

LA ORDENACIÓN DEL LITORAL: RÉGIMEN JURÍDICO

Tesis doctoral

Tesis dirigida por las Dras:

Dña. María Zambonino Pulito

Dña. María Isabel Rivas Castillo

Doctoranda: Yolanda Torres Barquilla

Programa de Doctorado de Ciencias Sociales y Jurídicas

ÍNDICE

ABREVIATURAS **8**

INTRODUCCIÓN **11**

CAPÍTULO I. LA DELIMITACIÓN DEL LITORAL EN LA LEGISLACIÓN DE COSTAS **20**

I. INTRODUCCIÓN. LAS DIFICULTADES PARA DELIMITAR EL LITORAL 20

II. LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO 26

1. La ribera del mar 29

1.1. La zona marítimo-terrestre 29

1.2. Las playas 34

2. El dominio público marítimo-terrestre por determinación legal 39

3. El dominio público marítimo 40

III. LAS ZONAS COLINDANTES CON EL DOMINIO PÚBLICO 43

1. La servidumbre de protección 44

2. La servidumbre de tránsito 56

3. La servidumbre de acceso al mar 57

IV. LA ZONA DE INFLUENCIA Y SU EXTENSIÓN. LA DENOMINADA ÁREA DE INFLUENCIA Y EL PAPEL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN SU DELIMITACIÓN 59

V. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DEL DESLINDE COMO INSTRUMENTO DE DELIMITACIÓN DE LOS ESPACIOS DEL LITORAL 61

1. El refuerzo de la publicidad de los deslindes tras la aprobación de la Ley de Protección y Uso Sostenible del Litoral. La protección del Registro de Propiedad 63

2. La obligación de revisar los deslindes ya ejecutados. Consecuencias jurídicas de las modificaciones en el dominio público marítimo-terrestre 68

2.1. Efectos de la revisión del deslinde cuando conlleva una reducción del dominio público marítimo-terrestre 69

2.2. Efectos de la revisión cuando se produce una ampliación del dominio público marítimo-terrestre 72

2.3. Efectos de la rectificación 74

VI. CONCLUSIONES 74

CAPÍTULO II. EL RÉGIMEN COMPETENCIAL EN EL LITORAL 79

I. INTRODUCCIÓN: LA PROBLEMÁTICA RELATIVA A LAS COMPETENCIAS QUE SE PROYECTAN EN EL LITORAL..... 80

II. EL ESTADO COMO GARANTE PRINCIPAL DE LA PROTECCIÓN DEL ESPACIO LITORAL 82

1. El valor de la titularidad estatal sobre el dominio público marítimo-terrestre 83

2. El deber de protección del Estado en los terrenos colindantes al dominio público marítimo-terrestre 88

2.1. La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales..... 89

2.2. El medio ambiente como título de intervención estatal 92

III. EL PAPEL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y SU PROTAGONISMO EN LA ORDENACIÓN DEL LITORAL 95

1. La incidencia del criterio territorial en la asunción de competencias sobre el espacio litoral terrestre y marítimo 95

2. Los distintos tipos de competencias y el excesivo grado de desarrollo competencial en los Estatutos de Autonomía..... 102

3. La incidencia de la ordenación del territorio en el espacio litoral... 108

4. La singularidad de la ordenación del litoral como competencia exclusiva asumida por las Comunidades Autónomas..... 113

4.1. El término exclusividad en la ordenación del litoral..... 114

4.2. El criterio territorial en la configuración histórica de la ordenación del litoral 116

4.3. Contenido de las competencias de las Comunidades Autónomas sobre la ordenación del litoral..... 120

4.3.1. Planificación del espacio litoral y de las playas..... 121

4.3.2. Gestión de títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre..... 123

4.3.3. Regulación y gestión del régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre 127

4.3.4. Ejecución de obras y actuaciones cuando no sean de interés general y la participación en la planificación y programación de las que sí obtengan tal catalogación. 128

5. Competencias que las Comunidades Autónomas ejercen sobre el litoral y afectan a la ordenación de estos espacios 130
5.1. El urbanismo y el establecimiento de medidas de naturaleza urbanística sobre el litoral 131
5.2. Las competencias que sobre medio ambiente ejercen las Comunidades Autónomas y que se desarrollan en el litoral 133
5.3. Las competencias autonómicas sobre las aguas 138
5.4. La competencia de las Comunidades Autónomas sobre el turismo 141
5.5. La repercusión de las infraestructuras en la ordenación del litoral 144
5.6. La incidencia del sector pesquero en la ordenación del litoral 148
IV. EL PAPEL DE LOS MUNICIPIOS EN LA GESTIÓN DEL ESPACIO LITORAL 149
1. Las competencias de los municipios en el litoral 149
2. El control a la actuación de los municipios en el litoral 156
2.1. Régimen general de impugnación de los actos y acuerdos que adopten las entidades locales 156
2.1.1. Impugnación de los actos y acuerdos de las entidades locales por infracción del ordenamiento jurídico 157
2.1.2. Impugnación de los actos y acuerdos de las entidades locales por menoscabo de las competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas 158
2.2. Régimen de impugnación de los actos y acuerdos aprobados por las entidades locales previsto en la LC 159
2.2.1. Régimen de impugnación de actos y acuerdos que infrinjan la normativa de costas 159
2.2.2. La suspensión de actos y acuerdos de las entidades locales. La denomina cláusula antialgarrobico 160
V. LA ARTICULACIÓN DE COMPETENCIAS EN EL LITORAL 164
1. Las técnicas de integración de competencias en el espacio litoral .. 165
1.1. Técnicas orgánicas 170
1.2. Técnicas funcionales 173
1.2.1. Procedimientos conjuntos: la técnica de la planificación conjunta 173
1.2.2. Notificaciones mutuas 177

1.2.3. Autorización o aprobación por la entidad superior: la técnica del informe 177

2. La regla de la competencia prevalente y el principio de la ponderación de intereses para el espacio litoral 183

3. Las posibles soluciones a la compleja articulación de competencias en el litoral 190

VI. CONCLUSIONES 198

CAPÍTULO III. LA ORDENACIÓN DEL LITORAL EN LA LEY DE COSTAS 203

I. INTRODUCCIÓN. LA FUNCIÓN DE ORDENACIÓN BÁSICA DEL LITORAL QUE REALIZA LA LC 203

II. EL RÉGIMEN DE UTILIZACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE 206

1. La utilización del dominio público marítimo-terrestre 208

2. El particular régimen de protección y utilización de las playas: sus novedades tras la LPUSL 213

2.1. Régimen de uso de los tramos naturales de las playas 217

2.2. Régimen de uso de los tramos urbanos de las playas 219

2.3. Valoración general del nuevo régimen de protección y utilización de las playas 223

III. LAS LIMITACIONES A LOS TERRENOS COLINDANTES AL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE. LAS TRADICIONALES SERVIDUMBRES 225

1. La servidumbre de acceso al mar 227

2. La servidumbre de tránsito 228

3. La servidumbre de protección 230

3.1. Usos permitidos y prohibidos en los primeros seis metros coincidentes con la servidumbre de tránsito 230

3.2. Usos permitidos y prohibidos en los primeros veinte metros 231

3.3. Usos permitidos y prohibidos en toda la servidumbre de protección 232

3.4. Usos autorizables 236

4. La zona de influencia 239

5. Ámbito de aplicación de las limitaciones contenidas en el Título II de la LC 240

IV. EL RÉGIMEN TRANSITORIO DE LAS OBRAS E INSTALACIONES CONSTRUIDAS EN TERRENOS DE DOMINIO PÚBLICO Y EN ZONA DE SERVIDUMBRE CON ANTERIORIDAD A LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY DE COSTAS DE 1988 243

1. Construcciones e instalaciones enclavadas en el dominio público marítimo-terrestre 246
2. Construcciones e instalaciones en la zona de servidumbre de tránsito 250
3. Construcciones e instalaciones en la servidumbre de protección ... 252
4. Requisitos comunes de las obras de reparación, mejora, consolidación y modernización. Nuevo apartado tercero de la Disposición Transitoria cuarta 253

V. CONCLUSIONES 256

CAPÍTULO IV. LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL LITORAL Y TÉCNICAS URBANÍSTICAS COMPLEMENTARIAS 259

I. INTRODUCCIÓN 259

II. LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL LITORAL 260

1. Justificación y alcance de los planes de ordenación del litoral 260
2. Instrumentos de ordenación del litoral utilizados por las distintas Comunidades Autónomas 263

2.1. Las particularidades de los planes de ordenación del litoral aprobados por las Comunidades Autónomas 265

2.1.1. Rango normativo de los instrumentos de ordenación del litoral 265

2.1.2. La naturaleza de los planes de ordenación del litoral 267

2.1.3. El ámbito de aplicación de los planes de ordenación del litoral 270

2.1.4. La vinculación de los planes de ordenación del litoral 276

2.1.5. El contenido de los planes de ordenación del litoral . 280

2.1.6. Estructura de los planes de ordenación del litoral 296

2.2. La solución adoptada por las Comunidades Autónomas que no tienen planes de ordenación del litoral vigentes 299

2.2.1. Andalucía 299

2.2.2. Canarias 309

2.2.3. Islas Baleares 313

2.2.4. Región de Murcia 317
III. TÉCNICAS URBANÍSTICAS COMPLEMENTARIAS A LA ORDENACIÓN DEL LITORAL 320
1. La clasificación urbanística de los terrenos afectados por la Ley de Costas 321
1.1. Regla general: el dominio público marítimo-terrestre y los terrenos colindantes sometidos a servidumbres son clasificados como suelo no urbanizable 321
1.2. La posibilidad de transformación urbanística del dominio público marítimo-terrestre y de los terrenos sujetos a limitaciones de la Ley de Costas 324
2. El planeamiento en las playas 327
IV. CONCLUSIONES 333
CAPÍTULO V. LA INCIDENCIA DE LA NORMATIVA SECTORIAL EN LA ORDENACIÓN DEL LITORAL 338
I. INTRODUCCIÓN: LA NECESIDAD DE PREVISIÓN DE MECANISMOS PARA LA INTEGRACIÓN DE POLÍTICAS SECTORIALES QUE TIENEN LUGAR EN EL LITORAL 338
II. NORMATIVA AMBIENTAL 339
1. La planificación ambiental y su relación con la ordenación del litoral 340
2. La planificación hidrológica y su función coordinadora en el litoral 350
2.1. Los planes hidrológicos y los programas de medidas como instrumentos de coordinación para la gestión integrada del litoral 351
2.2. Técnicas orgánicas en el Texto Refundido de la Ley de Aguas 359
3. La evaluación ambiental como técnica preventiva de integración de intereses y políticas 362
III. NORMATIVA DE PLANIFICACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS 372
1. Los planes de ordenación de los recursos turísticos 374
2. Las técnicas orgánicas existentes en la legislación turística 388
IV. NORMATIVA DE INFRAESTRUCTURAS 390
1. Los mecanismos de integración en la normativa viaria 394
2. Los mecanismos de integración en la normativa portuaria 399

3. Los mecanismos de integración en la normativa ferroviaria 407
V. NORMATIVA DEL SECTOR PESQUERO 412
1. La acuicultura 413
2. El marisqueo 417
3. La pesca marítima 419
VI. CONCLUSIONES 420
CONCLUSIONES 424
BIBLIOGRAFÍA 437

ABREVIATURAS

AA.VV.	Autores varios
AN	Audiencia Nacional
BOJA	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía
CE	Constitución Española de 1978
Cfr.	Compárese
CNNUUDM	Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982
Coord.	Coordinador
Coords.	Coordinadores
Dir.	Director
Dirs.	Directores
DRAE	Diccionario de la Real Academia Española
Eds.	Editores
FJ	Fundamento Jurídico
FFJJ	Fundamentos Jurídicos
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
km	Kilómetro
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local
LC	Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas
LCa	Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras
LCCOP	Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas
LCCTE	Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética
LCM	Ley 23/1984, de cultivos marinos
LDAIPPAJMM	Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente
LEA	Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental
LEC	Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil
LISTA	Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía
LJCA	Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa
LOTC	Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional

LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LPAP	Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas
LPNB	Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad
LPOL	Ley 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral
LPUSL	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
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
LSF	Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario
Núm.	Número
Núms.	Números
OMT	Organización Mundial del Turismo
p.	Página
PORN	Plan de Ordenación de los Recursos Naturales
pp.	Páginas
PRUG	Plan Rector de Uso y Gestión
RC	Recurso de casación
Rec.	Recurso
RGC	Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas
SSTC	Sentencias del Tribunal Constitucional
SSTS	Sentencias del Tribunal Supremo
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
TC	Tribunal Constitucional
TRLA	Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas
TRLPEMM	Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante
TRLSRU	Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto

	refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
Vid.	Véase

INTRODUCCIÓN

El litoral es un enclave de difícil gobierno. Este espacio singular ha tenido una importancia socioeconómica fundamental para las distintas sociedades como consecuencia de su posición estratégica, bien de cara al ejercicio de la actividad marítima, bien por servir de emplazamiento privilegiado para el asentamiento -temporal y permanente- de población, con el consiguiente desarrollo y demanda de actividades vinculadas a esta circunstancia.

Asimismo, es precisamente su ubicación particular lo que le confiere un valor ambiental excepcional. Se trata de una franja en donde convergen ecosistemas marinos y terrestres de extraordinaria importancia que demandan una regulación adecuada atendiendo a la fragilidad de la zona.

La Carta Europea del Litoral, ya en 1981, manifestó la importancia del espacio litoral al señalar que "*el litoral juega un papel muy importante en el mantenimiento de los equilibrios naturales que condicionan la vida humana*"[1]. Del mismo modo, la carta destaca la fragilidad de un espacio tan limitado, señalando que "*dado su carácter de zona de contacto entre el espacio terrestre y el espacio marítimo el litoral constituye, por definición, un bien escaso y frágil*".

Lo que resulta claro es que, desde múltiples perspectivas -económica, territorial, y/o ambiental- la trascendencia del litoral es, en la actualidad, incuestionable.

En primer lugar, el litoral es el espacio en el que se desarrollan actividades que son importantes para la economía de nuestro país. De esta forma, la Carta Europea del Litoral ha señalado que el litoral juega "*un papel estratégico en el desarrollo económico y en la reestructuración de la economía mundial*". Según el informe de Greenpeace "*Destrucción a toda costa*" de 2018, la costa significó el 11,2% del Producto Interior Bruto en 2016. Ante esta realidad, resulta manifiesta la presión a la que se ven sometidos los espacios litorales de cara a poder ofrecer unos servicios acordes a la envergadura económica que trasciende de su posición geográfica: extensión de los núcleos urbanos, construcción de nuevas urbanizaciones e infraestructuras -de transporte, recreativas, sanitarias, etc.-, y expansión de instalaciones de ocio, entre otras.

Tradicionalmente, este fenómeno conocido como "*litoralización*" se ha asociado al auge del turismo[2]. La Estrategia Española de Desarrollo Sostenible

---

[1] El texto del documento puede ser consultado en la recopilación de FUENTES BODELÓN, F. (1982): *Calidad de vida, medio ambiente y ordenación del territorio*, CEOTMA-CIFCA, Tomo I, Madrid, pp. 210 a 217.

[2] El concepto "*litoralización*" ha sido definido por BARRAGÁN MUÑOZ, J.M., y DE ANDRÉS GARCÍA, M. (2016): "Aspectos básicos para una gestión integrada de las áreas litorales de España: conceptos, terminología, contexto y criterios de delimitación", *Revista de Gestión Costera Integrada*, p. 2, como un "*proceso donde personas, actividades, grandes infraestructuras y equipamientos se concentran en una franja más o menos estrecha*".

destaca la fuerte concentración geográfica de nuestra actividad turística en las zonas costeras y la estacionalidad en el período estival como causas que obligan a un sobredimensionamiento de las infraestructuras y genera fuertes presiones en el territorio[3].

De este modo, podemos afirmar que el turismo, a pesar de no ser el único factor de impacto en el litoral, sí es uno de los más importantes, y uno de los que ha interferido en la gestión de esta zona. Según los datos de la Organización Mundial del Turismo, España ocupa el segundo puesto en cuanto a ingresos por turismo a escala mundial, con 68.000 millones de dólares en 2017, y el segundo en llegadas, con 81,8 millones de visitantes[4]. Además, en 2013 España recibió de media 7.702 turistas por km de costa (frente a los 6.495 de 2012, 6.331 de 2011 y 5.861 de 2010)[5].

La presión demográfica y la proliferación de actividades económicas se traduce en una excesiva urbanización del espacio litoral. La exposición de motivos de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (en lo sucesivo LC) ya avisaba de este fenómeno, al señalar que alrededor de un 40% de la costa española ya estaba urbanizada o tenía la calificación de urbanizable. En 2006, la franja de diez km de la costa -que representa un 6,7% de la superficie total de España- concentraba un 30% de las áreas artificiales de todo el país[6].

Como consecuencia de esta presión, el espacio litoral ha estado sometido a una fuerte sobreexplotación, que se manifiesta con mayor intensidad como corolario de la propia naturaleza de los terrenos sobre los que se asienta. Y es que no cabe duda de que el estado de nuestros litorales afecta, directa e indirectamente, al bienestar de la población. En la evaluación de los Ecosistemas del Milenio, realizado por Naciones Unidas, el sistema costero era uno de los que presentaba una situación más negativa. Según sus datos, el 62% de los servicios de los ecosistemas litorales evaluados se están degradando o están siendo usados de manera insostenible. Asimismo, viene a ofrecer cifras alarmantes advirtiendo que en los últimos cincuenta años se han eliminado, alterado o degradado más ecosistemas litorales que en cualquier otro período de la historia, *"sobre todo para responder a demandas vinculadas con la industria, la agricultura forzada y, sobre todo, el negocio inmobiliario"*[7].

Todos estos aspectos demuestran la situación en la que se encuentra el litoral: urbanización excesiva, deterioro ambiental y explotación económica. Para solventar estos problemas, resulta fundamental conciliar los imperativos de

[3] Estrategia española de desarrollo sostenible, Ministerio de la Presidencia, 2007, p. 19.
[4] Panorama OMT del Turismo Internacional, edición 2018, p. 8.
[5] Balance Público de Indicadores Ambientales de 2013, p.1.
[6] Informe Sostenibilidad en España de 2010, p. 417.
[7] Informe final Evaluación de los exosistemas del milenio de España: Ecosistemas y biodiversidad de España para el bienestar humano, *Fundación Biodiversidad, Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino*, 2011, p. 681.

protección y desarrollo y, para ello, es necesario acudir a la ordenación del litoral[8].

Pese a su necesidad, la ordenación del litoral es una cuestión compleja. Uno de los principales problemas que encontramos es la delimitación de este espacio puesto que no existe una respuesta unánime a qué se entiende por litoral y hasta dónde alcanza el mismo. La clave de este asunto, como veremos, se encuentra en la existencia de distinta normativa que define y delimita el espacio litoral según sus necesidades.

Desde una perspectiva jurídico-administrativa, podemos decir que la LC es la principal norma a la que acudir para delimitar el litoral. Junto a ella, los instrumentos de ordenación del litoral, aprobados por las Comunidades Autónomas, nos permiten conocer con más concreción los límites que alcanza este espacio.

Por otra parte, la ordenación del litoral está afectada por el entrecruzamiento competencial que se produce en esta área en donde convergen multitud de competencias y concurren diferentes Administraciones Públicas. Por esta razón, el litoral ha sido gestionado de manera dispersa y esto ha provocado problemas de coordinación.

En efecto, se puede afirmar que todas las Administraciones Públicas tienen competencias sobre el litoral. Por un lado, las Comunidades Autónomas adquieren un papel protagonista puesto que asumen competencias trascendentales sobre el litoral. Entre estas competencias destaca la ordenación del litoral que ha sido asumida como competencia exclusiva por todas las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía. Pese a ello, el alcance de esta materia ha estado tradicionalmente ligado a la ordenación del territorio lo que ha provocado restricciones en cuanto a su extensión.

El Estado, por su parte, ejerce un papel trascendental sobre la ordenación del litoral por ser el titular del dominio público marítimo-terrestre y por tener competencias sectoriales que condicionan esta competencia autonómica.

Finalmente, los municipios también actúan sobre las áreas litorales en virtud de sus competencias y, particularmente, de su competencia de urbanismo. Pese a ello, los entes locales no han tenido un protagonismo destacable por cuanto sus competencias siempre han sido controladas por otras Administraciones. Debemos señalar, sin embargo, que los entes locales son los que desarrollan las directrices establecidas en los planes de ordenación del litoral

[8] De hecho, uno de los objetivos fijados por la Carta Europea del litoral, es organizar el espacio litoral (objetivo 3). En concreto, la Carta Europea del Litoral señala que *"los objetivos de desarrollo y protección de las zonas litorales no pueden ser conciliados más que con un esfuerzo de organización del espacio"*.

de las Comunidades Autónomas y, precisamente por esta razón, su actuación resulta trascendental.

Como consecuencia del entramado competencial se hace muy necesario la existencia de técnicas de integración que permitan la articulación de competencias sobre el litoral. Aun así, la realidad es que los mecanismos que se encuentran en la normativa son insuficientes para solventar este problema y, por ello, se hace cada vez más necesaria la adopción de una gestión integrada.

Asimismo, la ordenación del litoral está condicionada por sectores de actividad, tales como el turismo, las obras públicas, la protección de los recursos naturales, el urbanismo y la pesca, que se ubican físicamente en las áreas litorales y cuya normativa afecta a la planificación de este espacio. Esta situación dificulta cualquier intento de ordenación integrada en el litoral y, precisamente por ello, es necesario que existan mecanismos o técnicas que faciliten la integración de todas estas políticas.

De igual modo, tenemos que indicar que la ordenación del litoral ha estado muy ligada a la legislación costera a pesar de que la LC no incluye ningún instrumento de planificación para este espacio, aunque sí incorpore condicionantes sobre la ordenación del litoral que limitan la competencia de los entes autonómicos. Con estas limitaciones, las Comunidades Autónomas han aprobado instrumentos de ordenación del litoral que tienen como objetivo la planificación sostenible de los usos de estas áreas.

Aun así, en la ordenación del litoral nos encontramos con un panorama desigual entre Comunidades Autónomas. En la actualidad, no todos los entes autonómicos han aprobado instrumentos con este propósito y, los que lo han hecho, no han seguido el mismo camino. Este hecho demuestra que la ordenación del litoral es un tema pendiente para muchas Comunidades Autónomas.

Además de todo lo expuesto, debemos señalar que uno de los aspectos más controvertidos de la ordenación del litoral es el debate de si esta función pública abarca o no el espacio marítimo. Como punto de partida podemos adelantar que la tesis de la que partimos es que la ordenación del litoral es una proyección de la ordenación del territorio -aunque con ciertos matices- y, por tanto, alcanza hasta donde llega la ordenación del territorio. Esta afirmación condiciona nuestro estudio puesto que nos centraremos en analizar el alcance de la ordenación del litoral desde la perspectiva terrestre y no marítima.

La anterior afirmación, sin embargo, contradice los postulados del movimiento de la Gestión Integrada de las Zonas Costeras. Esta filosofía, que se encuentra en la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2002, sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa (2002/413/CE), y en el Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo, adoptado en el marco del Convenio para la

protección del medio marino y de la región costera del Mediterráneo (Convenio de Barcelona), persigue la gestión integrada de las áreas del litoral "*tanto de los objetivos como de los distintos instrumentos necesarios para cumplirlos: integración de todos los ámbitos y sectores políticos y de todos los niveles de administración e integración de los componentes terrestres y marinos del territorio de referencia, desde un punto de vista tanto temporal como espacial*"[9].

Con todo lo expuesto podemos decir que la ordenación del litoral es una cuestión compleja pero necesaria y, por ello, se hace ineludible en estos momentos realizar una revisión del régimen jurídico vigente en el ordenamiento español en lo que respecta a este tema. En este sentido debemos destacar varios hitos fundamentales.

En primer lugar, el estudio tiene lugar en un momento en que cada vez es mayor el protagonismo de las Comunidades Autónomas. Los entes autonómicos han ejercido de manera más intensa en los últimos años su competencia de ordenación del litoral y han aprobado diversos instrumentos de planeamiento. Un ejemplo de ello es la aprobación de la primera ley autonómica en materia de ordenación del litoral, esta es, la Ley 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral (en lo sucesivo LPOL) cuyo objetivo es desarrollar la competencia exclusiva de la Administración de la Generalidad en materia de ordenación del litoral, mediante la articulación de un modelo de gestión integrada del espacio costero catalán, con la Administración del Estado y de la Comunidad Autónoma y un mayor protagonismo de los ayuntamientos.

Asimismo, las Comunidades Autónomas también tienen un papel fundamental respecto a las playas por cuanto la reforma de la legislación costera operada en 2013 establece que son esas Administraciones las encargadas de delimitar los tramos de playas naturales y urbanos. Como consecuencia de ello, algunas Comunidades Autónomas en los últimos años han aprobado catálogos de playas en los que no solo clasifican las playas, sino que configuran un régimen de usos para estos espacios en consonancia con lo establecido en la legislación costera.

En segundo lugar, debemos advertir que, actualmente, existe un concepto amplio e impreciso de la ordenación del litoral. Por un lado, físicamente se ha pretendido por parte de la doctrina -respaldada por el movimiento de la Gestión Integrada de las Zonas Costeras- la extensión de esta competencia autonómica a espacios marítimos que no pueden formar parte de la misma. Por otro lado, materialmente, porque algunas Comunidades Autónomas han utilizado la ordenación del litoral como título de cobertura que ampara la asunción de

[9] Anexo I de la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la Gestión Integrada de las Zonas Costeras: Una Estrategia para Europa (COM/2000/0547 final).

funciones que no son ordenación del litoral en sentido estricto, como puede ser la gestión del dominio público marítimo-terrestre.

Por otra parte, la lucha contra el cambio climático ha sido un objetivo prioritario para las Administraciones Públicas en los últimos años. La Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa expone que *"los expertos señalan que para el año 2050 se habrá producido un retroceso medio de 15.m en el conjunto de las playas españolas y valores de más del doble en algunas playas concretas"*. Y es que como señala la Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la Costa Española, los sistemas costeros son especialmente sensibles a los efectos de la subida del nivel del mar, así como a otros factores de cambio relacionados con el clima, tales como el aumento de la temperatura superficial del agua, la acidificación, los cambios en las tormentas o los cambios en el oleaje. Ante esta realidad, es necesario y urgente que las Administraciones hagan un esfuerzo para desarrollar medidas que hagan frente a los efectos del cambio climático[10].

Como consecuencia de esta necesidad de lucha contra el cambio climático, 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 LPUSL) incorpora a la LC medidas específicas para afrontar con garantías la lucha contra los efectos del cambio climático en el litoral[11]. En este sentido, introduce un régimen específico para los tramos del litoral que se encuentren en riesgo grave de regresión, se exige que a los proyectos para la ocupación del dominio público se acompañe una evaluación prospectiva sobre los posibles efectos del cambio climático, se incorpora como causa de extinción de las concesiones el supuesto de que las obras o instalaciones estén en riesgo cierto de ser alcanzadas por el mar y se impone al Ministerio competente en materia de medio ambiente la obligación de elaborar una estrategia para la adaptación de la costa a los efectos del cambio climático[12].

Asimismo, recientemente la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (en adelante LCCTE), ha introducido un artículo en relación a la consideración del cambio climático en la planificación y gestión del dominio público marítimo-terrestre.

---

[10] NAVARRO RODRÍGUEZ, P. y MONTES WORBOYS, F. (2012): "Protección del litoral y lucha contra el cambio climático en Andalucía a la luz del Proyecto de Ley de modificación de la Ley de Costas. Necesidad o conveniencia de articular mecanismos de colaboración realmente eficaces contra los efectos del cambio climático", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 84, pp. 140 y 157, indican que la adopción de medidas de todo tipo contra los efectos del cambio climático en el litoral es una imperiosa necesidad.

[11] Un estudio detallado de estas medidas puede encontrarse en ARROYO YANES, L.M. (2016): "La conformación de un marco normativo para hacer frente a los efectos adversos del cambio climático en el litoral", NÚÑEZ LOZANO, M.C., *Estudios jurídicos sobre el litoral*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 431-445.

[12] La Estrategia de Adaptación al Cambio Climático fue aprobada el 24 de julio de 2017 por la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar.

A todo ello se suma que, desde instancias internacionales y europeas, cada vez se demanda con más fuerza la necesidad de instaurar medidas para afrontar con eficacia la protección de los espacios costeros. De esta forma, y ante el incremento de amenaza sobre estas zonas, la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2002 sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras dispone que los Estados miembros deberían adoptar, para la gestión de sus zonas costeras, un planteamiento estratégico basado en: la protección del medio ambiente costero; el reconocimiento de la amenaza que representa para las zonas costeras el cambio climático y los peligros que conlleva el aumento del nivel del mar, y la violencia y frecuencia crecientes de los temporales; unas medidas de protección de las costas que sean adecuadas y ecológicamente responsables, incluida la protección de los núcleos de población costeros y su patrimonio cultural; unas posibilidades económicas y laborales sostenibles; un sistema social y cultural operativo en las comunidades locales; zonas adecuadas accesibles para el público, tanto con fines estéticos como recreativos; en el caso de las zonas costeras aisladas, el mantenimiento o el fomento de su cohesión; y una mejor coordinación de las actuaciones de todas las autoridades participantes, tanto en el mar como en tierra, en la gestión de la interacción mar-tierra[13].

Pese a los esfuerzos, los postulados que sostiene el movimiento de la Gestión Integrada de las Zonas Costeras no han tenido muchos efectos en el ordenamiento jurídico español en lo que respecta al área terrestre. En contraposición, nos encontramos que las normas que ordenan los espacios marítimos sí han configurado un sistema de planificación integrada. En este sentido, la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino, y el Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo, tienen en cuenta las interacciones entre tierra y mar, y la mejora de la cooperación transfronteriza, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 1982 (en adelante CNNUUDM) y las Directivas 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 (Directiva marco sobre la estrategia marina) y 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. Por estas razones, se afirma que la política marítima para la Unión Europea representa uno de los escasos ejemplos que existen, a nivel europeo, de una tentativa de enfoque común de varias políticas sectoriales, tomando como base una tipología territorial.

Ante todo lo expuesto, el estudio de nuestro trabajo se basa en analizar el régimen jurídico de la ordenación del litoral y, concretamente, en examinar tres

[13] 2002/413/CE.

cuestiones: qué es el litoral, quién tiene competencias en la ordenación del litoral y cómo se ordena -a través de qué instrumentos, leyes o planes-. Por este motivo la investigación se estructura en 3 bloques: el primero, referido a la delimitación del espacio litoral; el segundo, dedicado a la distribución competencial y a la coordinación entre Administraciones; y el tercero, concerniente a los diversos instrumentos que ordenan o condicionan la ordenación del litoral, distinguiendo para ello entre la LC, los instrumentos de ordenación del litoral aprobados por las Comunidades Autónomas y la normativa sectorial.

En primer lugar, la investigación parte de la delimitación geográfica del litoral tomando como punto de partida las disposiciones que, sobre zonificación, se encuentran en el artículo 132.2 de la Constitución Española de 1978 (en lo sucesivo CE) y, con mayor detalle, en la LC de 1988. De esta forma, en el capítulo 1 se pretende acotar geográficamente el objeto de estudio, y para ello se han analizado tres áreas litorales -bienes de dominio público, zona sometida a servidumbres y área de influencia- tomando como guía la LC y prestando especial atención a las novedades introducidas por la LPUSL que han producido cambios en la delimitación de estos espacios.

En segundo lugar, en el capítulo 2 se analiza la compleja distribución competencial que caracteriza la gestión del espacio litoral, sirviéndonos para ello de la distinción entre competencias estatales, autonómicas y locales. Además, nos detendremos en las técnicas de integración existentes en la legislación costera y, particularmente, haremos mención a las posibles soluciones a la articulación de competencias en el litoral. Adelantamos que no se trata de una tarea sencilla pero, sin embargo, es una de las cuestiones esenciales de nuestro estudio puesto que ya hemos adelantado que uno de los problemas del litoral es la dispersión competencial.

Una vez abordadas estas dos cuestiones, nuestra investigación se centrará en el análisis del régimen jurídico existente en España para la ordenación del litoral[14]. Con este propósito se han distinguido tres capítulos.

Por un lado, en el capítulo 3 analizaremos las limitaciones que impone la LC sobre la ordenación del litoral. Estas limitaciones se producen como consecuencia de la esencia planificadora que tiene la norma y condicionan las competencias de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, como veremos, los condicionantes instaurados por la LC no tiene el mismo grado de vinculación para todos los terrenos que forman parte del litoral. Así nos encontramos con que la Ley presenta, como veremos, dos tipos de limitaciones: una más intensa referida al dominio público marítimo-terrestre y que resulta de directa aplicación para las Comunidades Autónomas; y otra con un grado de intensidad menor que se impone a los terrenos colindantes, y que tiene el carácter de regulación mínima

[14] Asimismo, a lo largo de nuestro estudio se encontrarán referencias a la ordenación del litoral de países como Portugal.

y complementaria de la que dicten las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias.

El capítulo 4, por su parte, está reservado al estudio de los planes de ordenación del litoral y a las técnicas urbanísticas complementarias. Así, analizaremos como los entes autonómicos han desarrollado su competencia de ordenación del litoral y qué similitudes y diferencias existen entre las distintas Comunidades Autónomas.

Por último, el capítulo 5 está reservado al estudio de la normativa sectorial y de los mecanismos o técnicas que encontramos en la misma y que facilitan la integración de las políticas. Por motivos de extensión y debido a que son los sectores que más incidencia tienen en la ordenación del litoral, nos centramos en la normativa ambiental, de planificación de los recursos turísticos, de obras públicas y del sector pesquero.

Partiendo de esta sistemática pretendemos analizar el régimen de ordenación del litoral de España. Al fin y al cabo, la ordenación del litoral es un tema actual que a día de hoy tiene cuestiones discutibles y aspectos mejorables. Así, y como ha señalado la LPUSL en su preámbulo, "*el reto que hoy debe encarar nuestra legislación de costas es conseguir un equilibrio entre un alto nivel de protección y una actividad respetuosa con el medio. El desarrollo sostenible se alimenta de la relación recíproca entre la actividad económica y la calidad ambiental. Un litoral que se mantenga bien conservado contribuye al desarrollo económico y los beneficios de este redundan, a su vez, en la mejora medioambiental. No se trata de una disyuntiva que nos obligue a emprender una dirección y abandonar la otra, sino todo lo contrario, el camino es único. Para transitarlo con éxito, nuestro marco normativo debe ser revisado*".

Para llevar a cabo esta investigación hemos empleado la metodología propia del ámbito de la investigación jurídica, siguiendo un modelo de estudio clásico, que va de las normas más generales a las más específicas, y completando otras fuentes propias de la investigación jurídica, como es la doctrina y la jurisprudencia.

CAPÍTULO I. LA DELIMITACIÓN DEL LITORAL EN LA LEGISLACIÓN DE COSTAS

SUMARIO. I. INTRODUCCIÓN. LAS DIFICULTADES PARA DELIMITAR EL LITORAL- II. LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO- 1. La ribera del mar- 2. El dominio público marítimo-terrestre por determinación legal- 3. El dominio público marítimo- III. LAS ZONAS COLINDANTES CON EL DOMINIO PÚBLICO- 1. La servidumbre de protección- 2. La servidumbre de tránsito- 3. La servidumbre de acceso al mar- IV. LA ZONA DE INFLUENCIA Y SU EXTENSIÓN. LA DENOMINADA ÁREA DE INFLUENCIA Y EL PAPEL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN SU DELIMITACIÓN- V. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DEL DESLINDE COMO INSTRUMENTO DE DELIMITACIÓN DE LOS ESPACIOS LITORALES- 1. El refuerzo de la publicidad de los deslindes tras la aprobación de la Ley de Protección y Uso Sostenible del Litoral. La protección del Registro de la Propiedad- 2. La obligación de revisar los deslindes ya ejecutados a raíz de la Ley de Protección y Uso Sostenible del Litoral. Consecuencias jurídicas de las modificaciones en el dominio público marítimo-terrestre- 2.1. Efectos de la revisión del deslinde cuando conlleva una reducción del dominio público marítimo-terrestre- 2.2. Efectos de la revisión del deslinde cuando se produce una ampliación del dominio público marítimo-terrestre- 2.3. Efectos de la rectificación- VII. CONCLUSIONES

I. INTRODUCCIÓN. LAS DIFICULTADES PARA DELIMITAR EL LITORAL

El litoral ofrece suficientes argumentos para ser objeto de especial atención. En este sentido, la Carta Europea del Litoral, aprobada en la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas de la Comunidad Económica Europea en 1981, ha puesto de manifiesto el rol que juega este espacio en la vida humana tanto para el mantenimiento de los equilibrios naturales, como para el desarrollo económico. Así, dicha carta ha destacado la importancia de que los distintos países costeros persigan en sus políticas los objetivos en ella propuestos, entre los que destacan, la protección y el desarrollo de las particularidades de cada zona, y la organización y administración del espacio.

Estos tres objetivos evidencian una estrategia más ambiciosa para estas zonas, que viene dada por la peculiaridad de constituirse como espacios valiosos desde diferentes puntos de vista, ambiental, territorial y económico, que no es otra que gestionar las actuaciones que tienen presencia en la franja costera y encaminarlas hacia un doble objetivo: posibilitar el desarrollo económico de la

zona, pero preservando estas áreas contra las agresiones a las que se ven sometidas.

Pero qué es el litoral o hasta dónde se extiende el mismo no son cuestiones fáciles a las que dar respuesta. Desde un punto de vista léxico, el Diccionario de la Real Academia Española (DRAE) se ha limitado a dar varias acepciones relacionadas con la idea de que el litoral es una zona situada entre el territorio y el mar[15].

Por otro lado, desde el punto de vista de otras ciencias, la delimitación del litoral también ha entrañado una serie de dificultades. La doctrina ha demostrado que no existe una respuesta unánime y que se trata de un concepto ambiguo que carece de precisión técnica y universal[16]. Aun así, existe consenso en su consideración como un espacio de anchura variable, resultante de la interacción entre el mar y la tierra, constatándose, este hecho, como el único factor común conceptual[17].

Desde el punto de vista jurídico, el problema no ha sido distinto y no encontramos una definición clara de este concepto. Ni la Constitución Española (CE) ni la Ley de Costas (LC) concretan qué se entiende por litoral, limitándose en su articulado a definir el dominio público marítimo-terrestre. En el caso de la LC, incluso, la utilización del término *"litoral"* indistintamente con el de *"costa"* ha dificultado su distinción[18]. No obstante, conviene advertir que el "litoral", como ha hecho referencia parte de la doctrina, no es un concepto análogo ni al de "costas", ni al de *"dominio público marítimo-terrestre"*[19].

---

[15] El DRAE define el litoral como: 1. adj. Perteneciente o relativo a la orilla o costa del mar.
2. adj. Geogr. Dicho de un mar: Situado en el litoral de un territorio y muy abierto al océano.
3. m. Costa de un mar, país o territorio.
4. m. Arg. y Ur. Orilla o franja de tierra al lado de los ríos.

[16] BARRAGÁN MUÑOZ, J.M. (1994): *Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral*, oikos-tau, Barcelona, pp. 26 y 27, señala que se trata de un concepto borrosamente definido, puesto que dependiendo de las definiciones puede llegar a abarcar desde pocos metros, a varias decenas de kilómetros. En el mismo sentido MORENO CÁNOVES, A. (1990): *Régimen jurídico del litoral*, Tecnos, Madrid, pp. 132-135.

[17] En el mismo sentido véase GARCÍA DE MARINA ALLONZA, M. (1982): *Ordenación de los espacios litorales: criterios metodológicos normativos*, CEOTMA-MOPU, serie normativa 7º, p. 13; SUAREZ VIVERO, J.L. (1999): "Delimitación y definición del espacio litoral", *Actas de las jornadas sobre el litoral de Almería*, Instituto de estudios almerienses, p. 13; y BARRAGÁN MUÑOZ, J.M. (2004): *Las áreas litorales en España*, Ariel, Barcelona, p. 16.
Aun así, cabe advertir que los geógrafos complementan el espacio litoral con la atmósfera como tercer elemento de interacción, configurando un carácter tridimensional que alberga una compleja variedad de procesos de distinta naturaleza. Vid. BARRAGÁN MUÑOZ, J.M. (1994): *Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral*, *op.cit.*, p. 24.

[18] En el preámbulo de la LC de 1988, el legislador señala que la norma dedica su principal atención a la costa o litoral, pero sin definir que es uno u otro.

[19] Entre otros vid. MORENO CÁNOVES, A. (1990): *Régimen jurídico del litoral*, *op.cit.*, p. 135; CARBALLEIRA RIVERA, M.T. (Coord.) (2001): *Ordenación del litoral*, Escola Galega de Administración Pública, Santiago de Compostela, p. 12; MENÉNDEZ REXACH, A. (2010): "La gestión integrada del litoral", NÚÑEZ LOZANO, M.C. (Dir.), *Hacia una política marítima integrada*

Por lo que respecta al dominio público marítimo-terrestre, la delimitación de estos bienes está fuera de dudas. El artículo 132.2 de la CE señala 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*". La LC, por su parte, también ha definido los bienes que conforman el dominio público marítimo-terrestre en sus artículos 3, 4 y 5, y ha concretado cuál es su extensión.

En contraposición, el término "*costa*" es un concepto que, como el de "*litoral*", carece de precisión científica y goza de cierta ambigüedad jurídica[20]. No obstante, parte de la doctrina parece estar de acuerdo en que el término "*costa*" se ha reservado para hacer referencia al medio terrestre y el del "*litoral*" para comprender también al medio marino[21]. En este sentido, PEREZ GÁLVEZ ha manifestado que, desde el punto de vista jurídico, la expresión "*litoral*" es más amplia que la de "*costas*" e incluye no solo la zona marítimo-terrestre sino también otras zonas que hacen que el "*litoral*" adquiera un carácter supradematerial[22]. Así, por "*litoral*" habría que entender no solo lo que se conceptúa normalmente como raya costera sino también la meseta continental sumergida y las zonas de ribera emergida sobre las que inciden las actividades típicamente costeras[23].

A idéntico resultado se llega como consecuencia del estudio de nuestro derecho histórico, tal y como ha afirmado MENÉNDEZ REXACH. El autor ha señalado que el litoral comprendía "*una parte terrestre y otra marítima. La primera podía identificarse con las «playas» en el sentido de la Ley de 1866*". De esta forma precisa que "*los terrenos litorales eran los afectados por la acción del mar, es decir, las playas, en la acepción de la Ley de Aguas de 1866, que pasarían a denominarse zona marítimo terrestre desde 1880. Los términos «playa» y «costa» se podían diferenciar con el criterio de que la playa era una franja de tierra y la costa una línea o frontera, pero*

---

de la Unión Europea, Iustel, Madrid, pp. 135-136; PÉREZ GÁLVEZ, J.F. (2016): "La ordenación de los espacios terrestres", NÚÑEZ LOZANO, M.C. (Dir.), *Estudios Jurídicos sobre el Litoral*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 58.

[20] Vid. SUAREZ VIVERO, J.L. (1997): "Delimitación y definición del espacio litoral", *op.cit.,* p. 13; y SANZ LARRUGA, F.J. (2003): *Bases doctrinales y jurídicas para un modelo de gestión integrada y sostenible del litoral de Galicia*, Consellería de Medio Ambiente de la Xunta de Galicia, pp. 19 a 21.

[21] En este sentido SUAREZ VIVERO, J.L. (1997): *ibidem*; y ZAMORANO WISNES, J. (2013): *La ordenación del litoral. Una propuesta de gestión integrada*, La Ley, Madrid, p. 64. En este sentido, coincidimos con TORRES LÓPEZ, M.A. (2012): "Las estrategias marinas como principal instrumento de planificación en aplicación de la Ley 41/2010", ARANA GARCÍA, E., y SANZ LARRUGA, F.J. (Dir.), *La ordenación jurídica del medio marino en España: estudios sobre la Ley 41/2010, de Protección del Medio Marino*, Aranzadi, Navarra, pp. 386 y 387, en que el término costa es un término más concreto, definiéndose por los límites "*jurídico-administrativos*" de la legislación de costas, mientras que el término litoral abarca un espacio más amplio haciendo referencia "*al espacio geográfico en el que las formas y dimensiones están más ligadas a fenómenos naturales y humanos*".

[22] PÉREZ GÁLVEZ, J.F. (2016): "La ordenación de los espacios terrestres", *op.cit.,* pp. 58 y 66.

[23] CARBALLEIRA RIVERA, M.T. (Coord.) (2001): *Ordenación del litoral*, *op.cit*., p. 12.

también se podían considerar sinónimos (entendiendo que ambos se referían a la franja de tierra firme afectada por la acción del mar, pero nunca a éste), mientras que el «litoral» era más amplio al comprender también una zona marítima"[24].

De lo expuesto parece evidente que el término *"litoral"* es el más amplio de todos los conceptos utilizados y comprende una zona marítima y otra terrestre. Esta conclusión, sin embargo, no es concordante con la definición efectuada por la LPUSL puesto que esta norma conceptúa el litoral, en su preámbulo, como la franja de terreno en la que se encuentra el mar con la tierra. Con esta aclaración, parece que el legislador de costas quiere manifestar que el espacio litoral es un "*terreno*" que se encuentra entre una zona marítima y otra terrestre y, como "*terreno*", solo incluye la parte terrestre y no la marítima.

Pero, que la LPUSL no incluya dentro del litoral la parte marítima no significa que, para la legislación costera, ninguna zona marítima forme parte de estos espacios. En ocasiones, la LC y el Reglamento General de Costas (RGC), al referirse al litoral, hacen alusiones a zonas marítimas. Este es el caso de la Disposición Adicional 9º de la LC que hace referencia a las *"aguas interiores del litoral"*. En el mismo sentido, el artículo 93 del RGC al especificar el estudio básico de dinámica litoral incluye, como parte de su contenido, aspectos que tienen que ver con el mar, como es el caso del clima marítimo y las condiciones de la biosfera submarina.

Ante la inexistencia de un concepto común del litoral en la legislación costera, alguna Comunidad Autónoma ha realizado su propia definición. Es el caso del Decreto 72/1994, de 26 de mayo, del Gobierno balear que, en su artículo 2, entiende por litoral "*a efectos del presente Decreto*", "*todas aquellas zonas en que normalmente puedan darse fenómenos capaces de producir consecuencias perceptibles y significativas en la ribera del mar y demás áreas del dominio público marítimo-terrestre próximo a la línea de costa. En cualquier caso, el litoral contendrá la zona costera en la que se desarrollan actividades lúdicas o recreativas con los límites establecidos en la Ley y el Reglamento de Costas*". Asimismo, señala que *"el límite interior del litoral será el de la zona de influencia prevista en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y el exterior la línea base de las aguas interiores o los límites marítimos para las zonas de baño, fijados en el artículo 69 del vigente Reglamento para desarrollo y ejecución de la Ley de Costas"*. En esta norma, el *"litoral"* alberga tanto una zona terrestre como una zona marítima. La primera alcanza hasta la zona de influencia prevista en la LC y, la segunda, hasta la línea base de las aguas interiores o los límites marítimos para las zonas de baño.

En todo caso, parece indiscutible que el litoral es un espacio caracterizado por estar en contacto con zonas marítimas y terrestres. La cuestión relevante en este punto no estaría tanto en este concepto de litoral, sino en la extensión del

[24] MENÉNDEZ REXACH, A. (2010): "La gestión integrada del litoral", *op.cit.*, p. 136.

mismo, esto es, en la determinación de los límites externos e internos. Y es que, como hemos expuesto, las distintas normas que ordenan y protegen el litoral resuelven el problema de su delimitación de forma diferente. En este sentido, no es lo mismo la delimitación efectuada por la LC, en la que se atiende especialmente a los bienes integrantes del dominio público terrestre, que la efectuada por la normativa autonómica.

ZAMORANO WISNES considera conveniente, para cubrir la laguna legislativa existente, acudir al entendimiento del litoral como objeto de una función pública[25]. Para el autor, no interesa el litoral en abstracto, sino solo desde la perspectiva de su ordenación y de la determinación de sus usos. Estas afirmaciones, en nuestra opinión, resultan acertadas: lo importante no es definir el litoral, sino entender este espacio como destinatario de una función pública. Sin embargo, y matizando la tesis de ZAMORANO WISNES, debemos tener en cuenta que la ordenación del litoral no es la única función pública que se ejerce sobre el litoral y, por tanto, la definición de este espacio no puede limitarse a lo que dispongan las normas de ordenación del litoral. La protección de este espacio tiene, también, un importante peso para su delimitación.

Además, en el caso de que se entendiera, como señala ZAMORANO WISNES, que el litoral debe definirse desde la perspectiva de su ordenación, las Comunidades Autónomas asumirían el peso de la delimitación de este espacio y esta interpretación resulta imposible en nuestro marco constitucional. El Estado posee funciones públicas trascendentales relacionadas con áreas que son parte del litoral, como es el caso del dominio público marítimo-terrestre. La delimitación de este espacio sin considerar estas funciones públicas estatales supondría la obstaculización del ejercicio de potestades asignadas constitucionalmente al Estado en los artículos 132 y 149 de la CE. Asimismo, la determinación del litoral exclusivamente desde la ordenación del litoral pondría en peligro la configuración de este espacio como un sistema unitario objeto de protección. Y es que, si bien es cierto que el litoral presenta diferencias geomorfológicas en distintos tramos del mismo, necesita un tratamiento mínimo común que garantice a todos los ciudadanos el disfrute de los bienes que alberga, y un posicionamiento igualitario ante las restricciones que impone su naturaleza[26].

Pese a todo lo expuesto, y aunque no existe una única norma que fije los límites internos y externos del espacio litoral, lo cierto es que contamos en nuestro ordenamiento jurídico con normativa que delimita algunas áreas que se integran

[25] Vid. ZAMORANO WISNES, J. (2013): *La ordenación del litoral, op.cit.,* p. 65.

[26] En este sentido, PÉREZ GÁLVEZ, J.F. (2016): "La ordenación de los espacios terrestres", *op.cit.*, p. 67, advierte también la necesidad de objetivar el concepto a nivel estatal para huir de determinaciones parciales.

dentro de ese concepto amplio del litoral que hemos precisado y que integra una zona marítima y otra terrestre. Es el caso de la CE, la LC y su Reglamento.

La CE de 1978, con un marcado fin proteccionista, incorporó por primera vez en nuestra historia constitucionalista la institución de *"dominio público"*[27]. Su artículo 132.2 configura, como 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[28]. Estos espacios, sin embargo, no se delimitan en el texto constitucional sino en otras leyes sectoriales que concretan su extensión[29].

Junto a la norma suprema, la LC se configura como un texto fundamental a la hora de abordar la delimitación del litoral. Esta ley tiene por objeto la determinación, protección, utilización y policía del dominio público marítimo-terrestre y especialmente de la ribera del mar. En consecuencia, la LC se centra en delimitar lo que podemos denominar el ámbito terrestre del litoral[30]. Dentro de éste se incluiría tanto el dominio público marítimo-terrestre como las servidumbres necesarias para su protección.

El desarrollo normativo de la LC se lleva a cabo por el RGC. Esta norma realiza una definición exhaustiva de los bienes de dominio público y de los terrenos colindantes con éstos que estarán sujetos a limitaciones y servidumbres.

---

[27] En opinión de SAINZ MORENO, F. (1999): "El Dominio Público: una reflexión sobre su concepto y naturaleza, cincuenta años después de la fundación de la "Revista de Administración Pública", *Revista de Administración Pública*, núm. 150, pp. 478 y 479, el constituyente hizo lo que pudo para frenar la lamentable experiencia de expoliaciones, despojos y apropiaciones ilegales.

[28] En sus inicios, se plantearon dudas sobre el alcance competencial del precepto constitucional, pero fueron resueltas por el TC en su sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, sobre la Ley de Aguas. En dicha sentencia el Tribunal advierte que este artículo 132.2 no es en sí mismo una norma de distribución de competencias, sino que es una reserva de ley estatal que ofrece una *"pauta interpretativa para determinar los tipos de bienes que al legislador estatal corresponde en todo caso demanializar, si así lo estima oportuno en atención a los intereses generales"*, pero que *"no ha pretendido agotar la lista o enumeración de los géneros de bienes que, asimismo en virtud de sus caracteres naturales, pueden integrarse en el demanio estatal…, pero si ha querido explícitamente reservar a la ley, y precisamente a la ley estatal, la potestad de completar esa enumeración"*. Para acometer estas precisiones se fundamenta en el significado de la institución jurídica del dominio público, y señala que *"la incorporación de un bien al dominio público supone no tanto una forma específica de apropiación por parte de los poderes públicos, sino una técnica dirigida primordialmente a excluir el bien afectado del tráfico jurídico privado"* (FJ 14º).

Esta declaración del artículo 132.2 de la CE, como señala MENÉNDEZ REXACH, A. (2015): "La Ley de Costas de 1988: aspectos clave de su génesis, aplicación y reforma", RODRÍGUEZ VIDAL, J., y NÚÑEZ LOZANO, M.C. (Eds.), *Litoral de Andalucía: norma y naturaleza*, Universidad de Huelva Publicaciones, Huelva, p. 176, no tiene el mismo alcance en todo caso, puesto que referida a las playas, zona marítimo-terrestre y mar territorial trata de garantizar el uso público de estos espacios, mientras que su aplicación al lecho, al subsuelo y a la zona económica, obedece al intento de reservar al Estado el control de la explotación de los recursos allí existentes, sin perjuicio de que se conceda a terceros su aprovechamiento.

[29] Es el caso de la LC, la Ley del Mar Territorial, y la Ley sobre Zona Económica.

[30] Para la regulación de las aguas interiores se remite a la legislación específica (artículo 3.2 de la LC).

Atendiendo a este marco normativo podemos distinguir en el litoral tres espacios: por un lado, unos bienes de dominio público -marítimo y terrestre- que encuentran su razón de ser en la propia Constitución, por otro, una zona privada colindante sometida a un régimen de servidumbres y limitaciones y, por último, un área de influencia, en el que tienen cabida todos esos espacios que, directa o indirectamente, tienen una incidencia en el espacio litoral. En base a esta distinción, en las páginas siguientes analizaremos la extensión de cada uno de estos espacios tomando como base la legislación de costas.

II. LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO

Los bienes de dominio público se erigen como la institución clave que garantiza la protección de las costas en España. Estos bienes han sido categorizados como demaniales por el ordenamiento jurídico y, como consecuencia, se les ha asignado un régimen jurídico que, presidido por las notas de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, atribuye a la Administración una serie de potestades exorbitantes para su tutela[31].

[31] El debate en torno a la naturaleza del dominio público no es algo nuevo. Un sector de la doctrina, ya desde HOURIOU, ha mantenido que el dominio público es un derecho de propiedad, aunque dependiente de un régimen jurídico exorbitante, en virtud del fin público que persiguen los bienes que lo componen. Esta noción del dominio público es la que, en opinión de CALERO RODRÍGUEZ, J.R. (1995): *Régimen jurídico de las costas españolas*, Aranzadi, Pamplona, p. 160, late en el texto constitucional. Lo mismo piensa SAINZ MORENO, F. (2006): "Artículo 132: Dominio público, bienes comunales, patrimonio del Estado y patrimonio nacional", ALZAGA VILLAAMIL, O. (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española, Tomo X, Artículos 128 a 142 de la Constitución Española de 1978*, Edersa, Madrid, p. 188. Otro sector considera que el dominio público no era un derecho de propiedad de la administración pública sino un título de intervención. En este sentido, para GARCÍA PÉREZ, M. (1995): *La utilización del Dominio Público Marítimo-Terrestre*, Marcial Pons, Madrid, p. 10 "*carece de sentido seguir aferrándose a una construcción dogmática que, de un lado, fuerza la institución, al ignorar que muchos bienes demaniales no son "propiedad" de nadie (porque pertenecen a todos, como el mar y su ribera, manteniendo la tradición romana de res comunes ómnium), y, de otro, no es válida o útil para solucionar muchos de los problemas que se plantean*", de manera que lo que explica el título demanial es la presencia de "*un título causal de intervención que confiere a su titular un conjunto de técnicas jurídicas idóneas para preservar su afectación y dar cumplimiento al fin público que los bienes que lo integran están llamados a cumplir*". Sobre la naturaleza del dominio público se pronunció con claridad MORILLO-VELARDE PÉREZ, J.I. (1992): *Dominio público*, Trivium, Madrid, pp. 19-81, para acabar con las dudas acerca de su configuración como derecho de propiedad. Para el autor el dominio público debe configurarse desde la categoría de la potestad. En este sentido señala que "*la Constitución instaura con el dominio público una forma de titularidad sobre bienes distinta del derecho de propiedad*". De esta forma, el dominio público comporta "*un grado de «publitización» superior a la de los patrimonios públicos, construidos en torno a la idea de propiedad y apropiación pública de los bienes*".
En el caso del litoral, la LC parece optar por la tesis de la propiedad teniendo en cuenta que su artículo 9 no permite la existencia de terrenos de propiedad distinta a la demanial del Estado. De admitirse esta tesis, la propiedad sería especial. Sin embargo, esta posición no parece ser la más acertada, y ello teniendo en cuenta que la nota de utilidad pública que ostentan estos espacios la hacen merecedor de un tratamiento diferenciado, y es que no cumple las funciones típicas de la propiedad, sino que su verdadera naturaleza jurídica es la de ser un "*título causal de intervención*".

El constituyente en su artículo 132.2 dispone que son bienes de dominio público estatal "*los que determine la Ley*", y en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental[32].

La LC desarrolló este artículo, confirmando la institución del dominio público como el eje central sobre el que el ordenamiento jurídico construye el sistema de protección del litoral. Esta norma introdujo un criterio expansivo del dominio público marítimo-terrestre[33]. Sin embargo, la reforma operada en 2013 ha dado un paso atrás, redefiniendo algunos bienes que antes formaban parte del

---

Vid. HORGUÉ BAENA, C. (1995): *El deslinde de costas*, Tecnos, Madrid, p. 90, y PÉREZ GÁLVEZ, J.F. (2013): "El deslinde del dominio público marítimo-terrestre", PÉREZ GÁLVEZ, J.F. (Dir.), *Costas y urbanismo. El litoral tras la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas*, La Ley, Madrid, pp. 236-239.

[32] Estos bienes forman parte del dominio público marítimo-terrestre *"desde el momento mismo de la promulgación del texto constitucional […], aunque se encomiende al legislador el establecimiento de su régimen jurídico y, por supuesto, a actuaciones ulteriores de la Administración la delimitación de sus confines"* (STC 149/1991 FJ 8º A). Con ello ha quedado superada, como señala SOCÍAS CAMACHO, J.M. (2001): *La ordenación de las zonas turísticas litorales*, Coedición de la Universidad Carlos III de Madrid, Instituto Pascual Madoz, Boletín Oficial del Estado, Madrid, p. 27, la apreciación del litoral como espacio idóneo para la realización de todo tipo de usos y actividades. De este modo, se ha convertido la determinación del dominio público marítimo-terrestre, como señala la doctrina, en un elemento imprescindible del sistema de protección, llegando a afirmar RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Mª.P. (2015): "El dominio público marítimo terrestre: la parte terrestre", GONZÁLEZ GARCÍA, J.V., *Derecho de los Bienes Públicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 761, que la LC *"define primero el dominio público marítimo-terrestre y luego lo protege"*.

[33] El legislador optó por ampliar esta zona demanial, en unos casos por sus condiciones naturales, tal es el caso de los terrenos invadidos por el mar, el de los acantilados, o el de los islotes, y en otros por razones de oportunidad pues, como dice GARCÍA PÉREZ, M. (2004): "El deslinde de las costas", *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de A Coruña*, núm. 8, p. 400, *"no es posible encontrar en los bienes características físicas o naturales que los identifiquen con el litoral"*, tal es el caso de "*los terrenos ganados al mar como consecuencia directa o indirecta de obras, y los desecados en su ribera*", o "*los terrenos incorporados por los concesionarios para completar la superficie de una concesión de DPMT que les haya sido otorgada, cuando así se establezca en las cláusulas de la concesión*", o "*las obras e instalaciones construidas por el Estado en dicho dominio*".

La opción expansiva utilizada por el legislador no tuvo una opinión unánime en la doctrina. Una posición crítica mantiene BALZA AGUILERA, J. (1990): "Reflexión constitucional en la Ley de Costas: En especial su incidencia competencial", en *Jornadas sobre la Ley de Costas*, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, p. 71, al considerar inconstitucionales las extensiones de los conceptos de artículo 132.2 de la CE a los bienes definidas en los artículos 4 y 5 de la LC. En este mismo sentido, MEILÁN GIL, J.L. (1990): "Régimen jurídico del Dominio Público Marítimo Terrestre en la Ley de Costas", *Jornadas sobre la Ley de Costas*, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, pp. 34 y 43, llega a decir que cuando el legislador amplía el espacio de dominio público marítimo-terrestre actúa con alguna contradicción, lo que supone la desnaturalización del dominio público marítimo-terrestre como dominio público por naturaleza. A favor, sin embargo, del criterio expansivo se pronuncian, entre otros, GUERRERO MARTÍN, C. (1998), *La problemática jurídica de los inmuebles situados en el litoral*, Mc Graw Hill, Madrid, p. 52. Así, el autor sostiene que las críticas no tienen fundamento ya que todo lo que incluye la Ley como dominio público son pertenencias que físicamente le corresponden. Además, continúa diciendo que *"hemos visto cómo en la legislación precedente se ha ido produciendo, aunque muy lentamente, una tendencia expansiva. Que se complete con esta Ley es un contrapeso a la tendencia contraria ejercida desde hace medio siglo"*.

mismo, y estableciendo una serie de supuestos que excepcionan el régimen jurídico general de estos espacios demaniales.

Atendiendo a lo indicado, en las páginas siguientes analizaremos los diferentes bienes que integran el dominio público distinguiendo para ello entre los bienes categorizados en la CE y que la LC define, que componen lo que se conoce como ribera del mar, y los bienes que la LC añade al dominio público marítimo-terrestre[34].

Además, tenemos que señalar que la LPUSL ha introducido modificaciones que afectan a determinados supuestos que se excepcionan del régimen jurídico general de los espacios demaniales de la costa. Es el caso de los paseos marítimos, las urbanizaciones marítimo-terrestres y la exclusión de determinados núcleos de población del dominio público marítimo-terrestre[35].

---

[34] La facultad que concede la Constitución para que el legislador determine los bienes que integran el Dominio Público no puede ser una facultad ilimitada. Es cierto que el constituyente ha mantenido un criterio flexible que, en palabras del TC *"no ha pretendido agotar la lista o enumeración de los géneros de bienes que, asimismo en virtud de sus caracteres naturales, pueden integrarse en el demanio estatal («en todo caso». reza el art. 132.2), pero si ha querido explícitamente reservar a la ley, y precisamente a la ley estatal, la potestad de completar esa enumeración"* (STC 227/1988, FJ 14º). Coincidimos con GONZÁLEZ SALINAS, J. (2000): *Régimen jurídico actual de la propiedad en las costas*, Civitas, Madrid, p. 72, en que la Constitución no impone ninguna limitación expresa pero sí que, indirectamente, prevé que las notas que caracterizan este dominio configuran un parámetro bajo el que actuar en estos casos, todo ello con el fin puesto de preservar el demanio.

[35] Para el estudio de estos supuestos vid. ARANA GARCÍA, E., y NAVARRO ORTEGA, A. (2013): "La Ley de protección y uso sostenible del litoral: ¿un giro hacia lo desconocido?", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 97, pp. 21-60; ARANA GARCÍA, E. (2015): "La Ley 2/2013 de Protección y Uso Sostenible del Litoral: las «soluciones singulares» y las nuevas medidas relativas a los riesgos naturales en la costa", *Revista Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 295, pp. 101-135; FERNÁNDEZ DE TROCONIZ, F.C. (2014): "El nuevo concepto de dominio público y sus consecuencias legales tras la reforma de la Ley de Costas", en TORRES-FERNÁNDEZ NIETO, J.J., FERNÁNDEZ DE TROCONIZ, F.C., RODRÍGUEZ CARBAJO, J.R., OLANO ESPINOSA, C., MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A., GONZÁLEZ DE OLANO, G., CANCER MICHOT, P., y RISQUETE, J.L., *Comentario a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de Costas*, Aranzadi, Navarra, pp. 87-131; GARCÍA JIMÉNEZ, A. (2014): "La reducción de la protección de la costa en la Ley 2/2013: revalorización económica del litoral frente a desarrollo sostenible", *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 38; GARCÍA PÉREZ, M. (2014): "La nueva regulación del Dominio Público Marítimo-Terrestre en España", *Revista Eurolatinamericana de Derecho Administrativo*, Vol. I, núm. 2, pp. 139-181; GONZÁLEZ GARCÍA, J. (2012): "Cuestiones problemáticas de protección del litoral en el proyecto de ley de reforma de la Ley de Costas", *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 26; GONZÁLEZ SANFIEL, A.M. (2016): "Los núcleos singularmente excluidos del dominio público marítimo-terrestre: reflexiones sobre la desafectación", NÚÑEZ LOZANO, M.C., *Estudios jurídicos sobre el litoral*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 575-602; LOZANO CUTANDA, B. (2013): "Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral: las diez reformas clave de la Ley de Costas", *Diario La Ley*, núm. 8096, Sección Documento on-line; PERALES MADUEÑO, F. (1991): "La Ley de Costas y las marinas o urbanizaciones marítimo-terrestres", *Revista Derecho Urbanístico*, núm. 125, pp. 73-92; PONS CÁNOVAS, F. (2015): *El nuevo régimen jurídico de las costas ¿contribuirá de una forma eficaz a la protección y uso sostenible del litoral?,* Aranzadi, Navarra, pp. 105-149; RODRÍGUEZ CARBAJO, J.R. (2013): "La ley de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas (II)", *Actualidad administrativa*, núm. 9; SANZ LARRUGA, F.J. (2014): "La reforma de la Ley de

1. La ribera del mar

Dentro del concepto de ribera del mar se distinguen dos espacios sustanciales: la zona marítimo-terrestre y las playas[36]. Su delimitación resulta de gran trascendencia ya que se constituye como el límite interior del dominio público marítimo-terrestre.

1.1. La zona marítimo-terrestre

El artículo 3.1.a) define la zona marítimo-terrestre como el "*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*".

De acuerdo con este artículo, la extensión de la zona marítimo-terrestre vendrá fijada por dos límites, uno exterior ubicado en la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial, y otro interior, condicionada por dos parámetros de delimitación. El primero, de carácter preferente, será el alcanzado por las olas en los mayores temporales conocidos, mientras que el segundo, el de la línea de pleamar máxima viva equinoccial, solo se aplicará si supone un mayor avance del mar tierra adentro[37].

Costas o la puesta en valor económico del litoral", LÓPEZ RAMÓN, F. (Coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2014*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, pp. 463-484; ZAMBONINO PULITO, M. (2013): "Las marinas en la reforma de la Ley de Costas", PÉREZ GÁLVEZ, J.F. (Dir.), *Costas y urbanismo. El litoral tras la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas*, La Ley. El Consultor, Barcelona, p. 925; y ZAMBONINO PULITO, M. (2015): "La incidencia de la reforma de la Ley de Costas en usos específicos del litoral: playas, chiringuitos, puertos autonómicos adscritos y marinas", PÉREZ GÁLVEZ, J.F. (Dir.), *El nuevo derecho de costas. Ley y nuevo Reglamento General de Costas*, La Ley. El Consultor, Barcelona, pp. 745-841.

[36] En principio estos espacios forman parte del dominio público marítimo-terrestre, pero puede ocurrir que este se extienda fuera de los mismos, como es el caso de terrenos colindantes con la ribera del mar que pasaran a formar parte del dominio público marítimo-terrestre. La determinación de los límites de la ribera del mar no ha sido una tarea pacífica. A modo de ejemplo basta señalar las dificultades surgidas en relación con los acantilados, y que con tanta precisión analiza GARCÍA PÉREZ, M. (2006): "La indeterminación del dominio público marítimo-terrestre en la Ley de costas de 1988: a propósito del deslinde de acantilados", *Revista de Administración Pública*, núm. 169, pp. 189 a 218.

[37] En igual sentido, BARNÉS VÁZQUEZ, J. (1990): "Ley de Costas y Garantía Indemnizatorias", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 2, p. 78 y MENÉNDEZ REXACH, A. (2014): "La nueva regulación de las costas: un giro hacia el domino privado marítimo-terrestre", CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYO, J.L., FERREIRA FERNÁNDEZ, J., y NOGUEIRA LÓPEZ, A. (Coords.), *La nueva regulación de las costas*, INAP, Madrid, 2014, p. 28. MARTÍNEZ CORDERO, J.R. (2015): "Clasificación y definiciones", PÉREZ GÁLVEZ, J.F., (Dir.), *El nuevo derecho de costas: ley y nuevo Reglamento general de costas*, La Ley, Barcelona, pp. 48 a 54, utiliza respectivamente estos límites de acuerdo a si estamos en presencia de una costa abierta (entendiendo por tal a "*lo*

Por lo que respecta al criterio utilizado con carácter preferente, esto es, el de los "*mayores temporales conocidos*", la LPUSL ha modificado la redacción original de la LC remitiéndose al RGC para establecer los criterios técnicos que establecen hasta donde alcanza este límite[38]. En este sentido, el artículo 4 del RGC ha determinado que para fijar la zona marítimo-terrestre en función de esta regla se tendrá en cuenta un criterio de carácter numérico que supone que el límite de las olas en los mayores temporales conocidos será el alcanzado al menos en cinco ocasiones en un período de cinco años, salvo en aquellos casos excepcionales en que la mejor evidencia científica existente demuestre la necesidad de utilizar otro criterio[39].

La introducción de estas premisas no ha estado exenta de debate, lo que por otro lado resulta obvio atendiendo a la imprecisión del supuesto. Y es que, como hemos señalado, se incorpora un nuevo criterio técnico para determinar el límite exterior de la zona marítimo-terrestre, este es, el alcanzado al menos en cinco ocasiones en un periodo de cinco años, que poco o nada soluciona el problema de la litigiosidad en la concreción de este espacio[40]. Con la nueva previsión se pretende puntualizar las pautas de actuación mediante unas reglas que, a priori, son más objetivas puesto que se refieren a aspectos numéricos. Sin embargo, en nuestra opinión, se trata de una regla cuestionable por cuanto utiliza un número de repeticiones -5- al azar sin explicación, y porque su aplicación supone obviar el límite que alcanzan las olas en temporales extraordinarios [41].

---

que no es costa abrigada (marismas, rías…) y por tanto sensible a la influencia del oleaje"), o una costa abrigada.

[38] Este inciso ha sido objeto de recurso inconstitucionalidad ante el TC, considerando que infringe la reserva de ley contenida en el artículo 132.2 de la CE. El TC, en su Sentencia 233/2015, ha sido tajante recordando que es doctrina consolidada del TC que la reserva de ley no impide que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución a favor del legislador (SSTC 83/1984, de 24 de Julio (FJ 4º) y 292/2000, de 30 de noviembre (FJ 14º). Siguiendo esta defensa considera que la remisión del artículo 3.1.a) al reglamento no altera el criterio legal sustantivo anterior a la reforma y se limita a incorporar una precisión que encaja sin ninguna dificultad en el ámbito admisible de la colaboración reglamentaria (FJ 3º). En el mismo sentido se pronuncia la STC 6/2016, de 21 de enero, en su FJ 3º.

[39] El Reglamento de Costas de 1989 preveía como criterio para identificar el límite de las olas el de "*las referencias comprobadas de que se disponga*" (artículo 4).

[40] PONS CÁNOVAS, F. (2015): *El nuevo régimen jurídico de las costas…, op.cit.*, p. 112, se ha mostrado muy crítico con esta previsión, dado que entiende que la misma no aporta ni mayor certeza, ni seguridad, ni uniformidad, llegando a afirmar que podríamos estar ante el ejercicio de una potestad reglamentaria que no se ajustara a la LC, ni a la CE. Además, no podemos olvidar que estos mismos criterios ya se venían aplicando por la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, por lo que se trata de una modificación relativa que, en principio, nada soluciona sobre su aplicabilidad.

[41] Es lógico que la aplicación del período de recurrencia (cinco años) junto al de ocasiones mínimas (cinco) no tenga en cuenta todos los oleajes que, con carácter extraordinario, superen ese criterio numérico, pero es precisamente esa excepcionalidad lo que evidencia la necesidad de tener en

Por otro lado, cabe advertir las consecuencias de la aplicación de este nuevo criterio. PONS CÁNOVAS mantiene que la introducción de las dos variables, temporal -al menos en 5 ocasiones- y de repetición -en un período de 5 años-, irremediablemente nos llevan a la reducción de la zona marítimo-terrestre[42]. Una posición distinta sostiene, entre otros, ZAMORANO WISNES, por cuanto defiende que el criterio del cinco por cinco sólo es aplicable a los nuevos deslindes que se practiquen a partir de la entrada en vigor de la LPUSL, pero no a la revisión de los mismos[43]. En nuestra opinión, lo que resulta claro es que la nueva previsión del límite temporal y de repetición no aporta una *"mayor certeza, seguridad y uniformidad en los deslindes"*, tal y como manifiesta la exposición de motivos de la LPUSL. A simple vista parece que la incorporación de esta regla numérica supone un retraso de la línea interior de la zona marítimo-terrestre porque no es lo mismo que el límite preferente sea el alcanzado en cinco ocasiones en un período de cinco años, y no al que se llegue con el mayor temporal de todos.

Sin embargo, también es cierto que debemos establecer una diferencia entre la situación que conlleva el primer deslinde, y la que supone la revisión del ya ejecutado, de ahí que las consecuencias del mismo no puedan extenderse de manera general a cualquiera de las dos situaciones. En el primer caso resulta claro que se tendrá que aplicar los nuevos límites que establece la LC y el Reglamento. Esto es, si nos encontramos ante un espacio de dominio público marítimo-terrestre no deslindado deberá fijarse como límite interior el máximo alcanzado por cinco temporales en un plazo de cinco años. Pero si nos encontramos ante una zona marítimo-terrestre ya deslindada, la revisión de los deslindes deberá ajustarse a las previsiones del artículo 27 del RGC del 2014 y, por tanto, tan sólo se revisarán cuando se altere la configuración dominio público marítimo-terrestre, diferenciando para ello si el límite se ubica tierra adentro, o tierra afuera, del vigente[44]. Para que suponga la revisión una limitación de esta zona -

---

cuenta el alcance máximo de todos los oleajes, ya que nada impide que, si se ha producido una vez, no pueda volver a ocurrir. Para la interpretación de este criterio debería tenerse en cuenta la jurisprudencia que en numerosas ocasiones ha señalado que *"la salvedad o excepción prevista en el precepto reglamentario solo pueda ser interpretada y aplicada de forma restrictiva"* (STS de 10 de octubre de 2013 (RC 3467/2009), por lo que, en determinadas situaciones, como la expuesta, debería adoptarse un criterio que tuviera en cuenta la posibilidad de retorno futuro.

[42] PONS CÁNOVAS, F. (2015): *El nuevo régimen jurídico de las costas…, op.cit.,* p. 113.

[43] ZAMORANO WISNES, J. (2016): "La determinación del dominio público marítimo-terrestre: Cambios en el régimen jurídico de los deslindes", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 95, pp. 133-134. En el mismo sentido, MARTÍNEZ CORDERO, J.R. (2015): "Clasificación y definiciones", *op.cit.,* p. 51.

[44] En el momento en que se aprobó el RGC los deslindes no se encontraban al 100% terminados y aún a día de hoy sigue habiendo algunos tramos del dominio público marítimo-terrestre que están en trámites de deslinde. En 2013 la costa se encontraba deslindada en un 96% según datos de la memoria de agricultura, alimentación y medio ambiente de 2013. Tras la aprobación de la LPUSL, se está llevando a cabo continuamente una revisión de los deslindes tal y como informa

esto es, que la línea avance hacia el mar-, se tendrá que demostrar que un temporal, con periodo de retorno de cincuenta años, no alcanza el límite fijado en dicho deslinde.

En consecuencia, si bien no podemos afirmar con carácter general que el período de cinco años suponga una minoración de la zona marítimo-terrestre ya deslindada, sí que la nueva previsión instaura una regla más estricta de delimitación. Aun así tendremos que esperar a los nuevos deslindes para ver si los nuevos criterios no solo implican el mantenimiento de los deslindes, sino que suponen un desplazamiento hacia tierra del límite interior de la zona marítimo-terrestre.

Ahora bien, recordemos que este criterio, que hemos denominado de "*carácter numérico*", puede llegar a ser inaplicado "*en aquellos casos excepcionales en que la mejor evidencia científica existente demuestre la necesidad de utilizar otro criterio*", siempre que suponga un avance tierra adentro de la ribera del mar[45]. A nuestro juicio, esta cláusula supone la introducción de una formulación más dudosa que la anterior, puesto que, si bien con el criterio de cinco veces en cinco años la Administración está obligada a respetar el resultado, la excepcionalidad de la regla científica podría conllevar riesgo de arbitrariedad y litigiosidad, obligando a la Administración a justificar la existencia de una mejor evidencia científica, frente a los particulares afectados deseosos de la aplicación del criterio anterior. En este sentido, la Administración estaría legitimada a utilizar un criterio u otro dependiendo del resultado más favorable, generándose litigiosidad e inseguridad jurídica.

Debemos indicar que, a fecha de depósito de esta tesis, se encuentra en información pública el proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento General de Costas. Esta modificación suprime la referencia a la regla de carácter numérico descrita anteriormente y solo se señala que "*para calcular el alcance del oleaje se utilizarán las máximas olas registradas con boyas o satélites o calculadas a través de datos oceanográficos o meteorológicos*". De esta forma se eliminaría la inseguridad jurídica que ha introducido el artículo 4 del RGC.

---

las memorias de agricultura, alimentación y medio ambiente de 2016 y 2017, por lo que esta tarea aún no se ha completado. Las memorias de agricultura, alimentación y medio ambiente pueden consultarse en https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/servicios/publicaciones/memorias.aspx (última consulta 12/12/2019).

[45] Artículo 4 del RGC. La excepción, que fue introducida a instancia del Consejo de Estado en su Dictamen 705/2014, confirma la falta de fundamento de la regla, a juicio de MENÉNDEZ REXACH, A. (2015): "Definición legal de la ribera del mar: las novedades del reglamento de costas", *Revista Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 295, pp. 27-28. Lo cierto es que su aplicabilidad se antoja difícil en cuanto recurre a criterios discrecionales frente a aspectos numéricos sobre los que se sustenta la regla general.

Por otro lado, y continuando con la dicción del artículo 3 de la LC, el mismo señala que dentro de la zona marítimo-terrestre se consideran incluidas 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.

Además, la LPUSL introduce un nuevo párrafo tercero al artículo 3.1.a) de la LC no exento de debate. Así, el precepto aclara que 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. Este nuevo párrafo, supone una reducción de la franja demanial en relación con la definición que se encontraba en la redacción originaria de la LC de 1988, ya que el antiguo artículo 4.3 señalaba que, pertenecían al dominio público marítimo-terrestre, "*los terrenos invadidos por el mar que pasen a formar de su lecho por cualquier causa*".

En consonancia con lo anterior, la LPUSL también modifica el citado artículo 4.3 al incluir en el dominio público marítimo-terrestre solo los terrenos cuya superficie sea invadida por el mar por causas distintas a las previstas en el último párrafo del artículo 3.1, letra a), y en todo caso, los terrenos inundados que sean navegables.

Estas nuevas previsiones nos hacen ver un cambio significativo en relación a los bienes que forman parte del dominio público marítimo-terrestre y es que, si para la LC de 1988 eran demaniales los terrenos invadidos por el mar que pasasen a formar parte de su lecho por cualquier causa, tras la reforma de 2013 solo son demaniales los terrenos invadidos por causas distintas a las previstas en el artículo 3.1.a) de la LC, esto es, los terrenos inundados naturalmente, y los terrenos inundados que sean navegables[46].

Esta modificación fue recurrida ante el TC por entenderse contraria al principio de interdicción de la arbitrariedad del artículo 9.3 de la CE y al artículo 132.2 de la CE. Pese a ello, el Alto Tribunal resolvió a favor de su constitucionalidad al entender que el inciso "*siempre que antes de la inundación no fueran de dominio público*" del artículo 3.1.a) de la LC, "*acota de forma significativa la reforma y salva su constitucionalidad, porque supone que no quedan afectados por la exclusión los terrenos naturalmente inundables, que son en todo caso zona marítimo-terrestre, de dominio público por imperativo constitucional*". Y es que, como añade el

[46] En todo caso, y como aclara el art. 3.1.a) del RGC, se debe acreditar que la inundación se ha producido de manera artificial, esto es, que se haya requerido la realización de obras o instalaciones amparadas por el correspondiente título administrativo, a la finalización de las cuales los terrenos no queden comunicados con el mar de manera permanente o queden comunicados con el mar de manera controlada.

