



INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL PROGRAMA 456D “ACTUACIÓN EN LA COSTA, EJERCICIO 2019, APROBADO POR EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EN SU SESIÓN DE 31 DE MARZO DE 2022

La Fiscalización del Programa 456D “Actuación en la costa”, ejercicio 2019, fue incluida inicialmente en el Programa Anual de Fiscalizaciones de 2020.

La fiscalización ha tenido por objeto las actuaciones desarrolladas por la Administración General del Estado 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 han sido objeto de análisis los planes aprobados para la protección del litoral y del medio marino, las actuaciones realizadas sobre el medio terrestre y marino para la protección de la costa y el mar, los procedimientos y sistemas informáticos utilizados en los procedimientos para la protección de la costa y el mar, en la elaboración de las estadísticas y en el control, seguimiento y gestión del dominio público marítimo-terrestre, incluyendo la gestión económica y las aplicaciones informáticas utilizadas a tal fin.

Adicionalmente, se han abordado las cuestiones relacionadas con igualdad efectiva de mujeres y hombres, como de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en todo aquello que pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

Conclusiones

De las **conclusiones** expuestas en el Informe de fiscalización cabe destacar:

En relación con el programa presupuestario:

El programa presupuestario 456D “Actuación en la costa” carecía en el periodo fiscalizado 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 finalista. Además, la dotación presupuestaria para el programa 456D se ha venido reduciendo en los últimos ejercicios. A este respecto, la ejecución de los créditos del programa, que en 2019 se encontraban prorrogados, quedó condicionada de manera excesiva 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 supeditó a autorización de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos la facultad de aprobar gastos de todos los programas presupuestarios, incluido el 456D, una vez alcanzado un 50 % de grado de ejecución.

Las previsiones de los Reales Decretos 735/1993, de 14 de mayo, y 876/2014, que contemplaban que los ingresos procedentes de tasas y cánones, así como sanciones generaran crédito en el capítulo presupuestario destinado a inversiones en la costa, carecen de virtualidad y, de hecho, no hay evidencia de que se hayan aplicado, ya que ni la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria ni ninguna otra disposición con rango de ley recoge la posibilidad de que este tipo de ingresos generen crédito.



Respecto a la protección del litoral:

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, de los estudios existentes se deduce 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.

Se ha advertido cierto grado de fragmentación en la gestión en la protección de 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.

La Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la Costa Española 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. Dicha Estrategia presenta múltiples deficiencias, ya que carecía de un ámbito temporal de actualización y de un marco de seguimiento al no definirse en su origen las magnitudes e indicadores iniciales, lo que impide adaptarla al grado de avance en el cumplimiento de sus fines. Tampoco existía 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, su naturaleza jurídica limita su efectividad, ya que una Resolución de una Dirección General carece de fuerza vinculante suficiente.

La mayor parte de las inversiones en el litoral procedieron de actuaciones de emergencia. De hecho, el desarrollo de la Estrategia, en el que se concretasen las actuaciones por sectores del litoral estaba incompleto. Adicionalmente, 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.

Por otra parte, se han identificado ciertas deficiencias en una subvención nominativa concedida a la comunidad autónoma de Canarias en 2017, ya que no se definió adecuadamente ni el objeto de la subvención ni el régimen de justificación. Además, de las actuaciones previstas, solo una se había iniciado.

En relación con la gestión del dominio público marítimo-terrestre

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 insuficiencia de recursos para ejercer la vigilancia del dominio público marítimo-terrestre y para tramitar y ejecutar eficazmente los procedimientos administrativos en defensa del mismo. En ese sentido, no se emiten todos los informes preceptivos sobre los instrumentos de planeamiento ni sobre las inscripciones en el registro de la propiedad de parcelas que puedan afectar al dominio público marítimo-terrestre. A su vez, persiste un número significativo de parcelas en situaciones conflictivas desde el punto de vista jurídico, 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.



Las labores de vigilancia y la tramitación de los procedimientos, ya sea de restauración jurídica o materiales, o los sancionadores que se deriven de las anteriores, adolecen de ciertas debilidades, ya que no existe capacidad de gestión suficiente para impulsar y completar las actuaciones necesarias.

Se ha advertido que la tramitación de los procedimientos de otorgamiento de títulos de utilización del dominio público marítimo-terrestre sufre dilaciones significativas en algunas demarcaciones y servicios provinciales.

