, principalmente de sus servicios de protección de la naturaleza y marítimo. En proporción menor se reciben denuncias o comunicaciones de entidades locales o comunidades autónomas.

Las denuncias y comunicaciones ajenas a los servicios de vigilancia de costas se someten a un análisis previo por parte de las unidades periféricas (demarcaciones y servicios provinciales) con el

fin de dilucidar de manera preliminar si los hechos comunicados son susceptibles de constituir una infracción de la LC.

De los trabajos de fiscalización se han deducido los siguientes riesgos:

- Pese a que DUNA fue diseñado para incorporar una clase de trámite (SAN02) para recoger las denuncias, se ha evidenciado que no hay una práctica homogénea en su utilización, de tal suerte que no todas ellas se registran, existiendo el riesgo de que no se cursen procedimientos sancionadores en casos procedentes, lo que supone una posible debilidad de control interno al quedar como única traza el registro administrativo y no figurar en el sistema de gestión.
- La dotación de personal de vigilancia es limitada, especialmente en ciertas zonas geográficas, por lo que existe el riesgo de que hechos y circunstancias que potencialmente pueden ser constitutivas de infracción no sean advertidas en el curso de las actuaciones de vigilancia.
- En la mayor parte de las demarcaciones y servicios provinciales la dotación de personal existente con perfil funcional familiarizado con la tramitación de procedimientos administrativos es escasa, por lo que existe un riesgo de que no se puedan tramitar en tiempo todas las denuncias y hechos sancionables. De hecho, como ya se advertido en relación con los derribos (epígrafe II.3.1), en ocasiones, se han advertido debilidades en el impulso de oficio de los expedientes por falta de medios.

En DUNA constaban, al cierre de los trabajos de fiscalización, un total de 86.604 expedientes sancionadores registrados que se agrupan en tres categorías distintas: SAN 01, SAN 02 y SAN 03⁶⁵, correspondiendo a la primera categoría en torno al 75 % de los expedientes. De ellos, 20.551 corresponden al periodo 2015-2021. En el cuadro siguiente, se muestra, agrupado por motivación del expediente sancionador, el número de expedientes grabados en 2019, con el importe medio de la sanción propuesta y el importe agregado de las sanciones propuestas para cada categoría.

⁶⁵ Categorías internas para clasificar los expedientes a efectos de su tramitación en el seno de la aplicación DUNA:

- SAN 01: Categoría general de procedimientos sancionadores.
- SAN 02: Denuncias.
- SAN 03: Explotaciones sin título habilitante.

CUADRO Nº 9
TIPOS DE EXPEDIENTES DE PROCEDIMIENTO SANCIONADOR
EJERCICIO 2019
(Nº de expedientes/Importes euros)

Tipo de Expediente.	Total Expedientes	Total Importe Sanción (euros)	Importe Medio Expediente (euros)
Circulación y Estacionamiento Vehículos en Playa	1.620	208.008,64	128
Acampadas en DPMT	374	91.656,87	245
Ocupación del DPMT	195	565.078,92	2.898
Sin identificar	112	2.512,56	22
Obras no Autorizadas en DMPT	90	1.239.195,69	13.769
Instalaciones no autorizadas en DPMT	65	328.206,66	5.049
Incumplimiento de Condiciones del Título Admtvo.	25	6.970,48	279
Otros	9	26.174,00	2.908
Obras no Autorizadas en Tránsito	8	510,87	64
Interrupción de Accesos Públicos	8	60.000,00	7.500
Obras no Autorizadas en DMPT ni en Tránsito	5	5.435,56	1.087
Vertidos	5	3.000,00	600
Extracción de áridos	4	5.252,00	1.313
Publicidad	2	13.950,00	6.975
TOTAL	2.522	2.555.952,25	N/A

Fuente: Duna.

* El gestor no ha indicado en Duna el tipo de expediente

Como se puede apreciar, las más frecuentes son las que proceden del estacionamiento y acceso de vehículos al DPMT, aunque los importes mayores corresponden a obras no autorizadas en el DPMT. Cabe señalar que En el subepígrafe II.3.4.4 se analiza en detalle la gestión de los ingresos no tributarios procedentes de expedientes sancionadores tramitados por la DGCM.

Del análisis de la tramitación de los expedientes sancionadores se han desprendido las siguientes incidencias:

- No existe homogeneidad en la aplicación de las reducciones recogidas en el art. 85 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, ya que en determinados expedientes se han aplicado reducciones acumulables del 25 % por aceptación de la responsabilidad y abono antes de la finalización del expediente, respectivamente, mientras que en la mayor parte de los servicios provinciales se aplica un 20 % de reducción. Pese a que la aplicación de este mecanismo es muy frecuente, no se había elaborado un texto o modelo común para todas las unidades de la DGCM que fuera insertado en los acuerdos de incoación de procedimientos sancionadores.
- Tampoco existía homogeneidad en las prácticas seguidas en el registro de estos expedientes en la aplicación DUNA, de tal suerte que se codificaban con criterios diferentes

en los servicios provinciales y demarcaciones. Ello dificulta el seguimiento de los expedientes y también el análisis global de la situación de los expedientes, ya sea para el ámbito general de la DGCM, por servicio periférico o, incluso, por categoría de expediente.

- Se ha identificado, en ocasiones un insuficiente grado de precisión en la tramitación de algunos expedientes sancionadores: no identificación de los preceptos legales y reglamentarios que fundamentan la tramitación del expediente sancionador, no calificación de la infracción presunta infracción como grave o leve⁶⁶ entre otras deficiencias⁶⁷.

II.3.4. Gestión de los ingresos presupuestarios provenientes de la gestión del DPMT

La DGCM es el órgano gestor de dos clases de ingresos que provienen de la actividad del órgano y de sus funciones en relación con el DPMT:

- Tasas y cánones de naturaleza tributaria (modelo 990), relacionados con dirección de obras en el DPMT (modelo 990, código 063); concesiones y autorizaciones sobre el DPMT (modelo 990, código 065), así como emisión de certificados o examen de proyectos o replanteos e inspección de obras (modelo 990, código 066) y explotación de obras y servicios (modelo 990, código 064), que se imputan al concepto 301 del presupuesto de ingresos de la AGE.
- Ingresos no tributarios procedentes de sanciones pecuniarias de la LC (modelo 069), que se imputan al concepto 392 del presupuesto de ingresos de la AGE.

Las tasas, de acuerdo con el art. 6 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, en la redacción vigente tras la entrada en vigor de la Ley 25/1998, de 13 de julio, de modificación del Régimen Legal de las Tasas Estatales y Locales y de Reordenación de las Prestaciones Patrimoniales de Carácter Público y 2.2 a) de la Ley 58/2003, de 17 diciembre, General Tributaria, respectivamente, son ingresos de naturaleza tributaria que se exigen, entre otros, “por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público” y por la “prestación de servicios”.

Ambas categorías de ingresos se gestionan en fase voluntaria por los órganos de la propia DGCM⁶⁸ y en fase ejecutiva por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (en adelante AEAT), de acuerdo con las reglas previstas en la LGP, en el RD 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación (RD 939/2005) y su normativa de desarrollo⁶⁹.

⁶⁶ Verbigracia expediente SAN01/**/**/**10.

⁶⁷ SAN01/**/**/**01: El importe propuesto no se deduce de la aplicación de los criterios de aplicación de las normas que se describen en el propio pliego. Además, en la traza informática del expediente en la aplicación no se vinculan los requerimientos e inspecciones efectuados en 2017 con el expediente sancionador impulsado en 2020, pese a existir una identidad en el emplazamiento al que se refiere el expediente y la situación de hecho que se pretende corregir y que motiva la sanción, lo que supone un riesgo de pérdida de la pista de auditoría y de continuidad del expediente. Adicionalmente, transcurridos 4 años desde la identificación de la utilización del DPMT al margen de título habilitante, la situación continúa sin corregirse y, al tiempo de finalizarse los trabajos de fiscalización, también se había superado el periodo de 6 meses desde la remisión del pliego de cargos al presunto infractor para el trámite de audiencia, sin que se hubiera siquiera emitido propuesta de resolución, lo que supone un riesgo de caducidad del expediente sancionador.

⁶⁸ Sin perjuicio de los supuestos en los que las Delegaciones de Economía y Hacienda expiden los documentos de ingreso 069 en aplicación del artículo sexto de la Orden PRE/1064/2016 y la Resolución de 26 de diciembre de 2017, conjunta de la Intervención General de la Administración del Estado y de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera: concesión de aplazamientos y fraccionamientos o problemas transitorios del órgano gestor, entre otros casos.

⁶⁹ Los modelos y el procedimiento para pago de las tasas de este Ministerio por medios electrónicos se aprobaron por Resolución de 11 de diciembre de 2017, de la Subsecretaría del MAPAMA, publicada en el BOE de 14 de diciembre de 2017.

II.3.4.1. TASAS POR DIRECCIÓN, INSPECCIÓN Y EXPLOTACIÓN DE OBRAS PROMOVIDAS POR LA DGCM

En el ámbito de MITERD y, en particular, de la DGCM, se siguen liquidando dos tasas que provienen originariamente de normas anteriores a las leyes 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos y 25/199 de 13 de julio, de modificación del Régimen Legal de las Tasas Estatales y Locales y de Reordenación de las Prestaciones Patrimoniales de Carácter Público, aunque se incluyeron en la disposición final primera (tasas vigentes en el ámbito estatal) de la Ley 25/1998, de 13 de julio, de modificación del Régimen Legal de las Tasas Estatales y Locales y de Reordenación de las Prestaciones Patrimoniales de Carácter Público:

- La tasa por gastos y remuneraciones en dirección e inspección de las obras promovidas por la DGCM, regulada por el Decreto 137/1960 (BOE de 5 de febrero de 1960). Esta tasa grava trabajos facultativos del Ministerio sobre obras ejecutadas por encargo del propio Ministerio (contratos de obra): replanteo, dirección e inspección de obras, revisiones de precios, entre otras, que se calculan sobre un porcentaje de las certificaciones de las obras ejecutadas. Se ingresaron 142 liquidaciones de esta tasa en 2019, por un importe total 885.501 euros con arreglo al modelo 063.
- La tasa por explotación de obras y servicios, prevista en el Decreto 138/1960, de 4 de febrero (BOE de 5 de febrero de 1960). Esta tasa grava la prestación de trabajos facultativos, declaración e inspección de la explotación de las obras y servicios públicos. En 2019 se ingresaron cuatro liquidaciones con arreglo al modelo 064 de aplicación a esta tasa, por un importe total de 768 euros, habiéndose detectado por este Tribunal que el concepto por el que se abonaron no corresponde al modelo 064, sino a los correspondientes a la ocupación y desarrollo de actividades en el DPMT (modelos 065 y 066)⁷⁰.

La escasa cuantía ingresada en concepto de tasa por gastos y remuneraciones en dirección e inspección de las obras, que además implica una carga de gestión a los servicios de proyectos y que se liquida a contratistas de la propia Administración, por lo que, previsiblemente se financiarán con los recursos abonados por la DGCM en el marco del contrato administrativo, determina que la pervivencia de este tributo no está justificada, habida cuenta de que las actividades de inspección y dirección de las obras contratadas son inherentes a la promoción de obras públicas a través de contratos administrativos, sin que se haya analizado la oportunidad de su mantenimiento en vigor.

La escasa precisión con la que se define el hecho imponible de la tasa prevista en el Decreto 138/1960, de 4 de febrero, así como su nula significación desde el punto de vista cuantitativo, en el ámbito de la DGCM, conducen a considerar que no existe tampoco justificación alguna para el mantenimiento de este tributo.

A su vez, la regulación del destino de los ingresos de esas tasas (art. sexto de los Decretos 137 y 138 de 1960), literalmente para financiar *retribuciones complementarias del personal facultativo de los ministerios u otros gastos de personal*, no resulta aplicable ya que no es acorde con el principio de no afectación de los ingresos públicos (art. 27.3 de la LGP) ni existe tampoco una excepción en ninguna norma con rango de ley que ampare su destino para esta finalidad ya que, de hecho, las retribuciones del personal de la DGCM se financia con los créditos del capítulo I de los PGE asignados en cada ejercicio.

⁷⁰ Justificantes número 9900*****6880, 9900*****6896, 9900*****6905 y 9900*****6914.

II.3.4.2. LIQUIDACIÓN DE LOS CÁNONES Y TASAS DEVENGADOS POR OCUPACIÓN O EXPLOTACIÓN DE ZONAS DE DPMT, ASÍ COMO OTROS PREVISTOS EN LA LC

El art. 84 de la LC señala que “toda ocupación o aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre en virtud de una concesión o autorización, cualquiera que fuere la Administración otorgante, devengará el correspondiente canon en favor de la AGE”. A su vez, el art. 86 de dicha Ley establece que “se abonarán tasas a percibir por la Administración como contraprestación a las siguientes actividades realizadas por la misma”, entre otras:

- Examen de proyecto en autorizaciones y concesiones.
- Replanteo e inspección de obras.
- Copia de documentos.

Canon por ocupación y explotación del DPMT

Centrándose específicamente en los cánones de mayor importancia, desde el punto de vista cuantitativo, que son los liquidados por ocupación o explotación del DPMT, cabe destacar que se rigen por las siguientes normas:

- Arts. 84 y 85 de la LC.
- Arts. 181 y siguientes del RD 876/2014.
- Orden de 30 de octubre de 1992 del entonces Ministerio de Obras Públicas (BOE de 9 de diciembre), por la que se determina la cuantía del canon de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, establecido en el art. 84 de la LC.

Los hechos imponible que da lugar a la exigencia del canon son dos:

- Ocupación del DPMT.
- Aprovechamiento de los bienes del DPMT.

Por su parte, la liquidación de los cánones por ocupación y aprovechamiento del DPMT parte de dos fuentes:

- Títulos otorgados en el ejercicio.
- Títulos otorgados con vigencia en el ejercicio, cuyas cuantías han sido actualizadas.

En relación con los títulos con vigencia plurianual, se ha advertido que es frecuente que las demarcaciones y servicios provinciales partan de listados de títulos vigentes en su territorio, ajenos al sistema DUNA, para identificar los sujetos pasivos a los que procede liquidar los cánones. Esta circunstancia, agudizada por las carencias de medios y las deficiencias de la aplicación DUNA supone

un riesgo de que no se liquiden todos los ingresos que correspondan⁷¹, así como una posible duplicidad de tareas, circunstancia que se ha evidenciado en el curso de los trabajos.

En lo que respecta a las reglas para la cuantificación del hecho imponible de la ocupación del DPMT, esto es, la fijación del canon, se toma como referencia el mayor de los tres valores siguientes:

- El valor catastral.
- El comprobado por la Administración a efectos de cualquier tributo.
- El precio, contraprestación o valor de adquisición declarados por los sujetos pasivos, aplicables a los terrenos contiguos a sus zonas de servidumbre que tengan un aprovechamiento similar a los usos que se propongan para el dominio público.

A su vez, se contempla en la norma que el valor resultante “será incrementado con el importe medio estimado de los beneficios netos anuales, antes de impuestos, que sea previsible obtener en la utilización del dominio público [...]” que no será “inferior al 20 % de la inversión realizada”. El cálculo “se realizará teniendo en cuenta los estudios económicos que facilite el solicitante de la concesión o autorización, así como las informaciones que pueda recabar y las valoraciones que pueda efectuar la Administración otorgante”.

Por su parte, en el caso de ocupaciones efectuadas por infraestructuras (saneamiento, energéticas, comunicaciones, entre otras) se ha definido un importe que tienen en consideración la superficie ocupada, dependiendo de si se sitúa en el mar territorial o en la zona costera. A su vez se ha definido un criterio para el supuesto de los cultivos marinos⁷². En lo que respecta al “aprovechamiento de bienes del DPMT”, la fijación del canon tomará como referencia el valor de mercado de los materiales aprovechados.

El tipo de gravamen a aplicar a los valores previamente calculados es del 8 % de la base imponible para las ocupaciones y el 100 % en el caso del aprovechamiento de los bienes del DPMT⁷³.

En relación con los procedimientos aplicados para la cuantificación de los cánones de ocupación del DPMT, las Intervenciones Regionales y Territoriales de la IGAE en sucesivos informes de control financiero sobre servicios provinciales y demarcaciones de costas han puesto de manifiesto en sus informes incidencias relacionadas con los procedimientos del cálculo del canon, bien porque parámetros utilizados para la cuantificación de los cánones no están suficientemente sustentados o porque los cálculos efectuados no son acordes con la normativa de aplicación. Una de las cuestiones puestas de manifiesto se refiere a que no se puede asegurar la fiabilidad de las estimaciones sobre “beneficios netos anuales [...] que sea previsible obtener en la utilización del DPMT durante un período de diez años”, ya que las demarcaciones y servicios provinciales no tienen medios para comprobar la información aportada por los solicitantes. A su vez, la aplicación de los criterios sobre el mayor de los tres valores enunciados implica, en ocasiones, cargas de trabajo significativas, teniendo

⁷¹ En los expedientes CNC02/**/**/16 y CNC02/**/**/54, en 2020 se liquidan los ejercicios 2017 a 2020, y en el expediente CNC02/96/35/0055 se liquidaron los ejercicios 2016 a 2020. Liquidaciones de tres y cuatro ejercicios atrasados se han identificado en los expedientes CNC10/**/**/03, CNC22/**/**/01, CNC**/**/11**011, CNC22/**/**/01 y CNC22/**/**/12.

⁷² En el caso de la ocupación y aprovechamiento del DPMT de cultivos marinos, la fijación del canon se compone de un importe fijo (0,006 euros) por m² de superficie ocupada, incrementado por los rendimientos, el cual será un importe fijo por m² de superficie ocupada según tipo de cultivo marino, que se dividen en tres categorías.

⁷³ El canon está sujeto a reducciones, para ocupaciones destinadas al uso público gratuito (90 %), 75 % para actividades náutico deportivas no lucrativas y el 40 % en caso de acuicultura sostenible.

en cuenta, además, que los servicios provinciales no siempre disponen de funcionarios con perfiles funcionales adecuados para este tipo de tareas.

El análisis de los datos sobre cálculo de canon existentes en DUNA refleja que la aplicación no solicita esos valores iniciales para el cálculo del valor de ocupación, por lo que de los trabajos realizados se ha desprendido que los servicios provinciales y demarcaciones realizan los cálculos en hojas de trabajo al margen de la aplicación DUNA, limitándose a introducir los valores finales para la aplicación del tipo de gravamen. Con estas magnitudes, la emisión de los modelos sí se encuentra automatizada.

La configuración de la gestión de la recaudación del canon se estructura del siguiente modo:

- El devengo del canon tendrá carácter anual y se producirá con el otorgamiento inicial de la concesión o autorización, que será exigible en la cuantía que corresponda y en los plazos que se señalen en las condiciones de dicha concesión o autorización. No obstante, se ha apreciado la existencia de divergencias en la práctica que se sigue en relación con la liquidación de canon por periodos posteriores a la expiración de la concesión, de tal suerte que hay demarcaciones y servicios provinciales que no liquidan el canon una vez expirado el plazo, mientras que otros sí lo hacen. Uno de los argumentos que se utilizan para continuar liquidando el canon una vez expirado el periodo concesional es evitar el enriquecimiento injusto de quién ocupa el DMPT sin título válido, evitando privilegiar además a quien no ha cumplido su obligación de restaurar el entorno a su estado original⁷⁴.
- Será exigible en la cuantía que corresponda y en los plazos que se señalen en las condiciones de dicha concesión o autorización. A este respecto, el momento temporal de exigibilidad del canon se determina en las condiciones de otorgamiento del título (concesión o autorización), siendo frecuente que se configure con carácter anticipado y semestral.

En este sentido, del análisis de las liquidaciones emitidas se desprende una dispersión muy significativa en cuanto a la aplicación del “carácter anticipado”. Así, en la misma demarcación o servicio provincial se han identificado expedientes de la misma naturaleza liquidados en enero y otros en junio (correspondientes al primer semestre del año)⁷⁵. De esta manera, la preparación de las liquidaciones se hace individualmente, siendo las automatizaciones de alcance muy limitado. A su vez, se han advertido concesiones y autorizaciones por las que no se ha generado una liquidación del canon u otras en las que la omisión en un ejercicio de la liquidación fue subsanada mediante la liquidación de varios ejercicios al mismo tiempo. Por tanto, las deficiencias en la configuración de los motores de búsqueda y reporte de la aplicación, junto a que los registros contienen incoherencias o errores, incrementan el riesgo de error y requieren trabajos de depuración de los listados, al margen del sistema, para poder realizar los trámites sobre los sujetos pasivos que procede.

Esta circunstancia no es una buena práctica y podría no ser acorde con los principios de coordinación y seguridad jurídica, puesto que dificulta a los sujetos pasivos su planificación financiera. Además, es indicativo de las propias dudas de demarcaciones sobre la información que está volcada en el sistema DUNA que permite generar de forma automática la lista de liquidaciones a emitir en los expedientes de autorizaciones y concesiones plurianuales o del desconocimiento de estas funcionalidades para su aprovechamiento en la gestión diaria. De hecho, el sistema no es totalmente automático y exige la validación de la demarcación para la emisión de los cánones del listado. En suma, pese a las similitudes con otros tributos periódicos sustentados en listas cobratorias o liquidaciones masivas, no

⁷⁴ Argumento que se contiene en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 15 marzo de 1990 (RJ 1990\1820).

⁷⁵ Expediente CN02/**/****01.

se ha previsto el establecimiento de un sistema de recaudación automatizados por padrones o listas cobratorias que permita reducir las cargas de gestión.

Tasas exigidas por prestaciones de servicios relacionadas con el DPMT

Las tasas que se devengan como contraprestación de las actividades realizadas por la Administración en relación con el DPMT se rigen por las siguientes normas:

- Arts. 86 y 87 de la LC.
- RD 735/1993, de 14 de mayo, por el que se acuerda la aplicación y se desarrolla la regulación de las tasas por prestaciones de servicios y realización de actividades en materia de dominio público marítimo-terrestre.

Los hechos imponibles son los siguientes:

- a. Examen del proyecto en la tramitación de solicitudes de autorizaciones y concesiones.
- b. Replanteo y su comprobación en las obras que se realicen sobre el DPMT y sus zonas de servidumbre, y su inspección y reconocimiento final.
- c. Aportación de estudios o documentación técnica, a solicitud de interesados.
- d. Práctica de deslindes, delimitaciones y otras actuaciones técnicas y administrativas, a instancia de los peticionarios.
- e. Copias de documentos.

El art. 87 determina que “la base imponible estará constituida por los costes directamente imputables a la prestación del servicio realizado”, siendo el tipo de gravamen del 100 % del valor de la base imponible. A su vez, la obligación de satisfacer las tasas nace para los solicitantes en el momento de ser admitida por la Administración la prestación del servicio, siendo exigible en el plazo que se fije a partir de la fecha de notificación de la liquidación.

La LC, a su vez, en su art. 86 prevé la exigencia de tasas por otras actividades relacionados con, prestación de servicios y realización de actividades en materia de DPMT, como ya se ha referido (exámenes de proyectos, replanteos de obras sobre el DPMT, copias, entre otros).

De las comprobaciones efectuadas se ha desprendido que existe una falta de homogeneidad significativa en los criterios y en el rigor con el que se cumplimentan los trámites en DUNA por parte de los servicios provinciales y demarcaciones de costas. Las diferentes cargas de trabajo y el número de efectivos para la gestión condicionan el grado de rigor en la llevanza de los expedientes en la aplicación informática y, adicionalmente, las actuaciones de supervisión y coordinación desde los servicios centrales son limitadas. A título ilustrativo, en la categoría de trámite destinado a deslindes, que solo excepcionalmente lleva aparejada la liquidación de tasas (quince liquidaciones en seis años), al ser un procedimiento que se suele iniciar de oficio, se ha identificado un expediente atípico en el que solicitan 350 copias de un documento y, sin embargo, no se ha incorporado en la aplicación DUNA la solicitud o solicitudes. En otros casos no figura la solicitud de la que procede la liquidación efectuada.

II.3.4.3. RECAUDACIÓN DE INGRESOS DE NATURALEZA TRIBUTARIA

El régimen jurídico y el procedimiento de recaudación de las tasas cuyo órgano gestor está integrado en la AGE se regula en el Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, General de Recaudación y en la Orden de 4 de junio de 1998, del Ministerio de Economía y Hacienda, por la que se regulan determinados aspectos de la gestión recaudatoria de las tasas que constituyen derechos de la Hacienda Pública, estableciéndose en el art. 3 del Reglamento de Recaudación que la recaudación de las tasas en periodo voluntario se llevará a cabo por el órgano de la AGE u organismo autónomo que tenga atribuida su gestión.

A este respecto, el procedimiento de ingreso de las tasas que gestiona la DGCM se desarrolla en las siguientes normas:

- En la Orden de 4 de junio de 1998, del Ministerio de Economía y Hacienda, por la que se regulan determinados aspectos de la gestión recaudatoria de las tasas que constituyen derechos de la Hacienda Pública.
- En la Resolución de 11 de diciembre de 2017 de la Subsecretaría del Ministerio de Agricultura Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, por la que se establece el procedimiento para el pago por vía electrónica de las tasas vigentes en la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar (hoy DGCM): 063 gastos y remuneraciones en dirección e inspección de obras; 064 explotación de obras y servicios; 065 canon por ocupación y aprovechamiento del DPMT; y 066 prestación de servicios y realización actividades en la utilización del DPMT.

El procedimiento se compone de dos fases: la primera, orientada a emitir la liquidación de la tasa, que da lugar a la identificación del sujeto pasivo y la determinación de la cuantía, aspecto ya referido con anterioridad y que es gestionado en exclusiva por la DGCM, y la segunda, la recaudación, destinada al ingreso de los derechos.

La recaudación en fase voluntaria se efectúa a través de entidades colaboradoras de la AEAT. Una vez vencido el plazo para el pago en periodo voluntario debería iniciarse el proceso de cobro en vía ejecutiva, que es gestionado por la AEAT.

Cabe destacar que se aprecia una cierta fragmentación en la gestión de los ingresos de naturaleza tributaria por tasas y cánones, ya que no se configura ningún órgano de coordinación general en el ámbito de la AGE en la materia, teniendo en cuenta que el Reglamento General de Recaudación y la precitada Orden de 1998:

- Atribuye a la AEAT, a través de su Departamento de Recaudación “la dirección de la gestión recaudatoria de las tasas”.
- Asigna a cada Ministerio a través de sus órganos correspondientes en cada caso, la gestión en fase voluntaria de las tasas, en virtud de las competencias que tengan atribuidas.
- Genéricamente señala, a efectos de coordinación, que la Subsecretaría de cada Ministerio se coordinará con el referido Departamento de Recaudación de la AEAT.
- A su vez, el registro contable corresponde a la IGAE a través de los procedimientos ordinarios de intercambio de información con la AEAT.
- Y, de acuerdo con el Reglamento General de Recaudación, corresponde a la AEAT la gestión de la recaudación en fase ejecutiva.

Este esquema adolece de ciertas deficiencias:

- La AEAT no se encuentra en una posición orgánica adecuada para dirigir la gestión recaudatoria de órganos de los departamentos ministeriales, como en este caso la DGCM del MITERD, que no están subordinados a ella ni jerárquica ni funcionalmente, al tratarse de un organismo con su propia regulación, adscrito al Ministerio de Hacienda y que carece de funciones de coordinación en relación con los restantes departamentos ministeriales.
- Se ha configurado una relación de índole bilateral entre las Subsecretarías de cada ministerio y la AEAT, sin que la normativa prevea la existencia de ningún órgano de coordinación en el Ministerio de Hacienda, lo que impide que exista una visión general de la materia y dificulta identificar las cuestiones transversales que afectan a la gestión de las tasas.
- La existencia de múltiples niveles en los procedimientos, al intervenir la AEAT, las subsecretarías de los ministerios y los órganos gestores como la DGCM y las unidades administrativas concretas que desarrollan los trámites, como las demarcaciones y servicios provinciales de costas, da lugar a disfunciones ocasionadas por la desconexión y la falta de un adecuado nivel de coordinación. A este respecto, las subsecretarías de los distintos ministerios no siempre disponen de la información suficiente del detalle de la gestión que se desarrolla a efectos de coordinarse con la AEAT, y las unidades administrativas disponen de escasos efectivos con perfil funcional adecuado para el impulso y tramitación de expedientes de gestión y recaudación de tasas.