TC, *"los terrenos inundados o inundables por causas naturales son los que forman parte del demanio natural"* y su intangibilidad está asegurada por el artículo 132.2 de la CE[47].

Este razonamiento fue el que llevó al TC a declarar inconstitucional el apartado cinco de la Disposición Transitoria 1º de la LC. Este precepto excluía del dominio público marítimo-terrestres los terrenos que hubieran sido inundados artificial y controladamente como consecuencia de obras o instalaciones realizadas al efecto y estuvieran destinados a actividades de cultivo marino o a salinas marítimas. La diferencia entre el apartado cinco de la citada Disposición y el artículo 3.1.a) de la LC es que la Disposición Transitoria 1º de la LC señalaba que se excluirían del dominio público marítimo-terrestre los terrenos inundados artificial y controladamente, aun cuando fueran naturalmente inundables[48]. Esta precisión entrañaba, para el TC, un diferente juicio de constitucionalidad en relación con los anteriores preceptos. Así, y mientras salvó la constitucionalidad del artículo 3.1.a) de la LC, el apartado 5 de la Disposición Transitoria 1º fue declarado inconstitucional por cuanto la precisión de su inciso final *"aun cuando sean naturalmente inundables"* confirma que la excepción afecta a terrenos sitos en la franja integrada en el dominio público. Como advierte el TC *"estamos así ante el anverso y el reverso del mismo fenómeno de inundación artificial y controlada de terrenos: frente al art. 3.1 a), párrafo tercero, que sólo permite la exclusión de los situados en cota superior a la de la mayor pleamar, el apartado 5 de la disposición transitoria primera excluye terrenos sitos en la playa o la zona marítimo-terrestre, terrenos "naturalmente inundables" (o, en términos del art. 3.1 a), párrafo segundo "terrenos bajos que se inundan como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas, de la olas o de la filtración del agua del mar")"*[49].

1.2. Las playas

De acuerdo con el artículo 3.1. b) de la LC, las playas son *"zonas de depósito de materiales sueltos, tales como arenas, gravas y guijarros, incluyendo escarpes, bermas y dunas, estas últimas se incluirán hasta el límite que resulte necesario para garantizar*

[47] STC 233/2015, de 5 de noviembre (FJ 3º b).

[48] Este nuevo apartado, en palabras de TEIJEIRO LILLO, Mª E. (2016): "La nueva ordenación de usos acuícolas y salineros en la legislación de costas", NÚÑEZ LOZANO, M.C. (Dir.), *Estudios jurídicos sobre el litoral,* Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 275-276, suponía alterar el rasgo básico para entender un bien como dominio público, y es que ya no sería el carácter natural de la inundación marina sino la actividad económica que en él se desarrollara -actividad acuícola o salinera-. Para PONS CÁNOVAS, F. (2015): *El nuevo régimen jurídico de las costas…, op.cit.*, pp. 118-119, el inciso se oponía claramente a lo dispuesto en el artículo 6.2 del Reglamento de Costas de 1989 y al criterio seguido por numerosas sentencias del TS defendiendo deslindes que incorporaban terrenos naturalmente inundables, pero que la intervención humana había impedido.

[49] STC 233/2015, de 5 de noviembre (FJ 7º).

la estabilidad de la playa y la defensa de la costa" [50]. Este concepto, en gran medida, mantiene la definición de playa incorporada por la LC de 1988 pero ha introducido algunas modificaciones de distinto calado.

Por un lado, la LPUSL introduce un nuevo apartado 4 al artículo 3, en el que define berma como la "*parte casi horizontal de la playa, interior al escarpe o talud de fuerte pendiente causada por el oleaje*", escarpe como el "*escalón vertical en la playa formado por la erosión de la berma*", y duna como "*depósitos sedimentarios, constituidos por montículos de arena tengan o no vegetación que se alimenten de la arena transportada por la acción del mar, del viento marino o por otras causas*"[51].

Por otro lado, se elimina la referencia a "*formadas por la acción del mar o del viento marino, u otras causas naturales o artificiales*", al referirse a las causas de su formación, limitándose a señalar que las playas son "*zonas de depósito de materiales sueltos*" (artículo 3.1.b).

Finalmente, se introducen cambios respecto a las dunas, que han hecho cuestionar el valor ambiental de la reforma[52]. Con la LC de 1988 y su Reglamento,

---

[50] Con la LC de 1969, las playas adquieren por primera vez en nuestra historia legislativa, un significado propio. Con la Ley de aguas de 1866 eran consideradas como el espacio terrestre que alternativamente cubrían y descubrían las aguas en el movimiento de la marea, formando su límite interior la línea hasta donde llegaban las mareas altas y equinocciales, y donde no eran sensibles las mareas. La playa, señala PÉREZ CONEJO, L. (2001): *Ensayo sobre Dominio Público y demanio litoral,* Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, p. 95, empezaba por la parte de tierra en la línea adonde llegaban las aguas en las tormentas o temporales ordinarios (artículo 1.3). La LC de 1988 introdujo un concepto de playas más amplio que el que existía en la legislación anterior a 1988 y, precisamente por ello, fue objeto de críticas. En este sentido, ZAMBONINO PULITO, M. (2013): "Playas, chiringuitos y adscripciones", PÉREZ GÁLVEZ, J.F. (Dir.), *Costas y urbanismo. El litoral tras la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas*, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid, p. 584, señala que esta decisión fue objeto de críticas "*desde la perspectiva de su imprecisión y de la que se tacharía como excesiva extensión del dominio público marítimo-terrestre que conlleva*". Pese a ello, el TC confirmó su constitucionalidad afirmando que "*una cosa es que las Instituciones públicas o los Institutos de Derecho privado constitucionalmente garantizados no pueden ser modificados en términos que afecten a su contenido esencial…y otra bien distinta que el legislador no pueda modificar las definiciones o criterios definitorios de realidades naturales, no jurídicas, a las que la Constitución alude*" (STC 149/1991, de 4 de julio (FJ 2º A).

[51] La introducción de estas definiciones en la LC, en nuestra opinión, carece de practicidad pudiendo parecer un exceso de reglamentación por parte de la Ley que podría solucionarse con su incorporación a través del Reglamento -de hecho, el RGC contiene una copia del citado artículo 3.4 de la LC-.

[52] Como ha advertido parte de la doctrina, el retroceso de la línea de la costa que marca la reforma, entra en contradicción con las iniciativas que se vienen desarrollando para la lucha contra el cambio climático (como es el caso del Plan Nacional de Adaptación al cambio climático) y la importante erosión a la que se ve sometido nuestro litoral. En este contexto no resulta lógico excluir determinadas dunas con carácter general, sino que sería mucho más coherente que se sometieran a un estudio, valorando su necesariedad para la defensa de la playa y sometiéndolas a un análisis crítico atendiendo al riesgo del cambio climático, puesto que puede ser que ahora se excluyan de acuerdo a las determinaciones de la Ley y del Reglamento, y dentro de 50 años se manifieste la importancia que tenían para el espacio litoral. Ante esta situación, ARANA GARCÍA, E., y NAVARRO ORTEGA, A. (2013): "La Ley de protección y uso sostenible del

era necesario incluir en el dominio público marítimo-terrestre todas las dunas, fueran o no necesarias para asegurar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa[53]. Sin embargo, bajo la redacción actual únicamente se incluye en el dominio público marítimo-terrestre las dunas *"hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa"* (artículo 3.1.b) de la LC). Esta previsión, debemos advertir, supone una innovación relativa por cuanto el Reglamento de Costas de 1989 ya modulaba la inclusión de algunas dunas, disponiendo que se consideraban como parte de la playa las que estuvieran en desarrollo, desplazamiento o evolución debida a la acción del mar o del viento marino y las fijadas por vegetación hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa (artículo 4.d). Aun así, el contenido de este precepto reglamentario de 1989 no es idéntico al de la nueva redacción del artículo 3.1.b) de la LC. Pasemos a analizar los dos supuestos.

En primer lugar, los efectos de la precisión del Reglamento de Costas de 1989 fueron más limitados, por cuanto se incluían como parte del dominio público marítimo-terrestre las dunas que estuviesen *"en desarrollo, desplazamiento o evolución debida a la acción del mar o del viento marino"* en todo caso, y las *"fijadas por la vegetación"* en la medida en que resultasen necesarias para la integridad de la playa[54]. En el caso de las dunas *"fijadas por la vegetación"*, su exclusión del dominio público marítimo-terrestre quedaba condicionada, por la jurisprudencia del TS, al resultado de una prueba específica y contundente mediante la que se demostrara la innecesaridad de esas dunas para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa[55].

De esta forma, sólo se excluirían aquellas dunas *"fijadas por la vegetación"* que, tras haberse sometido a un proceso de prueba, se entendiera que son

---

litoral…", *op.cit.*, pp. 27 y 28, creen que se puede dar la paradoja de que, incluso, en las dunas sobre las que durante años se han realizado actuaciones de conservación y reparación por parte de la Dirección General de la Sostenibilidad de la Costa y del mar, pasen a ser excluidas del dominio público. En el mismo sentido protector, PONS CÁNOVAS, F. (2015): *El nuevo régimen jurídico de las costas…*, *op.cit.*, p. 126; y MARTÍNEZ CORDERO, J.R. (2013): "Modificaciones conceptuales de la ribera del mar, en la reforma de la Ley de Costas", PÉREZ GÁLVEZ, J.F. (Dir.), *Costas y urbanismo. El litoral tras la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas*, La Ley, Madrid, pp. 221 a 223, entre otros.

[53] Con la redacción de la LC de 1988 se produjo una ampliación del concepto de playa en relación con la LC de 1969, considerando que todas las dunas pertenecían al dominio público marítimo-terrestre, salvo si la Administración demostraba que se trataba de *"un elemento geológico muerto"*.

[54] Esta excepcionalidad reglamentaria a la inclusión generalizada de cualquier duna en la playa vino a evitar posibles extralimitaciones en la práctica del deslinde que, por aplicación estricta de la LC de 1988, podía llevar a la existencia de cadenas de dunas en terrenos que no son playa.

[55] Son ilustrativas las SSTS de 5 de abril de 2016 (RC 535/2015), de 14 de diciembre de 2011 (RC 6128/2008), de 17 de diciembre de 2009 (RC 3828/2005), por cuanto reflejan la importancia de la prueba para la exclusión de una duna del dominio público, recayendo siempre la carga en los particulares que pretenden la exclusión.

prescindibles para la integridad de la playa, bien por haberse convertido en un elemento geológico muerto, o sin actividad alguna para el entorno ni para sí misma.

Sin embargo, el artículo 3.1.b) de la LC excluye del concepto de playa determinadas dunas que sí lo eran con la redacción originaria de la LC de 1988 y el Reglamento de Costas de 1989. Y es que, con la nueva dicción del precepto legal, solamente forman parte del dominio público las dunas *"hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa"*. De esta forma, el artículo 3.1.b) de la LC en principio permite que se excluyan no solo las dunas fijadas por vegetación que no resulten necesarias para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa -como así lo hacía el artículo 4.d) del Reglamento de Costas de 1989-, sino también todas aquellas en movimiento que se encuentren en la misma situación[56].

Pese a lo expuesto, el RGC de 2014 ha perfilado la interpretación del artículo 3.1.b) de la LC y ha exigido la inclusión en el dominio público marítimo-terrestre de las dunas que estén en desarrollo, desplazamiento o evolución debida a la acción del mar o del viento marino, las dunas primarias y las dunas secundarias hasta su borde interior, excluyéndose de las mismas las dunas relictas y las dunas estabilizadas, salvo en aquellos casos excepcionales en que la mejor evidencia científica disponible demuestre que la duna estabilizada es necesaria para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa. De esta forma, en los tramos de costa en que existan dunas, la extensión del demanio dependerá del tipo de duna que en cada caso exista, debiendo procederse, en primer lugar, a identificar su naturaleza[57]. Así, con carácter general, formarán siempre parte del concepto legal de playa, y por tanto del dominio público marítimo-terrestre, las dunas en movimiento, las primarias, y las secundarias. Las dunas relictas, sin embargo, se excluyen en todo caso. En el caso de las dunas estabilizadas su inclusión o exclusión dependerá de que la mejor evidencia científica disponible demuestre que la misma es necesaria para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa[58].

---

[56] Además, MENÉNDEZ REXACH, A. (2015): "Definición legal de la ribera del mar…", *op.cit.*, pp. 40-41, entiende que la nueva modificación invierte la carga de la prueba, ya que si bien antes, la Administración, al practicarse el deslinde, no tenía que justificar que las dunas fijadas por la vegetación fueren necesarias para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa, existiendo una presunción legal de que lo eran, con la modificación ocurre lo contrario. Ahora, existe una presunción legal de que las dunas fijadas por la vegetación, estabilizadas, no son necesarias para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa, por lo que no se deben incluir en el dominio público, salvo que la Administración acredite que sí lo son, recayendo sobre ella la carga de la prueba que antes recaía sobre los particulares.

[57] El artículo 3.4 del RGC recoge las definiciones de los distintos tipos de dunas.

[58] Vid. artículo 4. c) del RGC de 2014. Esta excepción fue introducida a instancia del Consejo de Estado, que sugirió que mientras se cambia la Ley, "*los criterios establecidos en el artículo 4 del*

Por todo ello, observamos que la reforma del 2013 no ha supuesto modificación en relación a la exclusión de determinadas dunas del dominio público marítimo-terrestre[59]. Con la actual legislación de costas siguen perteneciendo al dominio público marítimo-terrestre las dunas móviles o en evolución que son las que, tal y como señala el TC en la sentencia 233/2015, de 5 de noviembre, resultan indispensables de preservar *"para garantizar la integridad de las playas, en su doble consideración de demanio natural y de ecosistema vulnerable"* (FJ 3º c). El único cambio radica en que el RGC en su artículo 4.c) concreta qué tipos de dunas son y no son necesarias para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa, tal y como hemos señalado[60].

Además de lo expuesto, la reforma lleva consigo una limitación de la protección lograda con la LC de 1988 para este bien de dominio público. A ello nos referiremos en el capítulo 3, pero hay que tener en cuenta en estos momentos que la LPUSL introduce un nuevo apartado en el artículo 33, en el que distingue entre tramos naturales y tramos urbanos de las playas, y que remite al reglamento para desarrollar el régimen de ocupación y uso de las playas atendiendo a su naturaleza. Esta distinción, sin embargo, no interfiere en el concepto legal de playas que hemos perfilado hasta este momento, por cuanto sus efectos se encuentran vinculados al establecimiento del régimen de ocupación y uso de las

Reglamento se articulen como presunciones iuris tantum a efectos de la dialéctica jurídica, de manera que se pueda excepcionar el carácter tajante de las líneas que fijan en aquellos casos en que la evidencia científica demuestre lo contrario" (Dictamen 705/2014, apartado VI.2). En este sentido, PONS CÁNOVAS, F. (2015): *El nuevo régimen jurídico de las costas…, op.cit.,* pp. 127-128, advierte que a no ser que la excepción pase a ser la regla general, se vislumbra la exclusión del dominio público marítimo-terrestre de un número muy considerable de espacios dunares, no en aras de la realidad física y morfológica del litoral y de las exigencias conservacionistas, sino de la presión social y política.

[59] Así lo ha reconocido también el TC en su sentencia 233/2015, de 5 de noviembre (FJ 3º c).

[60] Debemos añadir que el proyecto del Real Decreto que reforma el RGC -en trámite de información pública a la fecha de depósito de esta tesis- reforma el artículo 4.c) del RGC. La redacción provisional de este artículo señala que "*se incluirán en la delimitación de la playa, las dunas que estén en desarrollo, desplazamiento o evolución debido a la acción del mar o del viento marino, incluidas las fijadas por vegetación. No se incluirán las dunas que han quedado aisladas tierra adentro o colgadas sobre una costa rocosa, sin vinculación actual ni futura con la playa, teniendo en cuenta la evolución de la línea de costa y los efectos del cambio climático*". Con esta nueva dicción, el RGC abandona los términos de duna primaria, secundaria, estabilizada y relicta, pero mantiene el mismo resultado que el Reglamento de Costas de 1989 y el vigente RGC. Así, formarán parte del concepto legal de playa, y por tanto del dominio público marítimo-terrestre, las dunas móviles o en evolución y las dunas fijadas por vegetación si son necesarias para garantizar la estabilidad de la playa. Por otro lado, se excluyen las dunas relictas -utilizando la terminología del vigente RGC- es decir, las dunas que han quedado aisladas tierra adentro o colgadas sobre una costa rocosa, sin vinculación actual ni futura con la playa, teniendo en cuenta la evolución de la línea de costa y los efectos del cambio climático.

mismas, pero sí es cierto que ya encontraba proyección en algún planeamiento territorial de las Comunidades Autónomas[61].

2. El dominio público marítimo-terrestre por determinación legal

Junto a los bienes de dominio público que obtienen tal calificación en virtud del artículo 132 de la CE, el artículo 4 de la LC incluye una lista en la que amplía las dependencias demaniales a una serie de bienes cuyo régimen es idéntico al previsto para los enumerados en el artículo 3.

La decisión de incluir estos bienes, que son de dominio público por interés del legislador ordinario y no por mandato constitucional, refleja la preocupación por reforzar la protección de la costa acudiendo a la figura del dominio público, incorporando al dominio público marítimo-terrestre espacios como consecuencia de la intervención humana, y no sólo por su origen natural[62].

Entre los bienes que forman parte del dominio público marítimo-terrestre por incluirse en el artículo 4 de la LC encontramos: las accesiones a la ribera del mar por depósito de materiales o por retirada del mar, cualesquiera que sean las causas; los terrenos ganados al mar como consecuencia directa o indirecta de obras, y los desecados en su ribera; los terrenos cuya superficie sea invadida por el mar por causas distintas a las previstas en el último párrafo del artículo 3.1, letra a), y en todo caso los terrenos inundados que sean navegables a los que ya nos hemos referido; los terrenos acantilados sensiblemente verticales, que estén en contacto con el mar o con espacios de dominio público marítimo-terrestre, hasta su coronación; los terrenos deslindados como dominio público que por cualquier causa han perdido sus características naturales de playa, acantilado, o zona marítimo-terrestre, salvo lo previsto en el artículo 18 de la LC; Los islotes en aguas interiores y mar territorial; los terrenos incorporados por los concesionarios para completar la superficie de una concesión de dominio público marítimo-terrestre que les haya sido otorgada, cuando así se establezca en las cláusulas de la concesión; los terrenos colindantes con la ribera del mar que se adquieran para su incorporación al dominio público marítimo-terrestre; las obras e instalaciones construidas por el Estado en dicho dominio; las obras e

[61] Es el caso de las Directrices Subregionales de Ordenación del Territorio para la Franja Costera de Asturias que clasificaba las playas en naturales, seminaturales, urbanas e industriales antes de que la reforma de la LC distinguiera entre tramos naturales y urbanos de playas.

[62] Esta facultad concedida por el constituyente no es ilimitada. El TC dejó sentado en su famosa sentencia 149/1991 que, aunque esa facultad no aparece acompañada de limitación expresa alguna, "*es evidente que de los principios y derechos que la Constitución consagra cabe deducir sin esfuerzo que se trata de una facultad limitada, que no puede ser utilizada para situar fuera del comercio cualquier bien o género de bienes si no es para servir de este modo a finalidades lícitas que no podrían ser atendidas eficazmente con otras medidas. En el presente caso la finalidad perseguida es, claro está, la de «la determinación, protección, utilización y policía del dominio público marítimo-terrestre y especialmente de la ribera del mar»*" (FJ 2º B).

instalaciones de iluminación de costas y señalización marítima, construidas por el Estado cualquiera que sea su localización, así como los terrenos afectados al servicio de las mismas, salvo lo previsto en el artículo 18; y los puertos e instalaciones portuarias de titularidad estatal[63].

La reforma operada por la Ley 2/2013 ha respetado, en gran medida, la redacción originaria del artículo 4 de la LC, sin embargo, lleva a cabo una reducción de la demanialidad prevista para los terrenos invadidos por el mar, al prever que sólo pertenecerán al dominio público marítimo-terrestre los terrenos cuya superficie sea invadida por el mar, siempre que esa invasión se haya producido por causas naturales[64]. Se deja al margen los terrenos inundados navegables, que son en todo caso dominio público marítimo-terrestre, con independencia de las causas de inundación. A la demanialidad de los terrenos inundados naturalmente ya nos referimos al analizar las modificaciones que se habían producido en el concepto de la ribera del mar, especialmente por el nuevo párrafo del artículo 3.1.a), por lo que a este punto nos remitimos.

3. El dominio público marítimo

La inclusión del espacio marítimo en la orla litoral no ha sido un tema exento de debate. Los artículos 132.2 de la CE y 3 apartados 2 y 3 de la LC determinan que son bienes de dominio público, además de la zona marítimo-terrestre y las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental. Su regulación y delimitación, sin embargo, no se contienen en la LC, sino que la misma se remite a su legislación específica.

En cuanto a la determinación del mar territorial, la Ley 10/1977, de 4 de enero viene a definir su alcance en un doble sentido, horizontal y vertical. En el primero, su extensión puede alcanzar las doce millas contadas desde la línea base, mientras que en el plano vertical se proyecta sobre la columna de agua, el

---

[63] La doctrina ha clasificados los supuestos que recoge el artículo 4 de la LC. En este sentido, MENÉNDEZ REXACH, A. (1992): "La configuración del dominio público marítimo-terrestre", AA.VV., *Ley de costas. Legislación y jurisprudencia constitucional*, MOPT-Xunta de Galicia, pp. 54-74, distingue entre ampliaciones o alteraciones de la ribera del mar, adquisiciones para ampliar el dominio público, islas o islotes y obras.

[64] El artículo 4.3 de la Ley dice que las causas han de ser distintas a las previstas en el último párrafo del artículo 3.1.a), y éste se refiere a la inundación artificial y controlada. El problema es determinar cuáles pueden ser esas causas. En principio, y atendiendo al tenor literal del precepto, entendemos que se refieren a aquellas en las que no interviene el hombre, ya que, si éste interviniera, aunque fuera sólo controlando que el agua inunde un determinado espacio, nos encontraríamos en la exclusión a la que hace referencia el artículo 3.1. a). En el mismo sentido, GARCÍA PÉREZ, M. (2012): "La reforma de la Ley de Costas: un lobo con piel de cordero*", El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 31, p. 65, al analizar el anteproyecto; y NÚÑEZ LOZANO, Mª.C. (2013): *La reforma de la Ley de Costas de 2013*, Tirant lo Blanch, Valencia pp. 38-39.

lecho, el subsuelo y los recursos de ese mar, así como el espacio aéreo suprayacente[65].

A las aguas interiores, por su parte, no se alude en la citada Ley, salvo para referirse a que la soberanía del Estado español se extiende fuera de su territorio y de sus aguas interiores. La LC, en cambio, sí que hace una distinción entre ambos espacios, lo que no se debe, como señala MENÉNDEZ REXACH, a que se trate de distintas pertenencias del dominio público, sino a la utilización de las denominaciones usadas por el Derecho Internacional[66]. Aun así, para la definición de las mismas hay que acudir al Real Decreto 2510/1977, de 5 de agosto sobre trazado de líneas de base rectas en desarrollo de la Ley 20/1967, de 8 de abril, sobre extensión de las aguas jurisdiccionales españolas a 12 millas, a efectos de pesca, que entiende que son las comprendidas entre la línea de base recta del mar territorial y la costa. Así también, con mayor precisión, habría que atender a los Reales Decretos de transferencia de funciones, competencias y servicios en materia de pesca[67].

También forman parte del dominio público los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental, en virtud de lo dispuesto en el artículo 132.2 de la CE y 3.3 de la LC. Para delimitar los mismos, la LC también se remite a su legislación específica, que está constituida por la Ley 15/1978, de 20 de febrero, sobre zona económica. El artículo 1 de esta Ley señala que la zona económica exclusiva se extiende desde el límite exterior del mar territorial español hasta una distancia de doscientas millas náuticas, contadas a partir de las líneas de base desde las que se mide la anchura de aquél, sobre la que el Estado español tiene derechos soberanos a los efectos de la exploración y explotación de los recursos naturales del lecho y del subsuelo marinos y de las aguas suprayacentes. Por su parte, la plataforma continental está definida en el artículo 1 del Convenio de Ginebra de 1958 como el lecho del mar y el subsuelo de las zonas submarinas adyacentes a las costas pero situadas fuera de la zona del mar territorial, hasta una profundidad de doscientos metros o, más allá de este límite,

[65] La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 dispone que el establecimiento de la anchura del mar territorial será potestad de cada Estado, pero no se podrá exceder de 12 millas marinas medidas a partir de las líneas de base (artículo 3). La línea de base normal, de acuerdo con la citada Convención de 1982 es "*la línea de bajamar a lo largo de la costa*" (artículo 5) y, en los lugares en que la costa tenga profundas aberturas y escotaduras o en los que haya una franja de islas a lo largo de la costa situada en su proximidad inmediata, puede adoptarse, como método para trazar la línea de base, el de líneas de base rectas que unan los puntos apropiados, de acuerdo con los criterios establecidos en los artículos 7 y 8 de la Convención.

[66] MENÉNDEZ REXACH, A. (1992): "La configuración…", *op.cit.*, pp. 51 y 52.

[67] Véase el caso del Real Decreto 3490/1981, de 29 de diciembre, por el que se transfieren competencias en materia de agricultura, ganadería y pesca a la Junta de Andalucía. Esta disposición considerada como aguas interiores las situadas en el interior de las líneas de base rectas del mar territorial, establecidas en el Real Decreto 2510/1977.

hasta donde la profundidad de las aguas suprayacentes, permita la explotación de los recursos naturales de dichas zonas, y el lecho del mar y el subsuelo de las regiones submarinas análogas, adyacentes a las costas de islas.

Tras lo expuesto, sin embargo, tenemos que tener en cuenta que pese a que el artículo 132.2 de la CE y el artículo 3.2 de la LC se refieran al mar y a las aguas interiores como bienes de dominio público, ello no significa su inclusión inmediata como parte del litoral, al menos así ha sido entendido por la doctrina y la jurisprudencia[68]. El problema estriba en que mientras no cabe duda sobre la pertenencia de la parte terrestre al litoral, la inclusión de la parte marítima cuenta con algunas peculiaridades que derivan, especialmente, de la extensión de la competencia de ordenación del litoral.

A la extensión de la competencia de ordenación del litoral tendremos la ocasión de referirnos más adelante, sin embargo, conviene adelantar que mientras que no existen inconvenientes para extender aquella competencia a las aguas interiores, no ocurre lo mismo con el mar territorial[69]. De esta forma, podemos decir que mientras que el mar territorial y las aguas interiores forman parte del dominio público, aquel no es objeto de la ordenación del litoral. La anterior afirmación, sin embargo, no impide que el mar territorial y las aguas interiores formen parte del litoral, utilizándose un concepto amplio de mismo que abarque una zona terrestre y otra marítima. Otro tema es que la interrelación entre tierra y mar se tenga en cuenta a efectos de ordenación.

A esta problemática volveremos al analizar la competencia de ordenación del litoral.

---

[68] Sobre el debate en torno a la integración de la parte marítima en el concepto de litoral puede verse, entre otros, a GONZÁLEZ GARCÍA, J.V. (2002): "Las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción del Estado Español", *Revista de Administración Pública*, núm. 158, pp. 51-76; GONZÁLEZ GARCÍA, J.V. y ZAMBONINO PULITO, M. (2010): "El Derecho de Costas y la distribución constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Cuestiones recurrentes y controversias nuevas", SÁNCHEZ GOYANES, E. (Dir.), *El Derecho de Costas en España*, La Ley, pp. 101-194; LOBO RODRIGO, A. (2009): "La ordenación del dominio público marítimo-terrestre. Especial referencia a su parte marítima", SANZ LARRUGA, F.J. (Dir.) y GARCÍA PÉREZ, M. (Coord.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, Fundación Pedro Barrié de la Maza y Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, A Coruña, pp. 229-246; MENÉNDEZ REXACH, A. (2010): "La gestión integrada del litoral", *op.cit.*, pp. 135-186; VALENCIA MARTÍN, G. (2000): "¿De quién es el mar?: La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de protección del medio marino", SOSA WAGNER, F. (Coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Prof. Dr. D. Ramón Martín Mateo*, T.III, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 3589-3616; ZAMORANO WISNES, J. (2010): "La ordenación del espacio litoral y las competencias autonómicas y locales en el mar territorial", NÚÑEZ LOZANO, M.C., *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea*, Iustel, Madrid, pp. 187-244.

[69] Esto se debe a que el TC ha defendido que la ordenación del litoral es una parte de la competencia autonómica de ordenación del territorio y como ésta no se extiende al mar, la ordenación del litoral tampoco (STC 149/1991, de 4 de julio (FJ 7º A) b)), a pesar de que sobre el mismo puedan ejercerse ciertas competencias autonómicas en atención a su naturaleza —como es el caso de la acuicultura-.

III. LAS ZONAS COLINDANTES CON EL DOMINIO PÚBLICO

Junto a los bienes de dominio público marítimo-terrestre, encontramos una serie de terrenos que forman parte de la orla litoral, pero que no tienen el mismo tratamiento jurídico que aquellos[70]. Su existencia deriva de la necesidad de conservar el dominio público marítimo-terrestre, que se lleva a cabo mediante una acción eficaz no solo sobre la estrecha franja que tiene esa calificación jurídica, sino también sobre la franja colindante, para evitar, entre otras consecuencias, que *"la incidencia negativa de la presión edificatoria y de los usos y actividades que ella genera sobre el medio natural puedan causar daños irreparables o de muy difícil y costosa reparación"*[71].

Como es sabido, y a efectos de proteger el dominio público marítimo-terrestre, su integridad y los fines de uso general, la LC estableció un régimen de servidumbres que recae sobre los terrenos colindantes al dominio público marítimo-terrestre, extendiendo de esta forma el concepto jurídico de litoral, mediante una serie de restricciones al uso y ocupación de estos terrenos privados[72]. Bajo estos parámetros, el legislador configuró cuatro franjas de

---

[70] Sí es verdad que la LC, en concreto en su artículo 21.1, extiende a estos terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre algunos privilegios propios del este, como es el caso de la imprescriptibilidad. Para una parte de la doctrina, como CALERO RODRÍGUEZ, J.R. (1995): *Régimen jurídico de las Costas Españolas, op.cit.,* p. 603, la extensión de este privilegio permitiría además sostener que el demanio marítimo-terrestre abarcaría no sólo el derecho de propiedad, sino también estas limitaciones como derechos reales e incluso obligacionales, en cuanto se relaciones con el fin público al que se vincula el demanio.

[71] En este sentido se manifiesta la exposición de la LC de 1988. Esta previsión no es exclusiva del dominio público marítimo-terrestre, sino que toda la legislación administrativa reguladora del dominio público contempla limitaciones sobre terrenos privados para satisfacer necesidades de interés general. Es el caso del Texto Refundido de la Ley de Aguas, de la Ley de Carreteras o de la Ley de Montes.

[72] La imposición de estas limitaciones puede ocasionar el pago de una indemnización ante la privación del derecho de propiedad de los propietarios de los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre. El debate no es un tema nuevo, y por supuesto, no se trata de controversia restringida únicamente al espacio litoral, siendo frecuente encontrar posicionamientos dispares en esta polémica. Ante esta cuestión, el TC se ha pronunciado sobre la posible vulneración del derecho a la propiedad en el caso de instaurar limitaciones a este derecho, con fines de protección de determinados bienes públicos. En este contexto, es destacable la posición adoptada por el TC en su Sentencia 149/1991, en el que, declarando la constitucionalidad de las limitaciones impuestas por la LC en terrenos de propiedad privada, aclara que, "*la función social de la propiedad, con arreglo a la cual las leyes han de delimitar el contenido propio de ésta, opera, en efecto, no sólo en abstracto, por así decir, para establecer el contenido de la institución constitucionalmente garantizada, sino también en concreto, en relación con las distintas clases de bienes sobre los que el dominio recae. El legislador puede establecer, en consecuencia, regulaciones distintas de la propiedad en razón de la naturaleza propia de los bienes y en atención a características generales de éstos, como es, en el caso que ahora nos ocupa, la de su contigüidad o proximidad respecto del dominio público marítimo-terrestre. No es tarea propia de este Tribunal la de mediar en la disputa dogmática acerca de si estas normas que disciplinan la propiedad sobre determinados géneros de bienes delimitan el contenido propio de diversas formas de propiedad o, siendo ésta una institución única, son más bien limitaciones que al propietario se imponen en razón de la naturaleza de los bienes. Lo que sí conviene subrayar es que las limitaciones introducidas con carácter general en el Capítulo segundo de la Ley, como los meros cambios legislativos, aun cuando*

terreno, manteniendo unos criterios de delimitación cuantitativos, y permitiendo la superposición, en algunos tramos, de las distintas áreas de limitación. Estas son, la servidumbre de protección, la de tránsito, de acceso al mar, y la zona de influencia[73].

A la extensión de las mismas nos referiremos en las páginas siguientes.

1. La servidumbre de protección

La servidumbre de protección es una franja de terreno que se encuentra regulada en los artículos 23 a 26 de la LC cuya extensión abarca, con carácter general, cien metros medidos tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar. La anchura de la misma podrá variar en función de una serie de circunstancias, que pasaremos a describir a continuación[74].

En primer lugar, la única opción posible de ampliación de la servidumbre de protección se circunscribe al supuesto de que sea necesario para asegurar la efectividad de la servidumbre, en atención a las peculiaridades del tramo de costa de que se trate[75]. En estos casos, la servidumbre podrá extenderse hasta un máximo de otros cien metros -en total podrían ser doscientos- y se llevará a efecto por la Administración del Estado de conformidad con la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento correspondiente[76]. La ampliación, señala el artículo 44.3 del RGC, se determinará en el procedimiento de deslinde o, previo informe del

impliquen una restricción de los derechos (o simples facultades), que antes de él se tenían, no implica necesariamente privación de derechos que permita, en consecuencia, exigir la indemnización que el art. 33.3 C.E. garantiza" (FJ 8º A). La inclusión de las medidas del Título II de la LC de 1988, provocó el nacimiento de numerosos estudios doctrinales encargados de analizar su régimen, y de juzgar la solución adoptada por el legislador, el cual no previó el pago de una indemnización ante las restricciones a las que sometió a los propietarios de los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre. Puede verse entre otros, GARCÍA PÉREZ, M. (2010): "Las servidumbres de protección, de tránsito y de acceso al mar y la zona de influencia", SÁNCHEZ GOYANES, E. (Dir.), *El derecho de Costas en España*, La Ley, Madrid, pp. 547-550; NOGUERA DE LA MUELA, B. (1995): *Las servidumbres de la Ley de Costas de 1988*, Marcial Pons, Madrid, pp. 90-100; y RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, M.P. (1999): *El Dominio Público Marítimo-Terrestre: Titularidad y sistemas de protección,* Marcial Pons, Madrid, pp. 205-218.

[73] Advierte el artículo 21.2 de la LC que "*se exceptúan de esta sujeción los terrenos expresamente declarados de interés para la seguridad y la defensa nacional, conforme a su legislación específica*".

[74] La exposición de motivos de la LC reconoce que la dimensión es convencional, destacando que se encuentra "*entre las menores que recoge el derecho comparado*".

[75] Vid. Artículos 23.2 de la LC y 44.2 del RGC. En nuestra opinión, esta posibilidad de ampliación de la servidumbre de protección es una opción muy positiva porque permite adoptar la extensión más adecuada según las posibilidades del tramo de costa de que se trate, adoptar la decisión más adecuada y conveniente a fin de asegurar la efectividad de la servidumbre

[76] Tal y como señala CALERO RODRÍGUEZ, J.R. (1995): *Régimen jurídico de las costas españolas*, *op.cit*., p. 636, este supuesto solo sería realizable cuando fuese necesario para asegurar la efectividad de la servidumbre en atención al principio de proporcionalidad. De la misma forma RODRÍGUEZ LÓPEZ, P. (2010): *Playas y costas en el Derecho español*, Bosch, Barcelona, p. 378, advierte que el acuerdo sólo llegará cuando, atendiendo a las peculiaridades del tramo de costa concreto, sea necesario para asegurar la efectividad misma de la servidumbre.

Ministerio competente, por las normas de protección de determinados tramos costeros (artículo 22 de la LC) y por el planeamiento territorial o urbanístico.

En nuestra opinión, esta posibilidad de ampliación de la servidumbre de protección es una opción muy positiva para el litoral porque permite que la extensión de la misma se adopte según las posibilidades del tramo de costa de que se trate y con el objetivo de asegurar la efectividad de la servidumbre -sobre todo teniendo en cuenta que no todos los tramos de la costa son iguales-[77].

En segundo lugar, y frente al único supuesto que permite la ampliación de la servidumbre de protección, son tres las situaciones que permiten su reducción. Éstas son:

A) La posibilidad de reducir la servidumbre de protección en las márgenes de los ríos.
B) La reducción de la servidumbre de protección para las urbanizaciones marítimo-terrestres.
C) La reducción de la servidumbre de protección en determinados núcleos rurales.

Pasemos a analizar cada una de ellas:

A) La posibilidad de reducir la servidumbre de protección en las márgenes de los ríos.

Por un lado, la LPUSL ha introducido en el artículo 23.3 de la LC la posibilidad de reducir la anchura general de la servidumbre de protección, para las márgenes de los ríos hasta donde sean sensibles las mareas, hasta un mínimo de veinte metros[78]. Esta previsión, que requiere el acuerdo entre la

[77] Sobre la constitucionalidad de la posibilidad de ampliación de la servidumbre de protección se pronunció el TC en su sentencia 149/1991, de 4 de julio (FJ 3ºD) a).

[78] Llama la atención el hecho de que el borrador de la ley hacía mención al término de ría y no río, como al final se incluyó. Como señalan GARCÍA PÉREZ, M. y SANZ LARRUGA, F.J. (2014): "Reflexiones en torno a 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", CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L., FERREIRA FERNÁNDEZ, J., y NOGUEIRA LÓPEZ, A., (Coords.), *La nueva regulación de las Costas*, INAP, Madrid, p. 93, río y ría son dos realidades geomorfológicas distintas y sólo al primero, a los ríos, se refiere la posibilidad de reducir la zona de servidumbre a veinte metros. Sobre el concepto de rías y ríos vid. el estudio de MENÉNDEZ REXACH, A. (2003): "Los conceptos legales de rías y desembocaduras de los ríos y sus consecuencias a efectos de aplicación de la servidumbre de protección establecida en la legislación de costas", *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 8, pp. 285 a 309.
El TC ha declarado su constitucionalidad recalcando que la fijación de la zona de servidumbre de protección en cien metros como regla general "*era y es compatible con el establecimiento, en más, pero también en menos, de márgenes de flexibilidad que tengan en cuenta la realidad preexistente (disposición transitoria 3ª LC) o las diversas características físicas de cada tramo de la costa. En los propios términos de la STC 149/1991, "la variedad de las condiciones físicas de la costa hace razonable, e incluso impone, que no sean idénticas las normas que hayan de aplicarse en uno u otro sitio para la protección del medio ambiente litoral y para asegurar la utilización del demanio, o tal vez, más precisamente, que la estructura jurídicamente uniforme de la protección y de la libertad de acceso (limitaciones a la propiedad, servidumbres*

Administración del Estado, la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento correspondiente, no se aplica con carácter general, sino que deben cumplirse las tres condiciones que señala el artículo 44.7 del RGC. Dichos criterios son los siguientes:

a) En primer lugar, sólo se permite la reducción en aquellos terrenos que estén ubicados a más de quinientos metros de la desembocadura a mar abierto más cercana.
b) Por otro lado, se incorpora un criterio restrictivo que impide la aplicación de esta reducción, cuando se trate de zonas sujetas a cualquier régimen de protección, zonas que contengan playas o zonas de depósito de arenas o zonas con vegetación halófila o subhalófila.
c) Por último, se establece como límite espacial que la servidumbre de protección reducida será como mínimo cinco veces la anchura del cauce, medida entre las líneas de ribera, hasta un máximo de cien metros.

Como podemos observar, la introducción de estos condicionantes en el artículo 44.7 del RGC supone que la servidumbre de protección no se reduce automáticamente sino que nos encontramos ante una posibilidad de que se reduzca en las márgenes de los ríos hasta donde se hagan sensibles los efectos de las mareas[79]. Aun así, esta posibilidad excepcional que ofrece la LPUSL resulta, cuanto menos, razonable, en tanto en cuanto responde a las críticas efectuadas a la regulación anterior, unitaria, que olvidaba el reconocimiento de dos realidades físicas, el Mediterráneo y el Océano Atlántico, cuya morfología difiere por lo que se refiere a la existencia de mareas. En este sentido, es cierto que la nueva precisión resulta más ajustada para ciertos lugares del territorio español, como Galicia, en atención al principio de igualdad, evitando, como señala la Exposición de motivos de la LPUSL que *"en los tramos alejados de la desembocadura se genere, por defecto, una servidumbre de 100 metros"*, si bien debe ser una medida adoptada con precaución; de ahí los requisitos desarrollados vía reglamentaria.

de acceso y tránsito) se haga compatible con una acomodación de las determinaciones normativas a la diversidad natural" [FJ 3.C)]" (STC 233/2015, de 5 de noviembre (FJ 4º).

[79] Señala MORENO MOLINA, A.M. (2015): "Otras servidumbres y limitaciones de propiedad", PÉREZ GÁLVEZ, J.F. (Dir.), *El nuevo derecho de costas*, La Ley, Barcelona, pp. 634 a 639, que el nuevo apartado no supone un *"adelgazamiento automático y ope legis"*, sino que establece la posibilidad de que pueda llevarse a cabo la reducción, siempre que se cumplan las condiciones que desarrolla el reglamento, y que actúan como *"condiciones limitativas o excluyentes"*.

B) La reducción de la servidumbre de protección para las urbanizaciones marítimo-terrestres

El artículo 1.41 de la LPUSL incorpora a la LC la Disposición Adicional 10º que incluye algunas determinaciones que atañen a las urbanizaciones marítimo-terrestres. Estos espacios están conformados por *"los núcleos residenciales en tierra firme dotados de un sistema viario navegable, construido a partir de la inundación artificial de terrenos privados"*[80].

La redacción originaria de la LC de 1988 no hacía mención a estos espacios. En contraposición, el Reglamento de Costas de 1989 sí introdujo disposiciones específicas referidas a la aplicación de las servidumbres en los terrenos colindantes a las marinas o urbanizaciones marítimo-terrestres[81]. En este sentido, el artículo 43.6 del Reglamento de Costas de 1989 señalaba que *"la realización de obras… que den origen a la invasión por el mar o por las aguas de los ríos de terrenos… que con anterioridad a dichas obras no sean de dominio público marítimo-terrestre, ni estén afectados por la servidumbre de protección"*, produciría los siguientes efectos: a) el terreno inundado se incorporaba al dominio público marítimo-terrestre; b) la servidumbre de protección preexistente con anterioridad a las obras mantenía su vigencia; y c) cuando los terrenos no fueran objeto de servidumbre de protección no se generaba una nueva en torno a los espacios inundados, sino que, exclusivamente, sería de aplicación la servidumbre de tránsito.

Este régimen, tras la reforma de 2013, se contiene en varios preceptos: por un lado, en el artículo 44.6 del RGC y, por otro, en la Disposición Adicional 10º de la LC y en la Disposición Adicional 2º del RGC. En el primer caso, el régimen se refiere a cualquier tipo de obras que den origen a la invasión por el mar o por las aguas de los ríos, lo que ZAMBONINO PULITO denomina *"marinas menores"*[82]. El segundo, está destinado específicamente a las urbanizaciones marítimo-terrestres. De cualquier modo, el resultado en ambos casos es el mismo en relación a la servidumbre de protección: se mantiene la servidumbre de protección preexistente y no se genera una nueva. Ambos supuestos, sin embargo, tienen un tratamiento diferente en relación con la existencia de la servidumbre de tránsito. A ello nos referiremos con posterioridad, pero, es

[80] Disposición Adicional 10º de la LC.

[81] ZAMBONINO PULITO, M. (2015): "La incidencia de la reforma de la Ley de Costas en usos específicos del litoral…", *op.cit.*, p.826, ha diferenciado entre distintos tipos de marinas. Por un lado, estarían las urbanizaciones marítimo-terrestres que se someterían al régimen previsto en las Disposiciones Adicionales de la LC. Dentro de ese tipo se encuadrarían las marinas que cuenten con un mínimo de seis canales secundarios como exige la Disposición Adicional segunda del RGC. Por otro lado, una dotación menor de canales dejaría a la marina fuera del concepto de urbanización marítimo-terrestre, siéndole aplicable el régimen del artículo 44.6 del RGC. A estas últimas ZAMBONINO PULITO las denomina "*marinas menores*".

[82] ZAMBONINO PULITO, M. (2015): "La incidencia de la reforma de la Ley de Costas en usos específicos del litoral…", *ibidem.*

necesario advertir que la incorporación de la Disposición Adicional 10º en la LC supone la supresión de la servidumbre de tránsito en las urbanizaciones marítimo-terrestres y no en las que se han denominado *"marinas menores"*.

En todo caso, debemos señalar que no hay novedades en la existencia de una servidumbre de protección en las urbanizaciones marítimo-terrestres ni, tampoco, en la extensión de la zona sujeta a esta servidumbre, que sigue siendo la que se establece en el artículo 23.2 de la LC. Sin embargo, tal y como ZAMBONINO PULITO señala, sí se introducen modificaciones que afectan a la posible reducción de la extensión de la zona sometida a servidumbre en las márgenes de los ríos, espacios en los que pueden crearse marinas[83].

C) La reducción de la servidumbre de protección en determinados núcleos urbanos. Especial referencia a los núcleos rurales

Por último, en relación con los supuestos de reducción de la servidumbre de protección, merece destacar un supuesto especial que ha ocasionado grandes controversias tanto con la regulación de 1988, como con la actual. Y es que, en atención a la Disposición Transitoria 3º.3 de la LC, la servidumbre de protección se reduce a una anchura de veinte metros cuando estemos ante terrenos clasificados como suelo urbano a la entrada en vigor de la Ley. La reducción, por lo tanto, se encuentra condicionada a la clasificación del suelo, sobre el que se asienta la servidumbre, como urbano.

Desarrollando esta previsión, la Disposición Transitoria 10º.3 del RGC establece una doble vía para acreditar el carácter urbano del mismo, una formal y otra material[84]. La primera de ellas considera como suelo urbano el que tenga expresamente establecida esta clasificación en los instrumentos de ordenación vigentes a la entrada en vigor de la LC de 1988[85]. Subsidiariamente, y para el caso de que no exista instrumento de ordenación, o el mismo no califique el suelo en cuestión como urbano, el citado precepto recoge un criterio material, en

[83] ZAMBONINO PULITO, M. (2015): "La incidencia de la reforma de la Ley de Costas en usos específicos del litoral…", *ídem,* p. 830. En el mismo sentido se pronunció en ZAMBONINO PULITO, M. (2013): "Las marinas en la reforma de la Ley de Costas", *op.cit.,* p. 925.

[84] A esta doble vía se refiere CARLÓN RUÍZ, M. (2013): *Disciplina urbanística de las costas. Sus peculiaridades en la servidumbre de protección*, Civitas, Madrid, pp. 213-214, matizando que lo relevante es la "*clasificación o desarrollo de facto*" que obtuvieran los terrenos en el momento de entrada en vigor de la LC de 1988. En el criterio temporal insisten un gran número de pronunciamientos judiciales del TS, AN y de los TSJ, y a ellos hace mención CARLÓN RUÍZ.

[85] IGLESIAS GONZÁLEZ, F. (2010): "Aplicación de la legislación de costas al suelo urbano. En particular, la problemática aplicación práctica de la Disposición transitoria 3º, número 3, y su desarrollo reglamentario; la servidumbre en suelo urbano", SÁNCHEZ GOYANES, E. (Dir.), *El Derecho de Costas en España*, La Ley, Madrid, p. 1158, recuerda que, en el momento de entrada en vigor de la LC, se encontraban vigentes el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, y el Reglamento de Planeamiento de 1978, que permitían que tres instrumentos de planeamiento clasificaran un terreno como suelo urbano: el Plan General de Ordenación, las Normas Subsidiarias de Planeamiento y el Proyecto de Delimitación del Suelo Urbano.

consonancia con la jurisprudencia que atiende al *"poder normativo de lo fáctico"*[86]. Así también, se reduce la servidumbre de protección en las áreas urbanas *"en que la edificación estuviera consolidada o los terrenos dispusieran de los servicios exigidos en la legislación urbanística en la citada fecha y la Administración urbanística competente les hubiera reconocido expresamente ese carácter"* (Disposición Transitoria 10º.3)[87].

De esta forma, para que se reduzca la servidumbre de protección a veinte metros es necesario acudir, con carácter prioritario, a la clasificación efectuada por los instrumentos de planeamiento. Si éstos clasifican los terrenos como urbanos, se aplicará la reducción de la servidumbre de protección a veinte metros[88]. En el caso de que no exista clasificación formal de los terrenos como

---

[86] Como vemos, la precisión reglamentaria permite la expansión de su ámbito a aquellas áreas urbanas en las que la edificación estuviera consolidada o los terrenos dispusieran de los servicios exigidos en la legislación urbanística, pero no dispusieran de un instrumento de ordenación. De esta manera, explica NÚÑEZ LOZANO, Mª.C. (2009): *Legislación de costas y planificación urbanística,* Cuadernos Universitarios, Sevilla, p. 100 y NÚÑEZ LOZANO, Mª.C. (2013): *La reforma de la Ley de Costas de 2013*, *op.cit.,* pp. 134 a 135, el precepto reglamentario (antigua Disposición Transitoria 9º.3 del Reglamento de 1989 y actual Disposición Transitoria 10º.3 del RGC) *"quiso salir al paso de los problemas que pudiera plantear el tenor literal de la DT 3º.3 LC respecto de los terrenos que "lícitamente" no estuvieran clasificados como urbanos, esto es, aquellos terrenos materialmente urbanos en municipios que no contasen con instrumentos de ordenación*". Aun así, advierte la autora que esta doctrina ha sido utilizada en ocasiones de forma diferente su primigenio sentido, aplicándose a *"terrenos ubicados en municipios que sí contaban con instrumentos de ordenación a la entrada en vigor de la LC"*, teniendo los Tribunales que entrar *"a dilucidar el carácter materialmente urbano de terrenos en municipios con instrumentos de ordenación"*.

[87] Como ha venido estableciendo la jurisprudencia, no basta con la existencia de los mencionados servicios o la citada consolidación, resultando necesario, también, como expresamente se establece en esa Disposición Transitoria 10º.3 del Reglamento, que la Administración urbanística competente les hubiere reconocido ese carácter. El TS ha exigido que se trate de un reconocimiento declarativo y no constitutivo, admitiendo también una resolución judicial que hubiera anulado la estimación contraria de la Administración. Véase entre otras, SSTS de 31 marzo 2016 (RC 4113/2014), 2 de marzo de 2016 (RC 1949/2014), 18 de diciembre de 2013 (RC 906/2011), 27 de septiembre de 2012 (RC 5847/2010), 31 de mayo de 2011 (RC 768/2008), y 25 de marzo de 2011 (RC 1796/2007). Sin embargo, como ha afirmado esta jurisprudencia, tal declaración o reconocimiento es solo un acto administrativo de alcance limitado porque por sí mismo no crea ni impone unilateralmente consecuencias o efectos jurídicos directos en orden a la servidumbre de protección, sustrayendo o vinculando el juicio de la Administración que ha de aprobar el deslinde, pues es ésta la que debe decidir. Aquella declaración tiene más bien el valor de un informe, en el que la Administración urbanística manifiesta la verificación de determinados hechos y hace una valoración jurídica de éstos como medio para preparar una decisión -la aprobatoria del deslinde- que corresponde a otra Administración, o si se quiere el valor de un acto administrativo no decisorio y ordenado a la adopción del acuerdo aprobatorio del deslinde. En este sentido vid. SSTS de 15 de diciembre de 2011 (RC 4127/2008), y 19 de marzo de 2013 (RC 2659/2010), entre otras.

[88] Siempre de que, como advierte la doctrina y la jurisprudencia, se den una serie de condiciones. Entre ellas podemos destacar que se trate propiamente de *"suelo urbano"* y no de otras clasificaciones como *"suelo urbanizable"* de acuerdo con los instrumentos de planificación vigentes durante la aprobación de la LC, y de que tal calificación no hubiera sido anulada judicialmente. Sobre estos condicionantes vid. CARLÓN RUIZ, M. (2015): "La servidumbre de protección de costas. Un estudio a la luz de la ley 2/2013 y del nuevo Reglamento general de costas", *Revista de Administración Pública*, núm. 196, pp. 145-149.

urbanos en los instrumentos de planeamiento vigentes en el momento de entrada en vigor de la LC, se podrá reducir la citada servidumbre atendiendo al carácter consolidado de la edificación en los terrenos colindantes con los deslindados o la existencia en los mismos de los servicios exigidos en ese momento por la legislación urbanística vigente. Sea como fuere, de lo que no cabe duda es que lo esencial es la constatación de la realidad física exigible en el momento de la entrada en vigor de la LC junto con su reconocimiento expreso por la Administración competente[89].

La aplicación de esta posibilidad de reducción de la servidumbre de protección contenida en la Disposición Transitoria 3º.3 de la LC ha sido problemática desde 1988. Tal y como ha sido expuesto, el legislador de costas permite la reducción de la servidumbre de protección a veinte metros en los terrenos clasificados como suelo urbano a la entrada en vigor de la Ley, entendiéndose por tales bien los clasificados así por el instrumento de ordenamiento correspondiente o bien, ante la inexistencia de éstos, los que la Administración urbanística reconozca por tratarse de áreas urbanas en que la edificación estuviera consolidada o los terrenos dispusieran de los servicios exigidos en la legislación urbanística. Con esta aclaración resulta evidente que la LC y el RGC no permiten que se reduzca la servidumbre de protección en cualquier terreno, sino solo en aquellos declarados urbanos por alguna de las vías antes mencionada.

Ante los requisitos antes expuestos, la aplicación de la Disposición Transitoria 3º.3 de la LC se ha antojado difícil para ciertos núcleos de costa. Nos referimos a aquellas áreas que, aunque no cumplen las condiciones de la LC y el RGC, reúnen *de facto* los requisitos para ser considerados como suelo urbano y, por tanto, para que se les pueda aplicar el régimen especial de la Disposición Transitoria 3º.3.

Esta situación suscitó críticas por gran parte de la doctrina[90]. Las consecuencias de la aplicación *strictu sensu* de los requisitos de la LC y del

[89] La jurisprudencia se ha mostrado muy estricta con el criterio temporal, llegando a no considerar suelo urbano a los terrenos clasificados como tal por instrumentos de planeamiento anteriores o posteriores a los vigentes en el momento de aprobación de la LC en 1988. Véase entre otras, las SSTS de 10 de julio de 2016 (RC 1024/2016), de 21 de febrero de 2017 (RC 241/2016), de 27 de enero de 2015 (RC 640/2013), y de 4 de mayo de 2010 (RC 1607/2006). CARLÓN RUÍZ, M. (2013): *Disciplina urbanística de las costas..., op.cit.,* p. 214, también hace mención a esta corriente jurisprudencial, destacando múltiples sentencias en este sentido.

[90] Entre otros vid. CHINCHILLA PEINADO, J.A. (2010): "La aplicación ponderada del régimen transitorio de la servidumbre de protección y reducción de su superficie derivada de la clasificación urbanística previa de los terrenos", SÁNCHEZ GOYANES, E., *El Derecho de Costas en España*, La Ley, pp. 1119-1150; y PÉREZ GÁLVEZ, J.F. (2015): "La nueva servidumbre de protección", PÉREZ GÁLVEZ, J.F. (Dir.), *El nuevo Derecho de Costas*, La Ley, Barcelona, pp. 441-470. Sobre el análisis del proceso seguido en Galicia vid. SARMIENTO MÉNDEZ, X.A. (2006):

Reglamento de Costas de 1989 ocasionaban una situación de desigualdad para ciertas áreas. Eran terrenos en donde la edificación estaba consolidada o los terrenos disponían de los servicios exigidos en la legislación urbanística pero no contaban con instrumento de planeamiento que los clasificase como urbanos ni reconocimiento administrativo expreso sobre su naturaleza. La imposición en estos casos de una servidumbre de protección de cien metros les situaba en una situación desfavorable y desigual en comparación con otras áreas urbanas de condiciones muy similares que sí cumplían los requisitos exigidos por la legislación costera.

Bajo este panorama, la Disposición Transitoria 1º de la LPUSL ha pretendido dar respuesta a los problemas de aplicación que ha llevado aparejada la Disposición Transitoria 3º.3 de la LC. Antes de analizar el alcance de la reforma conviene detenerse en la solución que adoptaron algunas Comunidades Autónomas para intentar buscar vías alternativas que le permitieran reducir la anchura de la servidumbre de protección. Este fue el caso de Galicia y Canarias que llevaron a cabo una reforma de su ordenamiento con la incorporación de una cláusula muy similar a la de la citada Disposición.

En Canarias, la Ley 7/2009, de 6 de mayo, de modificación del Texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias sobre declaración y ordenación de áreas urbanas en el litoral canario introdujo la Disposición Adicional 13º, según la cual, a los efectos de la aplicación del régimen transitorio de la LC, se considerarán áreas urbanas, con independencia de la existencia o no de instrumento de ordenación sobre las mismas y de la clase y categoría de suelo que en su caso se estableciera, las que, a 29 de julio de 1988, se encontraran en alguno de los supuestos que menciona el precepto.

Por lo que respecta a Galicia, el intento ha sido doble. Por un lado, la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia, mediante su Disposición Adicional 3º, pretendía equiparar los núcleos rurales al suelo urbano a efectos de la aplicación del régimen previsto en la LC para aquellos. Por otro, y antes incluso de admitirse a trámite la cuestión de inconstitucionalidad planteada contra la Ley, el precepto en cuestión fue modificado por la Disposición Adicional 2º de la Ley 18/2008, de 29 de diciembre, de Vivienda, en lo que pretendía ser el segundo intento de expandir

"Deslinde del demanio público estatal y competencia autonómica en urbanismo: problemas conflictuales y posibles soluciones", *en Sentencias de tribunales superiores de justicia, audiencias provinciales y otros tribunales. Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 5, pp. 417-426. Por lo que respecta al camino de Canarias vid. VILLAR ROJAS, F.J. (2010): "Las áreas urbanas en el litoral (a propósito de la Ley 7/2009)", SANTANA RODRÍGUEZ, J.J. (Coord.), *Diez años de la Ley de Ordenación del Territorio de Canarias*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 257-285.

el régimen transitorio a los referidos núcleos. Para ello se hacía depender de la concurrencia de unos requisitos variables dependiendo de la existencia o no de planeamiento.

En ambos casos las Comunidades Autónomas pretendieron extender la aplicación de la Disposición Transitoria 3º.3 de la LC y, por tanto, la posibilidad de reducción de la servidumbre de protección a veinte metros a los núcleos rurales preexistentes de carácter tradicional que, a la entrada en vigor de la LC de 1988, reunieran una serie de requisitos. Estos se basaban, principalmente, en que contasen con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales, suministro de energía eléctrica y que, a su vez, comprendieran terrenos consolidados por la edificación en dos terceras partes de su superficie, o al menos en la mitad, dependiendo, respectivamente, de si en esa fecha tenía o no planeamiento general en vigor.

Pese a los esfuerzos, las iniciativas empleadas por estas Comunidades Autónomas fueron declaradas inconstitucionales. En ambos casos, el Alto Tribunal mantuvo el mismo razonamiento, y es que, sólo al Estado corresponde establecer limitaciones y servidumbres sobre los terrenos colindantes al demanio marítimo-terrestre y, entre ellas, la servidumbre de protección[91].

La LPUSL ha dado respuesta al problema que conllevaba la Disposición Transitoria 3º.3 de la LC para ciertas áreas desde 1988. Para ello, su Disposición Transitoria 1º contempla la posibilidad de que, en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la LPUSL, la Administración urbanística competente inste la

[91] La STC 87/2012, de 18 de abril, que resuelve la cuestión de inconstitucionalidad presentada frente a la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia, establece, en su FJ 5º, basándose en las SSTC 149/1991, de 4 de julio, y 198/1991 de 17 de octubre, que sólo al Estado corresponde establecer limitaciones y servidumbres, basando su competencia en las facultades que la Constitución reconoce al Estado para establecer una legislación básica en materia de medio ambiente, ex artículo 149.1.23 de la CE, en conexión con su competencia ex artículo 149.1.1 de la CE para fijar en condiciones de igualdad el ejercicio del derecho de propiedad en todo el territorio, en la medida en que la servidumbre de protección supone una limitación del contenido de la propiedad privada colindante al dominio público marítimo terrestre en aras a garantizar su función social (artículo 33 de la CE). Tras esto, el TC determina que "*las Comunidades Autónomas no pueden establecer disposición alguna al respecto, ni siquiera para reproducir con exactitud las previsiones estatales, operación que quedaría vedada por la doctrina sobre la lex repetita sistematizada por la STC 341/2005, de 21 de diciembre (RTC 2005, 341) , FJ 9, y cuyo origen último está en la STC 10/1982, de 23 de marzo (RTC 1982, 10) , FJ 8, según la cual la reproducción de normas estatales en normas autonómicas es inconstitucional cuando la Comunidad Autónoma carece de la correspondiente competencia, salvo que —lo que no es el caso— la reiteración de la norma estatal sea imprescindible para el entendimiento del precepto (STC 47/2004, de 25 de marzo [RTC 2004, 47] , FJ 8)*". A este razonamiento acude la STC 137/2012, de 19 de junio, para declarar la inconstitucionalidad de la modificación efectuada por la Disposición Adicional segunda de la Ley 18/2008, de 29 de diciembre, de Vivienda. En el mismo sentido, y por lo que respecta al Texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias sobre declaración y ordenación de áreas urbanas en el litoral canario, se pronuncia la STC 5/2015, de 22 de enero (FJ 5º).

aplicación del régimen previsto en la Disposición Transitoria 3º.3 de la LC de 1988 a los núcleos o áreas que, a su entrada en vigor, no estuvieran clasificados como suelo urbano pero que, en ese momento, reunieran alguno de los siguientes requisitos[92]:

a) En municipios con planeamiento, los terrenos deben o bien contar con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica y estar consolidados por la edificación en al menos un tercio de su superficie, o bien, encontrarse comprendidos en áreas consolidadas por la edificación como mínimo en dos terceras partes de su superficie, de conformidad con la ordenación de aplicación.

b) En el caso de que el municipio no tuviera planeamiento, los terrenos deben, o bien contar con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica y estar consolidados por la edificación en al menos un tercio de su superficie, o bien, encontrarse comprendidos en áreas consolidadas por la edificación como mínimo en la mitad de su superficie.

Como podemos observar, el régimen jurídico recogido en la citada Disposición Transitoria 1º de la LPUSL permite aplicar la reducción de la anchura de la servidumbre de protección de cien a veinte metros cuando se cumplan dos condicionantes: la existencia de servicios urbanísticos y el cumplimento de un cierto grado de consolidación por la edificación. Estos dos parámetros son equiparables con los que, a partir de la Ley del Suelo de 1976, se han tenido en cuenta para determinar los terrenos que integran la clasificación urbanística de suelo urbano en municipios con o sin planeamiento urbanístico general.

Además, la Disposición Transitoria 1º de la LPUSL exige que los requisitos deben ser reunidos por el núcleo o área en el momento de la entrada en vigor de la LC de 1988. Es decir, la solución del legislador de costas en 2013 pasa por atender a las circunstancias concretas de cada núcleo o área en 1988. Así, solo cuando esos núcleos o áreas, que no pudieron acogerse a la Disposición Transitoria 3º.3 de la LC, demuestren que en el momento de entrada en vigor de la LC de 1988 contaban con servicios urbanísticos y cumplían un cierto grado de consolidación por la edificación, podrán pedir la aplicación del régimen especial de la Disposición Transitoria 1º de la LPUSL.

[92] Esta disposición ha sido calificada por CARLÓN RUÍZ, M. (2013): *Disciplina urbanística de las costas…, op.cit.*, p. 224, como un mecanismo de reenganche con el tratamiento de transitoriedad. Por su parte, MENÉNDEZ REXACH, A. (2014): "La nueva regulación de las costas…", *op.cit.*, p. 46, señala que la imposición de un límite temporal al problema es un mérito de la LPUSL. Para el autor el criterio es acertado porque *"habida cuenta de que la referencia para la consideración del suelo como urbano es la fecha de entrada en vigor de la LC (16 de agosto de 1988), a medida que pasa el tiempo la acreditación de la situación del núcleo en esta fecha se convierte en una investigación histórica"*.

De esta manera, no todos los terrenos que se identifiquen con las situaciones expresadas en la Disposición Transitoria 1º de la LPUSL podrán acogerse a la reducción de la servidumbre de protección a veinte metros. Es más, no todos los núcleos o áreas que reunieran los requisitos mencionados a la fecha de entrada en vigor de la LC de 1988 se verán beneficiados por la aplicación extensiva que ofrece la citada disposición, sino sólo los que expresamente decidan acogerse a esta.

Asimismo, y para que pueda aplicarse la reducción de la servidumbre de protección a veinte metros, la Disposición Transitoria 1º de la LPUSL exige que las Administraciones urbanísticas que ya hayan delimitado o clasificado como suelo urbano a los núcleos o áreas a los que se refiere el apartado primero de la citada disposición soliciten al Ministerio competente un informe en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la ley. Dicho informe "*deberá pronunciarse sobre la delimitación y compatibilidad de tales núcleos o áreas con la integridad y defensa del dominio público marítimo-terrestre*" y deberá ser emitido en el plazo de dieciocho meses desde que haya sido solicitado por la Administración urbanística. En caso de que no se emitiera en este plazo se entenderá que es favorable[93].

En nuestra opinión, la forma de solucionar el problema de aplicación de la Disposición Transitoria 3º.3 de la LC por la Disposición Transitoria 1º de la LPUSL es, como mínimo, cuestionable. Y ello por varias razones. Por un lado, la lectura de la redacción de la Disposición Transitoria 1º de la LPUSL nos presenta un procedimiento confuso en lo que respecta, entre otros, a la naturaleza de la figura. Para NÚÑEZ LOZANO la decisión de aplicar el régimen de la Disposición Transitoria 3º.3 de la LC es discrecional[94]. A nuestro juicio, nos encontramos ante una potestad reglada que debe estar basada exclusivamente en la comprobación de los aspectos reseñados anteriormente[95]. Esto es, para que un núcleo o área pueda acogerse a lo previsto en la Disposición Transitoria 1º de la LPUSL deben cumplirse los requisitos anteriormente señalados.

Por otro lado, los requisitos que impone la citada Disposición Transitoria 1º de la LPUSL para que sea aplicable la reducción de la servidumbre de

---

[93] GARCÍA PÉREZ, M., y SANZ LARRUGA, F.J. (2014): "Reflexiones en torno a la Ley 2/2013…", *op.cit.,* p. 98, advierten en ese punto que el informe "*no podrá cuestionar las condiciones fácticas del suelo delimitado, ni las características urbanísticas de los núcleos o áreas pretendidamente incluidos en el núcleo o área, por cuanto corresponde ejercer este control a otra Administración distinta*", y añaden que sí deberá oponerse a la aplicación de la Disposición Transitoria Primera "*si con ello se pusiese en riesgo la integridad y defensa del demanio, situación que deberá acreditarse fehacientemente*".

[94] En NÚÑEZ LOZANO, Mª.C. (2013): *La reforma de la Ley de Costas*, *op.cit.,* p. 150.

[95] En el mismo sentido GARCÍA PÉREZ, M., y SANZ LARRUGA, F.J. (2014): "Reflexiones en torno a la Ley 2/2013…", *op.cit.,* pp. 99-100, se decantan por el carácter reglado de la potestad, justificando que, de otra forma, se exigiría una norma con rango de ley.

protección hacen cuestionable la viabilidad del mecanismo. Ambos parámetros -existencia de servicios urbanísticos y cumplimiento de un cierto grado de consolidación por la edificación- son equiparables a los que se han exigido a partir de la Ley del Suelo de 1976 para determinar los terrenos asimilables al suelo urbano en municipios con o sin planeamiento urbanístico general. A ellos también hacía mención la Disposición Transitoria 9º.3 del Reglamento de Costas de 1989 para permitir que se redujera la servidumbre de protección. Pero, si en su momento esta Disposición del Reglamento de Costas de 1989 no permitió que Comunidades Autónomas como Galicia y Canarias se beneficiaran de la reducción de la servidumbre de protección a veinte metros porque no cumplían los requisitos, no se explican las razones que llevarían a que ahora sí los cumplieran cuando son idénticos.

Asimismo, debemos reseñar que nos encontramos ante una disposición de derecho transitorio en tanto que regula situaciones anteriores a su entrada en vigor y por tiempo limitado, y cuya finalidad es facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto en la nueva normativa. Se trata, al fin y al cabo, de una oportunidad para que los terrenos que no pudieron aplicar la repetida Disposición Transitoria 3ª de la LC de 1988 puedan hacerlo ahora. Una vez pasado el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la Ley, expresado en la Disposición Transitoria 1º de la LPUSL, la disposición queda sin efecto y sólo los núcleos o áreas que cumplan con los requisitos de la Disposición Transitoria 3º.3 de la LC podrán reducir la servidumbre de protección a veinte metros. De esta forma, la LPUSL sólo ha ofrecido una solución puntual que quizás no evite problemas en el futuro[96].

Por último, tenemos que señalar que, tal y como dispone el artículo 44.5 del RGC, los terrenos afectados por la modificación de la zona de servidumbre de protección por cualquier causa, incluyendo la variación de la delimitación de la ribera del mar, quedarán en situación análoga a la prevista en las disposiciones transitorias tercera y cuarta de la LC, o quedarán liberados de dichas servidumbres, según sea el sentido que tenga dicha modificación. Es decir, en el caso de que la modificación incluya como parte de la servidumbre de protección terrenos que antes no lo eran, dichos terrenos se ajustarán a lo establecido en las disposiciones tercera y cuarta de la LC. En contraposición, los terrenos que, como resultado de la modificación, dejen de pertenecer a la servidumbre de protección, quedarán liberados del régimen de dicha servidumbre.

[96] Aun así, existen varias sentencias que demuestran que se ha utilizado la Disposición Transitoria 1º de la LPUSL. En algunos casos, además, se ha rechazado aplicación bien por no contar con informe favorable del Ministerio de Transición Ecológica o bien por presentación extemporánea de la solicitud fuera del plazo de dos años. Pueden verse las Sentencias del TSJ de Madrid núms. 852/2018 de 28 diciembre y 461/2018 de 7 junio, entre otras.

2. La servidumbre de tránsito

El artículo 27 de la LC regula la servidumbre de tránsito que, como regla general, recae sobre una franja de seis metros, medidos tierra adentro a partir del límite interior de la ribera del mar y está destinada al paso público peatonal y de los vehículos de vigilancia y salvamento en sintonía con la antigua servidumbre de vigilancia[97].

En principio, esta extensión resulta adecuada atendiendo al objetivo para el que está prevista la servidumbre, que no es otro que el paso público y de servicios de vigilancia y salvamento. Sin embargo, existe la posibilidad de que la misma pueda ampliarse en lo que resulte necesario, hasta un máximo de veinte metros, en lugares de tránsito difícil o peligroso. Esta facultad es una opción que no debe desconocerse por cuanto puede resultar muy conveniente sobre todo en lo que se refiere a zonas de costas, como las del norte de España, caracterizadas por su rocosidad que dificultan el acceso a la zona de playa. En estos casos, la Administración General del Estado, previo informe de la Comunidad Autónoma, puede ampliar la misma hasta un máximo de veinte metros siempre que demuestre las particularidades de la zona en cuestión. Ello no significa, sin embargo, que la Administración General del Estado cuente con facultad de decidir libremente sobre la extensión de la servidumbre de tránsito. La fijación de la servidumbre es una operación reglada que no permite margen de discrecionalidad, de forma que, solo si se dan las condiciones que permitan hablar de un lugar de tránsito difícil o peligroso, se podrá ampliar aquella hasta un máximo de veinte metros, todo ello con el previo informe de la Comunidad Autónoma afectada[98].

Asimismo, existe la posibilidad de que el espacio reservado para la servidumbre de tránsito pueda ser ocupado, excepcionalmente, por obras a realizar en el dominio público marítimo-terrestre, o por la ejecución de paseos marítimos, bajo determinados condicionamientos.

Además, en el caso de que se produzca una alteración de la línea interior de la ribera del mar, el Reglamento, en su artículo 44, apartado 5, contiene una serie de previsiones afectantes a la delimitación de la servidumbre de tránsito en estos casos, contemplando distintas soluciones dependientes del sentido de la modificación. Así, el precepto señala que los terrenos afectados por la modificación de las zonas de servidumbre de tránsito por cualquier causa-y de

[97] La LC de 1969 reconocía la servidumbre de vigilancia litoral en su artículo 4. Esta servidumbre consistía en la obligación de dejar expedita una vía contigua a la línea de mayor pleamar y tenía una anchura, generalmente, de seis metros.

[98] La Administración utiliza un concepto jurídico indeterminado y deberá concretar en cada caso que se trata de un *"lugar de tránsito difícil o peligroso"* para poder hacer uso de la ampliación de la servidumbre.

protección como ya señalamos-, quedarán en situación análoga a la prevista en las disposiciones transitorias 3º y 4º de la LC, o quedarán liberados de dichas servidumbres, según sea el sentido que tenga dicha modificación

Por último, debemos llamar la atención sobre una modificación que, en relación a la servidumbre de tránsito, realiza la LPUSL. Al analizar el régimen de la servidumbre de protección en las urbanizaciones marítimo-terrestres señalamos que la reforma de 2013 había distinguido, en relación a los terrenos adyacentes al dominio público inundados, dos supuestos. El primero es el que ZAMBONINO PULITO denomina "*marinas menores*" y cuyo régimen se encuentra en el artículo 44.6 del RGC. El segundo es el que se refiere a las urbanizaciones marítimo-terrestres y se regula en la Disposición Adicional 10º de la LC. Para ambos casos el régimen de la servidumbre de protección es idéntico: se mantiene la servidumbre de protección preexistente y no se genera una nueva. Ambos supuestos, sin embargo, tienen un tratamiento diferente en relación con la existencia de la servidumbre de tránsito. La Disposición Adicional 10º de la LC ha establecido que para las urbanizaciones marítimo-terrestres no se generará una servidumbre de tránsito. En el caso de *las "marinas menores"*, la servidumbre de tránsito es de aplicación tal y como expone el artículo 44.6 del RGC.

La eliminación de la servidumbre de tránsito en las urbanizaciones marítimo-terrestres viene a dar respuesta, como ha señalado ZAMBONINO PULITO, "*a alguna reivindicación basada en la dificultad de la aplicación de estas limitaciones*"[99]. En este sentido, la autora expone el caso de la Marina Interior de Port d'Aro que suscitó un conflicto en relación a la ocupación que implicaba la servidumbre de tránsito en esta zona.

3. La servidumbre de acceso al mar

La LC prevé en el artículo 28 la imposición de una servidumbre de acceso público y gratuito al mar sobre los terrenos colindantes o contiguos al dominio público marítimo-terrestre, en la longitud y anchura que demanden la naturaleza y finalidad del acceso.

Esta servidumbre ha sido calificada por el TC como una "*medida indispensable para la efectividad de la defensa del uso general del dominio público marítimo-terrestre*"[100]. Precisamente por ello el artículo 28 de la LC establece la obligación de que se prevean suficientes accesos al mar y aparcamientos y prohíbe las obras o instalaciones que interrumpan el acceso al mar sin que se

[99] En ZAMBONINO PULITO, M. (2015): "La incidencia de la reforma de la Ley de Costas en usos específicos del litoral…", *op.cit.,* p. 836.
[100] STC 149/1991, de 4 de julio (FJ 3º F).

proponga por los interesados una solución alternativa que garantice su efectividad.

A diferencia de la regulación establecida para otras servidumbres, la LC no predeterminada la longitud ni la anchura de la servidumbre de acceso al mar. Lo que sí señala el artículo 28.1 de la Ley es que se establecerá *"en la longitud y anchura que demanden la naturaleza y finalidad del acceso"* y que son terrenos colindantes al dominio público marítimo-terrestre[101].

En cuanto a la forma de asegurar el cumplimiento de la servidumbre de acceso al mar, la LC remite a la planificación territorial y urbanística. De ahí que disponga el artículo 28 de la LC que *"para asegurar el uso público del dominio público marítimo-terrestre, los planes y normas de ordenación territorial y urbanística del litoral establecerán, salvo en espacios calificados como de especial protección, la previsión de suficientes accesos al mar y aparcamientos, fuera del dominio público marítimo-terrestre"*. A estos efectos, la LC establece unos criterios que deberán ser garantizados: en las zonas urbanas y urbanizables, los accesos de tráfico rodado deberán estar separados entre sí, como máximo, quinientos metros, y los peatonales, doscientos metros. Además, todos los accesos deberán estar señalizados y abiertos al uso público a su terminación.

Por lo que se refiere a la obtención de los terrenos que sean necesarios para la efectividad de la servidumbre de acceso al mar, el artículo 53.4 del RGC dispone que se realizará por los mecanismos dispuestos en la legislación urbanística. Así, los artículos 28.3 de la LC y 54.1 del RGC señalan que se declararán de utilidad pública a efectos de expropiación o de la imposición de servidumbre de paso por la Administración del Estado los terrenos necesarios para la realización o modificación de otros accesos públicos.

Además, la Disposición Transitoria 12º.3 del RGC prevé un supuesto especial para adquirir los terrenos imprescindibles para la servidumbre. Esta Disposición establece que, en los tramos de costa en que no estuviesen abiertos al público accesos suficientes para dar cumplimiento a lo establecido en la LC y en el RGC sobre distancias máximas entre aquellos, los Servicios Periféricos de Costas procederán al señalamiento de los que hayan de servir a dicha finalidad. Cuando se trate de viales que aún no hayan sido recibidos por los Ayuntamientos, el Ministerio competente en materia de medio ambiente podrá asumir la carga de la conservación de aquéllos hasta que se produzca dicha recepción. Pero, cuando no existan viales suficientes para hacer efectivo el acceso

[101] La LC de 1969 tampoco señalaba una extensión concreta para la servidumbre de paso. El artículo 4.7 de la ley establecía que *"la servidumbre de paso, para dejar vías permanentes de acceso a las playas y zona marítimo-terrestre, previa la correspondiente indemnización, recaerá sobre las heredades colindantes o afectadas en la longitud y anchura que demanden su naturaleza y finalidad"*.

en los términos expuestos, se deberá declarar de utilidad pública a efectos de expropiación o de la imposición de servidumbre de paso por la Administración del Estado los terrenos necesarios para la realización o modificación de otros accesos públicos, tal y como disponen los artículos 28.3 de la LC y 54.1 del RGC.

En todo caso, la indeterminación de la dimensión de la servidumbre de acceso al mar no significa que su tratamiento carezca de relevancia. La LC zonifica el litoral e incluye como parte de él una servidumbre de acceso que, sin delimitación exacta, debe estar preservada. Y es, precisamente, su obligada existencia lo que hace que podamos afirmar que la servidumbre de acceso al mar también forma parte del espacio litoral, aunque la misma pueda superponerse a otros espacios, como la servidumbre de protección o tránsito.

IV. LA ZONA DE INFLUENCIA Y SU EXTENSIÓN. LA DENOMINADA ÁREA DE INFLUENCIA Y EL PAPEL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN SU DELIMITACIÓN

La LC de 1988 estableció la zona de influencia como una de las limitaciones de la propiedad sobre los terrenos contiguos a la ribera del mar por razones de protección del dominio público marítimo-terrestre, pero sin otorgarle el carácter de servidumbre. Sobre esta área se fijan determinadas pautas dirigidas al planificador "*con objeto de evitar la formación de pantallas arquitectónicas en el borde de la zona de servidumbre de protección, o que se acumulen en dicho espacio eventuales compensaciones que puedan considerarse convenientes o útiles en la ordenación urbanística, lo que implica la ventaja añadida de reanimar económicamente una franja más amplia de terrenos*"[102].