En relación con la gestión de tasas y cánones relacionados con el dominio público marítimo-terrestre, se ha identificado cierta fragmentación en la gestión de los ingresos de naturaleza tributaria (tasas y cánones), ya que intervienen las Subsecretarías de los Ministerios, el Departamento de Recaudación de la Agencia Tributaria y los órganos correspondientes, en este caso de la Dirección General de la Costa y el Mar. En ese sentido, en el ámbito del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y, en particular, en el marco de las actuaciones del Programa 456D, se siguen liquidando dos tasas (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, que tienen escasa o nula significación económica y suponen una carga de gestión y un coste para los propios contratista de obras, que no justifica su pervivencia.

Además, el procedimiento se sustenta en una Orden de 1998 que admite margen de actualización para agilizar los procedimientos y ofrecer una información contable más precisa y actualizada. A este respecto, se han identificado debilidades significativas en los procedimientos de gestión de los ingresos, que se agudizan por las deficiencias en la llevanza de la gestión de los procedimientos, por cuestiones relacionadas con deficiencias de la herramienta informática que utiliza la Dirección General y la carencia de efectivos con un perfil funcional familiarizado con la gestión de expedientes económicos, tanto en los servicios territoriales como en los centrales.

En relación con esta cuestión, la implantación de 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 ha resultado fallida, ya que 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. Tampoco se ha logrado implantar una cultura de la “gestión integral” en el seno de la Dirección General de la Costa y el Mar. Por último, su diseño, rendimiento y limitados recursos invertidos ha dado lugar a 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.

En el informe se pone de manifiesto que la Dirección General de la Costa y el Mar ha efectuado una utilización extremadamente intensa de los encargos a medios propios para labores de apoyo administrativo en los últimos años. 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 ya que 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 y agravamiento 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 ha identificado que encargos, lejos de tener un carácter concreto y específico, se suceden en el tiempo



con carácter prácticamente permanente, con un amplio haz de tareas atribuidas, que ha desembocado en la participación, por parte del personal del medio propio, en el ejercicio de funciones en materias reservadas a funcionarios público, como el 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 y supervisión de la actividad de los servicios periféricos. 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 que, además, se ven descapitalizadas. Además, se han dictado judiciales por cesión ilegal de trabajadores del medio propio a la Dirección General de la Costa y el Mar. Por otra parte, no se ha evidenciado que el encargo a medio propio tenga un coste unitario menor que el de los empleados públicos.

La utilización recurrente de los encargos a medios propios para aportar fuerza de trabajo viene ocasionada por la carencia de recursos humanos, particularmente intensa en ciertas áreas, que se agrava por la extrema rigidez de las estructuras administrativas de personal de la Administración General del Estado y la inexistencia de una adecuada planificación de recursos humanos, ya que no existen mecanismos de medición de cargas de trabajo, lo que agudiza el hecho de que la dotación de efectivos no está dimensionada para atender las funciones de determinadas unidades de servicios centrales y periféricos. En ese sentido, la estructura de personal de la Dirección General de la Costa y el Mar es esencialmente idéntica a la que se configuró en la primera Relación de Puestos de Trabajo, aprobada en 1990.

En relación con las actuaciones sobre el medio marino

En lo que respecta al medio marino, su planificación y ordenación, de acuerdo con la Ley 41/2010, se instrumenta a través de las Estrategias Marinas. Las referidas Estrategias, entre otros aspectos, inciden en el medio a través de los “informes de compatibilidad” cuya emisión es preceptiva ante cualquier actividad a realizar en el mar. En relación con esta cuestión, se ha verificado que 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 y 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 otra parte, los recursos destinados a la protección del medio marino son escasos (un 6% de las inversiones del programa presupuestario). A su vez, 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 admite margen de mejora.

En relación con el cumplimiento de las disposiciones en materia de igualdad efectiva de hombres y mujeres y transparencia

En el desarrollo de este procedimiento fiscalizador no se han puesto de manifiesto incumplimientos de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. En lo que respecta a transparencia, 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.



Recomendaciones

Recomendaciones

Finaliza el informe de fiscalización con distintas recomendaciones dirigidas al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y a la Dirección General de la Costa y el Mar orientadas a proponer mejoras en la gestión, entre las que cabe destacar, “completar el desarrollo de los instrumentos de planificación en el ámbito de la protección del litoral”, “elaborar un plan de acción que comprenda abordar 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” y “mejorar el diseño y funcionalidad de las herramientas tecnológicas utilizadas en el ámbito de la Dirección General de la Costa y el Mar”.