En el cuadro siguiente, se recogen los importes ingresados en fase voluntaria por las distintas tasas y cánones que gestiona la DGCM obtenidos de su aplicación DUNA:

CUADRO Nº 10
IMPORTE INGRESADO EN FASE VOLUNTARIA DE TASAS GESTIONADAS POR LA DGCM.
EJERCICIO 2019
(euros)

Modelo de impreso y hecho imponible	Número de liquidaciones	Importe liquidado	Importe ingresado en fase voluntaria
063: Gastos y remuneraciones en dirección e inspección de obras.	92	582.777,34	474.672,30
064: Explotación de obras y servicios.	4	768,03	768,03
065: Canon por ocupación y aprovechamiento del DPMT.	7.162	46.080.075,41	39.512.158,69
066: Prestación de servicios y realización actividades en la utilización del DPMT.	5.288	272.803,22	207.180,64
Total	12.546	46.936.424,00	40.194.779,66

Fuente: DUNA y AEAT.

Como se aprecia en el cuadro Nº 9 anterior, el 98 % del importe proviene del canon por ocupación del DPMT, correspondiendo la mayor parte de modelos ingresados a ese canon y a las tasas por estudios y emisión de certificados.

Emisión, notificación e ingreso de las liquidaciones

La DGCM, a través de sus servicios provinciales y demarcaciones de costas, remite a los sujetos pasivos de los cánones y tasas (el análisis se centra en la de ocupación del DPMT) la liquidación del modelo que se ha generado en DUNA. A efectos del análisis, se ha elegido el canon por ocupación del DPMT (modelo 990, código 065), por ser el que tiene un mayor importe desde el punto de vista cuantitativo.

En relación con el procedimiento de notificación, la DGCM y sus servicios periféricos no están teniendo en consideración lo previsto en el art. 41 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común, en la medida en que no se están practicando las notificaciones por medio electrónicos dirigidas a personas jurídicas, entre otros sujetos potencialmente obligados.

Como se ha adelantado, el canon se configura como de devengo anual, si bien la exigibilidad ha de atenerse a las condiciones de cada título, según consta en la resolución y en los pliegos de condiciones correspondientes, cuando proceda, siendo, mayoritariamente, exigible con periodicidad semestral.

Una vez recibida la notificación de la liquidación del canon comienzan a computarse los plazos de ingreso del periodo voluntario, de acuerdo con lo previsto en el art. 62.2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria⁷⁶. La recaudación material de los efectos líquidos se produce, en su práctica totalidad, a través de entidades financieras colaboradoras autorizadas por la AEAT. Estas entidades envían a la AEAT la información con periodicidad quincenal, en la que figura el número de modelo ingresado, la fecha, el importe y la identificación del contribuyente. La AEAT facilita un fichero que la DGCM carga en el sistema DUNA.

Por tanto, la información sobre las liquidaciones recaudadas se registra en varios sistemas informáticos:

- A efectos de seguimiento de los expedientes los datos provienen de dos fuentes: cargas masivas efectuadas desde servicios centrales con los ficheros tabulados que se obtienen de la AEAT, tarea que se efectuaba al menos con periodicidad mensual, y anotación individual por parte del gestor al recibir del sujeto pasivo copia del justificante de abono. En este sentido, es una práctica incluir un inciso en la comunicación solicitando al interesado el envío de copia de este justificante por correo electrónico al servicio provincial o demarcación de costas.
- Carga en los sistemas informáticos de la AEAT que, a su vez, se vuelca en el Sistema de Información de Contable (SIC) de la IGAE. A este respecto, lo que se carga en el SIC es el resumen agregado del importe recaudado y su concepto contable.

De las actuaciones efectuadas se desprende que la tramitación de los expedientes se realiza a través de la aplicación DUNA. A este respecto, los flujos de tareas se encuentran preconfigurados en la aplicación. Sin embargo, se han apreciado deficiencias significativas en los procedimientos utilizados, que se refieren seguidamente:

- Se ha identificado una frecuente codificación imprecisa de los expedientes, lo que supone una debilidad en los procedimientos y afecta a la fiabilidad de la información existente en el

⁷⁶ Art. 62.2:

a) Si la notificación de la liquidación se realiza entre los días uno y 15 de cada mes, desde la fecha de recepción de la notificación hasta el día 20 del mes posterior o, si éste no fuera hábil, hasta el inmediato hábil siguiente.

b) Si la notificación de la liquidación se realiza entre los días 16 y último de cada mes, desde la fecha de recepción de la notificación hasta el día cinco del segundo mes posterior o, si éste no fuera hábil, hasta el inmediato hábil siguiente.

sistema, ya que se han identificado expedientes en una categoría en la que no procedía, como es el caso de 245 liquidaciones emitidas bajo la categoría de informe⁷⁷ o autorizaciones indebidamente identificadas como concesiones⁷⁸. En particular, es relevante la no asociación de las liquidaciones a su expediente de origen. Eso ha provocado que un tercio de las liquidaciones generadas en el sistema carezca de vínculo con su expediente original, lo que provoca que el procedimiento continúe a pesar de la anulación⁷⁹ y, además, dificulta seguir la pista de auditoría de los expedientes. De hecho, es frecuente que se produzcan anulaciones.

- Un caso específico es el de los campos vacíos. Así, a título ilustrativo, en 2019 se generaron 2.471 liquidaciones, el 21 % de las cuales, por importe de 3.764.603 euros carecían de fecha de notificación. Además, se han identificado 32 liquidaciones cuya fecha de notificación es anterior a la de emisión⁸⁰, cinco liquidaciones sin fecha de emisión, alguna de ellas ingresada en la AEAT⁸¹ y también se han advertido ingresos de liquidaciones en DUNA de 2019, que carecen de fecha de vencimiento pese a que el sistema lo debía calcular al haberse cumplimentado la correspondiente fecha de notificación⁸².

Estas deficiencias (fechas incongruentes, campos vacíos, insuficiente fiabilidad de la información) suponen debilidades de control interno de los procedimientos, que además dificultan su seguimiento y pueden implicar errores en la tramitación de los expedientes y en las liquidaciones de tasas. Por ejemplo, se han detectado liquidaciones anuladas que, posteriormente, fueron ingresadas, sin que conste la devolución, así como liquidaciones ingresadas, que fueron anuladas⁸³.

A ello hay que añadir la limitación de recursos humanos en las unidades administrativas a cargo de la tramitación de los expedientes, que se agudiza en la medida en que es particularmente escasa la dotación de empleados públicos con perfiles funcionales adecuados para la tramitación de expedientes de gestión de naturaleza económica.

⁷⁷ Así, se han identificado 245 liquidaciones emitidas en el seno de los expedientes de la categoría "INF" lo cual es, en parte contradictorio, toda vez que el modelo 065 corresponde al canon por concesiones y autorizaciones de dominio público que se gestionan en otras categorías de DUNA. Este tipo de incidencias implican que de los registros del sistema no se puede extraer el conjunto de liquidaciones por categoría, lo que precisa un trabajo de depuración y de confirmación de fuentes externas. A su vez conlleva un riesgo de que no se liquiden todas las tasas que procede al existir un riesgo de que se omitan en los listados de preparación.

⁷⁸ Expediente CNC02/**/**/**17.

⁷⁹ - La liquidación 9900*****8942 que está ingresada, pero que nunca se introdujo la fecha de notificación en sistema y, por tanto, nunca éste hizo el seguimiento de vencimiento del periodo voluntario de pago.

- Se han advertido, a su vez, liquidaciones por cero euros que no se han notificado y tampoco anulado como, por ejemplo, INF02/**/**/**01.

- Existen seis liquidaciones de 2019 que pese a que tener ingreso comunicado por la AEAT y por tanto la fecha de ingreso, en el sistema DUNA figuran como no cobrados: 9900*****9173 / 9900*****2882 / 9900*****0726 / 9900*****1453 / 9900*****1471 / 9900*****4852 / 9900*****2503.

⁸⁰ Véase la liquidación 9900*****6946, cuya fecha de liquidación es el 11 de febrero de 2021, pero se emitió según DUNA el 20 de marzo de 2019.

⁸¹ Liquidaciones con identificador 9900*****8585, 9900*****5653, 9900*****3413, 9900*****9255 y 9900*****5905.

⁸² Identificadores 9900*****7536, 9900*****2515, 9900*****4971 y 9900*****651.

⁸³ - Anuladas que luego son ingresadas, como 9900*****5352.

- Anuladas tras el ingreso, como 9900*****6016.

Registro contable

En el concepto presupuestario 301 de la liquidación del presupuesto de ingresos de la AGE para 2019 figuran unos derechos reconocidos netos de 42.030.474 euros, como muestra el cuadro siguiente:

CUADRO Nº 11
LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS CONCEPTO 301 EN 2019
CANON DE OCUPACIÓN Y APROVECHAMIENTO DEL DPMT

(euros)

Con-cepto ⁸⁴	Previsiones Definitivas	Derechos Reconocidos	Derechos Anulados	Derechos Cancelados	Derechos Reconocidos Netos	Recaudación Neta
301	47.000.000,00	43.933.062,82	1.864.743,77	37.844,94	42.030.474,11	41.287.484,29

Fuente: Elaboración propia de datos liquidación presupuestaria desde OPERA subconcepto IGAE 132303.

El registro contable en fase voluntaria se articula mediante el procedimiento de “contraído simultáneo” de tal suerte que se reconocen los derechos en el presupuesto de la AGE cuando se recibe la información sobre los cobros ingresados en las entidades colaboradoras de las tasas de la LC. Así, con periodicidad quincenal la AEAT recibe la información de las entidades colaboradoras (NIF del contribuyente, importe, identificador del código del modelo, fecha y sucursal bancaria de origen). Una vez procesado por la AEAT, se intercambia con el SIC de la IGAE, aunque la información que se recibe y registra es un resumen, en el que consta, exclusivamente, el código de quincena, el importe y el concepto presupuestario, sin que pueda individualizarse en la contabilidad el detalle de los modelos cuyos ingresos se reportan.

Los modelos que genera y notifica la DGCM a los sujetos pasivos no se registran contablemente, ya que no se ha habilitado ningún procedimiento a tal fin para que el órgano contable de la IGAE reciba la información necesaria, pese a que cumplirían los requisitos para reconocerse el derecho en el momento de notificarse la liquidación correspondiente, ya que está perfectamente identificado el deudor, cuantificado el importe y tiene carácter vencido, líquido y exigible.⁸⁵

Por el contrario, las liquidaciones que se gestionan por la AEAT en fase ejecutiva sí se reconocen como derechos, ya que, al cargarse en los sistemas informáticos de esa Agencia, se produce una carga en el SIC de la AGE.

De lo anterior pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- No puede conciliarse la información disponible en la DGCM y el detalle de la AEAT, ya que contablemente el SIC registra una información resumida de lo recaudado en fase voluntaria

⁸⁴ Concepto contable IGAE “132303”.

⁸⁵ De acuerdo con el criterio número 5 y la norma decimosexta de las “normas de reconocimiento y valoración”, ambas del Plan General de Contabilidad Pública, aprobado por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, de 13 de mayo de 2010, procede registrar un ingreso presupuestario de un tributo cuando se dicte el acto de liquidación, esto es, de acuerdo con el documento nº 2 de “Principios Contables Públicos”, cuando se identifique el deudor, la cuantía y se dicte el acto administrativo correspondiente, lo que se produce cuando se dicta y notifica una liquidación del canon por ocupación del DPMT.

y ejecutiva que puede tener su origen, además, en liquidaciones emitidas en ejercicios anteriores.

- Las tasas y cánones que se liquidan y notifican a los sujetos pasivos no se registran como derechos reconocidos en el presupuesto de ingresos de la AGE hasta que no se produce la transmisión de la información de los ingresos efectuados o hasta que se dan de alta en fase ejecutiva, pese a que desde que se inicia la fase voluntaria de recaudación constituyen derechos del presupuesto de ingresos de la AGE.

Cabe resaltar, por último, que la norma que rige el procedimiento de recaudación de tasas gestionadas por órganos de la AGE, una Orden de 1998⁸⁶, proporciona un menor detalle de la información, al no permitir reconocer los derechos vencidos en fase voluntaria a fin de ejercicio y hacerlo con una actualización menos frecuente para los gestores que la ofrecida por el sistema INTECO que se utiliza para el registro y contabilización de los ingresos no tributarios (sanciones), ya que esta última permite un seguimiento liquidación a liquidación.

II.3.4.4. LIQUIDACIÓN Y RECAUDACIÓN DE INGRESOS DE NATURALEZA NO TRIBUTARIA

El procedimiento de recaudación de los ingresos no tributarios se recoge en la Orden PRE/1064/2016, de 29 de junio, por la que se desarrolla parcialmente el Reglamento General de Recaudación, aprobado por Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, en lo relativo al procedimiento de recaudación de recursos no tributarios ni aduaneros de titularidad de la AGE a través de entidades colaboradoras.

Importe liquidado e ingresado en concepto de sanciones

En el cuadro siguiente se muestra el importe de los modelos emitidos e ingresados en concepto de sanciones de la LC cuyo órgano gestor es la DGCM.

CUADRO Nº 12
EXPEDIENTES SANCIONADORES GENERADOS E IMPORTE RECAUDADO EN 2019
(Número e importe en euros)

Nº Expedientes sancionadores	Importe de Sanciones acordadas	Tipo de importe	Nº modelos 069 emitidos	Importe de los modelos de justificantes emitidos	Importe recaudado
2.522	2.555.952,25	Con reducción	1.412	1.916.486,12	273.055,83
		Sin reducción	1.197	2.468.624,76	366.947,12
		Total	2.609	4.385.110,88	640.002,95

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la IGAE y de DUNA.

⁸⁶ Orden de 4 de junio de 1998, del Ministerio de Economía y Hacienda, por la que se regulan determinados aspectos de la gestión recaudatoria de las tasas que constituyen derechos de la Hacienda Pública.

Sobre los importes recogidos en el cuadro es preciso efectuar las siguientes aclaraciones:

- La información de los ingresos presupuestarios proveniente del SIC correspondiente al concepto 392 solo permite individualizar los ingresos correspondientes a sanciones de la LC de otras sanciones pecuniarias de manera indirecta partiendo de una consulta sobre la oficina liquidadora a través de INTECO, ya que el sistema no está configurado para determinar el importe correspondiente a cada categoría de sanción.
- Los importes se corresponden con expedientes iniciados y creados en DUNA en 2019 (SAN 01), aun cuando su ingreso o finalización se hubiera producido con posterioridad. No incorpora importes de sanciones ingresados en 2019 provenientes de expedientes incoados en ejercicios anteriores.

El número de modelos 069 y 074 emitidos por INTECO en 2019 respecto de expedientes sancionadores se ha obtenido de la consulta realizada a la IGAE, e incorpora el importe a liquidar por esos justificantes y el importe recaudado a diciembre de 2020. A este respecto, un mismo procedimiento sancionador puede acarrear la emisión de más de un modelo (modelo 069 que se tratará más adelante), ya que se envían modelos con importe reducido a los presuntos infractores acompañados a los acuerdos de incoación o propuestas de resolución. Estos ejemplares no tienen efectos contables ni presupuestarios en ausencia de pago por el sujeto receptor y deberían ser anulados por el gestor en el caso de avanzar el procedimiento sancionador ante la falta de pago de los modelos de importe reducido. Sin embargo, se detectó que los gestores no siempre anulan en INTECO los justificantes por importe reducido no abonado, lo que implica que el importe recogido en la columna "importe de los justificantes emitidos" del cuadro anterior puede encontrarse sobreestimado, al existir múltiples justificantes generados en función de la fase de tramitación para un mismo expediente sancionador⁸⁷.

- El importe de las sanciones pecuniarias acordadas se corresponde con la suma de los importes de las resoluciones sancionadoras notificadas a los infractores, con independencia de si produjeron reducciones por aceptación de la responsabilidad y pronto pago o se finalizaron los procedimientos sancionadores con resolución.

Procedimiento de recaudación (emisión, notificación, recaudación y registro contable)

El procedimiento de gestión de los ingresos correspondientes a sanciones de la LC se inicia con la notificación del acuerdo de incoación del expediente sancionador.

El servicio periférico que haya instruido el procedimiento sancionador emite el modelo normalizado de ingresos no tributarios "069"⁸⁸ que acompaña a esa notificación. A este respecto, el art. 85 de la LPACAP recoge la posibilidad de aplicar reducciones sobre el importe de la sanción propuesta en cualquier momento anterior a la emisión de la resolución (reconocimiento de responsabilidad del presunto infractor y pronto pago, en su caso), lo que da lugar a la finalización del procedimiento. El modelo "069" que acompaña al acuerdo de incoación pasa a incorporar la reducción prevista en el referido art. 85. Análogamente, las demarcaciones y servicios provinciales incorporan versiones de

⁸⁷ El expediente sancionador SAN01/**/**/66 aparece en INTECO con 10 justificantes generados, de los cuales está cobrado uno y están pendientes de anular en el sistema los otros 9 generados de más. El expediente sancionador SAN01/**/**/52 tiene un justificante de importe íntegro cobrado, pero el justificante con importe reducido no ha sido anulado. Por último, el expediente sancionador SAN01/**/**/04 tiene un justificante de importe íntegro generado, pero el justificante con importe reducido no ha sido anulado.

⁸⁸ Previsto en la precitada Orden PRE/1046/2016.

los modelos "069", con la reducción que proceda, a las sucesivas comunicaciones correspondientes a fases de tramitación del procedimiento⁸⁹.

De las comprobaciones efectuadas se han desprendido dos incidencias en relación con esta fase de tramitación:

- La DGCM no está aplicando el procedimiento de notificaciones electrónicas a sujetos que, de acuerdo con la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo, estarían obligados (art. 14.2 de la Ley 39/2015).
- Se han apreciado divergencias en la aplicación de los porcentajes de reducción entre unas demarcaciones y servicios provinciales y otros. A su vez, no todas las demarcaciones y servicios provinciales adjuntan el modelo 069 a la notificación del acuerdo de incoación del expediente sancionador, sin que exista una directriz de la DGCM al respecto.

Los presuntos infractores pueden abonar el importe de la sanción en las entidades bancarias colaboradoras o telemáticamente en la sede electrónica de MITERD. Excepcionalmente se admite el ingreso en las Delegaciones de Economía y Hacienda.

Al margen de la tramitación administrativa de los procedimientos sancionadores, desde el punto de vista del ingreso presupuestario y, de acuerdo con la normativa de aplicación ya referida, el importe de una sanción pecuniaria es líquido y exigible a efectos presupuestarios cuando deviene firme en vía administrativa, esto es, cuando se dicta la resolución que finaliza el procedimiento sancionador y esta no se recurre en plazo o cuando se agota la vía administrativa, en el caso de haberse interpuesto un recurso administrativo (de alzada) y se notifica la resolución del mismo. En este sentido, la notificación de la liquidación correspondiente a la resolución sancionadora firme, da lugar al inicio de los plazos establecidos en el art. 62 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, para la recaudación en fase voluntaria⁹⁰.

Para el seguimiento y registro de los ingresos no tributarios la IGAE ha desarrollado y puesto a disposición de los órganos gestores de la AGE el módulo INTECO del Sistema de Información Contable (SIC) de la AGE. En el caso de la DGCM, el módulo INTECO está interconectado con DUNA, la aplicación de la DGCM.

En lo que respecta al registro contable cabe reseñar que, contablemente, el ingreso se liquida:

- Si el presunto responsable, ya sea persona física o jurídica, se acoge al supuesto previsto en el art. 85.2 de la LPACAP de pago voluntario en cualquier momento anterior a la emisión de la resolución, en cuyo caso se da por finalizado el procedimiento y el ingreso contabilizaría como "contraído simultáneo" (liquidación y recaudación del ingreso en un mismo acto).
- Cuando la sanción es firme en vía administrativa, esto es, si se dicta resolución y se notifica o da por notificada y no se produce recurso en tiempo y forma, siendo en este caso un

⁸⁹ De hecho, en el curso de un procedimiento sancionador es frecuente que la unidad administrativa responsable emita más de un modelo, ya que se suele emitir uno con la comunicación del acuerdo de incoación y, en el caso de que el presunto infractor no esté conforme, se le remiten, al menos, uno más con la propuesta de resolución o la resolución del procedimiento.

⁹⁰ Todo ello sin perjuicio de los posibles recursos ante la jurisdicción contencioso-administrativa y las potenciales medidas cautelares que se puedan solicitar y, en su caso, estimar por los tribunales.

ingreso “de contraído previo”. Para ello, el sistema de información toma como referencia las fechas de notificación.

El procedimiento contempla la utilización del modelo normalizado “069” para ingreso de las cantidades liquidadas como regla general y, excepcionalmente, el “074” en el caso de ingresos provenientes del extranjero. Resulta destacable que, en el periodo 2018-2020 solo se han ingresado diecinueve ejemplares de modelo “074” pese a que no es excepcional que se tramiten procedimientos sancionadores contra personas residentes fuera del territorio nacional en un ámbito como el de la LC.

Una vez que el modelo de liquidación “069” está generado en INTECO, el sistema controla el ingreso de cada una de las liquidaciones. En el caso de las liquidaciones que se corresponden con resoluciones de expedientes sancionadores, grabada la fecha de notificación, el sistema controla su vencimiento y, por tanto, su envío a vía de apremio en caso de falta de pago.

Sin embargo, no siempre se han cumplimentado los datos que precisa INTECO para el control del vencimiento de aquellas liquidaciones de resoluciones de expedientes sancionadores, provocando que haya justificantes que no se han enviado a ejecutiva por el sistema INTECO⁹¹.

A su vez, el sistema incorpora expedientes sancionadores registrados con importe cero como sanción, ya que algunos servicios provinciales, en caso de recurso han adoptado esta práctica en lugar de marcar que la resolución ha sido objeto de recurso.

Desde el punto de vista presupuestario, los ingresos procedentes de sanciones se imputan al concepto 392, como ya se ha adelantado. A este respecto, ese concepto recoge sanciones de diversos órganos, por lo que lo que el cálculo de los ingresos solo se puede efectuar de modo indirecto, ya que INTECO, además, no dispone de funcionalidades de reporte directo por órgano gestor o por régimen sancionador (verbigracia el de la Ley de Costas), lo que impide cuantificar los importes liquidados e ingresados atendiendo a los órganos gestores o la materia en virtud de la que se imponen las sanciones.

Adicionalmente, se ha advertido la práctica de emitir modelos “069” en INTECO fuera de DUNA, que es el procedimiento establecido, contraviniendo las reglas internas de gestión, lo que ha originado diversas incidencias, que se traducen en la falta de seguimiento de identificación de modelos emitidos y no cobrados. Así, de los 14.637 justificantes que figuraban como generados en el histórico de DUNA, 9.809 no tenían asociado el expediente sancionador al que correspondían⁹².

Por último, aunque DUNA se interconecta con INTECO, actualizando la situación de cobro de cada justificante de los expedientes sancionadores y permitiendo obtener un listado de justificantes emitidos, se ha verificado que el sistema aplicaba una serie de filtros que reducían en el reporte el número de justificantes realmente emitidos, limitando, por tanto, la fiabilidad de la información obtenida. Además, este listado ofrecía un tipo de detalle que no permitía saber el estado unitario de cobro de cada justificante y dificultaba conciliar la información de ambas aplicaciones informáticas. De hecho, INTECO produce los reportes partiendo de la información sobre el ejercicio en el que se emitió el modelo “069”, mientras que DUNA toma como referencia el año en el que se creó el expediente.

⁹¹ Esto afecta al SAN01/**/**/83, se remitió un modelo con reducción (22000*****61F) que no fue abonado en fase voluntaria y no ha pasado a ejecutiva al no ser incluido en los filtros destinados al pase a fase ejecutiva.

⁹² Expedientes SAN02/**/**/85 y SAN02/**/**/0019, cuyos justificantes, 2193*****317E y 2171*****971M, respectivamente fueron creados fuera de DUNA.

II.3.4.5. RECAUDACIÓN EN FASE EJECUTIVA DE LOS DERECHOS GESTIONADOS POR LA DGCM

De acuerdo con el RD 939/2005, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación, la AEAT es competente para la gestión en fase ejecutiva de todos los derechos de la AGE. El procedimiento está desarrollado por la Resolución de 18 de noviembre de 2011, conjunta de la Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y de la Intervención General de la Administración del Estado⁹³.

Desde el punto de vista de la operativa, en lo que respecta a las tasas gestionadas por la DGCM, en líneas generales, el procedimiento es el siguiente:

- En el caso de recursos tributarios, tasas y cánones, la DGCM elabora, periódicamente, un listado certificado que se carga en las aplicaciones informáticas de la AEAT para su gestión en fase ejecutiva. La información sobre los derechos ingresados se obtiene por la DGCM a través de un fichero que se obtiene de las aplicaciones de la AEAT y se carga en DUNA periódicamente.
- En lo que se refiere a la recaudación en fase ejecutiva de los derechos pendientes de cobro en fase voluntaria correspondientes a sanciones tramitadas por la DGCM, el sistema DUNA está integrado con el SIC de la IGAE a través de INTECO. En consecuencia, el módulo INTECO de la IGAE remite internamente a la AEAT las deudas que consten en el sistema como vencidas. A su vez, los derechos cobrados se cargan automáticamente en INTECO provenientes del intercambio de información con la AEAT y están disponibles en la aplicación DUNA de la DGCM.

Como condición necesaria para el pase a fase ejecutiva, ya sea de ingresos correspondientes a tasas y cánones o a sanciones, debe constar la fecha de notificación de la liquidación para que se puede calcular el periodo de ingreso en fase voluntaria y su falta de pago, que determina el inicio de la fase ejecutiva.

En el cuadro siguiente se recoge el resumen de la gestión efectuada por la AEAT en fase ejecutiva en relación con las liquidaciones de tasas y cánones del ejercicio 2019:

⁹³ Resolución de 18 de noviembre de 2011, conjunta de la Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se establecen las condiciones para el envío centralizado de las deudas no tributarias gestionadas por Departamentos Ministeriales que constituyen recursos del presupuesto del Estado para su gestión recaudatoria, para los intercambios de información que se deriven de dicha gestión y demás aspectos relativos a la recaudación en vía ejecutiva de dichas deudas por la Agencia Estatal de Administración Tributaria (BOE de 30 de noviembre de 2011).

CUADRO Nº 13
RECAUDACIÓN EN EJECUTIVA DE LAS TASAS Y CANONES GESTIONADAS EN FASE
VOLUNTARIA POR LA DGCM
(euros)

Código de tasa	Enviados a apremio	Importe de liquidaciones enviadas para recaudación en fase ejecutiva	Liquidaciones con recaudación en fase ejecutiva	Importe recaudado en fase ejecutiva
063: Gastos y remuneraciones en dirección e inspección de obras.	16	101.810,92	8	5.859,42
064: Explotación de obras y servicios.	0	0,00	0	0,00
065: Canon por ocupación y aprovechamiento del DPMT.	1.001	6.606.170,43	585	5.270.985,11
066: Prestación de servicios y realización actividades en la utilización del DPMT.	293	18.425,49	240	14.835,27
Total general	1.310	6.726.406,84	833	5.291.679,80

Fuente: DUNA e información facilitada por la AEAT.

De las actuaciones practicadas se ha desprendido que la falta de fiabilidad de las fechas que se registran en DUNA y las debilidades en los procedimientos de seguimiento de los expedientes que potencialmente deben pasarse para el cobro en fase ejecutiva suponen uno de los riesgos que disminuyen la efectividad del procedimiento de recaudación en fase ejecutiva. En particular, del análisis efectuado se desprenden las siguientes incidencias:

- En relación con sanciones, se ha advertido que determinadas deudas no han sido trasladadas para su gestión en fase ejecutiva al no haberse registrado la fecha de notificación de la resolución por parte de la unidad administrativa en DUNA, lo que no permite su intercambio con INTECO⁹⁴.
- Idéntica incidencia se ha advertido en relación con liquidaciones procedentes de ingresos de tasas y cánones, lo que impide que se incluyan en la certificación de deudas para su recaudación en fase ejecutiva por la AEAT⁹⁵ y ⁹⁶. En las liquidaciones con los números 9900****3514 (1.179 euros) y 9900****3523 (1.588 euros), ambas con fecha de vencimiento de la fase voluntaria, 8 de enero de 2019, no constan ni cobro, ni anulación ni suspensión y, sin embargo, no han sido enviadas para su gestión en fase ejecutiva, pese a haberse superado la fecha de finalización del periodo voluntario de recaudación.