En cuanto a su extensión, la ley no establece una anchura fija para este espacio, sino que opera una remisión legal a la ordenación territorial y urbanística de los terrenos incluidos en esta zona para que determinen su delimitación. Aun así, el artículo 30 de la LC establece una anchura mínima de quinientos metros de profundidad a partir del límite interior de la ribera del mar.

Además de una extensión mínima, el legislador de costas ha señalado que la ordenación territorial y urbanística sobre terrenos incluidos en una zona respetará las exigencias de protección del dominio público marítimo-terrestre a través de dos criterios[103]:

a) En los tramos con playa y con acceso de tráfico rodado, se preverán reservas de suelo para aparcamientos de vehículos en cuantía suficiente para garantizar el estacionamiento fuera de la zona de servidumbre de tránsito.

[102] Exposición de motivos de la LC.
[103] Artículos 30 de la LC y 59 del RGC.

b) Las construcciones habrán de adaptarse a lo establecido en la legislación urbanística. En todo caso, se deberá evitar la formación de pantallas arquitectónicas o acumulación de volúmenes, sin que, a estos efectos, la densidad de edificación pueda ser superior a la media del suelo urbanizable programado o apto para urbanizar en el término municipal respectivo.

En esta zona de influencia el papel de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística es crucial. El legislador de costas les ha reservado la tarea de determinar la anchura de la zona de influencia. En consecuencia, ha hecho partícipes a las Comunidades Autónomas y a los municipios de este cometido por ser los entes competentes en materia de ordenación territorial y urbanística. De esta forma puede decirse que, dentro de la anchura mínima de quinientos metros a partir de la ribera del mar, las Comunidades Autónomas y los municipios están capacitados para extender la zona de influencia y, por ende, el espacio litoral. Sin embargo, esta posibilidad de ampliación en la práctica apenas se ha materializado.

La mayoría de los instrumentos de ordenación del territorio y urbanísticos y, más concretamente, los del litoral, que han aprobado las Comunidades Autónomas no han ampliado la extensión de la zona de influencia más allá de los quinientos metros que exige la LC. Dos casos excepcionales son el derogado Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía y la LPOL[104].

En el primero de los instrumentos se señalaba en el artículo 3.3 de su normativa que, a los efectos establecidos en el artículo 30 de la LC, la zona de influencia del litoral estaría integrada no sólo por los primeros quinientos metros contados a partir de línea que determina el dominio público marítimo-terrestre, sino también por aquellas otras zonas exteriores a la franja mencionada que se considerasen necesarios para completar el ecosistema costero.

En el caso de la LPOL, el artículo 2.2 señala que la zona de influencia del dominio público marítimo-terrestre comprende una franja mínima mil metros y que dicha franja puede ser ampliada pero nunca reducida por el Plan de protección y ordenación del litoral[105].

Sin embargo, y aunque es verdad que la mayoría de los instrumentos de ordenación del territorio y urbanísticos de las Comunidades Autónomas no han ampliado la zona de influencia, algunos de ellos sí que han identificado un área litoral que se extiende más allá de los quinientos metros de la ribera del mar. Esta área no es zona de influencia *strictu sensu* pero su relación con el litoral conviene que tenga que tenerse en cuenta para la extensión de este espacio. Es el caso de

[104] El Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía fue declarado nulo por la STSJ de Andalucía de 7 de septiembre de 2017 (RC núm. 711/2015).

[105] Actualmente no se ha aprobado el Plan de protección y ordenación del litoral por lo que desconocemos si se ampliará aún más la zona de influencia.

Cantabria y su Plan de Ordenación del Litoral[106]. Este instrumento identifica el área litoral con el territorio de los municipios costeros que determina una franja entre el área de protección y los relieves que delimitan el área de influencia marina, así como los territorios asociados a la dinámica litoral y a la presencia del mar y de las rías[107].

De esta forma podemos decir que junto a la zona de influencia nos encontramos un área litoral más extensa y que coincide con el territorio de los municipios costeros según algunos instrumentos de ordenación del litoral. Gracias a ello podemos hablar que, más allá de la delimitación efectuada por la LC, que incluye la ribera del mar, las servidumbres y la zona de influencia, existe un área litoral que se denomina genéricamente *"espacio litoral"*. Estas zonas son un reflejo de la influencia de los usos y actividad que tienen presencia en este espacio, y que se vuelven imprescindibles para una correcta protección.

V. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DEL DESLINDE COMO INSTRUMENTO DE DELIMITACIÓN DE LOS ESPACIOS DEL LITORAL

La Ley establece que los bienes que reúnan las características de los artículos 3, 4 y 5 de la LC son dominio público, mientras que aquellos terrenos colindantes que se encuentren en los primeros quinientos metros medidos tierra adentro de la ribera del mar deberán adecuarse a las limitaciones que la LC prevé para las servidumbres de acceso al mar, tránsito, y de protección, así como las que impone la pertenencia a la zona de influencia. A pesar de ello, es el deslinde el que delimita el dominio público marítimo-terrestre como tal, sin él los terrenos permanecen en manos privadas y no están sujetos al régimen protector que reserva la LC para estos espacios[108].

El deslinde costero es un acto administrativo que declara la posesión y la titularidad dominical a favor del Estado, no pudiendo existir terrenos de

[106] El Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria se encuentra regulado en la Ley 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral.

[107] Vid. artículo 2. Otros instrumentos que identifican el área litoral con referencia al territorio de los municipios costeros son el Plan de Ordenación del Litoral de Galicia (aprobado por el Decreto 20/2011, de 10 de febrero), o los Planes Directores Urbanísticos del Sistema Costero de Cataluña (aprobados por Resolución de 25 de mayo de 2005 de la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas y Resolución de 16 de diciembre 2005 de la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas).

[108] Desde este prisma, como señala GONZÁLEZ-VARAS IBAÑEZ, S. (1995): *El deslinde de las costas,* Marcial Pons, Madrid, p. 26, es garantía de los afectados por la demanialidad. Por eso ha sido definido por RIVERO YSERN, E. (1967): *El deslinde administrativo*, Instituto García Oviedo-Universidad de Sevilla, Sevilla, p. 161, como *"la institución administrativa que, mediante una serie de valoraciones jurídicas y operaciones técnicas declara los límites entre los bienes de la Administración y los de los particulares, satisfaciendo de esta forma la facultad de exclusión dimanante del derecho de propiedad"*.

propiedad distinta de la demanial[109]. En este sentido, la resolución de aprobación del deslinde dará lugar al amojonamiento, sin que las inscripciones del Registro de la Propiedad puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados y, asimismo, será título suficiente para rectificar las situaciones jurídicas registrales contradictorias con el deslinde, y para proceder a la inmatriculación de los bienes de dominio público. De esta forma, y si siempre resulta necesario delimitar los bienes demaniales y los que lindan con ellos, se hace más indispensable cuando se trata del litoral, debido a las características naturales de estos espacios. Debido a ello, la LC de 1988 estableció en los artículos 11 a 13 el procedimiento de deslinde para determinar el dominio público marítimo-terrestre[110].

Es necesario resaltar que la LC contempla el deslinde como el instrumento jurídico por el cual se procede a establecer la extensión y los límites del dominio público marítimo-terrestre, por ello, una vez aprobado la correspondiente delimitación, es posible que se produzca un cambio de titularidad y del régimen aplicable a estos terrenos, lo que implicará a su vez el levantamiento de la suspensión del otorgamiento de concesiones y autorizaciones en el dominio público marítimo-terrestre y en su zona de servidumbre de protección. En este sentido, el objeto del deslinde se centra en verificar el límite interior del dominio público marítimo-terrestre como señala el artículo 11 de la LC y en constatar la localización de las servidumbres impuestas a los terrenos colindantes[111]. En consecuencia, la orden de aprobación del deslinde deberá especificar los planos que se aprueban, que han de permitir georreferenciar en la cartografía catastral el límite interior del dominio público marítimo-terrestre, así como el de la ribera del mar cuando no coincida con aquel, y las zonas de servidumbres impuestas a los terrenos colindantes (artículo 26.1 del RGC).

Pues bien, partiendo de la existencia del deslinde como requisito indispensable para llevar a cabo los mecanismos de protección y conservación

---

[109] Si bien hoy en día está más o menos aceptado que el acto de deslinde es un acto declarativo que confirma la titularidad dominical de la Administración, la naturaleza de los actos administrativos de deslinde ha sido objeto de discusión entre la doctrina administrativa. Con anterioridad a la LC de 1988 el deslinde administrativo de la zona marítimo-terrestre sólo atribuía la posesión de los bienes demaniales. Para un análisis del debate en torno a la naturaleza del deslinde véase entre otros GONZÁLEZ-VARAS IBAÑEZ, S. (1995): *ídem,* pp. 20-30; y HORGUÉ BAENA, C. (1995): *El deslinde de costas*, *op.cit.*, pp. 142-148.

[110] Nuestro derecho venía estableciendo hace muchos años la necesidad de practicar el deslinde de estos bienes (Ley de Aguas de 1866, Ley de Puertos de 1880, entre otras), sin embargo, no fue hasta el Real Decreto 1088/1980 que aprobó el Reglamento de Costas cuando se prevé, por primera vez, una regulación procedimental del deslinde.

[111] No puede hablarse de que esta delimitación espacial de las zonas de servidumbres sea, *strictu sensu*, deslinde, sin embargo, como señala HORGUÉ BAENA, C. (1995): *El deslinde de costas*, *op.cit.*, p. 298, "*pertenecen al contenido propio de lo que la normativa de costas reconoce como tal, aunándose en la misma figura tanto su dimensión tradicional de establecimiento de confines demaniales como la de fijación de estas otras delimitaciones espaciales*".

del demanio, resulta necesario que la potestad de deslinde se lleve a cabo con anterioridad a cualquier actuación sobre el dominio público marítimo-terrestre. El deslinde debe identificar los bienes de dominio público para garantizar su protección. Si se permitiera la utilización del demanio sin previa delimitación se facilitaría el uso inapropiado de este espacio. En este sentido, la Disposición Transitoria 7º de la Ley obliga al peticionario de la concesión o autorización que, en el caso de no existir deslinde, deberá solicitarlo simultáneamente con la solicitud de aquellos títulos, es más, en el caso de la solicitud de concesión o de realización de obras, su otorgamiento o ejecución no podrá ser previo a la aprobación del deslinde.

Con el mantenimiento, en esencia, de las principales notas de la figura del deslinde para la protección del litoral, la LPUSL ha introducido modificaciones sustanciales al régimen previsto en la normativa costera. En este punto conviene analizar dos importantes cambios. Por un lado, el refuerzo en la protección del dominio público marítimo-terrestre como consecuencia de las reformas operadas por la Ley 2/2013 en materia de publicidad de los deslindes y, concretamente, en la exigencia de inscripción en el Registro de la Propiedad de estos bienes. Por otro lado, la obligación de revisar los deslindes ya ejecutados a raíz de las modificaciones efectuadas en el dominio público marítimo-terrestre por la LPUSL. A estos aspectos nos referiremos en las páginas siguientes.

1. El refuerzo de la publicidad de los deslindes tras la aprobación de la Ley de Protección y Uso Sostenible del Litoral. La protección del Registro de Propiedad

La Ley 2/2013 ha introducido importantes modificaciones en el papel que juega el Registro de Propiedad en la eficacia de los deslindes. Así, el aspecto más significativo es la obligación de inscribir los bienes de dominio público marítimo-terrestre en el Registro de la Propiedad, una vez se hayan practicados los oportunos deslindes (artículo 11.2 de la LC), satisfaciendo así las demandas de la doctrina y asimilándose al régimen de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP)[112].

Antes de esta previsión, introducida por el artículo 1.5 de la LPUSL, la inscripción del dominio público marítimo-terrestre en el Registro de la Propiedad estaba prevista como una posibilidad en la LC de 1988, pero no como una obligación que debía cumplirse en todo caso para dar publicidad a los bienes demaniales. Posteriormente, y tras la eliminación de la prohibición de inscribir los bienes demaniales en el Registro de la Propiedad, la LPAP en su artículo 36,

[112] En este sentido puede verse las críticas que MORENO CÁNOVES, A. (1990): *Régimen jurídico del litoral*, *op.cit.*, pp. 144 y 145 y SOUVIRÓN MORENILLA, J.M. (2016): "El dominio público marítimo-terrestre y el registro de la propiedad", NÚÑEZ LOZANO, M.C., *Estudios jurídicos sobre el litoral*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 543-573, realizaron a la ausencia de obligación registral. En la última de las obras citadas el autor analiza las novedades de la reforma de 2013.

en relación con la Disposición Transitoria 5º, estableció por primera vez en nuestro Derecho, con carácter general, la obligatoriedad de inscribir estos bienes en sus correspondientes registros de manera que se protegiera adecuadamente los bienes que lo componen[113]. Para el cumplimiento de esta obligación la LPAP estableció el plazo de cinco años a partir de la entrada en vigor de la Ley -esto es, hasta febrero de 2009- para que las Administraciones Públicas titulares procedieran a la inscripción.

El artículo 36 de la LPAP, sin embargo, tiene carácter básico y no afecta a la LC[114]. Por ello, la aprobación de este artículo no supuso un cambio en la inscripción registral de los bienes de dominio público marítimo-terrestre que seguía sin ser obligatoria por la aplicación de la legislación costera.

En este contexto, la reforma operada por la LPUSL consideró necesario implantar el criterio general instaurado por la LPAP e impuso como obligatoria la inscripción de los bienes de dominio público marítimo-terrestre para la eficacia y defensa de los mismos, "*con el propósito de lograr la concordancia entre la realidad física de la costa y el Registro de la Propiedad*"[115]. De esta forma, el artículo 11.2 de la LC establece que, una vez practicado el deslinde, la Administración del Estado deberá inscribir los bienes de dominio público marítimo-terrestre. Y, para llevar a cabo este objetivo, la Disposición Transitoria 4º de la LPUSL prevé un plazo de dos años a partir de la entrada en vigor de la ley.

Lo que resulta cierto es que esta novedad "*relativa*" convierte al Registro de la Propiedad en un mecanismo de protección de los bienes de dominio público marítimo-terrestre. Sin embargo, la anterior afirmación no puede llevarnos a pensar que todo lo inscrito en el Registro de la Propiedad prevalece sobre cualquier circunstancia no inscrita. Así resulta que, aunque las inscripciones en el Registro de la Propiedad sean expresión del deslinde previamente aprobado que ha constatado la existencia de las características físicas de los terrenos, aquellas no pueden prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados. Los bienes de dominio público obtienen tal catalogación por las condiciones naturales que lo caracterizan, y es precisamente por sus características por lo que la CE y la LC han resuelto sobre su existencia, de modo que su inscripción -o no- en el Registro de la Propiedad no puede cambiar su naturaleza. Dicho de otra forma, son bienes demaniales los que determina el artículo 132.2 de la CE y los artículos 3, 4 y 5 de la LC en todo caso, y no dejan de

[113] El Decreto 1867/1998, de 4 de septiembre, eliminó la prohibición legal de inscribir los bienes demaniales en el Registro de la Propiedad al modificar el artículo 5º del Reglamento Hipotecario señalando que "*los bienes inmuebles del dominio público también podrán ser objeto de inscripción, conforme a la legislación especial*".

[114] El artículo 5.4 de la LPAP establece que "*los bienes y derechos de dominio público se regirán por las leyes y disposiciones especiales que les sean de aplicación*". De esta forma, los bienes de dominio público marítimo-terrestre deberán someterse a la LC y, con carácter supletorio, a la LPAP.

[115] Exposición de motivos de la LPUSL.

serlo aunque no estén inscritos en el Registro de la Propiedad. Ello no obsta a que su inscripción sea un "*plus*" significativo que sin duda puede ayudar a la protección efectiva de estos bienes, pero ese "*plus*" nunca puede suponer una reducción de los bienes demaniales configurados, sino en la Constitución, en la LC[116].

Por otro lado, la LPUSL modifica también algunos aspectos del procedimiento de deslinde, incorporándose en la nueva redacción del artículo 12.4 de la LC dos medidas de carácter registral: la certificación de dominio y cargas de las fincas afectadas por el deslinde, y la anotación marginal en la inscripción de todas las fincas que puedan resultar afectadas por éste. La primera de estas medidas supone una novedad en materia de deslindes, sirviendo de esta forma para acreditar no sólo la titularidad del dominio y demás derechos reales del bien, sino también cualquier derecho que exista sobre el bien, ya sea sobre las fincas inscritas a nombre de los titulares que resulten del expediente, o sobre cualesquiera otras que resulten del plano aportado y de los sistemas de georreferenciación de fincas registrales[117].

Junto a la expedición de certificación de cargas, el legislador prevé la extensión de una nota marginal en el folio de las fincas de las que certifique. Con esta medida, como señala la exposición de motivos, apartado III, se consigue que los ciudadanos, en general, y los adquirentes, en particular, dispongan de la información exacta sobre los terrenos que están en dominio público o que pueden pasar a formar parte de él. En ella se hará constar la incoación del expediente de deslinde, la propia expedición de la certificación de dominio y cargas de las fincas afectadas por el deslinde, la advertencia de que pueden quedar afectadas por el deslinde, total o parcialmente, y la circunstancia de que la resolución aprobatoria del procedimiento de deslinde servirá de título para rectificar las situaciones jurídico-registrales contradictorias con el deslinde.

Mediante estas medidas cautelares en el procedimiento de deslinde, el legislador ha pretendido que desde el inicio haya constancia registral de la posible afección al dominio público que puede tener una finca. Ahora bien, el problema estriba en qué sucede con las fincas que puedan verse afectadas por el deslinde que no se encuentran inscritas en el Registro de la Propiedad. El artículo 21.2 del RGC señala que cuando en el expediente se incluyesen fincas no inscritas, el Servicio Periférico de Costas podrá solicitar simultáneamente a la expedición

[116] En algunas ocasiones puede ocurrir que el Registro de la Propiedad certifique aspectos no reales, como es el caso del Hotel de El Algarrobico, en donde la nota simple de la propiedad figuraba que los suelos no invadían el dominio público marítimo-terrestre, pese a que el Servicio Provincial de Costas notificó el 3 de marzo de 1998 al representante de Azata del Sol y al arquitecto del hotel que la servidumbre de protección de ese suelo tenía un ancho de cien metros.

[117] No supone una novedad, sin embargo, en otros campos como puede ser en los procedimientos de ejecución judiciales civiles. Véase el artículo 656 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC).

del certificado de dominios y cargas que, con carácter previo, se tome anotación preventiva por falta de inscripción previa. Si ello es así, entendemos que deberán utilizarse los títulos de propiedad presentados en el procedimiento de deslinde que, evidentemente, no fueron inscritos por su colindancia con el dominio público marítimo-terrestre, lo que no obsta que, posteriormente, el resultado del deslinde se inscriba en el Registro de la Propiedad modificándose en lo que competa.

Como vemos, este deber de inscripción registral permite aportar un poco de seguridad jurídica a un procedimiento que no había sido pacífico durante la vigencia de la LC de 1988, y que había limitado el acceso al Registro de la Propiedad de los bienes de dominio público. Además, con esta labor, la LC no se detiene a otorgar al deslinde la facultad de declarar la naturaleza y titularidad demanial, sino que permite que ello quede reflejado en el Registro de la Propiedad. De esta forma ahora deberá coincidir la orden de deslinde y lo expresado en el Registro. Aun así, y en todo caso, la orden de deslinde será título suficiente para rectificar las situaciones jurídicas registrales contradictorias con el deslinde y para proceder a la inmatriculación de los bienes de dominio público[118].

En este sentido, la coordinación entre el catastro y el deslinde resulta imprescindible de cara a un adecuado funcionamiento del acceso al Registro de la Propiedad y, en definitiva, de la identificación del dominio público marítimo-terrestre. Para ello, la LPUSL modifica el artículo 12.2 de la LC exigiendo que en el procedimiento de deslinde se garantice la adecuada coordinación entre los planos topográficos empleados en la tramitación del procedimiento y la cartografía registral. Asimismo, la LPUSL añade una Disposición Adicional 12º a la LC, en la que se exige que la inscripción catastral de los bienes demaniales se ajuste al Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, "[…] *en particular en lo que se refiere a la utilización de la referencia catastral y las obligaciones de comunicación, colaboración y suministro de información a través de medios telemáticos […]".* A estos efectos, el acceso a la información de los deslindes de dominio público marítimo-terrestre puede llevarse a cabo a través de la Sede Electrónica del Catastro, del Ministerio de Economía y Hacienda.

Finalmente, la LPUSL incorpora *"como novedad"* otra medida de publicidad al establecer en su Disposición Adicional 1º que las líneas de deslinde se publiquen en la sede electrónica del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente -actual Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto

[118] Para HORGUÉ BAENA, C. (2009): "Bienes públicos y registro de la propiedad", DE REINA TARTIÈRE, G. (Coord.), *Dominio público. Naturaleza y régimen de los bienes públicos*, Heliasta, Buenos Aires, p. 474, la fuerza de rectificar las situaciones registrales contradictorias implica una quiebra del sistema de protección que dispensa el Registro de la Propiedad.

Demográfico-[119]. En similares términos se pronuncia el Reglamento en su artículo 17.3, al prever que el Ministerio competente llevará el archivo actualizado de documentos y planos de los deslindes del dominio público marítimo-terrestre, con fichas individuales, que podrán sustituirse por un banco de datos susceptible de tratamiento informático, que contendrán los emplazamientos y clases de bienes que lo integran. Dicho instrumento será público para aquellos datos que deban tener esa naturaleza en aplicación de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (LDAIPPAJMM)[120].

Con la publicación de las líneas de deslinde, que puede consultarse en la página web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, se cumple con las exigencias de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, de forma que se puede conocer sin reservas el deslinde del dominio público marítimo-terrestre. Y es que, el Ministerio ha dado acceso a la información de los deslindes de dominio público marítimo-terrestre a través del Visor del Ministerio, de la Sede Electrónica del Catastro, y del acceso al Servicio WMS del Dominio Público Marítimo Terrestre, garantizando la transparencia y la información a los ciudadanos sobre sus propiedades y otros derechos, y estableciendo una protección eficaz sobre nuestras costas al facilitar que se conozca con precisión qué bienes están afectados por la LC.

De lo hasta ahora expuesto resulta evidente la trascendencia que la LPUSL ha supuesto para la protección del litoral en materia de publicidad de los deslindes del dominio público marítimo-terrestre, no tanto por sus medidas -algunas ya previstas en otras leyes-, sino por los efectos resultantes de la incorporación del conjunto de todas ellas en la LC. Así, se ha perseguido dotar a las relaciones jurídicas que se dan en el litoral de una mayor seguridad jurídica, tras los problemas jurídicos que conllevó la aplicación de la LC de 1988, y que habían llevado al pronunciamiento del Parlamento Europeo a través del Informe Auken[121].

---

[119] Desde finales de 2010 era posible la consulta en la web del Ministerio de Transición Ecológica, https://sig.mapama.gob.es/dpmt/ (última consulta 13/12/2019). También es posible acudir a la Sede electrónica del Catastro y al Servicio WNS del dominio público marítimo-terrestre, http://www.sedecatastro.gob.es/(última consulta 13/12/2019).

[120] Podría plantearse la posibilidad de que esta medida de publicidad prevista para los bienes de dominio público marítimo-terrestre se extendiera a otras zonas del litoral, como las servidumbres o la zona de influencia. Esta pretensión, sin embargo, se antoja difícil al no contar con una única ley que determine los límites internos y externos de las zonas del litoral ni una única Administración Pública con competencia para llevar a cabo este cometido.

[121] Informe de 20 de febrero de 2009 aprobado por la Resolución del Parlamento Europeo, de 26 de marzo de 2009, sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas (2008/2248(INI)).

2. La obligación de revisar los deslindes ya ejecutados. Consecuencias jurídicas de las modificaciones en el dominio público marítimo-terrestre

El artículo 13 bis de la LC establece que los deslindes se revisarán cuando se altere la configuración del dominio público marítimo-terrestre[122]. La jurisprudencia y parte de la doctrina han interpretado esta posibilidad de revisión y han entendido que la misma es procedente cuando el deslinde realizado ha resultado incorrecto, incompleto o inexacto[123]. En todo caso, se trata de un criterio muy amplio que permite que, bien de oficio o a instancia de parte, se inicie una revisión del deslinde previamente aprobado siguiendo los trámites de la legislación costera. De todas formas, para que se lleve a cabo la revisión tendrá que probarse que se ha producido una alteración del dominio público marítimo-terrestre en atención a lo dispuesto en la legislación costera.

Más allá de la regla general de revisión de los deslindes que establece el artículo 13 bis de la LC para cuando se altere la configuración del dominio público marítimo-terrestre, la LPUSL incluye una Disposición que obliga a la revisión de los deslindes ya ejecutados y que se vean afectados como consecuencia de la aplicación de esta Ley. En este sentido, la Disposición Adicional 2º de la LPUSL insta a la Administración General del Estado a llevar a cabo este cometido.

Por su parte, el RGC concreta en su artículo 27 que los deslindes se revisarán cuando se altere la configuración del dominio público marítimo-terrestre y, a la vez, enumera algunas situaciones que producen la revisión del deslinde. Así señala el precepto que los deslindes de la zona marítimo-terrestre se revisarán:

a) En caso de que, aplicando los criterios indicados en el artículo 4.a) del RGC, con datos obtenidos a partir de la entrada en vigor del reglamento, la línea de la zona marítimo-terrestre resultante quede ubicada tierra adentro de la vigente, pasando los terrenos inundados a formar parte del dominio público marítimo-terrestre;

---

[122] Antes de la aprobación de la LPUSL esta previsión se contenía en el artículo 12.6 de la LC.

[123] En este sentido CHINCHILLA PEINADO, J.A. (2015). "La nueva regulación del deslinde: la Ley 2/2013, de Protección y Uso Sostenible del Litoral", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 295, p. 165 y, las SSTS de 16 de febrero de 2011 (RC 257/2007) y 5 de diciembre de 2014 (RC 93/2013), entre otras. ZAMORANO WISNES, J. (2016): "La determinación del dominio público marítimo terrestre…", *op.cit.,* p. 149, por su parte, no comparte la posibilidad de revisar el acto cuando éste sea *"incorrecto"* pues *"si al realizar el deslinde se cometió un error de hecho o de derecho y éste fue confirmado por el acto administrativo por el que se aprueba, incluyendo o excluyendo unos terrenos que debían estar excluidos/incluidos en el dominio público marítimo terrestre, y el acto no fue recurrido, su revisión debiera estar sometida a las reglas establecidas en los artículos 102 y siguientes de la LRJ-PAC".*

b) Si se demuestra que un temporal, con periodo de retorno de 50 años, no alcanza el límite fijado en el deslinde;

c) En los supuestos de incorporación de terrenos previstos en los apartados 7 y 8 del artículo 5 del RGC y en los de desafectación recogidos en el artículo 38 del RGC, no será necesario tramitar un nuevo deslinde, sino que será suficiente con rectificar el deslinde existente.

En todo caso, los efectos jurídicos de la revisión de los deslindes ya ejecutados en virtud de la Disposición Adicional 2º de la LPUSL son distintos de los que establece el artículo 13 bis de la LC. Como hemos señalado, el artículo 13 bis establece la revisión de los deslindes cuando se produce una alteración de la configuración del dominio público marítimo-terrestre. La Disposición Adicional 2º de la LPUSL, por su parte, exige la revisión de los deslindes ya ejecutados que se vean afectados como consecuencia de la aplicación de esta Ley. Se trata, en efecto, de dos supuestos de revisión del deslinde: uno que tiene como premisa la alteración del demanio por cualquier causa y otro que es necesario para adecuar todos los deslindes aprobados a las nuevas previsiones de la Ley 2/2013 en relación al dominio público marítimo-terrestre.

Atendiendo a la distinción entre ambos casos de revisión de los deslindes, en las páginas siguientes procederemos a analizar los efectos que conlleva. En este caso tendremos que diferenciar cuando la revisión tenga como consecuencia una reducción del dominio público marítimo-terrestre o a una ampliación, lo que conlleva unos efectos jurídicos diferentes.

2.1. Efectos de la revisión del deslinde cuando conlleva una reducción del dominio público marítimo-terrestre

La revisión de los deslindes, tanto por aplicación el artículo 13 bis de la LC como por la Disposición Adicional 2º de la LPUSL, puede tener como consecuencia la reducción del dominio público marítimo-terrestre. En estos casos los efectos jurídicos de la reducción son varios.

En primer lugar, los artículos 13 bis de la LC y 27 del RGC regulan los efectos jurídicos que ocasiona la revisión de los deslindes cuando por cualquier causa natural se altere la configuración del dominio público marítimo-terrestre. Estos preceptos no dicen nada respecto a qué pasa con los terrenos que tras la revisión dejan de pertenecer al dominio público pero la doctrina ha planteado dos posibilidades. Por un lado, hay quienes defienden la aplicación de la Disposición Adicional 5º de la LPUSL y, por tanto, el reintegro de los bienes tal y

como explicaremos a continuación[124]. En contraposición, otros autores señalan que es de aplicación el régimen del artículo 4.5 de la LC que supone la adscripción al dominio público marítimo terrestre de los terrenos que por cualquier causa hayan perdido sus características naturales de playa, acantilado o zona marítimo terrestre[125].

En segundo lugar, la LPUSL ha incluido como consecuencia de la revisión de los deslindes, de acuerdo con la Disposición Adicional 2º, el reintegro del dominio de los terrenos que dejan de formar parte del dominio público marítimo-terrestre[126]. Así, la Disposición Adicional 5º de la LPUSL dispone que *"aquellas personas que, en el momento de la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, eran propietarias, con título inscrito en el Registro de la Propiedad, de terrenos que pasaron a formar parte del dominio público marítimo-terrestre por aplicación de aquella, o sus causahabientes, serán reintegrados en el dominio de los bienes que por aplicación de la presente Ley dejen de formar parte del dominio público marítimo-terrestre, una vez revisados los correspondientes deslindes, de acuerdo con la disposición adicional segunda"*. La literalidad del precepto parece llevar a un reintegro automático una vez revisados los deslindes de acuerdo con los parámetros de la nueva Ley. Sin embargo, esto no es realmente así. La Disposición Adicional 5º de la LPUSL no prevé el reintegro a toda persona propietaria de terrenos que pasaron a formar parte del dominio público marítimo-terrestre por la entrada en vigor de la Ley 22/1988, sino sólo a aquella con título inscrito en el Registro de la Propiedad o a sus causahabientes.

La anterior afirmación plantea un problema para los propietarios de terrenos que pasaron a formar parte del dominio público marítimo-terrestre pero cuyo título de propiedad no estaba inscrito en el Registro de la Propiedad. Éstos no cumplen, en principio, los requisitos de la Disposición Adicional 5º y no pueden beneficiarse del reintegro de sus terrenos. Sin embargo, la Disposición Adicional 7º del RGC matiza que se puede producir el reintegro *"a nombre de las personas que figuren como titulares en la última inscripción de dominio anterior a su afectación al dominio público, o bien a la inscripción a favor de sus causahabientes siendo título inscribible la certificación de la resolución firme que acuerde el reintegro de dichos bienes, que deberán ser descritos conforme a lo dispuesto en la legislación hipotecaria e*

[124] Vid. CHINCHILLA PEINADO, J.A. (2015): "La nueva regulación del deslinde…", *op.cit.*, p. 166.

[125] Esta segunda opción es la más acertada para ZAMORANO WISNES, J. (2016), "La determinación del dominio público marítimo terrestre…", *op.cit.*, 154.

[126] Cabe advertir que, como ya ha destacado parte de la doctrina, *strictu sensu* no se produce reintegro, sino a lo sumo una singular reversión por imperativo legal, puesto que el reintegro supondría la devolución de aquello ilegítimamente expropiado al propietario, y en ningún momento llega a ser tal, por cuando el TC confirmó la constitucionalidad de las expropiaciones con pago mediante el establecimiento de concesiones compensatorias. Véase ZAMORANO WISNES, J. (2016). "La determinación del dominio público marítimo terrestre…", *ídem*, p. 143.

identificados mediante plano catastral que determine su relación respecto de las servidumbres de protección y tránsito". Asimismo, el precepto señala que la inscripción a favor de los causahabientes del titular registral requiere que acrediten ante el registrador su respectivo título de adquisición, y, "*en su caso, que con carácter previo se reanude el tracto sucesivo interrumpido, bien mediante la inscripción de los títulos intermedios, bien mediante la inscripción de los títulos intermedios, bien mediante el correspondiente expediente de dominio".*

Queda claro que el reintegro de los bienes no se produce a favor de cualquier persona que antes de la aprobación de la LC de 1988 hubiera ostentado algún tipo de derecho sobre bienes calificados de dominio público marítimo-terrestre por aplicación de aquella, sino solo a favor de las personas que figuren como titulares en la última inscripción del dominio anterior a su afectación al dominio público o bien a la inscripción a favor de sus causahabientes. Se excluye, por tanto, los propietarios que obtuvieron una sentencia reconociendo su propiedad anterior a la LC de 1988, pero no inscribieron su derecho en el Registro de la Propiedad, ni aquellos amparados por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria.

Ahora bien, este reintegro no se entiende de carácter automático, sino que será un derecho de los antiguos titulares que deberán acreditar los anteriores requisitos en el caso de que quieran ejercer el derecho que concede la Disposición Adicional 2º de la LPUSL. La duda surge entorno a la posibilidad, o no, de que se produzca el reintegro en el caso de que no se ejerza el derecho por parte de los particulares. En principio, resulta lógico que estos terrenos continuarán siendo de dominio público en virtud del artículo 4.5 de la LC y Disposición Adicional 6º.5 del RGC, pero si los antiguos titulares deciden ejercer el derecho de reintegro que le concede la Disposición Adicional 2º de la LPUSL, los terrenos pasarán a manos privadas.

Todo ello deja entrever el objetivo privatizador de la reforma: la Ley y el Reglamento prevén que, una vez los propietarios con títulos inscritos en el Registro de la Propiedad ejerzan su derecho de reintegro, procede la transmisión de los bienes mediante la desafectación sin la tramitación del procedimiento específico y sin pasar por su condición de bienes patrimoniales. Los efectos resultan devastadores: se excluyen del demanio los terrenos sobrantes resultantes del proceso de deslinde efectuado con ocasión de la LPUSL y además pasan a ser de propiedad privada - una vez se ejerza el derecho-, sin que se produzca la enajenación[127].

[127] GARCÍA JIMÉNEZ, A. (2014): "La reducción de la protección de la costa en la Ley 2/2013…", *op.cit.*, pp. 6 y 7, advierte que los efectos negativos no acaban aquí, ya que los reintegros suponen la pérdida de dinero público invertido en la delimitación, recuperación y conservación del

Pese a lo expuesto, debemos señalar que la Disposición Adicional 4º del RGC suaviza el efecto de la Disposición Adicional 2º de la LPUSL, previendo que la revisión de los deslindes de zona marítimo-terrestre que se vean afectados como consecuencia de la aprobación de la LPUSL se efectuará de acuerdo con los criterios recogidos en el artículo 27 de este reglamento. Este precepto comienza afirmando que los deslindes se revisarán cuando se altere la configuración del dominio público marítimo-terrestre y después enumera diversas situaciones que producen la revisión del deslinde. Entre estas situaciones, que ya mencionamos, hay una que puede conllevar la reducción del dominio público marítimo-terrestre y es la que se describe en la letra b). Este precepto señala que "*se revisarán los deslindes de zona marítimo-terrestre vigentes, desplazando dicho límite hacia el mar, si se demuestra que un temporal, con periodo de retorno de 50 años, no alcanza el límite fijado en dicho deslinde*"[128]. Fuera de este caso, el precepto no dice nada sobre la revisión del deslinde por aplicación de las modificaciones de la reforma de 2013. De esta forma, parece que la revisión del deslinde por mandato de la Disposición Adicional 2º de la LPUSL no tiene lugar obligatoriamente sino cuando se cumplan los criterios del artículo 27 del RGC.

Por último, cabe llamar la atención sobre los efectos de la revisión del deslinde derivados del propio reintegro en manos privadas, y es que la exclusión de estos terrenos del espacio demanial no solo significa que los titulares gozan de un derecho de propiedad completo ajeno a su antigua categorización, sino que están sometidos al régimen de limitaciones y servidumbres que la LC prevé para los terrenos contiguos al dominio público marítimo-terrestre. Es decir, si bien la revisión del deslinde ha ocasionado la desafectación de terrenos clasificados al dominio público marítimo-terrestre, ahora pasan a ser terrenos de propiedad privada sujetos a servidumbres. Junto al sometimiento a las restricciones de la LC, estos titulares podrán realizar obras de reparación, mejora, consolidación y modernización siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie (artículos 13 bis.3 de la LC y 27.3 del RGC).

2.2. Efectos de la revisión cuando se produce una ampliación del dominio público marítimo-terrestre

La revisión de los deslindes, tanto por aplicación de la Disposición Adicional 2º de la LPUSL como por el artículo 13 bis de la LC, puede suponer la ampliación del dominio público marítimo-terrestre.

---

dominio público marítimo-terrestre e implica aumentar el gasto de dinero público en nuevos deslindes e indemnizaciones de quienes en su momento sí acataron la Ley.

[128] En el proyecto del Real Decreto que modifica el RGC -que se encuentra en trámite de información pública- desaparece esta referencia.

En el supuesto de la revisión de los deslindes por aplicación del artículo 13 bis, los efectos de la ampliación del dominio público marítimo-terrestre son los que establecen los apartados 2 y 3 de dicho precepto y el artículo 27 del RGC. Así, en estos preceptos se prevé que los titulares de estos terrenos pasarán a ser titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento, a cuyo efecto la Administración otorgará de oficio la concesión por setenta y cinco años -contados a partir de la fecha en que se practicó el deslinde-, salvo renuncia expresa del interesado, respetando los usos y aprovechamientos existentes y sin obligación de abonar canon[129]. Asimismo, disponen que dichos titulares podrán realizar obras de reparación, mejora, consolidación y modernización siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie.

En el caso de la revisión de los deslindes por aplicación de la Disposición Adicional 2º de la LPUSL, la Disposición Adicional 4º del RGC remite al artículo 27 del reglamento para establecer los efectos de dicha revisión. De esta forma, nos encontraríamos con el mismo resultado que en el caso anterior: los titulares de los terrenos afectados pasarán a ser titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento, a cuyo efecto la Administración otorgará de oficio la concesión por setenta y cinco años -contados a partir de la fecha en que se practicó el deslinde-, salvo renuncia expresa del interesado, respetando los usos y aprovechamientos existentes y sin obligación de abonar canon. Asimismo, dichos titulares podrán realizar obras de reparación, mejora, consolidación y modernización siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie.

Como vemos, se ha equiparado la situación de los titulares de terrenos privados integrados en el dominio público marítimo-terrestre tras el primer deslinde efectuado con la aprobación de la LC de 1988, a los titulares afectados por un segundo deslinde. Esto, en nuestra opinión, es un error del legislador puesto que debería haber acabo con las situaciones de transitoriedad que tantos problemas han ocasionado, y optar por las indemnizaciones dinerarias en vez de por las concesiones compensatorias.

[129] La redacción original de la LC de 1988 no preveía las consecuencias que derivaban de los segundos deslindes, por lo que fue la doctrina la que tuvo que esbozar diferentes soluciones. HORGUÉ BAENA, C. (1995): *El deslinde de costas*, *op.cit.*, p. 287, entendió que las normas transitorias, salvo disposición expresa, no pueden aplicarse a supuestos no contemplados en las mismas, a casos futuros. En idéntico sentido se defendió por NÚÑEZ LOZANO, Mª.C. (2013): *La reforma de la Ley de Costas de 2013, op.cit.,* pp. 84-86, al entender que el olvido del legislador se debía a su deseo de excluir cualquier tipo de compensación por la privación de la propiedad que eventualmente se pueda producir.

2.3. Efectos de la rectificación

De la revisión del deslinde debemos diferenciar la rectificación del mismo. Ésta tendrá lugar cuando se trate de terrenos incorporados por los concesionarios para completar la superficie de una concesión de dominio público marítimo-terrestre que les haya sido otorgada, cuando así se establezca en las cláusulas de la concesión o cuando se refiera a terrenos colindantes con la ribera del mar que se adquieran para su incorporación al dominio público marítimo-terrestre, y en los de desafectación recogidos en el artículo 38 del Reglamento. Igualmente procederá la rectificación en el caso previsto en la Disposición Adicional 3º de la LPUSL para la fijación del límite interior de la ribera del mar en la línea exterior de los paseos marítimos.

En este caso conviene aclarar que los efectos que conlleva la rectificación del deslinde dependen de si se trata del primer deslinde realizado -en este caso sería de aplicación la Disposición Transitoria 1º de la LC-, o si por el contrario se refiere a segundos deslindes -en este caso habría que acudir al artículo 13 bis de la LC-.

VI. CONCLUSIONES

La exposición de las principales cuestiones relacionadas con la delimitación del litoral que se contienen en este capítulo nos lleva a extraer las siguientes conclusiones.

PRIMERA. El concepto de litoral o hasta dónde se extiende el mismo no son cuestiones fáciles a las que dar respuesta.

Desde el punto de vista jurídico, ni la CE ni la LC han explicado qué se entiende por litoral. Además, la utilización indistinta de este vocablo con otros como el de *"costa"* han dificultado su distinción.

Pese a todo, el estudio del derecho nos hace ver que el *"litoral"* es un espacio que comprende una parte marítima y otra terrestre. De esta forma, el concepto es más amplio que otros, como el de *"costa"*, e incluye no solo la zona marítimo-terrestre sino también otras zonas terrestres y marítimas.

En cualquier caso, lo relevante del litoral no se encuentra en su concepto, sino en su extensión, esto es, en la determinación de los límites externos e internos. Así, el problema central estaría en fijar hasta dónde alcanza el mismo.

La determinación de los límites externos e internos de este espacio integrado por zonas marítimas y terrestres conocido como litoral no es una tarea sencilla. Las distintas normas que ordenan y protegen el litoral han resuelto este problema de forma diferente. En este sentido, no es lo mismo la delimitación

efectuada por la LC, que presta atención a los bienes del dominio público terrestre, que la efectuada por la normativa autonómica que no tiene problemas en extender su ámbito de actuación sobre determinadas zonas marítimas.

Para cubrir esta laguna consideramos conveniente atender al espacio litoral como destinatario de una función pública. Si sobre el litoral se ejercen distintas funciones públicas, como la ordenación del litoral o la protección, deberán ser éstas las que determinen los límites del espacio sobre el que se van a proyectar.

De todas formas, y aun asumiendo esta tesis como cierta, la delimitación del litoral no es unánime puesto que son varias las funciones públicas que actúan sobre este espacio. Además, sería un error reservar la tarea de delimitación a una única función, incluso aunque se trate de la ordenación del litoral que es una competencia destinada a la ordenación y determinación de los usos del litoral. En este sentido, si atendiésemos exclusivamente a la competencia de ordenación del litoral para determinar los límites internos y externos de este espacio la delimitación sería incompleta. El Estado posee funciones públicas trascendentales relacionadas con áreas que son parte del litoral y entender que la ordenación del litoral que es una competencia de las Comunidades Autónomas es la función idónea para delimitar este espacio supone que las decisiones del ente autonómico estarán condicionadas a lo que el ente estatal pueda establecer sobre sus espacios. Además, apoyar esta idea hace peligrar la configuración del litoral como un sistema unitario objeto de protección. Si la ordenación del litoral se tomara como base para delimitar este espacio podríamos encontrarnos con distinta regulación en cada una de las Comunidades Autónomas y, atendiendo a la naturaleza de estos bienes, es un resultado que no debe darse puesto que se debe garantizar unas condiciones análogas en todo el territorio español o, por lo menos, en algunas zonas del espacio litoral.

SEGUNDA. No existe una única norma que fije los límites internos y externos del espacio litoral. Sin embargo, contamos en nuestro ordenamiento jurídico con normativa que delimita algunas áreas que se integran dentro de ese concepto amplio de litoral que hemos precisado y que integra una zona marítima y otra terrestre. Es el caso de la CE, la LC y el RGC.

TERCERA. Atendiendo a la CE, la LC y el RGC podemos distinguir tres espacios en el litoral: por un lado, unos bienes de dominio público -marítimo y terrestre-, por otro, una zona colindante sometida a un régimen de servidumbres y limitaciones, y por último, un área de influencia, en el que tienen cabida otros espacios que, directa o indirectamente, tienen una incidencia directa en el espacio litoral.

CUARTA. El litoral alberga los bienes de dominio público que se erigen como la institución clave que garantiza la protección de las costas en España.

Estos bienes, conformados por el artículo 132.2 de la CE, son desarrollados de manera extensiva por la LC. Entre ellos podemos distinguir varios conceptos: la ribera del mar, el dominio público marítimo-terrestre por determinación legal y el dominio público marítimo.

Dentro de la ribera del mar la LC distingue dos zonas, la zona marítimo-terrestre y las playas. Su delimitación resulta de gran trascendencia por cuanto se configuran como el límite interior del dominio público marítimo-terrestre a partir del cual se medirán las servidumbres.

Junto a los bienes de dominio público marítimo-terrestre que obtienen tal calificación en virtud del artículo 132 de la CE, el artículo 4 de la LC extiende el régimen previsto para los espacios del artículo 3 de la citada ley a una serie de bienes, que son de dominio público por decisión del legislador ordinario y no por mandato constitucional. Estos bienes reflejan la riqueza ambiental de las áreas costeras al catalogar como dominio público espacios que tienen su origen en la intervención humana y no solo están caracterizados por sus condiciones naturales.

Por último, como bienes de dominio público marítimo incluimos las aguas interiores, el mar territorial, y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental. La determinación de estos bienes no se encuentra en la LC, sino en su legislación específica.

QUINTA. La inclusión de la ribera del mar y del dominio público por determinación legal dentro del espacio litoral está fuera de dudas, pero la integración del dominio marítimo en el mismo no es un tema exento de debate. Para la jurisprudencia y parte de la doctrina el término litoral no alcanza el medio marino, en tanto que la ordenación de aquel se considera una parte de la competencia de ordenación del territorio y ésta no se extiende al mar. En todo caso, no todo el medio marino está excluido del término litoral y es que si bien no existen inconvenientes para extender la competencia de ordenación del litoral a las aguas interiores, no ocurre lo mismo con el mar territorial. De esta forma, podemos decir que mientras que el mar territorial y las aguas interiores forman parte del dominio público, aquel no es objeto de la ordenación del litoral.

SEXTA. Dentro del litoral tienen cabida una serie de terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre. La inclusión de estos terrenos en el litoral es necesaria por cuanto resultan imprescindibles para conservar los bienes demaniales.

Se configuran con este propósito en la LC tres franjas de servidumbres proyectadas como bandas territoriales superpuestas y de anchura variable que se encuentran paralelas al límite interior de la ribera del mar. Estas son la servidumbre de acceso al mar, la de tránsito y la de protección.

SÉPTIMA. Como parte del espacio litoral se debe integrar lo que la LC denomina como zona de influencia. Se trata de un área contigua a las zonas de servidumbre que alcanza una anchura mínima de quinientos metros. Las Comunidades Autónomas tienen un importante papel en la extensión de esta zona de influencia por cuanto la LC les concede la posibilidad de ampliar la anchura mínima. Sin embargo, los entes autonómicos no han hecho uso de esta posibilidad y, salvo excepciones como las de Andalucía y Cataluña, han mantenido la zona de influencia tal y como está prevista en la legislación costera. Aun así, los instrumentos de ordenación del litoral sí que han identificado un área litoral más amplia que la de la zona de influencia y que coincide con el territorio de los municipios costeros en muchas ocasiones. De esta forma, entendemos que más allá de la zona de influencia establecida por la LC existe un área litoral que se denomina genéricamente *"espacio litoral"* y que puede extenderse a los municipios costeros.

OCTAVA. La LC es la norma por referencia para delimitar algunos de los espacios más significativos que forman parte del litoral, como es el caso de la ribera del mar, las servidumbres y la zona de influencia. Respecto a la redacción originaria de la LC de 1988, la LPUSL ha introducido algunas modificaciones que suponen una redefinición de los bienes que forman parte del litoral. Este es el caso de la introducción de criterios técnicos por el RGC para determinar el límite exterior de la zona marítimo-terrestre, la exclusión como parte del dominio público marítimo-terrestre de los terrenos inundados artificialmente cuya cota sea inferior a la de mayor pleamar, y la posibilidad de reducción de la anchura general de la servidumbre de protección para las márgenes de los ríos hasta donde sean sensibles las mareas, entre otras. La consecuencia de estas nuevas previsiones ha sido la modificación de los límites de ciertas zonas del litoral, como la ribera del mar o las servidumbres, pero no supone una transformación de este espacio.

NOVENA. Es evidente la importancia del deslinde en la delimitación del litoral. Se trata de un instrumento jurídico por el cual se procede a establecer la extensión y los límites del dominio público marítimo-terrestre. Pero más allá de la delimitación de los bienes demaniales, el deslinde no lleva a cabo una demarcación de otros espacios litorales.

Aun así, la trascendencia del deslinde para el litoral es incuestionable. Delimita una de las zonas litorales aportando seguridad jurídica a la extensión de este espacio. Esta función se consolida tras la LPUSL que establece la obligación de inscribir los bienes de dominio público en el Registro de la Propiedad, una vez se hayan practicados los oportunos deslindes, y la publicación en la sede electrónica del Ministerio de Transición Ecológica de las líneas de deslinde. Estas dos medidas son unas de las más sobresalientes de la reforma operada por la LPUSL porque garantizan la publicidad de los deslindes practicados y, como consecuencia, protegen estos espacios litorales de cualquier tipo de intromisión. Además, contar con la seguridad de conocer la extensión de estos bienes permite facilitar la tarea de delimitar otras zonas del litoral, como las servidumbres o la zona de influencia.

DÉCIMA. Debido a la inexistencia de una única ley que defina qué es el litoral y hasta dónde se extiende el mismo debemos ayudarnos de distinta normativa para delimitar este espacio. Esta carencia, además, supone que tampoco podamos contar con instrumentos como el visor del Ministerio de Transición Ecológica para consultar los deslindes del dominio público marítimo-terrestre, que nos permita identificar las distintas zonas que conforman el espacio litoral. Esta medida supondría un gran avance para la protección y ordenación de estos espacios ya que tanto los poderes públicos como los ciudadanos conocerían que áreas forman parte del litoral y, por tanto, están sometidas a restricciones. Esta aspiración, sin embargo, resulta imposible ya que sin existir una única ley que determine los límites internos y externos del espacio litoral no puede concebirse un instrumento que de publicidad a esa información. Además, tampoco hay una única Administración que tenga competencia en este espacio y que pueda llevar a cabo este cometido. Son distintas las Administraciones con competencia en el litoral y, por tanto, son diversos los entes que intervienen en su delimitación.

CAPÍTULO II. EL RÉGIMEN COMPETENCIAL EN EL LITORAL

SUMARIO. I. INTRODUCCIÓN: LA PROBLEMÁTICA RELATIVA A LAS COMPETENCIAS QUE SE PROYECTAN EN EL LITORAL- II. EL ESTADO COMO GARANTE PRINCIPAL DE LA PROTECCIÓN DEL ESPACIO LITORAL- 1. El valor de la titularidad estatal sobre el dominio público marítimo-terrestre- 2. El deber de protección del Estado en los terrenos colindantes al dominio público marítimo-terrestre- 2.1. La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales- 2.2. El medio ambiente como título de intervención estatal- III. EL PAPEL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y SU PROTAGONISMO EN LA ORDENACIÓN DEL LITORAL- 1. La incidencia del criterio territorial en la asunción de competencias sobre el espacio litoral terrestre y marítimo- 2. Los distintos tipos de competencias y el excesivo grado de desarrollo competencial en los Estatutos de Autonomía- 3. La incidencia de la ordenación del territorio en el espacio litoral- 4. La singularidad de la ordenación del litoral como competencia exclusiva asumida por las Comunidades Autónomas- 4.1. El término exclusividad en la ordenación del litoral- 4.2. El criterio territorial en la configuración histórica de la ordenación del litoral- 4.3. Contenido de la competencia de ordenación del litoral- 4.3.1. Planificación del espacio litoral y de las playas- 4.3.2. Gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre- 4.3.3. Regulación y gestión del régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre- 4.3.4. Ejecución de obras y actuaciones cuando no sean de interés general y la participación en la planificación y programación de las que sí obtengan tal catalogación- 5. Competencias que las Comunidades Autónomas ejercen sobre el litoral y afectan a la ordenación de estos espacios- 5.1. El urbanismo y el establecimiento de medidas de naturaleza urbanística sobre el litoral- 5.2. Las competencias que sobre medio ambiente ejercen las Comunidades Autónomas y que se desarrollan sobre el litoral- 5.3. La competencia de las Comunidades Autónomas sobre el turismo- 5.4. La repercusión de las infraestructuras en la ordenación del litoral- 5.5. La incidencia del sector pesquero en la ordenación del litoral- IV. EL PAPEL DE LOS MUNICIPIOS EN LA GESTIÓN DEL ESPACIO LITORAL- 1. Las competencias de los municipios en el litoral- 2. El control a la actuación de los municipios en el litoral- 2.1. Régimen general de impugnación de los actos y acuerdos que adopten las entidades locales- 2.2. Régimen de impugnación de los actos y acuerdos aprobados por las entidades locales previsto en la LC- V. LA ARTICULACIÓN DE COMPETENCIAS EN EL LITORAL- 1. Las técnicas de integración de competencias en el espacio litoral- 1.1. Técnicas orgánicas- 1.2. Técnicas funcionales- 1.2.1. Procedimientos conjuntos: la técnica de la planificación

participada- 1.2.2. Notificaciones mutuas- 1.2.3. Autorización o aprobación por la entidad superior: la técnica del informe- 2. La regla de la competencia prevalente y el principio de ponderación de intereses para el espacio litoral- 3. Las posibles soluciones a la compleja articulación de competencias en el litoral- VI. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN: LA PROBLEMÁTICA RELATIVA A LAS COMPETENCIAS QUE SE PROYECTAN EN EL LITORAL

Como hemos tenido ocasión de analizar, la delimitación del concepto litoral no es tarea exenta de debate. No existe un concepto unánime del espacio litoral pero, en términos amplios, podemos decir que se trata de un área compuesta por zonas marítimas y terrestres cuyos límites dependen de lo que dispongan las distintas normas que ordenan y protegen el litoral. Dentro de este amplio espacio se integran una variedad de zonas sometidas a distinto régimen jurídico, como los bienes de dominio público, las servidumbres y la zona de influencia. Es, precisamente, la pluralidad de espacios, unido a las características propias de los mismos, lo que ha originado un complejo entramado competencial en el que tienen protagonismo las distintas Administraciones Públicas.

En este contexto, el litoral ha sido objeto de una gran lucha de intereses por parte de distintos agentes. Con anterioridad a la LC, e incluso a la CE, la referencia en las leyes a los entes competentes de estos espacios era prácticamente inexistente[130]. La LC de 1988 quiso solucionar esta problemática competencial y se ocupó no solo de distribuir las competencias administrativas entre las distintas Administraciones, sino también de establecer una serie de reglas para las relaciones interadministrativas. Sin embargo, el esfuerzo del legislador de costas por aclarar el régimen de distribución de competencias en el espacio litoral no consiguió el resultado deseado y, tras la aprobación de la ley, persistieron las críticas en torno a esta cuestión. Debido a ello, incluso, algunos de los preceptos de la LC y del reglamento fueron recurridos por inconstitucionalidad por vulnerar el sistema de distribución de competencias, lo que conllevó al pronunciamiento del TC en sus sentencias 149/1991, de 4 de julio, y 198/1991, de 17 de octubre.

A pesar de los parámetros fijados por la jurisprudencia constitucional tras las sentencias de 1991, los debates doctrinales en torno a las peculiaridades que envuelven las competencias que se proyectan en el litoral no han disminuido a lo

[130] La primera LC de 1969 centró su atención en detallar las competencias de los distintos departamentos y entidades que tenían que actuar sobre el dominio público marítimo-terrestre pero lo hizo sin profundizar, por lo que muchas de sus disposiciones fueron inaplicables hasta que se aprobó su Reglamento, once años después.

largo de los años[131]. Con la reforma de la LC, el protagonismo de las Comunidades Autónomas, y las iniciativas llevadas a cabo en el plano europeo en torno a la Gestión Integrada de las Zonas Costeras se hace necesario revisar las competencias en el espacio litoral.

Por todo ello, en este capítulo conviene detenernos en analizar la compleja distribución competencial que envuelve la gestión del espacio litoral, distinguiendo entre competencias estatales, autonómicas y locales. Sin embargo, debemos adelantar que no se trata de una tarea sencilla. En primer lugar, porque, como hemos visto, forman parte del mismo distintos espacios que no tienen el mismo régimen jurídico: por un lado, el dominio público de titularidad estatal y, por otro, los terrenos de titularidad privada colindantes con el mismo que se ven sometidos a una serie de restricciones a la propiedad. Y, en segundo lugar, porque nos encontramos en un Estado descentralizado en el que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas y los entes locales ejercen competencias sobre un mismo espacio[132]. Ante esta situación, puede ocurrir que las diferentes Administraciones realicen actuaciones que interfieren con la de otras Administraciones amparados en sus respectivas competencias. Fruto de estas acciones se puede producir un conflicto de competencias entre distintas

[131] Sobre los problemas competenciales hay abundante doctrina, véase entre otros, BALAGUER CALLEJÓN, F. (1990): "Los conflictos normativos entre el Derecho Estatal y el Derecho Autonómico", *Revista de las Cortes Generales*, núm. 19, p. 89-146; BELADÍEZ ROJO, M. (1991): "Problemas competenciales sobre la zona marítimo-terrestre y las playas", MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, pp. 3671-3704; BLASCO DÍAZ, J.L. (2010): "La distribución competencial en materia de costas", *Revista de estudios autonómicos y federales*, núm. 10, pp. 245-285; BORRAJO INIESTA, I. (1993): "La incidencia de la Ley de costas en el derecho urbanístico", *Revista de Administración Pública*, núm. 130, pp. 131-153; MEILÁN GIL, J.L. (1988): "Comunidades Autónomas y Dominio Público Marítimo-Terrestre. El proyecto de la Ley de costas", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 108, pp. 13-35; NOGUERA DE LA MUELA, B. (1991): "Las competencias estatales y autonómicas en la ley de costas de 1988", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 30, pp. 105-181; ORTEGA GARCÍA, A. (1989): "Implicaciones urbanísticas de la Ley de costas", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 112, pp. 65-100; PERALES MADUEÑO, F. (1988): "Legislación urbanística y legislación sectorial. Un ejemplo: proyecto de la Ley de costas", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 108, pp. 115-124; PÉREZ ANDRÉS, A.A. (2003): "Ordenación del territorio y urbanismo. Urbanismo y litoral", MARTÍNEZ GARCÍA, S. (Coord.), GUAYO CASTIELLA, I. (Coord.), *Derecho urbanístico de Andalucía*, Marcial Pons, Madrid, pp. 635-709; y PÉREZ MORENO, A. (1990): "La Ley de costas y el planeamiento urbanístico", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm.117, pp. 13-64.

[132] Distinto era el escenario administrativo desde la óptica del derecho de autonomía en la LC de 1969. En esos momentos ni los municipios ni las Comunidades Autónomas tenían reconocida su autonomía por lo que la LC no tuvo que hacer frente a esta cuestión en 1969. Esta ley se limitaba a expresar las competencias que ostentaban los -por entonces- Ministerios de Marina, de Obras Públicas, y de Comercio sin mención a ningún otro tipo de entidad. En 1988, el reconocimiento de la autonomía de los municipios y las Comunidades Autónomas en el artículo 137 de la CE, obligó a que aquella tuviera que hacer frente a un tratamiento de las competencias administrativas en el litoral acorde con el escenario.

Administraciones que necesita contar con técnicas que faciliten la actuación conjunta de todas ellas.

Para llevar a cabo este cometido atenderemos tanto a la CE, como a la LC y a los Estatutos de Autonomía. Por un lado, observaremos cómo la LC de 1988 se constituye como la norma básica de configuración del régimen competencial del espacio litoral. Esta norma establece un listado de competencias estatales, autonómicas y municipales, a la vez que concreta una serie de mecanismos de coordinación que permiten el desarrollo de competencias coincidentes[133].

Junto a ella, los diferentes Estatutos de Autonomía adoptan un papel trascendental en la distribución de competencias en el espacio litoral al detallar -hasta el más mínimo detalle en algunas ocasiones- las competencias asumidas por las distintas autonomías.

El resultado de este análisis nos permitirá conocer el estado actual del régimen competencial de las costas españolas para, posteriormente, profundizar en las complicadas relaciones interadministrativas de estas zonas. Todo ello con el fin último de poder ofrecer una visión crítica a esta cuestión capital para la ordenación de las áreas litorales.

II. EL ESTADO COMO GARANTE PRINCIPAL DE LA PROTECCIÓN DEL ESPACIO LITORAL

El artículo 132 de la CE señala que el Estado tiene reservado la determinación del régimen jurídico de los bienes de dominio público, y la titularidad de algunos de ellos, concretamente de la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental, así como de todos los bienes que determine la Ley[134]. Esta declaración constitucional atribuye a la Administración del Estado un papel protagonista en la protección y regulación de estos espacios, configurándose como el título de intervención por excelencia del Estado en materia de costas. Junto a esta disposición, el Estado ostenta competencias específicas sobre el

[133] En este punto merece destacar el esfuerzo que hizo la LC de 1988 por adaptarse al escenario administrativo existente, con la CE de 1978 en vigor, desde la óptica del derecho de autonomía. A la entrada en vigor de la LC de 1969, las Administraciones menores no tenían autonomía reconocida por lo que abordar la distribución competencial en las costas no obligaba a lidiar con diferentes Administraciones. La aprobación en 1978 de la CE, y el reconocimiento explícito de la autonomía de las Comunidades Autónomas, provincias y municipios para la gestión de sus respectivos intereses (artículo 137 de la CE), propició un cambio de escenario que forzaba al legislador estatal a desarrollar la cuestión de forma diferente.

[134] Como ha manifestado el TC resulta lógico que la potestad de demanializar se reserve en exclusiva al Estado *"y que los géneros naturales de bienes que unitariamente lo integran se incluyan, asimismo, como unidad indivisible en el dominio público estatal."*. SSTC 227/1988, de 29 de noviembre (FJ 14º) y 149/1991, de 4 de julio (FJ 1º C).

espacio litoral, que se desprenden del artículo 149 de la CE y que se proyectan en la LC, que le posicionan como el principal actor en estos espacios.

Además, como se expondrá, la legitimación del Estado tiene distinto fundamento dependiendo de la franja costera sobre la que se proyecte. Así, y mientras en la zona de dominio público la titularidad demanial estatal servirá de apoyo para justificar su actuación, en los terrenos colindantes se tendrá que acudir a la garantía de la igualdad (artículo 149.1. 1º), y a la legislación básica sobre medio ambiente (artículo 149.1. 23º), sin perjuicio de invocarse otros títulos específicos -como puede ser el caso de obras públicas, defensa nacional, etc.-.

1. El valor de la titularidad estatal sobre el dominio público marítimo-terrestre

La asignación al Estado de la titularidad sobre los bienes calificados como de dominio público marítimo-terrestre supuso un avance para la protección de estos bienes pero planteó el problema de determinar el efecto jurídico que produce esa declaración de titularidad estatal en el régimen competencial[135].

En principio es sabido que, según doctrina reiterada del TC, "*la titularidad del dominio público no es, en sí misma, un criterio de delimitación competencial y que, en consecuencia, la naturaleza demanial no aísla a la porción del territorio así caracterizado de su entorno, ni la sustrae de las competencias que sobre ese aspecto corresponden a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad*"[136]. En este sentido, MONTORO CHINER considera que el artículo 132.2 de la CE no pretende otra cosa que elevar a rango de ley formal la regulación del dominio público y proclamar la titularidad estatal de algunos de tales bienes, pero no efectúa declaración de competencias, ni prejuzga quién deba tutelarlos, ni cómo deban protegerse[137].

---

[135] BELADÍEZ ROJO, M. (1991): "Problemas competenciales sobre la zona marítimo-terrestre y las playas", *op.cit.*, pp. 3672-3674, asemeja "*relativamente*" este caso al de la Ley de Aguas, aunque para las costas hay una declaración expresa de demanialidad estatal, pero la ambigüedad de efectos aparece en ambos casos. Para ello la autora analiza la STC 227/1988, de 29 de noviembre, y entiende que si bien pudo dar por zanjada la cuestión remitiéndose simplemente a la letra del artículo 132.2 de la CE de la Constitución "*los que determine la Ley*", consideró más oportuno extenderse en el análisis de la constitucionalidad de la declaración, indagando las razones de la misma. Aun así, y pese a los problemas que planteó esta categorización, no podemos obviar las valoraciones positivas que tuvo, así SALA ARQUER, J.M. (1984): "Comunidades Autónomas y Dominio público", AA.VV., *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, Dirección general de lo Contencioso del Estado, Instituto de Estudios Fiscales, volumen IV, Madrid, pp. 2783 a 2829, puso de manifiesto los problemas que hubo en Italia por no mencionar el ente titular en su Constitución y dejar a las regiones la asunción de la misma.

[136] STC 149/1991, de 4 de julio (FJ 1º C). Vid. también SSTC 77/1984, de 3 de julio (FJ 3º); 227/1988, de 29 de noviembre (FJ 14º); 103/1989, de 8 de junio (FJ 6º a); y 36/1994, de 10 de febrero (FJ 3º).

[137] MONTORO CHINER, M.J. (1988): "La Ley de Costas: ¿un proyecto viable?", *Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 58, pp. 190-191. La misma posición defiende MEILÁN GIL, J.L. (1988): "Comunidades Autónomas y dominio público marítimo-terrestre...", *op.cit.*, pp. 16-17.

En contraposición, otra parte de la doctrina no duda en considerar la titularidad demanial como un criterio de delimitación competencial apoyándose en el carácter público del demanio y entendiendo que, de lo contrario, carecería de sentido la calificación de dominio público estatal[138]. En este sentido BELADÍEZ ROJO se aparta de la STC 77/1984, de 3 de julio, al señalar que, cuando el TC afirma que la condición de dominio público no es un criterio utilizado por la Constitución para delimitar competencias, se está refiriendo a competencias exclusivas y excluyentes de las que pueden ejercer otras Administraciones Públicas en ese territorio, pero no está afirmando que el Estado no tenga ningún otro tipo de competencia sobre esos bienes[139].

Estas dos posiciones doctrinales reflejan la dificultad de ofrecer una respuesta unánime al valor de la titularidad estatal sobre el dominio público[140]. Hay que advertir, sin embargo, que es mayoritaria la tesis de que la atribución de titularidad demanial no significa una atribución de competencias. En este sentido se ha pronunciado el TC. La sentencia 227/1988, de 29 de noviembre,

---

[138] En esta línea PÉREZ CONEJO, L. (1999): *Las costas marítimas: régimen jurídico y competencias administrativas*, Comares, Granada, pp. 218-219, diferencia entre dos acepciones de competencia: una según la cual la jurisdicción recae sobre un territorio en concreto, de tal manera que ese título competencial supone la exclusión de los demás entes públicos que son titulares del mismo, y otra, que la concibe como potestades o facultades de una determinada materia que incide sobre un sector territorial sin que las mismas signifiquen la negación de los demás que recaían sobre otras materias que confluyan en ese mismo espacio físico. Es en este segundo sentido en el que entiende que hay que incluir la demanialidad, siendo el dato de su titularidad el elemento que otorga determinadas facultades en favor de la Administración Pública que la ostenta, es decir, la del Estado, pero sin que ello suponga que queden excluidas las propias de las demás Administraciones en base a otros títulos competenciales, como puede ser la ordenación del territorio o el urbanismo. En el mismo sentido, CALERO RODRÍGUEZ, J.R. (1995): *Régimen jurídico de las costas españolas*, *op.cit.*, p. 108, afirma que el artículo 132 de la Constitución significa una cierta asignación de competencias "*aunque sólo fueran las imprescindibles para el ejercicio del derecho a la propiedad*".

[139] Vid. BELADÍEZ ROJO, M. (1991): "Problemas competenciales sobre la zona marítimo-terrestre y las playas", *op.cit.*, pp. 3677-3682.

[140] Bajo esta problemática subyace el debate en torno a la naturaleza jurídica del dominio público. La doctrina y la jurisprudencia han mantenido, principalmente, dos posiciones: por un lado, quienes entienden que se trata de una propiedad en sí misma, y por otro, quienes defienden que se trata de un título de intervención. Esta última mucho más ajustada a la realidad social, a nuestro modo de ver, y ello en tanto como ya señaló MENÉNDEZ REXACH, A. (1990): "La Ley de costas 22/88", en *Jornadas sobre la Ley de costas*, Oñati, Bilbao, pp. 23-24, "*la pretensión de reducir la sustancia jurídica del dominio público a una mera relación de propiedad puede ser, en sí misma, incorrecta en cuanto supone ignorar que muchos bienes de dominio público no son propiedad de la Administración que tiene atribuida su titularidad, sino que pertenecen a todos correspondiendo a los poderes públicos su regulación y gestión en términos que aseguren un destino normal. Desde esta perspectiva, el Estado no es propietario de la playa, ni de la zona marítimo-terrestre, ni del mar territorial, sino que justamente la calificación de estos bienes como dominio público estatal le proporciona un título de intervención, es decir, una competencia para regular su utilización y velar por su integridad, lo que faculta, de acuerdo con la tradición española, no sólo para regular el ámbito espacial calificados de dominio público sino también para limitar el uso de los terrenos privados colindantes*". Firme defensor de esta postura es también MORILLO-VELARDE, J.I. (1992): *Dominio público, op.cit.*, pp. 81-82, para quien el dominio público se configura como la "*genuina forma de titularidad pública sobre bienes*".

sobre la Ley de Aguas, señala que la propiedad pública de un bien y el ejercicio de competencias públicas que lo utilizan como soporte natural son separables. Y, por ello, entiende el TC que este artículo 132.2 *"no es en sí mismo una norma de distribución de competencias, ni traza nítidamente la frontera entre un dominio público estatal y otro autonómico"*, sino que establece, junto a la asignación directa y expresa de algunas categorías genéricas de bienes al dominio público estatal, una reserva de ley -obviamente de ley del Estado- *"para determinar qué otros bienes han de formar parte de ese mismo dominio público adscrito a la titularidad estatal"* (FJ 14º).

En nuestra opinión, el artículo 132.2 de la CE no es en sí mismo un criterio de delimitación competencial pero sí que atribuye potestades al Estado[141]. Sin embargo, en este punto lo que resulta de interés para nuestro estudio no es tanto el significado de la declaración del demanio estatal, sino el contenido que se desprende de las potestades que se le otorgan al Estado por ser titular de esa porción del territorio.

El artículo 132 de la CE señala que al Estado le corresponde la determinación de aquellas categorías de bienes que integran el dominio público natural y el establecimiento del régimen jurídico de todos los bienes que lo integran en base a los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad[142]. Para el desarrollo de estos cometidos, el precepto constitucional remite a la ley, y es precisamente una ley, en este caso la LC, la que completa el listado de competencias del Estado en las zonas costeras.

Los artículos 110 a 112 de la LC –desarrollados por los artículos 220 a 223 del RGC- relacionan una exhaustiva lista de competencias que corresponden a la Administración del Estado[143].

En lo que respecta al artículo 110 de la LC, el precepto atribuye al Estado una variedad de competencias relacionadas con la delimitación, gestión y protección del dominio público marítimo-terrestre y de sus servidumbres. Así, establece que corresponde al Estado el deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre, así como su afectación y desafectación, y la adquisición y expropiación de terrenos para su incorporación a dicho dominio, pero también

---

[141] En el mismo sentido CALERO RODRÍGUEZ, J.R. (1995): *Régimen jurídico de las costas españolas, op.cit.,* p. 110. Del mismo modo, el propio TC en su sentencia 149/1991 (FJ 1º c) ha reconocido que de la titularidad demanial derivan facultades propias para la Administración del Estado. Asimismo, FAJARDO ESPÍNOLA, L. (1992): "Coordinación de la actividad de las diferentes Administraciones sobre la costa (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio)", *Revista de Administración Pública*, núm. 128, p. 236.

[142] MORILLO-VELARDE PÉREZ, J.I. (1992): *Dominio público*, *op.cit.,* pp. 86 a 88, considera que estos principios constituyen el núcleo duro del régimen jurídico del dominio público, hasta el punto de constituir la única determinación sustantiva establecida a nivel constitucional.

[143] Entre ellas figuran no solo competencias vinculadas con el ámbito estricto de protección y gestión del dominio público marítimo-terrestre y de las zonas de servidumbres, sino también otras que ostenta en virtud de otros títulos sectoriales, que condicionan las competencias autonómicas y locales.

su gestión. Esta competencia de gestión incluye el otorgamiento de adscripciones, concesiones y autorizaciones para su ocupación y aprovechamiento, la declaración de zonas de reserva, las autorizaciones en las zonas de servidumbre y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, así como las de instalaciones marítimas menores, tales como embarcaderos, pantalanes, varaderos y otras análogas que no formen parte de un puerto o estén adscritas al mismo. Asimismo, y junto a las anteriores, el precepto establece la competencia para la tutela y policía del dominio público marítimo-terrestre y de sus servidumbres, así como la vigilancia del cumplimiento de las condiciones con arreglo a las cuales hayan sido otorgadas las concesiones y autorizaciones correspondientes.

Por su parte, el artículo 111 viene a aclarar las obras que tendrán la calificación de interés general y que, por tanto, serán competencia del Estado en virtud del artículo 110. g) de la LC. Así, considera que será competencia estatal la ejecución de las obras de interés general que se relacionan en el precepto y que están relacionadas con la protección, defensa, conservación y uso del dominio público marítimo-terrestre, la creación, regeneración y recuperación de playas, el acceso público al mar no previstos en el planeamiento urbanístico, las emplazadas en el mar y aguas interiores, y la iluminación de costas y señales marítimas.

Por último, el artículo 112 se refiere a una competencia especial que otorga al Estado la obligación de emitir informe, con carácter preceptivo y vinculante, en una serie de supuestos. A este precepto nos referiremos al analizar las técnicas de coordinación y cooperación en el espacio litoral, por lo que a este punto nos remitimos.

Atendiendo a este marco competencial, podemos afirmar que el criterio utilizado para la asignación de competencias estatales sobre los bienes de dominio público marítimo-terrestre no se encuentra en la titularidad que tiene el Estado sobre los mismos, sino en la materia objeto de distribución[144]. La LC le asigna al Estado una serie de materias, como lo hace también con las Comunidades Autónomas y los municipios, pero, para ello, no se basa en la titularidad del dominio sino en la materia concreta de que se trate. Así, y de acuerdo con esta distribución, corresponde al Estado la delimitación del dominio público estatal, el establecimiento del régimen jurídico de los bienes que lo

[144] Pese a ello, tal atribución sí que tiene una importancia manifiesta en el régimen competencial en tanto que justifica el ejercicio de un conjunto de facultades por parte del Estado. Este es el mismo criterio que sigue GONZÁLEZ GARCÍA, J.V. (2002): "Las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción...", *op.cit.*, p. 68. Así señala el autor que el hecho de que *"el bien sea demanial ni quita ni pone nada en relación a las competencias que puedan ejercitar las diferentes Administraciones públicas, sino que es el criterio de la actividad que se va a desarrollar el criterio determinante de asunción competencial. Y, obviamente, no hace sino obligar a la colaboración y cooperación interadministrativa para solucionar los problemas"*.

integran –con las salvedades previstas por los Estatutos de Autonomía en el campo de la gestión del mismo como ya veremos-, la protección y la utilización racional de estos bienes.

Ahora bien, como ya hemos señalado, el poder que le concede ser titular del demanio no lleva consigo el establecimiento de facultades ilimitadas a la Administración del Estado sobre este espacio[145]. Como señalaba MEILÁN GIL, la titularidad no es un plus respecto de las competencias que se derivan de tal distribución constitucional, sino que, en todo caso, operará como un límite para las competencias autonómicas sin que las desplace o las sustituya[146]. De esta forma, resulta lógico que la competencia del Estado, en cuanto al dominio público marítimo-terrestre, debe hacer referencia a un régimen jurídico básico, que establezca un mínimo común para todo el territorio español, pero que otorgue un margen de desarrollo a las Comunidades Autónomas en función de los títulos competenciales asumidos por sus Estatutos[147]. Ello significaría, a *sensu contrario,* que ese régimen jurídico básico constituiría un límite a las competencias de las Comunidades Autónomas.

---

[145] El TC antes entendía que el Estado tenía una potestad normativa ilimitada, de tal modo que el derecho estatal es siempre válido en todo el territorio nacional y sus normas no pueden ser anuladas por falta de competencia aun cuando cedan en su eficacia frente a los derechos autonómicos validos en cada Comunidad Autónoma. Esta teoría convivía con una segunda que propugnaba una restricción de esa potestad normativa estatal al propio ámbito competencial y por tanto la validez limitada de sus normas que podrían ser anuladas por incompetencia cuando excedan de esa capacidad normativa propia. BALAGUER CALLEJÓN, F. (1990): "Los conflictos normativos entre el Derecho Estatal y el Derecho Autonómico", *op.cit.,* pp. 89-146, explica estas dos teorías mencionando a sus máximos exponentes, pero entiende que ambas resultan, a su juicio, igualmente criticables: *"la primera de ellas porque el Estado no tiene una capacidad ilimitada de normación, ni sus normas pueden considerarse válidas en todo el territorio nacional cualquiera que sea la materia a la que se refieran. Por lo demás, el fundamento de la potestad de normación general del Estado no es la subsidiariedad del Derecho estatal, sino el carácter abierto del Estado autonómico. La segunda porque la potestad de normación excedente o general del Estado, no puede disminuir o desaparecer aunque se produzca una homogeneización total del sistema competencial autonómico, ya que constituye una obligación constitucional del Estado, que no puede dejar de ejercitar con motivo de la estructuración concreta del sistema autonómico en un determinado momento".*

[146] MEILÁN GIL, J.L. (1988): "Comunidades Autónomas...", *op.cit.,* p. 17, acude a la STC 77/1984, de 3 de julio, y a la doctrina que, desde el Dictamen del Consejo de 1952, había hecho suya el Tribunal Supremo para fundamentar su tesis de que la titularidad del Estado sobre un sector del demanio debe respetar el orden de competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas. En el mismo sentido, NOGUERA DE LA MUELA, B. (1991): "Las competencias estatales y autonómicas...", *op.cit.,* pp. 145-146, entiende que el artículo 132.2 de la CE tan sólo otorga al Estado la regulación del régimen jurídico exorbitante de los bienes del demanio marítimo-terrestre estatal.

[147] En el mismo sentido MENÉNDEZ REXACH, A. (2010): "La gestión integrada del litoral", *op.cit.,* p. 183, afirma que el Estado debe garantizar *"un mínimo denominador común a todo el territorio español. La igualdad sustancial que el Estado debe garantizar en la regulación y utilización de un patrimonio colectivo no equivale a uniformidad, puesto que la competencia estatal para la definición y aplicación de esos "mínimos" debe articularse con las correspondientes a las Comunidades Autónomas".*

2. El deber de protección del Estado en los terrenos colindantes al dominio público marítimo-terrestre

El TC ha señalado que el legislador estatal no solo está facultado, sino también obligado a proteger el dominio público marítimo-terrestre a fin de asegurar tanto el mantenimiento de su integridad física y jurídica, como su uso público y sus valores paisajísticos para servir a las funciones sociales que se desprenden de la Carta Europea del Litoral y que ampara el artículo 45 de la CE[148]. Bajo estas premisas, ha sido tradicional en el régimen de protección del dominio público, y por ende del litoral, limitar o condicionar de algún modo las utilizaciones del demanio y el uso que sus propietarios pueden hacer de los terrenos colindantes con él y, en consecuencia, incidir sobre la competencia que para la ordenación del territorio ostentan las Comunidades Autónomas litorales. En este sentido, a lo largo de la LC se observa que la Administración General ostenta competencias sobre la franja colindante al dominio público marítimo-terrestre, que no es dominio público marítimo-terrestre en sí, pero que se entiende parte integrante del espacio litoral, como ya tuvimos la ocasión de expresar en el capítulo anterior.

Las potestades del Estado sobre la franja calificada de dominio público marítimo-terrestre está legitimada, como hemos visto, por el artículo 132 de la CE. Sin embargo, en los terrenos colindantes el Estado tiene que encontrar otro sustento legal que legitime su intervención y, por consiguiente, justifique el condicionamiento de competencias asumidas por las Comunidades Autónomas y por los municipios, principalmente en materia de ordenación del territorio, del litoral y urbanismo[149]. Aparte de las competencias sectoriales que legitiman al

[148] STC 149/1991, de 4 de julio (FJ 1º D). Esta obligación de proteger el dominio público marítimo-terrestre también se extiende a los legisladores autonómicos que tendrán que asumir esa responsabilidad en la medida en que las materias sobre las que tuviesen competencias las Comunidades Autónomas pudieran incidir en estos bienes.

[149] Desde su aprobación, la LC ha recibido críticas porque se entendía que vaciaba de contenido el título competencial sobre ordenación del territorio y que, al mismo tiempo, se invadía la autonomía municipal condicionando las competencias urbanísticas de los municipios. En este sentido, MEILÁN GIL, J.L. (1988): "Comunidades autónomas…", *op.cit.*, p. 33, llegó a afirmar, con anterioridad a su aprobación definitiva que, el título de dominio público se utilizaba *"como ariete para incrementar las competencias estatales, en detrimento de las autonómicas y locales, al amparo de un expansivo régimen jurídico de protección y utilización del dominio público"*. A pesar de este miedo inicial hemos podido ver que, treinta años después de su aprobación, la LC no ha reducido competencias autonómicas, sino que, al contrario, se ha producido en determinados casos un vaciamiento de las competencias del Estado sobre algunas materias, entre otras el propio dominio público marítimo-terrestre, en favor de materias como la ordenación del litoral. Esta materia, que ha sido asumida por todas las Comunidades Autónomas, se ha utilizado en muchos casos reduciendo facultades que deberían corresponder al Estado, contando con el beneplácito del TC. Se trata éste de un tema delicado que, como veremos, no significa que el Estado tenga que desarrollar un poder omnímodo y excluyente, pero tampoco que la ordenación del territorio deba ser un cajón desastre a favor de una Comunidad Autónoma.

Estado en supuestos concretos que se apoyan en el artículo 149.1 de la CE[150], son dos los títulos competenciales a los que se acude para justificar la intervención estatal: la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (artículo 149.1.1º de la CE), y la legislación básica sobre protección del medio ambiente (artículo 149.1.23º de la CE). Pasemos brevemente a analizar cada uno de ellos.

2.1. La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales

El artículo 149.1. 1º de la CE reserva al Estado la competencia para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales[151]. En este contexto**,** este derecho no quedaría asegurado si el Estado no regulase las

[150] Tal es el caso de los apartados 4º, 8º, 13º, 20º, 21º o 24º, que se refieren a materias de defensa, legislación civil, bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, Marina mercante y abanderamiento de buques, iluminación de costas y señales marítimas, puertos de interés general, aeropuertos de interés general, control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves, ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, régimen general de comunicaciones, tráfico y circulación de vehículos a motor, correos y telecomunicaciones, cables aéreos, submarinos y radiocomunicación, obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma.

[151] Su sentido, ha indicado CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L. (1981): "Contenido y alcance de la competencia del Estado definida en el art. 149.1. 1º de la Constitución", *Revista española de derecho constitucional*, núm. 1, p. 144, es el de ser una obligación constitucional específica -y reforzada- encaminada a garantizar un mínimum de igualdad formal en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento en todos los territorios del Estado. Resultaría acertado BAÑO LEÓN, J.M. (1988): *Las Autonomías Territoriales y el principio de uniformidad de las condiciones de vida*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, p. 259, cuando mantiene que la igualdad a la que se refiere el 149.1. 1º no es la igualdad como derecho fundamental, sino una igualdad efectiva o real que supone una uniformidad en el ejercicio de derechos y deberes constitucionales. Con ello quiere decirse que el artículo 149.1. 1º pasaría a ser una manifestación de la obligación constitucional impuesta a los poderes públicos en el artículo 9.2 del texto constitucional por la que deben promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. En el mismo sentido CASTRILLO GUTIÉRREZ, X. (1993): "Las competencias de las Comunidades Autónomas según las Sentencias del Tribunal Constitucional sobre la Ley de Costas y su Reglamento", en ESCUELA VASCA DE ESTUDIOS TERRITORIALES Y URBANOS (Coord.), *Jornadas sobre la Ley de Costas y su Reglamento*, Instituto Vasco de Administración Pública, p. 123, considera que la utilización por el Tribunal de este artículo va en detrimento de las competencias autonómicas sobre ordenación del territorio. Por su parte, NOGUERA DE LA MUELA, B. (1991): "Las competencias estatales y autonómicas…", *op.cit.,* p. 119, interpreta este precepto restrictivamente, de forma que entiende que lo único que declara es, por una parte, los fines a cumplir por el Estado en el ejercicio de las competencias que tiene reservadas en el resto de los apartados del artículo 149.1 y, de otra, los límites al ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas.

condiciones básicas de la propiedad sobre los terrenos colindantes de la zona marítimo-terrestre.

El TC, en su sentencia 61/1997, de 20 de marzo, aclaró qué ha de entenderse por condiciones básicas, llamando la atención a que el mencionado artículo "*no ha atribuido al Estado la fijación de las bases sobre los derechos y libertades constitucionales, sino sólo el establecimiento -eso sí, entero- de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad*" (FJ 7º a), y añadiendo que la misma no se mueve en la lógica de las bases estatales-legislación autonómica de desarrollo. Con ello resulta que "*el Estado tiene la competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde una concreta perspectiva, la de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, dimensión que no es, en rigor, susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara; será luego el legislador competente, estatal y autonómico, el que respetando tales condiciones básicas establezca su régimen jurídico, de acuerdo con el orden constitucional de competencias*" (FJ 7º a).

Esas condiciones, sin embargo, y como señala el TC en la sentencia citada, no equivalen ni se identifican con el contenido esencial de los derechos del artículo 53.1 de la CE, puesto que éste constituye "*una garantía constitucional en favor del individuo, algo a respetar por el legislador en cada caso competente, no para regular*" (FJ 7º a). En contraposición, las condiciones básicas del artículo 149.1. 1º hacen referencia al contenido primario del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales -facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales- que deben ser "*las imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad, que no puede consistir en una igualdad formal absoluta*" (FJ 8º). Asimismo, dentro de esas condiciones básicas hay que entender incluidos aquellos criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con el objeto o ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho; los deberes, requisitos mínimos o condiciones en que ha de ejercerse un derecho, y los requisitos indispensables o el marco organizativo que posibilitan el ejercicio del mismo derecho.

Aún con los planteamientos establecidos por el TC, sigue siendo difícil determinar el sentido y alcance del artículo 149.1. 1º [152].

En el ámbito costero, el TC en su sentencia 149/1191 (FJ 1º D) ha entendido que este precepto opera en dos planos distintos. En primer lugar, para asegurar una igualdad básica en el ejercicio del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado al desarrollo de la persona (artículo 45 de la CE) en relación con el dominio público marítimo-terrestre, fundamentando la legitimidad de todas aquellas normas destinadas a garantizar, en condiciones básicamente iguales, la utilización pública, libre y gratuita del demanio para los usos comunes y a

[152] En este sentido vid. DE LA IGLESIA CHAMORRO, A. (1997): "El artículo 149.1. 1º de la CE en la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 (Ley del Suelo)", *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 23, p. 178.

establecer, correlativamente, el régimen jurídico de aquellos usos u ocupaciones que no lo son. El segundo, se encuentra conectado con la protección del medio ambiente, y la limitación en el uso de los terrenos colindantes para preservar las características propias, viéndose afectado el derecho de propiedad privada reconocido constitucionalmente en el artículo 33 de la CE.

Con las anteriores manifestaciones vertidas por el TC, lo que resulta claro es que el artículo 149.1. 1º de la CE juega un peso muy importante a la hora de justificar la intervención estatal en los terrenos colindantes al dominio público marítimo-terrestre. El legislador estatal se ha servido de este precepto para establecer unas *"condiciones básicas"* sobre la utilización de estos espacios que deben ser respetadas por otras Administraciones competentes. De esta forma, al Estado le corresponden tres facultades como consecuencia de la competencia para establecer unas condiciones básicas. La primera consiste en garantizar la utilización libre y gratuita del demanio en base al uso público que caracteriza estos bienes. La segunda surge como consecuencia de la anterior y consiste en establecer el régimen jurídico de los usos y ocupaciones por los particulares a través de la configuración de un sistema de títulos habilitantes. Por último, al Estado le corresponde una regulación mínima del derecho de propiedad en relación a los terrenos contiguos al dominio público, esto es, todo lo que supone el Título II de la LC.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que el establecimiento estatal de las anteriores condiciones básicas no puede dejar vacía de contenido la propia competencia de las Comunidades Autónomas. En este sentido, debemos traer a colación la sentencia del TC 61/1997, de 20 de marzo, que entiende que el artículo 149.1. 1º no supone la falta de competencia de las Comunidades Autónomas para legislar sobre las materias a las que alude, sino la obligación de que lo hagan de conformidad con las condiciones básicas reguladas por el Estado[153]. Ello concuerda con que el artículo 21.3 de la LC establezca que las limitaciones de la propiedad sobre los terrenos contiguos a la ribera del mar tienen el carácter de regulación mínima y complementaria de las que dicten las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias.

Pese a su justificación, la realidad ha demostrado un uso expansivo de este título competencial por parte del legislador, que ha acudido al precepto para justificar su injerencia en la esfera competencial autonómica[154]. Esta práctica no tiene en cuenta la interpretación constitucional que ampara el desarrollo de

[153] FJ 9º a).

[154] GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, E. (1997): "El régimen jurídico de las costas española: la concurrencia de competencias sobre el litoral. Especial referencia al informe preceptivo y vinculante de la Administración del Estado", *Revista de Administración Pública*, núm. 144, p. 103, manifestó que el artículo 149.1. 1º CE se presenta en muchas ocasiones como comodín al que se acude como último recurso para así justificar el intervencionismo estatal.

competencias por parte de las Comunidades Autónomas aprobando normas atinentes al régimen jurídico de ese derecho -como en el caso de la propiedad del suelo[155]. Al mismo tiempo, debe tenerse en cuenta que esa competencia no se refiere al régimen jurídico básico de los derechos y deberes constitucionales, sino a las condiciones formales y básicas que afectan a su ejercicio, de manera que la igualdad debe predicarse de los derechos y deberes constitucionales en sí mismos considerados, no de los sectores materiales en los que se insertan[156].

De todas formas, lo que parece claro es que el artículo 149.1. 1º supone el establecimiento de unas condiciones básicas en relación a la garantía de la utilización libre del demanio, la configuración de un régimen jurídico para los usos y ocupaciones que no sean públicos y la imposición de limitaciones sobre los terrenos contiguos a la ribera del mar. Son, a fin de cuentas, criterios generales de regulación que deben ser comunes a todo el Estado.

2.2. El medio ambiente como título de intervención estatal

Junto al artículo 149.1. 1º de la Constitución, la protección del medio ambiente se configura como otro título por el que se justifica la intervención del Estado sobre el terreno colindante al dominio público marítimo-terrestre y, en definitiva, sobre el espacio litoral. La importancia de este título está justificada por su doble condición de competencia-principio rector.

Como título de competencia, el artículo 149.1. 23º CE califica la misma como compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas, correspondiendo al primero la competencia para dictar la legislación básica en materia de protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección que, a la vez, pueden asumir la competencia de gestión en materia de protección del medio ambiente (artículo 148.1. 9º). Bajo este reparto competencial, no ajustado al clásico esquema "*legislación básica estatal-desarrollo autonómico*", el Estado asume un papel relevante que le permite, no sólo regular aspectos básicos de protección del medio ambiente, sino también introducir limitaciones adicionales en los terrenos colindantes al dominio público marítimo-terrestre con la única finalidad de proteger la naturaleza y, por tanto, el propio demanio. Son entonces, la protección del medio ambiente y la garantía del dominio público marítimo-terrestre, las razones que justifican la intervención del Estado no sólo sobre la estrecha franja que tiene esa calificación jurídica, sino también sobre la franja privada colindante, tratando de asegurar la efectividad del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado.

Sin embargo, conviene destacar en este punto la peculiaridad que entraña la asignación al Estado de la competencia para dictar legislación básica,

[155] Vid. STC 61/1997, de 20 de marzo (FJ 7º a).
[156] STC 61/1997, de 20 de marzo (FJ 7º a) y b).

superando el propio concepto de bases utilizado por el constituyente en otros lugares (v. gr. en el artículo 149.1, apartados 13º, 16º, 18º o 25º)[157]. Con esta redacción. el constituyente otorga a dicho título un amplio margen de actuación estatal, posibilitando que el Estado establezca toda la normativa, ya sean leyes o reglamentos[158], que considerase indispensable para la protección del medio ambiente *"sin perjuicio, claro está, de que este standard proteccionista común fuese mejorado, por así decir, por las Comunidades Autónomas"* (STC 149/1991, de 4 de julio (FJ 1º D). En este especial reparto, las Comunidades Autónomas ostentan la competencia para establecer *"normas adicionales de protección"* pero, según la citada sentencia, no pueden asumir el desarrollo de la legislación básica, puesto que la Constitución ni explícitamente, ni implícitamente lo ha considerado conveniente[159].

Esta posición mantenida por el Alto Tribunal en su sentencia 149/1991, de 4 de julio, se modificó posteriormente. Así, el TC declaró que *"en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, aun siendo menor que en otros ámbitos, no puede llegar, frente a lo afirmado en la STC 149/1991 (fundamento jurídico 1.D, in fine), de la cual hemos de apartarnos en este punto, a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido"*[160].

---

[157] Para conocer el alcance de las expresiones legislación básica, normas básicas y bases, que tantos estudios doctrinales ha ocasionado vid entre otros MUÑOZ MACHADO, S. (2007): *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Tomo I, Iustel, Madrid, pp. 542-562; SALAS HERNÁNDEZ, J. (1984): "Estatutos de Autonomía, leyes básicas, y leyes de armonización", AA.VV., *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. I, Ministerio de Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, p. 64; y más propiamente en relación al artículo 149.1.23º y el litoral vid. BLASCO DÍAZ, J.L. (1999): *Régimen jurídico de las propiedades particulares en el litoral*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 71-72.

[158] Se ha venido reconociendo por la mayoría de la doctrina que tal asignación no incluye sólo la potestad de dictar normas con valor de ley, sino también reglamentos. Vid en este sentido, MUÑOZ MACHADO, S. (2007): *ídem*, p. 485; y BLASCO DÍAZ, J.L. (1999): *ibídem*.

[159] Uno de los motivos de inconstitucionalidad planteados por las Comunidades Autónomas fueron los términos que había acogido el término *"básico"*, ya que dejaba escaso margen a las Comunidades Autónomas para ejercer sus competencias, e investía al Estado de una amplia competencia en relación al medio ambiente, entendiendo, en último lugar, que el Estado es mejor garante del interés general. Perjuicio que, en nuestra opinión, desconoce las verdaderas razones de degradación del litoral. En este mismo sentido MEILÁN GIL, J.L. (1992): "La ley de Costas y las competencias de las Comunidades Autónomas", AA.VV., *Ley de Costas. Legislación y jurisprudencia constitucional*, EGAP-MOPT, Santiago de Compostela, p. 140, llega a afirmar que no hay por qué suponer que la Comunidades Autónomas ha de estar menos interesada que el Estado en la conservación del medio ambiente, afirmación lógica que, además olvida el papel relevante que asumen las mismas al asumir como propia la ordenación del litoral. En idénticos términos se expresa MORENO CÁNOVES, A. (1990): *Régimen jurídico del litoral, op.cit.,* p. 242.

[160] SSTC 102/1995, de 26 de junio (FJ 8º) y 156/1995, de 26 de octubre (FJ 4º). No puede llegar a configurarse como una competencia exclusiva y excluyente que no permita la actuación de las Comunidades Autónomas, y ello porque en último sentido, el medio ambiente litoral también se encuentra en territorio de las Comunidades Autónomas, y ante eso algo tendrán que decir, por

Nos resulta más acertada esta segunda interpretación realizada por el TC, puesto que es la propia Constitución la que no excluye la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan desarrollar también, mediante normas legales o reglamentarias, la legislación estatal. Dentro de esta regulación, lo básico -establecido por el Estado en función de su competencia sobre la legislación básica-, se debería referir a un "*común denominador normativo*" para todos que, con una función de ordenación, estableciera lo mínimo que debe ser cumplido en tal caso por todas las Comunidades Autónomas, garantizando la igualdad en todos los territorios[161]. Este marco básico, además, sería compatible con el establecimiento a las Comunidades Autónomas de la competencia de establecer niveles de protección más altos, ya sea mediante el establecimiento de normas adicionales, o con la posibilidad de desarrollar la legislación básica estatal.

Por otro lado, como advertíamos, el medio ambiente además de título competencial es un principio rector del ordenamiento jurídico, que se configura como un deber inexcusable de los poderes públicos y de los ciudadanos y de la sociedad en general, a la vez que derecho, como proclama nuestra Constitución en su artículo 45. La protección del litoral es, en última medida, protección del medio ambiente, de ahí que, según la propia exposición de motivos de la LC, ésta supone un desarrollo del artículo 45 CE, convirtiéndose la misma en un verdadero icono de los logros conseguidos en este campo.

Con base en estas ideas generales, y sin perjuicio de la existencia de otros títulos competenciales en los que el medio ambiente tiene alcance transversal, la intervención del Estado sobre la zona costera se justifica también en razones medioambientales, y ello por su doble configuración como criterio competencial-principio rector. La primera nota conlleva que algunas de las previsiones de la LC constituyan legislación básica en esa materia. Por otro lado, el segundo criterio implica que el deber de conservación debe reforzar la obligación de los poderes públicos de establecer medidas que garanticen su protección, sea cual sea el territorio al que se refiera.

---

mínimo que sea. En este mismo sentido, PÉREZ ANDRÉS, A.A. (1988): "La ordenación del territorio una encrucijada de competencias planificadoras", *Revista de Administración Pública*, núm. 147, p. 115, reniega de entender esta competencia como una vis expansiva que permita "*cualquier tipo de actividad relativa a los recursos naturales, sino solo la que directamente tienda a su preservación, conservación o mejora, pues los recursos naturales son soportes físicos de una pluralidad de actuaciones públicas y privadas*".

[161] STC 102/1995, de 26 de junio (FJ 9º).

III. EL PAPEL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y SU PROTAGONISMO EN LA ORDENACIÓN DEL LITORAL

La CE de 1978, los Estatutos de Autonomía, y la LC, hacen partícipes del régimen de distribución de competencias del espacio litoral a las Comunidades Autónomas. En ese panorama, por un lado, el Estado ejerce competencias como titular del demanio y, por otro, las Comunidades Autónomas desempeñan las funciones que ellas mismas, en sus respectivos Estatutos de Autonomía, han adoptado como propias.

En principio, las competencias autonómicas principales que se desarrollan sobre el espacio litoral son, fundamentalmente, la ordenación del territorio, urbanismo, y del litoral, y la competencia sobre medio ambiente. Junto a ellas tienen cabida otras referentes a sectores materiales más concretos, como es el caso de puertos autonómicos, acuicultura, marisqueo, transporte marítimo, y pesca, entre otros.

Bajo esta realidad, la LC no se preocupó de desarrollar en su articulado un listado de competencias autonómicas, a diferencia de lo que había previsto para el Estado y los municipios en los artículos 110 y 115. La única referencia se encuentra en el artículo 114, que señala que las Comunidades Autónomas ejercerán las competencias que, en las materias de ordenación territorial y del litoral, puertos, urbanismo, vertidos al mar y demás relacionadas con el ámbito de la Ley tengan atribuidas en virtud de sus respectivos Estatutos. Esta remisión estatutaria obliga a acudir a los diferentes Estatutos para conocer con detalle las competencias que cada Comunidad Autónoma ha ido asumiendo dentro del marco competencial fijado por la CE, y que inciden en el medio litoral.

Antes de esbozar un listado de competencias asumidas por las distintas Comunidades Autónomas en relación al espacio litoral es necesario hacer dos apreciaciones que influirán en nuestra posterior exposición. Por un lado, el alcance del criterio territorial en la asunción de competencias autonómicas y, por otro, la utilización de la técnica del blindaje competencial. Pasemos a analizar brevemente sus principales problemas.

1. La incidencia del criterio territorial en la asunción de competencias sobre el espacio litoral terrestre y marítimo

Ya advertimos al analizar el dominio público marítimo los problemas que entrañaba la asunción del criterio de territorialidad a la hora de integrar la parte marítima del dominio público en el concepto jurídico del litoral. Y es que, en efecto, el territorio juega un papel esencial en la delimitación espacial de la orla litoral y, por consiguiente, en la asignación de competencias autonómicas sobre el espacio costero.

Con carácter general, el criterio territorial ha sido el elemento principal definidor de las competencias de poderes públicos territoriales, y así ha sido

configurado por la jurisprudencia[162]. De este modo, las leyes y normas emanadas de las instituciones de autogobierno autonómicas tendrán eficacia en su territorio, sin perjuicio de que puedan llegar a producir efectos extraterritoriales cuando así se deduzca de su naturaleza y en el marco del ordenamiento constitucional[163]. La aplicación de este criterio, sin embargo, encuentra problemas para identificar con claridad la extensión de las competencias de las Comunidades Autónomas, sobre todo en lo que se refiere a los espacios marítimos.

El artículo 137 de la CE señala que todo el territorio nacional está dividido en municipios, provincias y Comunidades Autónomas, pero no señala hasta dónde se extienden estos territorios y si éstos alcanzan alguna zona marítima. Por otro lado, los Estatutos de Autonomía tampoco aclaran esta cuestión y suelen identificar los límites de las Comunidades Autónomas por referencia al ámbito municipal, provincial o comarcal[164].

Como podemos ver, el ordenamiento jurídico español no aclara qué se entiende por territorio ni si éste incluye el espacio marítimo. Aun así, conocer si el mar forma parte del territorio español es una cuestión importante para delimitar las competencias de las Comunidades Autónomas en el litoral. Y es que, como bien señala ZAMBONINO PULITO, "*si el mar es parte de ese territorio, habrá de considerarse como un espacio en el que las distintas entidades públicas pueden ejercitar sus respectivas competencias*" pero "*si se considera que el mar no es parte del territorio, las competencias de esas otras entidades se verían, cuanto menos, limitadas, pues como es sabido, el territorio es el soporte espacial del sistema de distribución de competencias, ciñéndose las competencias de las distintas entidades a su ámbito territorial*"[165].

En todo caso, la resolución del problema tiene como origen el hecho de que no todas las aguas del territorio español tienen la misma consideración de acuerdo con las normas de Derecho internacional público. Conforme a las

---

[162] Entre otras la STC 38/2002, de 14 de febrero (FJ 6º).

[163] Vid. artículos 7 y 43 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, 14.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, 7 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, 10 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, y 2 del Estatuto de Autonomía de Extremadura.

[164] Así lo han advertido GONZÁLEZ GARCÍA, J.V. y ZAMBONINO PULITO, M. (2010): "El Derecho de Costas y la distribución constitucional de competencias...", *op. cit.*, p. 104, al examinar los Estatutos de Autonomía. Acudir a Administraciones públicas que existían con anterioridad a la Constitución para definir el territorio autonómico, según MUÑOZ MACHADO, S. (2007): *Derecho Público de las Comunidades Autónomas, op.cit.*, p. 230, no ofrece soluciones al problema de la extensión territorial de las competencias ya que, como señaló como señala el autor, se parte de una "*concepción plana del territorio (no se refiere al espacio aéreo y el subsuelo) y de la exclusión que en la misma parece hacerse de cualquier porción marítima (…), lo cual plantea el problema de saber si el territorio de las Comunidades Autónomas (…) comprende o no alguna porción marítima*".

[165] ZAMBONINO PULITO, M. (2015): "El mar. Dominio Público Marítimo-Terrestre y medio marino", GONZÁLEZ GARCÍA, J.V. (Dir.), *Derecho de los bienes públicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 706.

mismas, los Estados poseen derechos soberanos sobre las aguas interiores, el mar territorial, la zona económica exclusiva y la plataforma continental, pero no en todos estos espacios la soberanía del Estado tiene el mismo alcance.

En el caso de las aguas interiores, la soberanía del Estado ribereño es absoluta tal y como señala el artículo 2 de la CNNUUDM. Por otro lado, en el mar territorial la soberanía se ejerce con arreglo a la citada Convención y otras normas de derecho internacional y, por tanto, está limitada por el denominado derecho de paso inocente. Por lo que respecta a la zona económica y la plataforma continental los derechos soberanos están más limitados. En el primer caso el Estado ribereño tiene "*derechos de soberanía para los fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, de las aguas suprayacentes al lecho y del lecho y el subsuelo del mar, y con respecto a otras actividades con miras a la exploración y explotación económicas de la zona, tal como la producción de energía derivada del agua, de las corrientes y de los vientos*"[166]. En la plataforma continental, por otra parte, el Estado ribereño ejerce derechos de soberanía a los efectos de su exploración y de la explotación de sus recursos naturales[167].

Atendiendo a estas afirmaciones no existen inconvenientes para incluir las aguas interiores como parte del territorio del Estado puesto que están sometidas a la soberanía plena del Estado ribereño, sin limitación alguna impuesta por el Derecho Internacional. La situación es diferente en el caso de la zona económica exclusiva y la plataforma continental debido a que en estos casos la soberanía del Estado ribereño es muy limitada. De esta forma puede decirse que las potestades que ejerce el Estado sobre estos espacios "*son del Estado en la medida que ejerce sobre los mismos un conjunto de poderes, con exclusión de cualquier otro Estado; pero no pueden ser asimilados totalmente a la categoría «territorio estatal», por estar abiertos a los demás países respecto a determinadas utilizaciones*"[168].

Más controvertida ha sido la inclusión del mar territorial como territorio. En este espacio marítimo la soberanía del Estado ribereño no es absoluta como en las aguas interiores, sino que está limitada por el derecho del paso inocente. Las limitaciones son menores que en el caso de la zona económica exclusiva y de la plataforma continental, pero es un espacio que también está abierto a otros países respecto a determinadas utilizaciones. Atendiendo a esta particularidad, el TC ha defendido que el mar no forma parte del territorio autonómico[169]. Esta posición formalista que ha mantenido el Alto Tribunal contrasta con la doctrina

---

[166] Artículo 56 de la CNNUUDM.
[167] Artículo 77 de la CNNUUDM.
[168] GONZÁLEZ CAMPOS, J.D., SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I. y ANDRÉS SÁEZ DE SANTAMARÍA, P. (2008*): Curso de Derecho Internacional Público*, Civitas, Madrid, p. 582.
[169] Vid. SSTC 8/2013, de 17 de enero (FJ 5º), 87/2013, de 11 de abril (FJ 6º), 99/2013, de 23 de abril (FFJJ 5ºy 6º).

mayoritaria que ha encontrado argumentos para defender que el mar territorial forma parte del territorio autonómico. Esta postura es la que en nuestra opinión es la más acertada y ello por varias razones que vamos a exponer.

En primer lugar, no existe ninguna norma interna que afirme expresamente que por territorio solo debe entenderse el terrestre[170]. Además, en algunos casos el territorio de una Comunidad Autónoma se ha identificado con un archipiélago que es un conjunto de islas agrupadas en una superficie del mar y, por tanto, un espacio compuesto por zonas terrestres y marítimas[171]. Es el caso del artículo 4.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias que señala que "*el ámbito espacial de la Comunidad Autónoma de Canarias comprende el archipiélago canario, integrado por el mar y las siete islas con administración propia*".

En segundo lugar, tal y como afirma ZAMORANO WISNES, el mar territorial pertenece al territorio de la Comunidad Autónoma puesto que la CE no distingue para reservar competencias al Estado, ni los Estatutos de Autonomía para atribuirse competencias, el medio en el que las mismas vayan a desarrollarse, ejerciendo competencias con carácter normal sobre el medio marino. Asimismo, llega a defender que en la doctrina relativa al mar territorial se encuentran dos acepciones del territorio "*una amplia, que entiende por tal el ámbito de eficacia de las normas o de ejercicio de las competencias; y otra estricta, que identifica territorio y espacio terrestre y de la que se parte cuando se excluye el mar territorial del territorio autonómico, por exclusión del término municipal*". Ambas, considera el autor, se mantienen en la jurisprudencia, incluso en los razonamientos de una misma sentencia, poniendo como ejemplo la STC 38/2002, de 14 de febrero[172].

En tercer lugar, la tesis jurisprudencial de que el mar no es territorio no es acertada puesto que en otras ocasiones no se ha restringido la competencia autonómica a las aguas interiores. En este sentido, ZAMBONINO PULITO entiende que existiría contradicción "*si se admitiera que el límite del ejercicio de las competencias autonómicas venga constituido porque el mar territorial no tiene carácter de territorio y al propio tiempo, cuando se admiten las competencias autonómicas en aguas interiores, se admite, a su vez, que éstas, que también son mar, sean territorio o espacio territorial, si se quiere*"[173]. Esto es lo que ocurre con el pronunciamiento del TC en relación con la Ley 23/1984, de cultivos marinos (en adelante LCM). Así, en su sentencia 103/1989, de 8 de junio, el TC señala *que* "*las competencias plenas*

[170] En este sentido, GONZÁLEZ GARCÍA, J.V. y ZAMBONINO PULITO, M. (2010): "El Derecho de Costas y la distribución constitucional de competencias…", *op.cit.,* p. 110, señalan que "*en el ámbito de las relaciones internas no se puede hacer un deslinde tan formal del territorio cuando, por un lado, no hay ninguna norma explícita que reconsidere éste sólo al terrestre*".

[171] GONZÁLEZ GARCÍA, J.V. (2002): "Las aguas marítimas...", *op.cit.,* pp. 59-64, defendió que el territorio autonómico se extiende también a todas las aguas archipelágicas.

[172] En ZAMORANO WISNES, J. (2010): "La ordenación del espacio litoral...", *op.cit.,* pp. 207 a 237.

[173] ZAMBONINO PULITO, M. (2015): "El mar...", *op.cit.,* p. 709.

(en la normación y en la ejecución) que así asumió la Comunidad Autónoma de Galicia deben entenderse comprensivas de la «maricultura» o «cultivos marinos» en las aguas del litoral gallego, pues ni la Constitución (art. 148.1.11) ni el Estatuto de Autonomía (art. 27.15) restringen la competencia autonómica en este ámbito a las «aguas interiores»" (FJ 2º).

Además de lo expuesto, el mayor impedimento para defender que el mar no forma parte del territorio autonómico es la postura del TC ante esta cuestión en algunos de sus pronunciamientos. En este sentido, en la sentencia 38/2002, de 14 de febrero (FJ 6º), el Alto Tribunal declara que el mar no forma parte del territorio autonómico, pero, al mismo tiempo, reconoce que en determinadas ocasiones se pueden ejercer competencias autonómicas sobre este espacio cuando sea necesario. Esta postura adolece de una paradoja tal y como han afirmado GONZÁLEZ GARCÍA y ZAMBONINO PULITO puesto que *"existiría una contradicción implícita considerar que, por no tener carácter de territorio, el mar constituye el límite de las competencias autonómicas y, por otro lado, admitir competencias autonómicas en aguas interiores que, como se ha señalado, son parte del mar y, siguiendo aquella argumentación, tampoco serían territorio"*[174].

De lo que hemos expuesto lo que resulta claro es que la aplicación del criterio territorial no supone un obstáculo al ejercicio de competencias autonómicas sobre el espacio marino[175]. Parece, como han señalado GONZÁLEZ GARCÍA y ZAMBONINO PULITO, que con la afirmación de que el mar no forma parte del territorio autonómico se han querido establecer unas cautelas especiales sobre el despliegue de las competencias autonómicas cuando jurídicamente no hay motivos para que se haga así[176]. Y es que, independientemente de que el mar sea o no territorio, es ineludible que sobre el mismo se proyectan competencias de las Comunidades Autónomas. Así también se ha pronunciado el TC, tal y como hemos precisado con referencia a la sentencia 38/2002, de 14 de febrero.

Lo importante, por tanto, no es si el mar es territorio o no, sino si la competencia autonómica en cuestión se va a proyectar sobre este espacio marítimo. En este sentido, es necesario tener en cuenta que las Comunidades Autónomas han asumido competencias que se ejercen en el mar territorial, como es el caso de la ordenación del sector pesquero y el transporte marítimo[177]. Se

---

[174] GONZÁLEZ GARCÍA, J.V. y ZAMBONINO PULITO, M. (2010): "El Derecho de Costas y la distribución constitucional de competencias...", *op.cit.*, p. 113.

[175] En este sentido, TEIJEIRO LILLO, Mª.E. (2009): *Acuicultura Marina: régimen jurídico y ordenación ambiental*, Iustel, Madrid, p.102, llega a afirmar que *"la competencia autonómica, en la medida en que contiene actividades que con carácter general se han de realizar, habitual y necesariamente, en el ámbito marino ha de ser ejercitada también sobre los espacios marinos"*.

[176] GONZÁLEZ GARCÍA, J.V. y ZAMBONINO PULITO, M. (2010): "El Derecho de Costas y la distribución constitucional de competencias…", *op.cit.*, p. 111.

[177] En el caso de la pesca puede verse el ámbito de aplicación de las leyes de pesca autonómicas como la Ley 11/2008, de 3 de diciembre, de pesca de Galicia, la Ley 6/2002, de 18 de junio, sobre protección de los ecosistemas acuáticos y de regulación de la pesca en aguas continentales de

trata de materias cuya naturaleza exige que se desarrollen en el mar territorial y, por ello, las Comunidades Autónomas están legitimadas para actuar en este espacio marítimo puesto que de otra forma la competencia no tendría sentido. Pero, que los entes autonómicos ejerzan competencias sobre el mar no significa que todas las competencias de estas Administraciones se extiendan siempre al espacio marítimo, sino que deberá analizarse caso por caso cuando será así[178].

Las Comunidades Autónomas, por tanto, ejercen competencias sobre el mar territorial en determinados supuestos en los que la materia demande que así sea. Esta atribución de competencias está basada en un criterio material: es la competencia y no el territorio lo que determina la actuación de la Comunidad Autónoma. De esta forma, es cierto que los entes autonómicos ejercen competencias sobre el mar territorial, pero también es cierto que no todas las competencias autonómicas tienen incidencia sobre este espacio marítimo: todo dependerá de la naturaleza de la competencia en cuestión.

En este sentido, el TC ha señalado que solo excepcionalmente pueden llegar a ejercerse competencias autonómicas sobre el mar territorial, siendo necesario que se produzca un explícito reconocimiento estatutario o cuando, a falta del mismo, ello derive de la naturaleza de la competencia que resulta del bloque de la constitucionalidad, como sería el caso de la acuicultura, la ordenación del sector pesquero, y marisqueo[179]. Atendiendo a estas manifestaciones, el Tribunal se asegura que las competencias de las Comunidades Autónomas no se extiendan a este espacio marítimo por regla general y lo hace atendiendo a un fundamento lógico: las Comunidades Autónomas ejercen las competencias que asumen en sus respectivos Estatutos de Autonomía y solo cuando estas normas prevean el ejercicio de competencias

---

Asturias, la Ley 3/2007, de 4 de abril, de Pesca en Aguas Continentales de Cantabria, la Ley 6/1998, de 13 de marzo, de pesca marítima del País Vasco, la Ley 2/2010, de 18 de febrero, de pesca y acción marítimas de Cataluña, la Ley 5/2017, de 10 de febrero, de pesca marítima y acuicultura de la Comunidad Valenciana, la Ley 2/2007, de 12 de marzo, de Pesca Marítima y Acuicultura de la Región de Murcia, la Ley 1/2002, de 4 de abril, de ordenación, fomento y control de la Pesca Marítima, el Marisqueo y la Acuicultura Marina de Andalucía, la Ley 6/2013, de 7 de noviembre, de pesca marítima, marisqueo y acuicultura en las Islas Baleares y la Ley 17/2003, de 10 de abril, de Pesca de Canarias. Por otro lado, en lo que respecta con el transporte marítimo puede verse que las Comunidades Autónomas han asumido la competencia, en consonancia con el artículo 6.1.a) del TRLPEMM, sobre el transporte marítimo cuando se lleve a cabo entre puertos de una misma Comunidad Autónoma. En este sentido puede verse el artículo 169.6 del Estatuto de Autonomía de Cataluña o el artículo 64.1.2º del Estatuto de Autonomía de Andalucía, entre otros.

[178] En este sentido para VALENCIA MARTÍN, G. (2000): "¿De quién es el mar?...", *op.cit.*, p. 3611, habría que examinar caso por caso si las reglas de distribución competencial prevén la apertura al mar de las competencias autonómicas, por ejemplo la ordenación del territorio no se extiende al mar (STC 149/1991, de 4 de julio (FJ 7º A) b) y 40/1998, 19 de febrero (FJ 33º), sobre costas y puertos respectivamente), pero para el marisqueo y la acuicultura el TC ha entendido que no opera el límite de las aguas interiores (STC 103/1989, de 8 de junio (FJ 2º).

[179] STC 38/2002, de 14 de febrero (FJ 6º).

autonómicas sobre el mar territorial los entes autonómicos estarán capacitados para actuar sobre estos espacios[180]. En el caso de que los Estatutos de Autonomía no prevean ese ejercicio de competencia sobre el mar territorial deberá atenderse a la naturaleza de la competencia.

En este contexto, las Comunidades Autónomas no han tenido problemas en asumir como propias competencias que se ejercen sobre el mar territorial, bien por atribución expresa de los Estatutos de Autonomía o bien por la naturaleza de la materia en cuestión. Sin embargo, esta posibilidad de que las Comunidades Autónomas asuman competencias sobre el espacio marítimo no significa que aquéllas no tengan límites[181]. En el ordenamiento jurídico español no hay competencias que no tengan, o deban tener en cuenta, otras con las que puedan estar vinculadas. Por ejemplo, y en el caso del espacio marítimo, el Estado asume distintas potestades en función del artículo 149 de la CE como es el caso de la pesca marítima, la marina mercante y la protección del medio marino. Además, el artículo 132.2 de la CE establece que son de dominio público estatal la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental. Así, y como consecuencia de estos mandatos se han aprobado normas como la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino o el Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo que disponen criterios para la utilización del dominio público marítimo, así como para su planificación y protección. El contenido de estas normas estatales debe respetarse por las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias sobre el mar territorial. De esta forma puede decirse que, aunque las Comunidades Autónomas ejercen competencias sobre el mar territorial, este ejercicio está limitado, bien como consecuencia de otros títulos competenciales, bien como consecuencia de la titularidad estatal sobre estos bienes. Además, como ha precisado el TC, el ejercicio de estas competencias también puede verse limitado por *"la necesidad de prever la coordinación de Administraciones diversas, bien por el alcance del evento (afectando a varias Comunidades Autónomas) o bien por sus dimensiones, que pueden requerir una dirección nacional de todas las Administraciones públicas afectadas, y una aportación de recursos de nivel suprautonómico"*[182].

De todo lo expuesto se deduce que, independientemente de que el mar forme parte o no del territorio autonómico, las Comunidades Autónomas ejercen competencias sobre este espacio marítimo. Sin embargo, no todas las

[180] Este requisito es obvio puesto que el reconocimiento estatutario siempre es necesario para el ejercicio de cualquier competencia.

[181] Los límites no vendrán dados por su ámbito territorial, sino por la aplicación de un criterio material, de forma que la naturaleza de la propia competencia sea la que reclame su extensión en lo que respecta al mar territorial y, en general, a todo el espacio marítimo que se considere necesario.

[182] STC 80/2012, de 18 de abril (FJ 7º b), con cita en la STC 133/1990, de 19 de julio (FJ 6º).

competencias autonómicas se proyectan sobre los espacios marítimos, sino solo aquellas cuya naturaleza lo reclame. Siendo esto así, la aplicación del criterio territorial en la asunción de competencias autonómicas sobre el litoral se encuentra limitada y ello porque aquéllas se ejercerán según un criterio material que obliga a atender a cada materia y no al espacio territorial. Así el Estado y las Comunidades Autónomas ejercerán todas sus potestades en lo que respecta a las aguas interiores y al mar territorial, y de manera limitada en relación a la zona económica exclusiva y la plataforma continental. Y es que, utilizando las palabras del TC, privar a las Comunidades Autónomas "*de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente de toda capacidad de actuación*", así como negar la sustantividad propia de determinadas materias que no se entienden individualmente sin su proyección al espacio marítimo[183].

2. Los distintos tipos de competencias y el excesivo grado de desarrollo competencial en los Estatutos de Autonomía

Dentro del marco competencial establecido por la CE, los distintos Estatutos de Autonomía enumeran las competencias asumidas por las respectivas Comunidades Autónomas. El método de definición difiere de unas a otras, pero se evidencia, tras el proceso de reformas estatutarias, un fuerte impulso reformador que supone una expansión de las materias asumidas por los Estatutos[184]. Este incremento de dimensión se debe a la técnica conocida como de "*blindaje constitucional*", consistente en precisar y acotar con gran precisión el ámbito funcional y material de cada competencia. El uso de esta técnica por parte de las Comunidades Autónomas ha significado una reacción frente al vaciamiento y limitación de la capacidad de decisión autonómica, sin embargo, muestra algunas debilidades[185].

---

[183] STC 37/1981, de 16 de noviembre (FJ 1º).

[184] Este proceso de reformas estatutarias no constituye un fenómeno exclusivo de España, puesto que en Europa tuvo lugar un proceso de cambio de ciclo y de reajuste de los países descentralizados. Este es el caso la reforma constitucional suiza de 1999 y la reforma de la Ley Fundamental de Bonn de 2006, en la que se apuesta por el incremento de competencias exclusivas en detrimento de las competencias compartidas. Sobre el proceso de reformas estatutarias y los efectos que tuvo en el sistema de distribución de competencias se pronunció ZAMBONINO PULITO, M. (2009): "La distribución de competencias en el sistema de las autonomías del Estado español", HAMID ABOULAS, y ZAMBONINO PULITO, M. (Coord.), *Estudios sobre descentralización política y administrativa en España y Marruecos*, Iustel, Madrid, pp. 56-66.

[185] ALBERTI ROVIRA, E. (2005): "El blindaje competencial y la reforma Estatutaria", *Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 31, pp. 4-7, expone las circunstancias que han provocado el problema, y que se pueden resumir en tres: en primer lugar, el alcance excesivo que el Estado ha otorgado a sus bases; en segundo lugar, el uso expansivo de los conceptos interés general, interés supraautonómico o alcance supraterritorial, sirviendo para habilitar la actuación estatal en materias ajenas a su competencia; y por último, un uso expansivo de las competencias horizontales, y en particular la competencia sobre ordenación general de la economía, y las condiciones básicas de ejercicio de los derechos.

La característica principal de esta técnica conlleva una detallada tarea de acotamiento por parte de las Comunidades Autónomas, mediante la que las mismas "*redistribuyen*" las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, precisando así el alcance de cada una de las competencias por ellas asumidas[186]. Este grado de detalle, en principio, no puede afectar a las materias reservadas al Estado, completando así el espacio que la propia Constitución ha dejado "*desconstitucionalizado*"[187], pero sí a la concreción del contenido de las materias mediante la definición de las potestades, facultades y funciones que comprenden cada una de las competencias -el llamado blindaje por definición-, y a la técnica de descripción de las materias y submaterias sobre las que las Comunidades Autónomas asumen competencias -blindaje por descripción-[188].

Debemos advertir, aun así, el riesgo que plantea el inapropiado uso de la técnica que ha llevado a blindar competencias a favor de las Comunidades Autónomas inherentes al Estado. Y es que, con la calificación como exclusiva de determinadas materias, se está dificultando en cierta medida el normal ejercicio de competencias estatales, evitando incluso la aplicación del principio de prevalencia del Derecho estatal. Ello puede verse con claridad en materia de ejecución y gestión de obras de interés general y/o que transcurren por más de una Comunidad Autónoma. En estos asuntos, los estatutos andaluz, catalán, aragonés y, en parte el canario, se atribuyen una serie de funciones en relación a la participación en la planificación y programación de las mismas, y a la exigencia de informe previo sobre la calificación de obra de interés general del Estado, siempre de conformidad con lo dispuesto en la legislación del Estado (artículos 56 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, 148 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, 157 del Estatuto de Autonomía de Canarias y 71. 11º del Estatuto de Autonomía de Aragón, aunque este último con menor detalle). Ello limita, en cierto sentido, las funciones del Estado en relación con la competencia que asumen en materia de obras públicas de interés general o en aquellas cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma (artículo 149.1. 24º de la CE)[189].

---

[186] Para ZAMBONINO PULITO, M. (2009): "La distribución de competencias...", *op.cit.,* pp. 83-84, la definición por parte de los Estatutos de Autonomía de algunos conceptos del reparto competencial que la Constitución no había llevado a cabo tiene el doble efecto de delimitar las competencias autonómicas, pero también estatales.

[187] STC 247/2007, de 12 de diciembre (FJ 7º).

[188] STC 137/2010, de 16 de diciembre (FJ 9º).

[189] No entendemos que esta opción estatutaria garantice la integridad material de las competencias de las Comunidades Autónomas, como advierte ALBERTI ROVIRA, E. (2005): "El blindaje competencial y la reforma estatutaria", *op.cit.,* p. 16, al analizar la técnica de blindaje competencial en el Estado de Autonomía de Cataluña. Con precisiones como la referida a la participación en la planificación y programación de las obras de interés general el legislador autonómico ha querido garantizar la intervención de las Comunidades Autónomas en una competencia estatal por imperativo constitucional. Es cierto que las Administraciones Públicas

Respecto a la competencia de ordenación del litoral, el problema se muestra con gran claridad. En este sentido, los Estatutos de Autonomía catalán andaluz y canario han asumido, como contenido propio y de forma exclusiva, la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar[190]. Esta referencia, sin duda, limita el ejercicio de competencias estatales, sobre todo teniendo en cuenta que es el Estado el titular del dominio público marítimo-terrestre por imperativo del artículo 132.2 de la CE.

En todo caso, debemos advertir el "*sentido marcadamente equívoco con el que el adjetivo «exclusivo»"* se ha utilizado tanto en el texto de la Constitución como en el de los Estatutos de Autonomía hasta ahora promulgados[191]. Así, se ha entendido que la calificación jurídica de una competencia exclusiva en los Estatutos de Autonomía no debe entenderse como un concepto absoluto, sino como parte del bloque constitucional, lo que significa que "*la Constitución conserva intacta su fuerza normativa dominante como lex superior de todo el ordenamiento; fuerza normativa que no se agota ni disminuye con la promulgación de los Estatutos de Autonomía, cuyos preceptos, por más que califiquen como exclusiva la competencia asumida ratione materiae, nada pueden frente a las normas constitucionales que, en su caso, reconozcan al Estado títulos competenciales sobre esa misma materia*"[192].

Esta interpretación constitucional venía a garantizar la intervención del Estado sobre sus propias competencias con independencia de la dicción de los Estatutos de Autonomía en relación a la exclusividad de sus competencias. Y es que, a fin de cuentas, el carácter de "*exclusividad*" no puede significar la

---

en sus relaciones están sujetas al cumplimiento de los principios de colaboración, coordinación y cooperación, pero ello no conlleva una correspondiente competencia autonómica de participación. Y, mucho menos, si ésta ha sido asignada a través de la reforma de un Estatuto de Autonomía.

[190] Vid. artículos 149.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, 56.6 del Estatuto de Autonomía de Andalucía y 157 del Estatuto de Autonomía de Canarias. Las Comunidades Autónomas de las Islas Baleares y de la Comunidad Valenciana también incluyen en sus Estatutos funciones de gestión del dominio público marítimo-terrestre, sin embargo, señalan que se tratan de competencias ejecutivas que las Comunidades Autónomas asumen en los términos que determine la legislación del Estado. Vid. artículos 32.17 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares y 51.1.9º del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

[191] Así lo ha señalado la STC 37/1981, de 16 de noviembre (FJ 1º), entre otras. Sobre la equivocidad del término "*exclusiva*", también se ha pronunciado, entre otros, ZAMBONINO PULITO, M. (1997): *Puertos y costas: régimen jurídico de los puertos deportivos,* Tirant lo Blanch, Valencia, p. 44 y ZAMBONINO PULITO, M. (2014): "Gobernanza y descentralización. Mecanismos para la integración de políticas sectoriales", ZAMBONINO PULITO, M. (Dir.) y HAMID ABOULAS, y TEIJEIRO LILLO, Mª. E. (Coords.), *Gobernanza, Derecho Administrativo y Políticas Públicas en España y Marruecos*, Dykinson, Madrid, p. 28. Así, la autora ha señalado la exclusividad se dará *"cuando una materia íntegra y todas las funciones (legislativas y ejecutivas) sobre la misma recaigan sobre el Estado o la Comunidad Autónoma"*.

[192] STC 20/1988, de 18 de febrero (FJ 3º).

competencia total sobre una materia de manera que se desapodere completamente el Estado de incidencia en aquel ámbito si ostenta algún título competencial para hacerlo[193].

En este mismo sentido se ha pronunciado el TC con ocasión del concepto de competencia exclusiva que ha incorporado el artículo 110 del Estatuto de Autonomía de Cataluña[194]. Pese a las críticas que tuvo el precepto, el TC manifestó su constitucionalidad manteniendo el criterio interpretativo de la jurisprudencia constitucional en la relación a las competencias exclusivas[195]. De esta forma establece el Alto Tribunal que "*nada puede objetarse a un precepto que se limita a describir como consustanciales a la titularidad de competencias exclusivas el ejercicio de las potestades legislativa y reglamentaria, así como el de la función ejecutiva, pues, como poder público dotado de autonomía política para su autogobierno en el marco de la Constitución, es evidente que, respetado el límite de las competencias reservadas al Estado, las Comunidades Autónomas pueden ser titulares exclusivas de cuantas potestades normativas y actos de ejecución puedan tener por objeto la disciplina y ordenación de las materias atribuidas a su exclusiva competencia*" (FJ 59º)[196].

Lo anterior resulta suficiente para que se descarte la idea de que la "*exclusividad*" predicada en el citado artículo estatutario pueda limitar las potestades normativas del Estado. Así, el TC aclara que el mencionado artículo "*sólo se refiere al caso de la coextensión de la competencia y la materia in toto, pero ello no implica que se excluya la eventualidad —prevista constitucionalmente y, por ello, legislativamente indisponible— de una exclusividad competencial referida únicamente a las potestades normativas que cabe ejercer sobre un sector de la realidad en el que también*

---

[193] En este sentido, se ha manifestado la STC 204/2002, de 31 de octubre, al señalar que "*ni el silencio del artículo 149.1 CE respecto al género juego, ni el hecho de que los Estatutos de Autonomía califiquen de exclusiva la competencia autonómica en cuanto a juegos y apuestas, puede interpretarse como determinante de un total desapoderamiento del Estado en la materia, pues ciertas actividades que bajo otros enunciados el artículo 149.1 CE atribuye a aquél se encuentran estrechamente ligadas con el juego en general y no sólo la que le reserva el artículo 149.1.14 de la Constitución respecto de la gestión y explotación en todo el territorio nacional del monopolio de la lotería nacional, sin perjuicio de las competencias de algunas Comunidades Autónomas en materia de juego*".

[194] Este precepto, señala que las competencias exclusivas comprenden la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva. En el mismo sentido se pronuncian los artículos 42.2.1º del Estatuto de Autonomía de Andalucía y 95 del Estatuto de Autonomía de Canarias.

[195] LÓPEZ BOFILL, H. (2011): "Distribución de competencias y reformas estatutarias. Un estudio comparado del sistema de distribución de competencias en los estatutos reformados y los efectos de la STC 31/2010, de 28 de junio", R*evista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 14, p. 193, por ejemplo, señaló que la definición del artículo 110 del Estatuto de Autonomía de Cataluña perseguía contribuir a la mejora del autogobierno evitando que el Estado pudiera actuar en el mismo ámbito material que la Comunidad Autónoma y lo desplazara de la actuación normativa, con el riesgo de que fuera el mismo Estado quien dictara políticas que las instituciones autonómicas podían no compartir.

[196] La doctrina del TC sobre la exclusividad en este Sentencia ha sido criticada por En VIVER I PI-SUNYER, C. (2010): "Los efectos jurídicos de la sentencia sobre el Estatuto", *Revista catalana de dret públic*, Especial sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, pp. 66-68.

concurren potestades exclusivas del Estado" (FJ 59º). Y, concluye afirmando que *"el artículo 110 EAC no es contrario a la Constitución en tanto que aplicable a supuestos de competencia material plena de la Comunidad Autónoma y en cuanto no impide el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado ex artículo 149.1 CE, sea cuando éstas concurren con las autonómicas sobre el mismo espacio físico u objeto jurídico, sea cuando se trate de materias de competencia compartida, cualquiera que sea la utilización de los términos "competencia exclusiva" o "competencias exclusivas" en los restantes preceptos del Estatuto, sin que tampoco la expresión "en todo caso" reiterada en el Estatuto respecto de ámbitos competenciales autonómicos, tenga otra virtualidad que la meramente descriptiva ni impida, por sí sola, el pleno y efectivo ejercicio de las competencias estatales".*

Esta interpretación del término *"competencia exclusiva"* es la que se ha encontrado desde siempre presente en la jurisprudencia constitucional, como hemos tenido la ocasión de advertir, pero que, actualmente, ha sido reinterpretada con ocasión de las reformas estatutarias. Pese a todo, lo que resulta claro es que la asunción de una *"competencia exclusiva"* por parte de las Comunidades Autónomas supone la atribución del grado más alto de facultades sobre una determinada materia. Eso sí, ese carácter de "*exclusividad*" no puede significar la competencia total sobre una materia de manera que se desapodere completamente el Estado de incidencia en aquel ámbito si ostenta algún título competencial para hacerlo[197].

Sin embargo, ya no es el grado de detalle alcanzado por estos Estatutos los que plantea dudas de constitucionalidad, sino la forma en que se ha llevado a cabo la concreción del ámbito competencial, esto es, a través de la aprobación de un Estatuto de Autonomía.

Así, las Comunidades Autónomas han asumido funciones de gestión del dominio público que se enmarcan en las potestades de utilización y policía del dominio público marítimo-terrestre que corresponden al Estado según la CE y la LC a través de un mecanismo que dificulta la reversión de la decisión. Y es que, si es verdad que el TC considera posible que se desligue la titularidad del dominio público marítimo-terrestre de su gestión, la técnica apropiada para llevar a cabo esta traslación de competencias sería una ley estatal[198]. A través de la ley estatal el Estado puede prever el alcance y los límites de esta traslación, así

[197] En el mismo sentido BALAGUER CALLEJÓN, F.: "Competencias exclusivas", *op.cit.*, pp. 30-31. En virtud de ello parece coherente que, el artículo 42.2.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, al definir las competencias exclusivas utilizando la técnica del Estatuto catalán, introduzca la expresión "*sin perjuicio de las competencias exclusivas atribuidas al Estado en la Constitución*".

[198] En el mismo sentido ZAMBONINO PULITO, M. (2018): "Sobre la cesión de la gestión de los títulos de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre a las Comunidades Autónomas", JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F.J. (Dir.), *Homenaje al profesor Ángel Menéndez Rexach*, Vol. 2, Tomo 2, Aranzadi Thomson Reuters, Pamplona, pp. 605-606.

como las técnicas para la reversión de la situación. Sin embargo, con la utilización de un Estatuto de Autonomía se consigue, como ha señalado ZAMBONINO PULITO, la congelación de rango que hace necesaria la reforma estatutaria en caso de querer cambiar el estado de cosas[199]. Además, y como consecuencia de ello, se hace imprescindible la participación de las Comunidades Autónomas para revertir la situación ya que no se trata de una simple ley orgánica sino de un Estatuto de Autonomía que tiene un procedimiento de reforma mucho más complejo que el de cualquier otra norma.

El TC, sin embargo, ha defendido la constitucionalidad del nuevo blindaje competencial afirmando que tanto la definición de las potestades, facultades y funciones que integran el contenido funcional de las competencias -blindaje por definición-, como la técnica de la descripción de las materias y submaterias sobre las que la Comunidad Autónoma asume competencias -blindaje por descripción- tienen un sentido meramente descriptivo y no impiden, limitan o menoscaban el ejercicio de las competencias estatales, ni las facultades del legislador autonómico[200]. Sin embargo, no ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la constitucionalidad del criterio delimitador de competencias, lo que a nuestro juicio plantearía serias dudas de viabilidad.

En este punto debemos manifestar nuestras dudas sobre el pronunciamiento del TC en relación a que la técnica de blindaje competencial, en cualquiera de sus versiones, no impide, limita o menoscaba *"el ejercicio de las competencias estatales, ni las facultades del legislador autonómico"*. Y es que, por mínima que sea, se produce una limitación de las competencias estatales. El titular de la competencia -el Estado- ve reducidas, en mayor o menor ámbito, sus facultades a favor de otras Administraciones. Pero es que, además, la limitación de las competencias estatales se ha producido a través de un Estatuto de Autonomía y ello implica la necesidad de una reforma estatutaria si se quiere modificar.

Con estas premisas, vamos a centrarnos en el estudio de algunas de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas con incidencia en el litoral. Fundamentalmente analizaremos la ordenación del territorio, urbanismo, y del litoral, y el desarrollo de la competencia que sobre medio ambiente ejerce el Estado. Sin embargo, junto a ellas tienen cabida otras referentes a sectores materiales más concretos, como es el caso de puertos, turismo, acuicultura, marisqueo, y pesca, entre otros, que merecen también una breve consideración.

---

[199] ZAMBONINO PULITO, M. (2018): *ídem,* p. 609. Según la autora la utilización del Estatuto de Autonomía como instrumento para asumir funciones era innecesaria y tiene como consecuencia *"dotar de rigidez a una decisión no querida por el constituyente y que choca con la mayor flexibilidad que implicaría la utilización de una ley ordinaria, y por tanto, la formulación de «una decisión formalmente unilateral por parte del Estado, susceptible de renuncia y de introducción de mecanismos de control»"*.

[200] SSTC 247/2007, de 12 de diciembre (FJ 6º); 31/2010, de 28 de junio (FFJJ 6º, 58º y 64º); y 137/2010, de 16 de diciembre (FJ 9º).

3. La incidencia de la ordenación del territorio en el espacio litoral

Desde la perspectiva autonómica, uno de los títulos competenciales que se han proyectado con mayor intensidad sobre el litoral es el de la ordenación del territorio. Todas las Comunidades Autónomas han asumido, con formulaciones diferentes, la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio[201].

La Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983 concibe a la ordenación del territorio como *"una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector"*[202].

Sin embargo, y pese a contar con esta descripción, la definición de la función pública de la ordenación del territorio no ha sido una tarea fácil. En sentido amplio, la ordenación del territorio es una política conducente al equilibrio de las condiciones de vida en todas las partes del territorio[203]. De esta forma, el TC ha entendido que es *"más una política que una concreta técnica y una política, además de enorme amplitud"*, lo que evidencia que quien la asume como propia, *"ha de tomar en cuenta, para llevarla a cabo la incidencia territorial de todas las actuaciones de todos los poderes públicos a fin de garantizar de ese modo el mejor uso de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire y del agua, y el equilibrio entre las distintas partes del territorio del mismo"*[204]. Esta *"política"* no es una competencia específica, sino un haz de competencias distribuidas entre las diferentes entidades territoriales[205].

Por otro lado, en sentido estricto, la ordenación del territorio se trata de una competencia específica -aunque de significado «general» u «horizontal»-, que está atribuida a las Comunidades Autónomas y que debe desarrollarse ateniendo a aquella política para *"lograr la composición o armonización de las políticas emanadas de los diversos gobiernos que se superponen en el territorio"*[206].

---

[201] Vid. artículos 27.3 del Estatuto de Autonomía de Galicia, 10.3 del Estatuto de Autonomía de Asturias, 24.3 del Estatuto de Autonomía de Cantabria, 10.31 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, 149.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, 49.1.9º del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, 10.1.2º del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, 56.5 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, 30.3 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares y 157 del Estatuto de Autonomía de Canarias.

[202] Sobre el concepto de ordenación del territorio que proporciona la Carta Europea de Ordenación del territorio puede verse RANDO BURGOS, E. (2019): *Legislación e instrumentos de la ordenación del territorio en España*, Iustel, Madrid, pp. 46-57.

[203] Así lo ha afirmado MENÉNDEZ REXACH, A. (1992): "Coordinación de la ordenación del territorio con otras políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico", *Revista Documentación Administrativa,* núms. 230 y 231, pp. 248-249.

[204] STC 149/1991, de 4 de julio (FJ 1º B).

[205] MENÉNDEZ REXACH, A. (1992): "Coordinación de la ordenación del territorio...", *op.cit.*, p. 249.

[206] ZAMORANO WISNES, J. (2013): *La ordenación del litoral, op.cit.,* p. 109.

Es precisamente esta segunda acepción de "*ordenación del territorio*" la que nos interesa a objeto de nuestro estudio. Por ello, es necesario identificar el contenido que abarca esta competencia autonómica.

El TC ha destacado como núcleo fundamental de esta competencia "*un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre distintas partes del territorio del mismo*"[207]. Es esta idea de planificación el componente esencial de la ordenación del territorio y está vinculada, como ha afirmado el TC, a la "*necesidad de coordinar o armonizar, desde el punto de vista de su proyección territorial, los planes de actuación de distintas Administraciones*"[208]. Esta concepción convierte a la ordenación del territorio en una auténtica función pública horizontal que debe facilitar la coordinación de las distintas competencias sectoriales que se ejercen sobre el mismo espacio físico[209].

De esta forma, los artículos 149.1, 56.5º y 156 de los Estatutos de Autonomía de Cataluña, Andalucía y Canarias, respectivamente, utilizando la técnica de blindaje competencial, han identificado que la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio incluye, en todo caso, "*el establecimiento y regulación de las directrices y figuras de planeamiento territorial, las previsiones sobre emplazamientos de infraestructuras y equipamientos, la promoción del equilibrio territorial y la adecuada protección ambiental*".

Teniendo en cuenta estas afirmaciones podemos diferenciar, a la luz de los nuevos Estatutos de Autonomía, tres tipos de funciones dentro del contenido de la ordenación del territorio. Por un lado, el establecimiento y regulación de las figuras de planeamiento territorial; por otro, el emplazamiento de infraestructuras y equipamientos; y, por último, la determinación de medidas específicas de promoción del equilibrio territorial y la adecuada protección ambiental.

Respecto a la primera, la existencia de los instrumentos de planeamiento territorial ha supuesto el exponente máximo de actuación de las Comunidades

---

[207] STC 36/1994, de 10 de febrero (FJ 3º) y 28/1997, de 13 de febrero (FJ 5º).

[208] STC 149/1991, de 4 de julio (FJ 1ºB). Del mismo modo se pronuncia el TC en la sentencia 40/1998, de 19 de febrero, añadiendo que "*la competencia sobre ordenación del territorio tiene, precisamente, la finalidad de que su titular pueda formular una política global para su territorio, con la que se trata de coordinar las actuaciones públicas y privadas que inciden en el mismo y que, por ello no pueden ser obviadas por las distintas Administraciones*" (FJ 30º).

[209] Cfr. LÓPEZ RAMÓN, F. (1995): *Estudios Jurídicos sobre Ordenación del Territorio*, Aranzadi, Pamplona, p. 36. En el mismo sentido se pronuncia el autor destacando que tal función parte de la necesidad de controlar el crecimiento espontáneo de los diversos usos y actividades de que es susceptible el litoral. Vid. LÓPEZ RAMÓN, F. (1987): "Planificación territorial", *Revista de Administración Pública*, núm. 114, p. 127. Por su parte, SÁNCHEZ MORÓN, M. (1990): "Planificación hidrológica y ordenación del territorio", *Revista de Administración Pública*, núm. 123, p. 88, afirma que el conflicto con las políticas sectoriales es inherente a la dinámica de la ordenación del territorio y la única forma de solucionarlo pasa por el perfeccionamiento de las fórmulas y técnicas de coordinación administrativa.

Autónomas en esta materia, configurándose como elemento integrador de las otras dos funciones. En este sentido, todas las Comunidades Autónomas han aprobado un Plan de Ordenación de su respectivo territorio que se convierte en el instrumento de planificación y ordenación integral por excelencia y constituye un marco de referencia territorial que orienta las planificaciones y políticas públicas que influyen en la propia ordenación del territorio. Estos planes no se refieren de manera expresa al espacio litoral pero sí que contienen algunas medidas que afectan a espacios litorales. Un ejemplo de ello es el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía que alude al dominio público marítimo-terrestre en relación a la urbanización de las áreas turísticas y a las zonas húmedas. Asimismo, este mismo plan establece como ámbito de aplicación el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía y fija el límite marítimo por referencia a la línea exterior del mar territorial.

Además de estos planes de ordenación del territorio de carácter general, las Comunidades Autónomas han aprobado instrumentos con naturaleza de instrumentos de ordenación territorial pero que se refieren expresamente al litoral. Son los instrumentos de ordenación del litoral a los que nos referiremos en el capítulo cuatro, por lo que a este punto nos remitimos.

Junto a los anteriores planes existen otros, de menor incidencia, que están destinados a regular sectores o espacios específicos del territorio autonómico, como es el caso de los planes directores de infraestructuras o de los planes de ordenación de la oferta turística. Se trata de instrumentos que desarrollan las directrices de los planes de ordenación del territorio generales y, en ocasiones, inciden en materias que se ejercen sobre el espacio litoral. En este sentido, hay que destacar la función de los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional de Andalucía. Estos planes, que tienen la consideración de instrumentos de planificación territorial según la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (en lo sucesivo LISTA), han ordenado tramos específicos de la costa del litoral andaluz. Así, algunos de estos planes establecen una categoría de protección -el corredor litoral- que se extiende hasta los doscientos metros medidos desde el límite interior de la ribera del mar y otros imponen la obligación de clasificar las playas atendiendo al grado de urbanización del frente litoral y a su intensidad de ocupación, en: playas urbanas, playas de baja densidad de ocupación y playas libres[210].

Por lo que se refiere al emplazamiento de infraestructuras y equipamientos, debemos tener en cuenta que los planes de ordenación territoriales autonómicos tienen entre sus cometidos recoger el mapa de

[210] En el primer caso puede verse el Plan de Ordenación del Territorio de la Janda (Cádiz) y, en el segundo, el Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana.

infraestructuras y de niveles de dotación de los equipamientos. En este sentido, puede observarse como los Planes de Ordenación del Territorio establecen estrategias para el sistema portuario y garantizan la conexión de los puertos con el resto del territorio a través de las redes ferroviaria y de carreteras. Con estas medidas, las Comunidades Autónomas interfieren en la ordenación e integración de una de las infraestructuras que más presencia tiene en el espacio litoral, esto es, en los puertos.

Por último, y en relación a la determinación de medidas específicas de promoción del equilibrio territorial y la adecuada protección ambiental, lo cierto es que las leyes de ordenación del territorio autonómicas exigen que los planes de ordenación territorial contengan criterios territoriales básicos para el mejor uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales y para la protección del medio ambiente[211]. De esta forma, las últimas leyes de ordenación del territorio autonómicas aprobadas han perseguido una integración plena entre la planificación territorial y la protección ambiental. Muestra de ello es el Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunidad Valenciana. Este texto tiene como objetivo facilitar la integración de los pilares del desarrollo sostenible en la planificación territorial y urbanística y, por ello, introduce la figura del desarrollo territorial y urbanístico sostenible y una serie de criterios de sostenibilidad regulados que son determinantes en la redacción de los planes.

Las anteriores tres funciones forman parte del contenido mínimo de la competencia de ordenación del territorio, pero nada obsta que el mismo pueda ser ampliado. Los artículos 149 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, 56.5 del Estatuto de Autonomía de Andalucía y 156 del Estatuto de Autonomía de Canarias señalan que la ordenación del territorio *"incluye en todo caso"* las funciones antes enumeradas. Esta cláusula deja abierta la posibilidad de que la ordenación del territorio pueda ser más completa que lo que de inicio se establece en los Estatutos de Autonomía. Aun así, se trata de una competencia exclusiva que tiene límites.

Como hemos señalado, la ordenación del territorio es una competencia específica de significado «general» u «horizontal» que está atribuida de manera exclusiva a las Comunidades Autónomas. Esa *"exclusividad"*, sin embargo, no puede significar la competencia total sobre una materia, de manera que se desapodere completamente el Estado de competencia en aquel ámbito si ostenta algún título competencial para hacerlo. La ordenación del territorio convive con otras competencias que, con carácter exclusivo, también asume el Estado para regular materias que son aspectos sectoriales de la propia ordenación del

[211] Vid. artículos 39 y 40 de la LISTA o 3 de Ley 1/2021, de 8 de enero, de ordenación del territorio de Galicia.

territorio como puede ser el medio ambiente, o la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles. Precisamente, por la existencia de estos títulos competenciales a favor del Estado, las Comunidades Autónomas no pueden adoptar, como contenido propio de la ordenación del territorio, cualquier función que pueda ser conexa a ésta, sino que están condicionadas por el ejercicio de las competencias estatales que afectan al territorio. Asimismo, y en contraposición, el Estado debe respetar el contenido intrínseco de la competencia autonómica de ordenación del territorio.

La anterior afirmación puede verse con claridad en lo que se refiere a la ordenación de los usos del suelo. El TC ha destacado en este sentido que, aunque el ejercicio de la competencia sobre ordenación territorial resulta condicionado por el de las competencias estatales que afectan al territorio, desde estos ámbitos competenciales no podrá llevarse a cabo una ordenación de los usos del suelo[212]. Así, y para que ese condicionamiento legítimo no se transforme en usurpación ilegítima, es indispensable "*que el ejercicio de esas otras competencias se mantenga dentro de los límites propios, sin utilizarlas para proceder, bajo su cobertura, a la ordenación del territorio en el que han de ejercerse, debiendo atenderse en cada caso para resolver sobre la legitimidad o ilegitimidad de aquel condicionamiento a cuál es la competencia ejercida por el Estado y sobre qué parte del territorio de la Comunidad Autónoma opera*" [213].

De lo dicho puede concluirse que las Comunidades Autónomas han asumido como propia la competencia de ordenación del territorio en sus respectivos Estatutos de Autonomía y, como consecuencia, han asumido funciones que condicionan, en gran medida, la gestión del espacio litoral, como es la aprobación de instrumentos de planeamiento territorial. Sin embargo, la categorización como exclusiva de la ordenación del territorio no es exactamente cierta[214]. En todo caso, el ejercicio de competencias sobre la ordenación del territorio está condicionado por el de las competencias estatales. En el caso del litoral, las funciones que asume el Estado sobre el dominio público marítimo-terrestre y sobre los terrenos colindantes son algunas de las materias que limitan el ejercicio de la ordenación del territorio. De esta forma, es cierto que, con la ordenación del territorio, las Comunidades Autónomas realizan una importante

[212] STC 36/1994, de 10 de febrero (FJ 3º).
[213] STC 149/1998, de 2 de julio (FJ 3º), reiterando la STC 149/1991, de 4 de julio (FJ 1º B).
[214] En relación a la inexactitud de la ordenación del territorio como competencia exclusiva PERALES MADUEÑO, F. (1988): "Legislación urbanística y legislación sectorial...", *op.cit.,* p. 117, llega a afirmar que "*no hay correspondencia entre la expresión formal -semántica- y el contenido real*". Tales circunstancias llevan a PÉREZ CONEJO, L. (1999): *Las costas marítimas..., op.cit.,* pp. 382-383, a considerar que la misma se configura como una competencia compartida "*al existir una competencia de la Administración del Estado sobre ordenación territorial que encuentra su cobertura en la conexión entre los títulos de competencia estatal relativos a la planificación económica sobre la base de la unidad de la economía nacional y la ordenación del territorio*".

labor de planificación de espacios litorales, pero lo deben hacer respetando las competencias del Estado y las condiciones que este ente impone, entre otras, en la LC. Esto no significa, sin embargo, que los entes autonómicos no puedan ejercer plenamente su competencia de ordenación del territorio, sino que ésta estará condicionada por otras competencias estatales.

4. La singularidad de la ordenación del litoral como competencia exclusiva asumida por las Comunidades Autónomas

Al inicio de las autonomías, los Estatutos de Autonomía no asumieron todas las competencias que les permitía el artículo 148 de la CE, ya fuera por propia decisión, ya por la distinta vía seguida para su proceso de autonomía[215]. En un principio, la inclusión de la ordenación del litoral como competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas no fue aceptada por todos, ya que muchos entendían que la Constitución, en su artículo 148.1. 3º, había dado la posibilidad a las Comunidades Autónomas de asumir competencias en materia de "*ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*", pero no de ordenación del litoral. Esta tesis restrictiva no fue apoyada por el TC, que zanjó la polémica en su sentencia 149/1991, de 4 de julio, al defender que "*todas las Comunidades costeras competentes para la ordenación del territorio lo son también para la del litoral, como sin duda han entendido también los autores de la LC, en cuyo art. 117 se hace una referencia genérica a todo planeamiento territorial y urbanístico «que ordene el litoral»*"[216].

Hoy en día esa problemática resulta superada, y todos los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas litorales han asumido la competencia exclusiva de ordenación del litoral, si bien Andalucía, Cataluña y Canarias lo hacen de forma más detallada, haciendo uso de la mencionada técnica de blindaje competencial que le arroga competencias concretas sobre esta determinada materia[217].

---

[215] Las Comunidades Autónomas que accedieron por la vía rápida podían asumir competencias sin esperar los cinco años que establecía el artículo 143 para las Comunidades Autónomas que llegaron a la autonomía por la vía lenta.

[216] STC 149/1991, de 4 de julio (FJ 1ºA). Esta segunda tesis mantenida por el TC, según CALERO RODRÍGUEZ, J.R. (1995): *Régimen jurídico de las costas españolas, op.cit.*, p. 119, es la más congruente con el texto constitucional puesto que "*no permite diferenciar entre territorio y litoral y además se ajusta el concepto de territorio que se contiene en los estatutos de autonomía, que lo identifican con el de los municipios comprendidos en los límites administrativos de una o varias provincias con lo cual es imposible una interpretación restrictiva y excluyente*".

[217] Vid. artículos 27. 3 de la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, del Estatuto de Autonomía de Galicia; 10. 3 de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias; 24. 3 de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria; 10. 31 de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco; 149.3 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña; 49.1.9º de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana; 10.2 de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia; 56.6 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo,

En cuanto al concepto de ordenación del litoral, su vinculación con la ordenación del territorio ha llevado a parte de la doctrina a definirlo de forma similar. En este sentido, podemos utilizar el concepto que ofrece ZAMORANO WISNES de forma muy completa. Así, el autor entiende que la ordenación del litoral es "*una función pública de carácter supralocal, con funciones directivas, integradoras y de coordinación, que tiene por objeto la ordenación física del territorio y que actúa mediante la planificación de los usos del suelo, poniendo el acento en la corrección de los desequilibrios territoriales para favorecer la cohesión social mediante el acceso equivalente a los equipamientos y los servicios, así como en la preservación de los espacios y recursos naturales y patrimoniales*"[218].

De lo que no cabe duda es de que la ordenación del litoral es una materia muy especial, cuyo análisis requiere analizar previamente varias cuestiones de importancia que nos permitan entender la particularidad jurídica de esta competencia. Nos referiremos, en primer lugar, a los condicionantes que trae consigo el alcance exclusivo de dicha competencia y, posteriormente, a su controvertida extensión territorial. Estas premisas iniciales nos permitirán configurar la ordenación del litoral como una materia con sustantividad propia, y dilucidar el verdadero contenido material en función de lo dispuesto por los distintos Estatutos de Autonomía.

4.1. El término exclusividad en la ordenación del litoral

En relación a la primera de las cuestiones, como ya hemos señalado, la ordenación del litoral ha sido asumida, al igual que ya ocurría con la ordenación del territorio y del urbanismo, como competencia exclusiva por las distintas Comunidades Autónomas costeras[219]. Sin embargo, dicho alcance exclusivo se ha utilizado de manera confusa, puesto que, como ya vimos al analizar el tipo de competencias que asumen las Comunidades Autónomas en los Estatutos, el término exclusivo ha sido utilizado de forma equívoca, lo que ha obligado a entenderlo no como un concepto absoluto, sino como parte del bloque constitucional.

Debido a la singularidad de la ordenación del litoral, hay que tener presente que esta competencia está limitada por el ejercicio de competencias de otras Administraciones. El Estado, como titular del demanio y en función de otros títulos sectoriales, tiene constitucionalmente atribuidas una pluralidad de

---

de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía; 30.3 de la Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares; y, 157 de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias.

[218] ZAMORANO WISNES, J. (2013): *La ordenación del litoral, op.cit.,* p. 194.

[219] MEILÁN GIL, J.L. (1992): "La Ley de Costas y las competencias de las Comunidades Autónomas", *op.cit.,* p. 131, denomina a la ordenación del litoral como una competencia exclusiva de primer grado, puesto que el Estatuto que reconoce esta competencia no contiene referencia alguna a una competencia estatal específica, y no utiliza la famosa expresión "*sin perjuicio*".

competencias que inciden directamente sobre el espacio litoral y que, en consecuencia, inciden en la ordenación del litoral, condicionando la política de las Comunidades Autónomas. Pese a ello, esto no supone que se trate de una competencia compartida.

La ordenación del litoral es una auténtica competencia exclusiva. Sin embargo, que sea exclusiva no significa, como ya vimos, que no tenga límites. En este sentido, debemos tener en cuenta que la *"exclusividad"* de la competencia de la ordenación del litoral no puede interpretarse como determinante de un total desapoderamiento del Estado en la materia. Y es que, a éste no solo le corresponde el establecimiento del régimen jurídico de los bienes de dominio público marítimo-terrestre ex artículo 132.2 de la CE, sino también el de ciertas actividades que bajo otros enunciados el artículo 149.1 de la CE atribuye a aquél y se encuentran estrechamente ligadas al espacio litoral.

Teniendo en cuenta lo anterior debemos analizar cuáles son los límites a la competencia exclusiva de la ordenación del litoral.

Los Estatutos de Autonomía catalán, andaluz y canario han sido claros al señalar que compete a estas Comunidades Autónomas la competencia exclusiva en materia de ordenación del litoral *"respetando el régimen general del dominio público"*. Esta cláusula evidencia que la citada competencia se encuentra sometida a lo que establezca el Estado en relación al régimen general del dominio público que, en principio, serán todos aquellos preceptos de la LC que regulen estos bienes[220]. Por tanto, todo lo que no interfiera con este núcleo básico puede pertenecer a la competencia exclusiva de ordenación del litoral de las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, que los Estatutos de Autonomía no hagan referencia a otros límites no significa que no los haya. El Título II de la LC contiene unas disposiciones en relación a las limitaciones de la propiedad sobre los terrenos contiguos a la ribera del mar que también deben ser tenidas en cuenta por la ordenación del litoral. Pese a ello, la observancia a estos preceptos opera más como una *"regulación mínima y complementaria"* a la ordenación del litoral que como un límite. Y ello por cuanto el artículo 21.3 de la LC le ha otorgado ese carácter mínimo con el objetivo de que se respeten por las Comunidades Autónomas una serie de medidas necesarias para la garantía de la integridad física del demanio.

Junto a los anteriores, también existen competencias sectoriales que tienen el Estado y las Comunidades Autónomas que repercuten sobre este medio y que

[220] ZAMORANO WISNES, J. (2013): *La ordenación del litoral, op.cit.,* p. 194, entiende como núcleo básico los artículos 31 a 41. Por el contrario, AGUIRRE I FONT, J.M. (2007): *L'ordenació del litoral català: els plans directors urbanístics del sistema costaner*, Atelier, Barcelona, p. 195, sostiene como único límite a la competencia autonómica de ordenación del litoral el respeto a los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad.

condicionan, en gran medida, el normal ejercicio de esta competencia. No operan, sin embargo, como estrictos límites a la competencia para ordenar el litoral, pero obligan a tenerlos en cuenta para un correcto desarrollo de la propia competencia.

De todo lo anterior resulta cierto que la ordenación del litoral es una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas que está sujeta a los límites del régimen general del dominio público y a la observancia de la regulación mínima de las limitaciones de la propiedad sobre los terrenos contiguos a la ribera del mar. Fuera de estos campos reservados al Estado, hay libertad para que las Comunidades Autónomas confeccionen el contenido de la competencia. Ante esta posibilidad resulta que el contenido concreto de la misma puede diferir de una Comunidad a otra, resultando más o menos extenso en función de la propia dicción del Estatuto y de la existencia o no de competencias delegadas. Pero, una vez delimitado el mismo, quedará claro el alcance que adquiere la exclusividad de la ordenación del litoral.