⁹⁴ El modelo con identificador 22000****161F, correspondiente al expediente SAN01/**/**/*83 (ya referido en la nota al pie 85 anterior), por importe de 47.350 euros no constaba cargado para su recaudación en fase ejecutiva, ya que no se cargó la fecha de notificación que, según los antecedentes, tuvo lugar el 9 de enero de 2020.

⁹⁵ La liquidación 9900****3770, del segundo semestre de 2019, no anulada, fue emitida, pero no apremiada, a diferencia de las liquidaciones de esa tasa de otros periodos que sí están apremiadas (primer semestre de 2019 y primer semestre de 2020).

⁹⁶ La liquidación 9900****9832 se recaudó diez años después de ser emitida sin que nunca fuera enviada para su gestión en apremio. En el caso de la liquidación 9900****1416 se ingresó un año después de su emisión sin que tampoco se hubiera enviado a la AEAT para su cobro en fase ejecutiva.

- La descarga periódica de los ficheros de ingresos en periodo voluntario y vía ejecutiva proporcionados por la AEAT estuvo durante varios meses de 2019 sin realizarse, ya que, en ese periodo faltó la única persona que tenía los permisos adecuados para realizarlas, lo que supone una debilidad significativa, al provocarse una disfunción del procedimiento. Además, la custodia de esos ficheros descargados de la AEAT se hizo en un equipo informático de la misma persona que estaba a cargo de la gestión de los ficheros y no en una red o aplicación compartida, por lo que una vez que esta persona abandonó la DGCM no pudieron recuperarse. Dicha práctica supone, a su vez, una debilidad significativa en los procedimientos, al no garantizarse una adecuada custodia y respaldo de esa información.
- Del listado de ingresos de DUNA se ha advertido una deficiencia en la carga de los ficheros de ingreso en vía de apremio de la AEAT, ya que de algunas liquidaciones se desprendía un posible ingreso por duplicado⁹⁷. A raíz de los trabajos del Tribunal la DGCM detectó una incorrección en la interpretación de la codificación del fichero de la AEAT.
- Se han identificado liquidaciones en las que el gestor ha indicado manualmente en DUNA la recepción del ingreso (al parecer al recibir un justificante proporcionado por el sujeto pasivo), marcándose el ingreso como recibido, sin que posteriormente constara tal circunstancia en el volcado del fichero de la AEAT⁹⁸. Esto ha supuesto que, en ocasiones, el sistema DUNA no considerara la liquidación como impagada y no se tramitara su envío a ejecutiva, lo que no se corresponde con la configuración interna que prevé que solo deba tomarse como recaudado lo comunicado por la AEAT. Sin embargo, se han identificado seis liquidaciones de 2019 que pese a tener ingreso comunicado por la AEAT y por tanto la fecha de ingreso, en el sistema DUNA figuran como no cobrados⁹⁹. A su vez, en el sistema DUNA figuran una serie de liquidaciones ingresadas en apremio¹⁰⁰, en las que no consta la fecha o el importe del apremio, pese a que la interfaz del sistema se nutre del volcado del fichero de la AEAT.
- Se ha advertido una liquidación en la que consta un ingreso en apremio en negativo, que no se corresponde con una devolución, lo que no parece congruente¹⁰¹. A su vez, también se han advertido dilaciones en el periodo que transcurre entre la notificación y vencimiento del plazo para ingresar en fase voluntaria y la certificación para que la AEAT la gestione en fase ejecutiva¹⁰².

En consecuencia, existen debilidades significativas en los procedimientos de gestión de los ingresos, que se agudizan por las carencias de efectivos con un perfil funcional familiarizado con la gestión de expedientes económicos, tanto en los servicios territoriales como en los centrales.

⁹⁷ Sirva de ejemplo el expediente INF02/15/17/0126, mal codificado (porque es el correspondiente a una autorización, no a la emisión de un informe), donde el ingreso figura doblemente ingresado, en fase voluntaria, el 30 de septiembre de 2016 y en apremio, el 30 de diciembre de 2016. Sin embargo, la realidad de la situación del expediente, consultadas fuentes externas, es que solo se ingresó el importe en el marco del procedimiento de apremio.

⁹⁸ La liquidación 99006****804 no se envió para su gestión en fase ejecutiva ya que se dio por cobrada por los gestores, previsiblemente porque recibió un correo electrónico con un supuesto justificante, pero no consta su ingreso.

⁹⁹ Liquidaciones 9900****9173 / 9900****2882 / 9900****0726 / 9900****1453 / 9900****1471 / 9900****4852 / 9900****2503.

¹⁰⁰ Liquidación 9500****2052.

¹⁰¹ Liquidación 9900****23643.

¹⁰² La liquidación con identificador 9900****9814 (4.985 euros), vencía el 7 de enero de 2020, pero el proceso de apremio se inició el 30 de abril de 2021, más de un año después.

II.3.4.6. DEVOLUCIONES DE INGRESOS

Las devoluciones de ingresos son procedimientos conforme los cuales se devuelve al sujeto pasivo el importe total o parcial de un derecho previamente liquidado e ingresado indebidamente en el tesoro público.

Las causas de la tramitación de procedimientos de devolución de ingresos son, entre otras, las siguientes:

- Resolución de recursos interpuestos, ya hayan sido resueltos por la propia Administración (recursos de alzada o reposición, o económico-administrativos en caso de las tasas), o en sede judicial por la jurisdicción contencioso-administrativa.
- De oficio, al haberse identificado errores por los propios órganos de la Administración, bien de la DGCM, bien de la AEAT.

Los casos en los que interviene la AEAT, ya fuera en fase voluntaria o ejecutiva son muy similares, ya que, en todo caso, el servicio provincial o demarcación de costas se dirige a la AEAT, aportando el acuerdo de devolución de ingresos, acompañado de los antecedentes de la liquidación cuya devolución se propone. A su vez, la propia AEAT puede tramitar devoluciones de ingresos motivadas por cuestiones del propio procedimiento de recaudación tramitado en fase ejecutiva, aspecto que no es objeto de esta fiscalización.

En el caso de devoluciones de ingresos provenientes de multas y sanciones, el órgano que ejecuta la devolución es la Delegación de Economía y Hacienda correspondiente, de acuerdo con lo previsto en el RD 191/2016, previo acuerdo propio (duplicidades en el pago o ingresos posteriores al periodo de prescripción) o, en la mayor parte de los casos, del órgano gestor, en este caso, las demarcaciones o servicios provinciales donde se originó el ingreso de referencia.

Se ha apreciado que las demarcaciones y servicios provinciales de costas experimentan dificultades con cierta frecuencia para tramitar e impulsar las devoluciones de ingresos, siendo las causas de estas dificultades las siguientes:

- La complejidad en la distribución competencial, particularmente en lo que respecta a la devolución de ingresos en fase voluntaria. A este respecto, en lo que se refiere a devoluciones de sanciones, aunque el RD 939/2005, entre otras normas, atribuye (art. 3) competencias a las Delegaciones de Economía y Hacienda, en la práctica, han devenido residuales, ya que la práctica totalidad de las actuaciones ex RD 191/2016 corresponde a los órganos gestores de los ingresos, en este caso, las demarcaciones y servicios provinciales de costas, que no están familiarizadas con estos procedimientos. Del mismo modo, en las devoluciones de ingresos por tasas y cánones, la AEAT se limita a ejecutar los acuerdos de las demarcaciones y servicios provinciales. A este respecto, la frecuencia variable de la necesidad de realizar estos trámites y la limitación de efectivos con un perfil funcional adecuado para gestionar estos trámites, tiene como consecuencia el desconocimiento de los pasos del trámite. Esta circunstancia, unida a la anterior, favorece la existencia de cierta confusión con otros trámites con los que guarda ciertas semejanzas como, por ejemplo, la devolución de fianzas y otras garantías (operaciones de naturaleza no presupuestaria).
- La información sobre las devoluciones de ingresos de tasas que fueron recaudadas en fase voluntaria carece de una identificación de la liquidación original que se está devolviendo total o parcialmente, no permitiendo, además, la elaboración de listados. Como consecuencia de

lo anterior la tramitación y seguimiento se efectúa manualmente expediente a expediente, tanto por los servicios de la DGCM como por los de la AEAT, ralentizando los periodos de tramitación, incrementando el riesgo de error e impidiendo un seguimiento en tiempo real del estado de tramitación de las devoluciones.

- Se han identificado disfunciones en los procedimientos y en la coordinación entre la AEAT y los órganos gestores de la AGE, en este caso, la DGCM, en relación con las devoluciones de ingresos practicados en fase voluntaria, ya que, cuando proceden de aspectos relacionados con el expediente administrativo de origen se remiten y tramitan individualmente, de tal suerte que los órganos de la DGCM envían un mandamiento de pago, acompañado del identificador del cobro que se graba manualmente por la AEAT, lo que incrementa el riesgo de error y una mayor carga de trabajo, ya que no están habilitados los medios para que se produzca una transmisión parametrizada de los mandamientos de devolución que permita una carga automática¹⁰³.

Respecto al estado de tramitación de esas devoluciones de ingresos, el sistema adolece de las siguientes debilidades:

- En las devoluciones de tasas y cánones, pese a que la AEAT pone a disposición de los órganos gestores información sobre las devoluciones de ingresos en fase ejecutiva que ha ejecutado, se ha verificado que la DGCM no accede a ese fichero, por lo que no hay un volcado de esa información en el sistema DUNA. Así, el diseño solo permite al gestor volcar la información básica del inicio de la devolución de ingresos (importe a devolver, cuenta bancaria, fecha de reconocimiento por la DGCM del derecho a devolución¹⁰⁴) por lo que no pueden obtenerse los antecedentes que permitan informar a los interesados sobre el estado de tramitación de las devoluciones de ingresos. De hecho, se ha comprobado que algunos gestores no han volcado en el sistema la existencia de ese inicio del expediente de devolución de ingresos (ejemplo CNC02///63¹⁰⁵).
- En las devoluciones de ingresos no tributarios, pese a que la conexión diaria con INTECO permite conocer cada uno de los estados por los que ha pasado cada justificante, incluyendo la devolución de ingresos, el diseño de DUNA actual no vuelca nada de esta información (verbigracia modelo: 2150****2295X del SAN01/**/**/89).

¹⁰³ La Agencia Estatal de la Administración Tributaria en el trámite de alegaciones manifestó, a este respecto que “consciente de las limitaciones que podían existir, ha puesto en marcha un nuevo procedimiento (con entrada en vigor en fecha 1 de enero de 2022) para la devolución de ingresos indebidos de tasas mediante la remisión telemática de solicitudes por parte de los Ministerios. En este caso, sí que se identificaría el número de justificante del ingreso con la solicitud de devolución, así como se facilitaría la obtención de listados en caso de devoluciones ejecutadas por la Agencia Tributaria al amparo de la Orden de 1998 efectuados con modelos 990”.

¹⁰⁴ La liquidación 9900****4151 del expediente CNC10/**/**/50, ya consta como abonada el 15/12/2017 por la AEAT.

¹⁰⁵ El fichero de la AEAT informa respecto de una devolución por 1.262,28 euros al tercero de esa Concesión.

En el cuadro siguiente se recogen las devoluciones de ingresos efectuadas sobre ingresos procedentes de tasas y cánones.

CUADRO Nº 14
EXPEDIENTES DE DEVOLUCIÓN DE INGRESOS TRIBUTARIOS
PERIODO 2016-2020

Año alta expediente de devolución	Número de devoluciones de ingresos efectuados en fase voluntaria	Número de devoluciones de ingresos efectuados en fase ejecutiva	Importe de devoluciones de ingresos efectuados en fase voluntaria	Importe de devoluciones de ingresos efectuados en fase ejecutiva
2016	49	6	179.923,83	256.250,00
2017	38	8	283.392,76	29.735,41
2018	30	8	214.833,94	13.785,45
2019	23	8	195.244,61	66.280,68
Total general	140	30	873.395,14	366.051,54

Fuente: información de la AEAT.

En el cuadro siguiente se recogen las devoluciones de ingresos efectuadas sobre expedientes de naturaleza no tributaria:

CUADRO Nº 15
EXPEDIENTES DE DEVOLUCIÓN DE INGRESOS NO TRIBUTARIOS
PERIODO 2015-2020

F. contable (año)	Recuento de Núm. Justif.	Suma de Importe
2015	106	80.056,32
2016	462	121.970,73
2017	142	34.743,84
2018	468	101.850,32
2019	42	30.953,67
2020	59	49.132,56

F. contable (año)	Recuento de Núm. Justif.	Suma de Importe
2021	75	602,78
Total	1.354	419.310,22

Fuente: INTECO.

Respecto de las devoluciones de ingresos recaudadas en fase voluntaria, ya sea de ingresos tributarios (tasas y cánones) o no tributarios, los campos de información que constan en el Sistema de Información Contable y en el de la AEAT se circunscriben a importe, el NIF y el concepto presupuestario, por lo que ni la DGCM ni la IGAE ni la AEAT pueden obtener un listado completo y detallado de las devoluciones practicadas que se puedan vincular con las liquidaciones originales¹⁰⁶.

II.3.5. Coordinación con las comunidades autónomas con competencias transferidas en materia de gestión del DPMT

Adicionalmente, y como ya se ha adelantado, en el periodo fiscalizado se habían transferido a las comunidades autónomas de Cataluña (Reales Decretos 1404/2007, de 29 de octubre y 1387/2008, de 1 de agosto) y Andalucía (Real Decreto 62/2011, de 21 de enero) la mayor parte de las funciones en materia de ordenación y gestión del litoral, entre las que destaca:

- Gestión y otorgamiento de las autorizaciones de usos de temporada en playas, otras autorizaciones y de las concesiones.
- Ejecución de actuaciones que no sean de intereses general.

No obstante, la AGE retiene las siguientes atribuciones:

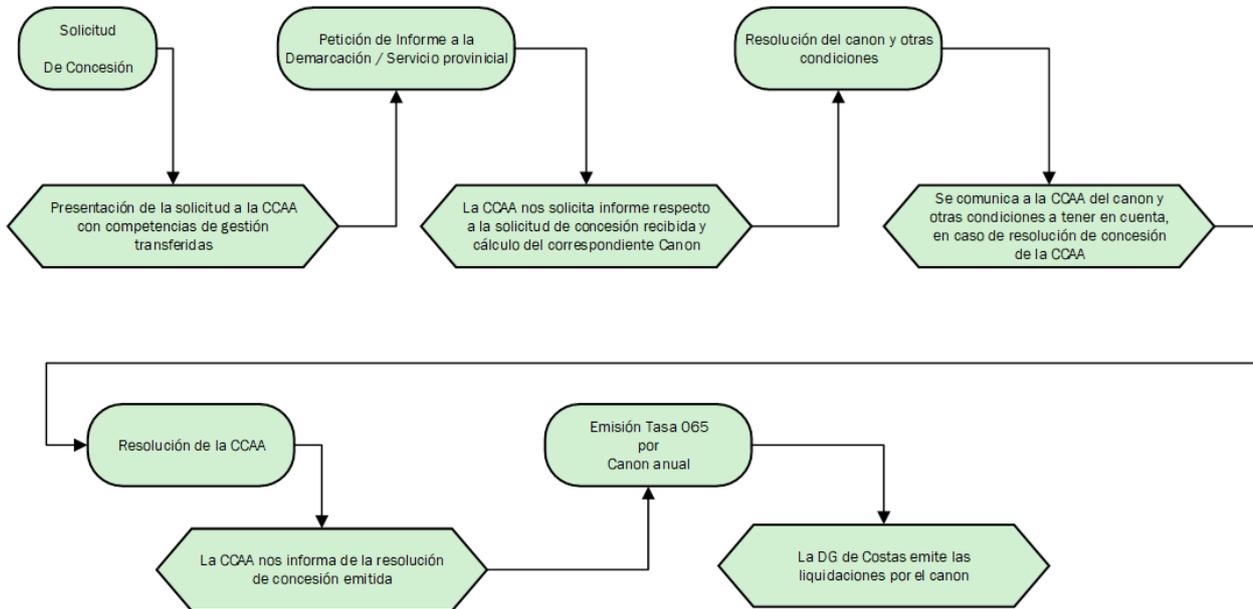
- La titularidad del DPMT.
- El ingreso del canon por ocupación del DPMT.
- La potestad para emitir informes sobre las concesiones de explotación de recursos y de usos especialmente intensos, entre ellos instalaciones no desmontables, así como potestades de policía del DPMT, con excepción de la vigilancia de los usos concedidos o autorizados por las comunidades autónomas.

A su vez, no han sido objeto de transferencia competencias en materia del medio marino, entre otras, las contempladas en la Ley 41/2010 (verbigracia emisión de los informes de compatibilidad con el medio marino), aunque las comunidades sí ostentan competencias en relación con las actividades de acuicultura o de vertidos desde la costa.

En el siguiente diagrama de flujos se muestra, a título ilustrativo, la tramitación de concesiones y autorizaciones cuyo otorgamiento ha sido transferido.

¹⁰⁶ La IGAE alegó, en relación con las devoluciones de ingresos no tributarios que, “sí se podrían obtener las devoluciones de ingresos relacionadas con los ingresos devueltos, al requerirse el código del ingreso a devolver”. Sin embargo, esta funcionalidad no está desarrollada ni se está utilizando ni por los gestores ni por la propia IGAE.

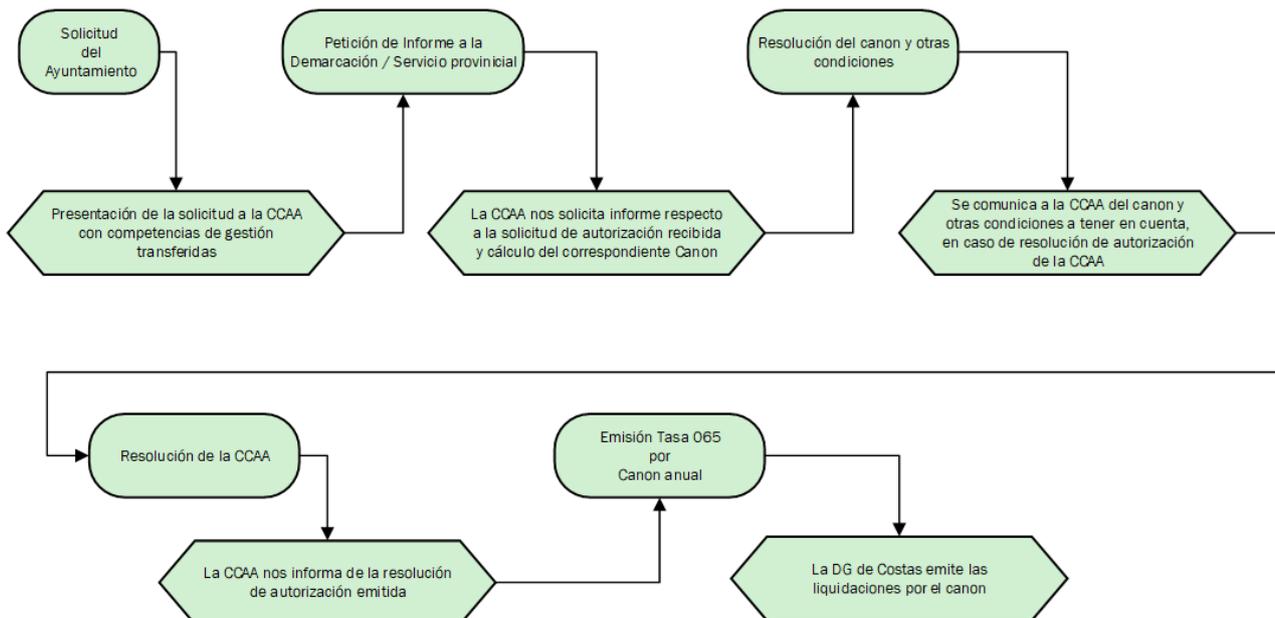
DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 11 PROCEDIMIENTO DE TRAMITACIÓN DE LAS CONCESIONES TRANSFERIDAS



Fuente: Elaboración propia.

En el sistema constaban 670 expedientes de concesiones transferidas en el periodo 2016-2020.

DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 12 PROCEDIMIENTO DE TRAMITACIÓN DE AUTORIZACIONES SOBRE DPMT TRANSFERIDAS



Fuente: Elaboración propia.

En el sistema consta el registro de 771 y 3.254 expedientes de autorizaciones de servicios de playa y otras autorizaciones, respectivamente, tramitadas por las comunidades autónomas con competencias transferidas.

En lo que respecta a la coordinación con las comunidades en materia de gestión del DPMT se han identificado las siguientes disfunciones:

- No existe una plataforma de intercambio específica soportada en una herramienta electrónica que permita gestionar coordinadamente los expedientes de, entre otras, concesiones en las que los servicios de la DGCM han de emitir informe sobre un expediente tramitado por una comunidad autónoma, lo que ha provocado retrasos. De hecho, no existe en DUNA un campo que esté reflejando la codificación que asigna la comunidad autónoma con competencia transferida al expediente, lo que, a veces, ha provocado disfunciones por confusiones con respecto a qué expediente corresponden los informes emitidos por la DGCM en relación con solicitudes recibidas de las comunidades autónomas.
- La DGCM no ha emitido en plazo todos los informes preceptivos respecto de concesiones y autorizaciones a otorgar por comunidades con competencias transferidas, lo que implica que en caso de informe desfavorable, este no ha tenido efectividad alguna¹⁰⁷.
- Se han advertido ocasiones en que alguna comunidad autónoma ha otorgado autorizaciones y concesiones sin que conste la solicitud de informe a la DGCM¹⁰⁸ o contraviniendo el informe desfavorable emitido por la referida DGCM¹⁰⁹.
- A su vez, se han identificado resoluciones de otorgamiento que no se comunicaron¹¹⁰ o se comunicaron con mucha dilación.

¹⁰⁷ La concesión CNC22/**/**/15, se otorgó por la comunidad autónoma el 4 de agosto de 2014, aunque esa comunicación no tuvo entrada hasta el 28 de julio de 2015 en el registro administrativo de la AGE. Además, la solicitud de esa concesión recibió informe desfavorable por parte de la DGCM motivado por la existencia de un expediente de recuperación posesoria de 2006 sobre esos terrenos y por no cumplir las condiciones previstas en el art. 68 del RD 876/2014 (en aquel momento art. 65.2 del RD 1471/1989), si bien se emitió una vez superado el plazo de dos meses al que alude el RD 62/2011. En relación con esta misma concesión, la DGCM emitió, el 22 de noviembre de 2018, un informe desfavorable sobre una solicitud de ampliación de esa concesión, fundamentada en los mismos argumentos anteriormente referidos. En suma, pese al criterio técnico desfavorable de la DGCM y sus servicios periféricos, la concesión se otorgó por la comunidad autónoma que, pese a que, aparentemente no se cumplían los requisitos de la LC y el RD 876/2014 fue renovada por la Junta de Andalucía por resolución de 31 de julio de 2019, existiendo nuevamente disfunciones en la tramitación. Así, el expediente fue enviado por la Junta para informe por la DGCM el 8 de abril de 2019, debiendo remitirse nuevamente por la comunidad autónoma el 9 de mayo de 2019, al no haberse recibido completo, sin que conste que la DGCM hubiera emitido informe

¹⁰⁸ CNC22/**/**/10: La Resolución de 18 de junio de 2020 dictada por la Dirección General de Calidad Ambiental y Cambio Climático de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible de la Junta de Andalucía de otorgamiento para la ocupación del DPMT, tuvo entrada en registro de la Demarcación el 26 de octubre de 2020, carece del Informe preceptivo y vinculante de la Demarcación al que se refiere el Anexo c) 3 del RD 62/2011 de 21 de enero, que no fue solicitado.

¹⁰⁹ CNC22/**/**/40: La Resolución de 7 de agosto de 2020 del otorgamiento para la ocupación del DPMT, que tuvo entrada en la Demarcación el 26 de octubre de 2020, hace referencia al informe emitido por la Demarcación (informe favorable de la instalación propuesta si bien condicionado a la eliminación del sótano proyectado) e indicando que las consideraciones emitidas en el mismo se tienen en cuenta, lo cual no parece compaginarse con la resolución de otorgamiento, toda vez que es contradictoria con el informe emitido por esa Dirección General, que es preceptivo y vinculante conforme a lo previsto en el Anexo c.3 del Real Decreto 62/2011, de 21 de enero. Además, el canon establecido en el informe preceptivo de esa Dirección General ha sido recurrido por el solicitante el 6 de noviembre de 2020.

¹¹⁰ AUT08/**/**/35, AUT08/**/**/05, AUT08/**/**/24, no consta la resolución de ninguno de esos expedientes, pese a que, en su momento, la Junta de Andalucía solicitó establecimiento de canon. No consta en DUNA que se haya liquidado canon ante la falta de la resolución de autorización (solicitudes de 2017, 2018 y 2019).

- Adicionalmente, algunas demarcaciones y servicios provinciales de costas han adoptado la práctica de efectuar búsquedas de publicación de títulos otorgados en los boletines oficiales de las comunidades autónomas y de las provincias, aunque no hay unas instrucciones que establezcan la necesidad de esta rutina ni su periodicidad.
- Como se ha señalado en el subepígrafe de “Adscripciones”, no se convoca a los servicios provinciales y demarcaciones de costas al reconocimiento de las obras practicadas en terrenos que han sido adscritos.

Todo ello evidencia que la coordinación entre las comunidades autónomas y la DGCM adolece de deficiencias que deberían subsanarse.

II.3.6. Aplicación DUNA

La DGCM utiliza la aplicación DUNA como herramienta de gestión integral de expedientes de DPMT desde 2005, año en el que se produjo la migración e integración de los registros procedentes de las aplicaciones preexistentes, Índico y Ártico. DUNA utiliza una tecnología de sistemas integrales de gestión de amplia implantación en el mercado destinado tanto a empresas privadas como a Administraciones Públicas.

La referida aplicación DUNA se estructura en trece categorías, denominadas “procedimientos” que, a su vez, se subdividen en “clases” de expedientes relacionados, disponiendo cada clase de su propio circuito de trámites y tareas a seguir y cumplimentar. Internamente, DUNA ordena los expedientes en “expedientes principales” y “subexpedientes”, estos últimos dependientes de los “expedientes principales”. Mediante la funcionalidad del “Árbol de Tramitación”, la aplicación permite la visualización de esta interrelación de los expedientes. Por otra parte, DUNA está interconectada con otras aplicaciones como, por ejemplo, INTECO para la gestión económica de los expedientes sancionadores (ingresos no tributarios) o con GIS para la localización cartográfica.

Tal y como se ha referido reiteradamente en este subapartado, existen muchas deficiencias que afectan a la aplicación, tanto desde el punto de vista del diseño y funcionamiento tras su implantación en la DGCM, como de las prácticas que se siguen en su utilización por los gestores. Sintetizando, las principales incidencias identificadas se detallan a continuación:

- En casi todas las clases de expedientes se han identificado registros con campos relevantes no cumplimentados o con datos erróneos o incoherentes (nombre o NIF solicitante, fechas, importes, situación de expedientes)¹¹¹, como ya se ha indicado.
- La migración de la información procedente de las dos aplicaciones preexistentes (Índico y Ártico) no incorporó información suficiente en relación con registros que se refieren a títulos o expedientes cuya vigencia ha perdurado en el tiempo, como concesiones (ya que en ocasiones solo se migró un código de expediente sin información de detalle), lo que ha dificultado la gestión de estos expedientes, en particular en lo que respecta a su gestión económica o a trámites relacionados.
- Se ha evidenciado que está generalizada entre algunas unidades administrativas de los servicios centrales y demarcaciones y servicios provinciales la utilización de hojas de trabajo

¹¹¹ A título ilustrativo, se han identificado registros correspondientes a autorizaciones, concesiones, adscripciones o procedimientos sancionadores que tienen el campo “NIF” y “Referencia” en blanco.

auxiliares al margen de DUNA para el control y seguimiento de los expedientes¹¹², lo que revela que la aplicación carece de ciertas características necesarias para ser un instrumento útil y que, además, no se ha logrado integrar adecuadamente. En relación con esta cuestión, se ha apreciado falta de fluidez en el trabajo en el seno de la aplicación, lo que puede estar ocasionado por la falta de agilidad en el proceso de tareas por el sistema, probablemente por falta de equipos y servidores suficientemente potentes y por la complejidad de los procesos internos.