4.2. El criterio territorial en la configuración histórica de la ordenación del litoral

El criterio territorial juega un papel fundamental en el ejercicio de la competencia de ordenación del litoral: en primer lugar, por entenderse que la misma es una proyección de la ordenación del territorio y, en segundo lugar, porque su propia naturaleza reclama la extensión de aquella al espacio marítimo, a pesar de que se ha considerado que el ejercicio de competencias autonómicas sobre el mar territorial es excepcional.

Hasta la elaboración de los Estatutos de Autonomía, el término "*ordenación del litoral*" no había sido utilizado en la terminología jurídico-administrativa, por lo que su expresión suscitó diversas interpretaciones sobre qué había de entenderse como tal. En un principio, el TC entendió la misma como una proyección de la propia ordenación del territorio en un espacio determinado, el litoral, de manera que como todas las Comunidades costeras eran competentes para la ordenación del territorio, también lo eran para ordenar el litoral, puesto que este es una parte del territorio, y ordenarlo supone aplicar los principios, instrumentos y directrices de aquella competencia a un espacio del mismo. Por consiguiente, la competencia de ordenación territorial proyectada sobre la franja litoral sería la forma de velar por la implantación y desarrollo de los usos del suelo en esa zona del territorio de forma equilibrada y coordinada, planificando y ordenando de manera integrada los elementos básicos de estructura, para consolidar un modelo de utilización racional del litoral que permita la conservación y desarrollo de este espacio, y persiguiendo la calidad de vida.

La anterior interpretación ha llevado a la doctrina a defender un concepto limitado de ordenación del litoral, vinculado exclusivamente al ejercicio de la

competencia autonómica de ordenación del territorio sobre una parte del mismo, este es, el espacio costero, y que carece de la sustantividad propia necesaria para ser catalogada como una categoría científica y técnica con entidad propia[221]. De esta forma, la ordenación del litoral contaría, evidentemente, con las limitaciones territoriales que impone la competencia de ordenación del territorio, de manera que la misma no podría extender su ejercicio sobre el espacio marítimo, por cuanto éste no forma parte del territorio de las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, y como bien advertía MEILÁN GIL, la concreta competencia sobre ordenación del litoral supone algo no reconducible e identificable agotadoramente con la ordenación del territorio y del urbanismo, debiendo salvarse, en la medida de lo posible, la singularidad de aquella competencia sin subsumirla en la genérica de ordenación del territorio y sin reducirla al urbanismo[222]. En este sentido, debemos entender que la naturaleza de la ordenación del litoral reclama un tratamiento individualizado, por cuanto el objeto que regula no se refiere exclusivamente a un espacio terrestre, sino a una zona de contacto entre un espacio marítimo y otro terrestre.

Pese a ello, lo cierto es que la ordenación del litoral está inexorablemente vinculada a la ordenación del territorio y ambas competencias tienen por objeto la planificación de los usos del suelo, aunque sobre distinto espacio, uno sobre el territorio y otro sobre el litoral. Pero qué es el litoral a efectos de planificación no es un tema exento de debate.

En principio, resulta difícil delimitar territorialmente el litoral, como bien advertimos en su momento. En la doctrina, sin embargo, se han mantenido dos posturas. La primera, defendida entre otros por ZAMORANO WISNES, sostiene la utilización de un concepto amplio de litoral que incluye tanto espacios terrestres como marítimos[223]. Por otro lado, son muchos los que entienden que, al ser la ordenación del litoral una parte concreta de la ordenación del territorio y, como el mar no forma parte del territorio de las Comunidades Autónomas ni,

---

[221] MORENO CÁNOVES, A. (1990): *Régimen Jurídico del Litoral, op.cit.,* p. 110, llega a entender que se trata de un innecesario complemento de la ordenación urbanística y del territorio. En el mismo sentido MENÉNDEZ REXACH, A. (1982): "La ordenación de las playas y sus problemas jurídicos. En especial el tema de las competencias concurrentes", *Revista Derecho Urbanístico*, núm. 76, p. 95, entiende que, al tratarse de una concreción de la ordenación del territorio, incluye atribuciones que pueden corresponder a las Comunidades Autónomas en esta materia conforme a la legislación urbanística, pero no las que encomienda al Estado la legislación de costas, puesto éstas van unidas a la titularidad estatal sobre el dominio marítimo. Asimismo, PÉREZ ANDRÉS, A.A. (1998): *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*, Marcial Pons, Madrid, pp. 306-307 señala que se ha adoptado en los Estatutos de Autonomía un concepto restringido de ordenación del territorio al desligarlo de la competencia de ordenación del litoral cuando, según el autor, las Comunidades Autónomas con competencias en materia de ordenación del territorio también son competentes para la ordenación del litoral.

[222] MEILÁN GIL, J.L. (1988): "Comunidades Autónomas...", *op.cit.,* p. 18.

[223] ZAMORANO WISNES, J. (2010): "La ordenación del espacio litoral...", *op.cit.,* p. 218-224.

por consiguiente, de los municipios, aquella no puede extenderse a la parte marítima[224].

Para fundamentar su tesis, los autores que defienden la utilización de un concepto amplio del litoral que incluye tanto espacios terrestres como marítimos descomponen la competencia de ordenación del litoral en diversas submaterias. Así, el minucioso reparto competencial que han llevado a cabo los nuevos Estatutos de Autonomía, sirviéndose de la denominada técnica de blindaje competencial, les permite poder diferenciar distintas submaterias dentro una determinada competencia. En el caso de la ordenación del litoral, encuentran como submaterias de la misma: la planificación, la gestión del dominio público marítimo-terrestre -en el caso de las Comunidades Autónomas de Cataluña, Andalucía y Canarias-, la regulación y gestión del régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre, y la ejecución de obras y actuaciones cuando no sean de interés general, así como, la participación en la planificación y programación de las que sí obtengan tal catalogación. En función de esta descomposición, entienden que la ordenación del litoral, como competencia general, puede extenderse al mar en ciertas submaterias como es el caso de la gestión de los títulos de uso y ocupación, sin embargo, en otras, como la planificación, esta extensión es imposible[225].

En nuestra opinión, sin embargo, esta labor de descomposición de una competencia en diversas submaterias no se puede utilizar para la ordenación del litoral por cuanto los Estatutos de Autonomía catalán, andaluz y canario han incluido como parte de esta competencia submaterias que no son propiamente ordenación del litoral. Y es que, por ejemplo, la gestión de los usos y ocupación del dominio público marítimo-terrestre que los mencionados Estatutos incluyen como parte de la competencia de ordenación del litoral no es ordenación del litoral, sino que se integra dentro de las potestades de utilización del dominio público marítimo-terrestre. Como señalamos, la ordenación del territorio, de la que forma parte la ordenación del litoral, es "*un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo*" (STC 36/1994, de 10 de febrero (FJ 3º), sin embargo, la gestión de los usos y ocupación del dominio público marítimo-terrestre, forma parte del régimen jurídico del dominio público según la LC.

De esta forma, coincidimos con quienes defienden que la ordenación del litoral, al ser una parte concreta de la ordenación del territorio y, el mar no formar

[224] En este sentido MENÉNDEZ REXACH, A. (1982): "La ordenación de las playas...", *op.cit.,* p. 95; MORENO CÁNOVES, A. (1990): *Régimen Jurídico del Litoral, op.cit.,* p. 110; PÉREZ CONEJO, L. (1999): *Las costas marítimas..., op.cit.,* p. 378; y SAINZ MORENO, F. (1987): "Término municipal y dominio marítimo", *Revista de Administración Pública*, núm. 112, p. 194.
[225] ZAMORANO WISNES, J. (2013): *La ordenación del litoral..., op.cit.,* pp. 69-71, 190-211, y 222-238.

parte del territorio de las Comunidades Autónomas ni, por consiguiente, de los municipios, no puede extenderse al mar territorial[226].

Pese a todo, lo cierto es que, en los últimos años, se han sucedido varios acontecimientos que pretenden la extensión de la ordenación del litoral a los espacios marítimos.

Por un lado, se han aprobado varios instrumentos comunitarios e internacionales que reclaman una política de gestión integrada del litoral que, más allá de los postulados de la ordenación del territorio, persiga la gestión sostenible de estas áreas mediante un enfoque integrado en el que tengan cabida todos los entes interesados y todos los espacios, eliminando barreras que dificulten la cooperación y coordinación en pro del desarrollo sostenible de las mismas[227]. Este movimiento, además, ha ocasionado que gran parte de la doctrina se muestre partidaria de la extensión de la ordenación del litoral más allá de la estricta porción terrestre del mismo, reclamando que la planificación del litoral se extienda también a la parte marítima.

Por otro lado, las Comunidades Autónomas también han dado un paso muy importante en el camino del reconocimiento de la ordenación del litoral como competencia independiente con la aprobación de sus propios instrumentos de ordenación. Éstos, como tendremos la ocasión de ver con detenimiento, en ocasiones recogen determinaciones con efectos en espacios marítimos contiguos a la ribera del mar, y ello a pesar de que, en su mayoría, centran la atención en el espacio terrestre del litoral, dejando la ordenación del espacio marítimo para los correspondientes planes de ordenación del espacio marítimo regulados en el Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo[228].

En este punto hay que llamar la atención sobre el camino seguido por Cataluña, que no solo cuenta con unos instrumentos de ordenación urbanística del litoral, sino que ha aprobado la LPOL. Esta ley, como señala su exposición de motivos, nace con el objetivo de desarrollar la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de ordenación del litoral mediante la articulación de un modelo de gestión integrada del espacio costero catalán. Para llevar a cabo este propósito, la citada ley prevé la existencia de dos instrumentos de planificación

---

[226] Sobre la jurisprudencia que defiende la no extensión de la ordenación del territorio al mar puede verse, por todas, las SSTC 149/1991, de 4 de julio (FJ 7º b), 162/2012, de 20 de septiembre (FJ 7º), y 8/2013, de 17 de enero (FJ 5º).

[227] Es el caso de la Recomendación comunitaria de 2002 sobre la aplicación de la Gestión Integrada de las Zonas Costeras en Europa, y el Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo de 2008. Además, existe una propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo y la gestión integrada de las costas.

[228] La Comunidad Autónoma del País Vasco incluye de forma limitada las aguas marítimas en el ámbito de ordenación de su Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral (artículo 2 de la normativa).

que se unen a los existentes Planes Directores Urbanísticos del Sistema Costero. Estos instrumentos son el Plan de protección y ordenación del litoral y los planes de uso del litoral y de las playas y tienen como ámbito de aplicación los bienes de dominio público, los ecosistemas marítimo-terrestres del litoral de Cataluña y la zona de influencia que comprende como mínimo una franja de mil metros. A ellos nos referiremos al analizar los planes de ordenación del litoral aprobados por las Comunidades Autónomas, pero conviene dejar sentado en este punto que Cataluña es la única Comunidad Autónoma que ha aprobado una norma que tiene como objeto regular la ordenación y la protección del litoral.

4.3. Contenido de las competencias de las Comunidades Autónomas sobre la ordenación del litoral

Junto al significado de la ordenación del litoral es necesario delimitar el contenido propio de esta competencia, teniendo en cuenta que el alcance del mismo difiere de una Comunidad Autónoma a otra, dependiendo de la dicción del texto estatutario y la posible existencia de competencias delegadas, como ya hemos tenido la ocasión de anticipar.

En este punto conviene señalar que las Comunidades Autónomas de Cataluña, Andalucía y Canarias han precisado, sirviéndose de la técnica de blindaje competencial, el contenido de la ordenación del litoral[229]. De esta forma han señalado que la competencia exclusiva en materia de ordenación del litoral incluye, en todo caso, las siguientes funciones:

- Planificación del espacio litoral y de las playas.
- Gestión de títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre.
- Regulación y gestión del régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre.
- Ejecución de obras y actuaciones cuando no sean de interés general y la participación en la planificación y programación de las que sí obtengan tal catalogación.

De las anteriores funciones, sin embargo, no todas son propiamente ordenación del litoral como ya adelantamos en relación a la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre[230]. Aun así

[229] Vid. artículos 149.3, 56.6 y 157 de los Estatutos de Autonomía de Cataluña, Andalucía y Canarias, respectivamente.

[230] Solo la planificación del espacio litoral y de las playas se encuadra dentro de la competencia de la ordenación del litoral tal y como la hemos definido. La gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre y la regulación y gestión del régimen económico-financiero se integran dentro de las potestades demaniales. Por su parte, la ejecución de obras y actuaciones de las obras de interés general y la participación en la planificación y programación de obras que no obtengan tal catalogación forma parte de la competencia sobre obras públicas ex artículos 148.1.4º y 149.1.24º de la CE.

analizaremos cada una de estas funciones por separado por su relación con la ordenación del litoral.

4.3.1. Planificación del espacio litoral y de las playas

La planificación del espacio litoral y de las playas es la única función, dentro de las que los Estatutos de Autonomía de Cataluña, Andalucía y Canarias identifican con la ordenación del litoral, que se corresponde con esta competencia en sentido estricto. Y es que, como hemos señalado en varias ocasiones, la ordenación del litoral forma parte de la ordenación del territorio y, como tal, tiene como objetivo la planificación de los usos del suelo.

Al referirnos a la función de planificación del espacio litoral estamos haciendo alusión a dos tipos de cuestiones: por un lado, al establecimiento y a la regulación de los planes territoriales de ordenación y uso del litoral y de las playas; y por otro, e íntimamente vinculado al primero, a la regulación del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos y planes. Respecto al primero, se ha previsto, como función integrada en la ordenación del territorio, la facultad de aprobar sus propios instrumentos de ordenación integral. Como consecuencia de esto se han aprobado por las Comunidades Autónomas distintos planes de ordenación y uso del litoral, con el objetivo de proteger y conservar las zonas costeras, en el marco de lo establecido en sus correspondientes planes de ordenación. Por lo que se refiere al segundo, esas mismas leyes de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas han previsto el contenido y el procedimiento que ha de seguir la planificación con incidencia en el territorio para aprobar aquellos instrumentos de ordenación.

De esta forma, y al planificar la orla litoral, la Comunidad Autónoma tendrá que encontrar la forma de hacer compatibles las diversas actuaciones públicas y privadas convergentes en este espacio singular. Para ello deberá establecer los principios, criterios y directrices para la ordenación urbanística del área litoral, así como las normas generales que garanticen su protección de acuerdo al principio de desarrollo sostenible. De esta forma constituirá un marco de referencia territorial que oriente las planificaciones y políticas públicas que influyen en la propia ordenación de estas zonas costeras.

Esta competencia estatutaria, sin embargo, cuenta para la jurisprudencia con un límite geográfico evidente, no sólo con referencia al territorio de las Comunidades Autónomas aledañas, sino con alusión al mar. Ya hemos manifestado que, tal y como ha reconocido el TC y el TS, el ejercicio de competencias autonómicas sobre el mar tiene carácter excepcional y está ligado a la naturaleza de la competencia en cuestión. Ante esta posición, debemos señalar que la función de planificación del litoral no puede extenderse al medio marino, por muy conveniente que pueda resultar una planificación conjunta. Y ello por cuanto, como hemos señalado, el reconocimiento de competencias

autonómicas sobre el mar territorial debe atender a la propia naturaleza de la materia en cuestión y, en el caso de la planificación del litoral, la función de ordenación de los usos del suelo queda irremediablemente vinculada a la política de ordenación del territorio, y ésta no se extiende al mar.

Por lo que se refiere concretamente a la planificación de las playas, como ya señalamos en el capítulo uno, la LPUSL introduce un nuevo apartado en el artículo 33, en el que distingue entre tramos naturales y tramos urbanos de las playas, y en el que se remite al reglamento para determinar su delimitación. Por su parte, el artículo 67 del RGC señala que será la Administración competente en materia de ordenación del territorio quien deba catalogar los tramos naturales y urbanos de las playas. Con este hecho deja en manos de las Comunidades Autónomas la función de planificación de las playas, añadiendo que para llevar a cabo la misma deberán "*tener en cuenta el carácter urbanizado o rural de los terrenos contiguos a cada uno de los tramos, así como su grado de protección medioambiental*". Ante esta previsión las Comunidades Autónomas de Galicia y Valencia han aprobado unos catálogos de playas en los que se delimitan los tramos urbanos y naturales y se establecen distintas disposiciones para su utilización. A estos instrumentos nos referiremos en el capítulo cuatro, por lo que a este punto nos remitimos[231].

Sin embargo, e independientemente de la obligación que instaura el artículo 67 del RGC para que las Comunidades Autónomas delimiten los tramos urbanos y naturales de las playas, lo cierto es que las Comunidades Autónomas ya venían ejerciendo una planificación de las playas. Es el caso de las Directrices Subregionales de Ordenación del Territorio para la Franja Costera de Asturias que clasifican las playas en naturales, seminaturales, urbanas e industriales.

De todo lo expuesto podemos decir que, en virtud de esta función de planificación, la Comunidad Autónoma de Andalucía puede ordenar físicamente su territorio mediante el establecimiento de planes de ordenación del litoral que delimiten los usos permitidos y prohibidos en el mismo, estableciendo los objetivos, principios, y procedimientos para su ejercicio efectivo, y coordinando todas las políticas públicas que actúan sobre el mismo, con el único límite del respeto al régimen general del dominio público. Asimismo, puede llevar a cabo una delimitación de los tramos urbanos y naturales de las playas que le permitan establecer, posteriormente, unas medidas de protección acordes a la naturaleza de las mismas.

[231] Se trata, concretamente, del Catálogo de Playas de la Comunidad Valenciana aprobado por el Decreto 58/2018, de 4 de mayo, y del Decreto 38/2019, de 14 de marzo, por el que se aprueba la catalogación de los tramos urbanos y naturales de las playas de Galicia.

4.3.2. Gestión de títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre

Los artículos 149.3, 56.6 y 157 de los Estatutos catalán, andaluz y canario, respectivamente, han incluido como parte de la competencia de ordenación del litoral la gestión de títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre que, tal y como figuraba en la LC y así había sido confirmado por el TC, se trataba de una competencia ejecutiva estatal[232]. Esta función se refiere especialmente al otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, a las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición.

Sin embargo, la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre no puede encuadrarse dentro de la competencia de ordenación del litoral puesto que ésta, como parte de la ordenación del territorio, tiene por objeto la planificación de los usos del suelo. En contraposición, la gestión de los títulos de ocupación y uso debe caracterizarse como una potestad demanial y, en concreto, como una potestad de utilización del dominio público marítimo-terrestre que se integra como uno de los componentes del objeto de la LC y que, como ha señalado el TC en su sentencia 149/1991, de 4 de julio, no puede identificarse con la ordenación del territorio[233].

De esta forma, los Estatutos de Autonomía de Cataluña, Andalucía y Canarias han utilizado la ordenación del litoral como título de cobertura que ampara la asunción de funciones que no son ordenación del litoral en sentido estricto. Ya hemos hecho referencia al analizar la técnica del blindaje competencial al mecanismo que han utilizado las Comunidades Autónomas citadas para asumir competencias, como la que en este momento nos ocupa. Pese a ello conviene en este punto detenernos no en el medio utilizado para la

---

[232] Se excepcionaba de esta competencia estatal la figura de la adscripción que producía un desplazamiento por parte de las competencias de gestión a favor de las Comunidades Autónomas. De esta forma se vino a pronunciar el TC, en su Sentencia 149/1991, al incluir en el dominio público marítimo-terrestre "*como componente necesario, aunque no exclusivo, la zona marítimo-terrestre, el art. 132.2 no ha establecido limitación ni modulación alguna derivadas del hecho, constitucionalmente necesario, de que ese dominio público formase parte también del territorio de distintas Comunidades Autónomas. Tampoco la interpretación sistemática de la Constitución lleva, en modo alguno, a la conclusión, implícita en el razonamiento antes comentado, de que, al afirmar la titularidad estatal del dominio público marítimo-terrestre, el constituyente quería hacer referencia sólo, por así decir, al nudo dominio dejando la disposición sobre el uso y aprovechamiento de esa zona a las Administraciones territoriales, en la medida en la que sus competencias sectoriales se extendieran sobre ella. Esa técnica no es, desde luego, constitucionalmente imposible y el legislador la ha utilizado de hecho al recurrir a la figura de la adscripción en favor de competencias concretas de las Comunidades Autónomas (puertos y vías de comunicación, como ya hemos visto), pero esta posibilidad no es sino una de las opciones que el legislador puede seguir, no la consecuencia única y obligada del bloque de la constitucionalidad, con el que también es perfectamente compatible la retención, en manos de la Administración estatal, de la gestión del dominio público del Estado*" (FJ 4º A).

[233] En el mismo sentido ZAMBONINO PULITO, M. (2018): "Sobre la cesión...", *op. cit.*, p. 602-603.

asunción de estas competencias, sino en el título de cobertura que han utilizado para la cesión, esto es, en la ordenación del litoral.

Como hemos señalado, la ordenación del litoral y la gestión de los títulos de aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre son competencias distintas. En el caso de la ordenación del litoral, como parte de la ordenación del territorio, nos referimos a una competencia exclusiva que corresponde a las Comunidades Autónomas según la distribución de competencias que hace la CE. Por el contrario, la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre forma parte de las potestades demaniales que corresponde al Estado como titular del demanio ex artículo 132.2 de la CE y la LC[234].

En nuestra opinión, esta decisión es cuestionable por cuanto las Comunidades Autónomas podían haber optado por asumir las funciones de gestión de los títulos de ocupación y aprovechamiento de modo diferido, tal y como se ha hecho en el Estatuto de las Islas Baleares[235]. El TC, por su parte, al analizar el artículo 149.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que es idéntico a los artículos 56.6 y 157 de los Estatutos andaluz y canario, no se ha pronunciado acerca de la asunción de la gestión de los títulos de ocupación y aprovechamiento a través de la competencia relativa a la ordenación del litoral[236].

En todo caso, las Comunidades Autónomas de Cataluña, Andalucía y Canarias han asumido como competencia la gestión de los títulos de ocupación

---

[234] Esta distribución competencial no impide que sea posible que se desligue la titularidad del dominio público marítimo-terrestre de su gestión, de hecho así lo ha afirmado el TC al señalar que "*es una de las opciones que el legislador puede seguir, no la consecuencia única y obligada del bloque de la constitucionalidad, con el que también es perfectamente compatible la retención en manos de la Administración estatal de la gestión del dominio público del Estado*" (STC 149/1991, de 4 de julio (FJ 4º A).

[235] En este caso, el artículo 32.17 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares dispone que "*corresponde a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, en los términos que se establezcan en las leyes y normas reglamentarias que, en desarrollo de su legislación, dicte el Estado, la función ejecutiva en las siguientes materias: 17. La gestión del dominio público marítimo-terrestre, respetando el régimen general del dominio público, especialmente en lo que se refiere a la concesión de autorizaciones; la ejecución de obras y actuaciones en el litoral que no sean de interés general; la policía administrativa en la zona de dominio público marítimo-terrestre y las concesiones y los amarres*". En el mismo sentido ZAMBONINO PULITO, M. (2018): "Sobre la cesión...", *op. cit.,* p.596.

[236] En cambio, el TC se ha limitado exclusivamente a declarar la constitucionalidad de este artículo argumentando que se trata de una función ejecutiva que es concurrente con la competencia estatal de protección del dominio público marítimo-terrestre. Concretamente el TC señala que "*El precepto impugnado asigna, por tanto, una serie de competencias ejecutivas a la Generalitat que se proyectan sobre el dominio público marítimo terrestre, de titularidad estatal (art. 132.2 CE). Dado que la Generalitat ostenta competencias de ordenación del litoral y otras específicas (sobre puertos de competencia autonómica, instalaciones de ocio, marisqueo y acuicultura, entre otras), la competencia estatal de protección del demanio concurre con las señaladas competencias autonómicas, de modo que -a un lado ahora "las concesiones de obras fijas en el mar", que examinaremos a continuación-, aquélla no resulta vulnerada. La norma estatutaria impugnada se limita a reconocer a la Generalitat las señaladas funciones ejecutivas de su competencia cuyo ejercicio expresamente se somete al respeto del "régimen general del dominio público", lo que implica su plena sujeción a las potestades estatales, pues dicho régimen corresponde establecerlo al Estado, titular del demanio, con libertad de configuración*" (STC 31/2010, de 28 de junio (FJ 92º).

y aprovechamiento. Para analizar el contenido de esta función, examinaremos los Reales Decretos sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a las Comunidades Autónomas de Cataluña y Andalucía en materia de ordenación y gestión del litoral, diferenciando entre autorizaciones y concesiones[237]:

a) Autorizaciones

Las Comunidades Autónomas de Cataluña y Andalucía son competentes para gestionar y otorgar las autorizaciones de uso de temporada, las autorizaciones de actividades en las que concurran circunstancias especiales de intensidad, peligrosidad o rentabilidad, las autorizaciones de ocupación del dominio público marítimo-terrestre con instalaciones desmontables o con bienes muebles, y las autorizaciones en zonas de servidumbre de tránsito y acceso al mar, a la vez que se encuentran legitimadas para llevar a cabo su vigilancia y aplicar el régimen sancionador, en el caso de que fuera necesario.

b) Concesiones

En este caso, las Comunidades Autónomas de Cataluña y Andalucía son competentes para gestionar las concesiones requeridas para efectuar vertidos al dominio público marítimo-terrestre y las de ocupación del mismo exigidas para las explotaciones de acuicultura, las que amparan usos especialmente intensos, rentables o peligrosos, así como los privativos, con obras o instalaciones desmontables que por su naturaleza, finalidad u otras circunstancias requieran un plazo de ocupación superior a un año, las amparadas por otra concesión de explotación de recursos mineros o energéticos, las que amparen usos especialmente intensos, rentables o peligrosos, así como los privativos, con obras o instalaciones no desmontables, e igualmente, las que posibiliten la ejecución de obras fijas en el mar y aquéllas que amparen las instalaciones marítimas menores en el dominio público marítimo-terrestre, tales como embarcaderos, pantalanes, varaderos, etc., que no formen parte de un puerto o estén adscritas al mismo. Asimismo, la citadas Comunidades Autónomas disponen de la competencia para la vigilancia, tramitación e imposición de las sanciones que correspondan, así como la recaudación de las multas, en lo que se refiere al incumplimiento de las condiciones de otorgamiento de las concesiones demaniales, la gestión del registro de concesiones en dominio público marítimo-terrestre en el ámbito de la Comunidad Autónoma, y la emisión del informe previo al rescate de las

[237] Nos referimos al 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, al 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 y al 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. Por lo que se refiere a Canarias aún no se ha aprobado el decreto de traspaso en materia de gestión del litoral.

concesiones demaniales cuando, por razones de interés general, sea competencia de la Administración General del Estado el ejercicio de esta función.

A pesar de ello, los Decretos de transferencia imponen trabas al propio ejercicio competencial autonómico al prever la existencia de un informe preceptivo al otorgamiento de las citadas concesiones. El carácter de los mismos difiere dependiendo de la concesión a la que se refiera. Así, será vinculante cuando se trate de concesiones amparadas por otra concesión de explotación de recursos mineros o energéticos, las que amparen usos especialmente intensos, rentables o peligrosos, así como los privativos, con obras o instalaciones no desmontables, las que posibiliten la ejecución de obras fijas en el mar y aquéllas que amparen las instalaciones marítimas menores en el dominio público marítimo-terrestre. En estos casos, el Estado deberá pronunciarse sobre la garantía, tanto de la integridad física, como del uso público del dominio público marítimo-terrestre. En el caso de no ser favorable, se abrirá un período de consultas a fin de llegar a un acuerdo entre las dos Administraciones, cuyo resultado favorable será condición inexcusable para el otorgamiento de la concesión.

En este punto conviene hacer una aclaración sobre un matiz que el legislador autonómico ha previsto en el procedimiento para el otorgamiento de la concesión. Los Reales Decretos de traspaso establecen que, si el Estado no responde en el plazo de los dos meses, el procedimiento de otorgamiento de la concesión debe continuar a la espera de que aquel se pronuncie, siempre positivamente, sobre la garantía del dominio público marítimo-terrestre. En el caso de que este pronunciamiento sea negativo, se tiene que abrir un período de consultas cuyo resultado debe ser favorable para el otorgamiento de la concesión. Entonces, y si a fin de cuentas el informe positivo del Estado es requisito *sine qua non* para el otorgamiento de la concesión, no entendemos por qué se continúa el procedimiento sin el pronunciamiento de la Administración del Estado bajo riesgo de que los actos efectuados carezcan de validez ni si sería más sensato abrir un periodo de diálogo tras el transcurso de los dos meses sin pronunciamiento estatal. En nuestra opinión se puede tratar de un intento del legislador autonómico de avanzar el curso del procedimiento de otorgamiento de la concesión para que el Estado ya se encuentre en una posición extrema ante la decisión final. Independientemente de que ello fuera así, el legislador autonómico no puede olvidar que el Estado es el máximo garante del dominio público marítimo-terrestre por lo que corresponde a éste la última determinación.

La anterior singularidad no ocurre en el caso de concesiones para vertido u ocupaciones de dominio público para explotaciones de acuicultura, y las que amparen usos especialmente intensos, rentables o peligrosos, así como los privativos, con obras o instalaciones desmontables que, por su naturaleza,

finalidad u otras circunstancias requieran un plazo de ocupación superior a un año. En estos casos el carácter del informe no es vinculante, por lo que entendemos que la Comunidad Autónoma podrá otorgar la concesión apartándose del criterio del informe, siempre de forma motivada.

c) Concesiones de obras fijas en el mar

Los artículos 149.3.b), 56.6 y 157.b) de los Estatutos de Autonomía de Cataluña, Andalucía y Canarias, respectivamente, al reservar la competencia de gestión del dominio público marítimo-terrestre para la Comunidad Autónoma, hacen especial mención a las concesiones de obras fijas en el mar. Esta referencia ha sido reiterada en los Reales Decretos de traspaso de Cataluña y Andalucía, los cuales señalan expresamente que se traspasan a la Comunidad Autónoma "*las concesiones que posibiliten la ejecución de obras fijas en el mar*".

Pese a ello, los citados Reales Decretos concretan que el otorgamiento de estas concesiones también está sujeto al informe preceptivo de la Administración General del Estado en los términos más arriba expuestos.

4.3.3. Regulación y gestión del régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre

Los Estatutos de Autonomía de Cataluña, Andalucía y Canarias también han incluido, como función integrante de la ordenación del litoral, la regulación y gestión del régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre. Sin embargo, esta función tampoco es ordenación del litoral en sentido estricto, sino que forma parte de las potestades que tiene el Estado por ser titular del dominio público marítimo-terrestre[238].

Independientemente de ello, tras las reformas estatutarias, las Comunidades Autónomas de Cataluña, Andalucía y Canarias son competentes para instituir un régimen económico-financiero que prevea un canon por toda ocupación o aprovechamiento que se produzca en dominio público marítimo-terrestre en virtud de una concesión o autorización. Esta afirmación, no obstante, tiene que ser matizada puesto que los Reales Decretos de transferencia hacen algunas precisiones sobre la asunción de esta función por parte de las Comunidades Autónomas. Así, las citadas normas señalan que la Administración General del Estado se reserva las funciones de fijar el importe de los cánones por la utilización o aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre y de ejercer la titularidad sobre los derechos económicos devengados por la utilización o aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, sin perjuicio de la competencia de las Comunidades Autónomas para establecer

[238] El TC ha señalado que el presupuesto o hecho imponible de los cánones que gravan a toda ocupación o aprovechamiento del demanio costero es la utilización del dominio público marítimo-terrestre, no la realización por la Administración de las actividades encaminadas a adjudicar la concesión o la autorización que hace posible dicha utilización (STC 149/1991, de 4 de julio (FJ 5º A).

otros cánones por explotación de actividad. Asimismo, añaden que el Estado recaudará el importe de los cánones para la utilización o aprovechamiento del dominio público marítimo terrestre y las Comunidades Autónomas recaudarán el canon para la explotación de la actividad, sin perjuicio de que ambas partes acuerden mecanismos para facilitar esta gestión a los usuarios.

La anterior precisión en relación a la competencia que tienen el Estado y las Comunidades Autónomas en cuanto a la regulación y gestión del régimen económico-financiero es acorde con la jurisprudencia del TC que señala que es al legislador estatal a quien corresponde establecer el canon demanial por cuanto es el Estado quien ostenta la titularidad del dominio público por cuya utilización se exige el canon[239]. Así, tras la reforma de los Estatutos de Autonomía y la aprobación de los Reales Decretos de transferencia, el Estado sigue siendo la Administración competente para fijar el importe de los cánones por la utilización o aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre y de ejercer la titularidad sobre los derechos económicos devengados por la utilización o aprovechamiento del mismo, así como para recaudar el importe de dichos cánones. Las Comunidades Autónomas, por su parte, podrán establecer y recaudar otros cánones por explotación de actividad.

4.3.4. Ejecución de obras y actuaciones cuando no sean de interés general y la participación en la planificación y programación de las que sí obtengan tal catalogación.

La previsión contenida en los artículos 149.3, 56.6 y 157 de los Estatutos de Cataluña, Andalucía y Canarias, respectivamente, en referencia a la competencia estatutaria respecto a la ejecución de obras y actuaciones cuando no sean de interés general y la participación en la planificación y programación de las que sí se cataloguen como tal, hay que analizarla conjuntamente con los apartados de los Estatutos referentes a la competencia de la Comunidad Autónoma respecto a las obras que tienen lugar en todo el territorio autonómico, y no sólo en el espacio litoral[240]. Y es que, al igual que las dos anteriores funciones, la ejecución y actuación en obras que no sean de interés general y la participación en la planificación y programación de las que sí lo sean no puede encuadrarse en la competencia de ordenación del litoral en sentido estricto, sino que forma parte de la competencia de obras públicas, aunque se proyecte en un espacio concreto, esto es, en el litoral.

El criterio referencial que marca que la obra pública es competencia de la Comunidad Autónoma es el concepto de "*interés general*"[241]. El constituyente no

[239] SSTC 227/1988, de 29 de noviembre (FJ 28º) y 149/1991, de 4 de julio (FJ 5º A).

[240] Nos referimos a los artículos 148, 56 apartados 7 a 10 y 159 de los Estatutos de Autonomía de Cataluña, Andalucía y Canarias, respectivamente.

[241] En materia de infraestructuras y servicios de transporte ferroviario, el criterio territorial es básico en el reparto competencial, mientras que el interés general es criterio modulador. Vid.

ha precisado qué debe entenderse por tal. El TC, por su parte, ha entendido que, los órganos estatales -y muy singularmente el legislador-, disponen de un margen de libertad para determinar los supuestos en que concurren las circunstancias que permiten calificar una infraestructura de interés general. Siendo los límites del mismo deducidos del propio bloque de constitucionalidad, corresponde al TC sólo un control externo a posteriori, limitado a determinar si se han transgredido los márgenes dentro de los cuales los órganos del Estado pueden actuar con libertad[242].

Atendiendo a esta distinción interpretativa las Comunidades Autónomas de Cataluña, Andalucía y Canarias asumen dos tipos de competencias en función de la catalogación de la obra en concreto.

a) Obras que no sean de interés general

Cuando las obras y actuaciones en cuestión que se desarrollen en el litoral no hayan sido declaradas como de "*interés general*", las Comunidades Autónomas dispondrán de la competencia exclusiva para la planificación, elaboración y aprobación de proyectos, así como para la gestión y ejecución de las mismas. Sucede que, al igual que otras obras efectuadas fuera del término litoral, la Comunidad Autónoma ostenta una competencia exclusiva que le permite tener el papel principal en la estructuración de las mismas, bajo el paraguas de la competencia que ostenta sobre obras públicas de interés autonómico (artículos 148, 56.7 y 159 de los Estatutos de Autonomía de Cataluña, Andalucía y Canarias, respectivamente).

b) Obras de interés general

En el caso de que las obras sí hayan sido catalogadas de interés general, las Comunidades Autónomas no ostentan una competencia exclusiva sobre las mismas, pero sí que disponen de varias funciones que le permiten participar en su proceso de planificación. Esta participación encuentra su fundamento en el propio interés autonómico en la ordenación física de su territorio, que conlleva, en el caso de la concreta ordenación del litoral, la intervención autonómica en algún momento del procedimiento para que pueda pronunciarse sobre los asuntos que le atañen e, irremediablemente, sobre la idoneidad de las actuaciones.

Según los artículos 149.4 y 56.8 de los Estatutos de Cataluña y Andalucía, corresponde también a estas Comunidades Autónomas "*la ejecución y gestión de*

SSTC 83/2013, de 11 de abril (FJ 3º), 124/2016, de 23 de junio (FJ 3º), 245/2012, de 18 de diciembre (FJ 4º). Se ha advertido por parte de la doctrina el desgaste que ha sufrido el concepto de interés general en atención al uso intensivo del mismo que ha provocado la pérdida de la verdadera intensidad del mismo. Sobre esta cuestión vid. ACOSTA GALLO, P. (2016): "El interés general como principio inspirador de las políticas públicas", *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 41.

[242] SSTC 40/1998, de 19 de febrero (FFJJ 17º y 19º); 65/1998, de 18 de marzo (FFJJ 10º y 11º); 245/2012, de 18 de diciembre (FFJJ 4º y 10º); y 124/2016, de 23 de junio (FJ 3º d).

las obras de interés general situadas" en su litoral. Estos preceptos vienen a señalar la participación de estas Comunidades Autónomas en la planificación y programación de las obras de interés general y emisión de los correspondientes informes sobre la calificación de interés general. En este sentido podemos extraer dos actuaciones que pueden llevar a cabo.

b.1) Participación en la planificación y programación

Esta función incluye la emisión de un informe previo al pliego que sirva de base para la redacción de los proyectos correspondientes a obras de interés general (apartados B6 y B10 de los Reales Decretos de transferencia de Cataluña y Andalucía, respectivamente).

Por otro lado, las Comunidades Autónomas también tienen la facultad de intervenir en la consideración de una obra como de interés general, mediante la emisión de un informe previo (artículos 148.2, 56.8 y 159 de los Estatutos de Autonomía de Cataluña, Andalucía y Canarias). Lo mismo ocurrirá en el caso de que se trate de obras públicas de su titularidad.

La articulación de esta participación se llevará a cabo a través de los órganos y procedimientos multilaterales a los que se remiten los citados preceptos estatutarios. Los cuales podemos entender que se tratan de las Conferencias Sectoriales que se encuentran reguladas en los artículos 147 a 151 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en lo sucesivo LRJSP).

En el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, además, para la determinación de la ubicación de infraestructuras se prevé la emisión de un informe previo por parte de la Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado, obteniendo el mismo carácter vinculante por cuanto es resultado del acuerdo de las dos Administraciones, las cuales, al haberse pronunciado en conjunto sobre la conveniencia de la ubicación, han aceptado su carácter vinculante (artículo 56.9 del Estatuto de Autonomía de Andalucía).

b.2) Ejecución y gestión de dichas obras

Llama la atención que, junto a esta función colaborativa, se le asigna también a las Comunidades Autónomas de Cataluña y Andalucía la competencia de ejecución y gestión de las obras de interés general. Para ello, tal y como señalan los artículos 148.3 y 56.8 de los Estatutos de Autonomía de Cataluña y Andalucía, respectivamente, podrán suscribirse convenios de colaboración para su gestión.

5. Competencias que las Comunidades Autónomas ejercen sobre el litoral y afectan a la ordenación de estos espacios

Junto a la ordenación del territorio y del litoral existen otras competencias que ejercen las Comunidades Autónomas y que afectan, o pueden afectar, a la ordenación de estos espacios. En las páginas siguientes nos vamos a referir expresamente a la distribución de competencias en materia de urbanismo, medio

ambiente, turismo, infraestructuras y sector pesquero por la relación que tienen con la ordenación del litoral.

5.1. El urbanismo y el establecimiento de medidas de naturaleza urbanística sobre el litoral

El urbanismo es una competencia que han asumido las Comunidades Autónomas en virtud del artículo 148.1.3º de la CE. Fruto del ejercicio de esta competencia, los entes autonómicos han establecido medidas para los terrenos que forman parte del litoral. Éstas, como veremos, pueden abarcar desde la clasificación de los suelos costeros hasta la aprobación de instrumentos de ordenación urbanística destinados a un concreto espacio litoral.

Antes que nada, conviene aclarar el concepto y el contenido de la competencia de urbanismo que han asumido las Comunidades Autónomas con carácter exclusivo. La CE no define lo que debe entenderse por urbanismo. Por su parte, el TC ha definido ampliamente el fenómeno urbanístico y ha señalado que se trata de "*la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en un espacio físico*", y que se manifiesta en una actividad de ordenación[243]. Así, y por lo que al contenido se refiere, añade que el mismo se traduce en concretas potestades, "*tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación*"[244].

El contenido que enuncia el TC en su sentencia 61/1997 se traduce en la fijación de lo que se puede denominar "*políticas de ordenación de la ciudad, en tanto en cuanto mediante ellas se viene a determinar el cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos, y a cuyo servicio se disponen las técnicas e instrumentos urbanísticos precisos para lograr tal objetivo*" (FJ 6º A).

En este contexto, algunos Estatutos de Autonomía, sirviéndose de la técnica de blindaje competencial, han concretado el contenido de la materia. En concreto, los artículos 149.5, 56.3 y 158 de los Estatutos de Autonomía de Cataluña, Andalucía y Canarias, respectivamente, señalan que la competencia exclusiva en materia de urbanismo incluye: a) la regulación del régimen urbanístico del suelo; b) la regulación del régimen jurídico de la propiedad del suelo, respetando las condiciones básicas que el Estado establece para garantizar la igualdad del ejercicio del derecho a la propiedad; c) el establecimiento y la regulación de los instrumentos de planeamiento y de gestión urbanística; d) la

[243] STC 61/1997, de 20 de marzo (FJ 6º).
[244] SSTC 61/1997, de 20 de marzo (FJ 6º); 170/2012, de 4 de octubre (FJ 12º); 141/2014, de 11 de septiembre (FJ 5º A); y 143/2017, de 14 de diciembre (FJ 2º A).

política de suelo y vivienda, la regulación de los patrimonios públicos de suelo y vivienda y el régimen de la intervención administrativa en la edificación, la urbanización y el uso del suelo y el subsuelo; y e) la protección de la legalidad urbanística, que incluye en todo caso la inspección urbanística, las órdenes de suspensión de obras y licencias, las medidas de restauración de la legalidad física alterada, así como la disciplina urbanística.

Como podemos ver, el contenido que adquiere el urbanismo por estas Comunidades Autónomas es bastante extenso e incluye diversas técnicas jurídicas que le permiten diseñar su propia estrategia territorial y urbanística, configurando el modelo de creación de ciudad y los procesos de transformación del suelo. De esta forma, y en la medida en que el litoral forma parte de esa ciudad que el urbanismo debe crear, la utilización de la misma en este espacio queda fuera de dudas.

Así, y como consecuencia de la competencia exclusiva que tienen las Comunidades Autónomas sobre urbanismo, los entes autonómicos han establecido medidas de protección para terrenos que forman parte del litoral. Éstas pueden ser de diversa índole. Por un lado, como desarrollo de su función de regulación del régimen urbanístico, las Comunidades Autónomas llevan a cabo la clasificación de los suelos incluyendo, como parte del suelo no urbanizable -o del denominado suelo costero o suelo de protección de costas-, los suelos que tengan la condición de bienes de dominio público natural o estén sujetos a limitaciones o servidumbres, por razón de éstos e, incluso, los que se entiendan necesarios para la protección del litoral[245]. Por otro lado, establecen medidas de protección de carácter general destinadas a salvaguardar espacios litorales. En este sentido, la propia LISTA, en su artículo 35.4, señala que en las actuaciones de nueva urbanización, los terrenos incluidos en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre que carezcan de ordenación urbanística detallada deberán ser destinados a sistema general o local de espacios libres. Asimismo, establece que en la zona de influencia del dominio público marítimo-terrestre se evitará la urbanización continua y las pantallas de edificación, procurando la localización de las zonas de uso público en los terrenos adyacentes a la zona de servidumbre de protección.

Junto a las previsiones que, respecto al litoral, podemos encontrar en las leyes y en los planes de ordenación urbanística, debemos advertir la utilización de planes de esta naturaleza para la ordenación del litoral. Como veremos en el capítulo cuatro, no se trata de una técnica común, pero es por la que ha optado Cataluña con la aprobación de los planes directores urbanísticos del sistema costero.

[245] Vid. las Directrices subregionales de ordenación del territorio de la franja costera y el Plan Director Urbanístico del sistema costero de Cataluña.

Sin embargo, y pese al amplio alcance que adquiere el urbanismo, y su carácter de competencia exclusiva, no se trata de una competencia sin límites. Ya hemos repetido en varias ocasiones que el carácter de "*exclusividad*" no significa que se desapodere completamente el Estado de actuar en aquel ámbito si ostenta algún título competencial para hacerlo. En este sentido, y con referencia concreta al urbanismo, se ha pronunciado el TC. Así ha advertido que no es posible desconocer que, junto a la atribución de la competencia urbanística a las Comunidades Autónomas, el artículo 149.1 de la CE reconoce al Estado la competencia, también exclusiva, sobre las condiciones básicas de ejercicio de los derechos constitucionales o la legislación sobre expropiación forzosa, o el sistema de responsabilidad o el procedimiento administrativo común. De esta forma, *"ha de afirmarse que la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquéllas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística (establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, determinados aspectos de la expropiación forzosa o de la responsabilidad administrativa). Pero ha de añadirse, a renglón seguido, que no debe perderse de vista que en el reparto competencial efectuado por la C.E. es a las Comunidades Autónomas a las que se ha atribuido la competencia exclusiva sobre el urbanismo, y por ende es a tales Entes públicos a los que compete emanar normas que afecten a la ordenación urbanística, en el sentido más arriba expuesto"*[246].

En los términos expuestos parece clara la delimitación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo y la incidencia de ésta sobre el espacio litoral. Esta afirmación, sin embargo, no parece tan pacífica entre las relaciones de estas últimas con los municipios, de forma que su coordinación requiere un esfuerzo mayor en la medida en que puede resultar afectada la doctrina del *"umbral mínimo"*, y el alcance de la autonomía local. Sin intención de detenernos en este aspecto, por cuanto va a ser tratado con posterioridad, es necesario destacar que se reserva por las leyes, como contenido propio de la competencia sobre urbanismo asumido por los municipios, las de ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística[247].

5.2. Las competencias que sobre medio ambiente ejercen las Comunidades Autónomas y que se desarrollan en el litoral

La CE establece en los artículos 148.1.9º y 149.1.23º la distribución competencial en materia de medio ambiente entre el Estado y las Comunidades Autónomas. La lectura de estos títulos competenciales nos hace ver que, mientras

[246] STC 61/1997, de 20 de marzo (FJ 6º b).

[247] Vid. Artículos 9.1 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, y 25.2.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL).

corresponde al Estado la competencia exclusiva sobre la *"legislación básica sobre protección del medio ambiente"*, las Comunidades Autónomas tienen la facultad de *"establecer normas adicionales de protección"* así como *"la gestión en materia de protección del medio ambiente"*.

Como consecuencia de este reparto competencial, los entes autonómicos han ejercido funciones que afectan -o pueden afectar- a la ordenación del litoral. A ellas nos referiremos posteriormente, sin embargo, conviene precisar en primer lugar cómo se lleva a cabo la distribución competencial en materia de medio ambiente entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Para dar respuesta a este interrogante debemos distinguir entre la competencia que asumen las Comunidades Autónomas para *"establecer normas adicionales de protección"* (artículo 149.1. 23º de la CE) y la que ostentan en relación a *"la gestión en materia de protección del medio ambiente" (*artículo 148.1. 9º de la CE).

Por lo que se refiere a la primera, debemos tener en cuenta que dicha atribución se encuentra en el artículo que la Constitución reserva a la exposición de las competencias del Estado (artículo 149.1.23º). Así, el precepto establece que el Estado tiene la competencia exclusiva en la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. Como ya señalamos al analizar el medio ambiente como título de intervención estatal, con esta asignación la Constitución otorga un amplio margen de actuación estatal, posibilitando al Estado la aprobación de toda la normativa que considere indispensable para la protección del medio ambiente, pero disminuyendo el margen de desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica en comparación con otros ámbitos. Ahora bien, como dejamos apuntado, y frente a lo afirmado en la STC 149/1991, este grado de detalle que puede alcanzar la normativa aprobada en este sentido por el Estado no puede llegar al extremo de no permitir desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido[248]. De esta forma, la competencia del Estado en materia de medio ambiente no puede cumplir en este caso una función de uniformidad relativa, sino más bien de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que permiten que cada una de las Comunidades Autónomas establezcan *"normas adicionales"* o un plus de protección[249].

---

[248] STC 102/1995, de 26 de junio (FJ 8º).

[249] Por todas, STC 170/1989, de 19 de octubre (FJ 2º). Como señala LÓPEZ MENUDO, F. (2004): "Concepto constitucional de medio ambiente. El reparto competencial", en VV.AA., *Reparto competencial en materia de medio ambiente. Control medioambiental de la Administración pública*, Estudios de derecho judicial, núm. 56, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, pp. 35-36, caben tres interpretaciones de la expresión "*normas adicionales*" del artículo 149.1.23º de la CE. La primera se refiere a que la expresión excluye la posibilidad de aplicar la fórmula general "bases-desarrollo" y, por tanto, la posibilidad de desarrollo legislativo por las Comunidades Autónomas,

Por otro lado, la segunda competencia que pueden asumir las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente es *"la gestión en materia de protección del medio ambiente"*. El TC ha reconocido también la complejidad de la *"gestión en materia de protección del medio ambiente"* como título competencial, y ha afirmado que, con carácter excepcional, esta competencia de gestión puede ser asumida en parte por el Estado[250].

En este contexto, todas las Comunidades Autónomas han asumido competencias en materia de medio ambiente tanto para establecer *"normas adicionales"* como para *"gestionar"*[251]. En el caso de Cataluña, Andalucía y Canarias, además, los Estatutos de Autonomía han detallado un listado de *"submaterias"* que se integran dentro de la competencia de medio ambiente, sirviéndose de la técnica de blindaje competencial. Así, podemos decir que los artículos 144, 57 y 153 de los Estatutos de Autonomía de Cataluña, Andalucía y Canarias respectivamente señalan que la competencia en materia de medio ambiente de estas Comunidades Autónomas incluye en todo caso[252]:

a) El establecimiento y la regulación de los instrumentos de planificación ambiental y del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos

---

de forma que éstas solo podrán aprobar medidas normativas puntuales. La segunda entiende que las "normas adicionales" son normas de desarrollo cuya extensión no es diferente de la que es propia de éstas. Y, la tercera, es la que defiende que *"desarrollo legislativo"* y *"normas adicionales de protección"* son dos conceptos distintos y no incompatibles entre sí. Todas ellas, señala el autor, reflejan el devenir de la polémica sobre esta cuestión. Sobre la mutabilidad de la jurisprudencia constitucional en el concepto de legislación básica y normas adicionales de protección puede verse RODRÍGUEZ-VERGARA DÍAZ, A. (2007): "Medio ambiente, espacios naturales y meteorología", BALAGUER CALLEJÓN, F. (Dir.), *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, pp. 644-647.

[250] Vid. SSTC 102/1995, de 26 de junio (FJ 8º) y 194/2004, de 4 de noviembre (FFJJ 6º y 7º).

[251] Vid. artículos 27.30 del Estatuto de Autonomía de Galicia, 11.5 del Estatuto de Autonomía de Asturias, 25.7 del Estatuto de Autonomía de Cantabria, 11.1.a) del Estatuto de Autonomía del País Vasco, 144 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, 50.6 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, 11.3 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, 57 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, 30.46 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares y 153 del Estatuto de Autonomía de Canarias.

[252] Al listado hay que añadir algunas *"submaterias"* que solo se encuentran referidas en uno o en dos de los Estatutos mencionados, estas son: la competencia sobre la promoción de las calificaciones relativas a productos, actividades, instalaciones, infraestructuras, procedimientos, procesos productivos o conductas respetuosas hacia el medio (artículos 144.1.j) y 153.1.k) de los Estatutos de Autonomía de Cataluña y Canarias, respectivamente); la regulación, la tramitación y la resolución de los procedimientos de evaluación ambiental de las obras, las instalaciones y las actividades de su competencia y de los planes y los programas que afecten a su territorio (artículo 153.1.b) del Estatuto de Autonomía de Canarias); la regulación de la introducción y el transporte de especies autóctonas y no autóctonas en el territorio de acuerdo con la legislación estatal y europea (artículo 153.1.n) del Estatuto de Autonomía de Canarias); y las medidas que, en el ámbito de sus competencias, puedan adoptarse para la lucha contra el cambio climático (artículo 153.1.ñ) del Estatuto de Autonomía de Canarias).

b) El establecimiento y la regulación de medidas de sostenibilidad, fiscalidad e investigación ambientales

c) La regulación de los recursos naturales, de la flora y la fauna, de la biodiversidad, del medio ambiente marino y acuático si no tienen por finalidad la preservación de los recursos pesqueros marítimos

d) La regulación sobre prevención en la producción de envases y embalajes

e) La regulación sobre prevención y corrección de la generación de residuos con origen o destino en estas Comunidades Autónomas y sobre su gestión y traslado y su disposición final

f) La regulación de la prevención, el control, la corrección, la recuperación y la compensación de la contaminación de suelo y subsuelo

g) La regulación y la gestión de los vertidos efectuados en sus aguas interiores, así como de los efectuados en las aguas superficiales y subterráneas que no transcurran por otra Comunidad Autónoma

h) La regulación del ambiente atmosférico y de las distintas clases de contaminación del mismo

i) La regulación del régimen de autorización y seguimiento de emisión de gases de efecto invernadero

j) La prevención, restauración y reparación de daños al medio ambiente, así como el correspondiente régimen sancionador

k) Las medidas de protección de las especies y el régimen sancionador.

l) Normas adicionales de protección sobre las materias consideradas como básicas por la legislación estatal

A estas *"submaterias"* que los citados Estatutos integran como parte de la competencia de medio ambiente que comparte con el Estado en los términos más arriba expuestos, los Estatutos de Autonomía de Cataluña y Andalucía incluyen otra serie de materias en el mismo artículo referido al medio ambiente. Respecto a ellas, tal y como señalan los artículos 144 y 57 de los Estatutos de Autonomía de Cataluña y Andalucía respectivamente, las Comunidades Autónomas tienen una competencia exclusiva. En concreto se refieren, entre otras, a la delimitación, regulación, ordenación y gestión integral de los espacios naturales protegidos, incluyendo los que afecten a las aguas marítimas de su jurisdicción, corredores biológicos, y hábitats en el territorio de la Comunidad Autónoma, así como la declaración de cualquier figura de protección y establecimiento de normas adicionales de protección ambiental.

De la dicción de los artículos de los Estatutos de Autonomía de Cataluña, Andalucía y Canarias se deduce la magnitud que adquiere la competencia autonómica en materia de medio ambiente. Así, y por lo que a nuestro estudio interesa, las Comunidades Autónomas ejercen competencias en materia de

medio ambiente que tienen relación directa con el litoral. Es el caso de los vertidos en aguas interiores, la planificación ambiental, la prevención, restauración y reparación de daños al medio ambiente o la regulación de los recursos naturales, de la flora y la fauna, de la biodiversidad, del medio ambiente marino y acuático.

Además, el ejercicio de estas competencias autonómicas en materia de medio ambiente afecta -o pueden afectar- a la ordenación del espacio litoral. El caso más llamativo es el de los planes ambientales y los planes de ordenación del litoral puesto que el ámbito de aplicación de ambos puede coincidir en parte. A ello nos referiremos con detenimiento en el capítulo 5 pero conviene adelantar que se prevé en la legislación ambiental el principio de la prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística (artículo 2.f) de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (LPNB).

Por todo ello, podemos decir que la competencia sobre medio ambiente es una competencia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Una competencia, sin embargo, de naturaleza compleja lo que se debe no solo al reparto competencial que le afecta sino al carácter transversal que adquiere el medio ambiente[253]. Y es que el medio ambiente es una materia que no se agota en el ejercicio de sus propias funciones, sino que se ejerce también sobre materias que están sometidas a sus propias reglas de distribución competencial -como en nuestro caso el litoral, o las aguas, los espacios naturales, los vertidos, etc.-. Esta incidencia sobre otras materias se basa en el establecimiento de determinaciones generales de observancia que pueden condicionar o limitar el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas. En este sentido el TC en su sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, se pronunció en relación a la Ley de Aguas para señalar que "*debe tenerse en cuenta también, en la completa definición de dicho modelo, que los recursos hídricos no sólo son un bien respecto del que es preciso establecer el régimen jurídico de dominio, gestión y aprovechamiento en sentido estricto, sino que constituyen además el soporte físico de una pluralidad de actividades, públicas y privadas, en relación a las cuales la Constitución y los Estatutos de Autonomía atribuyen competencial tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas: concesiones administrativas, protección del medio ambiente, vertidos industriales o contaminantes, ordenación del territorio, obras públicas, régimen energético, pesca fluvial, entre otros*" (FJ 13º).

[253] ESCRIBANO COLLADO, P. (1991): "Ordenación del territorio y medio ambiente en la Constitución", MARTÍN RETORTILLO, S. (Coord.), *Estudios sobre la Constitución española: homenaje al profesor GARCÍA DE ENTERRIA,* Civitas, Madrid, p. 3736, afirma que estamos ante una competencia de "*naturaleza compleja*", en la medida en que se ejerce sobre materias que, a su vez, están sometidas a sus propias reglas de distribución de competencias. En el mismo sentido, ÁVILA ORIVE, J.L. (1998): *El suelo como elemento ambiental: perspectiva territorial y urbanística*, Universidad de Deusto, Bilbao, p. 63, defiende que en este ámbito material es determinante la incidencia e influencia del suelo, y consiguientemente su configuración como bien ambiental.

De todas formas, lo expresado no significa que el medio ambiente sea un supraconcepto comprensivo de todas las materias, sectores, servicios o actividades relacionados con el mismo. Antes al contrario, se trata más bien de una competencia *"residual"* que no cumple *"una función de uniformidad relativa, sino más bien de ordenación mediante mínimos"*[254], y que sirve *"como competencia complementaria o de cierre del reparto en aquellos aspectos que no tienen un concreto tratamiento ni resulten amparados claramente en algún otro título más específico o preciso"*[255].

5.3. Las competencias autonómicas sobre las aguas

Tanto el Estado como las Comunidades Autónomas tienen competencias en materia de aguas. El ejercicio de esta competencia, tal y como viene regulado en la CE, los Estatutos de Autonomía, el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas (TRLA) y en las leyes de aguas autonómicas, afecta a la ordenación del litoral y, por ello, resulta necesario que existan mecanismos de integración de ambas políticas. A estos mecanismos nos referiremos en el capítulo 5 pero conviene hacer mención en este punto al reparto de competencias en materia de aguas entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Por un lado, el artículo 149.1.22º de la CE señala que el Estado tiene la competencia exclusiva sobre la *"legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma"*[256]. Por otro lado, el artículo 148.1.10º de la CE dice que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias sobre *"los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales"*. Como ha señalado el TC en su sentencia 227/1988, de 29 de noviembre (FJ 13º), **"***ambos preceptos no son coincidentes, ni desde el punto de vista de la materia que definen, ni en atención al criterio que utilizan para deslindar las competencias estatales y autonómicas sobre la misma"*, que, en el primer caso, es el territorio por el que las aguas discurren y, en el segundo, el interés de la Comunidad Autónoma.

En este contexto, las Comunidades Autónomas han asumido competencias en materia de aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos cuando las aguas discurran dentro del territorio de la Comunidad Autónoma, aguas mineras y termales y aguas subterráneas cuando no afecten a otras

[254] STC 170/1989, de 19 de octubre (FJ 2º).
[255] LÓPEZ MENUDO, F. (2004): "Concepto constitucional de medio ambiente...", *op. cit.*, p. 34.
[256] A esta competencia hay que añadir la de obras hidráulicas de interés general. Sobre esta competencia puede verse EMBID IRUJO, A. (Coord.) (1995): *Las obras hidráulicas de interés general*, Civitas, Madrid, EMBID IRUJO, A. (1995): "Régimen jurídico de las obras hidráulicas. Planteamientos generales", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núms. 6-7, pp. 133-174 y EMBID IRUJO, A. (1995): "Las obras hidráulicas de interés general", *Revista de Administración Pública*, núm. 138, pp. 69-106.

Comunidades Autónomas[257]. Además, tras las reformas de los Estatutos de Autonomía de Cataluña, Andalucía y Canarias, estas Comunidades Autónomas han asumido competencias de participación en la planificación hidrológica y en los órganos de gestión estatales de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pertenecen a cuencas hidrográficas intercomunitarias[258].

En todo caso, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas ejercen competencias en materia de aguas con distinto alcance. Estas competencias afectan o pueden afectar a otras materias y, por lo que a nuestro estudio interesa, a la ordenación del litoral[259]. Un ejemplo típico es la planificación hidrológica.

El Estado y las Comunidades Autónomas tienen competencias sobre planificación hidrológica. Para delimitar las competencias de estos entes, la legislación de aguas ha utilizado el concepto de demarcación hidrográfica[260]. De

---

[257] Vid. artículos 27 apartados 12 y 14 del Estatuto de Autonomía de Galicia; 10.1.12º del Estatuto de Autonomía de Asturias; 24.11 del Estatuto de Autonomía de Cantabria; 10.11 del Estatuto de Autonomía del País Vasco; 117 del Estatuto de Autonomía de Cataluña; 49.1.16º del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana; 10.1 apartados 7º y 8º del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia; 50.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía; 30.8º y 71.2º del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares; y 152 del Estatuto de Autonomía de Canarias. Sobre la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas puede verse EMBID IRUJO, A. (2006): "Aspectos territoriales del derecho al agua: el caso de la reforma del estatuto de la Comunidad Valenciana", EMBID IRUJO, A. (Coord.), *El derecho al agua*, Aranzadi, Pamplona, pp. 185-220, EMBID IRUJO, A. (2008): "Agua y territorio. Nuevas reflexiones jurídicas", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núms. 71-72, pp. 15-66 y EMBID IRUJO, A. (2009): "Agua y territorio. Nuevas reflexiones jurídicas", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 11, pp. 23-69.

[258] Vid. artículos 117 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, 50.2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía y 152.2 del Estatuto de Autonomía de Canarias.

[259] El TC ha señalado que *"los recursos hídricos no sólo son un bien respecto del que es preciso establecer el régimen jurídico de dominio, gestión y aprovechamiento en sentido estricto, sino que constituyen además el soporte físico de una pluralidad de actividades, públicas o privadas, en relación con las cuales la Constitución y los Estatutos de Autonomía atribuyen competencias tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas: Concesiones administrativas, protección del medio ambiente, vertidos industriales o contaminantes, ordenación del territorio, obras públicas, régimen energético, pesca fluvial, entre otros"* (STC 227/1988, de 29 de noviembre (FJ 13º).

[260] Según el artículo 16 bis. 1 del TRLA *"se entiende por demarcación hidrográfica la zona terrestre y marina compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas de transición, subterráneas y costeras asociadas a dichas cuencas"*.

Con la Ley de Aguas de 1985 se utilizó el concepto de cuenca hidrográfica como criterio de delimitación territorial y, a pesar de las críticas, el TC confirmó su constitucionalidad (vid. STC 227/1988, de 29 de noviembre (FJ 15º). En todo caso, según ha señalado el TC en la sentencia anteriormente citada, *"aun cuando el criterio del territorio por el que discurren las aguas es esencial dentro del sistema distribución de competencias que rige en esta materia, no es, sin embargo, el único aplicable al caso"* (FJ 18º). Es el caso de las Islas Baleares y Canarias por cuanto su geografía hace imposible que existan demarcaciones hidrográficas intercomunitarias. En la primera Comunidad Autónoma, se ha asumido como competencia autonómica el régimen de aguas y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos; las aguas minerales y termales y la ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos (artículo 30.8 y 71.2 del Estatuto de Autonomía). Por su parte, Canarias se atribuye la competencia para la regulación, planificación y gestión del agua, en todas sus manifestaciones, de los usos y de los aprovechamientos

esta forma, corresponde al Estado la elaboración y aprobación de los planes de cuenca que se refieran a una demarcación hidrográfica que afecte a más de una Comunidad Autónoma, mientras que si nos encontramos ante una demarcación hidrográfica intracomunitaria las Comunidades Autónomas serán competentes para elaborar los planes de cuenca, pero será el Estado quien deba aprobar los mismos ex artículo 40 del TRLA[261].

El ejercicio de esta competencia, tal y como lo ha reconocido el TC, afecta a la ordenación del territorio y, por ende, a la ordenación del litoral[262]. Sin embargo, esta relación presenta mayores problemas cuando se trata de demarcaciones hidrográficas extracomunitarias -ya que intervienen dos Administraciones distintas- que cuando estamos ante demarcaciones hidrográficas intracomunitarias.

En todo caso, es evidente que la ordenación del litoral deberá tener en cuenta la planificación hidrológica y que ésta no podrá elaborarse sin atender a la planificación del litoral. Esta relación entre ambas competencias ha sido examinada por el TC al enjuiciar la Ley de Aguas de 1985. De esta forma, el Tribunal señala que "*si hubiera de admitirse que cada Administración puede realizar las actividades de su competencia en régimen de estricta separación, la planificación hidrológica se haría imposible*" y continúa diciendo que "*en materia de política hidráulica se acentúa la necesidad de una específica coordinación entre las diferentes Administraciones interesadas*" (STC 227/1989, de 29 de noviembre (FJ 20º d).

De esta forma, el Alto Tribunal ha insistido "*en la necesidad de cooperación y coordinación entre las distintas planificaciones que afectan al territorio y a la ordenación*

---

hidráulicos, régimen de protección, así como de las obras hidráulicas que no estén calificadas de interés general, la organización de la administración hidráulica, incluida la participación de los usuarios y la potestad de policía del dominio público hidráulico (artículo 152 del Estatuto de Autonomía de Canarias). Asimismo, en el mismo precepto estatutario, la Comunidad Autónoma asume competencias para participar en la planificación y programación de las obras públicas hidráulicas de interés general de titularidad estatal y, en su caso, la ejecución, explotación y gestión de aquellas que se establezcan en el correspondiente convenio de colaboración.
Parte de la doctrina también ha recalcado la incidencia de la planificación hidrológica sobre la ordenación del territorio. Vid. SÁNCHEZ MORÓN, M. (1990): "Planificación hidrológica…", *op.cit.*, p. 91.

[261] Algunas leyes de aguas autonómicas han señalado que corresponde a las Comunidades Autónomas la planificación de las demarcaciones hidrográficas intracomunitarias. Vid. artículos 4.1 de la Ley 9/2010, de 4 de noviembre, de aguas de Galicia, 22.1 de la Ley 1/2006, de 23 de junio, de Aguas del País Vasco, 4.a) y 18 del Decreto Legislativo 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña, y 20 de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía.

[262] El TC ha señalado que es verdad que la planificación hidrológica del Estado puede concurrir o coincidir con el ejercicio de competencias autonómicas pero también es cierto que "*que la ordenación del territorio, los planes de conservación de suelos o las obras de infraestructura que competen a las Comunidades Autónomas o a otras Administraciones públicas pueden tener una incidencia más o menos directa sobre la protección y el aprovechamiento de los recursos hidráulicos, que corresponde planificar y administrar al Estado en las cuencas hidrográficas que no sean intracomunitarias*" (STC 227/1988, de 29 de noviembre (FJ 20ºe).

de los recursos hidráulicos" (FJ 20º e). Así, entiende que el Estado ostenta una función de coordinación en la medida en que resulten afectados los objetivos de la planificación económica.

Sin embargo, debemos señalar -como ha precisado el TC- que *"ni la competencia en materia de coordinación ni la competencia sobre las bases de la planificación autorizan al Estado para atraer hacia su órbita de actividad cualquier competencia de las Comunidades Autónomas por el mero hecho de que su ejercicio pueda incidir en el desarrollo de las competencias estatales sobre determinadas materias"*. Precisamente por ello, el TC entiende que los planes hidrológicos de cuenca que corresponde elaborar a la Administración del Estado o a organismos de ella dependientes cumplen una función de coordinación con las diferentes planificaciones que les afecten, pero esta coordinación *"ha de realizarse primordialmente a través del procedimiento de elaboración de aquéllos"*[263]. A ello nos referiremos en el capítulo 5.

5.4. La competencia de las Comunidades Autónomas sobre el turismo

Las Comunidades Autónomas han asumido con carácter exclusivo la competencia en materia de turismo. Como consecuencia de ello, han llevado a cabo, entre otras funciones, una planificación de los recursos turísticos que afecta -o puede afectar- a la ordenación del litoral por cuanto se proyecta sobre el mismo espacio, esto es, sobre el litoral.

En el capítulo cinco nos referiremos a la incidencia de la normativa de planificación de los recursos turísticos en la ordenación del litoral, sin embargo, en este momento conviene detenernos en la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de turismo.

El punto de partida en relación a la competencia sobre turismo lo encontramos en el artículo 148.1. 18º de la CE, que reserva a las Comunidades Autónomas la posibilidad de asumir competencias en materia de *"promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial"*. Por su parte, el artículo 149 no contiene ninguna atribución expresa sobre el turismo para el Estado, aunque ello no obsta a que, en virtud de distintos títulos competenciales propios, pueda el Estado incidir sobre el turismo[264]. En este sentido es cierto, tal y como afirma SANZ DOMÍNGUEZ, que nos encontramos ante una concurrencia imperfecta de títulos competenciales, en la que las Comunidades Autónomas ostentan la posición nuclear, mientras que el Estado interviene a través de diversas competencias tangenciales[265]. Ahora bien, se trata de una competencia exclusiva

[263] STC 227/1989, de 29 de noviembre (FJ 20º e).

[264] Como pueden ser el medio ambiente o las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

[265] SANZ DOMÍNGUEZ, C. (2008): "Competencias sobre turismo (comentario al artículo 71)", MUÑOZ MACHADO, S. y REBOLLO PUIG, M. (Dir.), *Comentarios al Estatuto de Andalucía*, Thomsom-Civitas, Navarra, p. 691. En todo caso, la intervención del Estado no supone una

de las Comunidades Autónomas. Son los entes autonómicos los que tienen asignado la competencia sobre "*promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial*", mientras que no existe atribución constitucional expresa para el Estado en esta materia.

Partiendo de esta premisa, todos los Estatutos de Autonomía recogen el turismo como competencia exclusiva[266]. Este tipo de competencia implica que les corresponde a las Comunidades Autónomas la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva íntegramente, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Estado en la Constitución.

En cuanto al contenido de la competencia, debemos señalar que todas las Comunidades Autónomas han identificado un contenido similar, sin embargo, los Estatutos de Autonomía de Cataluña, Andalucía y Canarias lo han concretado en su articulado. Tomando como base estos Estatutos, corresponde a las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva de turismo, que incluye, en todo caso: a) la ordenación y la planificación del sector turístico; b) la regulación y la clasificación de las empresas y establecimientos turísticos y la gestión de la red de establecimientos turísticos de titularidad autonómica; c) la promoción interna y externa del turismo; d) la regulación de los derechos y deberes específicos de los usuarios y prestadores de servicios turísticos; e) la enseñanza y formación turística[267].

Sin embargo, la exclusividad de las Comunidades Autónomas en las materias enunciadas no significa que el Estado quede desprovisto de cualquier actuación sobre el turismo. Así, y a pesar de lo preceptuado en los Estatutos de Autonomía, el TC se ha pronunciado en varias ocasiones para delimitar las competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de turismo.

En primer lugar, el Alto Tribunal ha afirmado que el hecho de que el turismo haya sido asumido como competencia exclusiva por las Comunidades Autónomas no supone una barrera infranqueable a toda intervención estatal. De esta forma ha precisado que, entre los títulos competenciales que justifican la

injerencia en la actuación propia de los entes territoriales, sino tan sólo la expresión del carácter interdisciplinar de la materia. En el mismo sentido, CORCHERO PÉREZ, M. (2008): *Derecho del turismo. Conceptos fundamentales*, Iustel, Madrid, pp. 235-236; SALGADO CASTRO, A. (1996): "La distribución de competencias en materia de turismo", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 9, p. 320, y RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (2008): "Sobre la distribución de competencias en materia de turismo", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 32, p. 385.

[266] Vid. artículos 27.21 del Estatuto de Autonomía de Galicia; 10.1.22º del Estatuto de Autonomía para Asturias; 24.20 del Estatuto de Autonomía para Cantabria; 10. 36 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco; 171 del Estatuto de Autonomía de Cataluña; 49.1.12º del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana; 10.1.16º del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia; 71 del Estatuto de Autonomía para Andalucía; 30.11 del Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares; y, 129 del Estatuto de Autonomía de Canarias.

[267] Vid. artículos 171, 71 y 129 de los Estatutos de Autonomía de Cataluña, Andalucía y Canarias, respectivamente.

intervención estatal en materia de turismo, se encuentran el comercio exterior (artículo 149.1. 10º de la CE) o las facultades estatales de dirección general de la economía (artículo 149.1. 13º de la CE)[268].

En segundo lugar, ha señalado que es frecuente la concurrencia del turismo con otros títulos competenciales, por ello el TC está obligado a una tarea de ponderación difícilmente conceptualizable y, por fuerza casuística, sin que ello lleve a una interpretación expansiva de los distintos títulos competenciales[269].

Para explicar la intervención del Estado en una materia de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas como es el turismo, debemos tener en cuenta, también, los Reales Decretos de traspaso a las Comunidades Autónomas de las funciones y servicios que correspondían al Estado en materia de turismo.

Siguiendo a SALGADO CASTRO, podemos decir que todos los Reales Decretos tienen una estructura general común con tres grandes grupos de contenidos: el primero hace referencia a los servicios que asumen de forma exclusiva las Comunidades Autónomas; el segundo, que alude a las funciones reservadas al Estado; y el tercero que expone distintos campos de cooperación entre ambos entes públicos[270].

Por lo que se refiere al primer grupo de contenido, los Reales Decretos de transferencia relacionan las funciones y servicios que desarrollan las Comunidades Autónomas. Así, sintetizan las materias que se transfieren a los entes autonómicos en tres clases: planificación y ordenación de la actividad e industria turística; ejecución de la legislación del Estado en materia de agencias de viajes cuando su ámbito de actuación no exceda del territorio de la Comunidad Autónoma; y regulación y fomento de las profesiones turísticas. Estos tres aspectos, entre otros, se encuentran incluidos explícitamente, como parte de la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, en los distintos Estatutos de Autonomía.

Por otro lado, en relación a las funciones reservadas al Estado en los Reales Decretos de Transferencia se encuentran las relaciones internacionales[271]; la coordinación de la ordenación general de la actividad turística; legislación en materia de agencias de viaje que operen fuera del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma; la promoción y comercialización del turismo en el extranjero y las normas y directrices a las que habrán de sujetarse las Comunidades Autónomas cuando lleven a cabo actividades de promoción

[268] SSTC 125/1984, de 20 de diciembre (FJ 1º) y 75/1989, de 24 de abril (FFJJ 1º y 3º).
[269] STC 125/1984, de 20 de diciembre (FJ 1º).
[270] SALGADO CASTRO, A. (1996): "La distribución de competencias en materia de turismo", *op. cit.,* pp. 330-332.
[271] Aunque se establece un deber de información a las Comunidades Autónomas en el caso de celebración de convenios internacionales concernientes al turismo.

turística en el exterior; la complejidad y tecnificación progresiva de la promoción del turismo; y las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos profesionales de turismo.

El tercer grupo de materias contempladas en los Reales Decretos de traspasos, a los que hace mención SALGADO CASTRO, es el relativo a las zonas comunes en que es necesaria, *"ya no una simple colaboración, sino la intervención estatal y la autonómica"*. En este grupo entrarían materias como: subvenciones y crédito turístico, información turística, recopilación de datos estadísticos y, por último, paradores y albergues colaboradores de la red de establecimientos turísticos del Estado.

De todo lo expuesto, lo que resulta claro es que el turismo es una competencia de gran amplitud que incluye distintos tipos de *"submaterias"*. De todas ellas debemos destacar para nuestro estudio la ordenación y la planificación del sector turístico, por cuanto plantea o puede plantear interferencias con la ordenación del litoral.

5.5. La repercusión de las infraestructuras en la ordenación del litoral

El Estado y las Comunidades Autónomas ostentan una serie de competencias en materia de obras públicas e infraestructuras que puede afectar a la ordenación del espacio litoral.

Por un lado, la CE establece que es competencia del Estado los *"puertos de interés general"* (artículo 149.1.20º), los *"ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónomas"* (artículo 149.1.21º) y las "*obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma"*(artículo 149.1.24º). Por su parte, las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en materia de obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio (artículo 148.1.4º) y de puertos de refugio, puertos deportivos y, en general, de los que no desarrollen actividades comerciales (artículo 148.1.6º) [272].

[272] Los artículos 148 y 149 de la CE establecen un reparto competencial en esta materia basado en los criterios de "*interés general*" y de "*territorialidad*". Ambos criterios resultan inseparables, como afirman QUINTANA LÓPEZ, T. y CASARES MARCOS, A. (2014): "Distribución de competencias en materia de transporte terrestre entre Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales", MENÉNDEZ GARCÍA, P. (Dir.), *Régimen jurídico del transporte terrestre: carreteras y ferrocarril,* Tomo I, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, p. 504, de forma que se entrecruzan para dar lugar a un sistema único en el que no caben interpretaciones absolutas de ninguno de los dos. Sobre los criterios definidores del interés general en la legislación estatal de infraestructuras puede verse ZAMBONINO PULITO, M. (2009): "La necesidad de profundizar en los mecanismos de coordinación para el ejercicio de las competencias compartidas por razón de la materia: el caso de las infraestructuras de transporte", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 35, pp. 237-239.
Aun así, se ha criticado por parte de la doctrina esta técnica de distribución de competencias respecto de concretas infraestructuras de transporte que se integran en redes que deben reputarse interrumpidas. En estos casos, el criterio de territorialidad jugaría un papel delimitador de las competencias de las Comunidades Autónomas impidiendo que éstas asumieran cualquier

De esta forma, todos los Estatutos de Autonomía han asumido como competencia exclusiva las infraestructuras de transporte y las obras públicas que no tengan la calificación de interés general, los ferrocarriles y transportes que transcurran por su territorio, así como los puertos no calificados de interés general por el Estado[273]. Sin embargo, los artículos 140 del Estatuto catalán, y 161 y 162 del Estatuto canario han concretado las funciones que comprende la competencia sobre infraestructuras del transporte. Así, podemos identificar a la luz de los citados artículos las siguientes competencias.

En materia de carreteras y ferrocarriles, corresponde a las Comunidades Autónomas de Cataluña y Canarias, la ordenación, planificación, gestión integrada, establecimiento del régimen jurídico y financiero de todos los elementos de las redes viarias y ferroviarias y su conectividad con otros modos de transporte. Asimismo, los citados Estatutos les reconocen la competencia para participar en la planificación y gestión de las infraestructuras de titularidad estatal situadas en su territorio, de acuerdo con lo previsto en la normativa estatal.

Por otro lado, en materia de puertos, las Comunidades Autónomas ostentan la competencia exclusiva sobre puertos que no tengan la calificación legal de interés general. Esta competencia incluye en todo caso: a) el régimen jurídico, la planificación y la gestión de todos los puertos, instalaciones portuarias, instalaciones marítimas menores, estaciones terminales de carga en recintos portuarios; b) la gestión del dominio público necesario para prestar el servicio, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones dentro de los recintos portuarios; c) el régimen económico de los servicios portuarios; y d) la delimitación de la zona de servicios de los puertos, y la determinación de los usos, equipamientos y actividades complementarias dentro del recinto del puerto, respetando las facultades del titular del dominio público.

El ejercicio de las anteriores competencias exclusivas no significa que el Estado quede desprovisto de cualquier actuación sobre estas materias. Así, debemos recordar que, tal y como ha afirmado el TC, la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que

---

función sobre obras públicas que, aunque ocupen su territorio, afectan a otras Comunidades Autónomas. En este sentido MUÑOZ MACHADO, S. (2007): *Derecho Público de las Comunidades Autónomas, op. cit.*, p. 741, ha calificado el criterio de deslinde territorial de complicado y *"apurando las calificaciones, también un poco absurdo desde la perspectiva de la correcta administración de los servicios"*.

[273] Vid. artículos 27 del Estatuto de Autonomía de Galicia, 10 del Estatuto de Autonomía de Asturias, 24 del Estatuto de Autonomía de Cantabria, 10 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, 49.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, 10 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, 64 del Estatuto de Autonomía de Andalucía y 30 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares.

se ejerzan otras competencias en ese espacio[274]. Esa concurrencia es posible cuando, recayendo sobre el mismo espacio físico, las competencias concurrentes tienen distinto objeto jurídico. Así, en el caso que nos ocupa es posible que concurran la competencia del Estado sobre las obras de interés general y la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio y del litoral.

Sobre esta problemática se ha pronunciado el TC en diversas ocasiones para señalar que la exclusividad competencial no autoriza a desconocer la que, con el mismo carácter, viene reservada al Estado por virtud del artículo 149.1 de la CE[275]. Procede, pues, afirmar que las competencias autonómicas han de coexistir con aquéllas que el Estado ostenta en virtud del citado artículo, cuyo ejercicio puede condicionar, las competencias de las Comunidades Autónomas.

Esta posibilidad de concurrencia de títulos competenciales sobre el mismo espacio obliga a buscar fórmulas que, en cada caso, permitan su concreta articulación. En este sentido debemos adelantar que la legislación dictada en materia de infraestructuras ha previsto técnicas que facilitan la integración de las competencias de obras públicas y de ordenación del territorio y del litoral. A ellas nos referiremos en el capítulo 5, sin embargo, conviene en este punto hacer unas aclaraciones sobre la relación entre las competencias de obras públicas y la ordenación del territorio y del litoral.

En primer lugar, debe tener en cuenta que, como ha afirmado el TC, la competencia sobre ordenación del territorio tiene, precisamente, la finalidad de que su titular pueda formular una política global para su territorio, con la que se trata de coordinar las actuaciones públicas y privadas que inciden en el mismo y que, por ello, no pueden ser obviadas por las distintas Administraciones, incluida la estatal[276].

Por otro lado, las competencias sectoriales de las que es titular el Estado -entre las que se encuentran las infraestructuras de interés general-, si bien no persiguen de forma directa la ordenación del territorio, sí implican una disposición sobre determinadas porciones del mismo que viene a condicionar la capacidad de decisión de las Comunidades Autónomas.

Así, y al objeto de integrar ambas competencias, se debe acudir, como ha señalado el TC en numerosas ocasiones, en primer lugar, a fórmulas de cooperación[277]. En el caso de que estos cauces resultes insuficientes, el Tribunal ha señalado que "*la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente*"

---

[274] SSTC 113/1983, de 6 de diciembre (FJ 1º), 77/1984, de 3 de julio (FJ 2º), 5/1998, de 12 de enero (FJ 3º), y 110/1998, de 21 de mayo (FJ 2º), entre otras.
[275] En este sentido pueden verse las SSTC 56/1986, de 13 de mayo (FJ 3º), 40/1998, de 19 de febrero (FJ 29º), 61/1997, de 20 de marzo (FJ 5º), y 151/2003, de 17 de julio (FJ 4º).
[276] STC 40/1998, de 19 de febrero (FJ 30º).
[277] Vid. STC 77/1984, de 11 de junio (FJ 3º).

(STC 77/1984, de 11 de junio (FJ 3º) y que "*el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma*" (STC 56/1986, de 13 de mayo (FJ 3º).

En este sentido, en la STC 149/1991, de 4 de julio, se señala que la atribución a las Comunidades Autónomas de la función ordenadora del territorio "*no puede entenderse en términos tan absolutos que elimine o destruya las competencias que la propia Constitución reserva al Estado, aunque el uso que éste haga de ellas condicione necesariamente la ordenación el territorio*", siendo legítimo tal condicionamiento cuando "*el ejercicio de esas otras competencias se mantenga dentro de sus límites propios, sin utilizarlas para proceder, bajo su cobertura, a la ordenación del territorio en el que han de ejercerse. Habrá que atender, por tanto, en cada caso a cuál sea la competencia ejercida por el Estado, y sobre qué parte del territorio de la Comunidad Autónoma opera, para resolver sobre la legitimidad o ilegitimidad de los preceptos impugnados*" (FJ 1º B).

Asimismo, debe tenerse en cuenta que, cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva, lo hace porque bajo la misma subyace un interés general, interés que debe prevalecer sobre los intereses que puedan tener otras entidades territoriales afectadas, aunque, evidentemente, esto sólo será así cuando la competencia se ejerza de manera legítima: es decir, como dice el TC "*cuando la concreta medida que se adopte encaje, efectivamente, en el correspondiente título competencial, cuando se haya acudido previamente a cauces cooperativos para escuchar a las entidades afectadas, cuando la competencia autonómica no se limite más de lo necesario, etc*" (STC 40/1998, de 19 de febrero (FJ 30º).

Concretamente en relación a la competencia estatal sobre puertos de interés general y la competencia autonómica sobre ordenación del territorio y del urbanismo se ha pronunciado el TC para señalar que la existencia de un puerto estatal implica, necesariamente, una modulación del ejercicio de las competencias autonómicas y municipales sobre la ordenación del territorio y urbanismo, y que no puede quedar al arbitrio de los entes con competencia sobre dichas materias la decisión sobre la concreta ubicación del puerto, su tamaño, los usos de los distintos espacios, etc. Al mismo tiempo, ha señalado que la existencia de un puerto estatal no supone la desaparición de cualesquiera otras competencias sobre su espacio físico, ya que mientras que "*la competencia exclusiva del Estado sobre puertos de interés general tiene por objeto la propia realidad del puerto y la actividad relativa al mismo, pero no cualquier tipo de actividad que afecte al espacio físico que abarca un puerto..., la competencia de ordenación del territorio y urbanismo... tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial*"[278].

[278] SSTC 77/1984 (FJ 2º) y 40/1998, de 19 de febrero (FJ 30º).

5.6. La incidencia del sector pesquero en la ordenación del litoral

En el espacio litoral tienen cabida otras competencias autonómicas como son el caso de la pesca marítima, el marisqueo y la acuicultura. En estos casos, las fricciones entre estas competencias y la ordenación del territorio y del litoral es inexistente, sin embargo, conviene aclarar la distribución de competencias en esta materia puesto que en el capítulo cinco se analizarán las relaciones entre el sector pesquero y la ordenación del litoral.

La CE en su artículo 148.1.11º permite que las Comunidades Autónomas puedan asumir competencia en materia de pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura. Asimismo, el artículo 149.1.19º al atribuir al Estado la competencia sobre pesca marítima, señala que esta competencia se llevará a cabo "*sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas*". Atendiendo a este marco constitucional las Comunidades Autónomas han asumido competencias sobre la pesca en aguas interiores, marisqueo, acuicultura, pesca fluvial y planificación del sector pesquero, sin embargo, no todas ellas tienen la misma condición. Así, y mientras la "*pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura*" ostenta carácter exclusivo[279], la "*planificación del sector pesquero*" tiene la condición de compartida[280].

La distribución así operada permite deducir que son dos los criterios utilizados para el reparto de competencias: el de la actividad y el del ámbito espacial de aplicación. El primero de ellos reclama el análisis de la actividad en cuestión sobre la que se interviene, de manera que la acuicultura y el marisqueo son de competencia exclusiva autonómica. Respecto a la actividad pesquera habrá que atender al ámbito geográfico de aplicación, pues se limita la competencia autonómica al desarrollo de la misma dentro de las aguas interiores, manteniéndose en manos estatales el ejercicio de la competencia en el mar territorial.

Debemos advertir, respecto al régimen competencial en la pesca, la necesidad de diferenciar entre dos conceptos competenciales: el de pesca marítima y el de ordenación del sector pesquero. En relación con el primero, la competencia de la Comunidad Autónoma es exclusiva *stricto sensu*, mientras que

[279] Vid. artículos 27.15 del Estatuto de Autonomía de Galicia, 10.13 del Estatuto de Autonomía de Asturias, 24.12 del Estatuto de Autonomía de Cantabria, 10.10 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, 119 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, 49.1.17º del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, 10.1.9 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, 48 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, 30.22 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares y 131 del Estatuto de Autonomía de Canarias.

[280] Vid. artículos 28.5 del Estatuto de Autonomía de Galicia, 11.7 del Estatuto de Autonomía de Asturias, 25.10 del Estatuto de Autonomía de Cantabria, 11.1.c) del Estatuto de Autonomía del País Vasco, 119.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, 50.7 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, 11.6 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, 48.4 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, 31.8 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares y 131.6 del Estatuto de Autonomía de Canarias.

la extensión de la competencia autonómica sobre ordenación del sector pesquero se encuentra condicionada por la legislación básica que haya dictado el Estado. El TC ha aclarado la diferencia entre ambos conceptos competenciales. En esencia ha declarado que *"por pesca marítima hay que entender la regulación de la actividad extractiva y, como presupuesto de ella, el régimen de protección, conservación y mejora de los recursos pesqueros"*[281]. En cambio, la ordenación del sector pesquero no puede entenderse como la ordenación normativa o el régimen jurídico de la actividad pesquera en su conjunto, pues en tal caso dicho concepto englobaría el de "*pesca marítima*" entendida como actividad extractiva de recursos que se realiza en el mar. En contraposición, dicha ordenación supone la asunción por las Comunidades Autónomas de competencias de la organización de ese sector productivo, "*lo que equivale a decir, sobre la determinación de quienes pueden ejercer la actividad pesquera, ya sea la directamente extractiva o alguna otra relacionada con ella, las condiciones que deben reunir tales sujetos integrantes del sector y su forma de organización. Por consiguiente, se enmarcan en el título competencial relativo al sector pesquero, competencias tales como las referidas a las condiciones profesionales de los pescadores y otros sujetos relacionados con el sector, construcción de buques, registros oficiales, cofradías de pescadores, lonjas de contratación y otras similares, sin que esta enumeración sea exhaustiva"*[282].

IV. EL PAPEL DE LOS MUNICIPIOS EN LA GESTIÓN DEL ESPACIO LITORAL

Los municipios también ostentan competencias sobre el espacio litoral. A ellas nos referiremos en las páginas siguientes para, posteriormente, analizar las técnicas existentes en la normativa sectorial para controlar la actuación de los entes municipales en estos espacios.

1. Las competencias de los municipios en el litoral

El reconocimiento de competencias municipales sobre el litoral no ha sido un tema exento de debate. En primer lugar, y en lo que se refiere a la zona terrestre, se ha pasado por distintas etapas hasta que se ha admitido que el municipio ejerce sus competencias dentro de su territorio y dentro del mismo se incluye el demanio marítimo terrestre[283]. De esta forma, se supera la vieja

[281] STC 147/1998, de 2 de julio (FJ 7º), con cita de las SSTC 147/1991, de 4 de julio, 44/1992, de 2 de abril, 57/1992, de 9 de abril, 68/1992, de 30 de abril, 149/1992, de 19 de octubre, y 148/1996, de 25 de septiembre.

[282] Por todas STC 56/1989, de 16 de marzo (FJ 5º).

[283] PÉREZ MORENO, A. (1990): "La Ley de Costas...", *op. cit.,* pp. 19-21, señala la existencia de tres etapas en el proceso de reconocimiento de competencias sobre el espacio litoral terrestre. La primera se simplifica diciendo que se niega cualquier tipo de competencia de los municipios en la zona marítimo-terrestre y en los puertos. Con los dictámenes del Consejo de Estado de 10 de mayo de 1952 y 14 de febrero de 1957, se inicia una segunda fase en la que, una vez distinguidos

tradición de que las playas y la zona marítimo-terrestre no formaban parte del término municipal, por lo que el municipio no podía ejercer competencias propias, sino tan solo las que el Estado le delegase[284].

Por otro lado, el ejercicio de competencias municipales sobre la zona marítima no ha sido reconocida expresamente ni por la legislación ni por la jurisprudencia. En este sentido, la LBRL al identificar el territorio sobre el que los ayuntamientos van a ejercer competencias no se refiere en ningún momento a las áreas marítimas. Además, en el listado de competencias del artículo 25 de la citada ley no se identifica ninguna competencia municipal que se realice ni en aguas interiores ni sobre el mar territorial, a diferencia de los Estatutos de Autonomía, como vimos al analizar la incidencia del criterio territorial en la asunción de competencias. En esta línea, el TS ha negado que el mar territorial y las aguas interiores formen parte del término municipal, en contraposición a la inclusión de la zona marítimo-terrestre. Precisamente por ello, las obras que allí se realicen no necesitan licencia municipal por estar fuera del término municipal. De esta forma, el TS ha afirmado que "*para intervenir mediante licencia los actos constructivos sobre el suelo y el uso del mismo es razonable exigir que exista suelo o espacio terrestre, concepto inaplicable al fondo submarino*"[285].

De todas formas, debemos decir que, independientemente de que el área marítima del litoral forme parte o no del término municipal, la zona terrestre sí que se integra dentro del territorio de los entes locales. Sobre estas áreas el municipio ejercerá todo tipo de competencias que afecten directamente a su círculo de intereses como dispone el artículo 2.1 de la LBRL. Y, precisamente porque los municipios deben intervenir en cuantos asuntos afecten a sus intereses y, como señala la exposición de motivos de la misma ley, son raras las materias en las que no existe interés local en juego, el papel de los ayuntamientos en la zona terrestre del litoral queda más que justificado.

---

el concepto de propiedad y jurisdicción respecto a la naturaleza del dominio, se entiende que "*el municipio tiene competencia concurrente en la ZMT, y por ser ésta un soporte físico de competencias concurrentes diversas, no se excluyen unas a las otras, sino que hay que armonizar las en el conjunto de esa plataforma territorial donde todas inciden*". En la tercera etapa, para PÉREZ MORENO, se produce la afirmación plena de la competencia municipal sobre la zona marítimo-terrestre, las playas y los puertos.

[284] Esta posición se fundamentaba en tres ideas defendidas por el TC: "*todo el territorio nacional se divide en términos municipales de forma que no pueden quedar espacios territoriales excluidos de ellos*"; "*no existe división entre términos municipales y terrenos de dominio público*"; y "*la zona marítimo terrestre se encuentra dentro de la esfera de atribuciones de los ayuntamientos*" (STC 77/1984, de 3 de julio (F 3º). GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, E. (1997): "El régimen jurídico de las costas españolas...", *op.cit.*, p. 108, no cree, sin embargo, que todo el territorio nacional se divide en términos municipales, por cuanto como señala "*el «territorio nacional» es un concepto más amplio que el de «territorio terrestre», pues, por ejemplo, tanto el mar territorial como las denominadas aguas interiores forman parte del territorio nacional y, sin embargo, no constituyen parte del territorio de los municipios costeros*".

[285] STS de 20 de septiembre de 1984 (RJ 1984\5582).

Admitida la intervención de los municipios sobre el área terrestre del litoral queda identificar las competencias que estos entes ejercen en estos espacios. En este sentido, la LBRL ha establecido, en su artículo 25, un listado de materias que el municipio asume como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas. Así, pueden identificarse como competencias propias de los municipios materias como el urbanismo, el medio ambiente urbano o la infraestructura viaria, entre otras. Sin embargo, las materias relacionadas en este artículo necesitan ser concretadas por el legislador sectorial por cuanto se advierte en el precepto que "*las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo se determinarán por Ley*"[286].

Corresponde, entonces, al legislador concretar las competencias municipales. No obstante, debe hacerlo siempre respetando la autonomía local reconocida constitucionalmente en el artículo 137 de la CE. La autonomía local se configura como una garantía con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, como ha señalado el TC "*en el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias, para lo que deben estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible*"[287]. Así, refiriéndose a los municipios, el Alto Tribunal ha indicado que las leyes sectoriales "*deben ponderar los intereses locales y supralocales involucrados, asegurando 'que los municipios tengan competencias propias en ámbitos de interés exclusiva o prevalentemente municipal' y, en general, una capacidad de intervención en los asuntos que les afectan tanto más relevante y decisiva cuanto mayor sea el saldo favorable a los intereses municipales*"[288].

En este contexto han sido las diversas leyes sectoriales las que han precisado las competencias que les corresponden a los municipios. En el caso de las zonas costeras, el artículo 115 de la LC ha concretado las competencias de los municipios[289]. Este precepto, tras precisar que las competencias municipales se

---

[286] CASADO CASADO, L. (2015): "Las competencias ambientales de las entidades locales: luces y sombras tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 32, p. 234, sostiene que "*las materias enumeradas en el artículo 25 no son en sí mismas un título competencial, sino un mandato dirigido al legislador, estatal y autonómico, para que determine, en este marco declarado de interés local, las competencias en que efectivamente se concretará*".

[287] Vid. SSTC 32/1981, de 28 de julio (FJ 4º) y 40/1998, de 19 de febrero (FJ 39º).

[288] SSTC 441/2016, de 3 de marzo (FFJJ 9º y 11º b), 107/2017, de 21 de septiembre (FJ 3º c), y 82/2020, de 15 de julio (FJ 6º) entre otras.

[289] Este precepto ha sido objeto de crítica por parte de la doctrina al entender que se ha dado un papel secundario a los municipios, consignándoles a un segundo escalón competencial respecto a las otras dos Administraciones. Así, BELADÍEZ ROJO, M. (1991): "Problemas competenciales sobre la zona marítimo terrestre y las playas", *op.cit.*, p. 3704, afirma que "*la nueva Ley de Costas hubiera debido sacar a los municipios de una posición secundaria para situarlos en una más activa que permita una mejor protección del dominio público*". De forma similar opina RODRÍGUEZ BEAS, M.

desarrollarán en los términos previstos por la legislación de las Comunidades Autónomas, enumera una serie de competencias. Éstas son las siguientes:

a) Informar los deslindes del dominio público marítimo-terrestre.

b) Informar las solicitudes de reservas, adscripciones, autorizaciones y concesiones para la ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre.

c) Explotar, en su caso, los servicios de temporada que puedan establecerse en las playas por cualquiera de las formas de gestión directa o indirecta previstas en la legislación de Régimen Local[290].

d) Mantener las playas y lugares públicos de baño en las debidas condiciones de limpieza, higiene y salubridad, así como vigilar la observancia de las normas e instrucciones dictadas por la Administración del Estado sobre salvamento y seguridad de las vidas humanas[291].

Estas competencias no son las únicas que la LC reserva al municipio, sino que se encuentran a lo largo del articulado de la Ley otra serie de facultades municipales. El caso más llamativo es el de los informes preceptivos que debe elaborar el ayuntamiento en distintos momentos como: para proceder a la

(2016): "El régimen jurídico de las costas. Especial referencia a la reforma de la Ley de Costas a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional más reciente", *Revista catalana de Dret Ambiental*, Vol. VII, núm. 1, p. 13, entendiendo que, con la aprobación de la LPUSL, se ha perdido la oportunidad de situar al municipio en el centro de la gestión, como sucede en otros países de nuestro entorno. En el mismo sentido, CALERO RODRÍGUEZ, J. R. (1995): *Régimen jurídico de las costas españolas*, *op.cit.*, p. 128 señala que *"el legislador del Estado podría haber aprovechado la ocasión para otorgar competencias a los municipios en las costas, en una materia que afecta de modo importante a los intereses municipales"*.

[290] Los ayuntamientos no ostentan propiamente una competencia para explotar, sino un derecho preferente a obtener una autorización estatal cuyo objeto sea la explotación de servicios de temporada en las playas que sólo requieran instalaciones desmontables. Para obtenerla deberán presentar la correspondiente solicitud al Servicio Periférico de Costas del Ministerio competente – en el caso de Cataluña y Andalucía los órganos encargados tramitar y resolver el procedimiento de otorgamiento de autorizaciones serán las propias Comunidades Autónomas- acompañada de la propuesta de delimitación de zonas a ocupar por aquéllos, de los planos de las instalaciones y servicios cuya definición así lo requiera y del estudio económico-financiero. Otorgada la autorización por el órgano competente, los Ayuntamientos, previo abono del canon de ocupación correspondiente, podrán proceder a su explotación, por sí o por terceros. Sobre el régimen de explotación de los ayuntamientos vid. ÁVILA RODRÍGUEZ, C.Mª (2016): "Régimen jurídico y explotación de las playas", NÚÑEZ LOZANO, M.C., *Estudios jurídicos sobre el litoral*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 159-161.

[291] Los municipios costeros recogen en su plan de explotación/ocupación temporal de las playas las normas de seguridad que deben observarse en las mismas. Asimismo, deben aprobar una ordenanza regulando su uso, contemplando entre otros aspectos, la limpieza, el uso de las instalaciones, la permanencia de animales, la pesca, las acampadas, emplazamiento de obras, circulación y estacionamiento de vehículos, varada y usos de embarcaciones, juegos, venta ambulante, vigilancia, salvamento y socorrismo, incluyendo un régimen sancionador que en ocasiones ha ocasionado la creación de una policía específica de playa. En este sentido puede verse, entre otros, el plan de explotación del municipio de Vélez-Málaga en https://www.velezmalaga.es/contenido/datos/playas/documentos/PLAN-PLAYAS-PARA-LA-WEB-red-rxvQ4E.pdf (última consulta 03/01/2020).

desafectación de terrenos que fueron designados como dominio público (artículo 18); y en el caso de la aprobación de normas por parte del Estado para la protección de determinados tramos de costa (artículo 22).

Debemos añadir, además, que las competencias que asumen los municipios sobre el litoral no se limitan a las propias enumeradas por la LC, sino que a lo referido por esta norma habría que añadir lo dispuesto por otras leyes, como el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (en adelante TRLPEMM), las leyes de Espacios Naturales Protegidos, las leyes de ordenación del territorio y del urbanismo, así como toda la normativa aprobada por los propios entes locales, entre otras[292].

Asimismo, en el caso de Cataluña, la LPOL ha señalado otras competencias que le corresponden a los ayuntamientos en relación a la ordenación del litoral. En concreto, esta ley ha otorgado a los entes locales la competencia para elaborar y tramitar los planes de uso del litoral y de las playas que son uno de los instrumentos de planificación del litoral de esta Comunidad Autónoma[293]. En concreto, se trata de planes que desarrollan el Plan de protección y ordenación del litoral de la Comunidad Autónoma de Cataluña y que tienen por objeto ordenar las ocupaciones para los servicios de temporada y las actividades que se planifique situar en ellos y que solo exijan, en su caso, instalaciones desmontables o bienes muebles[294]. Además de lo anterior, el artículo 30 de la LPOL señala que corresponde a los ayuntamientos la participación en la tramitación del Plan de protección y ordenación del litoral, así como otras competencias relacionadas con la explotación de los servicios de temporada[295].

De lo hasta ahora expuesto queda claro que los municipios asumen diversas competencias sobre la parte terrestre del espacio litoral. Algunas de estas competencias se ejercen directa y exclusivamente sobre estos espacios y otras son generales y se refieren a un territorio de mayor extensión. Dentro de estas últimas debemos destacar el urbanismo por la incidencia que tiene en el litoral.

---

[292] Sobre las competencias de los entes locales en el dominio público marítimo-terrestre vid. ÁVILA RODRÍGUEZ, C.Mª. (2009): "Las competencias de los entes locales en el dominio público marítimo-terrestre", en VERA JURADO, D.J. (Coord.), *Competencias ambientales de las Entidades Locales de Andalucía*, CEMCi, Granada, pp. 623-667.

[293] Artículos 4, 13 y 30 de la LPOL.

[294] Artículo 10 de la LPOL.

[295] Tal es el caso de la recaudación de los ingresos derivados de la explotación de estos servicios o la vigilancia del cumplimiento de las condiciones del mismo. Asimismo, el artículo 30 de la LPOL señala como competencias de los ayuntamientos algunas que ya se recogen en el artículo 115 de la LC.

El artículo 25 de la LBRL establece que los municipios tienen competencias sobre urbanismo. Esta materia sobre la que, como sabemos, también intervienen las Comunidades Autónomas y el Estado, tiene un ámbito reservado para los entes locales. Este campo es el referido al *"planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística; protección y gestión del patrimonio histórico; promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera; y conservación y rehabilitación de la edificación"*[296]. Sin embargo, que la LBRL incluya estas funciones en la competencia que sobre urbanismo ostentan los municipios no significa que, sobre este campo, el municipio tenga una libertad absoluta de actuación. Así, y al igual que las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas no están exentas de límites, las competencias de urbanismo de los entes locales tampoco lo están.

Como se ha señalado por la doctrina, el municipio no tiene una discrecionalidad absoluta de planificación, sino que está sujeta a los límites que le impone tanto la legislación del suelo o la legislación sectorial que incida sobre el territorio, como a los criterios de utilización y aprovechamiento que pudieran derivar de la actividad planificadora de otras Administraciones Públicas como la autonómica o la estatal[297]. En estos términos, la LC ha establecido límites a la competencia de urbanismo de los municipios. Para exponer estos límites es necesario distinguir entre la planificación y las licencias.

En primer lugar, y por lo que se refiere a la planificación, debemos recordar que la LC instaura un régimen de utilización del demanio y de la franja colindante que, irremediablemente, condiciona la competencia de planificación urbanística. Esta limitación, sin embargo, no supone un menoscabo de la constitucionalmente reconocida autonomía local. La LC impone a los municipios una serie de limitaciones en la planificación territorial, pero estas limitaciones no tienen como finalidad la ordenación urbana, sino la regulación del uso y protección de los bienes demaniales que se encuentran dentro de su término municipal[298].

En el supuesto del litoral es innegable, como hemos precisado, que los municipios tengan un interés propio en su ordenación, uso y defensa. Sin embargo, es evidente también que los intereses en juego trascienden del interés municipal[299]. Y es que, como señala BLASCO DÍAZ, *"el urbanismo no es un problema exclusivamente municipal, ni, por ello, la potestad de planeamiento una potestad exclusiva de los Ayuntamientos, sino que se comparte con las autoridades*

[296] Artículo 25.2.a) de la LBRL.
[297] Vid. BELADÍEZ ROJO, M. (1991): "Problemas competenciales sobre la zona marítimo-terrestre y las playas", *op.cit.,* p. 3696 y CALERO RODRÍGUEZ, J.R. (1995): *Régimen jurídico de las costas españolas, op.cit*., p. 129.
[298] En el mismo sentido BELADÍEZ ROJO, M. (1991): *ibídem*.
[299] SAINZ MORENO, F. (1987): "Termino municipal y dominio público", *op.cit.,* pp. 176-177 y BLASCO DÍAZ, J.L. (1999): *Régimen jurídico…, op.cit.,* pp. 309-311.

administrativas supramunicipales, que aseguran su inserción coherente en el contexto territorial más amplio de los que dichos planes son parte"[300]. Por tanto, si como dice el TC, "*en la relación entre el interés local y el interés supralocal es claramente predominante este último*", la LC tiene razones para afectar al planeamiento municipal y, como consecuencia, para incidir sobre las potestades de clasificar y calificar el suelo[301].

Por otro lado, la competencia sobre el otorgamiento de licencias urbanísticas no está limitada por las potestades del Estado sobre el dominio público marítimo-terrestre, ya que tal y como dispone la Disposición Adicional 5º 2 de la LC "*las autorizaciones y concesiones obtenidas según esta Ley no eximen a sus titulares de obtener licencias, permisos y otras autorizaciones que sean exigibles por otras disposiciones legales*". Al respecto, algunas leyes autonómicas de ordenación urbanística han identificado la competencia municipal de otorgamiento de licencias urbanísticas, y han precisado que éstas, en el momento de su solicitud, deben ir acompañadas por la autorización o la concesión de la Administración titular en el caso de ocupación o utilización del dominio público[302]. Esta dualidad de licencias plantea el problema de su armonización en un determinado proceso autorizatorio. La normativa estatal y autonómica han dado respuesta a este inconveniente exigiendo el acompañamiento de la autorización o concesión otorgada en virtud de la normativa sectorial junto a la solicitud de licencia[303], sin embargo, en ocasiones aún nos seguimos encontrando que los municipios conceden una licencia contraviniendo la LC[304].

De todo lo expuesto resulta claro que los municipios ejercen competencias sobre los espacios litorales terrestres. En todo caso, es cierto que la LC no ha otorgado un papel destacado a los municipios e incluso, en muchas ocasiones, ha limitado sus competencias. Esto se ha debido, entre otras razones, a los recelos y los hábitos de supremacía respecto de los ayuntamientos, como ha afirmado ROMERO FERNÁNDEZ[305]. Asimismo, quizás la menor cobertura financiera de

---

[300] BLASCO DÍAZ, J.L. (1999): *ibídem.*

[301] STC 170/1989, de 19 de octubre (FJ 9º).

[302] Vid. Artículos 5.2 del Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía; 151.2 de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Islas Baleares; 210.2.c) de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco; y 143 Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia.

[303] Tal es el caso de los artículos 151.2 de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Islas Baleares; 210.2.c) de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo; y 143 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, entre otros.

[304] Un ejemplo paradigmático lo encontramos con el famoso hotel Algarrobico, Vid. HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, H.M. (2015): "Vicisitudes judiciales sobre el hotel Algarrobico: ni vencedores ni vencidos", *Actualidad Administrativa*, núm. 7-8.

[305] ROMERO HERNÁNDEZ, F. (2010): "Competencias municipales en la utilización del dominio público marítimo-terrestre: en particular, de las playas", SÁNCHEZ GOYANES, E. (Dir.), *El Derecho de Costas en España*, La Ley, p. 818.

estos entes limite las actuaciones que pueden realizar para acometer grandes obras de protección y mejora. De todas formas, lo que está claro es que el ordenamiento jurídico prevé que los entes locales actúen en los espacios litorales. Además, su intervención en algunas ocasiones es de vital importancia para la gestión de este espacio. Un ejemplo paradigmático es el caso de las playas. Los municipios han aprobado ordenanzas de ordenación y uso de las playas que incluyen normas referidas a la limpieza de las playas y la utilización de estos espacios.

2. El control a la actuación de los municipios en el litoral

El municipio ejercerá las competencias que determine el legislador estatal y autonómico respetando la garantía de la autonomía local reconocida constitucionalmente. Sin embargo, el ejercicio de estas competencias está sometido a un control por parte de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas[306]. Estas Administraciones están legitimadas, con carácter general, por el artículo 63 de la LBRL para impugnar los actos y acuerdos de las entidades locales que incurran en infracción del ordenamiento jurídico.

En las páginas siguientes nos vamos a referir al régimen de impugnación de los actos y acuerdos adoptados por las entidades locales y que afectan al litoral. Así, debemos diferenciar entre el régimen general previsto en la LBRL aplicable al espacio litoral y el régimen impugnatorio específico contenido en la normativa de costas.

2.1. Régimen general de impugnación de los actos y acuerdos que adopten las entidades locales

La LBRL contiene un régimen general de impugnación de los actos y acuerdos que adopten las entidades locales. Así, los artículos 65 y 66 de la LBRL contemplan la posibilidad de que el Estado o las Comunidades Autónomas impugnen ante la jurisdicción contencioso-administrativa actos y acuerdos de las entidades locales. Son dos los mecanismos de impugnación que encontramos en estos artículos: el de legalidad material dirigido contra actos o acuerdos de las entidades locales que infrinjan el ordenamiento jurídico (artículo 65 de la LBRL); y el de carácter competencial, destinado a los actos o acuerdos de las entidades locales que menoscaben competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas, interfieran su ejercicio o excedan de la competencia de dichas entidades (artículo 66 de la LBRL)[307]. Pasemos a analizar cada uno de estos casos.

---

[306] Como ha señalado el TC, el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias. Por todas, STC 4/1981, de 2 de febrero (FJ 3º).

[307] El sistema de impugnación establecido por la LBRL, según NIETO, A. (1988): "Impugnación jurisdiccional de actos y acuerdos de las Entidades locales", *Revista de Administración Pública*, núm. 115, p. 26, intenta ser ambicioso y solo consigue ser pretencioso, puesto que solo nos encontramos con un recurso (por infracción del ordenamiento jurídico), que presenta una

2.1.1. Impugnación de los actos y acuerdos de las entidades locales por infracción del ordenamiento jurídico

El artículo 65 de la LBRL permite a la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, actuar frente a un acto o acuerdo de las entidades locales cuando consideren que infringe el ordenamiento jurídico[308]. En estos casos, el citado precepto establece dos posibilidades de actuación para el Estado y las Comunidades Autónomas:

En primer lugar, la LBRL permite que el Estado o las Comunidades Autónomas impugnen directamente dicho acto o acuerdo ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sin necesidad de formular requerimiento, en el plazo de dos meses ex artículo 44 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (en lo sucesivo LJCA).

En segundo lugar, el artículo 65 de la citada ley establece que la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas podrán requerir a la entidad local para que anule dicho acto en el plazo máximo de un mes[309]. Este requerimiento, que deberá ser motivado y expresar la normativa que se estime

---

modalidad (por exceso competencial). Por su parte, PAREJO ALFONSO, L. (1988): "Relaciones interadministrativas y de conflicto en la Ley Básica de Régimen Local", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 238, p. 1067, afirma que, aunque la infracción competencial es una variedad del género de infracción del ordenamiento jurídico, su diferenciación, es más congruente con el fundamento del régimen de impugnación, y es más clara, por la diferente trascendencia que una y otra tienen.

[308] En nuestro caso la infracción al ordenamiento jurídico podría deberse a una infracción de la normativa de costas.

La expresión "*en el ámbito de sus respectivas competencias*" ha sido objeto de controversia. Por un lado, hay parte de la doctrina y de la jurisprudencia que entienden que se refiere solo a las competencias de cada Administración, por lo que el artículo 65 de la LBRL solo legitimaría al Estado o a las Comunidades Autónomas para defender el ordenamiento propio. Vid. FERNÁNDEZ FARRERES, G. (1984): "El control por el Estado y las Comunidades Autónomas de los actos y acuerdos de las entidades locales en el proyecto de ley reguladora de las bases del régimen local", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 224, p. 497 y GIMÉNEZ I CORRONS, E. (2001): Los controles administrativos sobre los entes locales, Marcial Pons, Madrid, p. 137 y las SSTS de 13 de octubre de 1998 (rec. 359/1993) y 30 de mayo de 2000 (rec. 5637/1994). En contraposición, la jurisprudencia mayoritaria entiende la expresión "*en el ámbito de sus respectivas competencias*" en un sentido amplio y considera suficiente base de legitimación la existencia de una competencia estatal básica en materia de régimen local y la asunción por las Comunidades Autónomas de competencias sobre desarrollo legislativo y ejecución en esta materia. Vid. SSTS 13 de marzo de 1999 (rec. 2358/1994), 30 de octubre de 1999 (rec. 1344/1995) y 27 de junio de 2000 (rec. 2001/1994), entre otras. Por su parte, NIETO, A. (1988): *ídem.*, p. 21 y VANDELLI, L. (1991): "Las premisas de la ordenación de la Administración local española", MARTÍN RETORTILLO-BAQUER, S. (Coord.), *Estudios sobre la Constitución española: homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, vol. IV, Civitas, Madrid, 1991, p. 3168, afirman que en muchas ocasiones estarán legitimadas las dos Administraciones.

[309] Como ha señalado MORENO MOLINA, A.M. (2015): "Competencias sobre el litoral y relaciones inter-administrativas. Impugnación de acuerdos", PÉREZ GÁLVEZ, J.F. (Dir.), *El nuevo derecho de costas. Ley y nuevo Reglamento General de Costas*, La Ley, Barcelona, p. 968, este requerimiento constituye una medida para evitar pleitos y una litigiosidad inconveniente y en muchos casos ineficaz.

vulnerada, se formulará en el plazo de quince días hábiles a partir de la recepción de la comunicación del acuerdo[310].

Una vez hecho el requerimiento, la entidad local tiene dos opciones: o bien anular el acto o acuerdo; o bien no hacer nada. En este último caso, la Administración del Estado o, en su caso, la de la Comunidad Autónoma, podrá impugnar el acto o acuerdo ante la jurisdicción contencioso-administrativa en el plazo de dos meses ex artículo 44 de la LJCA, contado desde el día siguiente a aquel en que venza el requerimiento dirigido a la Entidad local, o al de la recepción de la comunicación de la misma rechazando el requerimiento, si se produce dentro del plazo señalado para ello.

2.1.2. *Impugnación de los actos y acuerdos de las entidades locales por menoscabo de las competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas*

El artículo 66 de la LBRL permite que el Estado o las Comunidades Autónomas impugnen los actos o acuerdos de las entidades locales que menoscaben sus competencias, interfieran su ejercicio o excedan de la competencia de dichas entidades[311]. En estos casos, como señala el citado precepto, la impugnación deberá precisar la lesión o, en su caso, extralimitación competencial que la motiva y las normas legales vulneradas en que se funda.

Por otro lado, y a diferencia del artículo 65 de la LBRL, el artículo 66 de la citada ley permite que la impugnación del acto o acuerdo pueda acompañarse de una petición expresa de suspensión, razonada en la integridad y efectividad del interés general o comunitario afectado[312]. En estos casos, el Tribunal podrá

---

[310] Se ha planteado la duda de si el *dies a quo* en el cómputo del plazo de quince días es el mismo día en que se recibe la comunicación del acuerdo o si es de aplicación el artículo 30.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), según el cual el día inicial del cómputo sería el día siguiente a aquel en que tiene lugar la recepción. Para NIETO, A. (1988): "Impugnación jurisdiccional de actos y acuerdos de las Entidades locales", *op.cit.,* pp. 12 y 13 y PAREJO ALFONSO, L. (1988): "Relaciones interadministrativas...", *op.cit.,* p. 1080, la opción más acertada es la segunda. Sin embargo, la jurisprudencia del TS se ha decantado por una interpretación literal del artículo 65.2 de la LRBRL. Así se señala que el cómputo del plazo de quince días para formular el requerimiento previo se computará a partir de que la Administración estatal o autonómica reciban de la Entidad Local la comunicación del acuerdo. Vid. SSTS 12 de noviembre de 1997 (rec. 1680/1992), 25 de febrero de 2011 (rec. 8/2010) y 17 de marzo de 2015 (rec. 4412/2012).

[311] Es posible que se de este supuesto de impugnación cuando los entes locales invadan o ignoren las competencias de la Administración del Estado en relación a la gestión del dominio público marítimo-terrestre o de las Comunidades Autónomas en lo referente a la ordenación del litoral.

[312] Otra de las diferencias con el artículo 65 de la LBRL es que en el artículo 66 de la LBRL no se exige requerimiento previo a la impugnación en vía jurisdiccional. Sin embargo, NIETO, A. (1988): "Impugnación jurisdiccional de actos y acuerdos de las Entidades locales", *op.cit.,* p. 23, ha señalado que sí es posible el requerimiento previo por la remisión que hace el artículo 66 al artículo 65.5 de la LBRL -que es el que hace referencia al requerimiento-. En contraposición, PAREJO ALFONSO, L. (1988): "Relaciones interadministrativas...", *op.cit.,* pp. 1088-1089, señala que la remisión es sólo en cuanto al plazo, por lo que no puede extenderse a la facultad misma de requerimiento y que, además, "*la acumulación sucesiva de este último y del recurso judicial es*

acordar dicha suspensión, si la estima fundada, en el primer trámite subsiguiente a la presentación de la impugnación. No obstante, el artículo 66 de la LBRL señala que, a instancia de la entidad local y oyendo a la Administración demandante, el Tribunal podrá alzar la suspensión decretada en cualquier momento, en todo o en parte, en caso de que de ella hubiera de derivarse perjuicio al interés local no justificado por las exigencias del interés general o comunitario hecho valer en la impugnación.

2.2. Régimen de impugnación de los actos y acuerdos aprobados por las entidades locales previsto en la LC

La LC de 1988 estableció en su artículo 119 un régimen específico para la impugnación de actos y acuerdos que infringieran la normativa costera. Dicho precepto, hasta la reforma operada por la LPUSL, solo estaba integrado por un párrafo. Actualmente, el artículo 119 de la LC está compuesto por dos párrafos que contienen mecanismos distintos. A ellos nos referiremos en las páginas siguientes de forma separada.

2.2.1. Régimen de impugnación de actos y acuerdos que infrinjan la normativa de costas

El apartado primero del artículo 119 de la LC señala, por un lado, que se declaran contrarios al interés general los actos y acuerdos que infrinjan la normativa de costas, y, por otro, que dichos actos y acuerdos podrán ser impugnados directamente por la Administración del Estado, autonómica o local, ante los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, con petición expresa de suspensión. Asimismo, el precepto añade que el Tribunal se pronunciará sobre dicha suspensión en el primer trámite siguiente a la petición de la misma

De esta forma, podemos dividir el artículo 119 de la LC en dos partes. La primera parte tiene una vocación universal que por sí misma no acarrea de facto ninguna consecuencia para la validez o eficacia de los actos y acuerdos. Y es que el citado precepto establece que "*se declaran contrarios al interés general los actos y acuerdos que infrinjan la presente Ley o las normas aprobadas conforme a la misma*", pero nada se dice de los efectos de esta declaración[313]. Por ello, se hace necesario

---

sencillamente imposible porque -ateniéndose justamente a la indicada remisión- el plazo para interponer el recurso contencioso- administrativo comienza a correr precisamente a partir de la comunicación inicial por el ente local del acto o acuerdo correspondiente".

[313] En el mismo sentido MORENO MOLINA, A.M. (2015): "Competencias sobre el litoral y relaciones inter-administrativas...", *op.cit.,* p. 971. El autor señala que aquí no hay presunción o reputación de ilegalidad alguna, sino que dicha eventual ilegalidad deberá ser objeto de proclamación a través de los procesos judiciales pertinentes. De lo contrario, continúa el autor, un manto general de inseguridad jurídica podría extenderse por el ámbito de la gestión y protección del litoral, sin distinción alguna en razón de la Administración autora del acto, o de su razón o justificación concreta.

una posterior proclamación de ilegalidad por parte de los Tribunales para que pueda tener efectos tal declaración.

La segunda parte del artículo 119 de la LC permite que la Administración del Estado, autonómica o local, puedan impugnar directamente los actos o acuerdos de otras Administraciones que infrinjan la normativa costera, ante los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, con petición expresa de suspensión. Este mecanismo es muy parecido a los mecanismos que se contienen, con carácter general, en la LBRL y a los que hemos hecho referencia, sin embargo, existen algunas diferencias.

En primer lugar, la LC atribuye legitimación tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas y entidades locales, mientras que los artículos 65 y 66 de la LBRL solo se la atribuyen a las dos primeras Administraciones.

Por otro lado, la causa de impugnación del artículo 119 de la LC se asemeja más a la prevista en el artículo 65 de la LBRL. Y es que el precepto de la LBRL prevé la impugnación cuando el acto o acuerdo vulnere el ordenamiento jurídico y, el artículo 119 de la LC cuando se infrinja dicha ley. Por el contrario, el artículo 66 de la LBRL permite la impugnación cuando se menoscaben competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas, interfieran su ejercicio o excedan de la competencia de dichas Entidades.

2.2.2. La suspensión de actos y acuerdos de las entidades locales. La denomina cláusula antialgarrobico

La LPUSL introdujo un nuevo apartado al artículo 119 -el segundo- que prevé otro mecanismo de impugnación contra los actos y acuerdos adoptados por la Administración local. La exposición de motivos justifica esta medida apuntando que *"a la vista de la experiencia y con el propósito de que la Administración General del Estado pueda de modo efectivo evitar que en el litoral se consumen irregularidades administrativas que afecten a su integridad, se introduce el siguiente mecanismo reactivo... Se trata de posibilitar una actuación cautelar rápida y eficaz que evite la ejecución de un acto ilegal, sin perjuicio de que en el plazo de diez días deba recurrirse el mismo ante los tribunales de lo Contencioso-Administrativo"* (apartado II, párrafo 7º).

Junto a la anterior justificación hay que añadir un caso real que tuvo un peso importante para la incorporación de esta medida en la reforma de 2013: la construcción del hotel *"El Algarrobico"* en el Parque Natural del Cabo de Gata-Níjar, ubicado en el término municipal de Carboneras (Almería). La construcción de este hotel ha generado una multitud de pronunciamientos judiciales que han demostrado la necesidad de que exista un mecanismo que impida que se vuelvan a repetir situaciones como las de *"El Algarrobico"*[314]. De hecho, tal es la

[314] El caso del hotel de El Algarrobico es el resultado de una sucesión de hechos contrarios a la normativa de costas por lo que al incumplimiento del ente municipal se refiere. En primer lugar, el Ayuntamiento de Carboneras tras la aprobación de la LC de 1988 no adaptó su normativa

importancia del suceso que coloquialmente se conoce al artículo 119.2 de la LC como "*cláusula antialgarrobico*".

En cuanto al contenido de esta cláusula, el artículo 119.2 de la LC permite que el Delegado del Gobierno, a instancia del Ministro competente en materia de medio ambiente, pueda suspender los actos y acuerdos adoptados por las entidades locales que afecten a la integridad del dominio público marítimo terrestre o de la servidumbre de protección o que supongan una infracción manifiesta de lo dispuesto en el artículo 25 de la LC.

Así, el citado precepto introduce un mecanismo extraordinario, complementario de la impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa en el plazo de diez días. Este mecanismo, sin embargo, tiene un alcance más limitado que el previsto en el apartado uno del artículo 119 de la LC. Por un lado, y desde el punto de vista subjetivo, se produce una restricción de los sujetos que intervienen. Así, el artículo 119.2 de la LC atribuye legitimación para suspender los actos y acuerdos que afecten a la integridad del dominio público, o de la servidumbre de protección o cuando supongan una infracción manifiesta de lo dispuesto en el artículo 25, exclusivamente al Estado, mientras que el apartado uno de dicho precepto se lo daba también a las Comunidades Autónomas y los entes locales. Asimismo, el artículo 119.2 de la LC concreta que podrán suspenderse los actos y acuerdos adoptados por las entidades locales y no los adoptados por las Comunidades Autónomas, ni por los órganos dependientes o vinculados a las mismas.

Por otro lado, y desde un punto de vista objetivo, el Estado puede acudir al mecanismo del artículo 119.2 de la LC cuando los actos y acuerdos afecten a la integridad del dominio público, o de la servidumbre de protección o cuando supongan una infracción manifiesta de lo dispuesto en el artículo 25. El presupuesto de la suspensión, por tanto, difiere del primer apartado del artículo

---

urbanística a la misma y aprobó un Plan Parcial para el desarrollo del suelo de El Algarrobico, permitiendo su urbanización, y contemplando una servidumbre de protección de tan sólo veinte metros cuando debería ser de cien metros. En segundo lugar, el Ayuntamiento de Carboneras otorgó licencia de construcción a la constructora "*Azata*" en 2003 a pesar de que el terreno había sido catalogado como no urbanizable por el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Cabo de Gata-Níjar en 1994. Ante esta ilegalidad, se impugnó la licencia municipal ante la jurisdicción contencioso-administrativa y, en primera instancia, fue anulada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Almería, mediante Sentencia de fecha 5 de septiembre de 2008. Posteriormente, el TSJ de Andalucía revocó la sentencia por considerar inadmisibles los recursos contenciosos-administrativos presentados (STSJ de Andalucía de 29 de julio de 2014 (rec. 2026/2008). Sin embargo, en 2016 el TS estimó que el suelo sobre el que se asentaba el hotel era no urbanizable (STS de 10 de febrero de 2016 (rec. 1947/2014).

Sobre el caso de El Algarrobico pueden verse las obras citadas en el pie de página número 5, así como las SSTS de 30 de septiembre de 2009 (rec. 2842/2009), de 10 de febrero de 2016 (rec. 1947/2014) y de 19 de abril de 2018 (rec. 124/2017), y las SSTSJ de Andalucía de 11 de junio de 2012 (rec. 1309/2008), de 21 de marzo de 2014 (rec. 1295/2008), y de 29 de julio de 2014 (rec. 2026/2008), entre otras.

119 de la LC ya que el mismo establece que se declaran contrarios al interés general los actos y acuerdos que infrinjan la LC o las normas aprobadas conforme a la misma.

En este sentido, parte de la doctrina ha advertido que los presupuestos de suspensión de la cláusula resultan indeterminados y discrecionales y dejan un amplio margen de decisión al Estado para adoptar su decisión[315]. En concreto, PONS CÁNOVAS ha señalado que la dificultad del precepto estriba en determinar en qué consiste la afección a la "*integridad*". En nuestra opinión, para hacer uso del mecanismo de suspensión previsto en el artículo 119.2 no basta con que se produzca una infracción de la legislación de costas, sino que es necesario que el Estado acredite que los actos y acuerdos de los entes locales pueden afectar a la integridad del dominio público marítimo terrestre o de la servidumbre de protección. Para determinar que se afecta a la integridad habrá que acudir a diversos criterios como el grado de daño ocasionado y la posible reversión. En este mismo sentido, además, PONS CÁNOVAS considera que sería útil para concretar este parámetro la definición de "*daños a la ribera del mar y de las rías*", contenida en el artículo 2 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, según el cual hay que entender por tales "*cualquier daño que produzca efectos adversos significativos sobre su integridad física y adecuada conservación, así como también aquéllos otros que impliquen dificultad o imposibilidad de conseguir o mantener un adecuado nivel de calidad de aquélla*" [316].

En cuanto al procedimiento previsto para suspender los actos o acuerdos de las entidades locales que afecten a la integridad del dominio público marítimo terrestre o de la servidumbre de protección o que supongan una infracción manifiesta de lo dispuesto en el artículo 25 de la LC, el artículo 119.2 de la LC remite al artículo 67 de la LBRL. De este precepto se deduce la existencia de un previo requerimiento al presidente de la Corporación, efectuado dentro de los diez días siguientes al de la recepción de aquéllos, para suspenderlos y adoptar las medidas pertinentes para la protección de dicho interés, que debe adoptarse en un plazo no superior a cinco días. Asimismo, el del ejercicio de la facultad de suspensión será de diez días, contados a partir del siguiente al de la finalización del plazo del requerimiento o al de la respuesta del presidente de la Corporación, si fuese anterior, debiendo en ese plazo, impugnarlo ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Por lo que se refiere a la incorporación de este mecanismo en la legislación costera debemos decir que gran parte de la doctrina se ha decantado por su inconstitucionalidad y para ello se han fundamentado, principalmente, en que la misma supone un atentado para la autonomía local y una alteración del régimen

[315] PONS CÁNOVAS, F. (2015): *El nuevo régimen jurídico de las costas..., op.cit*., p. 280.
[316] PONS CÁNOVAS, F. (2015): *ídem.,* p. 281.

competencial al inmiscuirse en las competencias de las Comunidades Autónomas en la servidumbre de protección[317]. El TC, sin embargo, ha desestimado ambas tachas de inconstitucionalidad, primero en su sentencia 6/2016 de 21 de enero y, posteriormente, en la 28/2016 de 18 de febrero. La primera de ellas acude al significado del principio de autonomía local perfilado a partir de la STC 4/1981, de 2 de febrero, aclarando que *"la suspensión de actos locales como método de control administrativo es constitucionalmente admisible respecto de los que vulneren competencias de otra Administración; no cabe si responde a la defensa genérica de la legalidad en el ámbito estricto de las competencias locales"*. Por ello concluye que, "*el art. 119.2 LC cumple las antedichas exigencias, al estar prevista la suspensión en norma con rango de ley, acotado su objeto con precisión suficiente e incidir claramente en intereses supralocales, como son los relativos a la protección y defensa de la integridad del dominio público marítimo-terrestre, de titularidad estatal"* (FJ 4ºd).

La segunda, por su parte, entiende que, sin perjuicio de las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas, el Estado retiene un amplio haz de facultades ejecutivas derivadas de su condición de *dominus* de las costas, y en atención a los fines públicos que justifican la existencia del dominio público,

---

[317] MENÉNDEZ REXACH, A. (2014): "La nueva regulación de las costas...", *op.cit.*, pp. 51-53, considera que el problema se encuentra en la zona de protección, *"habida cuenta de que en ella la Administración General del Estado no es competente para autorizar los usos"*, añadiendo con rotundidad que *"presuponer que los ayuntamientos van a atentar contra la integridad del DPMT y que el delegado del Gobierno será siempre su celoso guardián, es pensar en lo excusado, como diría Cervantes"*. En el mismo sentido, NÚÑEZ LOZANO, M.C. (2013): *La reforma de la Ley de Costas de 2013, op.cit.*, p. 278, señala que la finalidad del artículo 119.2 de la LC es la de paralizar actos y acuerdos locales que afecten a la integridad de la servidumbre de protección, siendo su verdadero propósito sustituir la competencia de las Comunidades Autónomas sobre dicha zona. De igual manera se pronuncian NOGUERA DE LA MUELA, B., y AGUIRRE I FONT, J.M. (2013): "Costas y urbanismo: de la Ley de Costas al Proyecto de Ley de Protección y usos sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio de costas", LÓPEZ RAMÓN, F. y ESCARTÍN ESCUDÉ, V.M. (Coords.), *Bienes públicos, urbanismo y medio ambient*e, Marcial Pons, Madrid, pp. 328-330. Asimismo, MORENO MOLINA, A.M. (2013): "Suspensión gubernativa de actos y acuerdos adoptados por las entidades locales. Cláusula antialgarrobico", PÉREZ GÁLVEZ, J.F. (Coords.), *Costas y urbanismo: el litoral tras la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas*, La Ley-El Consultor, Madrid, p. 823, señala que uno de los principales obstáculos para aceptar su plena constitucionalidad radica en la *"inconcreción y generalidad"* de la expresión "*que afecte a la integridad del dominio público marítimo-terrestre*". Por su parte, RODRÍGUEZ CARBAJO, J.R. (2013): "La Ley de protección y uso sostenible del litoral…", *op.cit.*, cree que la cláusula cumple con los requisitos exigidos por la doctrina constitucional para considerar que no afecta a la autonomía local, *"en primer lugar, no cabe duda que la misma instaura un control de legalidad y no de oportunidad; en segundo lugar, no se trata de un control genérico sino específico sobre los actos y acuerdos de las entidades locales que afecten a la integridad del dominio público marítimo-terrestre o de la servidumbre de protección o que supongan una infracción manifiesta de las prohibiciones de edificaciones y usos en la zona de servidumbre de protección; en tercer lugar, el control se refiere a actos de las entidades locales que inciden en intereses tutelados por la Administración del Estado como son la protección del dominio público marítimo-terrestre o la tutela y policía de este y de sus servidumbres y, por último, con la necesidad de un control jurisdiccional posterior puesto que la suspensión debe ir seguida de su impugnación a través del proceso contencioso-administrativo especial del artículo 127 de la LJCA y de ahí que denominemos a esta figura suspensión-impugnación"*.

en definitiva, asegurar la protección de la integridad del demanio, la preservación de sus características naturales y la libre utilización pública y gratuita. De esta forma resulta *"constitucionalmente legítima la intervención de un órgano estatal a través de un mecanismo cautelar y extraordinario, cuando el acto local afectado por la medida de suspensión pueda comprometer la integridad del demanio, la preservación de sus características naturales o su libre utilización pública y gratuita, y que en última instancia queda sometido al control de la jurisdicción contencioso-administrativa"*, que no sustituye ni altera las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas sobre el litoral, *"sino que responde…no tanto a la facultad como a la obligación estatal de impedir que la naturaleza de estos bienes y sus características sean destruidas o alteradas"* (STC 28/2016, de 18 de febrero (FJ 5º).

V. LA ARTICULACIÓN DE COMPETENCIAS EN EL LITORAL

La distribución de competencias que lleva a cabo nuestra Constitución, sobre una base de materias que permite su asunción por parte de las Comunidades Autónomas y otras que permanecen en manos del Estado, ha planteado desde siempre la necesidad de una labor de integración de competencias que permita la actuación conjunta de las distintas Administraciones Públicas. Y es que el complejo sistema competencial configurado por nuestra CE y los respectivos Estatutos de Autonomía manifiesta el amplio abanico de posibilidades en el que las políticas de los diferentes poderes públicos pueden colisionar.

De esta forma, el TC ha entendido que, cuando sobre un mismo ámbito coinciden las competencias de instancias centrales y autonómicas, no es admisible que ninguna de ellas se arrogue un poder omnímodo o puramente discrecional, pues una potestad sin límites es incompatible con la idea misma de distribución del poder público, y es incompatible con la esencia del Estado de las autonomías[318]. Y, aunque es cierto que la concurrencia sobre el mismo espacio físico puede plantear dificultades en casos concretos, esto no obsta a que la concurrencia sea posible[319].

El espacio litoral ha sido considerado por la doctrina como el supuesto por antonomasia del fenómeno de las competencias concurrentes[320]. En esta área,

[318] Por todas, STC 149/1991, de 4 de julio (FJ 4º B) e).

[319] STC 77/1984, de 3 de julio (FJ 3º).

[320] Véase entre otros MENÉNDEZ REXACH, A. (1982): "La ordenación de las playas...", *op.cit.*, pp. 27-96 y RODRÍGUEZ MORO, N. (1967): "Las diversas competencias que concurren en la zona marítimo-terrestre", *Revista de Administración Pública*, núm. 52, pp. 267-306. En este mismo sentido PÉREZ CONEJO, L. (1999): *Las costas marítimas..., op.cit.,* p. 190, advierte sobre la defectuosa regulación de las costas en cuanto sector material, dando lugar a una maraña de entrecruzadas competencias. Esta cuestión también ha planteado conflictos en Italia y Francia. SAINZ MORENO, F. (1987): "Termino municipal y dominio público", *op.cit.,* p. 177, notas 6 y 7, explica

como hemos visto, las facultades en juego alcanzan a tres entes públicos territoriales: de un lado, el Estado como titular y garante del dominio público marítimo-terrestre; por otro, las Comunidades Autónomas como competentes en materias trascendentales como la ordenación del territorio y del litoral; y, por último, los municipios que ostentan competencias sobre el espacio litoral.

En este contexto, y fruto de la confluencia de las distintas Administraciones Públicas, se hace necesario lograr una integración entre las políticas y actuaciones que tienen lugar en este entorno[321]. Ante esta situación, el TC propone dos soluciones: la primera consiste en intentar evitar el conflicto adoptando medidas de colaboración; y, en segundo lugar, y en defecto de éstas, la toma de la decisión final por parte del titular de la competencia prevalente.

Pasemos a analizar cada una de ellas.

1. Las técnicas de integración de competencias en el espacio litoral

La necesidad de una adecuada articulación de competencias que recaen sobre el mismo espacio físico debe partir, como así ha sido reiterado por la jurisprudencia constitucional, de la necesaria colaboración administrativa que haga posible una eficaz armonización, eligiendo en cada caso las técnicas que resulten más adecuadas[322]. Sin embargo, qué es la colaboración no es un tema pacífico en la doctrina administrativista.

La colaboración, la coordinación y la cooperación son técnicas de difícil determinación jurídica que se han manejado en la doctrina a veces como sinónimos y otras como diferentes. La doctrina mayoritaria ha considerado sinónimos la colaboración y la cooperación, poniendo así el acento en su diferenciación de la coordinación[323].

---

que en el primer país la cuestión se ha planteado desde la perspectiva general de la ordenación del territorio y desde la perspectiva del alcance de la autonomía municipal en esta materia, fijando la posición de los municipios frente a las regiones y frente al Estado en esta materia. En Francia, por otro lado, Ley de 3 de enero de 1986, «relative á l'aménagement, la protection et la mise en valeur du litoral», suscitó una fuerte polémica.

321 En palabras del TC, "*sobre la zona marítimo terrestre se produce una concurrencia de competencias que pueden dar lugar a dificultades, para las que parece aconsejable buscar soluciones de cooperación*". Vid. STC 149/1991, de 4 de julio (FJ 4º A).

322 STC 40/1998, de 19 de febrero (FJ 30º).

323 En este sentido, SÁNCHEZ MORÓN, M. (1992): "La coordinación administrativa como concepto jurídico", *Documentación Administrativa*, núms. 230-231, p. 24; MENÉNDEZ REXACH, A. (1994): "La cooperación ¿un concepto jurídico?", *Documentación administrativa*, núm. 240, pp. 12-17; FERNÁNDEZ MONTALVO, R. (2000): *Relaciones interadministrativas de colaboración y cooperación*, Marcial Pons, Madrid, pp. 22-23; PAREJO ALFONSO, L. (2007): "Notas para una construcción dogmática de las relaciones interadministrativa", *Revista de Administración Pública*, núm. 174, p. 167; SANTAMARÍA PASTOR, A. (2018): *Principios de Derecho Administrativo general*, Tomo I, Iustel, Madrid, pp. 327-340; y SÁNCHEZ MORÓN, M. (2018): *Derecho Administrativo. Parte general*, Tecnos, Madrid, pp. 264-270.

Por lo que se refiere a nuestro estudio, partiremos de la idea de que la colaboración y la cooperación son sinónimos y ambos se diferencian de la coordinación. Teniendo en cuenta esto cabe preguntarnos cuál es su significado.

Por un lado, la coordinación sí está prevista explícitamente en la CE en varios supuestos a diferencia de la cooperación que solo tiene una referencia en el artículo 145.2 de la CE. Así, está establecida como un principio general de las Administraciones Públicas en los artículos 103.1 de la CE y 3.1 y 140.1.e) de la LRJSP. Es precisamente este último artículo el que define la coordinación como un principio "*en virtud del cual una Administración Pública y, singularmente, la Administración General del Estado, tiene la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común, cuando así lo prevé la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico*".

Al margen de la definición de la coordinación en la LRJSP dos han sido las posiciones doctrinales en torno a su concepto. Por un lado, se encuentran quienes sostienen que nos encontramos ante un concepto material, que confiere al Estado un poder de dirección y de control, constituyendo una aplicación jerárquica del principio de unidad[324]. Por otro, quienes defienden el concepto formal de coordinación, entendiendo que el mismo es un método de actuación, que no permite la imposición por parte del titular de la facultad de coordinación en el caso de no haber llegado a buen fin el proceso, pues ello significaría una invasión de competencias ilegítimas[325].

El TC parece que se ha decantado por esta segunda posición, afirmando que la misma "*persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente la realidad misma del sistema*"[326]. Así, la coordinación es entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hacen posible la información recíproca, la homogeneidad técnica y la acción conjunta de las autoridades estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias de tal modo que se logre la integración de todos los

[324] Entre ellos SANTOLAYA MACHETTI, P. (1984): *Descentralización y cooperación (Introducción al estudio de los mecanismos de cooperación en los Estados basados en la descentralización política: su aplicación al caso español)*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, pp. 312-317.

[325] Referente de esta posición es MUÑOZ MACHADO, S. (2007): *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, *op.cit.*, p. 788, que considera, al tratar la coordinación y planificación sanitaria del artículo 149.1.ºº6º de la CE, que la facultad de coordinación constituye "*una directiva que afecta al ejercicio de la competencia pero no expansiona la competencia estatal ni un ápice más de lo que corresponde a la formulación de las bases, que es, en verdad, el título competencial sustantivo*" añadiendo que el titular de la competencias (el Estado) "*debe emplearla para hacer partícipes a las Comunidades Autónomas de sus proyectos y objetivos para recabar de las mismas información a efectos de formar sus decisiones, oírlas previamente*". En el mismo sentido OSCAR DE JUAN ASENJO (1984): *La constitución económica española*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, pp. 281-282.

[326] STC 32/1983, de 28 de abril (FJ 2º).

actos. Con tal conclusión, como señala ALBERTI ROVIRA, parece que el TC establece el carácter obligatorio de la coordinación en los sectores en que se halla constitucionalmente prevista, en el sentido de que las competencias afectadas sólo pueden ser ejercidas bajo tal régimen de coordinación, lo que llevaría a admitir ciertos poderes sustanciales al ente coordinador -normalmente la Administración del Estado- cuando en el procedimiento de coordinación no sea posible llegar a un acuerdo[327].

En estos casos nos encontramos ante una relación de supremacía como consecuencia del poder de dirección que se le atribuye, y que deriva de la posición de supraordenación en que se encuentra el ente coordinador respecto al coordinado[328]. Esta posición de superioridad, sin embargo, no puede suponer una invasión de las competencias atribuidas a los entes coordinados. Dicha posición, utilizando la doctrina sentada del TC en relación al concepto de coordinación, sólo podrá tener como objeto el establecimiento de una homogeneidad técnica y la obligación de una acción conjunta, y sólo podrá producirse en el supuesto de que los objetivos no se consigan a través del acuerdo voluntario de las partes. Acuerdo voluntario que, por otra parte, se presenta como el resultado normal y ordinario del procedimiento de coordinación.

De todo lo expuesto, resulta claro que la coordinación es una facultad que el sistema confiere a un ente coordinador para establecer obligatoriamente un método o procedimiento que rija la actuación de las partes en algunos sectores y, excepcional y limitadamente, para condicionar en la sustancia el sentido de tal actuación[329]. Es precisamente esta fuerza de obligar lo que la diferencia de la cooperación como posteriormente veremos.

Por otro lado, nos encontramos con la cooperación. La CE no ha hecho referencia a este principio salvo al referirse a los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas en su artículo 145. Frente a esta laguna, la LRJSP lo ha identificado como uno de los principios que rigen las relaciones interadministrativas, y lo ha definido en su artículo 140.1.d) estableciendo que entra en juego "*cuando dos o más Administraciones Publicas, de manera voluntaria y en ejercicio de sus competencias, asumen compromisos específicos en aras de una acción común*".

Por su parte, ALBERTI ROVIRA lo ha definido como un conjunto de técnicas voluntarias, que suponen el coejercicio o ejercicio mancomunado de las competencias atribuidas al Estado y a las Comunidades Autónomas, conllevando

---

[327] Cfr. ALBERTI ROVIRA, E. (1985): "Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 14, p. 146.
[328] PÉREZ CONEJO, L. (1999): *Las costas marítimas..., op.cit.,* p. 293.
[329] En este sentido ALBERTI ROVIRA, E. (1985): "Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas", *op.cit.,* p. 147 y ZAMBONINO PULITO, M. (2018): "La articulación de la gobernanza multinivel a través de técnicas orgánicas de colaboración, cooperación y coordinación", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 52, p. 238.

a que ambas Administraciones intervengan en un único proceso de forma conjunta que supondrá la adopción de un acuerdo único[330]. Así, y a diferencia de la coordinación, presupone una relación de igualdad entre las Administraciones u órganos que la entablan para conseguir aquellos mismos fines. Esto no significa, como afirma SÁNCHEZ MORÓN, que sólo se aplique dicho concepto a las relaciones entre Administraciones que se encuentren en el mismo nivel o instancia o a las relaciones entre órganos que no estén jerárquicamente ordenados, sino que en las relaciones de cooperación ninguna de las partes se subordina a la otra, sino que todas actúan en un plano de igualdad[331].

De lo anterior resulta que la cooperación se caracteriza por la nota de la voluntariedad[332]. En este sentido, la cooperación estaría destinada a facilitar el ejercicio de las competencias sin llevar a cabo una actuación impositiva. En esta técnica, como ha señalado ZAMBONINO PULITO, las entidades cooperantes tienen la misma capacidad decisoria, "*sin que la entidad superior pueda alterar la competencia de la entidad inferior*", pero tampoco debe suponer lo contrario, "*puesto que la cooperación no puede justificar la limitación de las competencias de la entidad superior por la entidad inferior*"[333].

Sin embargo, como ha destacado parte de la doctrina, lo que diferencia la técnica de cooperación de la de coordinación "*no es tanto la voluntariedad como el dato de que a través de aquéllas no se limita, ni se condiciona ni se merma en modo alguno la capacidad decisoria de las partes que cooperan, tanto si asumen voluntariamente colaborar con otras (por definición), como si están obligadas a realizar ciertas actividades de información o asistencia, que en nada recortan sus propias competencias*"[334]. La cooperación no es, por tanto, una potestad, ni implica poder directivo alguno, ni

---

330 ALBERTI ROVIRA, E. (1985): "Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas", *op.cit.,* pp. 155-156. Nos resulta clarificante GALLEGO ANIBITARTE, A. y DE MARCOS FERNÁNDEZ, A. (1991): *Derecho Administrativo I. Materiales*, Alfredo Gallego Anabitarte Velázquez, Madrid, p. 208, al entender que *"la cooperación se produce cuando una entidad territorial realiza funciones que contribuyen a facilitar o mejorar el ejercicio de las competencias de otra entidad territorial a través del ejercicio de competencias propias"*.

331 SÁNCHEZ MORÓN, M. (1992): "La coordinación administrativa como concepto jurídico", *op.cit.,* p.24.

332 De ahí que el TC en su sentencia 214/1989, de 21 de diciembre (FJ 21º), haya denominado la cooperación como "*coordinación voluntaria*". Conviene, sin embargo, matizar que la cooperación no siempre es un acto voluntario, sino que se puede dar de manera excepcional una técnica de cooperación de carácter obligatorio. Ello sucede cuando se exige por el bloque de la constitucionalidad que una competencia sea ejercitada de manera conjunta por las partes administradas.

333 ZAMBONINO PULITO, M. (2018): "La articulación de la gobernanza multinivel...", *op.cit.,* p. 238.

334 SÁNCHEZ MORÓN, M. (1992): "La coordinación administrativa como concepto jurídico", *op.cit.,* pp. 24-25. En el mismo sentido MENÉNDEZ REXACH, A. (1994): "La cooperación ¿un concepto jurídico?", *op.cit.,* p. 49; MORELL OCAÑA, L. (1994): "Una teoría de la cooperación", *Documentación administrativa*, núm. 240, p. 53; y ZAMBONINO PULITO, M. (2018): *ídem,* pp. 237-238, entre otros.

supone una relación de supremacía y subordinación. Es, sin embargo, un deber general de todas las Administraciones públicas que tiende a garantizar la participación de todos los entes involucrados en la toma de decisiones cuando el sistema de distribución competencial conduce a una actuación conjunta del Estado y de las Comunidades Autónomas[335].

Junto a lo manifestado debemos añadir que el TC ha considerado que la instrumentación y puesta en práctica de la cooperación no permite alterar las competencias de los sujetos llamados a cooperar, a través de técnicas con carácter voluntario, sin modificar la titularidad y el ejercicio de las competencias, reconociendo un margen de discrecionalidad en la determinación de los específicos mecanismos cooperativos[336]. En palabras del mismo, este principio de cooperación tiende a garantizar la participación de todas las Administraciones participantes en la toma de decisiones, pero no puede entenderse en un sentido que sustituya, impida o menoscabe el libre y pleno ejercicio por el Estado de sus propias competencias[337].

Así, y atendiendo a lo manifestado, cabe preguntarse qué técnicas de coordinación y cooperación nos podemos encontrar en el sistema de relaciones interadministrativas en el litoral.

En las páginas siguientes analizaremos cada una de las técnicas de cooperación y coordinación que nos encontramos en la legislación de costas y que facilitan la adecuada articulación de las competencias administrativas en el espacio litoral. Para ello diferenciaremos entre técnicas orgánicas y funcionales y dentro de ellas distinguiremos entre técnicas de coordinación y de cooperación.

A modo de resumen podemos decir, en relación a las técnicas orgánicas, que éstas son escasas en el sistema de relaciones interadministrativas en el litoral. Por ejemplo, la LC no prevé la existencia de ningún órgano con competencias decisorias o de gestión al estilo de las Autoridades Portuarias en la Ley de Puertos. En contraposición, sí es posible encontrar fórmulas de cooperación, a través de la participación en órganos de cooperación.

Por lo que se refiere a las técnicas funcionales, éstas son más numerosas en la legislación costera. Así, se encuentran fórmulas de coordinación como la participación consultiva en procesos de decisión ajenos mediante los informes preceptivos y vinculantes y los procedimientos conjuntos –este es el caso de la técnica de la planificación participada-. Por su parte, dentro de las fórmulas de cooperación podemos señalar la participación en procedimientos de decisión

[335] SSTC 68/1996, de 4 de abril (FJ 10º), y 13/2007, de 18 de enero (FJ 7º).
[336] STC 195/2012, de 31 de octubre (FJ 5º in fine).
[337] SSTC 162/2012, de 20 de septiembre (FJ 6º).

institucional o las técnicas paccionadas, normalmente a través de convenios interadministrativos[338].

Pasemos a analizar cada una de ellas.

1.1. Técnicas orgánicas

Uno de los mecanismos más convenientes técnicamente para lograr una adecuada articulación de competencias es la creación de órganos a los que se les encomiende funciones que permitan la toma de decisiones. Estos órganos pueden responder a una función de coordinación o de cooperación -en los términos expuestos anteriormente- por lo que conviene en este punto distinguir entre ambos.

Por lo que se refiere a los órganos de coordinación, la LRJSP no hace referencia a los mismos, sino solo a los órganos de cooperación. La doctrina, por su parte, ha entendido que para que un órgano pueda considerarse propiamente como de coordinación debe tener facultades decisorias[339]. En este sentido, ZAMBONINO PULITO citando una sentencia del TC, afirma que la coordinación implica una posición de supremacía de una de las entidades que se relacionan, y puede conllevar que se ejerza, *"por parte de la entidad superior, de forma unilateral, obligando así a la entidad inferior, dada la capacidad de dirección de quien goza el titular de la potestad coordinadora"*[340]. De esta forma, y precisamente porque los órganos de coordinación deben tener facultades decisorias, lo cierto es que la mayor parte de los órganos constituidos con esa finalidad no son sino órganos de cooperación, ya que carecen de dichas facultades.

En cuanto al litoral se refiere, no existe ningún órgano de coordinación que asuma funciones decisorias respecto a la articulación de competencias en las zonas costeras. En todo caso, y aunque no se refieran expresamente al litoral, podemos traer a colación las conferencias sectoriales. Estas conferencias son órganos denominados por la LRJSP como de cooperación, pero a los que se les encomienda *"funciones consultivas, decisorias o de coordinación"*[341]. Como consecuencia de esta función de decisión pueden adoptar acuerdos que son de obligado cumplimiento para todas las Administraciones Públicas integrantes de la Conferencia Sectorial. Aun así, y pese a que la LRJSP prevé la posibilidad de

---

[338] Vid. PÉREZ CONEJO, L. (1999): *Las costas marítimas..., op.cit.,* pp. 310-311. Como fórmula de cooperación funcional paccionada el autor señala las Resoluciones de 29 de marzo de 1995 y de 11 de julio de 1995, de la Dirección General de Costas, por las que se dispone la publicación del Convenio de Cooperación entre el -por entonces- Ministerio de Medio Ambiente y el Gobierno asturiano y balear, para la gestión integral de la costa asturiana y de la costa balear, respectivamente.

[339] MENÉNDEZ REXACH, A. (1992): "Coordinación de la ordenación del territorio...", *op.cit.,* p. 240.

[340] ZAMBONINO PULITO, M. (2018): "La articulación de la gobernanza multinivel...", *op.cit.,* p. 237.

[341] Artículo 148 de la LRJSP.

que estos órganos asuman funciones decisorias, en la actualidad estas conferencias sectoriales son casi inexistentes, y las que están en funcionamiento tan solo ostentan funciones consultivas, por lo que no pueden calificarse como órganos de coordinación.

Por otro lado, los órganos de cooperación están definidos en el artículo 145 de la LRJSP como órganos de composición multilateral o bilateral, de ámbito general o especial, constituidos para acordar voluntariamente actuaciones que mejoren el ejercicio de las competencias que cada Administración Pública tiene. Con esta denominación podemos encontrar varios órganos existentes que sirven para acordar medidas en materias sobre las que tengan competencias diferentes Administraciones Públicas.

Por un lado, están las ya mencionadas Conferencias Sectoriales. Estos órganos son calificados como de cooperación por la propia LRJSP por lo que, principalmente, ejercen funciones consultivas. Un ejemplo significativo de este tipo de órganos para nuestro estudio es la Conferencia Sectorial del Medio ambiente la cual, por ejemplo, somete a su aprobación o conocimiento los informes o propuestas del Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad[342].

Por otro lado, las leyes sectoriales han previsto la existencia de distintos órganos de cooperación para facilitar la toma de decisiones. En materia ambiental, por ejemplo, destaca la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad como órgano consultivo y de cooperación en materia de protección del patrimonio natural y la biodiversidad entre el Estado y las Comunidades Autónomas[343], y el Comité de Autoridades Competentes como órgano de cooperación para las Demarcaciones Hidrográficas con cuencas intercomunitarias[344]. A ellos nos referiremos en el capítulo cinco al analizar la normativa sectorial, por lo que a este punto nos remitimos.

Por lo que se refiere al litoral, hay que recordar que la LC es una de las pocas leyes sectoriales que no cuentan con un órgano colegiado que facilite las relaciones interadministrativas. Sin embargo, sí que se han creado órganos de cooperación por parte de las Comunidades Autónomas en materia de ordenación y gestión del litoral. Es el caso de las Comisiones interdepartamentales sobre ordenación y gestión del litoral en las provincias andaluzas que disponen de dominio público marítimo-terrestre[345]. Estos órganos se crean para cumplir funciones variadas relacionadas con las relaciones interadministrativas en el

[342] Vid. artículo 7.2 de la LPNB.
[343] Artículo 7 de la LPNB.
[344] Artículo 36 bis del TRLA.
[345] Artículos 3 y 4 del Decreto 66/2011, de 29 de marzo, por el que se asignan las funciones, medios y servicios traspasados por la Administración General del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de ordenación y gestión del litoral.

ámbito litoral, que ocupan desde la formulación de informes y propuestas, a la adopción de acuerdos en materias o asuntos y el seguimiento, supervisión y control del cumplimiento de objetivos o de actuaciones desarrolladas por otros órganos[346].

Además de las anteriores debemos citar la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco[347]. Se trata de un órgano colegiado superior consultivo y de coordinación de la Administración Pública del País Vasco en materia de ordenación del territorio, del litoral y urbanismo al que se le encomienda competencias informativas y de realización de informes[348].

Un ejemplo paradigmático de órganos creados en materia de ordenación del litoral son los previstos en la LPOL. Esta ley hace mención a dos tipos de órganos con competencias en esta materia: el Consejo Rector del Plan de protección y ordenación del litoral y los Consejos rectores de los planes de uso del litoral y de las playas; y la Comisión de ordenación del litoral. Los primeros, son órganos que velan por la aplicación del Plan de protección y ordenación del litoral y los planes de uso del litoral y de las playas y que ejercen funciones de participación, consulta, tutela de la gestión y evaluación del cumplimiento de objetivos[349]. Por el contrario, el segundo tiene funciones de carácter resolutivo, consultivo, informativo y, a petición de los ayuntamientos, funciones interpretativas y, además, tiene como competencias aprobar definitivamente l plan de uso del litoral y de las playas y otorgar las concesiones de ocupación del dominio público marítimo-terrestre, entre otras[350].

En cuanto a la composición de ambos tipos de órganos, la LPOL remite al reglamento para su conocimiento, pero establece algunas directrices al respecto. En el caso de los Consejos rectores, el artículo 28 de la ley prevé la participación de todas las Administraciones Públicas competentes, entre las que se incluiría la Administración General del Estado. En contraposición, para la Comisión de ordenación del litoral el artículo 32 de la LPOL no dispone la participación del Estado sino que garantiza exclusivamente la representación de los departamentos y los entes locales con competencias en materia de ordenación del litoral. En este sentido llama la atención que un órgano creado en materia de ordenación del litoral que tiene como una de sus competencias aprobar planes, cuyo ámbito de aplicación incluye el dominio público, no prevea la participación

[346] Con carácter general, el artículo 31.2 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, determina las funciones de las comisiones interdepartamentales.
[347] Regulado por la Disposición Adicional primera de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco.
[348] Pese a que la Disposición Adicional primera de la Ley 2/2006 le atribuya el carácter de órgano de coordinación, la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco no tiene las facultades decisorias que se exigen para este tipo de órganos.
[349] Artículo 28 de la LPOL.
[350] Artículo 32 de la LPOL.

de la Administración General del Estado sobre todo cuando es ésta la titular del demanio y ostenta competencias sobre el mismo tal y como hemos señalado.

Precisamente por lo anterior, no podemos decir que la Comisión de ordenación del litoral de Cataluña se trate de un verdadero órgano de coordinación en materia de ordenación del litoral puesto que, en principio, no se prevé la participación de la Administración General del Estado. En todo caso, habrá que esperar a que se apruebe el reglamento de funcionamiento de este órgano para saber su composición y conocer cuáles son sus funciones.

De todo lo expuesto, resulta que son casi inexistentes los órganos que faciliten la adecuada articulación de las competencias de distintas Administraciones Públicas en el litoral. Por ello desde Europa, y especialmente con la impulsión de la Gestión Integrada de las Zonas Litorales, se ha venido exigiendo la creación de órganos de participación social con el objetivo de llevar a cabo tareas de coordinación y cooperación entre materias[351]. Sin embargo, y pese a estas exigencias, actualmente no se han aprobado órganos con esta finalidad, por lo que queda esperar a conocer el sentido que adoptarán estas técnicas.