- De las consultas en DUNA no es posible extraer informes y reportes fiables para la gestión y toma de decisiones, lo que se debe tanto a debilidades en el diseño de la aplicación como a las deficiencias en la información introducidas¹¹³. Por ejemplo, no puede obtenerse un informe de los expedientes que se encuentran en trámite de una determinada categoría, ya que el estatus que podría arrojar esta información no es campo fiable¹¹⁴ y tampoco se puede deducir de los registros del sistema si un trámite está finalizado o no¹¹⁵.
- Se ha advertido falta de homogeneidad en la utilización de la aplicación, en particular, en los criterios para la llevanza y registro de los expedientes. Así, se han apreciado deficiencias en el diseño de los procesos, entre los que se pueden citar resultados incongruentes al visualizar la información de las pestañas de las interfaces y excesiva dispersión de las posibilidades existentes en los trámites. Esto se plasma, entre otros aspectos en la terminología interna del sistema¹¹⁶. Ello se agrava por la complejidad del diseño de los circuitos de tramitación de los expedientes en DUNA y la constante necesidad de actualización para adaptarse a la realidad normativa y a las solicitudes de los gestores, que

¹¹² Pueden citarse, entre otros: los instrumentos de planeamiento a informar, trabajos para el cálculo de los cánones y tasas, seguimiento de actuaciones de recuperación pendientes e incluso, listados de autorizaciones y concesiones vigentes.

¹¹³ La mayor parte de listados definidos en DUNA fueron diseñados para aglutinar en un único listado todas las clases de expediente de un mismo procedimiento (solo hay mayor variedad en caso de concesiones y autorizaciones o Ingresos). Estos listados no permiten consultar todos los campos existentes en esas clases, lo que da pie a listados con registros con ningún dato cumplimentado en los campos dispuestos. Además, en estos listados se han detectado denominaciones de campos que no se corresponden con la existente en la aplicación o que van variando entre listados pese a ser el mismo campo, lo que dificulta la explotación de la información.

El uso de estos listados y la visualización de los campos de las consultas en DUNA ha evidenciado errores varios como datos que no aparecen en los listados pese a existir cumplimentados en DUNA, datos que desaparecen cuando se cambiaba de pantalla, campos de listados que están mal vinculados para su extracción o que realizan sumatorios de campos erróneos.

¹¹⁴ Hay expedientes con resolución firme que permanecen en situación "activo" (verbigracia liquidaciones abonadas) y otros que figuran como "cerrados" tienen pendiente de resolver un recurso, bien sea en fase administrativa o jurisdiccional.

¹¹⁵ -DUNA dispone para cada expediente un campo de "estatus" que permite diferenciar los expedientes entre Activos, Cerrados, Anulados e Hibernados. Este campo tuvo que ser solicitado por el Tribunal de Cuentas porque no estaba disponible su extracción en los listados o consultas disponibles. El análisis de su uso evidencia una falta de homogeneidad en su uso que permita considerar fiables las estadísticas que reflejan qué expedientes están finalizados.

¹¹⁶ No existe una práctica homogénea en lo que respecta al uso de la terminología de la aplicación, cuestión que afecta, entre otros aspectos, a la asignación del estado de los expedientes. Así, no hay un criterio homogéneo de lo que supone marcar como "cerrado" un expediente. Por ejemplo, en unos casos se han marcado como "cerrados" expediente en los que no se había concluido el procedimiento (verbigracia expedientes de liquidación pese a que no se había producido el ingreso). La denominación de las demarcaciones y servicios provinciales en la aplicación no es consistente, ya que en ocasiones quedan denominados como "órganos" y en otros como "órgano gestor". A este respecto, debe recordarse que a efectos de la gestión presupuestaria de los ingresos el órgano es la DGCM y las demarcaciones y servicios provinciales son "unidades gestoras".

ha derivado en procesos paralelos de cumplimentación de los mismos datos de diferente manera (existen determinadas clases de expedientes con pestañas específicas para ejecución forzosa o para recursos y a su vez clases de expedientes específicos para lo mismo) o que tengan un diseño confuso o incompleto (las concesiones vinculadas a las adscripciones, o los informes de planeamiento, o sobre concesiones y autorizaciones transferidas). A ello hay que agregar que las automatizaciones fallan con frecuencia o no están desarrolladas (como en el cálculo del canon).

- No existen actuaciones periódicas de revisión de los registros con elementos atípicos o incongruentes que contiene la aplicación DUNA y tampoco se produce una supervisión o seguimiento de carácter sistemático desde los servicios centrales de las prácticas que se siguen en la tramitación y registro de los expedientes en dicho sistema. Por ejemplo, en septiembre de 2021 había más de 5.000 expedientes registrados en DUNA que se encontraban en situación de “hibernación”, con casuística diversa, habiéndose verificado que permanecen un largo periodo de tiempo en esta situación (un 25 % de ellos más de cinco años y un 50 % entre dos y cinco años), lo que no se compadece con la existencia de plazos de resolución y una obligación de resolver por parte de la Administración. Esta categoría de expedientes que incorpora la aplicación DUNA denominada “expedientes hibernados”, es aplicada por el gestor para expedientes que se estime necesario que queden, en cierto modo, congelados desde el punto de vista informático. Sin embargo, aunque el manual interno de gestión señala cómo proceder para “hibernar” un expediente, no hay criterios que detallen en qué situaciones procede “hibernar” un expediente, o cuanto tiempo puede permanecer en esta situación, entre otros aspectos relevantes. Respecto de los expedientes “hibernados” (paralizados *sine die*) no se han habilitado procedimientos internos para supervisar la situación de los expedientes más antiguos en esta situación.

Otro ejemplo es la creación de múltiples modelos normalizados de liquidación de tasas que carecían de código de barras porque el equipo informático sufrió una incidencia y dicho extremo no fue advertido¹¹⁷.

- DUNA careció de controles efectivos sobre los errores en la cumplimentación de datos por los gestores en los campos de fecha que evitaran la generación de liquidaciones sin estar asociadas a sus expedientes de origen¹¹⁸ o al margen del sistema (como el caso de modelos generados fuera del sistema DUNA).

Como consecuencia de lo anterior, puede destacarse lo siguiente:

- No se ha cumplido el objetivo de la implantación en la DGCM de la cultura de la “gestión integral” a través de la herramienta DUNA, condición que precisan este tipo de sistemas para ser eficaces. A ello ha contribuido el desequilibrio entre el volumen de tareas y la dotación de recursos humanos en determinadas unidades administrativas, así como la falta de un diseño funcional adecuado de la herramienta que tenga en cuenta la complejidad de los procedimientos que desarrolla. A su vez, la DGCM carece de recursos humanos suficientes en este campo, particularmente con perfiles funcionales habituados a la gestión en estos entornos y su supervisión.
- Existen debilidades en la supervisión de la utilización de DUNA por parte de los servicios centrales, tarea a la que solo estaba dedicada un efectivo, que además debía compatibilizar

¹¹⁷ Liquidación 9900*****8763.

¹¹⁸ Desde finales de 2019 esta práctica ha sido deshabilitada en la aplicación DUNA.

esta función con otros cometidos. Ello ha provocado que los protocolos de explotación de la información y supervisión no estén operando de manera suficientemente efectiva.

- La aplicación no está sirviendo como herramienta fiable para sustentar la tramitación de los expedientes, pese a que la finalidad de este tipo de sistemas es servir de herramienta integral de gestión, incorporando todos los pasos de los procedimientos teóricamente en el seno del programa informático, de tal suerte que queden íntegramente registrados y documentados en DUNA.
- No cumple su finalidad como sistema de información para la toma de decisiones en la medida en que los registros existentes no son suficientemente fiables, lo que afecta a la explotación de los datos que contiene y a la obtención de informes y reportes, como es el caso de la elaboración del registro de usos del DPMT ya referido¹¹⁹.
- No permite estimar las cargas de trabajo de las unidades administrativas de la DGCM, al carecer de unas estadísticas mínimamente fiables al respecto. A su vez, la realización, en paralelo, de trabajos dentro y fuera del sistema supone una debilidad de control interno y un riesgo de duplicar las tareas, con el consiguiente coste de tiempo.

II.3.7. Excesivo uso de encargos a Medios Propios para el desarrollo de las funciones de la Dirección General

La DGCM ha efectuado encargos (anteriormente encomiendas de gestión) a medios propios con frecuencia para recabar apoyo en el desarrollo de sus competencias.

En relación con el análisis de los encargos a medios propios este instrumento se regula, principalmente, en el art. 32 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público [...], aunque, para su examen resulta conveniente aludir al *Informe de Fiscalización de las encomiendas de gestión de determinados ministerios, organismos y otras entidades públicas llevadas a cabo al amparo de la legislación que habilita esta forma instrumental de gestión administrativa*, aprobado el 30 de abril de 2015 por este Tribunal de Cuentas, en el que se efectúa un análisis detallado de este tipo de instrumentos, abarcando en su ámbito subjetivo a varios ministerios, entre ellos el MAGRAMA y el Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente (MAPAMA)¹²⁰, en los que se integraba la entonces Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y el Mar, hoy DGCM. A este respecto, como se desarrollará seguidamente, se ha comprobado que en lo que afecta a la DGCM, la práctica totalidad de las incidencias y riesgos que fueron puestos de manifiesto en el referido Informe no solo siguen sin corregirse, sino que, si cabe, se han agravado.

Cabe referir a continuación las principales cuestiones puestas de manifiesto en dicho Informe, ya que las consideraciones que se efectuarán en el texto sobre esta materia en relación con el ámbito de esta fiscalización inciden sobre ellas nuevamente:

¹¹⁹ La Consulta General de DUNA permite extraer hasta 20 campos predefinidos, independientemente de la "Clase" de trámite. En las pruebas realizadas, se detectó que varios de estos campos salían en blanco y figuraban "subexpedientes" no vinculados correctamente con su "Expediente principal". Además, no figuraba identificada la situación de los expedientes, lo que no permitía identificar aquellos que se encontraban cerrados (circunstancia que se corrigió en el curso de la fiscalización). DUNA carece de una funcionalidad que permita configurar la búsqueda, es decir, seleccionar los campos a extraer de la consulta, lo que constituye una limitación de sus funcionalidades.

¹²⁰ MAGRAMA (2011-2016) y MAPAMA (2016-2018).

- El carácter recurrente de los encargos, pudiendo calificarse en relación con algunos de ellos, de carácter permanente y estructural.
- Ausencia de estudios que cuantifiquen la insuficiencia de medios o las cargas de trabajo que justifican la necesidad de recurrir al encargo, a pesar de ser uno de los elementos esenciales de la motivación de los encargos. Tampoco se han justificado fehacientemente las ventajas económicas o técnicas de encargos de apoyo administrativo.
- Persistencia del riesgo de descapitalización de los servicios propios de las unidades administrativas (la DGCM en este caso) y de pérdida de control directo de la actividad¹²¹ e incluso que se produzcan supuestos de cesión ilegal de trabajadores.
- Perdura el riesgo de que se desarrollen tareas que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos por parte de personal de los medios propios e incluso que participen en el ejercicio de competencias de la DGCM, lo que contraviene lo dispuesto en los arts. 8 y 113 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y el art. 9.2 del TRLEBEP¹²², así como en lo que respecta a la gestión del dominio público, la disposición adicional 15ª de la LPAP.

Por último, es preciso aclarar que estas observaciones se refieren, principalmente, a encargos cuyo objeto se corresponde con el objeto propio del contrato de servicios, particularmente en la encomienda de tareas de apoyo administrativo o en la tramitación de expedientes competencia de la DGCM¹²³.

II.3.7.1. RECURRENCIA DE LOS ENCARGOS DE APOYO ADMINISTRATIVO

En el ámbito de la DGCM se han identificado 41 encargos a medios propios para el apoyo técnico a la gestión tramitados en el periodo 2015-2020, todos ellos efectuados a TRAGSATEC (Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A., S.M.E., M.P., en adelante TRAGSATEC)¹²⁴, por un importe total de 14.160.134 euros. En el cuadro siguiente se puede apreciar el número de encargos, atendiendo al año en el que se tramitó el inicio del encargo, de cuyo análisis se desprende que, tomando como criterio de referencia el año del expediente, se aprecia una evolución en senda creciente del número (en 2018 se produjo un incremento de trámites a atender como consecuencia de la renovación de concesiones transitorias de las disposiciones transitorias de la LC de 1988)¹²⁵.

¹²¹ En el caso de la DGCM se traduce en que es el personal de la sociedad medio propio el que analiza la documentación en los expedientes y el que revisa los planos y la realidad geográfica de las solicitudes sobre el DPMT.

¹²² El art. 9.2 del TRLEBEP dispone que “el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos”.

¹²³ El objeto del contrato de servicios, de acuerdo con el art. 17 de la Ley 9/2017 comprende “prestaciones de hacer consistentes en el desarrollo de una actividad o dirigidas a la obtención de un resultado distinto de una obra o suministro”.

¹²⁴ Existen otros encargos, como el realizado al Instituto Español de Oceanografía para el seguimiento de las EM pero su objeto no responde a apoyo administrativo sino a tareas de naturaleza técnica especializada.

¹²⁵ La sociedad TRAGSATEC SA, SME, MP, forma parte del grupo empresarial TRAGSA, cuyo capital es, mayoritariamente, titularidad de la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales, y su tutela es ejercida por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, teniendo la consideración de medio propio personificado.

CUADRO Nº 16
ENCARGOS TRAMITADOS POR LA DGCM (PERIODO 2015-2020)

2015	2016	2017	2018	2019	2020
5	3	12	3	8	10

Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por la DGCM.

A efectos de clasificar los encargos celebrados en los últimos ejercicios, se han distribuido los encargos en tres categorías, atendiendo al tipo de tareas de apoyo que se encomiendan a la sociedad medio propio (en todos los casos efectuados a TRAGSATEC):

- Gestión DPMT, previstos para tareas tales como “apoyo en la tramitación de títulos [concesiones y autorizaciones sobre el DPMT, recuperaciones posesorias, procedimientos sancionadores]”: en 2015 (dos encargos), en 2016 (un encargo), en 2017 (nueve encargos), en 2018 (dos encargos), en 2019 (seis encargos) y en 2020 (siete encargos), por un importe agregado de 8.594.887 euros.
- Deslindes: en 2015 (un encargo), en 2020 (cinco encargos), por un importe agregado de 2.006.790 euros.
- Cartografía: en 2015 (dos encargos), en 2017 (un encargo), en 2018 (un encargo) y en 2020 (dos encargos), por un importe total conjunto de 3.558.457 euros.

Por otra parte, en 2019 se encontraban en ejecución once encargos a TRAGSATEC para apoyo administrativo, cuyo importe agregado era de 3.475.810 euros, refiriéndose, a continuación, una síntesis de sus títulos:

- Estudios y trabajos relativos a la gestión y tutela del DPMT.
- Apoyo a la tramitación de derechos de ocupación en el DPMT.
- Realización de trabajos técnicos sobre solicitudes de prórrogas y cánones de las concesiones administrativas.
- Estudios y trabajos técnicos sobre ordenación territorial o urbanística de zonas costeras.
- Trabajos técnicos relacionados con la tramitación de expedientes relativos a las concesiones en DPMT, en los servicios periféricos de costas.
- Realización de informes relativos a expedientes de concesiones administrativas en DPMT.

En cuanto a la distribución por unidad administrativa que propone el encargo, se aprecia que como unidad proponente o destinataria de los servicios del encargo destacan fundamentalmente los servicios centrales de la DGCM, que concentra el 41 % (diecisiete) de los encargos, correspondiendo el resto a las demarcaciones y servicios provinciales. De ellos, ha sido especialmente frecuente la utilización de encargos en las demarcaciones o servicios provinciales de Baleares, Guipúzcoa, Tenerife, Andalucía-Mediterráneo, Alicante y Las Palmas en cuyo ámbito territorial se tramitaron dos o más encargos (hasta un máximo de cuatro en Baleares) en este periodo.

También es significativo el plazo de ejecución, que se sitúa en promedio en casi dos años (22,4 meses). En relación con esta cuestión, es frecuente que se encadenen los encargos promovidos desde los servicios centrales y en algunas demarcaciones, no existiendo una pausa en las tareas encomendadas al medio propio.

Cabe resaltar que, en el precitado *Informe de Fiscalización de las encomiendas de gestión de determinados ministerios*, se analizó el expediente 11/08 para “la tramitación de los expedientes de concesión de derechos de ocupación de espacios de titularidad pública, mediante la prestación de apoyo jurídico-administrativo a la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar” (hoy DGCM), existiendo en el periodo fiscalizado diversos encargos vigentes con objeto análogo (expedientes 28-5326, 28-5293 y 28-5271¹²⁶). En ese sentido, resulta significativo que las funciones de aquel expediente 11/08¹²⁷, son esencialmente idénticas a las del expediente 28-5271 “Apoyo a la tramitación de derechos de ocupación en el DPMT”, vigente en el periodo fiscalizado.

Por tanto, el recurso al encargo al medio propio para el apoyo en la tramitación de expedientes relacionados con el DPMT, lejos de tener un carácter puntual y delimitado en el tiempo, tiene un carácter prácticamente permanente, de lo que se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- La frecuencia y amplitud de las tareas del personal de los medios propios supone un riesgo de que se vulnere el principio de irrenunciabilidad del ejercicio de la competencia de los órganos administrativos (art. 8 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público), a tenor de la íntima relación que guardan las tareas de apoyo que se encomiendan al medio propio y el contenido de las potestades y atribuciones administrativas que corresponden a la DGCM (incluidos sus servicios periféricos) en relación con la tutela del DPMT. Este riesgo se intensifica en la medida en que, en ausencia del apoyo prestado por los medios propios, la operatividad de las unidades administrativas quedaría comprometida.
- La planificación de recursos humanos es inadecuada, ya que la dotación de efectivos no está dimensionada para atender las cargas de trabajo de determinadas unidades de servicios centrales y periféricos, toda vez que el ejercicio de funciones propias de los órganos y unidades administrativas precisa de manera constante del apoyo del medio propio, que se manifiesta en aportación de fuerza de trabajo, ya que estos encargos son de apoyo administrativo, no existiendo cuestiones tecnológicas o técnicas que lo motiven.
- Esta utilización de los encargos no responde al carácter concreto y específico que deberían tener, ya que su ámbito objetivo y el elenco de tareas que tienen atribuidas son muy amplias.

¹²⁶ Encomienda de gestión para el apoyo a la tramitación de derechos de ocupación en DPMT (28-5271), Encargo para la realización de trabajos técnicos sobre solicitudes de prorrogas y cánones de las concesiones administrativas (28-5326) y Encomienda para la realización de trabajos técnicos relacionados con la tramitación de expedientes relativos a las concesiones en DPMT, en los servicios periféricos de costas (28-5293).

¹²⁷ Es el caso del Expediente MAGRAMA 11/08, sobre la tramitación de derechos de ocupación y aprovechamiento en espacios de titularidad pública, en el que se encargó a la encomendataria la realización de toda la tramitación de los expedientes de concesión del dominio público marítimo-terrestre (análisis y clasificación de los expedientes y el estudio de la documentación aportada), quedando limitada la actuación de la DGSCM a la mera adopción formal del acto administrativo (firma). La actividad encomendada iba más allá del análisis y clasificación de expedientes y estudio de la documentación aportada, comprendiendo una “propuesta de resolución de sometimiento de las condiciones y prescripciones por las que se podría otorgar la concesión para la ocupación y aprovechamiento” y una “propuesta de resolución de otorgamiento, o en su caso, propuesta denegatoria de las concesiones donde se justificarían legalmente los motivos de dicho otorgamiento o denegación”. Incluso debía elaborar “informes propuesta en contestación a los recursos interpuestos contra las Órdenes ministeriales de otorgamiento de las concesiones administrativas”.

II.3.7.2. POSIBLE EJERCICIO DE FUNCIONES DE AUTORIDAD PÚBLICA O QUE SE ENMARCAN EN EL NÚCLEO DE LAS FUNCIONES CUYA COMPETENCIA CORRESPONDE A LA DGCM. CESIÓN ILEGAL DE TRABAJADORES

La complejidad y el volumen de trámites a gestionar, así como la insuficiencia de medios han sido los argumentos principales de la DGCM para motivar el recurso al encargo a medios propios para recabar apoyo en el desarrollo de las funciones atribuidas a la DGCM.

Como puede apreciarse, de la propia literalidad de los títulos y el objeto de los encargos, se desprende la íntima relación que guardan las tareas de apoyo que se encomiendan al medio propio TRAGSATEC (Expedientes 29-0393, 11-0921, 48-0182, 12-0298, 28-5271, 28-5326, 03-0406, 28-535 y, 28-5272) y las funciones y competencias de la DGCM en relación con la tutela del DPMT (art. 8 del RD 500/2020¹²⁸, entre otros, apartados c), d) y g)), como se aprecia en el cuadro siguiente:

CUADRO Nº 17 **COMPETENCIAS DE LA DGCM Y TAREAS QUE HAN SIDO OBJETO DE ENCARGO A MEDIOS PROPIOS**

Competencias DG según artículo 8, RD 500/2020	Objeto/ Tareas del Encargo
La dirección de las demarcaciones y servicios provinciales de costas como servicios territoriales no integrados.	Visitas de seguimiento/ control a los Servicios periféricos.
La determinación del DPMT mediante el procedimiento de deslinde, así como la adopción de las medidas necesarias para asegurar su integridad y adecuada conservación.	Estudios técnicos para la revisión de los expedientes y proyectos de deslinde.
	Trabajos técnico-jurídicos relacionados con la tramitación de los expedientes de deslinde.
	Gestión de Notificación de Órdenes Ministeriales para los expedientes de deslinde.
La gestión del DPMT, en particular de la ocupación o aprovechamiento, y su tutela y policía.	Análisis y estudio de la documentación de los expedientes de concesión.
	Redacción de informes y propuestas en relación con los expedientes de concesión.
	Comunicaciones sobre la tramitación de los expedientes de concesiones.
	Trabajos de asesoramiento en expedientes de concesiones. Incluye análisis y estudio de alegaciones.
	Trabajos técnicos relacionados con expedientes de gestión del DPMT y protección de la costa. Informe Resumen.
	Trabajos técnicos relacionados con los expedientes de gestión del DPMT y la protección de la Costa. Tramitación de los expedientes.
	Trabajos sobre cuestiones técnicas presentados por los particulares u organismos oficiales relativos a la gestión del DPMT y protección de la Costa.
	Trabajos técnicos para la gestión y control de expedientes de gestión del DPMT en bases de datos gráficas y alfanuméricas.
La gestión del régimen económico y financiero del DPMT.	Incorporación de los datos básicos del expediente de gestión del DPMT a la aplicación DUNA y a la base de datos.
	Trabajos técnicos sobre solicitudes de prórrogas en los expedientes de concesión.

¹²⁸ RD 500/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

Competencias DG según artículo 8, RD 500/2020	Objeto/ Tareas del Encargo
	Trabajos técnicos sobre cálculo de canon en los expedientes de concesión.
	Trabajos técnicos de alegaciones a cánones de concesiones.
	Estudios técnico-jurídicos sobre expedientes de concesiones en el DPMT.
La emisión de los informes previos a la aprobación provisional y definitiva de los planes urbanísticos litorales.	Realización de Estudios y Trabajos Técnicos sobre Planes y Normas de Ordenación Territorial o Urbanística de Zonas Costeras.

Fuente: Pliegos de los correspondientes encargos localizados en SENDA (expedientes número: 29-0393, 11 0921, 48-0182, 12-0298, 28-5271, 28-5326, 03-0406, 28-5357, 28-5272) y Real Decreto 500/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

Excluidos los encargos para labores de cartografía, por su evidente naturaleza técnica, se aprecian los siguientes riesgos:

- Un riesgo de ejercicio de funciones de autoridad pública por parte del personal del medio propio, lo que no se compadece con lo previsto en el art. 113 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que establece que las Sociedades Mercantiles Estatales “en ningún caso podrán disponer de facultades que impliquen el ejercicio de autoridad pública y que también contravendría el art. 9.2 del TREBEP, que reserva a los funcionarios públicos el ejercicio de funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los interés generales del Estado”.
- Un riesgo de traslación del ejercicio de las competencias propias, de naturaleza administrativa de la DGCM, a personal del medio propio, mediante una suerte de sustitución fáctica por el medio propio del órgano en el ejercicio de sus tareas propias. Si bien es cierto que formalmente la firma de los actos administrativos y la comunicación *ad extra* es efectuada por personal funcionario de la DGCM, el conocimiento directo de los expedientes y la tramitación de algunos de los aspectos esenciales (estudio de la documentación aportada por los interesados, análisis jurídico y técnico y propuesta de la actuación de la DGCM) se desarrolla, materialmente, por personal del medio propio.
- Un riesgo de descapitalización de la propia DGCM, a consecuencia de la utilización permanente de los encargos para suplir las necesidades estructurales de plantilla de carácter permanente, a través de la aportación de los medios personales necesarios para ello, de tal suerte que, en ausencia de los medios proporcionados por los medios propios, la operatividad de múltiples unidades administrativas de la DGCM, tanto territoriales como en los servicios centrales, quedaría severamente comprometida, a lo que hay que agregar que la formación del criterio para la resolución de los expedientes provenga del conocimiento del personal del medio propio y no del de la DGCM.
- Riesgo de que se produzcan cesiones ilegales de trabajadores por parte del personal de los medios propios, en la medida en que, *de facto*, en los encargos para tareas de apoyo administrativo, hay una prestación de actividad permanente, en la que el personal de los medios propios participa en la tramitación de expedientes administrativos y desarrolla sus funciones en dependencias de la DGCM y sus servicios periféricos y con acceso a aplicaciones corporativas.

A estos efectos, resulta de interés aludir a una reciente Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 14 de septiembre de 2020, en cuyo FJ tercero,

en lo que respecta al interés casacional señala que “la tramitación de los procedimientos sancionadores incoados por las Administraciones Públicas [en aquel caso, un organismo autónomo adscrito al MITERD] han de ser tramitados por el personal al servicio de tales administraciones sin que sea admisible que, con carácter general, de permanencia y de manera continua, pueda encomendarse funciones de auxilio material o de asistencia técnica a Entidades Públicas Empresariales”. Y cabe recordar que esa misma sentencia censura, en su FJ segundo, la “intervención de los órganos competentes que se hace sobre la base de propuestas, informes y dossiers que le son remitidos por el personal de la empresa pública que son los que tienen contacto directo, si no exclusivo, sobre las actuaciones”. La Sentencia, que confirma una sentencia de instancia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, no considera conforme a derecho que, lejos de efectuarse un apoyo puntual y circunscrito a aspectos concretos, el personal del medio propio estudie los expedientes cuya tramitación está atribuida al órgano administrativo, preparando notas o borradores que no solo fundamentan los actos administrativos, sino que, en ocasiones, son reproducidos textualmente en las resoluciones o propuestas de resoluciones con meros cambios de anagramas.

En este contexto, se ha verificado la existencia de prácticas en DGCM en las que se materializan los riesgos antes referidos y que resultan coincidentes con las censuradas en la referida Sentencia del Tribunal Supremo. A este respecto, cabe precisar que la intervención de TRAGSATEC es particularmente intensa en relación con expedientes relacionados con la gestión del DPMT, pese a que la disposición adicional 15ª de la LPAP, específicamente, prohíbe la encomienda [hoy encargo] de actuaciones que supongan el ejercicio de potestades administrativas en el contexto de la gestión patrimonial. Y, como se ha señalado anteriormente, es generalizado el recurso al encargo para el apoyo en la tramitación de expedientes de gestión del DPMT: concesiones, concesiones transitorias, expedientes de deslinde, cánones. Si bien los pliegos y la práctica habitual determinan que la firma de los actos y trámites se efectúa por los funcionarios de la DGCM, lo cierto es que es frecuente que el personal del encargo proporcione borradores del texto de los actos en los que únicamente se reemplazan los anagramas oficiales para su firma por los funcionarios correspondientes. Así:

- En ciertos expedientes se advirtió que el personal de TRAGSATEC participa en la tramitación de procedimientos sancionadores, evidenciándose, que, en algún caso, incluso elaboran propuestas de acuerdos de inicio de expedientes, análisis de las alegaciones de los destinatarios de los procedimientos o propuestas de resolución, que previa sustitución de los anagramas de los documentos, y sin cambios en su contenido, son firmados por los funcionarios¹²⁹. Esto supondría incurrir en una de las prácticas que fue censurada en la antes referida Sentencia 2812/2020, al contravenir la prohibición del ejercicio de tareas que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos por parte de personal de los medios propios (art. 9.2 del TRLEBEP¹³⁰ y 113 de la LRSP 40/2015).
- El alcance de las tareas de apoyo en la tramitación de las concesiones transitorias implica una práctica similar a la anteriormente descrita, de tal suerte que, en algún caso, las propuestas de actos de instrumentación de los procedimientos son elaboradas por el personal del medio propio y, previo cambio en los anagramas identificativos es firmado por la autoridad o funcionario para su notificación a los interesados en el procedimiento¹³¹.

¹²⁹ Encargos 12-0921, 29-0393 y 48-0182, acreditado en Expediente 01/19/29/0032.

¹³⁰ El art. 9.2 del TREBEP dispone que “el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos”.

¹³¹ Otro expediente (28-5271, 28-5326) de encargo incluye como tarea del medio propio la “Redacción de informes y propuestas en relación con los expedientes de concesión”. Incorpora tareas tales como “redactar los informes sobre la

- Una de las manifestaciones de los trabajos de TRAGSATEC se produce en la tramitación de determinadas solicitudes de otorgamiento de títulos de concesión y autorización sobre el DPMT, siendo así que la revisión de los expedientes la efectúan empleados de TRAGSATEC, que emiten una nota en la que se contienen los aspectos a subsanar por los solicitantes y que fundamenta, en su totalidad, en las tareas del personal de la precitada sociedad medio propio. Por ejemplo, en el encargo identificado con número de expediente 28-5357 se contempla la determinación de “la aceptación o discrepancia con lo dispuesto en solicitud o alegación. El informe resumen incluirá el sentido favorable o no favorable resultante de la valoración”. En otros encargos, véase el 28-5326 se contempla la elaboración de un “resumen de las alegaciones y la información obtenido al respecto de cada una de ellas en base a la cual pueda darse respuesta a las mismas de forma razonada, y en base a los criterios técnicos que dicta la normativa para el cálculo de canon” o el “análisis pormenorizado de los expedientes en cuestión, el análisis de demandas, recursos, periciales, etc. relacionados en cada caso, y la valoración técnico-jurídica pertinente”. En la misma línea, en el encargo 28-5357 las tareas encomendadas comprenden “la revisión y análisis previo de la documentación del expediente de la concesión cuya prórroga se solicita, con el objeto de comprobar [...] si puede solicitarse prórroga según el art. 172 del Reglamento General de Costas”.

Resulta a este respecto pertinente recordar, como ya hizo el precitado Informe de 2015, que los Tribunales de Justicia están procediendo a declarar la nulidad de pleno derecho de los acuerdos u órdenes de encomienda llevados a cabo con medios propios cuando estos han incluido el ejercicio de potestades públicas. Dentro de este concepto entienden comprendidas las tareas de valoración o tratamiento de documentos administrativos y las tareas organizativas de los expedientes pues consideran nuestros Tribunales que estas tareas “implican actos de ordenación e instrucción de carácter claramente administrativo”, de lo que se deriva un riesgo de que los actos dictados en procedimientos administrativos en los que la intervención del medio propio es amplia, puedan verse comprometidos en sede judicial, lo que es un riesgo para la defensa de los intereses de la Administración.

A ello cabe añadir que, en los encargos dirigidos al apoyo en la tramitación de expedientes administrativos (concesiones, deslindes), al margen de las tareas meramente accesorias (escaneado o fotocopiado de documentos, por ejemplo), técnicas o que requieren el uso de medios tecnológicos (cartografía, delineación), difícilmente puede admitirse que los empleados del medio propio tengan un conocimiento mayor que los funcionarios de carrera a efectos de intervenir en la tramitación de procedimientos tan específicos como los propios de la Ley de Costas. En este sentido, el mérito y capacidad de los funcionarios, acreditado en los procesos selectivos, unido a su vinculación permanente con la Administración garantizan en mayor medida la especialización y el conocimiento técnico en materia de tramitación administrativa de este tipo de procedimientos, circunstancia que no se predica *prima facie* del personal que pueda contratar el medio propio.

Otras cuestiones en las que se pueden estar produciendo prácticas que pueden exceder las limitaciones del apoyo que puede prestar el personal de un medio propio son las siguientes:

- El encargo identificado con el número de expediente 28-5293 contempla “visitas de seguimiento y control a los Servicios periféricos”, incluyendo tareas tales como “comprobación de los trabajos”. A juicio de este Tribunal de Cuentas, la competencia para dirigir a las demarcaciones y servicios provinciales, atribuida por el art. 8 g) del RD 864/2018, de 13 de julio,

propuesta de actuación”, “revisar el expediente” o literalmente “realizada la revisión del expediente [por el medio propio], se redactarán los informes sobre la propuesta de actuación que resulte procedente para la tramitación y resolución del expediente, de acuerdo con los criterios e instrucciones establecidos, y que sirva de herramienta en la toma de decisiones de la Dirección General”.

por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio para la Transición Ecológica¹³², es inherente a las funciones que corresponden a una Dirección General, como la DGCM, de acuerdo con el art. 66.1 d) de Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, cual es “impulsar y supervisar las actividades que forman parte de la gestión ordinaria del órgano directivo y velar por el buen funcionamiento de los órganos y unidades dependientes y del personal integrado en los mismos”, con apoyo, en su caso, de la subdirección general que corresponda por razón de la materia. Atribuir al personal de un medio propio “realizar comprobación de los trabajos” de los servicios periféricos supone una anomalía en la medida en que, entre otros, el principio de jerarquía queda subvertido al ejercer funciones de supervisión personal de una sociedad mercantil estatal. Esta situación implica la materialización del riesgo puesto de manifiesto por este Tribunal en el Informe de 30 de abril de 2015, en la medida en que la posición de mando y supraordinación en que se sitúa el encomendante con respecto al encomendatario queda sin efecto al situar al encomendante en una posición de dependencia técnica fáctica no deseable o de falta de autonomía respecto de las encomendatarias, que es evidente por cuanto realiza trabajos de supervisión sobre unidades administrativas. Además de resultar incongruente, introduce un potencial conflicto de intereses la circunstancia de que, en unos casos el personal de una demarcación o servicio provincial pueda ser el responsable de un encargo al medio propio supervisando los trabajos y conformando las certificaciones y, en otro caso, ver revisado su trabajo por personal de la misma sociedad.

- En otros expedientes, se atribuyen tareas tales como confección de anuncios y notificaciones con publicación en boletines oficiales (expediente 28-5293), o “dar entrada en el registro de la subdirección” o “registro en la aplicación DUNA del expediente” (entre otros, encargos 28-5272 y 28-5326). Esta tarea, en particular la clasificación de documentos, de acuerdo con el criterio sostenido, entre otras, por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 22 de enero de 2013 del Tribunal Supremo, “por fuerza conlleva una valoración al tratarse de documentos administrativos [...] y comporta un ejercicio de potestades que van más allá de la actuación puramente material o técnica”. Este criterio también se reitera en otra Sentencia de esa misma sala de 9 de julio de 2012, en la que señala que el “apoyo en los trabajos de registro de documentos, apoyo en los trabajos de emisión de documentos no son funciones auxiliares de carácter instrumental”. En consecuencia, encomendar esta tarea a personal del medio propio puede invadir la esfera de actuación reservada a los órganos y unidades administrativas y los empleados públicos.
- En el encargo cuyo objeto es la “Realización de Estudios y Trabajos Técnicos sobre Planes y Normas de Ordenación Territorial o Urbanística de Zonas Costeras”, se ha identificado entre las tareas asignadas el “estudio de la documentación de los planes y normas de ordenación”, su “comprobación inicial” y “valorar la documentación remitida desde la perspectiva de la Ley de Costas, determinando su aceptación o discrepancia con lo dispuesto en la misma. El informe resumen incluirá el sentido favorable o no favorable resultante de la valoración”. Aunque el informe definitivo sea firmado por la DGCM es indudable que comporta una participación en la competencia de la DGCM para la “emisión de los informes previos a la aprobación provisional y definitiva de los planes urbanísticos litorales”, atribuida por el art. 8.1 h) del RD 500/2020 a la DDGCM, por lo que excede los límites de los encargos a medios propios al suponer una influencia clara en la formación del criterio técnico contenido en el informe a emitir.

¹³² Derogado con posterioridad al periodo fiscalizado por el RD 500/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

A ello hay que añadir que el volumen de expedientes en los que participan los efectivos de TRAGSATEC es tan elevado que los funcionarios responsables de los encargos no tienen capacidad de revisar su contenido, por lo que la actuación de la Administración queda condicionada en muchos casos por el criterio del personal del medio propio, lo que, nuevamente incide en uno de los problemas puestos de manifiesto en el precitado Informe de 2015, en el que ya se aludía a los problemas de trasvase de conocimiento.

En lo que se refiere a la cesión ilegal de trabajadores, el MITERD adoptó medidas con el fin de evitar estos supuestos en relación con personal de empresas contratistas y sociedades instrumentales medio propio que presten servicios a los órganos y entidades del Ministerio. Dichas medidas se concretaron en la Orden comunicada, del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, de 5 de septiembre de 2013, en la que se dictaron “Instrucciones para la gestión de las contrataciones de servicios y encomiendas de gestión [hoy encargos] a fin de evitar incurrir en supuestos de cesión ilegal de trabajadores”.

En el curso de la fiscalización se ha verificado que la DGCM, sus subdirecciones generales y demarcaciones y servicios provinciales actúan conforme a la referida instrucción, al menos formalmente, lo que se concreta, entre otras medidas, en lo siguiente:

- Previsión de medidas específicas en relación con accesos a las dependencias, acreditación de identidades, exclusión de diversos servicios a disposición de los empleados públicos con destino en el MITERD.
- Solicitud de autorización expresa a la Subsecretaría para concesión de cuentas de correo, acceso temporal a dependencias y aplicaciones informáticas para el personal de las sociedades medio propio.
- Dirección de los trabajos exclusivamente a través del responsable del contrato.

Sin embargo, estas medidas no han sido suficientemente efectivas ya que persisten situaciones en las que los tribunales han fallado reconociendo la condición de personal indefinido no fijo de personas contratadas, en este caso por TRAGSATEC, que venían desempeñando cometidos, aparentemente de apoyo a órganos del MITERD. Así, en lo que respecta a la DGCM, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid condenó en abril de 2021, en relación con un recurso interpuesto en 2019, a readmitir como personal laboral “indefinido no fijo” del Ministerio a una persona contratada laboralmente por TRAGSATEC, que llevaba prestando servicios sin solución de continuidad desde 2007 en el marco de sucesivas encomiendas de gestión (encargos a partir de la entrada en vigor de la referida Ley 9/2017) en la sede de MITERD en tareas relacionadas con los Informes sobre normas de planeamiento urbanístico.

La Sentencia de referencia se fundamenta en los siguientes hechos que considera probados:

- La persona contratada por el medio propio “es una trabajadora más al servicio del Ministerio para la Transición Ecológica, de suerte que está plenamente encuadrada en el ámbito de organización y dirección de éste, cuyo poder no ejerce de ninguna manera la sociedad medio propio (TRAGSATEC)”, declarando que “en su día a día, hace uso de un ordenador, de un escáner, de la fotocopidora e impresora y también que se vale de los programas, la red informática y el teléfono que son los propios del edificio ministerial y que igualmente usan otros empleados, funcionarios incluidos. Asimismo, la parte actora tiene acceso a recursos telemáticos, asignación de usuario, teléfono, cuenta de correo electrónico y acceso a la red, así como a aplicaciones informáticas por parte del Ministerio, para la correcta ejecución del encargo”.

- Que la sociedad que facilita personal (TRAGSATEC) a otra tiene una actividad y una organización propias, lo relevante a efectos de la cesión consiste en que esa organización 'no se ha puesto en juego', limitándose su actividad al 'suministro de la mano de obra o fuerza de trabajo' a la empresa arrendataria (el MITERD).

Además, los hechos considerados probados en la referida sentencia se han reproducido en otros encargos lo que implica que existe:

- Un riesgo de vulnerar los límites al ámbito de actuación de los medios propios.
- Una deficiencia estratégica, al trasladar el conocimiento y análisis de los expedientes cuya resolución es competencia de la DGCM a personal ajeno.
- Un riesgo de incidir en las situaciones que se pusieron de manifiesto en la Moción a las Cortes Generales sobre la necesidad de evitar los riesgos de que los trabajadores de las empresas de servicios contratadas por la administración, por las condiciones en que se desarrolla la actividad contratada, se conviertan en personal laboral de la administración en virtud de sentencias judiciales, aprobada por el Tribunal de Cuentas el 26 de febrero de 2009 entre ellas el acceso a la condición de empleado público, al margen de los principios de mérito y capacidad.

Todo ello viene a corroborar que, en determinados casos, las necesidades de personal de la DGCM se están cubriendo con personal de los medios propios, por lo que las medidas formales de mitigación del riesgo de que se produzcan casos de cesión ilegal de trabajadores no son suficientemente eficaces.

II.3.7.3. MOTIVACIÓN INSUFICIENTE DEL RECURSO AL ENCARGO

El art. 86 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, señala que la creación de un medio propio debe justificarse, bien porque "sea una opción más eficiente que la contratación pública y resulta sostenible y eficaz, aplicando criterios de rentabilidad económica" o porque "resulte necesario por razones de seguridad pública o de urgencia en la necesidad de disponer de los bienes o servicios suministrados por el medio propio o servicio técnico".

En cuanto a la primera alternativa para justificar el uso del encargo no alude a la rentabilidad en comparación con el coste de desarrollar las actuaciones con medios propios, sino solo en relación con la contratación pública. Sin embargo, a tenor del recurso reiterado a los encargos para el desarrollo de funciones estructurales, resulta de interés valorar si los encargos de apoyo administrativo son más eficientes y conllevan un coste menor que el desarrollar las tareas con personal propio.

En este sentido, no se ha hallado evidencia en ninguno de los cálculos y estimaciones efectuados por este Tribunal, de que el coste del encargo de apoyo la tramitación de expedientes sea inferior al que supone un funcionario en términos homogéneos¹³³.

¹³³ Se han efectuado proyecciones y cálculos partiendo de jornadas horarias equiparables (37 horas y media y 40 horas semanales), comparando los puestos de jefes de sección y de servicio de dominio público marítimo-terrestre y jefe de demarcación con los costes fijados en las tarifas y en los pliegos de prescripciones técnicas por hora, de técnicos titulados superiores con más de 5 años de experiencia, respectivamente y un titulado medio con más de 3 años de experiencia.

A este respecto, considerando el periodo comprendido entre 2015 hasta 2020 se han reconocido obligaciones por importe de 14.160.134 euros, principalmente en el capítulo 6 del presupuesto de gastos, lo que resulta doblemente contradictorio, ya que, en primer lugar se imputa como mayor inversión los recursos empleados para suplir la fuerza de trabajo existente por la falta de personal para atender las funciones de la DGCM, habiéndose producido una insuficiencia de recursos humanos motivada por las restricciones presupuestarias. Por otra parte, la propia naturaleza del encargo, como una herramienta puntual, no se compadece con el uso permanente y estructural advertido en el curso de la fiscalización, por lo que no se ajusta a los principios de sostenibilidad a los que alude el referido art. 86. Del mismo modo, la urgencia de disponer de los servicios suministrados por el medio propio puede predicarse de encargos puntuales, pero no de encargos sucesivamente reiterados para idénticas actividades¹³⁴.

La falta de medios personales necesarios para el ejercicio de las competencias atribuidas por la legislación a la actual DGCM no puede justificar, por sí sola, el recurso sistemático a estos instrumentos jurídicos, puesto que, si esto es así, dichos instrumentos, lejos de servir al fin para el que legalmente fueron concebidos, pasarían a cubrir otro totalmente distinto como es el de suplir déficits estructurales de plantilla dando lugar a una situación de dependencia de los encargos a medios propios para mantener la operatividad de las unidades administrativas.

II.3.7.4. INADECUADA PLANIFICACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

Las restricciones presupuestarias en el capítulo 1 del presupuesto de gastos, que ha afectado a la dotación de recursos humanos en la AGE y, en particular, a la DGCM, en los últimos años, se ha suplido mediante el recurso sistemático a encargos a medios propios para apoyo en la gestión.

Por tanto, la infradotación de las plantillas provocada por las restricciones en el capítulo 1 de gastos de personal (empleados públicos) no supone un ahorro real, por cuanto el desarrollo de las funciones de la DGCM ha requerido acudir permanentemente a encargos a TRAGSA cuyo coste no es menor.

En primer lugar, es preciso aclarar que, al margen de cambios organizativos muy puntuales que han afectado a pocos efectivos, las funciones y estructura administrativa de la DGCM se ha mantenido estable todo ese periodo.

El art. 69.1 del TRLEBEP señala que “la planificación de los recursos humanos en las Administraciones Públicas tendrá como objetivo contribuir a la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios y de la eficiencia en la utilización de los recursos económicos disponibles mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, formación, promoción profesional y movilidad”.

Solicitado por el Tribunal de Cuentas, el MITERD¹³⁵ confirma que no existía ningún “Plan de Ordenación de Recursos Humanos” de los previstos en el art. 69.2 del TRLEBEP ni tampoco otro plan específico de planificación de personal que afectara a la DGCM, por lo que la organización

¹³⁴ Recuérdese que los costes de TRAGSATEC SME MP (tarifas) por las actividades se rigen por la disposición adicional vigesimocuarta de la Ley 9/2017 y por el RD 69/2019, de 15 de febrero, por el que se desarrolla el régimen jurídico de la Empresa de Transformación Agraria, S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSA) y de su filial Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSATEC). Esencialmente las tarifas se calcularán de manera que representen los costes reales de realización y su aplicación a las unidades producidas servirá de justificante de la inversión o de los servicios realizados directamente por el medio propio. Se aprueban por el Ministerio de Hacienda a propuesta del MAPA (Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación).

¹³⁵ En el curso de la fiscalización se tuvo conocimiento que la Subdirección General de Recursos Humanos de MITERD estaba desarrollando una planificación de personal en relación con otro ámbito del Ministerio.

interna de los recursos humanos de la DGCM, en el seno de MITERD, se contienen en la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) del Ministerio (art. 74 del TRLEBEP)¹³⁶.

En relación con las RPT, cabe señalar que, como en la mayor parte de los Ministerios, su aprobación inicial tuvo lugar en el periodo 1985-1990. En particular, la primera RPT de la Dirección General de Costas fue aprobada en 1990¹³⁷.

Es preciso hacer referencia a dos órganos clave en la organización de los recursos humanos de la AGE, como son la Comisión Interministerial de Retribuciones y, dependiente de la anterior, la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones (CECIR). Estos órganos, compuestos paritariamente por representantes de los Ministerios para las Administraciones Públicas y de Hacienda (en la actualidad, de las Secretarías de Estado de Hacienda y de Función Pública, ambas integradas en el Ministerio de Hacienda), se rigen por el RD 469/1987, de 3 de abril. Entre las competencias principales de la CECIR se encuentran, entre otras, la aprobación y modificación de las relaciones de puestos de trabajo (salvo la aprobación inicial) y la asignación de los niveles de complemento de destino y el complemento específico de los puestos.

En este sentido, una deficiencia generalizada en el ámbito de la AGE es la extrema rigidez de las estructuras de personal, que suele venir acompañada de una ausencia de planificación de recursos humanos a corto, medio y largo plazo, lo que provoca desequilibrios en las cargas de trabajo y operatividad de las unidades administrativas.

De hecho, se ha verificado que no existe ningún estudio específico actualizado y completo sobre la adecuación de la dotación y estructura de recursos humanos de la DGCM a la carga de trabajo que soportan las unidades de servicios centrales y periféricos, sin que tampoco la Subdirección General de Recursos Humanos ni la Inspección de Servicios del MITERD hayan efectuado actuaciones al respecto. Tampoco ha sido elaborado ni por la propia DGCM, ni por la Subsecretaría, bien a través de la Subdirección de Recursos Humanos o de la Inspección de Servicios, ningún estudio o análisis de las cargas de trabajo de las distintas unidades administrativas.

De ello se deriva que la estructura actual de recursos humanos de las unidades administrativas de los servicios centrales y periféricos de la DGCM es el resultado de la asignación efectuada a finales de los años 80 del siglo XX, cuando se aprobó la LC y se aprobaron las primeras RPT de la AGE, a su vez tomando como referencia las estructuras preexistentes y la acumulación de las modificaciones puntuales de la RPT producidas en los últimos 30 años.

De hecho, del análisis de la RPT actual de MITERD, en comparación con la de 1990, se deduce, en lo que respecta a los servicios provinciales y demarcaciones de costas, que la estructura organizativa es esencialmente idéntica a la existente en 1990¹³⁸.

¹³⁶ “Las Administraciones Públicas estructurarán su organización a través de relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares que comprenderán, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias. Dichos instrumentos serán públicos”.

¹³⁷ Resolución de 6 de mayo de 1990, de la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones por la que se dispone la Publicación de la Relación de Puestos de Trabajo actualizada correspondiente al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (BOE de 19 de junio de 1990).

¹³⁸ Una unidad administrativa dispone de los efectivos previstos en su RPT. No obstante, para que pueda ser ocupado un puesto ha de contar con dotación presupuestaria. Adicionalmente, los efectivos que realmente prestan servicios se corresponden con los puestos con dotación presupuestaria y ocupados, ya sea en virtud de nombramientos provisionales o definitivos, pudiendo existir puestos teóricos no dotados o dotados y vacantes.

La evolución de la dotación de efectivos en servicio ha tenido una tendencia negativa muy clara tanto por las restricciones en la incorporación de personal nuevo, unido a la jubilación de numerosos efectivos, agravado por la rotación de personal que ha tenido efectos adversos para la DGCM, tanto por cuestiones territoriales como retributivas.

Así, la DGCM ha sufrido, en su conjunto, una merma de empleados públicos del 12 % (105 efectivos menos) entre 2012 y 2021, fecha de finalización de los trabajos de fiscalización.

Si se profundiza en el análisis se aprecia que, si se toma como referencia el número de efectivos prestando servicio, la disminución es particularmente acusada en lo que respecta al personal laboral destinado en las demarcaciones y servicios provinciales, que han perdido un 31 % de los efectivos (95 menos, de 395 a 300). A su vez el personal funcionario con destino en los servicios centrales se ha reducido en un 22 % (25 efectivos menos, de 113 a 88). En el caso del personal laboral la pérdida de efectivos se ha producido, principalmente por jubilaciones y, en el caso del personal de servicios centrales, jubilaciones y cambios de destino a otras unidades.

A título ilustrativo, en el siguiente cuadro se compara el número de efectivos de personal funcionario de cinco unidades territoriales entre 1990 y la actualidad, de acuerdo con las RPT, apreciándose un descenso muy significativo en varias demarcaciones y servicios provinciales.

CUADRO Nº 18
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE EFECTIVOS DE PERSONAL FUNCIONARIO EN CINCO
SERVICIOS PROVINCIALES Y DEMARCACIONES DE COSTAS

Demarcación/Servicio Provincial	1990	2021	Variación (%)
Alicante	25	25	0
Baleares	66	25	-62
Girona	29	14	-52
Andalucía-Mediterráneo	38	24	-37
Canarias-Las Palmas	36	20	-44

Fuente: Elaboración propia.

Con posterioridad al periodo fiscalizado, se aprecia en los servicios periféricos un ligero incremento de personal funcionario, ya que parte del personal laboral destinado a labores de vigilancia se está reemplazando con personal funcionario (agentes medioambientales de nuevo ingreso). A su vez, personal de otros cuerpos de nuevo ingreso también ha sido destinado a algunas demarcaciones y servicios provinciales. No obstante, este cambio de modelo está afectando en mayor medida a la dotación de puestos y no tanto al número de efectivos reales prestando servicios.

A todo ello hay que añadir que no existe ninguna evidencia de que la estructura responda a una gestión racional en todos los casos y que no siempre las modificaciones efectuadas guardan relación con las prioridades desde el punto de vista de las necesidades de personal o las cargas de trabajo, de tal suerte que los cambios en la estructuras de ordenación del personal se motivan, con carácter general, atendiendo a cuestiones esencialmente formales, de las cuales, se muestran algunas a título ilustrativo:

- Cualquier propuesta de modificación de la RPT se somete, a través de la Subdirección de Recursos Humanos de MITERD, a la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones. Con carácter general, al margen de reorganizaciones administrativas o asunción de nuevas competencias, la creación de nuevos puestos se circunscribe a la dotación de plazas para personal de nuevo ingreso y precisa la supresión de plazas en las unidades preexistentes. A este respecto, la supresión de puestos vacantes existentes en las RPT (Relaciones de Puestos de Trabajo) se motiva con consideraciones que no tienen que ver con la carga de tareas o las necesidades de la unidad donde se suprime el puesto. De hecho, la práctica de que la asignación de plazas de nuevo ingreso precise la supresión de un puesto preexistente en la unidad donde se va a destinar, acarrea el riesgo de que se acentúen los desequilibrios entre cargas de trabajo y dotación de efectivos, particularmente porque la motivación de estos actos carece de mención alguna a las cargas de trabajo o necesidades de las unidades administrativas donde se destinan funcionarios de nuevo ingreso, como se ha dicho porque no hay análisis alguno por escrito de si ese puesto amortizado vacante podría resultar esencial para el servicio¹³⁹.
- Las propuestas de modificaciones de puestos para atender cuestiones organizativas, en el ámbito de la DGCM, solo se han autorizado por la CECIR con carácter excepcional y, en ocasiones, las resoluciones modificaron aspectos sustanciales de las propuestas remitidas, lo que en ocasiones desvirtúa el propósito pretendido. En caso de desestimación de la propuesta, la motivación del acuerdo de la CECIR se atiene a cuestiones formales sin considerar cuestiones relacionadas con las cargas de trabajo o necesidades de las unidades administrativas¹⁴⁰. A título ilustrativo, no existe ningún análisis que vincule el importe del complemento específico atendiendo a “las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, incompatibilidad, responsabilidad, peligrosidad o penosidad¹⁴¹” de un determinado puesto, por lo que el importe asignado en la actualidad proviene de las actualizaciones introducidas en las sucesivas LPGE pero no tiene en cuenta las características de los puestos de la DGCM y su evolución desde la aprobación de las primeras Relaciones de Puestos de Trabajo, en el caso de la DGCM, de 1990. A título ilustrativo, en el ámbito de la DGCM, entre ellos singularmente, los puestos de “Jefe de Servicio Provincial o Demarcación” tienen todos ellos idéntico complemento de destino y específico asignado, sin atender a que existen diferencias significativas entre ellos en lo que respecta a las cargas de trabajo, por el volumen de actividad de sus respectivos ámbitos territoriales, y las dimensiones de las unidades cuya

¹³⁹ La Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, en el trámite de alegaciones, alegó, a este respecto, que “en ningún caso se amortizan puestos vacantes esenciales para el servicio, los puestos que se amortizan son los propuestos por el Departamento u organismo interesado que, obviamente, nunca plantean la supresión de puestos esenciales, lo que, por otra parte, si se hiciera tampoco sería aceptado por la CECIR. La supresión de estos puestos difícilmente acarrea que se acentúen desequilibrios, más bien al contrario, en cuanto que se suprime un puesto de difícil cobertura y que puede llevar vacante años y se gana, no solo un puesto nuevo, sino lo que es mucho más importante y esencial, un efectivo real”. Sin embargo, el argumento de esa Secretaría de Estado no tiene en cuenta la falta de acreditación de la potencial carga de trabajo de un puesto de difícil cobertura, lo que se traduce en que se puedan suprimir puestos que son prioritarios pero que se encuentran vacantes por razones ajenas a su relevancia organizativa, como su ubicación territorial o características retributivas y es en esas circunstancias en las que se pueden agudizar los desequilibrios organizativos.