1.2. Técnicas funcionales

1.2.1. Procedimientos conjuntos: la técnica de la planificación conjunta

La técnica de la planificación participada es uno de los mecanismos más importantes para la adecuada articulación de competencias en el espacio litoral[352]. Gracias a ella se entiende obligatoria la participación de una Administración Pública en un proceso de planificación ajeno sobre el que no tiene competencia, pero en el que subyace un interés general superior que justifica su intervención. En esta planificación participada, la intervención de la Administración no competente es más intensa que la técnica del informe, de manera que se entiende que el resultado final es la conjunción de las dos voluntades y no la imposición del ente competente.

La legislación de costas ha previsto varios supuestos de planificación participada[353]. Así, podemos distinguir dos tipos según la Administración competente para la planificación:

1º La planificación estatal con participación de la Administración autonómica y local.

---

[351] Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo sobre la gestión integrada de las zonas costeras: una estrategia para Europa (Bruselas, 27.09.2000, COM (2000) 547).

[352] Ha llegado a ser calificada por CALERO RODRÍGUEZ, J.R. (1995): *Régimen jurídico de las costas españolas, op.cit.*, p. 143, como *"la técnica de coordinación más perfecta y más intensa"*.

[353] La planificación participada también se da en otros sectores como el ferroviario en relación a la planificación de las infraestructuras ferroviarias. Vid. artículo 5 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario (LSF).

2º La planificación autonómica y local con participación de la Administración del Estado.

Pasemos a analizar cada una de ellas:

1º La planificación estatal con participación de la Administración autonómica y local.

Este procedimiento está previsto para aquellos supuestos en los que la Administración estatal es competente para la planificación de una determinada actuación sobre el litoral, pero el resultado final se encuentra condicionado a la participación de las Administraciones autonómica y local. Dentro de este caso, la LC tradicionalmente nos ha permitido distinguir dos supuestos: la aprobación de las normas para la protección de determinados tramos de costa y la ampliación de la servidumbre de protección.

En primer lugar, el artículo 22 de la LC reconoce la competencia de la Administración del Estado para dictar normas para la protección de determinados tramos de costa, lo que implica a juicio de CALERO RODRÍGUEZ, "*una verdadera planificación de usos y aprovechamientos de ese espacio*"[354]. Para su aprobación se exige que, antes de la aprobación definitiva de las normas, se someta a informe de las Comunidades Autónomas y de los Ayuntamientos a cuyo territorio afecten, para que los mismos puedan formular las objeciones que deriven de sus instrumentos de ordenación aprobados o en tramitación. En el caso de que existan discrepancias sustanciales, se abrirá un período de consulta entre las tres Administraciones para resolver de común acuerdo las diferencias.

De esta forma, la Administración estatal no puede aprobar las normas de protección del artículo 22 de la LC sino cuenta con la Administración autonómica y municipal. Aun así, tras la reforma de 2013 se ha cambiado el procedimiento para aprobar las citadas normas. El antiguo artículo 42.3 del Reglamento de Costas de 1989 preveía que las normas del artículo 22 de la LC no podrían ser aprobadas en el caso de que no hubiese acuerdo expreso entre las tres Administraciones interesadas. El nuevo reglamento, sin embargo, ha dado un giro al prever que, transcurridos tres meses sin que se alcance un acuerdo entre las Administraciones afectadas, se podrá continuar con la tramitación de la norma (artículo 43.1 del RGC).

De lo hasta ahora expuesto entendemos que, con la nueva previsión, la Administración del Estado está obligada a contar durante el proceso de aprobación de las normas del artículo 22 de la LC con las Administraciones autonómica y local pero, en caso de existir discrepancias y no llegarse a un acuerdo durante el período de consultas, el Estado puede aprobar por sí mismo las normas de protección que considere oportunas, siempre y cuando –como dispone la dicción del artículo- se trate de normas de protección del espacio

[354] CALERO RODRÍGUEZ, J.R. (1995): *Régimen jurídico de las costas españolas, op.cit.,* p. 144.

colindante al dominio público marítimo-terrestre. Éstas, sin embargo, no deben suponer en ningún caso un menoscabo de las competencias que sobre ordenación del territorio y urbanismo –entre otras-, ostentan las Comunidades Autónomas y los municipios.

Por otro lado, el proceso de ampliación de la servidumbre de protección, previsto en los artículos 23.2 de la LC y 44 del RGC, recoge otro supuesto de planificación participada. En este caso, la Administración General del Estado podrá determinar, como vimos en el capítulo anterior, la ampliación de la servidumbre de protección hasta un máximo de otros cien metros, de acuerdo con la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento correspondiente, cuando sea necesario para asegurar la efectividad de la servidumbre, en atención a las peculiaridades del tramo de costa de que se trate. De esta forma se aprecia, como en el supuesto anterior, que lo importante es que en el proceso se persiga el acuerdo de las tres Administraciones. Sin embargo, y a diferencia de aquél, el RGC no prevé qué ocurre en el caso de que las Administraciones no alcancen un acuerdo. Ante esta laguna entendemos que la Administración del Estado no podrá acordar *motu proprio* la ampliación de la mencionada servidumbre de protección.

2º La planificación autonómica y local con participación de la Administración del Estado.

Como señalamos con anterioridad, la CE y los respectivos Estatutos de Autonomía han atribuido, a las Comunidades Autónomas y a los municipios, competencias en materia de ordenación del territorio, del litoral y urbanismo. La aprobación de estos instrumentos de ordenación por parte de los entes competentes requiere la toma en consideración de las disposiciones aprobadas por el Estado en materia de protección y utilización del dominio público marítimo-terrestre, en todo lo que atañe al espacio delimitado como tal. De esta forma, para la consecución de este objetivo, se prevé la necesaria participación de la Administración estatal en la tramitación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanístico[355].

Con carácter general, el artículo 112 de la LC advierte que corresponde a la Administración del Estado emitir informe, con carácter preceptivo y vinculante, en los planes y normas de ordenación territorial o urbanística y su modificación o revisión, en cuanto al cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y de las normas que se dicten para su desarrollo y aplicación. Por su parte, el artículo 117 de la LC exige, en la tramitación de todo planeamiento territorial

[355] En relación con ello advierte NOGUERA DE LA MUELA, B. (1991): "Las competencias estatales y autonómicas...", *op.cit.,* p. 150, que debido a que no existe un concepto jurídico preciso de litoral, surgen dudas sobre si la intervención estatal queda legitimada en todos los supuestos de planes que ordenen territorio que comprenda litoral o la facultad queda reducida a la intervención en planes que ordenan exclusivamente litoral.

y urbanístico que ordene el litoral, el informe de la Administración del Estado, en dos momentos: uno previo a la aprobación inicial, y otro antes de su aprobación definitiva.

En primer lugar, el artículo 117.1 de la LC establece que *"en la tramitación de todo planeamiento territorial y urbanístico que ordene el litoral, el órgano competente, para su aprobación inicial, deberá enviar, con anterioridad a dicha aprobación, el contenido del proyecto correspondiente a la Administración del Estado para que ésta emita, en el plazo de un mes, informe comprensivo de las sugerencias y observaciones que estime convenientes"*.

Por otro lado, el apartado 2 del artículo 117 señala que, antes de la aprobación definitiva, la Administración competente dará traslado a la del Estado del contenido del plan o normas de que se trate para que en el plazo de dos meses se pronuncie sobre el mismo. Si este segundo informe no resulta favorable *"en aspectos de su competencia, se abrirá un período de consultas, a fin de llegar a un acuerdo"*.

En ambos supuestos, sin embargo, la legislación costera no dice cómo actuar si continúan las desavenencias entre ambas Administraciones tras el período de consultas, ni qué sentido debe darse al silencio en el caso de que no se emita informe por la Administración estatal. En el primer caso resulta en nuestra opinión que la Administración autonómica o municipal –en este caso- no podrá aprobar por sí mismo el instrumento de ordenación si cuenta con el informe desfavorable de la Administración estatal, tal y como ocurre en el supuesto de planificación participada anterior. Aun así, el TC ha considerado que el alcance de este informe vinculante tan solo se extiende a aquellos supuestos competencia de la Administración del Estado, de forma que, *"cuando el informe negativo verse sobre materias que a juicio de la Comunidad Autónoma excedan de la competencia estatal, la búsqueda del acuerdo no es jurídicamente indispensable y, en consecuencia, podrá la Administración competente para la ordenación territorial y urbanística adoptar la decisión que proceda, sin perjuicio, claro está, de la posibilidad que a la Administración estatal se ofrece, siempre, de atacar esa decisión por razones de constitucionalidad o de legalidad"*[356].

Por otra parte, y atendiendo al supuesto en que la Administración del Estado no dictara informe en plazo en relación a los asuntos de su competencia que se vieran influidos por la tramitación de un instrumento de ordenación territorial, entendemos que las actuaciones deben seguir por cuanto no existen discrepancias existentes entre ambas Administraciones[357]. Lo contrario

[356] STC 149/1991, de 4 de julio (FJ 7º D) a).

[357] Esta posición encuentra justificación en el artículo 80.4 de la LPAC, el cual señala *"si el informe debiera ser emitido por una Administración Pública distinta de la que tramita el procedimiento en orden a expresar el punto de vista correspondiente a sus competencias respectivas, y transcurriera el plazo sin que aquél se hubiera emitido, se podrán proseguir las actuaciones"*.

supondría paralizar injustificadamente el ejercicio de las competencias autonómicas o municipales.

Por todo, y a modo de corolario, debemos resaltar el papel que juega la planificación participada, y en concreto el artículo 117 de la LC, en la adecuada articulación de competencias sobre el medio litoral. Todo ello atendiendo al carácter obligatorio que alcanza la participación de la Administración no competente en el marco de un procedimiento de actuación sobre el área costera. Aun así, cabe advertir su diferencia con la técnica del informe por cuanto aquí, como veremos, el resultado no es la integración de dos voluntades, sino la decisión de la Administración competente que ha contado con el informe de una Administración que puede ver afectadas sus competencias.

1.2.2. Notificaciones mutuas

Con carácter especial, la LC prevé esta técnica de colaboración en el artículo 226 del RGC. De esta forma, el precepto señala que el otorgamiento de toda clase de títulos administrativos sobre el dominio público marítimo-terrestre y sus zonas de servidumbre se notificará por la Administración otorgante a las otras Administraciones.

1.2.3. Autorización o aprobación por la entidad superior: la técnica del informe

En íntima conexión con la planificación participada encontramos en la legislación costera la técnica del informe. Mediante ella, una Administración aporta una serie de opiniones y sugerencias que permiten a otra Administración formar su propia voluntad en el transcurso de un procedimiento de su competencia.

En la legislación costera podemos diferenciar a efectos de exposición entre el informe preceptivo y vinculante regulado en el artículo 112, y los informes exigidos en otros preceptos de la Ley[358].

[358] Junto a estos informes hay que añadir otros que encontramos en la normativa sectorial y que manifiestan la necesidad de que la Administración competente en una materia tenga en cuenta en su decisión final las opiniones y sugerencias de otra Administración que puede ver limitadas sus competencias con la aprobación de cualquier acto o plan. Entre ellos podemos citar el informe exigido para la aprobación de los instrumentos de ordenación urbanísticos o planes con incidencia sobre el territorio (vid. artículos 78 de la LISTA, 22.3 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU), 17.3 de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, de Turismo de Andalucía, 25.4 del TRLA, entre otros). En materia portuaria también se hace uso de la técnica del informe como mecanismo de articulación de competencias entre el Estado, Comunidades Autónomas y municipios y entidades portuarias (artículos 56.2 del TRLPEMM en relación a la aprobación del plan especial, y 57 del TRLPEMM por lo que se refiere a la delimitación de la zona de servicio del puerto). Destaca también el informe de sostenibilidad ambiental al que deben solicitar los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización (artículo 22 del TRLSRU). Una crítica a la extensa lista de informes a solicitar es realizada por CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, A. (2016): "Los informes preceptivos en su tramitación y la planificación territorial y urbanística andaluza: la espiral de complejidad", *Práctica urbanística*, núm. 140, quien advierte que debemos "*reflexionar sobre la locución de que «lo mejor es enemigo de lo bueno»*", puesto

En primer lugar, la LC regula el informe preceptivo y vinculante en el artículo 112. Este artículo, en su apartado a), establece como competencia de la Administración del Estado la de emitir informe con carácter preceptivo y vinculante sobre los siguientes supuestos:

a) Planes y normas de ordenación territorial o urbanística y su modificación o revisión, en cuanto al cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y de las normas que se dicten para su desarrollo y aplicación.

b) Planes y autorizaciones de vertidos industriales y contaminantes al mar desde tierra, a efectos del cumplimiento de la legislación estatal y de la ocupación del dominio público marítimo-terrestre.

c) Proyectos de construcción de nuevos puertos y vías de transporte de competencia de las Comunidades Autónomas, ampliación de los existentes o de su zona de servicio, y modificación de su configuración exterior, conforme a lo previsto en el artículo 49.

d) Declaraciones de zonas de interés para cultivos marinos, concesiones y autorizaciones, de acuerdo con la legislación específica.

Con este artículo, el legislador ha previsto la necesidad de confluencia de dos voluntades -Estado y Comunidades Autónomas-, cuando no de tres -Estado, Comunidades Autónomas y municipios-, para la elaboración de una voluntad común en un procedimiento administrativo tramitado por una Administración diferente a la del Estado. Así, por ejemplo, cuando una Comunidad Autónoma inicie el procedimiento de aprobación de un plan con incidencia territorial deberá pedir, durante el transcurso del mismo, el informe de la Administración del Estado en la medida en que se incida sobre el dominio público marítimo-terrestre y sus zonas de servidumbre.

La naturaleza de dicho informe, según el artículo 112 de la LC, es preceptivo y vinculante. Ello supone que, en principio, la Administración que resuelve sobre el procedimiento debe ajustarse a la valoración del órgano consultado. Bajo estas premisas debemos preguntarnos si es verdad que el informe del artículo 112 de la LC se trata de un informe vinculante en sentido estricto.

A nuestro juicio, el artículo 112 citado no se refiere a una vinculación absoluta, sino que la misma se encuentra considerablemente atenuada[359]. Ello puede verse con claridad en lo que respecta a la aprobación de los planes y normas de ordenación territorial o urbana. En este caso, el informe se produce en dos momentos, de acuerdo con el artículo 117 antes analizado: uno previo a la

que, buscando la aprobación del Plan perfecto, con la participación de todas las Administraciones que puedan verse implicadas, lo único que se logra es la aprobación del mismo a destiempo.

[359] GARCÍA-TREVIJANO GARNICA. E. (1997): "El régimen jurídico de las costas españolas…", *op.cit.*, pp.116-117, defiende el carácter "*quasi-vinculante*" u obstativo de este informe, entendiendo que sólo vinculará cuando la Administración efectivamente pretenda aprobar lo proyectado.

aprobación inicial, y otro antes de su aprobación definitiva. El primero de ellos se limita a la exposición de sugerencias y observaciones mientras que, en el segundo, la Administración del Estado se pronuncia sobre el fondo en aspectos de su competencia. Es este segundo supuesto el que adquiere un carácter vinculante en cuanto obliga a la Administración encargada de la aprobación definitiva a atender a las observaciones que contenga el informe solicitado y emitido por la Administración del Estado. De esta forma, si el mismo resulta no favorable, se abre un período de consultas, a fin de llegar a un acuerdo, no pudiendo, en principio, ser aprobado en el caso de que se mantengan las desavenencias[360].

Como vemos, la fuerza que adquieren estos informes convierte, de hecho, la aprobación final del plan o proyecto en un acto complejo, en el que han de concurrir dos voluntades distintas. Sin embargo, como ha afirmado el TC, esa concurrencia necesaria sólo es constitucionalmente admisible cuando ambas voluntades resuelven sobre asuntos de su propia competencia[361].

De esta forma, el contenido del informe de la Administración estatal sólo deberá ser tenido en cuenta por la Administración encargada de la aprobación del plan de ordenación territorial o urbanística cuando aquella proponga objeciones basadas en el ejercicio de facultades propias, incluida la de otorgar títulos para la ocupación o utilización del demanio o preservar las servidumbres de tránsito o acceso, o las que derivan de otras competencias sectoriales -defensa, iluminación de costas, puertos de interés general, etc.-, debiendo en este caso modificar en concordancia los planes o normas de ordenación territorial o urbanística o, descartar la aprobación del mismo[362].

---

[360] Puede plantearse el caso de que la Administración encargada de la aprobación del instrumento de ordenación apruebe finalmente el mismo en contra del mencionado informe vinculante, entendiendo que se han desbordado las competencias propias de la Administración del Estado. Esta posibilidad, "*teóricamente aceptable*" según GRAU ÁVILA, S. (1992): "Ordenación estatal y planeamiento urbanístico en la zona litoral", *Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 14, p.94, trasladaría a la vía jurisdiccional la carga de resolver el conflicto, sin embargo, como advierte el autor, sería peligrosa e inútil. Algunos autores han considerado la posibilidad de que el instrumento se apruebe en contra del informe, entre ellos CHINCHILLA PEINADO, J.A. (2010): "La determinación de la extensión de la servidumbre de protección de la LC sobre los suelos urbanizables", *Practica urbanística*, núm. 93, pp. 59-60 y VILLANUEVA CUEVAS, A., PUNZÓN MORALEDA, J., y SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, F. (2013): "La protección medioambiental de las costas", ORTEGA ÁLVAREZ, L.I., ALONSO GARCÍA, M.C., y DE VICENTE MARTÍNEZ, R. (Coords.), *Tratado de Derecho ambiental,* Tirant lo Blanch, Valencia, p. 640. Éstos últimos han sostenido que "*no es competencia de la Administración del Estado el control o vigilancia de la vigencia o ejecución de los planes de urbanismo, y, por lo tanto, no puede imponer por vía de informe algo distinto a lo que el planificador autonómico o municipal considera necesario para la efectividad del Plan*".

[361] STC 149/1991, de 4 de julio (FJ 7º A) c).

[362] Como advierte el Alto Tribunal en su Sentencia 149/1991, de 4 de julio (FJ 7º A) c), la admisibilidad de esta exigencia legal de informe vinculante ha de ser considerada en relación con cada uno de los supuestos del artículo 112 de la LC.

Como vemos, la limitación del contenido del informe disipó en su momento cualquier duda de inconstitucionalidad. Actualmente, el RGC ha venido a clarificar qué aspectos de las objeciones de la Administración General del Estado tienen carácter vinculante. De este modo, el artículo 222.3 del RGC señala que el informe del Ministerio competente en materia de medio ambiente será vinculante en los siguientes aspectos:

a) En los planes y normas de ordenación territorial o urbanística y planes y autorizaciones de vertidos industriales y contaminantes al mar desde tierra cuando el informe proponga objeciones basadas en el ejercicio de facultades propias, bien derivadas de la titularidad demanial, como son las orientadas por la necesidad de asegurar la protección de la integridad del dominio público y su libre utilización, o bien derivadas de otras competencias sectoriales de la Administración General del Estado.

b) También si se trata de planes y autorizaciones de vertidos industriales y contaminantes al mar desde tierra cuando el informe contenga objeciones determinadas por la necesidad de preservar la integridad física de los bienes de dominio público afectados.

c) En los supuestos de proyectos de construcción de nuevos puertos y vías de transporte de competencia de las Comunidades Autónomas, ampliación de los existentes o de su zona de servicio, y modificación de su configuración exterior, cuando el contenido del informe se refiera a los aspectos a que se refiere el artículo 106.1 del citado reglamento.

Aún con limitaciones, el que dicho informe tenga carácter vinculante favorece su configuración como un efectivo mecanismo de coordinación de las competencias concurrentes, lo que se consolida por su condición de obligatorio. Por estos motivos, la jurisprudencia, muy acertadamente, lo ha definido como "*un expediente de acomodación o integración entre dos competencias concurrentes -estatal y autonómica- que, partiendo de títulos diversos y con distinto objeto jurídico, convergen sobre un mismo espacio físico, y que están llamadas, en consecuencia, a cohonestarse*"[363]. Asimismo, parte de la doctrina ha entendido este informe como un acto de trámite, el cual dictado por un órgano distinto a aquel a quien corresponde iniciar, instruir o resolver se inserta en un procedimiento administrativo con la finalidad de aportar nuevos datos o sugerencias[364]. Aun siendo cierto esto, su naturaleza vinculante le confiere una intensidad mayor de la del simple acto de trámite, por cuanto el órgano decisor viene obligado a dictar su resolución de conformidad con la opinión sustentada por el ente que informa.

[363] SSTC 103/1989, de 8 de junio (FJ 7º a), y 40/1998 de 19 de febrero (FJ 38º).

[364] Vid. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA. E. (1997): "El régimen jurídico de las costas españolas…", *op.cit.*, p. 114, y POVEDA DÍAZ, M.T. (1989): "La ley de costas de 28 de julio de 1988 y la planificación urbanística", *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 115.

Cabe advertir en este momento, como ya indicamos, la conexión existente entre el apartado a) del artículo 112 de la LC y la técnica de la planificación participada del artículo 117. En esta problemática, el TC ha afirmado que resulta debilitado el contenido vinculante de este informe en relación con el informe también vinculante contemplado en el artículo 112[365]. Esta debilitación se debe, en efecto, a que el informe del artículo 117 no subordina la aprobación de los planes a una concurrencia de voluntades de la Administración urbanística, sino sólo cuando el informe desfavorable emitido por la Administración del Estado verse sobre materias de su competencia, como ya expusimos en su momento. Aun así, debemos recordar que el contenido vinculante del artículo 112 de la LC también se encuentra limitado a la posible objeción de ejercicio de facultades propias por parte del Estado, de ahí que el artículo 222.3 del RGC delimite los supuestos vinculantes de este informe estatal. En consecuencia, en ambos supuestos, únicamente cuando se esgriman objeciones basadas en el ejercicio de facultades propias del Estado, deberá paralizarse la aprobación del plan de ordenación -o bien abrir el período de consultas al que hace mención el artículo 117 de la LC-.

Así pues, la diferencia entre ambos preceptos no debería circunscribirse, únicamente, al carácter atenuado que el TC otorgó al informe vinculante del artículo 117, por cuanto también se establecen restricciones a la previsión del 112. Debido a ello deberíamos entender, como también ha destacado parte de la doctrina, que la diferencia entre el informe de ambos preceptos es la misma que la diferencia entre los planes y normas de ordenación territorial o urbanística, y el planeamiento territorial y urbanístico que ordena el litoral. De esta forma, es probable que el 112 se refiera a planes urbanísticos -produciéndose la ordenación costera por extensión-, y el 117 a planes de ordenación del litoral, tratándose en este caso de una ordenación territorial limitada a la ordenación de la zona litoral, por lo que las posibilidades de ordenación del 112 y 117 son prácticamente idénticas en los terrenos interiores a la ribera del mar[366].

No obstante, el listado de elementos sujeto a informe en la LC no es exhaustivo, y de ninguna forma se limita a los citados supuestos del artículo 112. En este punto es necesario tener en cuenta que la fuerza coordinadora de esta técnica se extiende a otros procedimientos, a pesar de que el carácter de los mismos no es siempre vinculante[367]. A efectos de su exposición, tendremos que

---

[365] STC 149/1991, de 4 de julio (FJ 7º, A) c´).

[366] Véase GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, J.L. (1991): "La sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991 relativa a la Ley de Costas", *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, núm. 125, p. 21; y NOGUERA DE LA MUELA, B. (1990): "La legislación de costas y las limitaciones sobre los terrenos contiguos a la ribera del mar", *Revista jurídica de Catalunya*, núm. 4, p. 49.

[367] Para un sector doctrinal, los informes de carácter no vinculante constituyen simples mecanismos de consulta, siendo los vinculantes los que ocasionan una verdadera

diferenciar entre los procedimientos de competencia de la Administración del Estado y aquellos otros de competencia de las Comunidades Autónomas.

Por lo que se refiere a los procedimientos competencia de la Administración del Estado, la legislación de costas introduce la figura del informe como mecanismo de coordinación, si bien el mismo adquiere el carácter de consultas preceptivas sin contenido jurídico vinculante. Es decir que, a diferencia del supuesto del artículo 112 de la LC analizado, la Administración competente para la aprobación de un determinado acto, durante el desarrollo del procedimiento, está obligada a solicitar el informe de otra Administración -de ahí su carácter preceptivo-, pero no se encuentra obligado en cuanto al contenido del mismo -por lo que no tiene carácter vinculante-. Esta técnica de consulta está prevista para diferentes supuestos, por ejemplo: en los expedientes de deslinde, desafectación, autorización de actividades e instalaciones en la zona de servidumbre de protección, ampliación o sustitución de la zona afectada por la servidumbre de tránsito o autorización de su ocupación con paseos marítimos, realización o modificación de los accesos públicos y aparcamientos en la servidumbre de paso, tramitación de los proyectos de obras de la Administración General del Estado, autorizaciones y concesiones demaniales, ejecución de obras de interés general, y declaración de zona de reserva.

Por otro lado, se prevé en la LC la intervención de la Administración del Estado en procedimientos competencia de las Comunidades Autónomas mediante la práctica del informe. Este supuesto, sin embargo, debemos diferenciarlo del supuesto de la planificación participada, que estudiamos en el apartado anterior, en los que la intervención de la Administración del Estado es más intensa y debe ser obligatorio llegar a un acuerdo entre las distintas Administraciones. Asimismo, debemos destacar en este apartado la existencia del informe preceptivo y vinculante previsto para los diferentes supuestos, que recoge el artículo 112 de la LC. A ellos hicimos mención, por lo que ahora sólo debemos destacar el informe preceptivo requerido al Ministerio competente en

---

interdependencia administrativa. Cfr. AJA FERNÁNDEZ, A., TORNOS, J., FONT, T., PERULLES, J.M., y ALBERTÍ, E. (1985): *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, p. 422. No obstante, PÉREZ CONEJO, L. (1999): *Las costas marítimas..., op.cit.,* p. 305, considera que el planteamiento correcto es precisamente el contrario, es decir, "*que siempre que los informes vinculantes serán emitidos por el ente público territorial superior nos encontramos ante una manifestación del ejercicio de una técnica funcional de coordinación, ya que mediante ellos la Administración prevalente va a imponer, en virtud de su poder de dirección, a la Administración coordinada la forma en que una determinada actuación administrativa ha de ser realizada, mientras que en los casos de informes no vinculantes, sino únicamente preceptivos, entendemos que estamos ante una simple participación consultiva propia del ejercicio de una colaboración voluntaria interadministrativa*". En este sentido FUENTES BAJARDÍ, J. (Dir.) (2011): *Manuel de Dominio Público Marítimo-terrestre y Puertos del Estado*, Aranzadi, Navarra, p. 83, considera que el cauce o instrumento jurídico más adecuado para la articulación de competencias entre el Estado y de las Comunidades Autónomas supone la incorporación en los procedimientos administrativos de informes preceptivos, pero de carácter no vinculante.

los expedientes de autorización de usos permitidos en la zona de servidumbre de protección desarrollados por la Comunidad Autónoma (artículo 50.1 del RGC). Como señala el precepto reglamentario el informe deberá restringirse a la delimitación del límite interior de la ribera del mar, línea de deslinde, mantenimiento de las servidumbres de tránsito y acceso al mar e incidencia de las construcciones y de las actividades que las mismas generen sobre la integridad del dominio público, la estabilidad de la playa y la defensa de la costa. En este último caso, a diferencia de los supuestos del artículo 112 de la LC, el informe de la Administración del Estado es sólo preceptivo, puesto que nada se dice de su carácter vinculante, pudiendo proseguirse la tramitación del expediente transcurrido el plazo de un mes sin haberse evacuado.

Junto al informe requerido a la Administración del Estado en los expedientes de autorización de usos permitidos en la zona de servidumbre de protección desarrollados por la Comunidad Autónoma, la LC también prevé la existencia de este informe en la adscripción. Así, el artículo 49.2 de la LC exige que los proyectos de las Comunidades Autónomas deberán contar con el informe favorable de la Administración del Estado, "*en cuanto a la delimitación del dominio público estatal susceptible de adscripción, usos previstos y medidas necesarias para la protección del dominio público, sin cuyo requisito aquellos no podrán entenderse definitivamente aprobados*". Este informe deberá emitirse en el plazo de dos meses contados a partir del momento en que el Ministerio competente en materia de medio ambiente disponga de la documentación necesaria[368]. Asimismo, y al igual que el informe en los expedientes de autorización de usos permitidos en la zona de servidumbre de protección, este informe es preceptivo, pero no vinculante, puesto que el RGC dispone que, transcurrido el plazo sin haberse evacuado, éste se entenderá favorable.

Del mismo modo, el informe de la Administración del Estado también está previsto para las obras de reparación, mejora, consolidación y modernización en la zona de la servidumbre de protección. Este informe, como dispone la Disposición Transitoria 4º apartado 2 b) de la LC, deberá emitirse en el plazo de dos meses desde su solicitud y, si en dicho plazo no se emitiera, se entenderá que tiene carácter favorable como en los otros dos supuestos anteriores.

2. La regla de la competencia prevalente y el principio de la ponderación de intereses para el espacio litoral

El TC ha señalado que cuando los mecanismos de colaboración resultan infructuosos, o no se han podido llevar a cabo por inexistencia de los mismos o por la propia voluntad de los participantes, la decisión final corresponde al titular de la competencia prevalente, siendo necesario realizar la debida ponderación de los intereses eventualmente afectados por la situación de concurrencia

[368] Artículo 107 a) del RGC.

competencial, que determinará la preferente aplicación de una competencia en detrimento de la otra[369]. Con esta afirmación, el TC incluye la regla de la competencia prevalente como uno de los principios que ayudan a solucionar los conflictos de competencias que se producen sobre el mismo espacio físico.

Parte de la doctrina ha destacado los problemas de aplicación de la regla de la competencia prevalente y ha mantenido dos posturas en torno a su naturaleza jurídica. Por un lado, están aquellos que sostienen que se trata de una regla de competencia favorable al Derecho estatal[370]. Por otro, la tesis mayoritaria defiende que estamos ante una norma de conflicto. Esta última posición, como resume LEGUINA VILLA, se divide a su vez en dos posturas para dar respuesta a la pregunta de cuándo se aplicará regla[371]. De una parte, los que entienden que la regla debe utilizarse cuando se haya utilizado sin éxito el principio de competencia, lo que puede ocurrir en materias de competencias concurrentes, competencias compartidas entre la legislación estatal y la legislación autonómica y en las que se produzca un entrecruzamiento competencial sobre un mismo objeto[372]. De otra parte, quienes sostienen que únicamente entraría en acción en caso de legislación concurrente, cuando las leyes en colisión se adecuan al orden constitucional de distribución de competencias, es decir, cuando las dos normas son igualmente válidas pero incompatibles entre sí[373].

La regla de la prevalencia se convierte, entonces, en una regla de resolución de conflictos normativos entre el Estado y las Comunidades Autónomas que tiene como finalidad resolver las colisiones que se producen

---

[369] Entre otras SSTC 77/1984, de 3 de julio (FJ 3º), 40/1998, de 19 de febrero (FJ 30º) y 46/2007, de 1 de marzo (FFJJ 5º y 6º).

[370] Posición mantenida por PAREJO ALFONSO, L. (1981): *La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, pp. 99-116.

[371] LEGUINA VILLA, J. (1993): "Notas sobre los principios de competencia y prevalencia en la legislación compartida", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 258, p. 232. También LASAGABASTER HERRARTE, I. (1991): *Los principios de supletoriedad y prevalencia del Derecho estatal respecto al Derecho autonómico*, Civitas, Madrid, pp. 114-145, ofrece una exposición de las diferentes posturas doctrinales.

[372] En este sentido DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T. (2009): "Los principios de competencia y prevalencia como reglas de resolución de conflictos en el estado autonómico", *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 20, p. 222, que considera que únicamente se acudiría a este principio cuando el principio de atribución de competencias no puede ofrecer una solución ante un conflicto normativo, superándose así la crítica al principio de prevalencia realizada por KELSEN, la cual "*consideraba que la consagración de la regla de la superioridad formal del Derecho federal sobre el de los Estados federados permitía al legislativo federal excepcionar el sistema de distribución de competencias negando la esencia del Estado federal*".

[373] De ahí que FERNÁNDEZ FARRERES, G. (1991): "Colisiones Normativas y Primacía del Derecho Estatal", MARTÍN RETORTILLO, S. (Coord.), *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor García de Enterría*, vol. I, Civitas, Madrid, p. 541, afirme que "*si la colisión normativa surgiese como consecuencia del ejercicio por una de las partes de una competencia que viola o infringe el orden competencial constitucionalmente establecido, es obvio que a la prevalencia ninguna función correspondería, ya que una de las normas en colisión incurrirá en inconstitucionalidad por vicio de incompetencia*".

entre dos normas procedentes de distintas entidades territoriales, "*una vez que se ha utilizado el principio de competencia para determinar la validez de las normas en conflicto*"[374]. Esta regla, sin embargo, tiene como presupuesto que las normas que producen el conflicto se dicten bajo el ejercicio de competencias legítimas, por ello es necesario analizar primero que las normas han sido dictadas dentro del respectivo ámbito competencial[375]. De esta forma, resulta que la aplicación de dicho principio no sirve, a diferencia de lo que sí ocurre con el principio de competencia, para determinar qué Administración es competente para adoptar una decisión. En contraposición, la regla de la competencia prevalente sirve para determinar cuál es la norma aplicable cuando se han dictado dos normas, por distintas Administraciones, dentro del marco competencial. Esta regla, sin embargo, no altera el reparto constitucional, aunque sí pueda afectar a la aplicabilidad, esto es, a la eficacia de las normas adoptadas por las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias y al ámbito propio de los poderes autonómicos[376].

La principal referencia al principio de prevalencia en el ordenamiento jurídico español se encuentra en el artículo 149.3 de la CE. Este precepto establece la prevalencia de las normas del Estado sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas en caso de conflicto. Frente a ello, los Estatutos de Autonomía defienden la prevalencia del derecho autonómico en el ámbito de sus competencias exclusivas[377]. En este sentido, y como bien señala TEJEDOR BIELSA, el concepto de competencia exclusiva resulta determinante para cualquier construcción teórica del principio de prevalencia[378]. En este punto, y siguiendo a ARROYO GIL, debemos distinguir tres conceptos para clarificar el significado jurídico de competencia exclusiva y, por ende, el ámbito de aplicación del principio de prevalencia[379].

---

[374] Vid. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T. (2009): "Los principios de competencia y prevalencia...", *op.cit.,* p. 221.

[375] En el mismo sentido CANTERO MARTÍNEZ, J. (1996): "Nuevas reflexiones sobre la cláusula de prevalencia", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 26, p. 132.

[376] Vid. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T. (2009): "Los principios de competencia y prevalencia...", *op.cit.,* p. 221.

[377] El artículo 110.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña señala *que "el derecho catalán, en materia de las competencias exclusivas de la Generalitat, es el derecho aplicable en su territorio con preferencia sobre cualquier otro"*. De idéntica forma se pronuncian los artículos 38.1 del Estatuto de Autonomía de Galicia, 21 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, 45 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, 42.2.1º del Estatuto de Autonomía de Andalucía, 87.1 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares y 98 del Estatuto de Autonomía de las Islas Canarias.

[378] TEJEDOR BIELSA, J.C. (2000): *La garantía constitucional de la unidad del ordenamiento en el estado autonómico: competencia, prevalencia y supletoriedad*, Civitas, Madrid, p. 46.

[379] ARROYO GIL, A. (2009): "Una concepción de los principios de competencia y prevalencia en el Estado autonómico español", *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 20, pp. 200-202.

- Las materias, que son "*campos de la realidad*". ARROYO GIL también incluye en el mismo apartado lo que él denomina "*submaterias*", que no son otra cosa que concretos campos de una determinada materia -por ejemplo, planificación urbanística, regulación del régimen jurídico de la propiedad del suelo, entre otros-.
- Las facultades, entendidas como "*tipo de actuación pública*" que pueden ser de carácter legislativo, ejecutivo y judicial.
- Y, por último, las competencias, que hacen referencia a las concretas facultades sobre una determinada materia -o submateria-.

Hechas estas precisiones, debemos conocer los supuestos analizados por la doctrina en los que es aplicable la regla de la prevalencia:

- Competencias concurrentes. Este supuesto tiene lugar cuando se atribuye una misma materia a dos entes territoriales diferentes. Es un caso excepcional en nuestro ordenamiento jurídico cuyo ejemplo más característico se encuentra en materia de cultura. Para estos temas, la doctrina está de acuerdo en la necesidad de aplicar la regla de la prevalencia[380]. Así, como tanto el Estado como las Comunidades Autónomas pueden dictar normas válidas sobre una materia, habrá que acudir a la regla de la prevalencia que conlleva que el Derecho estatal sea prevalente de acuerdo con el artículo 149.3 de la CE.

- Competencias compartidas. En el presente caso nos referimos al reparto competencial bases-desarrollo. En este supuesto no es posible la utilización del principio de prevalencia, por cuanto la Constitución ya ha establecido el alcance que tendrá la competencia para ambos entes, configurando ámbitos competenciales normativos propios y exclusivos: por un lado, el Estado ostenta la competencia sobre la legislación básica y, por otro, las Comunidades Autónomas tienen la competencia de desarrollo[381]. Así, al existir un marco competencial, la resolución de los posibles conflictos entre dos normas igualmente válidas no puede alcanzarse atendiendo al principio de prevalencia porque supondría que el Estado o las Comunidades Autónomas se han extralimitado en el ejercicio de sus competencias. El desconocimiento de esos

[380] Se ha afirmado incluso por parte de la doctrina la imposibilidad de que la citada regla pueda aplicarse fuera de los casos en la que ambos entes territoriales dispongan de idéntica competencia sobre idéntico objeto, puesto que lo contrario supondría convertir el principio de prevalencia en una regla de competencia y no de conflicto. Vid. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T. (2009): "Los principios de competencia y prevalencia...", *op.cit.*, p. 227. En el mismo sentido se pronuncia CARMONA CONTRERAS, A. M. (1998): "El ámbito de aplicación de la cláusula de prevalencia en el derecho español", en HINOJOSA MARTÍNEZ, E. (Coord.), *Jurisdicción Ordinaria y Distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, Comares, Granada, p. 138, quien sostiene que la prevalencia sólo operará en tanto nos hallemos ante un supuesto de competencias concurrentes, esto es, "*cuando se verifique una hipótesis de confluencia de potestad normativa de igual signo y con similar intensidad sobre una misma materia, reconocida en términos equivalentes tanto al Estado como a los entes subcentrales*".

[381] Vid. SSTC 163/1995, de 8 de noviembre (FJ 4º); y 102/2016, de 25 de mayo (FJ 6º).

límites sólo puede ocasionar un vicio de incompetencia y la consiguiente inconstitucionalidad de la norma que los haya excedido.

- Concurrencia material sobre un mismo objeto. El último supuesto se produce como consecuencia de un entrecruzamiento de normas procedentes de distintos entes territoriales sobre un mismo objeto. En este caso, la doctrina no está de acuerdo en aceptar la regla de la prevalencia para resolver los conflictos. Por un lado, parte de la doctrina aboga por la aplicación de la prevalencia estatal sobre la autonómica[382]. Por otro lado, otros defienden la inexistencia de concurrencia, y por tanto de colisión de normas válidas, en el sentido de que el constituyente ha atribuido una competencia sobre una materia concreta y una determinada facultad a un ente determinado[383]. ARROYO GIL, como máximo exponente de la segunda postura, llega a afirmar que todas las competencias son exclusivas y que no puede haber dos entidades con la misma competencia sobre la misma materia, puesto que el constituyente ha precisado en cada subapartado del artículo 149.1 de la CE el alcance de la facultad legislativa[384].

En nuestra opinión, en el caso de concurrencia material sobre un mismo objeto, la aplicación de la regla de la prevalencia no podría llevarse a cabo, y ello por cuanto, aunque los dos entes actúan sobre el mismo objeto, cada uno de ellos tiene asignadas distintas competencias. En estos casos, la atribución a un nivel territorial de una competencia determinada y exclusiva prohíbe la actuación de otro en los estrictos términos competenciales establecidos constitucional y estatutariamente, por lo que una actuación en contra de este esquema produciría una invasión competencial que conllevaría a la nulidad. La solución, en este punto, no podría ser la aplicación de la regla de la prevalencia, sino una adecuada articulación competencial, pues los conflictos o colisiones no pueden en principio producirse si una y otra norma se han dictado sin extralimitación competencial[385]. A pesar de ello, el TC ha justificado que en estos casos la solución a tal concurrencia pasa por reconocer que *"la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente"*[386], sin que el Estado pueda *"verse privado del ejercicio*

[382] En este sentido TEJEDOR BIELSA, J. C. (2000): *La garantía constitucional de la unidad…, op.cit.*, pp. 90-103.
[383] OTTO Y PARDO, I. (2010): *Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes*, Ariel, Barcelona, p. 282, duda de la utilidad de la regla de prevalencia, al entender que los Estatutos *"no han previsto de manera expresa ningún caso de competencia concurrente, sino que atribuyen en exclusiva al Estado o a las Comunidades Autónomas todas las facultades normativas sobre un objeto, o las distribuyen según el esquema bases-desarrollo, que tiene sus propias y específicas reglas"*.
[384] Cfr. ARROYO GIL, A. (2009): "Una concepción...", *op.cit.*, p. 202.
[385] En este sentido FERNÁNDEZ FARRERES, G. (1991): "Colisiones Normativas y Primacía del Derecho Estatal", *op.cit*., p. 545.
[386] STC 77/1984, de 3 de julio (FJ 3º).

de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma"[387].

DE LA QUADRA JANINI diferencia del supuesto anterior, la concurrencia que se produce cuando el Estado, al regular determinadas competencias horizontales, condiciona las materias que han sido reguladas por las Comunidades Autónomas[388]. En este caso, en palabras del autor, se produciría una "*concurrencia práctica*" entre dos normas que han sido dictadas por dos entes territoriales en ejercicio de sus competencias, pero las mismas, por diversas circunstancias, colisionan. En estos supuestos no podemos hablar de una competencia concurrente en sentido estricto, ni tampoco de una competencia compartida, pues las normas no se refieren a la misma materia, y mucho menos suponen la prolongación del binomio bases-desarrollo, sino que la práctica les ha hecho coincidir sobre un determinado objeto, pero se trata de competencias que no persiguen el mismo fin.

Un ejemplo típico de este supuesto de concurrencia podemos encontrarlo en el espacio litoral. Las Comunidades Autónomas asumen competencias exclusivas sobre la ordenación del territorio y del litoral, pero el Estado, en virtud de otros títulos competenciales, interfiere sobre el suelo litoral[389]. En estos casos, la concurrencia de competencias exclusivas dificulta la aplicación de la regla de la prevalencia. En principio, a simple vista parece que la competencia prevalente será la ordenación del litoral asumida como competencia exclusiva por las Comunidades Autónomas. Ahora bien, existen supuestos en los que la competencia prevalente debe ser una de las asignadas al Estado. En este sentido debemos recordar que el Estado es titular del dominio público marítimo-terrestre y que, por la competencia exclusiva para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos y para dictar la legislación básica sobre el medio ambiente, puede establecer determinaciones para el planeamiento que ordena el litoral. Así, el Estado es competente para actuar sobre parte del espacio litoral lo que llevará, en muchas ocasiones, a condicionar la actividad propia de las Comunidades Autónomas en este ámbito determinado. En estos casos, la jurisprudencia, y la doctrina, se han mostrado favorables a la prevalencia de las competencias estatales relacionadas con el artículo 149.1 de la CE frente a las

[387] STC 20/2016, de 4 de febrero (FJ 2º), con cita en las de 56/1986, de 13 de mayo (FJ 3º), y 204/2002, de 31 de octubre (FJ 7º).

[388] DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T. (2009): "Los principios de competencia y prevalencia…", *op.cit.*, pp. 230-237.

[389] En su momento ya señalamos que el artículo 149.1. 1º de la CE faculta al Estado para incidir sobre territorio litoral limitando el título competencial de ordenación del territorio o litoral, asumido por las Comunidades Autónomas como competencia exclusiva. En estos casos, el Estado puede y debe establecer unas normas mínimas de actuación en el espacio colindante con el dominio público marítimo-terrestre que garanticen la igualdad de todos en el uso y disfrute de este espacio, a la vez que conserve sus características naturales.

asumidas como exclusivas de ordenación del territorio y del litoral, y es que el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma[390]. Además, debe tenerse en cuenta que "*cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva lo hace porque bajo la misma subyace -o, al menos, así lo entiende el constituyente- un interés general, interés que debe prevalecer sobre los intereses que puedan tener otras entidades territoriales afectadas*" [391]. Eso sí, eso sólo será así si la competencia del Estado se ejerce de manera legítima, es decir, si cumple una serie de condiciones, entre ellas: que la concreta medida que se adopte encaje, efectivamente, en el correspondiente título competencial; que se acuda previamente a cauces cooperativos para escuchar a las entidades afectadas; y que la competencia autonómica no se limite más de lo necesario.

Esta doctrina finalista que justifica la prevalencia de la norma estatal puede encontrar una matización en favor de las competencias estatutarias con la introducción del método de la ponderación de intereses. Este método consistiría en ponderar primero, desde la propia situación, los intereses en juego para terminar decidiendo y dar preeminencia al que resulte más acertado con los principios y valores constitucionales[392].

ZAMORANO WISNES considera que la posibilidad de descomponer una materia en diversas submaterias permite la incorporación de este método[393]. De este modo, si enfrentamos, como hemos venido haciendo hasta ahora, la competencia del Estado por el artículo 149.1.1º y la competencia exclusiva de ordenación del litoral de las Comunidades Autónomas, debemos decantarnos, por todo lo expuesto, por la prevalencia de la estatal. Sin embargo, si atendemos a la descomposición por submaterias que defiende el autor y que conlleva la descomposición, propiamente dicha, de una competencia en distintas

---

390 STC 56/1986, de 13 de mayo (FJ 3º). Sobre la jurisprudencia que se es partidaria de la prevalencia de las competencias estatales vid. las SSTC 40/1998, de 19 de febrero (FJ 30º); 204/2002, de 31 de octubre (FJ 7º), 20/2016, de 4 de febrero, (FJ 2º). Entre la doctrina véase, entre otros, BLASCO DÍAZ, J.L. (2010): "La distribución competencial…", *op.cit.*, p. 262.; PEMÁN GAVÍN, J.M. (1988): "Límites contenidos en el artículo 149.1 de la CE a las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo", *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 107, p. 65; y ESCRIBANO COLLADO, P. (1991): "La ordenación del territorio y el medio ambiente en la Constitución", *op.cit*., pp. 3711-3712.

391 STC 40/1998, de 19 de febrero (FJ 30º).

392 PAREJO ALFONSO, L. (1996): "Ordenación del territorio y medio ambiente", *Revista Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 146, p. 155, se muestra partidario de aplicar esta técnica de la ponderación de intereses, entendiendo que vale como modelo de referencia el establecido para la resolución de las colisiones entre derechos fundamentales. RODRÍGUEZ SANTIAGO, J.M. (2000): *La ponderación de bienes e intereses en el derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid, p. 35, considera que este método exige identificar los intereses en juego, atribuirles la importancia que corresponde y, por último, establecer la prevalencia entre ellos.

393 Pone como ejemplo la competencia estatal sobre obras públicas de interés general que se puede descomponer en ubicación, planificación, ejecución, financiación o policía de dominio público. Cfr. ZAMORANO WISNES, J. (2013): *La ordenación del litoral..., op.cit.,* pp. 151-154.

submaterias, es posible defender la prevalencia del Estado para fijar una extensión mínima, o unos parámetros mínimos de obligación, pero también apoyar la prevalencia de las Comunidades Autónomas para ampliar esa franja calificada como litoral a través de sus instrumentos de ordenación. Por tanto, la prevalencia de uno u otro derecho dependerá de la situación en concreto, conformándose así una regla de prevalencia condicionada, consistente en que, atendiendo al caso en concreto y realizada la oportuna descomposición en submaterias, y la consiguiente ponderación de intereses, se concede la precedencia a uno de los dos niveles territoriales, sin perjuicio de que en otra situación la cuestión pueda ser solucionada de manera inversa[394]. En cualquier caso, se impone un límite, y es que el ejercicio de esas competencias se mantenga dentro de los límites propios de las mismas.

En todo caso, lo que resulta cierto es que el método de ponderación de intereses permite analizar en cada caso cuál es la competencia que debe prevalecer, respetando así el sistema de distribución de competencias. Esta fórmula permitiría un mejor ejercicio de las distintas competencias concurrentes sobre el espacio litoral por cuanto no siempre deberán ser las competencias estatales las que deban prevalecer sobre los intereses de otras Administraciones Públicas. Eso sí, la anterior afirmación no significa que las competencias del Estado queden reducidas por el ejercicio de las competencias de otros entes en el mismo espacio. De esta forma, sería prevalente la competencia del Estado para fijar unas condiciones básicas en la LC en relación a los terrenos sometidos a servidumbres, pero también sería prevalente la competencia de las Comunidades Autónomas para ordenar su litoral.

3. Las posibles soluciones a la compleja articulación de competencias en el litoral

Como hemos tenido la ocasión de analizar, las diversas competencias que tienen incidencia en el espacio litoral y la presencia de distintas Administraciones en su ejercicio dificultan la correcta articulación de competencias en estos espacios. Así, y para solventar esta situación se han planteado dos soluciones: la primera consiste en intentar evitar el conflicto adoptando medidas de cooperación y coordinación; y, la segunda, que se aplicará en defecto de éstas, es la toma de la decisión final por parte del titular de la competencia prevalente.

Pese a todo lo expuesto, lo cierto es que estas soluciones no han eliminado el problema de descoordinación que, desde antiguo, ha padecido este espacio con la consiguiente desprotección de los intereses generales en juego. En primer

[394] En este sentido RODRÍGUEZ SANTIAGO, J.M. (2000): *La ponderación de bienes..., op.cit.*, p. 41, expresa que "*como resultado de cada ponderación que, conforme a una correcta argumentación jurídica, da preferencia a un principio frente a otro, en atención a las circunstancias de un caso concreto, se puede formular una regla de prevalencia condicionada, que expresa, precisamente, bajo qué condiciones el primer principio prevalece sobre el segundo*".

lugar, porque los mecanismos de coordinación y cooperación que encontramos en la normativa han resultado insuficientes o incompletos. La inexistencia de una norma general que recoja detalladamente todas estas técnicas -o las más importantes- que deben ser utilizadas por las Administraciones Públicas ha obligado a que la legislación sectorial deba crear su propio sistema de relaciones interadministrativa.

Por lo que se refiere al litoral, la principal norma de referencia para este espacio tampoco ha estado a la altura de las circunstancias. La LC solo ha dedicado tres artículos a las relaciones interadministrativas pero ninguno de ellos ha aclarado cómo se debe llevar a cabo la efectiva articulación de competencias en las zonas costeras.

En segundo lugar, el hecho de que la mayoría de las técnicas sean de cooperación y, por tanto, no obligatorias, conlleva a que casi siempre prevalezca la posición del ente prevalente sin necesidad de intentar un acuerdo previo entre las distintas Administraciones implicadas. Con esta actitud se olvida que la decisión del ente prevalente solo debe imponerse en caso de que las técnicas de colaboración resulten infructuosas, debiéndose -en todo caso- perseguir el acuerdo común o, por lo menos, la participación de todas las Administraciones.

Ante esta situación, la doctrina habla de la necesidad de una nueva cultura administrativa y es que, como advirtió MENÉNDEZ REXACH, *"es necesario que se vaya imponiendo la «cultura» de la cooperación frente a la visión exclusivista y compartimentalizada de las competencias que ha sido característica de nuestra tradición administrativa. Es utópico pensar que las tres grandes esferas territoriales vayan a compartir siempre y plenamente unos concretos objetivos en cuanto al uso y protección del dominio público marítimo-terrestre. Pero si se les debe exigir un esfuerzo permanente de concertación para transmitir a los ciudadanos la impresión de que asumen como propios los mismos objetivos básicos de protección y gestión (…) la defensa del litoral, como patrimonio colectivo, es tarea de todos, poderes públicos y ciudadanos"*[395]. El problema, sin embargo, está en cómo puede lograrse esa nueva cultura y si existe alguna técnica que pueda conseguir la concertación de las distintas materias presentes en el litoral. Desde la doctrina ya se han planteado algunas propuestas de solución.

En primer lugar, se ha destacado la función que asume la ordenación del territorio. La ordenación del territorio ha perseguido, como una de sus funciones principales, la utilización racional y equilibrada del territorio mediante la

[395] MENÉNDEZ REXACH, A. (Dir.) (2010): "La gestión integrada del litoral", *op.cit.,* p. 185. RODRÍGUEZ MORO, N. (1967): "Las diversas competencias...", *op.cit.,* p. 278, antes de que se aprobara la primera LC de 1969, ya llamaba la atención sobre la necesidad de *"procurar una coordinación entre los varios intereses públicos que aquéllos representan, más que un exclusivismo competencial. De tal acción conjunta sólo se derivarán beneficios para todos, y fundamentalmente para el servicio público, que es la razón de ser de la Administración. Hay que superar esa actuación independiente y buscar una íntima coordinación entre los varios órganos".*

armonización de las diversas acciones públicas que toman por base el mismo. Por ello, la STC 149/1991 afirma que "*la idea de ordenación del territorio nació justamente de la necesidad de coordinar o armonizar, desde el punto de vista de su proyección territorial, los planes de actuación de las distintas administraciones*" y que para llevarla a cabo es necesaria "*la incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes públicos, a fin de garantizar de ese modo el mejor uso de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire y del agua*"[396]. De esta forma puede afirmarse que, con la ordenación del territorio, se trata de determinar el destino de distintas zonas del territorio, de ámbito supramunicipal o superior, con el objetivo de promover la utilización equilibrada, racional y armónica del suelo y de los demás recursos naturales, eliminando las disfunciones y los efectos territoriales nocivos del desarrollo económico[397].

De lo anterior se deduce que lo relevante viene constituido por la función coordinadora de la que se inviste a la ordenación del territorio. Así, la política de ordenación del territorio y los consiguientes instrumentos de ordenación, son idóneos para tratar de manera integrada distintas políticas sectoriales, incorporando los criterios y objetivos de la política ambiental[398].

Pese a lo expuesto, entendemos que la ordenación del territorio presenta algunos inconvenientes que impiden que esta competencia ejerza una auténtica función de coordinación. En primer lugar, se trata de una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas y que, por tanto, colocaría a estos entes en una posición de superioridad respecto a otros como el Estado, que tiene asignado competencias significativas sobre el litoral. Para solventar este inconveniente los instrumentos de ordenación del territorio deberían aprobarse tras un procedimiento que obligara a la intervención de todas las Administraciones implicadas. Ello, sin embargo, parece algo difícil de conseguir en nuestro sistema constitucional. Las leyes de ordenación del territorio autonómicas no han previsto mecanismos que obliguen a la participación de todas las Administraciones involucradas en la aprobación de los instrumentos de ordenación del territorio[399]. Asimismo, la aprobación de los planes, instrumentos y normas de ordenación territorial corresponde en exclusiva a quienes poseen la competencia de ordenación territorial y el Estado no está dispensado del cumplimiento de estas normas, aunque en algún extremo pueda

[396] STC 149/1991, de 4 de julio (FJ 1º B).

[397] Cfr. BLASCO DÍAZ, J.L. (1999): *Régimen jurídico…, op.cit.,* p. 370. En el mismo sentido, SÁNCHEZ MORÓN, M. (1990): "Planificación hidrológica...", *op.cit.,* p. 86.

[398] En el mismo sentido, BLASCO DÍAZ, J.L. (1999): *Régimen jurídico…, op.cit.,* p. 375, y ALLENDE LANDA, J. (1990): "Calidad del suelo y planificación territorial en el marco de la evaluación de impacto ambiental", *Revista Derecho Urbanístico*, núm. 121, p. 84.

[399] En el mejor de los casos hacen referencia a la participación de las Administraciones y Entidades Públicas afectadas por razón de su competencia en el procedimiento de elaboración de los planes. Vid. artículo 41 de la LISTA.

condicionarlas[400]. Por tanto, aunque se garantizara la participación del Estado en la aprobación de los instrumentos de ordenación del territorio, ello no evitaría que, en caso de discordancia, prevaleciera la decisión de la Comunidad Autónoma por ser el titular de la competencia prevalente.

Además de lo anterior, el TC ha limitado la función coordinadora de la ordenación del territorio, otorgando carácter prevalente a la competencia estatal. Así, el Alto Tribunal ha señalado que la ordenación del territorio "*no puede entenderse en términos tan absolutos que elimine o destruya las competencias que la propia Constitución reserva al Estado*" y que "*dentro del ámbito material de dicho título, de enorme amplitud, no se incluyen todas las actuaciones de los poderes públicos que tienen incidencia territorial y afectan a la política de ordenación del territorio, puesto que ello supondría atribuirle un alcance tan amplio que desconocería el contenido específico de otros títulos competenciales*"[401]. Precisamente por ello, no puede entenderse que la ordenación del territorio sea la solución perfecta para la articulación de competencias en el espacio litoral.

En segundo lugar, el litoral no se identifica plenamente con el territorio. En este sentido, ya hemos advertido que un concepto amplio del litoral abarcaría una zona marítima y terrestre, pero sobre la zona marítima no se podría extender la competencia de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas por cuanto el mar no es territorio.

Del mismo modo, y en tanto la ordenación del litoral forma parte de la ordenación del territorio, aquella competencia tampoco es una solución para la articulación de las competencias en el espacio litoral.

Ante las carencias que presenta la competencia de ordenación del territorio y la ordenación del litoral, puede pensarse que el título competencial del medio ambiente, por su naturaleza transversal, puede alcanzar la sustantividad suficiente para servir de fundamento a una adecuada articulación de competencias sobre el espacio litoral[402]. En este sentido, ya advertimos que el medio ambiente es una materia que no se agota en el ejercicio de sus propias funciones, sino que se ejerce también sobre materias que están sometidas a sus propias reglas de distribución competencial -como es el litoral-. Esta incidencia sobre otras materias puede basarse en el establecimiento de determinaciones generales que impliquen una labor de colaboración.

La anterior afirmación nos haría caer en el error de entender que el medio ambiente es un título omnicomprensivo de todos los sectores encargados de la gestión del litoral. Antes al contrario, se trata de una competencia residual, y ello

---

[400] STC 36/1994, de 10 de febrero (FJ 3º).

[401] SSTC 36/1994, de 10 de febrero (FJ 3º); 40/1998, de 19 de febrero (FJ 30º); y 14/2004, de 13 de febrero (FJ 6º).

[402] La nota de transversalidad ha sido resaltada por el TC en numerosos pronunciamientos. Por todas vid. STC 102/1995, de 26 de junio.

por cuanto ha afirmado el TC que la legislación básica sobre protección del medio ambiente no cumple "*una función de uniformidad relativa, sino más bien de ordenación mediante mínimos*" (STC 170/1989, de 19 de octubre (FJ 2º), por lo que no puede condicionar el ejercicio de otras actuaciones con incidencia territorial y, por tanto, no pueden invadir el ámbito reservado a las competencias en virtud de las cuales se desarrollan[403].

Frente a todo lo expuesto, resulta claro que es imprescindible instaurar un modelo de gestión para el litoral que implique una efectiva articulación de las competencias de las Administraciones Públicas. En este contexto surge la Gestión Integrada de las Zonas Costeras[404].

La Gestión Integrada de las Zonas Costeras ha sido definida como "*un proceso que supone un nuevo estilo de gestión, en el que participen y queden asociados todos los segmentos de la sociedad civil*" que "*requiere la colaboración de todas las partes interesadas para elaborar y aplicar un modelo de desarrollo que sirva el interés de todos*"[405]. Asimismo, se configura como un "*proceso dinámico, pluridisciplinario e iterativo destinado a fomentar el desarrollo sostenible de las zonas costeras. Abarca todo un ciclo que incluye la recopilación de información, la planificación (en el sentido amplio de la palabra), la toma de decisiones, la gestión y el control de la aplicación. La gestión integrada de las zonas costeras recurre a la participación informada y a la cooperación de todas las partes interesadas para evaluar los objetivos sociales de una zona costera*

---

[403] STC 165/2016, de 6 de octubre (FJ 7º). En este sentido coincidimos con LÓPEZ MENUDO, F. (2004): "Concepto constitucional de medio ambiente...", *op. cit.,* p. 34, cuando afirma que, aunque el "*medio ambiente*" comprende diversos sectores materiales, estos tienen un tratamiento constitucional individualizado que los deslinda formalmente de dicha materia, sirviendo dicho concepto como "*competencia complementaria o de cierre del reparto en aquellos aspectos que no tienen un concreto tratamiento ni resulten amparados claramente en algún otro título más específico o preciso (STC 36/1995)*".

[404] Sobre el concepto de GIZC puede verse PRIEUR, M., y SANZ LARRUGA, F.J. (2009): "El Protocolo de Gestión Integrada de las Zonas Costeras del Mediterráneo", SANZ LARRUGA, F.J., (Dir.), y GARCÍA PÉREZ,M. (Coord.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, Fundación Pedro Barrié de la Maza y Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, A Coruña, pp. 15-28; SANZ LARRUGA, F.J. (2009): "La Unión Europea y la estrategia comunitaria sobre gestión integrada de las zonas costeras", SANZ LARRUGA, F.J. (Dir.), y NÚÑEZ LOZANO, M.C. (Coord.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, Pedro Barrié de la Maza, A Coruña, pp. 29-54; SANZ LARRUGA, F.J. (2010): "España y la Gestión Integrada de las costas en el marco del ordenamiento internacional sobre protección del mar mediterráneo y de la política ambiental y marítima de la Unión Europea", SÁNCHEZ GOYANES, E. (Dir.), *El derecho de costas en España*, La Ley, Madrid, pp. 1291-1355; MENÉNDEZ REXACH, A. (2010): "La gestión integrada del litoral", *op.cit.,* pp. 135-185; BARRAGÁN MUÑOZ, J.M. (2011): "La gestión integrada de las áreas litorales en España, propuestas para un cambio de rumbo", BARRAGÁN MUÑOZ, J.M., (Coord.), *Manejo costero integrado y política pública en Iberoamérica: propuestas para la acción*, Red IBERMAR (CYTED), Cádiz; y ZAMORANO WISNES, J. (2016): "La ordenación del litoral en Andalucía. El Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía", NÚÑEZ LOZANO, M.C. (Dir.), *Estudios jurídicos sobre el litoral,* Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 87-130, entre otros.

[405] Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la Gestión Integrada de las Zonas Costeras: Una Estrategia para Europa (COM/2000/0547 final).

determinada y adoptar las medidas oportunas. La gestión integrada de las zonas costeras se propone equilibrar, a largo plazo, los objetivos ambientales, económicos, sociales, culturales y recreativos, dentro de los límites que establece la dinámica natural"[406].

La clave conceptual de este movimiento, por tanto, se encuentra en la "*gestión integrada*" frente a la tradicional "*gestión separada*". Esta integración se refiere, en palabras de la Comisión Europea, "*a la integración tanto de los objetivos como de los distintos instrumentos necesarios para cumplirlos: integración de todos los ámbitos y sectores políticos y de todos los niveles de administración e integración de los componentes terrestres y marinos del territorio de referencia, desde un punto de vista tanto temporal como espacial"*[407].

En este contexto, se ha considerado la Gestión Integrada de las Zonas Costeras como un método de gobernanza territorial para los espacios costeros que está orientado a facilitar la coordinación intersectorial y el diálogo multinivel entre Administraciones, así como los acuerdos y compromisos entre todas las partes implicadas en el uso de los recursos costeros[408]. Con él se pretende garantizar la colaboración, cooperación y coordinación de las competencias concurrentes sobre el litoral y no la concentración de dichas competencias en una sola entidad[409].

Sin embargo, como afirma BARRAGÁN MUÑOZ, la Gestión Integrada de las Zonas Costeras *"ha sido antes un rótulo anunciador para nuevas instituciones e iniciativas de planificación que una verdadera práctica de gestión"*[410]. En nuestra opinión, son varias las razones que dificultan la implantación de la Gestión Integrada de las Zonas Costeras. En primer lugar, la división sectorial de nuestra Administración que choca con el planteamiento holístico de la Gestión Integrada de las Zonas Costeras. En segundo lugar, y como bien señala ZAMORANO WISNES, "*la priorización desde el estamento político de actividades tradicionalmente más rentables electoralmente, como la construcción de infraestructuras, la potenciación del sector turístico a través de la construcción, en lugar de focalizar la acción política en la puesta en valor de nuestro litoral mediante la protección y conservación de sus ecosistemas"*[411]. Y, por último, la dificultad de integrar distintos ámbitos espaciales, como el mar y el territorio, dentro de una gestión integrada. Ésta resulta un obstáculo de difícil superación. La razón estriba en que, en la

---

[406] Anexo I de la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la Gestión Integrada de las Zonas Costeras: Una Estrategia para Europa (COM/2000/0547 final).
[407] Anexo I de la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la Gestión Integrada de las Zonas Costeras: Una Estrategia para Europa (COM/2000/0547 final).
[408] FARINÓS DASÍ, J., y CORTÉS TOVAR, M.C. (2010): "Planificación y gobernanza del espacio litoral valenciano. Todavía lejos de una verdadera GIZC", *Cuadernos de Geografía*, núm. 88, p. 150.
[409] En este sentido MENÉNDEZ REXACH, A. (2010): "La gestión integrada del litoral", *op.cit.*, p. 184.
[410] BARRAGÁN MUÑOZ, J.M. (2011): "La gestión integrada de las Áreas Litorales en España...", *op.cit.*, p.260.
[411] ZAMORANO WISNES, J. (2016): "La ordenación del litoral en Andalucía…", *op.cit.*, p. 91.

jurisprudencia, y en la doctrina española, está muy asentada la idea de que el mar no es territorio y, como la ordenación del litoral es una proyección de la ordenación del territorio, aquella no puede extenderse al mar.

Estos objetivos de integración, diálogo, coordinación y cooperación que se persiguen desde la Gestión Integrada de las Zonas Costeras también son objetivos de la llamada gobernanza multinivel.

La gobernanza multinivel se ha definido como *"la acción coordinada de la Unión, los Estados miembros y los entes regionales y locales, basada en la asociación y destinada a elaborar y aplicar las políticas de la Unión Europea"* que *"induce la responsabilidad compartida de los diversos niveles de poder en cuestión y se basa en todas las fuentes de legitimidad democrática y en la representatividad de los diversos agentes implicados"* y *"suscita, mediante un enfoque integrado, la coparticipación de los distintos niveles de gobernanza en la elaboración de las políticas y de la legislación comunitarias, a través de mecanismos diversos"*[412].

Se trata, en todo caso, de un proceso dinámico que se concibe como la garantía para la aplicación de los principios básicos de una buena gobernanza enumerados en el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea -esto es: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia- y que se basa en el respeto del principio de subsidiariedad, lo que evita que las decisiones se concentren en un solo nivel de poder[413].

En este contexto, resulta que instaurar una verdadera gobernanza multinivel en Europa se ha convertido, hoy en día, en una condición de buena gobernanza europea[414]. Con este propósito, el Libro blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza multinivel traduce dicha prioridad y, por ello, propone opciones políticas claras para mejorar la gobernanza europea, recomendando mecanismos e instrumentos específicos, que se deberán activar en cada una de las etapas del proceso europeo de toma de decisiones. Entre estas medidas, se hace referencia, entre otras, a la participación ciudadana a través de órganos creados al efecto por las distintas Administraciones Públicas implicadas y a la elaboración de políticas integradas.

---

[412] Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza multinivel (CDR 89/2009 fin). Sobre el concepto de gobernanza multinivel puede verse ZAMBONINO PULITO, M. (2018): "La articulación de la gobernanza multinivel…", *op.cit.,* pp. 230-263.

[413] Vid. Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, «La gobernanza europea - Un Libro Blanco» [COM (2001) 428 final - Diario Oficial C 287 de 12.10.2001].

[414] La gobernanza ha sido entendida, por ALLI ARANGUREN, J.C. (2013): "Gobernanza europea", *Revista Aragonesa de Administración Pública,* núm. 14, p. 24, como un nuevo modo de gobierno alternativo al jerárquico, de gestión pública y de acción administrativa en un orden neoliberal, en el que se reduce el protagonismo de los poderes públicos, se desdibujan los perfiles que diferencian lo público de lo privado, se reducen las informales y se trata de integrar y comprometer a la sociedad en redes para la toma de decisiones y seguimiento y control de las acciones políticas.

De esta forma, el Comité de Regiones entiende que el enfoque integrado garantiza la eficacia de las políticas comunes. Este enfoque implica una dimensión vertical que supone una mejor coordinación y cooperación entre los distintos niveles de gobernanza, así como una dimensión horizontal, que impone una aplicación coherente de las políticas sectoriales, a fin de obtener un desarrollo sostenible y garantizar la sinergia con el resto de las políticas relevantes de la Unión Europea.

Para llevar a cabo este enfoque integrado, el Comité de Regiones destaca la aplicación de la cohesión territorial que debe estar presente en la totalidad de las políticas sectoriales y pasar a encarnar la gobernanza multinivel. De acuerdo con ello distingue tres dimensiones en el ámbito de aplicación del mismo: "*una dimensión correctora, a través de la «reducción de las disparidades existentes» y asegurando la igualdad en el acceso a los servicios públicos esenciales a todos los ciudadanos con independencia del lugar donde residan; una segunda dimensión preventiva, con el fin de «hacer más coherentes las políticas sectoriales que tengan un impacto territorial y buscar en todo caso la potenciación de los recursos endógenos de las zonas menos favorecidas al objeto de garantizar la fijación de la población en estos territorios», y una tercera dimensión incitativa, por medio de la mejora de «la integración territorial» que fomente la cooperación*" [415].

En esta línea, en el Libro Blanco sobre la gobernanza, la Comisión propone varias iniciativas para instaurar una mejor asociación entre los distintos niveles, entre ellas, la coherencia general de las políticas, ya que entiende que "*con demasiada frecuencia, las políticas europeas funcionan según una lógica sectorial*", y por ello, "*conviene integrarlas en un conjunto coherente y tener en cuenta su incidencia territorial para obtener una ordenación más sostenible y equilibrada del territorio de la Unión*" [416].

Ante todo lo expuesto, en este punto debemos traer a colación una técnica que, en relación con los principios de la gobernanza multinivel y la Gestión Integrada de las Zonas Costeras, resulta imprescindible para la articulación de competencias en el litoral. Esta es la posibilidad de existencia de un órgano encargado específicamente para este propósito.

En la doctrina son muchos los que apuestan por la creación de un órgano colegiado, *ad hoc*, compuesto por una representación de las Administraciones públicas territoriales conforme al modelo, *mutatis mutandi*, de las autoridades portuarias, pero con menos connotaciones económicas, y más implicaciones de gestión pública, enfocado a estudiar y aprobar la ordenación de las zonas costeras, así como a la ejecución y fiscalización del cumplimiento de lo planeado. En este sentido PÉREZ CONEJO llega a afirmar que "*con dicho macroorganismo*

[415] Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza multinivel.
[416] Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, «La gobernanza europea - Un Libro Blanco» [COM (2001) 428 final - Diario Oficial C 287 de 12.10.2001].

gestor del litoral se podría conseguir la racionalización de lo público, la modernización del aparato administrativo, eliminando duplicidades funcionales y Administraciones paralelas al tiempo que se recorta el gasto público, simplemente mediante la plena integración de las Administraciones públicas territoriales, consiguiendo una Administración sincronizada o concertada en su quehacer público, sobre la base del funcionamiento de efectivas relaciones interadministrativas, de tal manera que todo asunto se tramitara como si estuviese actuando una única Administración, bajo la unidad organizativa compleja en qué consiste el Estado"[417].

La utilización de esta técnica evitaría, en nuestra opinión, el indeseado entramado competencial y facilitaría el normal y ordinario desarrollo del ejercicio de las competencias sobre el ámbito litoral. Sin embargo, puede presentar rencillas entre Administraciones por cuanto supone atribuir la responsabilidad de la gestión del espacio litoral a un órgano externo. Y es que el problema sería qué Administración estaría dispuesta a reducir sus competencias a favor de otra Administración.

En cuanto a su configuración, entendemos que debería tratarse de un órgano colegiado integrado por tres o más personas al que se atribuya funciones administrativas de decisión, de propuesta o emisión de informes preceptivos que deban servir de base a decisiones de otros órganos administrativos, o de seguimiento o control. Y en él deberán estar representadas todas las Administraciones con competencias en el litoral, esto es, el Estado, las Comunidades Autónomas y los municipios.

Esta apuesta por la existencia de un órgano colegiado encargado de la articulación de competencias en el espacio litoral coincide con las exigencias que, desde Europa, y especialmente con la impulsión de la Gestión Integrada de las Zonas Costeras y de la gobernanza multinivel, han reclamado la creación de órganos de participación social con el objetivo de llevar a cabo tareas de coordinación y cooperación entre materias.

VI. CONCLUSIONES

La exposición de las principales cuestiones relacionadas con el régimen competencial en el litoral nos permite extraer las siguientes conclusiones:

PRIMERA. El sistema de distribución de competencias instaurado por la CE, y concretado por los respectivos Estatutos de Autonomía, así como las

[417] PÉREZ CONEJO, L. (1999): *Las costas marítimas..., op.cit.,* p. 265. Sobre este órgano colegiado también se pronuncian a favor RODRÍGUEZ MORO, N. (1967): "Las diversas competencias...", *op.cit.,* p. 302; y MORENO MOLINA, A.M. (2015): "Competencias sobre el litoral y relaciones inter-administrativas...", *op.cit.,* p. 966.

disposiciones de la normativa sectorial, como es el caso de la LC, propician la existencia de un enmarañado régimen competencial para el espacio litoral. Esto supone un inconveniente para la adecuada gestión de estos espacios y es que el litoral se convierte en un espacio en el cual convergen diversas competencias y, por ende, tienen presencia varias Administraciones Públicas.

SEGUNDA. El Estado se ha convertido en el principal garante en lo que respecta a la protección del espacio litoral por dos motivos fundamentales. Por un lado, porque es titular de los bienes de dominio público en virtud del artículo 132.2 de la CE y, aunque queda demostrado que esta atribución no lleva consigo el establecimiento de facultades ilimitadas a la Administración del Estado sobre este espacio, sí que le otorga una serie de potestades. El artículo 132.2 de la CE se configura, de esta forma, como una cláusula de atribución de competencias. No puede llegarse a otra conclusión precisamente por la existencia de ese reconocimiento constitucional de titularidad estatal. Es justamente por ese precepto por el que se asigna al Estado la competencia para la determinación de los bienes de dominio público estatal y el establecimiento de su régimen jurídico, en base a los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad.

Por otro lado, porque tiene asignado un deber de protección del dominio público marítimo-terrestre a fin de asegurar tanto el mantenimiento de su integridad física y jurídica, como su uso público y sus valores paisajísticos para servir a las funciones sociales que se desprenden de la Carta Europea del Litoral y que ampara el artículo 45 CE. Como consecuencia de este deber, el Estado está obligado a intervenir, no solo en el dominio público marítimo-terrestre, sino en los terrenos colindantes a éstos. Para justificar su intervención en estos terrenos, sin embargo, ya no puede acudir al artículo 132.2 de la CE, sino que debe apelar a otros títulos competenciales y, principalmente, a la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales y la legislación básica sobre protección del medio ambiente. Gracias a ellos el Estado está capacitado para actuar sobre los terrenos colindantes al dominio público marítimo-terrestre estableciendo unas reglas básicas que garanticen la utilización del demanio.

TERCERA. Las Comunidades Autónomas adquieren un papel protagonista en la ordenación del litoral por ser competentes en materias como la ordenación del territorio y del litoral, y el urbanismo. Sin embargo, a la hora de delimitar sus competencias sobre este espacio, la incidencia del criterio de territorialidad juega un papel esencial.

El criterio territorial ha sido el elemento principal definidor de las competencias de los poderes públicos territoriales, y así ha sido configurado por la jurisprudencia. Pese a ello hemos advertido una aplicación rígida del mismo en lo que respecta a la distribución de competencias en el litoral. Y es que, aquel no puede suponer una reducción de las competencias que las Comunidades Autónomas asumen sobre ciertas materias con proyección sobre el espacio marítimo y, en concreto, sobre el mar territorial, bajo el entendimiento de que solo excepcionalmente pueden llegar a ejercerse competencias autonómicas sobre el mar territorial.

Así, y tras el estudio de este capítulo, hemos evidenciado dos conclusiones respecto a los efectos que infiere la aplicación del criterio territorial en la asunción de competencias en el litoral por parte de las Comunidades Autónomas. En primer lugar, que las competencias autonómicas sobre la parte marítima del espacio litoral se extenderán al mar territorial cuando la naturaleza de la propia materia lo requiera. Y, en segundo lugar, que el ejercicio de dichas competencias se encuentra limitado por el ejercicio de las competencias propias del Estado, bien como consecuencia de la concurrencia de otros títulos competenciales —como ocurre, por ejemplo, en la legislación básica sobre medio ambiente- bien como consecuencia de su titularidad estatal o, de la necesidad de prever la coordinación de diversas Administraciones.

CUARTA. La ordenación del litoral es una competencia autonómica que está ligada a la ordenación del territorio y, por ello, cuenta con las limitaciones territoriales que impone la competencia de ordenación del territorio. De esta forma, la ordenación del litoral no puede extender su ejercicio sobre el mar territorial, por cuanto éste no forma parte del territorio de las Comunidades Autónomas.

QUINTA. Los municipios ejercen sus competencias dentro de su territorio, incluyendo dentro de éste el demanio marítimo terrestre. Algunas de ellas derivan de la asignación de la propia LC -como es la explotación de los servicios de temporada o las actividades de gestión de las playas-, mientras que otras proceden de otras leyes -como es el caso del urbanismo-.

Sin embargo, el ejercicio de competencias en el litoral por el municipio no está exenta de límites, como tampoco lo están las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas. En este sentido, la LC ha supuesto un límite a una de las principales competencias que ejercen los entes locales como es el urbanismo. De esta forma, se ha aceptado que la LC puede afectar al planeamiento municipal, incidiendo en las potestades de clasificar y calificar el suelo sin suponer un menoscabo de la autonomía local.

SEXTA. El litoral es el supuesto por antonomasia del fenómeno de las competencias concurrentes. Instancias centrales, autonómicas y municipales coinciden en el ejercicio de sus competencias sobre este espacio, por ello resulta imprescindible la articulación de un efectivo sistema de relaciones interadministrativas para la correcta utilización de todas ellas.

En todo caso, debe tenerse en cuenta que, aunque sobre un mismo espacio litoral concurran diversas Administraciones, no es posible que ninguna de ellas se arrogue un poder omnímodo o puramente discrecional, sino que debe buscarse el equilibrio entre todas las políticas y actuaciones que tienen lugar en esta área. Y, para ello, se han propuesto dos medidas de solución: por un lado, la utilización de medidas de coordinación y cooperación; y, por otro lado, la toma de la decisión final por parte del titular de la competencia prevalente.

Por lo que se refiere a las medidas de cooperación y coordinación, la LC se ha hecho eco de la tendencia de confundir ambos vocablos utilizándolos de forma indistinta a lo largo de su articulado. Aun así, en nuestro estudio partimos de la tesis de que la coordinación es una facultad que el sistema confiere a un ente coordinador para establecer obligatoriamente un método o procedimiento que rija la actuación de un ente coordinado. Es esta fuerza de obligar lo que la diferencia de la cooperación, puesto que las técnicas de esta naturaleza están caracterizadas por la voluntariedad.

Cuando los mecanismos de cooperación y coordinación resultan infructuosos, o no se han podido llevar a cabo por inexistencia de los mismos o por la propia voluntad de los participantes, la decisión final corresponde al titular de la competencia prevalente. En virtud de este criterio, la jurisprudencia y la doctrina se han mostrado partidarios a la prevalencia de las competencias estatales relacionadas con el artículo 149.1 de la CE frente a las asumidas como exclusivas por las Comunidades Autónomas -entre ellas la ordenación del litoral-. Esta posición finalista, que justifica la prevalencia de la norma estatal, encuentra, sin embargo, una matización con la introducción del método de la ponderación de intereses. Gracias a él, y a la posibilidad de descomponer una materia en diversas submaterias, en el litoral no siempre prevalecerá la posición del Estado, sino que dependerá de la situación en concreto y de las materias concurrentes. De esta forma podemos defender la prevalencia del Estado para fijar unas condiciones básicas en la LC, pero también apoyar la prevalencia de las Comunidades Autónomas para ordenar su litoral.