¹⁴⁰ En el trámite de alegaciones, la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos manifestó que “los expedientes se desestiman tras analizar las peticiones desde el punto de vista de necesidad, oportunidad, coherencia, importancia, funcional e impacto económico de lo solicitado y explicado por los solicitantes en la correspondiente memoria justificativa. So7077lo se desestiman por cuestiones puramente formales cuando adolecen de problemas de este tipo que hacen imposible su aprobación. Por otro lado, es de resaltar que en todas las reuniones de la CECIR el número de expedientes aprobados es siempre muy superior al de desestimados”. No obstante, debe indicarse que en los expedientes de propuestas de modificación elevadas que fueron aportados por MITERD y analizados por este Tribunal no figuraba la motivación de la desestimación de la CECIR.

¹⁴¹ Art. 23. 3. n) Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas de reforma de la Función Pública.

jefatura ostentan (algunas dirigen unidades de cuatro o cinco personas, mientras que otras superan los 50 efectivos)¹⁴².

- En el ámbito de la DGCM se suma la circunstancia de que, además de las tres subdirecciones generales y la unidad de apoyo, con sede en las dependencias del MITERD, existen 23 servicios territoriales (demarcaciones y servicios provinciales) ubicados en las provincias con litoral marítimo. En estos destinos, en ocasiones, no se cubren las vacantes, lo que agrava las dificultades para desarrollar las funciones adecuadamente. Esta circunstancia, que es común a otros órganos y entes de la AGE con dependencias territoriales, unida a un cierto efecto competitivo adverso de otros órganos y entes de la Administración¹⁴³, ha desembocado en la existencia de un desequilibrio persistente en las unidades administrativas de la DGCM y en cierto nivel de rotación que dificulta la consolidación de un cierto grado de experiencia en cometidos tan específicos como los de estas unidades.
- La DGCM ha elaborado recurrentemente informes (en 2016, 2017 2018 y 2020) en los que plantea necesidades urgentes de personal, describiendo unidades o servicios concretos donde las carencias producen disfunciones significativas en el funcionamiento de los servicios, que han sido también referidas en este Informe (informes sobre instrumentos de planeamiento urbanístico, solicitudes de autorizaciones y concesiones sin tramitar, plazos para las certificación de registro expedidas, disfunciones en la tramitación de expedientes económicos, vigilancia del DPMT, entre otras).

En consecuencia, la extrema rigidez de las estructuras de personal y la ausencia de una planificación de recursos humanos, unida a un periodo de restricciones en el empleo público, deriva en la existencia de disfunciones estructurales, especialmente acusadas en ciertas áreas o unidades donde resulta más difícil la cobertura de las vacantes, sin que se hayan adoptado medidas efectivas para corregirlo, lo que ha agravado las carencias de personal, motivando un recurso permanente y estructural a los encargos a medios propios, poniendo en riesgo el adecuado cumplimiento de las funciones encomendadas al estar la operatividad de las unidades administrativas menguada. Por

¹⁴² La Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos alegó que “en el momento en el que se pusieron en marcha las primeras relaciones de puestos de trabajo [1985-1990], las retribuciones y especialmente los complementos específicos, se asignaron tras un elaborado trabajo de análisis de todos los puestos de la Administración General del Estado que evaluó la especial dificultad técnica, dedicación, incompatibilidad, responsabilidad, peligrosidad o penosidad, de los mismos, y estos mismos criterios se usan en la actualidad con motivo de la creación de nuevos puestos y de la modificación de los ya existentes cuando se ha considerado que se ha producido un cambio sustancial de alguno de estos elementos. Adicionalmente, alegó que “los gestores tienen mecanismos vía productividad que pueden usar con total libertad e independencia para retribuir, si así lo consideran, las especiales circunstancias que puedan darse en algunos puestos de trabajo”. En relación con estas observaciones, cabe señalar que no consta que dichos estudios de análisis de los puestos de trabajo hayan sido objeto de actualización, en particular en lo que respecta a la DGCM, transcurridos más de 30 años y, además, no existe ningún procedimiento de seguimiento de las cargas de trabajo de los puestos de trabajo. Por otra parte, el complemento específico, de acuerdo con el art. 23.3 de la Ley 30/1984, retribuye “las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, incompatibilidad, peligrosidad o penosidad”, sin embargo, parece evidente que no es igual la responsabilidad o dedicación que precisa dirigir unidades compuestas por 50 personas que otras de cinco o seis que, además, soportan cargas de trabajo muy distintas entre sí, atendiendo, entre otros aspectos al número y dificultad de los expedientes que tramitan.

¹⁴³ En el informe interno de 2020, la DGCM señala la infradotación económica de los puestos en relación con puestos de similares características en otras unidades administrativas de la Administración Territorial de la Administración General del Estado y órganos entes dependientes o adscritos a esta. Esto se traduce en que los funcionarios con destino en los Servicios Provinciales y Demarcaciones de Costas, sujetos a cargas de trabajo elevadas, obtienen destinos en otros órganos y entes de la Administración con mayores retribuciones económicas (ya sea en el complemento de destino, en el específico o en los incentivos al rendimiento), lo que supone una descapitalización de los recursos de la DGCM y afecta a la operatividad de los servicios.

tanto, la planificación y gestión de personal no se ajusta a los principios del art. 69.1 del TRLEBEP por las razones siguientes:

- La dotación de personal no está adecuadamente dimensionada en determinadas unidades administrativas de servicios centrales y territoriales, ya que se producen acumulaciones de expedientes sin tramitar y se precisa acudir a los encargos a medios propios sin solución de continuidad.
- Su distribución no está sustentada en estudios de cargas de trabajo o volumen de actividad.
- Y, por último, la promoción profesional y la movilidad también se encuentra condicionada por la rigidez organizativa propia de los órganos de la AGE.

Por último, el efecto pretendido de reducción del gasto que justificaba las medidas restrictivas de empleo público debe analizarse teniendo en cuenta que se ha invertido un volumen significativo de recursos en encargos y encomiendas de gestión, por lo que parte de la reducción de gasto público que se pretendía no ha sido real, sino que lo que se ha producido es un trasvase de recursos del capítulo 1 al 2 y 6 del presupuesto de gastos.

II.4. ACTUACIONES SOBRE EL MEDIO MARINO

El art. 132.2 de la Constitución Española declara como “bienes de dominio público estatal [...] el mar territorial, los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental”. A este respecto, el Tribunal Constitucional, en reiterada jurisprudencia ha confirmado que el territorio autonómico no se extiende al mar territorial ¹⁴⁴, de tal suerte que “solo excepcionalmente pueden llegarse a ejercerse competencias autonómicas sobre el mar territorial, siempre y cuando exista un explícito reconocimiento estatutario o solo cuando resulte imprescindible para el ejercicio de la competencia de la que es titular” (STC 3/2014, FJ 3).

En lo que se refiere a la intervención del sector público sobre el medio marino, la aprobación de la Directiva 2008/56/CE, de 17 de junio de 2008, del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino, constituyó un hito significativo al crear un marco normativo para la adopción de medidas por los Estados miembros para lograr o mantener un buen estado medioambiental del medio marino. A ello hay que añadir un acervo normativo muy amplio en lo que respecta a la protección de la biodiversidad, destacando la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, así como a la Pesca y a las cuestiones jurisdiccionales, incluida la explotación de recursos naturales del lecho marino.

No obstante, el ámbito de actuación del programa 456D en lo que se refiere al medio marino centra sus actuaciones en su planificación, conservación, protección y mejora con el fin de promover su buen estado ambiental. Estas funciones entroncan con las funciones atribuidas al MITERD por la Ley 41/2010 ejercidas principalmente a través del diseño, implementación y seguimiento de las EM, a las que se aludirá seguidamente.

¹⁴⁴ STC 3/2014, de 16 de enero, FJ 3): Estatuto de la Comunidad Autónoma de Canarias no contiene ninguna singularidad al respecto. Específicamente, en la STC 8/2013, de 17 de enero, que descartaron que el mar territorial forme parte de su territorio. Doctrina que se ha reiterado en las SSTC 87/2013, de 11 de abril, y 99/2013, de 23 de abril.

II.4.1. Estrategias marinas: características, objetivos y seguimiento

Las EM son el instrumento de planificación del medio marino. La creación de este instrumento trae causa de la Directiva 2008/56/CE, de 17 de junio de 2008, del Parlamento Europeo y del Consejo¹⁴⁵, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino. La transposición de dicha directiva al sistema normativo español se efectuó a través de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de Protección del Medio Marino, desarrollada por el Real Decreto 957/2018, de 27 de julio, por el que se modifica el anexo I de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino.

Para facilitar la planificación, el espacio marino sometido a jurisdicción española ha sido dividido en cinco demarcaciones (Noratlántica, Sudatlántica, Estrecho y Alborán, Levantino-Balear y Canaria), correspondiendo a cada una de ellas una "estrategia marina".

Las EM comprenden un ámbito temporal de seis años. Así, en 2018 concluyó el periodo de vigencia del primer ciclo de EM que se extendió desde 2012 hasta 2018. En 2019 se estaba desarrollando el segundo ciclo de EM (periodo 2018-2024). Cada ciclo comprende diversas fases (evaluación inicial, definición del buen estado ambiental e identificación de objetivos ambientales, elaboración de programas de seguimiento y programas de medidas), habiendo aprobado el Consejo de Ministros, mediante Acuerdo de 7 de junio de 2019, los objetivos ambientales del segundo ciclo de las estrategias marinas españolas (BOE de 14 de junio).

II.4.2. Planes de ordenación del espacio marino

Además de la Directiva de EM, es importante hacer referencia a la Directiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo, que estableció un marco para la referida ordenación de dicho espacio marítimo, con vistas a fomentar el crecimiento sostenible de las economías marítimas, el desarrollo sostenible de los espacios marinos y el aprovechamiento sostenible de los recursos marinos.

En España, esa Directiva se traspuso mediante el RD 363/2017 de 8 de abril, por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo, excediendo el plazo fijado en la directiva, que concluía el 18 de septiembre de 2016.

En nuestro país se ha optado por un modelo en el que los planes de ordenación se alinean con las EM, no solo desde el punto de vista territorial (coincide el ámbito de las demarcaciones marítimas) sino por la coordinación de los planteamientos de los planes que se incardinan en las EM. En ese sentido, los objetivos específicos de los planes de ordenación de cada demarcación marina deben tener en cuenta los objetivos ambientales de las EM (art. 3 RD 363/2017).

¹⁴⁵ Modificada por la Directiva (UE) 2017/845 de la Comisión de 17 de mayo de 2017 de modificación de la Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

II.4.3. Informes de compatibilidad con las estrategias marinas

El instrumento más relevante que contempla la Ley 41/2010 para gestionar las actividades que tienen lugar en el medio marino es el “informe de compatibilidad con las estrategias marinas”¹⁴⁶. Esa figura adquirió plena sustantividad con la entrada en vigor, en el periodo fiscalizado, del RD 79/2019, de 22 de febrero, por el que se regula el informe de compatibilidad y se establecen los criterios de compatibilidad con las estrategias marinas.

En relación con los informes de compatibilidad con las EM, cabe destacar que, aunque se emiten con antelación a la realización de la actividad que se solicita, su principal acción incide de manera “reactiva”, no admitiendo la realización de actuaciones que contravengan los criterios de protección o condicionando las características para acomodarlas a un uso compatible. Sin embargo, se han identificado las siguientes debilidades en la acción protectora ejercida:

- En primer lugar, los medios para comprobar el pleno cumplimiento de las prohibiciones o condiciones impuestas en los informes emitidos son escasos, particularmente en el medio marino, existiendo un riesgo de realización de conductas al margen del contenido de los informes. En este sentido, la DGCM y sus dependencias territoriales, a diferencia de para los entornos costeros, carecen de medios técnicos para la vigilancia en el mar, particularmente para el desarrollo de una actividad rutinaria u ordinaria de supervisión, requiriendo para cualquier actuación que se precise la colaboración del Servicio Marítimo de la Guardia Civil o la de otros entes. A este respecto, en el periodo fiscalizado únicamente existía un encargo a TRAGSA para el “servicio de mantenimiento de medios y equipos de lucha contra la contaminación del Plan Ribera”. Por último, la utilización de determinados equipos de última tecnología no ha resultado fructífera, ya que el empleo de drones ha encontrado dificultades que no han sido solventadas y, por su parte, el uso de robots acuáticos precisa de medios de apoyo de los que carece la DGCM, al margen del apoyo que presta el IEO que está dirigido al seguimiento de las EM y no a la vigilancia de las actividades en el medio marino.¹⁴⁷
- En relación con lo anterior, se ha identificado por la propia DGCM la realización de obras o proyectos en los que no se recabó la emisión de un informe de compatibilidad, siendo preceptivo, como fue el caso de unas obras en el Puerto de Mataró (Barcelona) que motivaron, entre otras causas, que se instara su paralización por parte del MITERD. A su vez, se ha apreciado que la falta de conocimiento de este trámite motiva que, en ocasiones, no se recabe en tiempo y forma el informe de compatibilidad con las EM, lo que provoca que se lleve a cabo la actividad en el curso de la tramitación del referido informe de compatibilidad (competición acuática en Mazarrón, en septiembre de 2019) o que el contenido del informe de compatibilidad tenga un alcance limitado al referirse a obras o instalaciones preexistentes.
- Adicionalmente, las demarcaciones y servicios provinciales carecen de puestos específicos en sus RPTs para la atención de esta materia, a diferencia de lo que ocurre con el DPMT o el área de proyectos y obras. En relación con esta cuestión, la capacitación de los medios

¹⁴⁶ En este sentido, el art. 3 de la Ley 41/2010 y el 31 de la LC, establece la obligatoriedad de recabar un informe favorable, esto es que declare la compatibilidad de cualquier actividad o actuación en el medio marino:

- Que requiera, bien la ejecución de obras o instalaciones en las aguas marinas, su lecho o su subsuelo, bien la colocación o depósito de materias sobre el fondo marino, así como vertidos.
- Que implique derechos de uso, explotación y aprovechamiento al margen del uso común.
- Que suponga el manejo de especies marinas de competencia estatal.

¹⁴⁷ En el momento de finalizar los trabajos de fiscalización se estaba desarrollando en el seno del MITERD un proyecto para disponer de embarcaciones para estudio de especies marinas protegidas, que puede ayudar en estas cuestiones, aunque no se haya previsto específicamente para este fin.

humanos de las demarcaciones y servicios provinciales en este campo (protección del mar y EM) es menor si se compara con las áreas tradicionales de actuación (policía del DPMT y proyectos y obras), careciéndose, en líneas generales, de empleados públicos con perfil funcional especializado en esta materia, cuestión que la AEVAL ya puso de manifiesto en un Informe de 2011¹⁴⁸. En relación con esta cuestión, resulta significativo que la única competencia propia en relación con la emisión de informes de compatibilidad que ostentan los servicios provinciales y demarcaciones es la correspondiente a dragados, cuestión que no está exenta de dificultad técnica. A este respecto, la Subdirección General para la Protección del Mar revisa todas las propuestas de Informes de Compatibilidad, aun cuando le corresponda su firma a la Demarcación o Servicio Provincial correspondiente, práctica que permite homogeneizar los criterios en todo el territorio, pero que, en ocasiones, dificulta la emisión de los informes en el plazo preceptivo.

II.4.4. Recursos asignados en la acción de protección del mar

Cabe destacar que en cada una de las EM para el periodo 2012-2018 se dedica una sección al “Análisis económico y social” (denominada “Parte III”), en la que se refieren los programas presupuestarios tanto del ámbito estatal como autonómico con impacto en el medio marino (promoción de calidad del agua, pesca, protección de la costa, entre otros) con una mención de su dotación económica. Sin embargo, en todas ellas se concluye que “con la información disponible no ha sido posible identificar qué cantidades de los programas no exclusivamente destinados a la protección del medio marino han sido destinadas a estos fines”.

A mayor abundamiento, no se especifica el importe concreto destinado a las medidas activas de protección del medio marino, por lo que no resulta posible cuantificar los recursos específicos dedicados a ese fin.

Del análisis efectuado, además del coste del personal dedicado a estas funciones, cabe señalar que, a la protección del mar, específicamente en 2019 solo puede considerarse directamente destinados al ámbito de protección del medio marino los recursos correspondientes a los siguientes expedientes:

- Un encargo al Instituto Español de Oceanografía, por un importe total de 25.418.174 euros (1.873.694 ejecutados en 2019) para “Asesoramiento científico-técnico para la protección del medio marino: evaluación y seguimiento de las estrategias marinas, seguimiento de los espacios marinos protegidos de competencia estatal” (2017-2021).
- Un encargo a TRAGSATEC por importe de 621.346 euros para el “Asesoramiento Técnico de las Estrategias Marinas” (44.054 euros ejecutados en 2019).
- Indirectamente, una encomienda de gestión (encargo en la terminología actual) a TRAGSA para el “Servicio de mantenimiento de medios y equipos de lucha contra la contaminación del Plan Ribera¹⁴⁹”, 1.047.301 euros (218.009 euros ejecutados en 2019). El Plan Ribera pone en marcha el protocolo de actuación en caso de incidentes de contaminación producidos en el mar y estructura la respuesta en dos subsistemas, el litoral y el medio marino. El encargo contempla, principalmente, las actuaciones preparatorias y equipos específicos localizados en

¹⁴⁸ <http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/evaluaciones/E28-Costas.pdf> (Informe E28/2010).

¹⁴⁹ Aprobado por Orden AAA/702/2014, de 28 de abril, por la que se aprueba el Plan Estatal de Protección de la Ribera del Mar contra la Contaminación.

cinco bases, pero no contiene recursos adicionales para emergencias, que deberían ser recabados con carácter excepcional.

Por tanto, no existen actuaciones de inversión directa de la DGCM en lo que respecta a la protección del medio marino, al margen de los recursos destinados en caso de emergencias de contaminación.

II.4.5. Objetivos y seguimiento

II.5.4.1 Objetivos

Se ha verificado que las EM recogen una relación de objetivos ambientales que se pretenden alcanzar que se cuantifican mediante indicadores, orientados hacia la consecución del BEA. La propuesta de objetivos ambientales e indicadores asociados para las aguas marinas, tiene el objeto de orientar el proceso hacia la consecución del BEA.

Cabe recordar que los objetivos generales comunes para el conjunto del medio marino español se desarrollan específicamente para cada demarcación. Sin embargo, es preciso efectuar ciertas consideraciones en relación con los indicadores, habiéndose tomado como muestra la demarcación Sudatlántica. En ese sentido, se han identificado determinados indicadores que no guardan relación directa con los objetivos trazados, entre los que cabe mencionar los siguientes:

- Asociado a la “minimización de las posibilidades de introducción o expansión secundaria de especies alóctonas”, se ha definido como indicador el “número de medidas de actuación sobre vías y vectores”, no pareciendo el número de medidas un indicador adecuado para medir la prevención de la introducción de especies alóctonas¹⁵⁰.
- Para medir los objetivos de “Prevenir los impactos sobre las redes tróficas del cultivo de especies marinas, con especial atención al cultivo de las especies no nativas y poco comunes” y “establecer un sistema nacional de coordinación de los programas de seguimiento de capturas accidentales de aves, reptiles y mamíferos marinos, varamientos de reptiles y mamíferos, y aves orilladas” se ha definido como indicador, para ambos, la “existencia de programas de control”, que carece de un grado de precisión suficiente, al no poderse cuantificar esta magnitud adecuadamente. Esa misma cuestión es extensible al objetivo específico denominado “garantizar una vigilancia adecuada del medio marino, a través de sistemas remotos o *in situ*, al que se asocia el indicador “*existencia de sistemas de vigilancia*”, que no es cuantificable ni medible.

Otras manifestaciones de indicadores poco precisos o inespecíficos se mencionan a continuación:

- Al objetivo de “Desarrollar iniciativas de recuperación de especies y restauración de hábitats cuando su deterioro comprometa el logro del buen estado ambiental de los descriptores de biodiversidad” se le ha asociado el indicador “estado de conservación”, que tiene carácter cualitativo y no puede medirse en relación con el precitado objetivo¹⁵¹.
- Al objetivo de “mantener los parámetros y tendencias de los descriptores de estado o condición de las comunidades bentónicas (y sus diferentes facies y asociaciones) dentro de

¹⁵⁰ Objetivo modificado en la propuesta Estrategias de segundo ciclo.

¹⁵¹ Objetivo modificado en la propuesta de Estrategias de segundo ciclo, denominándose en ella “Asegurar la conservación y recuperación de la biodiversidad marina a través de instrumentos y medidas efectivos”, cuyos indicadores son “porcentaje de especies/hábitats marinos que no se encuentran en Buen Estado Ambiental”.

valores que garanticen su perdurabilidad y funcionamiento [...]”, se le ha asignado como indicador “la existencia de indicadores empleados para evaluar el estado o condición de la comunidad bentónica, o de sus especies características y especies clave, y sus tendencias a largo plazo, en hábitats seleccionados para el seguimiento”, pero sin especificar cuantos indicadores deben crearse ni sus valores, por lo que no responde a las características de un indicador medible. Cabe señalar que en la propuesta de EM de segundo ciclo este objetivo ha quedado suprimido, entendiéndose subsumido en otros.

- En lo que respecta al objetivo de “reducir la frecuencia de vertidos sin tratamiento adecuado al mar desde embarcaciones y plataformas”, se le asigna el indicador repitiendo la definición del objetivo (“reducir la frecuencia”), pero no queda concretada el valor que debe medirse en dicha frecuencia. Este objetivo se ha suprimido en la propuesta de EM de segundo ciclo.
- Por su parte, en relación con el objetivo de “minimizar la incidencia y magnitud de los eventos significativos de contaminación aguda (por ejemplo, vertidos accidentales de hidrocarburos o productos químicos) y su impacto sobre la biota, a través de procesos adecuados de análisis de riesgos”, se ha establecido el indicador “existencia de procesos de análisis de riesgos”, sin que quede concretado el número de procesos ni su alcance o ámbito de aplicación, lo que dificulta su cuantificación¹⁵².
- Por último, el objetivo “Incrementar el conocimiento de las redes tróficas tanto de la franja costera como de los ecosistemas de profundidad, incluyendo el estudio de organismos clave, así como el efecto de las variaciones estacionales” tiene asociado el indicador “existencia de indicadores adecuados para evaluar las redes tróficas”, que no es un indicador específico.

II.5.4.2 Seguimiento de las Estrategias Marinas

Las EM son objeto de seguimiento, habiéndose desarrollado para las de primer ciclo un programa de seguimiento con dos propósitos: evaluar permanentemente el estado ambiental de las aguas marinas y su avance hacia la consecución del Buena Estado Ambiental previamente definido y, por otro, evaluar la efectividad de las medidas contenidas en el programa de medidas cuando estas se implementen.

La evaluación del programa de medidas no se había concluido en el momento de finalizar los trabajos de fiscalización (junio de 2021), si bien de la documentación analizada se desprende que, en diciembre de 2018 el 86,6 % de las medidas nuevas estaban en ejecución o completamente terminadas.

Por último, no se ha elaborado un cuadro de seguimiento sintético que permita disponer de una suerte de “cuadro de mandos” con la información sobre el grado de avance de las EM.

II.4.6. Coordinación con otros órganos y entes

Como se ha señalado con anterioridad, en lo que respecta al medio marino, concurren competencias de diversos departamentos ministeriales, según se trate de cuestiones relacionadas, entre otras, con

¹⁵² Se trata de un objetivo del primer ciclo que en este segundo ciclo se ha modificado y se redacta así: *Minimizar la incidencia y magnitud de los eventos significativos de contaminación aguda (por ejemplo, vertidos accidentales de hidrocarburos o productos químicos) y su impacto sobre la biota, a través de un adecuado mantenimiento de los sistemas de respuesta. Sus indicadores son los siguientes: N° de personas formadas • N° de cursos • N° de jornadas técnicas • N° de simulacros • N° de actuaciones de mantenimiento de las bases • Existencia de protocolos específicos desarrollados • Existencia de planes de contingencia para las especies afectadas.*

el ejercicio concreto de la jurisdicción, la pesca, la navegación, la explotación de los recursos, entre otros aspectos. A este respecto, el cauce de coordinación principal en este ámbito es la Comisión Interministerial de EM¹⁵³ y los Comités de Seguimiento de las EM¹⁵⁴. A su vez, es relevante la coordinación prevista en el Plan Ribera, en el caso de emergencias de contaminación en el mar. También existen los órganos de coordinación sectoriales (Conferencia Sectorial de Medio Ambiente) en lo que respecta a la coordinación con las comunidades autónomas.

Por tanto, al margen de la participación en las comisiones y órganos paritarios antes referidos, no se han identificado instrumentos de cooperación formalizados con órganos con funciones íntimamente relacionadas con la protección del medio marino como la Dirección General de la Marina Mercante del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y sus servicios periféricos (Capitanías Marítimas) que tienen encomendada la vigilancia de la contaminación marina procedente de buques o el Servicio Marítimo de la Guardia Civil.

La coordinación con las comunidades autónomas es intensa en los periodos de elaboración de los instrumentos de planificación (EM y Planes de Ordenación) y también se produce mediante la emisión de los informes preceptivos¹⁵⁵ y en los procedimientos de información pública.

A su vez, en los propios documentos de seguimiento del Primer Ciclo de EM se reconocen deficiencias de coordinación significativas, ya que varias comunidades autónomas, ministerios y otros entes estatales no han informado sobre el grado de avance de los programas de medidas contenidos en las EM cuya implementación les corresponde (fecha de cierre, 2018).

En el ámbito internacional los Programas de Medidas contemplan que los Estados miembros, en cada región o subregión marina, "harán todo lo posible por coordinar sus programas de medidas". Esta coordinación regional se articula en España a través de diferentes vías:

- A través de los Convenios de Mares Regionales¹⁵⁶.
- A través de otros mecanismos de coordinación, tanto multilaterales como bilaterales¹⁵⁷.

Sin embargo, la coordinación en un plano técnico en la gestión ordinaria es muy escasa, produciéndose disfunciones análogas a las referidas en el apartado de la gestión del DPMT, particularmente significativas en las comunidades autónomas en las que las competencias están transferidas, ya que el ejercicio de las mismas condiciona la actividad de protección y supervisión del medio marino en el que el ámbito competencial de intervención de la AGE es más intenso. A este

¹⁵³ RD 715/2012 de 20 de abril, por el que se crea la Comisión Interministerial de Estrategias Marinas, con representación del propio MITERD y de los Ministerios de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, Industria y Turismo, Economía, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Exteriores, Defensa, Interior, Política Territorial, Educación, Cultura y Sanidad.

¹⁵⁴ Orden AAA/705/2014, de 28 de abril, por la que se crean los Comités de Seguimiento de las estrategias marinas y se regula su composición, funciones y régimen de funcionamiento. Con participación de representantes de la DGCM y de las comunidades autónomas.

¹⁵⁵ A su vez, con las comunidades autónomas la coordinación se limita, con frecuencia, a la emisión y recepción de los informes preceptivos previstos en las normativas sectoriales de aplicación, sin que exista una coordinación efectiva en ámbitos de interés común: gestión de residuos o vertidos, ordenación del territorio, protección de especies, entre otras posibles.

¹⁵⁶ España participa regularmente en los procesos de coordinación regional y subregional a través de los dos Convenios de Mares Regionales (CMR), OSPAR en el Atlántico y Barcelona en el Mediterráneo.

¹⁵⁷ a. Coordinación en el Mediterráneo, entre los 8 Estados miembros: La Comisión Europea ha financiado un proyecto de apoyo a los 8 países mediterráneos miembros de la UE (Proyecto EU Med MS fase II).
b. Reuniones bi- y trilaterales: para la mejora en la coordinación de la propuesta de los programas de medidas con la de otros países vecinos.

respecto, la ordenación del medio marino no puede desconocer el ejercicio de competencias de las comunidades autónomas, cuyo ámbito se extiende a materias tales como vertidos y residuos, ordenación del territorio o protección del medio ambiente, sin que existan cauces específicos y efectivos para atender estas cuestiones.

En lo que se refiere a la intervención de las demarcaciones y servicios provinciales con respecto a la aplicación de las EM y la Ley 41/2010, cabe señalar que son competentes para emitir los informes sobre dragados y preparan la propuesta de los informes de compatibilidad del resto de actuaciones, que se elevan a los servicios centrales. Sin embargo:

- No existe una sección o unidad en los servicios o demarcaciones con especialización en el área de EM, a diferencia de otras áreas de interés como proyectos y obras y dominio público, pese a la creciente importancia y especialización que precisa la preparación de los informes de compatibilidad con las EM. El personal que desarrolla las tareas de vigilancia carece de especialización en los aspectos que se refieren al medio marino.
- Los servicios provinciales y demarcaciones de costas carecen de medios para ejercer cualquier actuación de campo o estudio sobre el medio marino, ya que carecen de embarcaciones, personal y medios para esa finalidad. En ese sentido, las comprobaciones sobre concesiones de acuicultura marina, dragados, entre otras, que requieren ese tipo de acciones precisan de la colaboración de otros órganos de la Administración (Servicio Marítimo de la Guardia Civil, Capitanías Marítimas) sin que existan convenios o acuerdos que recojan esta posible colaboración. A este respecto, cualquier trabajo precisaría acudir a medios propios o contratos.

II.5. CUMPLIMIENTO DE LAS PREVISIONES LEGALES EN RELACIÓN CON LA LEY ORGÁNICA 3/2007 PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES, Y CON LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

II.5.1. Cumplimiento de la LO 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres

En el desarrollo de este procedimiento fiscalizador no se han identificado aspectos relacionados con el cumplimiento de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

II.5.2. Cumplimiento de la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

El cumplimiento de la mayor parte de las obligaciones de información activa recogidas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de carácter organizativo y común con otros órganos de la AGE, verbigracia relaciones de puestos de trabajo, currículum de altos cargos, entre otros, se cumplimentan de manera conjunta en el Portal de la Transparencia de la AGE (<https://transparencia.gob.es/>) y en otras páginas web de ámbito transversal¹⁵⁸.

En relación con esta cuestión, al igual que en otros órganos de la AGE, las solicitudes de información de publicidad activa se canalizan mediante un menú normalizado que canaliza la información por

¹⁵⁸<https://contrataciondelestado.es/wps/portal/plataforma.https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/PGE/PGE2021/Paginas/PGE2021.aspx>.

ministerios, disponible en la página web del referido Portal de la Transparencia. De esta manera, el MITERD recibe todas las solicitudes dirigidas a órganos y entes del mismo, remitiendo a la DGCM las que corresponden a su ámbito competencial específico.

Adicionalmente, la DGCM dispone de una página web, situada en el seno de la página web de MITERD, en la que se incluye información sobre:

- Información pública de actuaciones o procedimientos en curso en el trámite de información pública.
- Planes, directrices e instrumentos de planificación (EM, EACECC, entre otros).
- En lo que respecta a las estadísticas, al margen de los espacios protegidos del medio marítimo y costero, y la información sobre las zonas marítimas de agua para el baño, cuya responsabilidad corresponde al Ministerio de Sanidad y no a la DGCM, no hay operadores estadísticos ni en el Plan Estadístico Nacional del periodo 2017-2020¹⁵⁹ ni el correspondiente al periodo 2021-2024¹⁶⁰ relacionados con el litoral o el medio marino o el DPMT (playas, costas, entre otros).
- Se han publicado convenios y acuerdos internacionales de aplicación al ámbito competencial de la DGCM, pero no se publicó el convenio suscrito con la comunidad autónoma de Canarias, referido en el subapartado II.1 anterior, previsto para articular la financiación de varios proyectos.

En relación con la información sobre la actividad y funciones del DGCM, cabe valorar muy positivamente la publicación en la web de la DGCM de la siguiente información:

- Un visor del DPMT, que permite que los ciudadanos puedan disponer, gráficamente, de una herramienta para conocer la línea de deslinde y los límites de las zonas de servidumbre, así como el estado del desline (completado o en tramitación) de todo el litoral español.
- Una Guía de Playas, cuyas estadísticas de visitas proporcionadas en el curso de los trabajos de fiscalización evidencian la escasa difusión de esta herramienta pese al potencial interés que puede tener para el público.
- Un mapa con información geolocalizada de las actuaciones realizadas en el litoral por la DGCM.
- Información, incluyendo infografías, fotografías y cartografías sobre aspectos relacionados con la protección del litoral, el DPMT y del medio marino.

Por otra parte, la página web del MITERD, en lo que respecta a la DGCM, no se ha optimizado, lo que impide que despliegue todo su potencial interés, manteniendo margen de mejora en lo que se refiere a la jerarquización de contenidos, lo que facilitaría la consulta e incrementaría la utilidad de la información y, por ende, el cumplimiento de los fines de difusión que motivan su publicación. A su vez, no existe suficiente claridad sobre aquella información que ha sido actualizada recientemente, de otra que precisa una adaptación al momento presente.

¹⁵⁹ Aprobado por Real Decreto 410/2016, de 31 de octubre.

¹⁶⁰ Aprobado por Real Decreto 1110/2020, de 15 de diciembre.

Por último, de la información existente no puede valorarse el “grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos que sean de su competencia”, según dispone el art. 8.i) de la Ley 19/2013.

III. CONCLUSIONES

1. Pese a que el programa presupuestario, en su introducción señala, literalmente, que “la gestión de la costa no puede limitarse a la estrecha franja marítimo terrestre, ni puede constreñirse a tramos de la costa delimitados por criterios políticos o administrativos, sino que debe integrar las diferentes políticas territoriales y sectoriales que pueden influir sobre la configuración física y la función territorial de las formaciones litorales o sobre los patrones de funcionamiento de los ecosistemas costeros”, lo cierto es que se ha advertido cierto grado de fragmentación en la gestión de los procedimientos que afectan a la costa española, ya que concurren competencias de los tres niveles de la Administración: estatal, autonómica y local, y el grado de coordinación entre ellas admite margen de mejora. A este respecto, el impacto de los instrumentos de planificación estatal sobre el litoral, como la Estrategia de Adaptación de la Costa Española al Cambio Climático, es limitado, debido a su naturaleza jurídica, rango normativo y los escasos recursos económicos disponibles.

III.1. CONCLUSIONES SOBRE EL PROGRAMA PRESUPUESTARIO 456D “ACTUACIÓN EN LA COSTA”

2. El programa presupuestario 456D “Actuación en la costa” carecía de indicadores que permitan efectuar un seguimiento del grado de avance en la consecución de sus objetivos, lo que, además, no se compadece con su naturaleza finalista¹⁶¹ (epígrafe II.1.1).
3. La dotación presupuestaria para el programa 456D se ha venido reduciendo en los últimos ejercicios. Además, el grado de ejecución del mismo es bajo, lo que dificulta que se lleven a cabo las actuaciones previstas. De hecho, en 2019 esta circunstancia se vio agravada por la aplicación de los criterios sobre ejecución de los presupuestos prorrogados, adoptada por el Consejo de Ministros, y desarrollada en la Orden HAC/101/2019, de 31 de enero, que otorgó a la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos la facultad de autorizar la aprobación de gastos de todos los programas presupuestarios, incluido el 456D, una vez alcanzado un 50 % de grado de ejecución. Esta atribución condicionó de manera excesiva el ejercicio de las competencias del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico en lo que concierne a la ejecución del programa presupuestario objeto de esta fiscalización (epígrafe II.1.2).
4. En el ejercicio 2019 se efectuó una transferencia de crédito minorando la dotación para gastos de inversión en el programa 456D por importe de 9.419.009 euros para incrementar los gastos corrientes en otro programa presupuestario, amparándose en una excepción contenida en el art. 10 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2018, prorrogados. Esta excepción que facultaba al titular del Ministerio de Hacienda para autorizar transferencias de créditos de inversión a gastos corrientes, que no estaba constreñida a créditos específicos o determinados, conlleva un riesgo de que la prohibición de transferir créditos de capital a corrientes, regulada en el art. 52.1 a) de la Ley General Presupuestaria, quede desvirtuada al otorgar, como en este caso, la facultad de minorar discrecionalmente los créditos destinados a inversión directa en protección del medio natural, como es el caso del programa 456D, para destinarlos a gastos corrientes en bienes y servicios, lo que parece contradictorio con uno de los principios de la gestión de los créditos para gastos corrientes y de inversión (epígrafe II.1.2).

¹⁶¹ Esta circunstancia se ha corregido con posterioridad al periodo fiscalizado en los Presupuestos Generales del Estado para 2022 aprobados por la Ley 22/2021, de 28 de diciembre.

5. Los Reales Decretos 735/1993, de 14 de mayo, por el que se acuerda la aplicación y se desarrolla la regulación de las tasas por prestaciones de servicios y realización de actividades en materia de dominio público marítimo-terrestre y 876/2014, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas, contemplan la previsión de que los ingresos procedentes de tasas y cánones, así como de sanciones generen crédito en el capítulo presupuestario destinado a inversiones en la costa. Sin embargo, dichas previsiones carecen de virtualidad y, de hecho, no hay evidencia de que se hayan aplicado, ya que la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria no recoge en su art. 53 ni los ingresos por sanciones ni tampoco los de tasas como supuestos que permitan motivar una generación de crédito, ni se prevé en ninguna otra norma con fuerza de ley (epígrafe II.1.2).
6. El ámbito objetivo al que extiende su intervención el programa 456D coincide parcialmente con el contenido del Objetivos de Desarrollo Sostenible: 14 “Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible”. También contribuye, conjuntamente con otras acciones al Objetivo 13. “Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos”. A este respecto, en relación con el ámbito objetivo del programa 456D, solo el indicador destinado al seguimiento de la “Cobertura de las zonas protegidas en relación con las zonas marinas (14.5.1)” había sido calculado, manteniéndose el resto de los indicadores sin magnitudes, debido a que la metodología del cálculo no se había desarrollado, lo que dificulta valorar el grado de avance en la consecución de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionadas con el programa presupuestario 456D (epígrafe II.1.3).
7. Con posterioridad al periodo fiscalizado, la Orden HAC/641/2020, de 14 de julio, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2021, incorporó en las instrucciones para la preparación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado 2021 entre sus tres ejes transversales de análisis y presentación: la orientación a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que se tradujo en la incorporación de información al respecto en el libro azul. De acuerdo con la información que incluye el Informe de alineamiento de los Presupuestos Generales del Estado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, el programa 456D aparece mencionado en las acciones del ODS 13 “Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos, en particular” y en el ODS 14 “Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible”. Sin embargo, al margen de las estimaciones de “esfuerzo presupuestario”, que no aparecen desglosadas, esta información es meramente descriptiva, sin ningún indicador o cuantificador o análisis ni tampoco mención del grado de avance o cumplimiento (epígrafe II.1.3).

III.2. CONCLUSIONES SOBRE LA PROTECCIÓN DEL LITORAL

8. El fenómeno del cambio climático incide directamente en el litoral y el medio marino, en la medida en que el incremento de temperatura media del planeta provoca una subida del nivel del mar, por efecto del deshielo de los casquetes polares, principalmente, y un cambio en las condiciones químicas del agua (acidez, grado de salinidad). A este respecto, los estudios del Panel Intergubernamental de Expertos en Cambio Climático contienen proyecciones futuras del efecto del cambio climático en relación con el incremento del nivel medio del mar. Así, los modelos prevén que en 2040 las playas de la cornisa cantábrico-atlántica y norte de las Canarias experimentarán retrocesos medios cercanos a los 3 metros, 2 metros en el Golfo de Cádiz y valores medios entre 1 y 2 metros en el resto de las fachadas marítimas en el escenario más conservador.
9. En este sentido, la Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la Costa Española (EACCE) aprobada por la entonces Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y el Mar, en julio de 2017, es el instrumento de planificación principal que vertebra las actuaciones de la Administración General del Estado para la defensa y adaptación del litoral frente al fenómeno del

cambio climático. Esta Estrategia, que se incardina en el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, fue prevista en la disposición adicional octava de la Ley 2/2013. La estructura y contenido de la Estrategia adolece de ciertas deficiencias que afectan a su eficacia (epígrafe II.2.1):

- a. La naturaleza jurídica y el limitado rango jerárquico de la Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la Costa Española aprobada por Resolución de una Dirección General, impide que pueda incidir en aspectos regulados por disposiciones de rango superior, lo que afecta particularmente a las medidas de “adaptación y coordinación”.
 - b. No se definió un ámbito temporal de actualización ni tampoco un marco de seguimiento, lo que impide adaptarla al grado de avance en el cumplimiento de sus fines.
 - c. No existía, como reconocía la propia EACCE, “una metodología establecida y definida para una evaluación integral de alta resolución para toda la costa española”, lo que suponía una carencia que dificultaba la valoración de la incertidumbre y la priorización de las actuaciones de adaptación al cambio climático a promover en la costa. A este respecto, no existían magnitudes ni indicadores iniciales que permitieran valorar la evolución del fenómeno y la eficacia de las medidas previstas.
 - d. En relación con las medidas propuestas de carácter transversal, y sus objetivos asociados, cabe concluir que, en primer lugar, la EACCE carece de metodología de cálculo de los indicadores y de valores iniciales de las magnitudes para efectuar tareas de seguimiento, lo que dificulta que la propia Dirección General de la Costa y el Mar pueda valorar el grado de avance y consecución de sus objetivos. Además, la definición de los objetivos específicos y las medidas es muy genérica en lo que respecta a las cuestiones que no se refieren a diagnóstico y evaluación del efecto del cambio climático sobre la costa y el litoral y las intervenciones sobre el terreno, lo que dificulta la implementación de acciones concretas. Además, a septiembre de 2021 no se había elaborado un documento de planificación que desarrollara la Estrategia, existiendo, exclusivamente, documentos técnicos que identifican amenazas y actuaciones prioritarias en diversos sectores del litoral.
 - e. No se ha establecido ningún procedimiento de seguimiento de la Estrategia de Adaptación de la Costa Española al Cambio Climático en el seno de la Dirección General de la Costa y el Mar.
 - f. La Estrategia alude a las potenciales fuentes de financiación para la ejecución de las actuaciones precisas para alcanzar sus objetivos: dotaciones presupuestarias de los Presupuestos Generales del Estado, principalmente, pero carece de una estimación de los recursos asignados o necesarios para desarrollar los ejes de actuación de la Estrategia, ni siquiera a corto y medio plazo. Además, como señalaba la propia Declaración de Impacto Ambiental emitida por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente “no se establece ninguna programación para la ejecución de las actuaciones que se enmarquen en estos 26 tipos de medidas propuestas”.
10. El importe de los créditos definitivos del Programa 456D “Actuación en la Costa” en el ejercicio 2019, correspondiente a la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado de 2018, fue de 78.745.191 euros. De ese importe, la mayor parte de la dotación presupuestaria, un 67 %, está asignada al capítulo 6 (inversiones reales) por un total de 53.014.271 euros. El grado de ejecución de los créditos del programa presupuestario fue del 67 %, aunque en el capítulo de inversiones no superó el 53 %. A este respecto, las obligaciones reconocidas del capítulo 6, por un importe de 28.131.532 euros, un 36 % del total correspondió a obras de emergencia, porcentaje que en 2018 fue incluso mayor, alcanzando el 64 % de las obligaciones reconocidas del capítulo (42.219.860 euros). En consecuencia, una proporción muy significativa de los recursos del programa

presupuestario se está destinando, de hecho, a atender emergencias, ejecutándose los créditos a través de procedimientos excepcionales y no en el marco de actuaciones planificadas (subapartado II.1 y II.2).

11. Por lo que se refiere a las obras ordinarias, en las zonas del litoral en las que no existe un documento técnico específico (denominados “planes territoriales”) no existen criterios escritos a efectos de priorizar las actuaciones. A este respecto, todas las propuestas de actuaciones para su inicio, incluida la redacción de proyectos, estuvieran incluidas o no en los documentos de planificación, quedaban supeditadas al visto bueno de la Subdirección General para la Protección de la Costa, sin que ese paso quede documentado, por lo que no se pudo revisar el criterio o criterios aplicados en cada caso (epígrafe II.2.2).
12. La promoción de actuaciones sobre el litoral precisa un periodo de tiempo muy extenso, lo que ha provocado que, en ocasiones, se hayan debido rehacer los proyectos, implicando una pérdida de los recursos invertidos en su redacción. En relación con esta cuestión, el trámite de evaluación de impacto ambiental está requiriendo un plazo de tiempo superior al previsto en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, lo que supone una dilación en la implementación de los proyectos. A este respecto, se han identificado zonas, como el litoral de Castellón, donde se han reiterado actuaciones de emergencia en un corto espacio de tiempo, pese a estar identificadas como de riesgo, lo que revela que la falta de prevención, en ocasiones, se traduce en un coste potencialmente mayor (epígrafe II.2.2).
13. La aplicación que utiliza la Dirección General para la llevanza de sus expedientes de gastos, SENDA, presenta una información que, en ocasiones, es confusa e incompleta y dificulta reconstruir la pista de auditoría de los expedientes e incrementa el riesgo de que se produzcan errores (epígrafe II.2.2).
14. En relación con la subvención nominativa financiada con cargo al programa 456D concedida en diciembre de 2017 a la comunidad autónoma de Canarias por importe de seis millones de euros para proyectos en el litoral se han apreciado las siguientes deficiencias (epígrafe II.2.2):
 - a. No se definió adecuadamente el objeto de la subvención, al aludirse genéricamente en uno de los tres proyectos previstos a “actuaciones diversas” lo que no es acorde con la determinación expresa del objeto de las subvenciones que exige art. 22. a) de la Ley 38/2003, General de Subvenciones. A este respecto, la indefinición del objeto de la actuación a subvencionar es contraria al espíritu y los principios de la mencionada Ley de Subvenciones, por cuanto desvirtúa el carácter finalista y condicional de las subvenciones.
 - b. El régimen de justificación se definió de manera imprecisa, al estipularse como modalidad en un párrafo del convenio la aportación de cuenta justificativa y en otro siguiente la justificación mediante “certificados emitidos por el órgano competente” de la Administración ejecutante.
 - c. En junio de 2021, a la finalización de los trabajos de fiscalización, salvo en una de las actuaciones previstas, no se ha efectuado actuación de ejecución de obra alguna, si bien se han concedido las sucesivas prórrogas al Gobierno de Canarias que estaban previstas en el convenio.

III.3. CONCLUSIONES SOBRE LA GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE

15. Se han identificado múltiples evidencias que implican debilidades en la protección de la integridad del dominio público marítimo-terrestre por parte de la Dirección General de la Costa y el Mar, entre las que cabe destacar la siguientes (epígrafe II.3.1):
- Disfunciones en la tramitación de procedimientos en los que intervienen los servicios provinciales y demarcaciones de costas de la Dirección General de la Costa y el Mar y los Registros de la Propiedad, lo que se ha traducido en un riesgo de que se inscriban parcelas afectadas por prohibiciones o limitaciones de la Ley 22/1988, de Costas.
 - No emisión de todos los certificados sobre posible afectación del dominio público marítimo-terrestre destinados a los Registros de la Propiedad en el plazo preceptivo, lo que puede implicar que se inscriban parcelas en situaciones improcedentes.
 - No se han completado en todos los casos los procedimientos de deslinde dentro del plazo máximo previsto por la norma, lo que ha implicado que quedaran sin fruto los trabajos y recursos invertidos en los mismos ante recursos interpuestos en la jurisdicción contencioso-administrativa.
 - Las labores de vigilancia sobre el terreno disponen de recursos humanos insuficientes, siendo, además, la dotación no homogénea entre las distintas unidades ni en lo que respecta al número de efectivos ni a la planificación de las actuaciones de inspección. A su vez, no se han efectuado avances en la utilización de tecnologías innovadoras para las labores de vigilancia del dominio público-marítimo terrestre.
 - No se están completando todas las actuaciones de recuperación posesoria en relación con ocupaciones irregulares del dominio público marítimo-terrestre, ya que no existe un inventario unificado en la Dirección General de las situaciones a corregir, ni tampoco se dispone de los recursos humanos y técnicos suficientes para impulsar las actuaciones administrativas precisas para ejercer una acción suficientemente eficaz.
 - No se están emitiendo todos los informes sobre instrumentos de planeamiento urbanístico que proceden, de acuerdo con el art. 117 de la Ley 22/1988, de Costas, ya que la Dirección General de la Costa y el Mar carece de recursos humanos y técnicos suficientes para ello, lo que se traduce en un riesgo de que la planificación urbanística no sea coherente con la adaptación al cambio climático o no sea acorde con la protección del litoral.
 - La disposición adicional séptima de la Ley 2/2013 que contemplaba la desafectación de determinados núcleos del litoral no ha tenido virtualidad alguna, puesto que no se ha aprobado la Orden que debía desarrollar dicha disposición ni se ha tramitado ningún procedimiento, por lo que esas zonas permanecen en una situación de inseguridad jurídica e incertidumbre (epígrafe II.3.1).
 - Persiste un número significativo de parcelas en situaciones conflictivas desde el punto de vista jurídico, entre ellas, a destacar las afectadas por las disposiciones transitorias de las Leyes 22/1988, de Costas y 2/2013, de modificación de la anterior, algunas de ellas, potencialmente sujetas a actuaciones de recuperación posesoria por la Administración General del Estado, sin que exista un plan que aborde la situación, en el que se haya estimado la dimensión de esta circunstancia y los potenciales recursos necesarios para atenderlo.
16. En lo que respecta a la utilización privativa y al aprovechamiento especial del dominio público marítimo-terrestre, la Ley 22/1988, de Costas, así como el programa presupuestario 456D, se fundamentan en la promoción de un uso común, público, libre y gratuito de la ribera y del litoral. Por ello, cualquier exceso sobre ese uso común, que, en palabras de la LC, se caracterice por sus

“especiales circunstancias de intensidad, peligrosidad o rentabilidad y los que requieran ejecución de obras e instalaciones”, ya sea privativo, con fines de rentabilidad económica o porque conlleve la instalación de equipamientos, entre otras circunstancias, está sujeto a que exista un título recogido en la LC que lo ampare: autorización, concesión, reserva o adscripción. En relación con estos trámites, que son competencia de la Dirección General de la Costa y el Mar y cuya gestión se financia con los créditos del programa 456D, cabe concluir lo siguiente (epígrafe II.3.2):

- a. La tramitación de los procedimientos de otorgamiento de títulos sufre dilaciones significativas en algunas demarcaciones y servicios provinciales. De hecho, en ocasiones, algunas autorizaciones se han otorgado con posterioridad a que se realice la actuación en cuestión y las solicitudes de concesiones permanecen en trámite un tiempo muy superior a la duración del plazo contemplado en la normativa de aplicación.
 - b. No se ha elaborado el registro de usos que preveía el art. 80 del Real Decreto 876/2014, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas. A este respecto, la información que contiene la aplicación integral de gestión del dominio público marítimo-terrestre, DUNA, utilizada por la Dirección General de Costas, no es suficientemente fiable, ya que los registros que contiene adolecen, con frecuencia de deficiencias (fechas ilógicas, documentación incompleta, versiones provisionales y definitivas no jerarquizadas ni ordenadas), lo que se ha traducido en que las unidades administrativas de la DGCM hayan elaborado documentos de trabajo al margen del sistema para el seguimiento de los procedimientos, así como para el control de trámites.
17. La Ley 22/1988, de Costas, contiene un régimen sancionador, cuya aplicación da lugar a la recaudación de recursos en el presupuesto de ingresos de la Administración General del Estado. De los medios existentes, tanto técnicos como humanos y administrativos, se desprende el riesgo de que queden circunstancias potencialmente sancionables sin identificar y que no se puedan tramitar en tiempo y forma todos los procedimientos sancionadores que procederían. A este respecto, se aprecian debilidades en la capacidad de las unidades administrativas de las demarcaciones y servicios de costas para impulsar la tramitación de los procedimientos sancionadores, principalmente por la escasez de perfiles funcionales adecuados para ello. Esto se plasma, además, en la existencia de divergencias en las prácticas que se siguen en la tramitación (epígrafe II.3.3).
18. La Dirección General de la Costa y el Mar es el órgano gestor de dos clases de ingresos que provienen de la actividad del órgano y de sus funciones en relación con el dominio público marítimo-terrestre: tasas y cánones de naturaleza tributaria, relacionados con dirección de obras, concesiones y autorizaciones, así como emisión de certificados o examen de proyectos o replanteos e inspección de obras y explotación de obras y servicios, así como ingresos no tributarios procedentes de sanciones pecuniarias de la Ley de Costas.

Las tasas y cánones de la Ley de Costas se imputan al concepto 301 del presupuesto de ingresos de la Administración General del Estado. En 2019 se reconocieron derechos por importe de 42.030.474 euros. Por el contrario, no es posible individualizar en el concepto 392 del presupuesto de ingresos el importe reconocido procedente de sanciones de la Ley de Costas correspondiente a procedimiento sancionadores, aunque de la información proporcionada se ha desprendido que en 2019 se impusieron sanciones por importe de 2.555.952 euros.

Se ha identificado una cierta fragmentación en la gestión de los ingresos de naturaleza tributaria (tasas y cánones), ya que no se configura ningún órgano de coordinación general en el ámbito de la Administración General del Estado en la materia. A este respecto, se aprecia que la configuración existente, fundamentada en una relación bilateral entre las Subsecretarías de los Ministerios que gestionan tasas en fase voluntaria y el Departamento de Recaudación de la Agencia Tributaria, que dirige la gestión recaudatoria, adolece de ciertas disfunciones originadas por la insuficiente

coordinación general en la materia y por la escasa dotación existente de funcionarios con perfiles funcionales adecuados en la Dirección General de la Costa y el Mar para la tramitación de procedimientos de esta naturaleza. Adicionalmente, todo el procedimiento se sustenta en una Orden del Ministerio de Hacienda de 1998 elaborada en un momento en que los medios informáticos se encontraban menos desarrollados, lo que se traduce en que el grado de detalle de la información que se intercambia entre los órganos intervinientes es limitada.

En relación con esta cuestión, la información existente en los registros contables de la Administración General del Estado sobre los ingresos procedentes por cánones y tasas de la Ley de Costas admite mejora, ya que no se desglosa el detalle de las liquidaciones recaudadas que se registra, y aquellas liquidaciones de cánones y tasas notificadas, vigentes y exigibles al cierre del ejercicio no se registran como derecho al no estar prevista la comunicación de esta información al órgano contable que es la Intervención General de la Administración del Estado (epígrafe II.3.4).

19. En el ámbito del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico se siguen liquidando la tasa por gastos y remuneraciones en dirección e inspección de las obras promovidas, en este caso por la propia Dirección General de la Costa del Mar, regulada por el Decreto 137/1960 (BOE de 5 de febrero de 1960) y la tasa por explotación de obras y servicios, prevista en el Decreto 138/1960, de 4 de febrero (BOE de 5 de febrero de 1960). Su escasa o nula significación económica, la carga de gestión que comporta que, en el caso de las abonadas por las obras promovidas por la Dirección General puede repercutir en un incremento en el coste incluido en las ofertas de los licitadores, así como la poca precisión en la definición de los hechos imposables, conducen a considerar que debería plantearse el mantenimiento de la exacción de estos tributos (epígrafe II.3.4).
20. En relación con los procedimientos aplicados para la cuantificación de los cánones de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, las Intervenciones Regionales y Territoriales de la Intervención General de la Administración del Estado en sucesivos informes de control financiero sobre servicios provinciales y demarcaciones de costas han puesto de manifiesto incidencias relacionadas con los procedimientos del cálculo del canon al no estar los parámetros utilizados para la cuantificación de los cánones suficientemente sustentados, debido a la dificultad de obtener y comprobar los valores de referencia (subepígrafe II.3.4.2).
21. Se ha identificado la práctica frecuente de las demarcaciones y servicios provinciales de costas de partir de hojas de trabajo y documentos externos a la aplicación DUNA para la preparación de las relaciones de títulos sobre los que liquidar los cánones de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre. A su vez, los trabajos para calcular las cuantías a liquidar también se efectúan al margen del sistema informático. Todo ello implica una alta carga de trabajo, al no estar los procedimientos automatizados ni estandarizados, provocándose errores, retrasos y, en ocasiones, que no se liquiden los cánones o se efectúen fuera de plazo, lo que no es acorde con los principios de buena gestión financiera (eficiencia, eficacia y economía) ni proporciona un grado de seguridad suficiente a los contribuyentes (subepígrafe II.3.4.2).
22. Se han apreciado debilidades significativas en los procedimientos de gestión de los ingresos, que se agudizan por las deficiencias en la llevanza de las liquidaciones mediante la aplicación DUNA y la carencia de efectivos con un perfil funcional familiarizado con la tramitación de expedientes económicos, tanto en los servicios territoriales como en los centrales. Todo ello se ha traducido en que la información que recoge la aplicación DUNA no es fiable y que eso haya provocado errores en las liquidaciones gestionadas. De hecho, se han identificado expedientes tanto de sanciones como de cánones que no han sido comunicados a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria para su recaudación en fase ejecutiva a consecuencia de debilidades en los procedimientos internos, tales como la no consignación de fechas relevantes a efectos de su

tramitación o la confirmación manual de su ingreso sin respaldo de los registros de recaudación en fase voluntaria (II.3.4.5).

23. En lo que respecta a las devoluciones de ingresos, la complejidad en la distribución competencial, así como las ya referidas carencias en materia de recursos humanos han dado lugar a disfunciones en materia de coordinación en su tramitación entre la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, la Dirección General de la Costa y el Mar e, incluso, con otros órganos como las Delegaciones de Economía y Hacienda. Adicionalmente, la información sobre las devoluciones de ingresos de tasas que fueron recaudadas en fase voluntaria carece de una identificación de la liquidación original que se está devolviendo total o parcialmente, no permitiendo, además, la elaboración de listados, por lo que la tramitación se efectúa manualmente expediente a expediente, tanto por los servicios de la Dirección General de la Costa y el Mar como por los de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, ralentizando los periodos de tramitación, incrementando el riesgo de error e impidiendo un seguimiento en tiempo real del estado de tramitación de las devoluciones (subepígrafe II.3.4.6).
24. Las comunidades autónomas de Andalucía y Cataluña tienen transferidas, entre otras, las competencias para la gestión y otorgamiento de concesiones y autorizaciones sobre el dominio público marítimo-terrestre, aunque la Administración General del Estado retiene la titularidad, la facultad de ingresar el canon por ocupación y la potestad de emitir informe preceptivo. En relación con el ejercicio de estas competencias, se han identificado deficiencias significativas en la coordinación entre la Dirección General de la Costa y el Mar y las comunidades autónomas como son (epígrafe II.3.5):
 - a. La ausencia de una plataforma tecnológica de intercambio o gestión conjunta de los expedientes.
 - b. El otorgamiento de títulos de concesión o autorización sobre el dominio público marítimo-terrestre sin haber recabado el preceptivo informe de la Dirección General de la Costa y el Mar, así como la no comunicación, o la remisión con mucha dilación de la resolución de otorgamiento de la concesión o autorización.
 - c. La no emisión en plazo de los informes preceptivos por parte de la Dirección General de la Costa y el Mar.
25. La implantación de la aplicación DUNA como herramienta para la gestión del dominio público marítimo-terrestre no ha cumplido los objetivos para los que se creó por las razones siguientes (epígrafe II.3.6):
 - a. No cumple su finalidad como sistema de información para la toma de decisiones en la medida en que los registros existentes no son suficientemente fiables, lo que afecta a la explotación de los datos que contiene y a la obtención de informes y reportes, entre ellos algunos preceptuados por la normativa, como es el caso de la elaboración del registro de usos del dominio público marítimo-terrestre.
 - b. No se ha logrado implantar una cultura de la “gestión integral” a través de la herramienta, ya que está muy extendida la práctica de utilizar hojas de trabajo o documentos al margen de la aplicación. Además, esa falta de integración, unido a las deficiencias en el diseño y funcionamiento, entre ellas su alta complejidad, provocan que DUNA no esté sirviendo como herramienta fiable para sustentar la tramitación de los expedientes, que es una de sus finalidades principales.
 - c. No se han destinado los recursos suficientes en la implantación, desarrollo y mejora de la aplicación DUNA, lo que provoca que existan deficiencias significativas en sus funcionalidades y en la experiencia de uso de quienes trabajan con ella, así como debilidades en la supervisión de la utilización y funcionamiento.

26. La Dirección General de la Costa y el Mar ha efectuado 41 encargos a medios propios, todos ellos a la sociedad estatal pública TRAGSATEC SME MP, para distintas labores de apoyo administrativo en el ejercicio de sus funciones en el periodo 2015-2020. A este respecto, las incidencias que se pusieron de manifiesto en el *Informe de Fiscalización de las encomiendas de gestión de determinados ministerios, organismos y otras entidades públicas llevadas a cabo al amparo de la legislación que habilita esta forma instrumental de gestión administrativa*, aprobado el 30 de abril de 2015 por este Tribunal de Cuentas, en lo que respecta a la Dirección General de la Costa y el Mar, no solo no se han corregido sino que se han agudizado: se ha detectado un carácter permanente y estructural de los encargos, la ausencia de estudios que justifiquen la necesidad de recurrir al encargo, la persistencia del riesgo de que se desarrollen tareas que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos por parte de personal de los medios propios e incluso que participen en el ejercicio de competencias de la Dirección General. A este respecto, se han identificado las siguientes incidencias (epígrafe II.3.7):
- a. La frecuencia y amplitud de las tareas del personal de los medios propios supone un riesgo de que se vulnere el principio de irrenunciabilidad del ejercicio de la competencia de los órganos administrativos (art. 8 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público), a tenor de la íntima relación que guardan las tareas de apoyo que se encomiendan al medio propio y el contenido de las potestades y atribuciones administrativas que corresponden a la DGCM (incluidos sus servicios periféricos) en relación con la tutela del Dominio Público Marítimo-Terrestre. Este riesgo se intensifica en la medida en que, en ausencia del apoyo prestado por el medio propio, la operatividad de las unidades administrativas quedaría comprometida. Además, los encargos, lejos de tener un carácter concreto y específico, se suceden en el tiempo, con un amplio haz de tareas atribuidas.
 - b. La planificación de recursos humanos es inadecuada, ya que la dotación de efectivos no está dimensionada para atender las cargas de trabajo de determinadas unidades de servicios centrales y periféricos, toda vez que el ejercicio de funciones propias de los órganos y unidades administrativas precisa de manera constante el apoyo del medio propio, que se manifiesta en aportación de fuerza de trabajo, en la medida en que estos encargos son de apoyo administrativo, no existiendo cuestiones tecnológicas o técnicas que lo motiven.
 - c. Las características de las tareas que se llevan a cabo en el marco de estos encargos, entre ellas, la revisión de documentación y solicitudes de concesiones de la Ley 22/1988, de Costas, que son permanentes y forman parte del ámbito competencial de la DGCM, no se corresponde con un modelo de apoyo coyuntural y temporal, sino que, teniendo en cuenta el carácter reiterativo de los encargos a TRAGSATEC y la amplitud de las tareas encomendadas, se trata de un recurso estructural y de índole casi permanente, que resulta contradictorio con la justificación de la necesidad de estos encargos.
 - d. El personal de los medios propios ha excedido el ámbito del apoyo técnico previsto en el marco jurídicos de los encargos, al haber intervenido en la tramitación de procedimientos reservados a funcionarios públicos, en particular, otorgamiento de títulos sobre el dominio público marítimo-terrestre, formación del criterio técnico y elaboración de los informes sobre instrumentos de planeamiento urbanístico e incluso participación en expedientes sancionadores, que se plasma en la relación de tareas tales como de “análisis, estudio y valoración de solicitudes y documentación” o “elaboración de informes-resumen con el sentido de valoración favorable o desfavorable” e incluso preparación del texto de versiones provisionales de actos y resoluciones administrativas. El ejercicio de las funciones relacionadas anteriormente puede suponer efectuar tareas reservadas a funcionarios públicos y puede dar lugar a una descapitalización de las unidades administrativas de la Dirección General de la Costa y el Mar que, además, carecen de

recursos suficientes para supervisar el contenido de los documentos producidos por el personal de la sociedad medio propio.

- e. El personal de los medios propios ha desarrollado tareas que pueden suponer una traslación del ejercicio de competencias administrativas de la Dirección General, como la revisión del funcionamiento de servicios provinciales y demarcaciones de costas, que constituye una función inherente a la Dirección General, a la que corresponde “supervisar [...] el buen funcionamiento de los órganos y unidades dependientes y del personal integrado en los mismos”, en particular, dirigir “las demarcaciones y servicios provinciales de costas como servicios territoriales no integrados”, de acuerdo con el art. 66 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público y el art. 8 del Real Decreto 500/2020, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, respectivamente.
 - f. Existe un riesgo de que produzcan casos de cesión ilegal de trabajadores porque, pese a las medidas adoptadas por el Ministerio, el carácter recurrente de los encargos puede dar lugar a dicha situación.
 - g. No se ha evidenciado que el encargo a medio propio tenga un coste unitario menor que el de los empleados públicos.
 - h. El recurso recurrente al encargo viene motivado por el desequilibrio existente en la dotación de efectivos de ciertas unidades administrativas, lo que provoca que con los efectivos disponibles no se puedan tramitar los expedientes competencia de la Dirección General en determinados ámbitos. En ese contexto, el abuso del recurso a los medios propios conlleva un riesgo de descapitalizar las unidades administrativas que, además, introduce una debilidad estructural, en la medida en que el conocimiento y análisis de los expedientes cuya resolución es competencia de la Dirección General se efectúa por personal ajeno.
27. La Dirección General de la Costa y el Mar del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico adolece de un desequilibrio en la dotación de recursos humanos, habiéndose identificado las siguientes carencias al respecto (epígrafe II.3.7):
- a. La Dirección General de la Costa y el Mar sufre una carencia de recursos humanos, particularmente acusada en relación con determinados perfiles funcionales necesarios para el desarrollo de sus funciones: conocimientos en materia de urbanismo a efectos de los informes sobre planeamiento urbanismo, gestión de expedientes económicos y de patrimonio de las Administraciones Públicas o conocimientos en materia del medio marino. Esta carencia sostenida en el tiempo ha provocado un recurso excesivo a los encargos a medios propios, como se ha descrito en la conclusión anterior.
 - b. El desequilibrio en la dotación de recursos humanos trae causa de dos circunstancias: la ausencia de una planificación de recursos humanos que cumpla los requisitos del art. 69 del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público y la extrema rigidez de las estructuras administrativas de personal de la Administración General del Estado. En relación con estas cuestiones, la estructura de recursos humanos de sus unidades, particularmente las territoriales, es esencialmente idéntica, con modificaciones puntuales, a la que se estableció en las primeras relaciones de puestos de trabajo en 1990 y sin que se haya producido una adaptación a las nuevas necesidades, principalmente porque tampoco existe un estudio sobre las cargas de trabajo que soportan las unidades administrativas de la Dirección General.

III.4. CONCLUSIONES SOBRE LAS ACTUACIONES SOBRE EL MEDIO MARINO

28. Las Estrategias Marinas son el instrumento de planificación plurianual que, en ejecución de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino, articula la ordenación del medio marino. Además de su contenido como documentos de ordenación y planificación, inciden sobre el medio a través de los “informes de compatibilidad”, preceptivos sobre cualquier actividad a realizar en ese medio. En relación con esta cuestión, se ha verificado que la Dirección General de la Costa y el Mar y sus dependencias territoriales carecen de medios para comprobar el cumplimiento de las condiciones o prohibiciones impuestas en los informes. Por otro lado, las demarcaciones y servicios provinciales disponen de personal insuficiente con el perfil específico para desarrollar sus funciones en relación con la aplicación de las Estrategias Marinas.
29. Los recursos destinados a la protección del medio marino son escasos. De hecho, al margen del personal destinado a estas tareas, las obligaciones reconocidas con cargo al capítulo 6 del programa 456D (2.135.757 euros) destinadas a actuaciones sobre el medio marino solo suponen el 6 % del importe total de ese capítulo, recogiendo incluso las actuaciones previstas para prevención y actuación en emergencias de contaminación marina.
30. En lo que respecta a los objetivos e indicadores definidos en las Estrategias Marinas, se ha advertido que en relación con la demarcación Sudatlántica, elegida como muestra, se han identificado determinados indicadores que no guardan relación directa con los objetivos trazados, así como otros poco precisos o de difícil medición, lo que dificulta analizar el grado de consecución de los objetivos fijados.
31. La coordinación en el plano técnico entre los órganos involucrados en la ordenación y protección del medio marino de la Administración General del Estado y las comunidades autónomas es insuficiente, ya que no se han previsto cauces específicos, en lo que respecta a este medio, por cuanto, si bien el Estado ostenta los títulos competenciales, no se puede desconocer el ejercicio de las competencias de las comunidades autónomas, particularmente en múltiples materias que les afectan (vertidos, ordenación del territorio, medio ambiente, entre otras) (subapartado II.4).

III.5. CONCLUSIONES SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LAS PREVISIONES LEGALES EN RELACIÓN CON LA LEY ORGÁNICA 3/2007 PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES, Y CON LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

32. En el desarrollo de este procedimiento fiscalizador no se han identificado aspectos relacionados con el cumplimiento de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (epígrafe II.5.1).
33. El cumplimiento de la mayor parte de las obligaciones de información activa recogidas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de carácter organizativo y común con otros órganos de la Administración General del Estado, se realiza de manera conjunta en el Portal de la Transparencia. La Dirección General de la Costa y el Mar ha publicado información de interés sobre el dominio público marítimo-terrestre, las playas, infografías o datos sobre las actuaciones realizadas. Sin embargo, dicha información tiene margen de mejora en lo que respecta a la jerarquización y actualización de su contenido (epígrafe II.5.2).

IV. RECOMENDACIONES

IV.1. RECOMENDACIONES DIRIGIDAS AL MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO

1. Se sugiere la aprobación de un plan de acción para abordar cuestiones que llevan un largo periodo de tiempo pendientes, entre ellas, parcelas en situaciones de hecho incompatibles con la Ley 22/1988 de Costas, o los núcleos afectados por la disposición adicional séptima de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.
2. Se recomienda elaborar un plan de recursos humanos al menos en el ámbito de la Dirección General de la Costa y el Mar, fundamentado en un análisis de cargas de trabajo de las unidades administrativas de los servicios centrales y las demarcaciones y servicios provinciales con el fin de dimensionar los recursos humanos adecuadamente, particularmente en relación con determinados perfiles funcionales en los que se han advertido desequilibrios (gestión económico-administrativa, planeamiento urbanístico y vigilancia del dominio público marítimo-terrestre).
3. Se sugiere valorar la oportunidad de reorganizar las demarcaciones y servicios provinciales y estudiar la posibilidad de crear estructuras transversales comunes para cuestiones comunes a varias provincias tales como la gestión de expedientes a través de una estructura fundamentada en sectores de la costa o comunidades autónomas o, incluso, deslocalizar la tramitación de expedientes que, por su propia naturaleza, lo permitan.
4. Resultaría conveniente abordar un proceso de redefinición, mejora, actualización y depuración del diseño e implementación de la herramienta informática de gestión DUNA con el fin de optimizar sus funcionalidades, su agilidad en la operativa y la racionalización y depuración de los registros que contiene. En el marco de las mejoras tecnológicas se sugiere valorar la implantación de utilidades que permitan la interoperabilidad con las comunidades autónomas con competencias en el otorgamiento de títulos sobre el dominio público marítimo-terrestre a efectos de la tramitación de los procedimientos correspondientes.
5. En la medida en que la redacción vigente de la Ley 47/2003 General Presupuestaria no contiene ninguna previsión que permita tramitar generaciones de crédito por los ingresos reconocidos en virtud de tasas, cánones y sanciones de la Ley 22/1988, de Costas, se sugiere promover una modificación de la disposición adicional primera del Real Decreto 735/1993, de 14 de mayo, por el que se acuerda la aplicación y se desarrolla la regulación de las tasas por prestaciones de servicios y realización de actividades en materia de dominio público marítimo-terrestre y del art. 208 del Real Decreto 876/2014 por el que se aprueba el Reglamento General de Costas, para suprimir los incisos que no tienen virtualidad o, por el contrario, valorar la propuesta de una reforma legal que habilite esa posibilidad.
6. Se recomienda estudiar la modificación de las reglas de cálculo de los cánones de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, con el fin de simplificar y hacer más transparente el cálculo de los mismos.
7. Se sugiere valorar la oportunidad de promover las reformas normativas oportunas destinadas a la supresión de la tasa por gastos y remuneraciones en dirección e inspección de las obras promovidas por la propia Dirección General, regulada por el Decreto 137/1960 (BOE de 5 de febrero de 1960) y la tasa por explotación de obras y servicios, prevista en el Decreto

138/1960, de 4 de febrero (BOE de 5 de febrero de 1960), habida cuenta de su escasa significación económica y su difícil incardinación en el marco normativo vigente, tanto en materia de contratación como en materia de gestión del patrimonio y los recursos de la Administración General del Estado.

8. Se recomienda estudiar la implantación de sistemas de liquidación y recaudación fundamentadas en padrones y listas cobratorias para la gestión del canon por ocupación del dominio público marítimo-terrestre.

IV.2. RECOMENDACIONES DIRIGIDAS A LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA COSTA Y EL MAR

9. Se recomienda incorporar uno o varios periodos temporales intermedios a la Estrategia de Adaptación de la Costa Española al Cambio Climático a efectos de actualizarla y adaptarla a la evolución del fenómeno.
10. Se sugiere analizar la viabilidad de diseñar herramientas, indicadores testigo u otras técnicas, que permitan efectuar un seguimiento ágil de los fenómenos costeros y marítimos por parte del personal de la Dirección General de la Costa y el Mar sin necesidad de recabar un estudio externo completo de situación.
11. Resultaría conveniente avanzar en la implantación de nuevas tecnologías para la vigilancia del dominio público marítimo-terrestre y el medio marino.
12. Se sugiere rediseñar el espacio web de la Dirección General de la Costa y el Mar con el fin de ofrecer una presentación más clara, actualizada y atractiva.

Madrid, 31 de marzo de 2022

LA PRESIDENTA

Enriqueta Chicano Jávega

ANEXOS

RELACIÓN DE ANEXOS

- ANEXO 1 GRUPOS DE TRABAJO DE LA COMISIÓN DE ESTRATEGIAS MARINAS.
- ANEXO 2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE LA ESTRATEGIA DE ADAPTACIÓN DE LA COSTA ESPAÑOLA AL CAMBIO CLIMÁTICO.

ANEXO 1

GRUPOS DE TRABAJO DE LA COMISIÓN DE ESTRATEGIAS MARINAS

Grupos de trabajo de la Comisión de Estrategias Marinas

- GT Biodiversidad marina cuyo principal objetivo es garantizar la correcta coordinación y cooperación administrativa entre departamentos ministeriales a la hora de abordar aspectos relacionados con la protección y la conservación de la biodiversidad marina, y de competencia exclusiva de la AGE.
- GT Cartografía marina con el principal objetivo de garantizar la correcta coordinación y cooperación administrativa entre departamentos ministeriales a la hora de abordar aspectos relacionados con la cartografía marina.
 - o GTT 15 & 16 - Grupo Técnico de Trabajo de Trabajo temas 15 y 16 INSPIRE Analizar la implementación española de los Reglamentos de Inspire por parte de las Administraciones Públicas españolas en relación a los puntos 15 «Rasgos geográficos oceanográficos» y 16 «Regiones marinas» del Anexo II de Ley 14/2010, de 5 de julio, sobre las Infraestructuras y los Servicios de Información Geográfica en España (LISIGE) y ayudar a los órganos y organismos de estas a conseguir su cumplimiento.
 - o GTT-LC - Grupo Técnico de Trabajo Línea de Costa: El objetivo del GTT-LC es la discusión de todos los aspectos relacionados con la descripción y el establecimiento de una Línea de Costa (LC) que sirva de base para los intereses de las distintas administraciones públicas en el ámbito de sus responsabilidades.
- GT D9 - Grupo de trabajo del descriptor 9 con el principal objetivo de garantizar la correcta coordinación y cooperación administrativa entre departamentos ministeriales a la hora de abordar aspectos relacionados con los contaminantes en los productos de la pesca.
- GT Datos Marinos que permita materializar la creación de un Banco de datos marinos-Proyectos I+D+i.
- GT OEM - Grupo Técnico de trabajo de Ordenación el Espacio Marítimo para la coordinación de los trabajos técnicos de puesta en marcha y aplicación de las obligaciones establecidas en el RD 363/2017, por lo cual se estableció el Grupo de trabajo de ordenación del espacio marítimo (GT-OEM).

ANEXO 2-1/3

ANEXO 2
OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE LA ESTRATEGIA DE ADAPTACIÓN DE LA COSTA ESPAÑOLA
AL CAMBIO CLIMÁTICO

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE LA ESTRATEGIA DE ADAPTACIÓN DE LA COSTA ESPAÑOLA AL CAMBIO CLIMÁTICO

Los objetivos específicos se estructuran en 6 grandes bloques:

1. Diagnóstico
2. Participación
3. Capacitación y Concienciación
4. Medidas de Adaptación y Coordinación
5. Seguimiento y Evaluación
6. Investigación

A continuación, se especifican los objetivos correspondientes a cada uno de los bloques identificados.

1. Diagnóstico¹

- D1. Establecer una metodología, común y consensuada por expertos, de la definición, configuración y representación de la costa; del análisis y evaluación de, los impactos y de la vulnerabilidad frente al cambio climático y los eventos extremos² en la costa española, para identificar los riesgos y consecuencias negativas asociadas.
- D2. Elaborar diagnósticos periódicos de la vulnerabilidad y los riesgos en las costas españolas frente al cambio climático aplicando la metodología anterior de una manera coordinada, homogénea e integrada que permitan reducir las incertidumbres.
- D3. Identificar, caracterizar y describir las zonas más vulnerables de la costa española distinguiendo las distintas unidades de gestión (playas y dunas, acantilados, aguas y ambientes de transición, masas de agua costeras, etc.) que forman parte de los sistemas naturales y los sistemas y sectores socioeconómicos principales.

¹ Independientemente de que el resto de objetivos que se enumeran a continuación, puedan y deban abordarse con la información sobre el diagnóstico existente hasta el momento, es necesario reconocer que a día de hoy no existe una metodología establecida y definida para una evaluación integral de alta resolución para toda la costa española. Esta evaluación, contribuiría a reducir incertidumbres y priorizar de forma racional y equilibrada las necesidades de adaptación en todo el territorio nacional. Más aún, los diagnósticos para la evaluación de los efectos del cambio climático son altamente dependientes de la calidad de las bases de datos de peligrosidad, exposición y vulnerabilidad, así como de sus proyecciones. Asimismo, los diferentes modelos de impacto y las tecnologías de adaptación van evolucionando a medida que progresa el conocimiento científico-técnico por lo que parece razonable que en el marco de incertidumbre que envuelve la toma de decisiones para hacer frente al cambio climático, los diagnósticos sigan un esquema de revisión acorde con el progreso del conocimiento tal y como hace el IPCC.

² Eventos extremos debidos a variabilidad climática o cambio climático.

ANEXO 2-2/3

- D4. Sentar las bases metodológicas para la ayuda a la planificación y toma de decisiones en un marco de incertidumbre.

2. Participación

- P1. Promover la movilización y la participación de los actores, con competencia e intereses estratégicos en la costa, en las diferentes fases del ciclo de la adaptación.
- P2. Incorporar nuevos mecanismos de participación o explotar los existentes para facilitar la participación de los actores más relevantes en las zonas costeras.

3. Capacitación y concienciación

- C1. Contribuir a que los diferentes actores implicados en la costa tomen conciencia de las implicaciones a medio y largo plazo de los efectos del cambio climático en la costa.
- C2. Contribuir a que los diferentes sectores públicos y privados con competencia e intereses estratégicos en la costa, cuenten con el conocimiento, herramientas, formación y capacidades necesarias para gestionar los riesgos derivados del cambio climático de manera informada.

4. Medidas de adaptación y coordinación

- A1. Contribuir a incrementar la resiliencia de los sistemas naturales, principalmente de los ecosistemas costeros y marino, con especial atención a especies endémicas, amenazadas y protegidas, ante los efectos del cambio climático tomando las medidas necesarias para permitir su adaptación.
- A2. Promover medidas de adaptación en los sistemas socioeconómicos ubicados en la costa que contribuyan a favorecer su resiliencia frente a los eventos extremos y el cambio climático.
- A3. Promover medidas de adaptación de cualquier tipología que consideren actuaciones sobre la peligrosidad, exposición y vulnerabilidad para reducir el riesgo y sus consecuencias, priorizando, cuando sea posible, aquellas basadas en sistemas naturales, también conocidas como infraestructuras verdes, frente a las artificiales.
- A4. Identificar, planificar, proyectar e implementar aquellas opciones de adaptación propias del dominio público marítimo terrestre con criterios de eficiencia y sostenibilidad y de su posible integración con medidas a tomar por otras administraciones.
- A5. Proponer metodologías para la evaluación de los costes y beneficios, tangibles e intangibles, de la adaptación que permitan comparar y priorizar de manera homogénea las inversiones necesarias.
- A6. Garantizar que las actuaciones planificadas en la costa cuenten con la información y la metodología necesaria para que su diseño, construcción/implementación y operación/explotación sean acordes con los objetivos temporales de reducción de riesgo establecidos.
- A7. Promover marcos regulatorios y normativos que contribuyen a incrementar la capacidad adaptativa de los sectores con intereses en la costa y contribuir al cumplimiento de los objetivos de las Directivas y Recomendaciones con implicación en la sostenibilidad de las zonas costeras.

ANEXO 2-3/3

- A8. Promover la integración de la adaptación al cambio climático en todos los planes y programas de los sectores y administraciones más directamente implicados en las zonas costeras.
- A9. Promover la solidaridad interterritorial para apoyar las necesarias adaptaciones en las costas españolas.
- A10. Fomentar la gestión integrada entre todas las administraciones involucradas, garantizando, entre otras cosas, que se controle la urbanización adicional y la explotación de zonas no urbanas y que al mismo tiempo se respeten las características naturales del entorno costero.
- A11. Promover medidas para fomentar iniciativas a nivel local de gestión integrada de las zonas costeras y de sus recursos, en las que participen los ciudadanos y usuarios de las zonas costeras. (COM (2000) 547 final)³.
- A12. Integrar la Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la Costa Española en el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático.
- A13. Posicionar de forma óptima al país en una línea coherente con las prioridades europeas que se están marcando en la Estrategia Europea de Adaptación y en el Marco Financiero Plurianual 2014- 2020, para abordar la financiación de las actuaciones proyectadas con los correspondientes instrumentos europeos.

5. Seguimiento y evaluación

- S1. Incorporar un sistema de seguimiento y evaluación de los impactos del cambio climático en la costa española acoplado al sistema de indicadores del PNACC.
- S2. Elaborar un conjunto de indicadores específico para el seguimiento de las medidas de adaptación implementadas.
- S3. En el caso de que se produjeran problemas derivados de una adaptación incorrecta, introducir establecer planes de actuación para hacer frente a los mismos.
- S4. Evitar actuaciones en la costa que reduzcan o anulen la eficiencia de medidas de adaptación implementadas o que no respeten los principios de resiliencia y sostenibilidad de la costa, necesarios para afrontar los efectos del cambio climático.

6. Investigación

- I1. Promover y favorecer iniciativas que fomenten la investigación en materia de cambio climático, especialmente en aquellas líneas que contribuyan a incrementar nuestro conocimiento sobre los principales factores climáticos que afectan a la costa y sobre la evaluación de impactos en los sistemas costeros naturales y socioeconómicos, tanto observados como proyectados. También de aquellas conducentes a la optimización, implantación y seguimiento de medidas de adaptación sostenibles desde un punto de vista ambiental y económico o al desarrollo de nuevas soluciones.

³ COM (2000) 547 final – Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, del 27 de septiembre de 2000, sobre la Gestión Integrada de las Zonas Costeras: Una Estrategia para Europa.