SÉPTIMA. La existencia de diversos métodos de solución para la concurrencia de competencias sobre el espacio litoral no ha eliminado el problema de descoordinación que, desde antiguo, ha venido padeciendo la

gestión de estas áreas. Por ello, se empieza a hablar cada vez más de la necesidad de una "*nueva cultura administrativa*" en la que se imponga la idea de colaboración frente a la "*visión exclusivista y compartimentalizada de las competencias*". Es en este contexto en el que surgen la Gestión Integrada de las Zonas Costeras y la gobernanza multinivel. Estos movimientos persiguen un nuevo estilo de gestión que requiere la colaboración de todas las partes interesadas para elaborar y aplicar un modelo de desarrollo que sirva al interés de todos.

OCTAVA. Una de las mayores carencias que, a nuestro juicio, posee la LC en relación a la instauración de mecanismos de colaboración, cooperación y coordinación, es la no previsión de existencia de un órgano encargado específicamente de la articulación de competencias en el litoral. En la doctrina son muchos los que apuestan por la creación de un órgano de estas características que, en nuestra opinión, podría facilitar el ejercicio de todas las competencias concurrentes en el espacio litoral.

CAPÍTULO III. LA ORDENACIÓN DEL LITORAL EN LA LEY DE COSTAS

SUMARIO. I. INTRODUCCIÓN. LA FUNCIÓN DE ORDENACIÓN BÁSICA DEL LITORAL QUE REALIZA LA LC- II. EL RÉGIMEN DE UTILIZACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE- 1. La utilización del dominio público marítimo-terrestre- 2. El particular régimen de protección y utilización de las playas- 2.1. Régimen de uso de los tramos naturales de las playas- 2.2. Régimen de uso de los tramos urbanos de las playas- 2.3. Valoración general del nuevo régimen de protección y utilización de las playas- III. LAS LIMITACIONES A LOS TERRENOS COLINDANTES AL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE- 1. Servidumbre de acceso al mar- 2. Servidumbre de tránsito- 3. Servidumbre de protección- 3.1. Usos permitidos y prohibidos en los primeros seis metros coincidentes con la servidumbre de tránsito- 3.2. Usos permitidos y prohibidos en los primeros veinte metros- 3.3. Usos permitidos y prohibidos en toda la servidumbre de protección- 3.4. Usos autorizables- 4. La zona de influencia- 5. Ámbito de aplicación de las limitaciones contenidas en el Título II de la LC- IV. EL RÉGIMEN TRANSITORIO DE LAS OBRAS E INSTALACIONES CONSTRUIDAS EN TERRENOS DE DOMINIO PÚBLICO Y EN ZONA DE SERVIDUMBRE DE PROTECCIÓN CON ANTERIORIDAD A LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LC DE 1988- 1. Construcciones e instalaciones enclavadas en el dominio público marítimo-terrestre- 2. Construcciones e instalaciones en la zona de servidumbre de tránsito- 3. Construcciones e instalaciones en la servidumbre de protección- 4. Requisitos comunes a las obras de reparación, mejora, consolidación y modernización. Nuevo apartado tercero de la Disposición Transitoria Cuarta- V. CONCLUSIONES

I. INTRODUCCIÓN. LA FUNCIÓN DE ORDENACIÓN BÁSICA DEL LITORAL QUE REALIZA LA LC

La LC ha resultado ser la norma por excelencia a la que acudir si nos referimos a la ordenación y protección del litoral. Su larga vigencia - 30 años-, y su estabilidad, la ha encumbrado como una de las leyes por excelencia del período postconstitucional[418].

[418] La doctrina ha destacado muy positivamente su larga vigencia y estabilidad, en contraposición con la proliferación legislativa de otros ámbitos sectoriales, llegando a hablarse de una crisis de la norma escrita de la que se ha librado la LC. Vid. en este sentido GARCÍA PÉREZ, M. (2009): "Reflexiones sobre la Ley de Costas", *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de A Coruña*, núm. 13, p. 209. Estos acontecimientos han ocasionado que podamos calificar a la LC, según PERALES MADUEÑO, F. (1992): "Implicaciones urbanísticas de la Ley de Costas", AAVV, *La ordenación del litoral*, INAP-CEMCI, Granada, pp. 258-259, como una "*superley*". MENÉNDEZ

A pesar de su contenido ambiental, fueron muchas las críticas que le sucedieron y que llevaron a un extenso pronunciamiento del TC sobre su constitucionalidad. Por una parte, la doctrina recalcó las grandes deficiencias de una norma, con un claro sentido progresista, al entender que la misma daba pie a una *"corriente absolutista del dominio público"* y a una aplicación contradictoria de su régimen jurídico, que conllevaba una incesante litigiosidad provocada por una utilización irregular de la LC[419]. Concretamente las críticas se centraron en tres aspectos: la indeterminación del dominio público marítimo-terrestre y el incompleto proceso de deslinde; la transformación de las propiedades privadas en derechos concesionales limitados en el tiempo; y las limitaciones impuestas a los terrenos colindantes que reducían la libertad de disposición de sus propietarios[420].

Por otro lado, desde el punto de vista social, la Ley se ha visto sometida, en muchas ocasiones, a un gran debate mediático. Como consecuencia de él se ha sacado a la luz los verdaderos inconvenientes de la aplicación de un régimen que, si bien persigue la protección del dominio público marítimo-terrestre y la garantía del disfrute de su uso, no ha podido evitar graves desigualdades y perjuicios entre ciudadanos[421].

Pese a todo, la LC supuso un cambio importante en la regulación del espacio litoral que se manifiesta en dos aspectos sustanciales: su carácter inherentemente medioambiental, y su esencia planificadora que supone el

---

REXACH, A. (2015): "La Ley de Costas de 1988…", *op.cit.,* p. 189, sin embargo, llama la atención de los altibajos a los que se ha visto sometido la norma, los cuales, en vez de conllevar una nota negativa, han afianzado su aplicación gracias a la existencia de una abundante jurisprudencia de interpretación.

[419] Sobre la referencia a la *"corriente absolutista del dominio público"* se pronuncia MEILÁN GIL, J.L. (1996): "El dominio público natural y la legislación de costas", *Revista de Administración Pública*, núm. 139, 1996, pp. 8-10 con cita de MEILÁN GIL, J.L. (1988): "El concepto de dominio público marítimo-terrestre en el Proyecto de Ley de Costas", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 59, pp. 363-372.

[420] Sobre las críticas a la LC de 1988 pueden verse, entre otros, MEILÁN GIL, J.L. (1988): *ídem*, pp. 361-392; GARCÍA PÉREZ, M. (2006): "La indeterminación del dominio público marítimo-terrestre…", *op.cit.,* pp. 215-218; MEILÁN GIL, J.L. (2010): "Dominio público y protección del litoral. Relectura de la Ley de Costas", SÁNCHEZ GOYANES, E. (Dir.), *El Derecho de costas en España*, La Ley, Madrid, pp. 61-95; PONS CÁNOVAS, F. (2015): *El nuevo régimen jurídico de las costas…, op.cit.,* p. 21-50; y RODRÍGUEZ BEAS, M. (2016): "El régimen jurídico de las costas…", *op.cit.*

[421] PONS CÁNOVAS, F. (2015): *El nuevo régimen jurídico de las costas…, ídem,* p. 24, advierte que ha sido una disposición muy mediática en el sentido de que los medios de comunicación se han hecho eco, con mucha frecuencia, de noticias relacionadas con su aplicación o inaplicación. No va desencaminado el autor respecto a la presión mediática que siempre ha acompañado a esta norma y que ha forzado, en cierta medida, la incorporación de algunas medidas en el régimen del litoral por la LPUSL. Puede servir de ejemplo la cláusula Anti-Algarrobico, supuestamente creada para que no se produjeran situaciones idénticas a las del conocido hotel.

establecimiento de unas normas de aplicación directa que se imponen al planeamiento[422].

En relación con la primera afirmación, debemos destacar que la LC es una ley de protección medioambiental. Mediante ella se protege una serie de espacios que se consideran de especial importancia y vulnerables a la acción del hombre, a través de la incorporación de una serie de medidas con contenido claramente ambientalista. Y es que, como señala el artículo 2 de la Ley, el respeto al medio ambiente es uno de los fines que debe perseguir toda actuación administrativa sobre el dominio público marítimo-terrestre.

Bajo esta perspectiva, y siguiendo a CALERO RODRÍGUEZ, la ley se fundamenta en dos principios: el publicista y el conservacionista[423]. El primero se manifiesta en la propia titularidad estatal y en el uso público del demanio, de manera que no pudiendo existir terrenos de propiedad distinta de la demanial del Estado, se adoptan medidas que garanticen el acceso libre, público y gratuito del dominio público marítimo-terrestre[424]. Por otro lado, el principio conservacionista se desarrolla sobre los terrenos inmediatamente contiguos al dominio público marítimo-terrestre cuya conservación se considera necesaria e imprescindible por la cercanía con estos bienes[425].

Por otra parte, tenemos que recalcar el hecho de que la LC se ha configurado como un verdadero instrumento de planificación[426]. Para este cometido, y dado que la LC no contempla instrumentos de planificación propios, se establecen un conjunto de disposiciones que condicionan la ordenación del litoral[427].

---

[422] PÉREZ MORENO, A. (1990): "La Ley de Costas…", *op.cit.*, pp. 26 a 68, habla de criterios sustantivos de ordenación.

[423] CALERO RODRÍGUEZ, J.R. (1995): *Régimen Jurídico de las costas españolas*, *op.cit*., pp. 79 y 80.

[424] Se puede decir que, mediante este principio, se está protegiendo la estricta zona demanial, regulando su régimen tal y como insta el artículo 132.2 de la CE.

[425] En este sentido se establecen servidumbres y limitaciones que restringen los derechos privados sobre inmuebles próximos y regulan los usos que impidan la adecuada conservación y disfrute de los bienes demaniales.

[426] Según ESCARTÍN ESCUDÉ, V.M. (2013): "Urbanismo y bienes públicos", LÓPEZ RAMÓN, F. y ESCARTÍN ESCUDÉ, V.M. (Coords.), *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid, p. 19, se trata de un instrumento de planificación materialmente urbanístico, que se diferencia de los instrumentos de planificación formalmente urbanísticos en que éstos están previstos en las legislaciones urbanísticas y territoriales incluyendo aspectos territoriales del litoral -tales como planes de ordenación territorial, planes de ordenación urbana, planes especiales y, en particular los planes de ordenación del litoral-, mientras que los instrumentos de planificación materialmente urbanísticos como la LC están recogidos en las distintas leyes reguladoras de bienes públicos.

[427] La Ley 28/1969 de Costas sí preveía un instrumento de ordenación propio, este es, el Plan de ordenación general de la playa, cuyo objetivo se limitaba a ordenar aquellas playas e indirectamente los terrenos colindantes. Para un mayor conocimiento de este instrumento véase VERA FERNÁNDEZ-SANZ, A. (1980): "La ordenación de las playas y otros espacios costeros",

Sin embargo, como ha señalado el TC en su sentencia 149/1991 de 4 de julio (FJ 1º C), el objetivo de la LC no es la ordenación del territorio sino *"la determinación, protección, utilización y policía del dominio público marítimo-terrestre y especialmente de la ribera del mar"* (artículo 1 de la LC). A pesar de ello, esto no obsta a que la citada ley realice una ordenación básica del litoral que incluya tanto los terrenos que forman parte del dominio público marítimo-terrestre como los terrenos colindantes sometidos a servidumbres[428].

De esta forma, la LC condiciona la ordenación del litoral que llevan a cabo las Comunidades Autónomas. Este condicionamiento, sin embargo, no tiene el mismo grado de vinculación para todos los terrenos que forman parte del litoral. Así nos encontramos con que la Ley presenta, como veremos, dos tipos de limitaciones: una más intensa referida al dominio público marítimo-terrestre y que resulta de directa aplicación para las Comunidades Autónomas; y otra con un grado de intensidad menor que se impone a los terrenos colindantes, y que tiene el carácter de regulación mínima y complementaria de la que dicten las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias.

Al contenido de estas limitaciones nos referiremos en las páginas siguientes.

II. EL RÉGIMEN DE UTILIZACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE

La LC ha concretado los bienes que forman parte del dominio público marítimo-terrestre y ha asegurado su integridad y adecuada conservación,

---

Revista Española de Derecho Administrativo, núm.27, pp. 577-603 y ÁLVAREZ MERINO, J. (1984): "A propósito de los planes de ordenación de las playas", *Revista derecho urbanístico y medio ambiente*, núm. 86, pp. 105-113.

La introducción de disposiciones que condicionan la planificación del litoral es uno de los aspectos más criticados por parte de la doctrina, incluso antes de su promulgación. Sus críticas han estado fundadas en la tesis de que la misma supone un exceso en la regulación del régimen jurídico de la protección y utilización del dominio público marítimo-terrestre al incorporar técnicas amparables en la ordenación del territorio y el urbanismo, y no en el título de dominio público. Entre ellos, vid. MEILÁN GIL, J.L. (1988): "Comunidades Autónomas…", *op.cit.,* pp. 13 a 35; MEILÁN GIL, J.L. (1988): "El concepto de Dominio Público Marítimo-Terrestre…", *op.cit.*, pp. 361 a 391; y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. (1992): "La urbanización de las costas", BOQUERA, J.M. (Coord.), *Derecho Urbanístico Local*, Civitas-Colegio Provincial de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local de Valencia, Madrid, pp. 389 y 391. En contraposición, BELADÍEZ ROJO, M. (1991): "Problemas competenciales sobre la zona marítimo-terrestre y las playas", *op.cit.,* pp. 3691-3693, entiende que la incorporación de estas técnicas es una medida de la que puede hacer uso el legislador para proteger unos bienes determinados.

[428] En todo caso, el TC ha afirmado que las finalidades que ampara el artículo 45 de la CE no pueden alcanzarse *"sin limitar o condicionar de algún modo las utilizaciones del demanio y el uso que sus propietarios pueden hacer de los terrenos colindantes con él y, en consecuencia, tampoco sin incidir sobre la competencia que para la ordenación del territorio ostentan las Comunidades Autónomas costeras"* (STC 149/1991, de 4 de julio (FJ 1º D).

adoptando una serie de medidas de protección. Entre estas medidas se encuentra el establecimiento de un régimen de usos para estos terrenos que parte de la regla de que la utilización del dominio público marítimo-terrestre y, en todo caso, del mar y su ribera será libre, pública y gratuita para los usos comunes y acordes con la naturaleza de aquél, tales como pasear, estar[429], bañarse, navegar, embarcar y desembarcar, varar, pescar, coger plantas y mariscos y otros actos semejantes que no requieran obras e instalaciones de ningún tipo y que se realicen de acuerdo con las leyes y reglamentos o normas aprobadas conforme a la propia Ley (artículo 31.1 de la LC)[430].

Por lo que a nuestro estudio interesa, el régimen de utilización del dominio público marítimo-terrestre condiciona el ejercicio de la ordenación del litoral que realizan las Comunidades Autónomas por cuanto las disposiciones contenidas en el Título III de la LC son vinculantes para los planes de ordenación del litoral[431]. De esta forma, algunos de estos instrumentos se remiten a la LC para regular la utilización de estos terrenos y son continuas las referencias a esta ley en relación a los usos del dominio público marítimo-terrestre[432]. En este sentido

---

[429] LÓPEZ MENUDO, F. (1990): "La utilización del mar y su ribera", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 2, pp. 24 y 25, entiende que es una precisión superflua puesto que el derecho a *"pasear"* comprende el de *"estar"*.

[430] Desde antiguo, el uso general del mar y su ribera ha sido reconocido por distintas leyes. En las siete partidas del rey Don Alfonso X el Sabio se establecía ya que *"…ca qualquier criatura que viva puede usar de cada una destas cosas segunt quel fuere meester: et por ende todo home se puede aprovechar del mar, et de su ribera pescando, et navigando et faciendo hi todas las cosas que entendiere que á su pro serán" (Partida 3ª, Título XXVIII, Ley 3ª).* Las Siete Partidas del Rey Don Alfonso X El Sabio disponibles en http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/las-siete-partidas-del-rey-don-alfonso-el-sabio-cotejadas-con-varios-codices-antiguos-por-la-real-academia-de-la-historia-tomo-2-partida-segunda-y-tercera--0/html/ *(última visita 30/08/2019).* Asimismo, las Leyes de Puertos, de 1880 y 1928, reconocían, tanto en la parte marítima como terrestre, el libre uso. Por su parte, la anterior LC de 1969, recogía en su artículo 3 el libre uso del mar territorial, ensenadas, radas, bahías y abras se entiende para bañarse, navegar, pescar, embarcar y desembarcar, fondear y otros actos semejantes, si bien dentro de las prescripciones legales y reglas de policía que lo regulen. En el mismo caso se encuentra el uso público de las playas y de la zona marítimo-terrestre, que autoriza a todos a transitar por ellas, bañarse, tender redes, pescar, varar, carenar, reparar y construir embarcaciones, bañar ganado y recoger conchas, plantas y mariscos y cualesquiera otros usos análogos, dentro de las prescripciones legales y reglas de policía que lo regulen. Sin embargo, la Administración podrá hacer las reservas y otorgar las concesiones que exijan la economía y los intereses públicos y el cumplimiento de los fines de las Corporaciones Locales afectadas. Para un estudio en profundidad sobre la evolución histórica del uso público, ocupación y adscripciones vid. FERNÁNDEZ DE TROCONIZ, F.C. (2014): "El nuevo concepto de dominio público…", *op.cit.,* pp. 119-123.

[431] El Plan de Ordenación del Litoral de Galicia, en el artículo 47 de su normativa, señala que las determinaciones de la LC son vinculantes en lo que se refiere al dominio público marítimo-terrestre por lo que cualquier actuación que se plantee en este espacio deberá contar con el correspondiente título habilitante.

[432] No todos los planes de ordenación del litoral incluyen dentro de su ámbito de aplicación el dominio público marítimo-terrestre. Como veremos al analizar estos planes, solo Asturias, Galicia y Cantabria incluyen el dominio público marítimo-terrestre como parte del ámbito de aplicación de sus planes. Sin embargo, las referencias en el resto de las Comunidades Autónomas

conviene conocer cuál es el régimen de utilización del dominio público establecido en la legislación costera.

1. La utilización del dominio público marítimo-terrestre

La LC dedica su Título III a regular la utilización del dominio público marítimo-terrestre. En estos artículos el legislador señala que el demanio ha de permanecer destinado al uso público, que no se admiten más derechos que los de uso y aprovechamiento adquiridos de acuerdo con la Ley, y que carecen de todo valor obstativo frente al dominio público las detentaciones privadas, por prolongadas que sean en el tiempo y aunque aparezcan amparadas por asientos del Registro de la Propiedad. Sin embargo, se permite, excepcionalmente, la ocupación del dominio público marítimo-terrestre para aquellas actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación.

Así, la utilización del dominio público marítimo-terrestre es, principalmente, libre y gratuita, pero se permite su utilización privativa siempre que se cumplan una serie de requisitos, estos son: a) que se trate de actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación y que ocupen lo mínimo posible; b) que cuenten con título habilitante que lo permita; y c) que no se trate de una utilización de las prohibidas expresamente en el artículo 25.1 de la LC. Pasemos a analizar cada uno de ellos.

a) Actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación y que ocupen lo mínimo posible

El artículo 32.1 de la LC señala que únicamente se podrá permitir la ocupación del dominio público marítimo-terrestre por aquellas actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación[433]. Por su parte, el artículo 61.2 del RGC ha concretado esta previsión y ha establecido que las actividades o instalaciones a las que se refiere el artículo 32.1 de la LC son las que desempeñan una función o presten un servicio que, por sus características, requiera la ocupación del dominio público marítimo-terrestre, y las de servicio público o al público que, por la configuración física del tramo de costa en que resulte necesario su emplazamiento, no puedan ubicarse en los terrenos colindantes con dicho dominio.

---

a la LC son continuas. Por ejemplo, los planes de ordenación del litoral de Galicia, Asturias, Cantabria, País Vasco, Cataluña y Comunidad Valenciana transcriben el régimen de usos establecido en la LC para los terrenos que forman parte del dominio público marítimo-terrestre o, directamente, remiten a dicha ley para su conocimiento.

[433] En cuanto a la naturaleza de la actividad, la jurisprudencia ha señalado que tiene que tener unos caracteres que justifiquen su ubicación en el dominio público y no en otro lugar y que corresponde la carga de la prueba a quien pretende esta ocupación. Vid. SSTS 23 de febrero de 1998 (rec. 2867/1990), 17 de julio de 2003 (rec. 5144/1998), y 31 de mayo de 2006 (rec. 1694/2003), entre otras.

Asimismo, el RGC ha añadido un requisito que no se encuentra en la LC en relación a la ocupación del demanio por estas actividades o instalaciones. Así, señala el artículo 61.3 del reglamento que la ocupación deberá ser la mínima posible.

Es decir, la legislación costera antepone la utilización pública del demanio pero admite su utilización privativa siempre que la instalación que ocupe el dominio público marítimo-terrestre no pueda asentarse en otro lugar -como en los terrenos sometidos a servidumbres- y siempre que la ocupación sea la mínima posible. En todo caso, estos condicionantes tendrán que justificarse en el momento de pedir el título habilitante para la ocupación del demanio. Sino quedaran suficientemente acreditados estos requisitos, la Administración competente para otorgar el título habilitante deberá denegar la ocupación privativa.

b) Que las actividades o instalaciones dispongan de título habilitante que permita la ocupación del demanio

Como señala el artículo 31.2 de la LC los usos que tengan especiales circunstancias de intensidad, peligrosidad o rentabilidad y los que requieran la ejecución de obras e instalaciones sólo podrán ampararse en la existencia de reserva, adscripción, autorización y concesión.

Así resulta que las Administraciones o particulares que quieran ocupar el dominio público marítimo-terrestre deberán contar con un título administrativo que le permita dicha ocupación[434]. De esta forma, y dependiendo de la condición

[434] La exigencia de título habilitante es una de las técnicas de las que se sirve la Administración para limitar los derechos de los ciudadanos. El artículo 84 de la LPAP señala que nadie puede ocupar bienes de dominio público o utilizarlos en forma que exceda el derecho de uso que, corresponde a todos, sin título que lo autorice otorgado por la autoridad competente. El título exigible dependerá del uso al que se destine el demanio y, para su concreción, la LPAP remite a la legislación reguladora de los distintos bienes de dominio público. En este sentido, GARRIDO FALLA, F., PALOMAR OLMEDA, A., y LOSADA GONZÁLEZ, H. (2012): *Tratado de Derecho Administrativo,* Tecnos, Volumen II, Madrid, pp. 587-588, han advertido que el *"libre uso"* de los bienes de dominio público está sometido a las restricciones policiales que se prevén en leyes y reglamentos. Como dicen los autores *"es ésta una limitación que figura, como cláusula de estilo, en la mayoría de los preceptos de nuestro Derecho positivo relativos a bienes de uso público"*.
Como ha destacado la doctrina, los usos a que el demanio puede ser sometido son muy diversos. SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (2018): *Principios de Derecho Administrativo General II*, Iustel, Madrid, pp. 496-502, distingue varios criterios clasificatorios de los usos. Entre ellos destaca la distinción entre uso común y uso privativo; uso general o especial; uso normal y anormal; y utilización directa por la Administración titular del bien o utilización por otros sujetos. En función de ellos se exigirá un título habilitante u otro, por ejemplo, para el uso privativo por los particulares se utilizan las autorizaciones y concesiones, mientras que si el uso privativo es por parte de la Administración titular de los bienes se hará uso de la reserva. GARRIDO FALLA, F., PALOMAR OLMEDA, A., y LOSADA GONZÁLEZ, H. (2012): *op.cit.*, p. 585, por su parte, distinguen tres posibles formas de utilización del dominio: uso común, uso especial y uso privativo excepcional. Sobre la distinción entre los usos del dominio público también se

del usuario, es posible diferenciar varias categorías de usos. Por un lado, en el caso de utilización por parte de la Administración General del Estado, la utilización privativa del dominio público marítimo-terrestre requerirá la existencia de una reserva[435]. Por el contrario, si es una Comunidad Autónoma la que quiere utilizar el dominio público marítimo-terrestre deberá contar con una adscripción en los términos establecidos en los artículos 49 y 50 de la LC y 104 a 109 del RGC[436].

Junto a la reserva y a la adscripción, la LC prevé otros tres tipos de títulos habilitantes. En primer lugar, la autorización está prevista para actividades en las que, aun sin requerir obras o instalaciones de ningún tipo, concurran circunstancias especiales de intensidad, peligrosidad o rentabilidad, y cuando la ocupación del dominio público marítimo-terrestre sea con instalaciones desmontables o con bienes muebles[437]. En segundo lugar, las concesiones se exigen cuando se ocupe el dominio público marítimo-terrestre con obras o instalaciones no desmontables[438]. Y, en tercer lugar, la declaración responsable está prevista para realizar obras de reparación, mejora, modernización y consolidación, o acreditar mejoras de eficiencia energética en la ejecución de obras o instalaciones (Disposición Transitoria 4º de la LC), o para la navegación y flotación, el establecimiento de barcas de paso y sus embarcaderos o cualquier otro uso que no excluya la utilización del recurso por terceros (artículo 51 Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Aguas).

En todo caso, previamente al otorgamiento del título administrativo habilitante para la ocupación del dominio público, el artículo 32.3 de la LC señala que deberá quedar garantizado el sistema de eliminación de aguas residuales. En el caso de que se incumpliera esta obligación, se declarará la caducidad del título administrativo y al levantamiento de las instalaciones, sin perjuicio de la sanción que, en su caso, corresponda.

En cuanto a quién es la Administración encargada de otorgar el título administrativo debemos señalar que, en principio, se trata del Estado por ser titular de los bienes de dominio público según el artículo 132.2 de la CE[439]. Sin

---

pronuncia LAFUENTE BENACHES, Mª.M. (1988): *La concesión de dominio público (estudio especial de la declaración de caducidad),* Montecorvo, Madrid, pp. 30-33.

435 Vid. artículos 47 y 48 de la LC y 102 y 103 del RGC. Para profundizar sobre las reservas en la LC véase GARCÍA PÉREZ, M. (1995): *La utilización del Dominio Público Marítimo-Terrestre…, op.cit.*

436 Sobre la adscripción en la LC puede verse ZAMBONINO PULITO, M. (1996): "La adscripción del dominio público marítimo-terrestre a las Comunidades Autónomas", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núms. 271-272, pp. 609-637.

437 Vid. artículos 55-55 y 73-81 de la LC y 110-130 y 151-171 del RGC.

438 Vid. artículos 64 a 81 de la LC y 131-171del RGC.

439 Esta atribución al Estado de la potestad de gestión del uso del dominio público marítimo-terrestre conllevó quejas de las Comunidades Autónomas por entender que violaba su

embargo, tras los nuevos Estatutos de Autonomía, las Comunidades Autónomas de Cataluña, Andalucía y Canarias han asumido como competencia propia la gestión de los títulos de ocupación, tal y como hemos señalado en el capítulo anterior.

c) Que no se trate de una de las actividades prohibidas expresamente

La LC señala que quedan expresamente prohibidas en el dominio público marítimo-terrestre algunas utilizaciones, independientemente del título habilitante de la ocupación y la Administración que lo otorgue. Así, las actividades prohibidas expresamente, por remisión del artículo 32.2 al 25.1 de la LC, son las siguientes:

- Las edificaciones destinadas a residencia o habitación, incluidas las hoteleras.

- La construcción o modificación de vías de transporte interurbanas y las de intensidad de tráfico superior a quinientos vehículos/día de media anual, así como de sus áreas de servicio. Este tipo de obras, sin embargo, podrán ser autorizadas previa declaración de utilidad pública por el Consejo de Ministros[440].

- Las actividades que impliquen la destrucción de yacimientos de áridos naturales o no consolidados, entendiéndose por tales los lugares donde existen acumulaciones de materiales detríticos tipo arenas o gravas.

- El tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión.

- El vertido de residuos sólidos, escombros y aguas residuales sin depuración[441].

- La publicidad a través de carteles o vallas o por medios acústicos o audiovisuales. Esta prohibición también se contiene en el artículo 38 de la LC pero en este último artículo se concreta que la publicidad prohibida es la permanente. En este sentido debemos señalar que el artículo 38 de la LC ha sido modificado por la LPUSL y esto ha supuesto un cambio en relación al tipo de publicidad que está prohibida en el dominio público marítimo-terrestre. Con la redacción de la LC de 1988, el artículo 38.1 tan solo prohibía con carácter general *"la publicidad a través de carteles o vallas o por medios acústicos o audiovisuales"*. Actualmente, con la nueva redacción del artículo 38.1 de la LC se prohíbe *"la*

competencia de ordenación del territorio. Pese a ello, el TC defendió que del bloque de la constitucionalidad no se desprende que la titularidad estatal del dominio público marítimo-terrestre solo conlleve el nudo dominio y que corresponda a las Administraciones territoriales el uso y aprovechamiento de esa -en la medida en la que sus competencias sectoriales se extendieran sobre ella-, sino que es *"perfectamente compatible la retención, en manos de la Administración estatal, de la gestión del dominio público del Estado"* (STC 149/1991, de 4 de julio (FJ 4ºA).

[440] Artículos 32.2 de la LC y 62.1 del RGC.

[441] Sin embargo, como advierte el artículo 32.2 de la LC, podrá permitirse el vertido de escombros utilizables en rellenos, debidamente autorizados.

publicidad permanente a través de carteles o vallas o por medios acústicos o audiovisuales". De esta forma la LPUSL concreta el tipo de publicidad prohibida en relación con la redacción original de la LC, esto es, la permanente, por lo que el resto de publicidad se debe entender que están permitidas por la LC.

Asimismo, los artículos 25.4 y 38.1 de la LC – ambos incorporados y modificados por la LPUSL- permiten que excepcionalmente, y en las condiciones que se establezcan reglamentariamente, se pueda autorizar la publicidad siempre que sea parte integrante o acompañe a instalaciones o actividades permitidas en el dominio público marítimo-terrestre y siempre que sea compatible con su protección[442]. Esta previsión supone otro cambio en relación con la redacción originaria de la LC de 1988 por cuanto mientras que antes no se permitía la autorización, ahora, tras la LPUSL, se permite la autorización de cualquier tipo de publicidad, incluso la permanente -aunque ésta última sea solo de forma excepcional como señala el artículo 38.1 de la LC-.

Aun así, el apartado 4 del artículo 81 del RGC, ha concretado los supuestos en los que se permite la publicidad permanente, estos son:

a) Rótulos indicadores de establecimientos debidamente autorizados, siempre que se coloquen en su fachada y no supongan una reducción del campo visual generado por el volumen de la propia edificación o instalación. En las mismas condiciones, podrán admitirse rótulos o carteles de otras marcas expedidas en el establecimiento

b) En las vallas cuya colocación resulte necesaria para la funcionalidad de la instalación o para el desarrollo de actividades.

c) Elementos publicitarios de los patrocinadores de las actividades lúdicas o deportivas que estén debidamente autorizadas, siempre que se integren o acompañen a los elementos autorizados para su realización.

Por todo ello, podemos decir que, tras la LPUSL, el contenido de las actividades prohibidas en el dominio público marítimo-terrestre ha variado en lo que se refiere a la publicidad a través de carteles o vallas o por medios acústicos o audiovisuales. De esta forma, y mientras que con la redacción originaria de la LC de 1988 se prohibía cualquier tipo de publicidad, actualmente se prohíbe exclusivamente la publicidad permanente y, además, se permite su autorización de manera excepcional, tal y como se regula por el artículo 81.4 del RGC. Esto sin duda produce un cambio en relación a la utilización del demanio, cambio que,

[442] PONS CÁNOVAS, F. (2015): *El nuevo régimen jurídico de las costas, op.cit.,* p. 180, advierte que la reforma está en consonancia con el nuevo régimen de utilización de los tramos urbanos de las playas, en aras a dar cobertura a la publicidad que sea parte integrante o acompañe a las instalaciones o actividades existentes o que se permitan en dichos tramos.

además, deberán tener en cuenta las Comunidades Autónomas al desarrollar sus planes de ordenación del litoral.

2. El particular régimen de protección y utilización de las playas: sus novedades tras la LPUSL

Para determinar el régimen de la protección y utilización de las playas no sólo debe atenderse al régimen general de utilización del dominio público marítimo-terrestre que hemos analizado en las páginas anteriores. Su naturaleza especialmente sensible las convierte en objeto de un tratamiento especial por parte de la LC y del reglamento y, por eso, ambas normativas establecen en sus artículos 33 y 65 a 74, respectivamente, una serie de disposiciones particulares para estos espacios. A estas particularidades nos referiremos en las páginas siguientes.

El régimen de protección y uso de las playas parte de la utilización libre pública y gratuita de todo el dominio público marítimo-terrestre ex artículo 31 de la LC. Particularmente en relación a las playas, el artículo 33 de la LC señala que, con el propósito de preservar la integridad de estos espacios, las playas no serán de uso privado, sin perjuicio de lo establecido en la ley sobre las reservas demaniales. Las instalaciones que en ellas se permitan serán de libre acceso público salvo que, por razones de policía, de economía u otras de interés público, debidamente justificadas, se autoricen otras modalidades de uso. Además, las edificaciones de servicio de playa se ubicarán, preferentemente, fuera de ella, con las dimensiones y distancias que reglamentariamente se determinen, pero, en ningún caso, la ocupación podrá exceder, en conjunto, de la mitad de la superficie de aquélla en pleamar, distribuyéndose de forma homogénea a lo largo de la misma.

En cuanto a los criterios de ocupación de la superficie de la playa, el artículo 74 del RGC señala unas determinaciones generales que actúan en defecto de planeamiento. En este sentido, este precepto obliga a que se deje libre permanentemente una franja de seis metros, como mínimo, desde la orilla en pleamar. A su vez, señala que las longitudes de los tramos libres de ocupación deberán ser, como mínimo, equivalentes a las que se prevé en explotación, sin que estas últimas puedan superar los cien metros, salvo que la configuración de la playa aconseje otra distribución. Además, el artículo indica que las zonas de lanzamiento y varada se situarán preferentemente en los extremos de la playa o en otras zonas donde se minimice su interferencia con los usos comunes a que se refiere el artículo 60.1 del RGC y en conexión con accesos rodados y canales balizados.

Sin embargo, y al igual que otros espacios del dominio público marítimo-terrestre, las playas no son susceptibles de cualquier tipo de utilización. En este

sentido, la LC establece una serie de prohibiciones: algunas coinciden con todo el demanio marítimo-terrestre y se regulan en el artículo 25.1 en relación con el 32.2, ambos de la LC; y, otras, se refieren expresamente a las playas. A las primeras nos referimos al analizar los usos prohibidos en el dominio público marítimo-terrestre y a este punto nos remitimos[443]. Por lo que se refiere expresamente a las playas, los artículos 33 de la LC y 72 del RGC prohíben expresamente el estacionamiento y la circulación no autorizada de vehículos, así como los campamentos y acampadas[444]. Además, dispone el precepto reglamentario que aquellos que vulneren estas prohibiciones deberán desalojar de inmediato, a requerimiento verbal de los Agentes de la Administración, el dominio público ocupado, sin perjuicio de la instrucción de expediente sancionador cuando sea procedente, pudiendo pedir el Servicio Periférico de Costas al Delegado del Gobierno la colaboración de la fuerza pública cuando ello sea necesario.

Asimismo, señala el artículo 73 del RGC que en las zonas de baño debidamente balizadas se prohíbe la navegación deportiva y de recreo, y la utilización de cualquier tipo de embarcación o medio flotante movido a vela o motor. El lanzamiento o varada de embarcaciones deberá hacerse a través de canales debidamente señalizados. Igualmente dispone el precepto que, en los tramos de costa que no estén balizados como zona de baño, se entenderá que ésta ocupa una franja de mar contigua a la costa de una anchura de doscientos metros en las playas y cincuenta metros en el resto de la costa y, por tanto, dentro de estas zonas no se podrá navegar a una velocidad superior a tres nudos, debiendo adoptarse las precauciones necesarias para evitar riesgos a la seguridad de la vida humana en el mar. De igual forma, tampoco se permitirán en las playas los tendidos aéreos, salvo imposibilidad material debidamente justificada, como señala el artículo 71 del RGC.

El régimen de ocupación hasta ahora expuesto es aplicable a todo tipo de playas, sin embargo, la LPUSL ha introducido el apartado 6 al artículo 33 que obliga a establecer diferencias en el régimen de ocupación y uso de las playas atendiendo a la naturaleza, natural o urbana, de las mismas. A las primeras se les dota de un elevado nivel de protección que restringe las ocupaciones y autoriza,

[443] Sobre los usos prohibidos en las playas puede verse el análisis de ZAMBONINO PULITO, M. (2015): "La incidencia de la reforma de la Ley de Costas en usos específicos del litoral…", *op.cit.*, pp. 753-757.

[444] Precisa el artículo 72.3 del RGC que se entenderá por acampada la instalación de tiendas de campaña o de vehículos o remolques habitables, y por campamento la acampada organizada dotada de los servicios y suministros establecidos por la normativa vigente. En cuanto a la circulación de vehículos LOBO RODRIGO, A. (2016): *La ordenación y gestión de las playas: especial referencia a los usos turístico-deportivos*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 40, entiende que la prohibición se refiere a la circulación regular, continuada, pero no puede entenderse extensible a la utilización de vehículos en la práctica de actividades turístico-deportivas.

únicamente, las que sean indispensables o estén previstas en la normativa aplicable. Para las urbanas, en cambio, se permite un mayor margen de actuación, pero se les exige garantizar en todo caso una adecuada prestación de los servicios que sea compatible con el uso común.

En las páginas siguientes procederemos a analizar el régimen de ocupación y uso específico para los tramos naturales y urbanos de las playas, sin embargo, es preciso aclarar en primer lugar una cuestión sobre su delimitación. Como ya anunciamos en los capítulos anteriores, el nuevo apartado 6 del artículo 33 de la LC, a la vez que distingue entre tramos naturales y urbanos de las playas, remite al reglamento para que desarrolle el régimen de ocupación y uso de las playas atendiendo a su naturaleza y, para que determine la participación de las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo en la delimitación de los mismos. En este sentido, el artículo 67 del RGC señala que la catalogación de los tramos naturales y urbanos de las playas se establecerá por la Administración competente en materia de ordenación del territorio, que deberá tener en cuenta el carácter urbanizado o rural de los terrenos contiguos a cada uno de los tramos, así como su grado de protección medioambiental[445]. De esta forma, el citado precepto reglamentario determina que serán las Comunidades Autónomas las encargadas de delimitar los tramos de playas naturales y urbanos por la competencia que asumen sobre ordenación del territorio. Para ello, y dado que el Reglamento no hace referencia al procedimiento de delimitación, el órgano competente deberá atender al carácter urbanizado o rural de los terrenos contiguos a cada uno de los tramos, así como su grado de protección, lo que sin duda puede plantear diferencias entre Comunidades Autónomas[446].

Esta delimitación o catalogación por parte de las Comunidades Autónomas debería haberse hecho en el plazo de un año desde la entrada en

[445] Sobre este aspecto se pronunció ÁVILA RODRÍGUEZ, C.Mª. (2016): "Las playas ¿protección o desprotección en la nueva legislación de costas?", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 304, pp. 172-173, advirtiendo la descoordinación textual en cuanto a la atribución competencial que se manifiesta en Ley y en el reglamento. La LC establece la participación de las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y del urbanismo para la delimitación de los tramos urbanos y naturales de playas, y en el RGC se centra esta competencia en la Administración competente en materia de ordenación del territorio, sin encontrarse ninguna referencia a la competencia de ordenación del litoral.

[446] ZAMBONINO PULITO, M. (2015): "La incidencia de la reforma de la Ley de Costas en usos específicos del litoral…", *op.cit.,* p. 759, considera que la remisión a la catalogación parece aludir a los catálogos urbanísticos, como instrumento delimitador de los tramos de playa, lo que puede resultar idóneo atendiendo a su objeto de completar las determinaciones relativas a la conservación, protección o mejora del patrimonio urbanístico, arquitectónico, natural o paisajístico.

vigor del RGC -por tanto, antes del 12 de octubre de 2015-[447]. En tanto se produjera, la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar se pronunciaría provisionalmente sobre el carácter natural o urbano del tramo de la playa a efectos de tramitación y otorgamiento de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre. Para otorgar estos títulos, la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar considera tramos urbanos de las playas aquéllos que, no habiendo sido declarados de especial interés ambiental, paisajístico, arqueológico o similar, que los haga merecedores de protección de acuerdo con la legislación territorial, estén integrados en áreas urbanas que reúnan alguna de las siguientes características:

a) Estén clasificadas como urbanos o consolidados por la edificación en al menos un cincuenta por ciento de su longitud.

b) Se encuentren dotadas en condiciones efectivas, al menos, de los siguientes servicios:

1. º Acceso peatonal y rodado, debiendo estar abierto al uso público y en condiciones efectivas, en los términos exigidos por este reglamento.

2. º Suministro de agua potable y energía eléctrica con caudales y potencia suficientes para los usos previstos. Igualmente, deberá disponer de alumbrado en, al menos, un tercio de su longitud.

3. º Evacuación de aguas residuales a la red de alcantarillado.

Como podemos observar, los requisitos que deben tenerse en cuenta para clasificar determinados tramos de playas como urbanos se asemejan a los que se exigen por la legislación urbanística respecto de los municipios sin planeamiento urbanístico general, así como a los exigidos por la Disposición Transitoria 1º de la LPUSL a los núcleos o áreas que a la entrada en vigor de la LC de 1988 no estuvieran clasificados como suelo urbano, para que puedan instar el régimen previsto en la Disposición Transitoria 3º apartado 3[448]. A *sensu contrario*

[447] Solo Valencia y Galicia han delimitado los tramos de playas naturales y urbanos, pero en ambos casos fue con posterioridad al 12 de octubre de 2015. En Valencia se llevó a cabo en 2018 con el Decreto 58/2018, de 4 de mayo, que aprobó el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana y el Catálogo de Playas de la Comunidad Valenciana y en Galicia en 2019 con el Decreto 38/2019, de 14 de marzo, por el que se aprueba la catalogación de los tramos urbanos y naturales de las playas de Galicia. En el caso de Cataluña, la LPOL establece en su artículo 19 que será el Plan de protección y ordenación del litoral el que defina los tramos de playas y lo clasifique en urbanos, seminaturales, naturales y de especial protección, sin embargo, este plan aún no se ha aprobado. Para llevar a cabo, establece el citado precepto que la clasificación tendrá en cuenta la clasificación y las categorías de suelo que establece la planificación territorial y urbanística para los terrenos adyacentes que no forman parte del dominio público marítimo-terrestre, las infraestructuras con que las playas confrontan, y la mayor o menor presencia de elementos naturales.

[448] PONS CÁNOVAS, F. (2015): *El nuevo régimen jurídico de las costas…, op.cit.,* p. 187, entiende más eficaz que la catalogación de las playas atendiera no solamente a su configuración e integración

entendemos que todos los tramos de playas que no reúnan estos requisitos y, especialmente los que hayan sido declarados de especial interés ambiental, paisajístico, arqueológico o similar, que los haga merecedores de protección de acuerdo con la legislación territorial, serán catalogados como naturales por el órgano competente de la Comunidad Autónoma.

Debemos señalar, además, que este modelo utilizado por la LPUSL, que diferencia entre tramos naturales y urbanos de las playas, ya había sido puesto en práctica por algún planeamiento territorial con anterioridad. Sirva de ejemplo las Directrices Subregionales de Ordenación del Territorio para la Franja Costera de Asturias que clasifica las playas en naturales, seminaturales, urbanas e industriales, y establece distintos tipos de medidas para cada tipo de playa que van desde la consolidación y ordenación de los usos existentes, hasta la protección y recuperaci6n ambiental de las playas y sus entornos. Destacan, asimismo, estas Directrices que "*merecerán una atención preferente aquellas playas donde la importancia de los impactos incida de manera muy alta, alta o media, sobre el interés de conservación, por razón de la defensa y conservación de los ecosistemas litorales representativos, la protección de las especies y singularidades de la fauna y flora más sensibles a la alteración del hábitat, y, el mantenimiento, en suma, de un patrimonio natural susceptible de un uso recreativo compatible con e1 interés científico y didáctico de los espacios naturales*"[449].

Una vez hecha esta apreciación procedemos a analizar el régimen de ocupación y uso de las playas distinguiendo, para ello, entre los tramos naturales y urbanos.

2.1. Régimen de uso de los tramos naturales de las playas

Para los tramos naturales de las playas el artículo 33.6 de la LC garantiza un elevado nivel de protección que restrinja las ocupaciones, autorizando únicamente las que sean indispensables o estén previstas en la normativa aplicable. Tras esta previsión, el artículo 68 del RGC impone una serie de requisitos que deben observar las ocupaciones de los tramos naturales de las playas. Así, permite la autorización de dos tipos de ocupaciones: las actividades o instalaciones que desempeñen una función o presten un servicio que, por sus características, requiera la ocupación del dominio público marítimo-terrestre, y los establecimientos expendedores de comidas y bebidas[450].

urbanística, sino también a su relevancia ambiental y a las consecuencias que para cada playa o trama de la misma implicara su sujeción al respectivo régimen de utilización.

[449] Para profundizar en la clasificación que lleva a cabo la ordenación territorial sobre las playas vid. ZAMORANO WISNES, J. (2013): *La ordenación del litoral…, op.cit.,* pp. 299-315.

[450] Se trata únicamente de instalaciones desmontables como señala el artículo 68.1 del RGC.

En cuanto a la superficie de cada una de las ocupaciones, el artículo 68.2 del RGC señala que será la mínima posible y que la ocupación total no podrá, en ningún caso, exceder del diez por ciento de la superficie de la playa en pleamar[451]. En todo caso, las ocupaciones no podrán exceder de setenta metros cuadrados, de los cuales, veinte, como máximo, podrán destinarse a instalación cerrada como señala el artículo 68.1 del RGC[452]. Además, se establece en el citado precepto reglamentario que estas instalaciones serán de temporada y desmontables en todos sus elementos, y la distancia entre estos establecimientos no podrá ser inferior a trescientos metros.

Por lo que se refiere a la distribución de tales instalaciones, el Ayuntamiento es el encargado de proponerlas según el procedimiento recogido en el artículo 113 del reglamento, referido a las autorizaciones de explotación de servicios de temporada[453].

Por último, el artículo 68 del RGC establece que todas las conducciones de servicio a estas instalaciones deberán ser subterráneas, y el sistema de saneamiento garantizará una eficaz eliminación de las aguas residuales, así como la ausencia de malos olores. Por ello, las instalaciones deberán conectarse a la red

---

[451] Con esta previsión, el RGC introduce una restricción respecto a la regla general del artículo 39.4 de la LC que señala que la ocupación máxima no podrá exceder, en conjunto, de la mitad de la superficie de aquélla en pleamar. Esta particularidad para los tramos naturales que establece el artículo 68 del RGC merece una valoración positiva, tal y como señaló ZAMBONINO PULITO, M. (2015): "La incidencia de la reforma de la Ley de Costas en usos específicos del litoral…", *op.cit.,* p. 764, porque sigue un criterio proteccionista.

[452] La modificación del RGC, que se encuentra en trámite de información pública, añade que los establecimientos deberán ser en una sola planta y sin sótano.

[453] Ello contrasta con el régimen de distribución de instalaciones que establece el artículo 69.8 del RGC para los tramos urbanos de las playas y que delega en la Administración autonómica competente en materia de ordenación del litoral su establecimiento -y no en el ayuntamiento como en los tramos naturales- o, en su defecto, señala su realización de forma homogénea a lo largo de la playa. Ante esta situación no entendemos las razones que han llevado al legislador a diferenciar la competencia para distribuir las instalaciones en función de que se trate de un tramo de playa natural o urbano, sobre todo por cuanto el ayuntamiento es competente para explotar, en su caso, los servicios de temporada que puedan establecerse en las playas, siendo beneficiario de la autorización para ello (artículos 115 c) y 53 de la LC), mientras que las Comunidades Autónomas ostentan una mayor competencia sobre la planificación del litoral. En este caso comprendemos que en los dos casos -tramos naturales y urbanos de las playas- deberán ser las Comunidades Autónomas, en virtud de su competencia sobre ordenación del litoral, las que fijen unos criterios básicos de distribución de las instalaciones de servicios de temporada, sin embargo ello no impediría que los ayuntamientos beneficiarios de la autorización para explotar los servicios de temporada propusieran una distribución que respetara las condiciones impuestas por la Administración autonómica -sobre todo en lo que se refiere a los tramos urbanos de las playas-. Una posición diferente mantiene LOBO RODRIGO, A. (2016): *La ordenación y gestión de las playas…, op.cit.*, pp. 48-49, quien defiende que en los dos tipos de tramos de playa se tenía que haber optado por la distribución por parte del Ayuntamiento siguiendo la figura de los servicios de temporada. Sobre la disparidad de criterios entre los tramos urbanos y naturales en cuanto a la Administración competente también se pronuncia ZAMBONINO PULITO, M. (2015): "La incidencia de la reforma de la Ley de Costas en usos específicos del litoral…", *op.cit.,* p. 764.

de saneamiento general, si ésta existe, quedando en todo caso prohibidos los sistemas de drenaje o absorción que puedan afectar a la arena de las playas o a la calidad de las aguas de baño. En todo caso, el levantamiento de cualquiera de las ocupaciones o usos referidos en los puntos anteriores llevará implícita la obligación para el beneficiario del título administrativo habilitado al efecto de reponer la playa a su estado natural anterior a la ocupación o uso.

2.2. Régimen de uso de los tramos urbanos de las playas

El régimen general de ocupación de las playas en tramos urbanos que impone el artículo 69 del RGC parte de garantizar, en todo caso, el uso público, libre y gratuito de los recursos naturales. Como regla general, dispone el precepto que las edificaciones de servicio de playa se ubicarán, preferentemente, fuera de ella, con las dimensiones y distancias que se fijan en el reglamento. No obstante, cuando, a juicio del Ministerio competente en materia de medio ambiente, no fuera posible ubicar estas edificaciones sobre el paseo marítimo o fuera de la playa, se podrán situar en su límite interior o, en el caso en que la anchura de la playa así lo permita, a una distancia mínima de setenta metros desde la línea de pleamar, siempre que no se perjudique la integridad del dominio público marítimo-terrestre ni su uso.

En cuanto a los tipos de instalaciones permitidas, el artículo 69 del RGC dispone que, en los tramos urbanos de las playas, además de las ocupaciones previstas para los tramos naturales, se permiten instalaciones destinadas a establecimientos expendedores de comidas y bebidas, ya sean desmontables o fijas. Respecto a las instalaciones fijas destinadas a chiringuitos, el RGC establece que tendrán una ocupación máxima, salvo casos excepcionales debidamente justificados, de doscientos metros cuadrados[454]. De éstos, ciento cincuenta metros cuadrados podrán ser de edificación cerrada y el resto terraza cerrada mediante elementos desmontables que garanticen la permeabilidad de vistas. A esta superficie se podrá añadir otros setenta metros cuadrados de ocupación abierta y desmontable más una zona de aseo, que no podrá superar los treinta metros cuadrados, siempre que ésta sea de uso público y gratuito. Además, la distancia entre estos establecimientos no podrá ser inferior a ciento cincuenta metros.

Por otro lado, en cuanto a las instalaciones desmontables destinadas a establecimientos expendedores de comidas y bebidas, el artículo 69.3 del RGC dispone que éstas deberán situarse con una separación mínima de cien metros de otras que presten un servicio de igual naturaleza ubicadas en dominio público

[454] Al igual que para los tramos naturales de las playas, la modificación del RGC, que se encuentra en trámite de información pública, añade que los establecimientos deberán ser en una sola planta y sin sótano.

marítimo-terrestre. Si la superficie cerrada supera los veinte metros cuadrados deberán contar con un título concesional.

En todo caso, el RGC establece tres excepciones para este régimen general de ocupación, dos referidas a la reducción o ampliación de las dimensiones máximas de las instalaciones y de la distancia de separación entre ellas, y otra de naturaleza excluyente. En primer lugar, se permite que la dimensión máxima de doscientos metros cuadrados para las instalaciones destinadas a establecimientos expendedores de comidas y bebidas pueda ser sorteada por casos debidamente justificados, aunque no sabemos qué casos pueden llevar a que sea necesaria una ocupación mayor. Asimismo, las distancias de separación de ciento cincuenta metros de las instalaciones fijas entre sí y de cien metros de las instalaciones desmontables entre sí podrán reducirse a la mitad entre actividades no similares (artículo 69.4 del RGC). Por otro lado, advierte el artículo 69.9 del RGC que, las distancias y superficies recogidas no serán de aplicación entre terrazas sobre paseos marítimos vinculadas a establecimientos ubicados fuera del dominio público, que podrán situarse junto a sus respectivos establecimientos, siempre y cuando no se obstruya el paso y uso público, ni tampoco para edificaciones ya existentes que hayan revertido al dominio público marítimo-terrestre y sobre las que el Ministerio competente en materia de medio ambiente decida expresamente su mantenimiento por sus características singulares.

De todas formas, como señala el apartado ocho del citado precepto reglamentario, la superficie de cada una de las instalaciones será la mínima posible y la ocupación total de todas ellas, independientemente de uso al que estén destinadas, no podrá, en ningún caso, exceder del cincuenta por ciento de la superficie de la playa en pleamar[455].

Por lo que se refiere a la distribución de las instalaciones, el artículo 69.8 del RGC atribuye esta tarea a la Administración competente en materia de ordenación del litoral y no a los ayuntamientos como es el caso de los tramos naturales de playas.

Por otro lado, en lo que respecta a otras limitaciones impuestas a los tramos urbanos de las playas, el artículo 69 del RGC establece, al igual que el artículo 68 para los tramos naturales, que todas las conducciones de servicio a estas instalaciones deben ser subterráneas, así como el sistema de saneamiento deberá garantizar una eficaz eliminación de las aguas residuales, así como la ausencia de malos olores. Para ello, las instalaciones deberán conectarse a la red de saneamiento general, quedando en todo caso prohibidos los sistemas de

[455] En el caso de las playas naturales no podía superar el diez por ciento de la superficie de la playa en pleamar. Vid. artículo 68 del RGC.

drenaje o absorción que puedan afectar a la arena de las playas o a la calidad de las aguas de baño.

Por último, conviene hacer referencia a otros usos que se permiten en los tramos urbanos de las playas y que, con la regulación anterior a la reforma de 2013, no se preveían. Nos referimos a la ocupación del dominio público para la celebración de eventos de interés general con repercusión turística y a las instalaciones destinadas a actividades deportivas de carácter náutico federado[456].

En el primer caso, nos encontramos que, el nuevo apartado 6 del artículo 33 de la LC, prevé expresamente que en los tramos urbanos de las playas se puedan autorizar la celebración de aquellos eventos de interés general con repercusión turística que cumplan determinados requisitos que se establecen en el artículo 66 del RGC. En este sentido, el artículo 66.2 del RGC ha aclarado que se consideran eventos de interés general con repercusión turística los que reúnan cualquiera de los siguientes requisitos:

a) Los declarados como de interés turístico internacional, nacional, regional o local, por el órgano competente.

b) Los eventos deportivos o culturales que, aun celebrándose de forma esporádica, tengan repercusión nacional o internacional.

Con esta ambigua identificación, el legislador ha dejado un campo de actuación demasiado amplio para la ocupación de parte del dominio público marítimo-terrestre. Se permite la ocupación de los tramos urbanos de las playas, solo "*para la celebración de eventos de interés general con repercusión turística*", pero no se identifica con claridad qué supuestos permiten esta excepcionalidad al disfrute del uso común del dominio público marítimo-terrestre. Con ello, como advierte PONS CÁNOVAS, se ha abierto la puerta a una "*auténtica transformación del régimen de utilización de las playas*"[457]. Si, ni la LC ni el RGC, establecen una relación tasada de eventos que se consideran "*con repercusión turística*", se está permitiendo que casi cualquier evento pueda ser encuadrado en esta posibilidad. Bastará, para ello, que el ayuntamiento correspondiente solicite la autorización y presente, junto a la misma, un informe favorable del órgano competente de la Comunidad Autónoma correspondiente, y una memoria técnica que disponga, al menos, de los documentos que se relacionan en el artículo 66.3 del RGC[458].

---

[456] Sobre el régimen particular de estos usos puede verse ZAMBONINO PULITO, M. (2015): "La incidencia de la reforma de la Ley de Costas en usos específicos del litoral…", *op.cit.*, pp. 776-780.
[457] PONS CÁNOVAS, F. (2015): *El nuevo régimen jurídico de las costas…, op.cit.*, pp. 191-192.
[458] Estos son: a) documentación justificativa en la que se describan las características del evento a desarrollar, con justificación expresa de: 1º el objeto del evento, con mención expresa a las características de la ocupación del dominio público marítimo-terrestre (superficie, instalaciones, tiempo y estimación de ocupantes), 2º justificación de la declaración del acto pretendido como evento a los efectos de la Ley 22/1988, de 28 de julio y de este reglamento, 3º las medidas

Además, el RGC tampoco establece las condiciones que deben cumplirse para la celebración de eventos de interés general con repercusión turística. El artículo 66.4 del reglamento tan solo remite al título autorizatorio para la fijación de la superficie y el tiempo de ocupación. En todo caso, el precepto señala que el título deberá incluir las condiciones relativas a la superficie y tiempo de ocupación física, así como la adopción de todas las medidas preventivas tendentes a evitar cualquier afección ambiental y a garantizar el mantenimiento del tramo de playa en el estado anterior a la ocupación. Asimismo, el artículo dispone que establecerá la garantía que el promotor deberá depositar para asegurar el cumplimiento de dichas medidas preventivas y, en su caso, la ejecución subsidiaria de los trabajos de levantamiento de las instalaciones, limpieza completa del terreno ocupado y demás actuaciones precisas para asegurar la integridad de la playa.

Por otro lado, el artículo 70 del RGC ha incorporado, sin ningún sustento legal, la posibilidad de que se ocupen los tramos urbanos de las playas por instalaciones destinadas a actividades deportivas de carácter náutico federado, como pueden ser el surf, el piragüismo, las motos de agua y la navegación a vela, entre otros. Estas actividades, aunque deban sujetarse a los requisitos que les impone el precepto reglamentario, ocasionan una proliferación de las actividades permitidas en el entorno de las playas, que puede conllevar, si se hace sin ningún límite legal, a un modelo de ocupación abusiva de estos espacios contrario al uso común general[459].

---

preventivas a adoptar por el solicitante tendentes a evitar cualquier afección ambiental y a garantizar el restablecimiento del tramo de playa al estado anterior a la ocupación, 4º compromiso de proceder de manera inmediata, y una vez finalizada la ocupación, al levantamiento de las instalaciones, a la completa limpieza del terreno ocupado y a la ejecución de las demás actuaciones precisas para asegurar la íntegra conservación de la playa; b) Documentación gráfica del objeto de la ocupación, incluyendo plano de situación, a escala mínima 1:5000 y planos de detalle, a escala mínima 1:500; y c) Estudio económico financiero según lo previsto en el artículo 89 del RGC.

[459] Establece el precepto reglamentario que, además de cumplir las disposiciones que les sean aplicables con carácter general y las específicas reguladoras de su actividad, deberán ajustarse a los siguientes criterios: las instalaciones se ubicarán, preferentemente, fuera de la playa, y si esto no fuera posible, se situarán en los extremos de la playa, adosadas al límite de aquélla; los usos permitidos en estas instalaciones serán los estrictamente necesarios para realizar la actividad deportiva náutica; las instalaciones deberán estar adaptadas al entorno en que se encuentren situadas y no podrán exceder de trescientos metros cuadrados, excluida la superficie ocupada por la zona de varada; y en ningún caso se permitirán instalaciones destinadas a actividades deportivas no náuticas. La superficie destinada a zona de varada se determinará en función del tramo de costa en que se ubique, sin que pueda impedir el uso público de la playa para el resto de los fines, en todo caso, la superficie computará a efectos del máximo del cincuenta por ciento de la superficie de la playa en pleamar. Asimismo, de conllevar la actividad náutica deportiva el lanzamiento o varada de embarcaciones, deberá dejarse libre permanentemente una franja de quince metros, como mínimo, desde la orilla en pleamar, debiéndose hacer a través de canales

Aun así, y con el fin de ordenar la existencia de estas instalaciones y racionalizar su necesidad y ubicación en el litoral, el reglamento exige que la solicitud del título administrativo debe ir acompañada de informe de la Federación correspondiente, del órgano competente de la Administración autonómica. Junto a él, la Autoridad Portuaria correspondiente deberá pronunciarse expresamente sobre la posible incidencia con el funcionamiento de puertos deportivos o de otras instalaciones de carácter náutico de su competencia.

2.3. Valoración general del nuevo régimen de protección y utilización de las playas

Tras analizar el régimen de uso de los tramos naturales y urbanos de las playas debemos llamar en este momento la atención sobre los efectos de la reforma de 2013 en el protección y utilización de estos espacios. En este sentido debemos señalar que el nuevo régimen para la ocupación de las playas instaurado tras 2013 es más permisivo que el que se contenía con la LC de 1988 y el Reglamento de 1989 y ello por varias razones[460]. En primer lugar, porque la diferencia entre tramos naturales y urbanos de las playas lo único que consigue es un uso más intenso de éstos últimos cuando antes, con la redacción originaria, todas las playas estaban sometidos al mismo régimen jurídico. Esto se puede ver con claridad en el hecho de que ahora se permite en los tramos urbanos de las playas la celebración de eventos de interés general con repercusión turística e instalaciones destinadas a actividades deportivas de carácter náutico federado.

Por otro lado, porque con la reforma se ha ampliado la ocupación máxima de las instalaciones desmontables en ambos tipos de tramos -de veinte m² a setenta m² - y la ocupación máxima de las instalaciones fijas en los tramos urbanos – de ciento cincuenta m² a trescientos m²-. Asimismo, se han reducido las distancias entre instalaciones fijas en tramos urbanos – de doscientos metros a ciento cincuenta metros-[461].

Además, el régimen es más permisivo porque al hecho de que se admitan más usos en los tramos urbanos y se haya ampliado la ocupación máxima se une la circunstancia de que la LPUSL ha ampliado el plazo de las autorizaciones y

---

debidamente señalizados situados en las proximidades. De no existir canales debidamente autorizados en las proximidades, el proyecto deberá contemplar el canal correspondiente.

460 Sobre los efectos de la reforma en comparación con la regulación anterior vid. PONS CÁNOVAS, F. (2015): *El nuevo régimen jurídico de las costas…, op.cit.,* pp. 195 y 196, y ZAMBONINO PULITO, M. (2015): "La incidencia de la reforma de la Ley de Costas en usos específicos del litoral…", *op.cit.,* pp. 767 y 768. Una visión crítica puede verse también en ÁVILA RODRÍGUEZ, C.Mª. (2016): "Las playas…", *op.cit.,* pp. 165-204.

461 Sin embargo, la distancia entre instalaciones fijas en tramos naturales ha aumentado de doscientos metros a trescientos metros.

concesiones[462]. Con esta medida, en nuestra opinión, se atrae la inversión para la instalación de chiringuitos en la playa, decisión que puede ser normal para tiempos de crisis, pero desproporcionada si atendemos al perjuicio que puede causar estos establecimientos en estos espacios durante un largo período de tiempo.

Pese a lo expuesto merece una valoración positiva el hecho de que la Ley de Protección y Uso Sostenible del litoral ha intentado garantizar la protección de las playas naturales, prohibiendo su ocupación para determinados usos como es el caso de la celebración de eventos de interés general con repercusión turística y de las instalaciones destinadas a actividades deportivas de carácter náutico federado. De todas formas, esto no quita que la reforma suponga una reducción en la protección de estos espacios. Esta situación refleja, en nuestra opinión, el camino que ha tomado el legislador de 2013 que, lejos de apostar por la conservación y la utilización mínima de estos espacios, ha fomentado la inversión y potenciado los usos e instalaciones en determinados tramos de playas[463].

---

[462] La LPUSL ha ampliado el plazo de las autorizaciones que ahora pasa a ser de cuatro años y el de las concesiones que ahora es de setenta y cinco años como máximo. En relación a la ampliación del plazo de duración de las autorizaciones hay que decir que el legislador ha querido dar respuesta a las críticas centradas en la limitada duración de estos títulos habilitantes y al toque de atención por parte de la Directiva 2006/123/CE, equiparándose, asimismo, al plazo máximo de las autorizaciones para el uso del dominio público previsto en la LPAP. En este sentido, se mostraba crítico con la anterior regulación ROMERO HERNÁNDEZ, F. (2010): "Competencias municipales…", *op.cit.*, p. 812, entendiendo que constituía un obstáculo para conciliar el principio de concurrencia y la estabilidad y calidad consiguiente de las instalaciones desmontables.
Por otro lado, la LPUSL ha ampliado el plazo máximo de vigencia de las concesiones de treinta años a setenta y cinco, el mismo que se prevé en los artículos 93.3 de la LPAP y 59.4 del TRLA. Esto ha sido criticado por parte de la doctrina, entre otros, vid. GONZÁLEZ GARCÍA, J. (2012): "Cuestiones problemáticas…", *op.cit*, pp. 53-75 y PONS CÁNOVAS, F. (2015): *El nuevo régimen jurídico de las costas…, op.cit.*, p. 215. Aun así, hay que señalar que el artículo 135 del RGC rebaja el impacto de la ampliación de la concesión y hace depender los plazos máximos de la concesión de dos factores: uno relacionado con el objeto de la solicitud; y, otro, con la concurrencia de diversas circunstancias. El proyecto del Real Decreto de modificación del RGC -que se encuentra en trámite de información pública- cambia el artículo 135 en relación a los plazos máximos de la concesión pero también prevé varios plazos en función del tipo de uso.

[463] Parte de la doctrina ha señalado que los preceptos de la LPUSL tienen un marcado signo privatista que supone la reducción del espacio litoral y la instauración de una serie de medidas encaminadas a la protección de los intereses particulares, y establecen un marco normativo más tendente al uso privatista del litoral que a la consecución del desarrollo sostenible. En este sentido, MENÉNDEZ REXACH, A. (2015): "La Ley de Costas de 1988…", *op.cit,* p. 191, afirma que su contenido no contribuye a la protección del litoral ni a su uso sostenible, salvo que se entienda por sostenible *"la prolongación tan dilatada de las ocupaciones privativas (concesiones) actuales y futuras"*. La misma opinión merece para NÚÑEZ LOZANO, M.C. (2015): "La discutible extensión temporal de las concesiones en dominio público marítimo-terrestre", RODRÍGUEZ VIDAL, J., y NÚÑEZ LOZANO, M.C. (Eds.), *El Litoral de Andalucía. Norma y naturaleza*, Universidad de Huelva Publicaciones, Huelva, p. 274, quien sostiene que las reformas operadas por la Ley *"…cambian en cierto modo el genuino perfil de la Ley de Costas como ley fundamentalmente ambientalista"*. Por su parte, GIFREU I FONT, J. (2016): "La protección y utilización del demanio marítimo-terrestre a propósito de la reciente jurisprudencia constitucional: hacia una ordenación integrada y

Sobre las críticas al nuevo régimen de las playas tras la reforma de la LPUSL y el Reglamento de 2014 también se ha pronunciado parte de la doctrina, sin embargo, el TC ha confirmado su constitucionalidad[464]. Así el Alto Tribunal ha descartado, en su sentencia 233/2015, de 5 de noviembre, que el nuevo régimen de las playas resulte contrario a los artículos 132.2 y 9.3 de la CE, manifestando que dicha distinción no afecta a su naturaleza demanial sino al régimen de usos de estos bienes y que *"no puede calificarse de irrazonable que la determinación de los usos admisibles en las playas tenga en cuenta el grado de urbanización del entorno en el que se desenvuelven, y module en consecuencia el régimen de ocupación y uso atendiendo a su naturaleza, dotando a los tramos naturales de las playas de un elevado nivel de protección que restrinja su ocupación. Tampoco cabe apreciar que esta reforma suponga un giro copernicano, si atendemos a lo dispuesto en el artículo 33 LC 1988, que fijó criterios indistintos para el uso y ocupación del conjunto de las playas, con un considerable margen de flexibilidad"* (FJ 6º).

III. LAS LIMITACIONES A LOS TERRENOS COLINDANTES AL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE. LAS TRADICIONALES SERVIDUMBRES

Como ya tuvimos la ocasión de señalar en el capítulo 1, a efectos de proteger el dominio público marítimo-terrestre, su integridad y los fines de uso general, la LC estableció un régimen de limitaciones sobre los terrenos contiguos a la ribera del mar[465]. De esta forma, en el Capítulo II del Título II de la LC, bajo

---

sostenible del litoral de Cataluña", *Práctica urbanística: revista mensual de urbanismo*, núm. 140, señala que no puede decirse que la LPUSL haya mantenido el equilibrio entre la protección de los valores ambientales y las exigencias de avance económico que articuló la LC, necesario para lograr el desarrollo sostenible que el Informe Brundtland "*Nuestro futuro común*" demandaba en 1987. También véase en este sentido crítico, SANZ LARRUGA, F.J. (2013): "La reforma de la Ley de costas o la apertura de la caja de Pandora", *Revista Aranzadi de Derecho ambiental*, núm. 25; PONS CÁNOVAS, F. (2015): *El nuevo régimen jurídico de las costas…, op.cit.,* p. 22; y PAREJO ALFONSO, L. (2016): "La sentencia del Tribunal Constitucional 233/2015, de 5 de noviembre, y el demanio marítimo-terrestre. La debilitación de la eficacia protectora del orden constitucional y, por tanto, de la adecuada ordenación del espacio marítimo", *Práctica urbanística*, núm. 140.Una posición más neutral mantiene GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. (2013): "La nueva 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: ¿ajuste a la realidad, impotencia o fracaso de la Ley de 1988; refuerzo indirectamente de sus claves compensatorias y limitadoras de la propiedad en las servidumbres?", *Diario del Derecho municipal, Estudios y comentarios*, p. 3, al señalar que, en todo caso, lo que la reforma hace es mantener los ejes de la ley anterior, pero abrir tales opciones en ciertas situaciones.

[464] En este sentido puede verse, entre otros, a ÁVILA RODRÍGUEZ, C. Mª. (2016): "Régimen jurídico…", *op.cit.,* pp. 153-154.

[465] La imposición de servidumbres y limitaciones venía siendo ya una tónica habitual en toda la legislación administrativa reguladora del dominio público. La Ley de aguas de 1866 instituyó por primera vez sobre los terrenos colindantes al dominio público marítimo-terrestre las servidumbres de salvamento y vigilancia litoral en su artículo 8. Esta ley estableció que la

el epígrafe de "*Servidumbres legales*", se prevé la existencia de tres servidumbres: de acceso al mar, tránsito y protección, mientras que se dedica el capítulo IV a la denominada "*Zona de Influencia*".

En ese Título II, la LC configura unos criterios de ordenación que se imponen al planeamiento territorial de las Comunidades Autónomas y que condicionan, entre otras, su competencia de ordenación del litoral[466]. La imposición de estas limitaciones en la legislación costera fue criticada por parte de la doctrina, sin embargo, el TC confirmó su constitucionalidad al entender que "*la imposición a los planes y normas de ordenación territorial y urbanística de unos mínimos destinados a garantizar suficientes accesos al mar y aparcamientos no puede estimarse vulneradora de las competencias autonómicas, que encuentran aquí un límite constitucionalmente legítimo al estar amparado en la condición demanial de los bienes a los que sirve esa limitación y en la titularidad estatal de los mismos*" (STC 149/1991, de 4 de julio (FJ 3º F)[467].

---

servidumbre de salvamento comprendía una zona de 20 metros, contados tierra adentro desde el límite interior de la playa; y que de ella se haría "*uso público en los casos de naufragio para salvar y depositar los restos, efectos y cargamentos de los buques náufragos. También los barcos pescadores podrán varar en esta zona, cuando á ello los movieren el estado de la mar, y depositar momentáneamente en tierra sus efectos, sin causar daño á las heredades. Esta zona litoral terrestre ó de salvamento avanzará conforme el mar se retirase y se retirará donde el mar avanzase, porque siempre ha de estar adherida á la playa. Por los daños causados á las heredades en las ocasiones de salvamento, habrá lugar á indemnización; pero solamente hasta donde alcanzare el valor de las cosas salvadas, después de satisfechos los gastos de auxilios prestados y recompensa de hallazgo*". Por su parte, la servidumbre de vigilancia litoral consistía en la obligación de dejar expedita una vía, que no excedería de seis metros de anchura demarcada por la Administración Pública, y se encontraría dentro de la servidumbre de salvamento. Estas previsiones sobre las servidumbres de salvamento y de vigilancia litoral fueron incorporadas también, posteriormente, en las Leyes de Puertos de 1880 (artículos 7-10) y de 1928 (artículo 7).

[466] Ello se produce, principalmente, porque las servidumbres forman parte del ámbito de aplicación de los planes de ordenación del litoral y éstos tienen la obligación de garantizar la efectividad de la protección de las servidumbres de la LC. El Plan de Acción Territorial e Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana establece expresamente en su artículo 1.2.d) que uno de sus objetivos es garantizar la efectividad de la protección de las servidumbres. Asimismo, en el caso del Plan de Ordenación del Litoral de Galicia se establece que las determinaciones de la LC en relación a las servidumbres son vinculantes.

[467] Sobre las críticas a la imposición de servidumbres y limitaciones en la Ley de Costas pueden verse, entre otros, BLASCO DÍAZ, J.L. (1999): *Régimen jurídico…, op.cit.,* pp.168-205 y RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, M.P. (1999): *El Dominio Público Marítimo-Terrestre…, op.cit.,* pp. 181-201.

RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, M.P. (1999): *ídem*, pp. 199 a 201, propone alternativas para la protección del demanio costero en sus zonas colindantes, más acordes y respetuosos con el orden de distribución de competencias establecido en la CE y en los Estatutos de Autonomía. En primer lugar, destaca las medidas de cooperación o fórmulas de acuerdo o conciliación en las que intervengan todas las autoridades implicadas. Dentro de este marco de cooperación entiende lógico que el protagonismo en esta zona corresponda a las Comunidades Autónomas y dentro del ámbito que éstas establezcan, a los municipios. Finalmente, destaca la autora que se podría llevar a cabo la ordenación de estos espacios a través de los llamados «Planes Especiales», que deberán tener en cuenta, en todo caso, las exigencias propias del dominio público marítimo-terrestre que recoge la LC y las directrices fijadas por la respectiva Comunidad Autónoma.

Además hay que tener en cuenta que las disposiciones del Título II de la LC se configuran como una regulación mínima y complementaria de las que dicten las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias[468]. De esta forma, como veremos, los planes de ordenación del litoral, aunque transcriben parte de las disposiciones de la LC, establecen un régimen de usos más exhaustivo sobre los terrenos que forman parte de su ámbito de aplicación. Debido a ello, en las páginas siguientes analizaremos el contenido de las limitaciones establecidos en la legislación costera para los terrenos colindantes al dominio público marítimo-terrestre que establece una ordenación básica para estos terrenos, mientras que nos remitimos al capítulo 4 para el estudio del régimen de los usos previsto en los instrumentos de ordenación del litoral[469].

1. La servidumbre de acceso al mar

La servidumbre de acceso al mar, que se encontraba regulada en la LC de 1969 como "*servidumbre de paso*", se configura como un gravamen sobre los terrenos colindantes o contiguos al dominio público marítimo-terrestre que tiene como objetivo asegurar el uso público de éste.

La servidumbre de acceso al mar se encuentra regulada en el artículo 28 de la Ley y en los artículos 53 a 56 del RGC, y está prevista para que los planes y normas de ordenación territorial y urbanística del litoral establezcan, salvo en espacios sujetos a cualquier régimen de protección, la previsión de suficientes accesos al mar y aparcamientos fuera de dominio público marítimo-terrestre. Para ello se impone una serie de condicionantes a tener en cuenta por el planeamiento que realizan las Comunidades Autónomas. En primer lugar, se establece que, en las zonas urbanas y urbanizables, los de tráfico rodado deberán estar separados entre sí, como máximo, por quinientos metros, y los peatonales, por doscientos metros, así como que todos los accesos deberán estar señalizados y abiertos al uso público a su terminación. Para la realización o modificación de los accesos públicos y aparcamientos indicados, el Servicio Periférico de Costas formulará el correspondiente proyecto y lo someterá a información pública

[468] En este sentido se pronuncia el artículo 21.3 de la LC. Este precepto ha sido calificado por el Tribunal Constitucional como técnicamente incorrecto o superfluo puesto que utiliza simultáneamente dos adjetivos – mínimo y complementario- que se contradicen entre sí. En palabras del TC "*resulta difícil comprender cómo pueden conjugarse los dos adjetivos que se predican de la regulación, pues si ésta es mínima por fijar las condiciones básicas del ejercicio del derecho de propiedad en los terrenos colindantes, como sugiere la exposición de motivos (apartado IV), no se adivina cómo podría ser al mismo tiempo complementarias de otra normativa que, en el mejor de los casos y si las Comunidades Autónomas costeras tuvieran competencia para ello, sólo podría acrecer, nunca disminuir, las cargas (servidumbres y limitaciones) que el legislador estatal ha impuesto sobre la propiedad del suelo en la zona colindante*" (STC 149/1991, de 4 de julio (FJ 3º B) b).

[469] En el capítulo uno examinamos la dimensión de cada una de las servidumbres y de la zona de influencia establecidas en la LC, ahora tan solo nos centraremos en el contenido de cada una de ellas.

durante treinta días y a informe de la Comunidad Autónoma y del Ayuntamiento respectivos en igual plazo[470]. La aprobación del mismo llevará implícita la declaración de necesidad de ocupación, procediéndose a continuación conforme a lo previsto en la legislación de expropiación forzosa (artículo 54 RGC).

En los tramos de costa en que no estuviesen abiertos al público accesos suficientes para dar cumplimiento a lo establecido en la LC y en el RGC sobre distancias máximas entre plataformas de acceso al mar y aparcamientos, los Servicios Periféricos de Costas procederán al señalamiento de los que hayan de servir a dicha finalidad. Cuando se trate de viales que aún no hayan sido recibidos por los Ayuntamientos, el Ministerio competente en materia de medio ambiente podrá asumir la carga de la conservación de aquéllos hasta que se produzca dicha recepción[471]. Asimismo, cuando no existan viales suficientes para hacer efectivo el acceso en los términos expuestos, se declarará de utilidad pública, a efectos de la expropiación o de la imposición de la servidumbre de paso por la Administración del Estado, los terrenos necesarios para la realización o modificación de otros accesos públicos al mar y aparcamientos, no incluidos en el apartado 2 del artículo 28 de la LC.

Por otro lado, se señala en el artículo 28.4 de la LC que no se permitirán en ningún caso obras o instalaciones que interrumpan el acceso al mar sin que se proponga por los interesados una solución alternativa que garantice su efectividad en condiciones análogas a las anteriores, a juicio de la Administración General del Estado.

2. La servidumbre de tránsito

La servidumbre de tránsito supone una redefinición y actualización de la antigua servidumbre de vigilancia de la LC de 1969. Sin embargo, a diferencia de ésta, su finalidad no es sólo la de permitir el tránsito de vehículos de vigilancia y salvamento, sino también una más amplia destinada a *"la defensa del uso general del dominio público marítimo-terrestre que a la titular de ese dominio corresponde hacer efectiva"*[472].

Los artículos 27 de la LC y 52 del RGC son los encargados de regular esta servidumbre. En estos preceptos se introducen medidas restrictivas de obligado cumplimiento en los terrenos sometidos a esta servidumbre -la cual abarca, como

[470] Este plazo puede reducirse a quince días por causas excepcionales debidamente motivadas tal y como establece el artículo 54.2 del RGC.
[471] Disposición Transitoria 12º.3 del RGC.
[472] STC 149/1991, de 4 de julio (FJ 3º E). De ahí que, como ha afirmado CARLÓN RUÍZ, M. (2013): *Disciplina urbanística de las costas…, op.cit.,* p. 192, en su concreta delimitación, tanto en términos territoriales como de contenido, se juegan las claves de la protección real del dominio público marítimo-terrestre.

sabemos, los seis primeros metros medidos tierra adentro a partir del límite interior de la ribera del mar-[473].

En cuanto a su contendido, la legislación costera exige que esta zona deberá dejarse permanentemente expedita para el paso público peatonal y para los vehículos de vigilancia y salvamento, salvo en espacios especialmente protegidos. De acuerdo con el artículo 52.6 del RGC, esta obligación se refiere tanto al suelo como al vuelo y afecta a todos los usos que impidan la efectividad de la servidumbre. Por ello quedan prohibidos, como regla general, cualquier tipo de cerramiento en la servidumbre de tránsito[474].

Excepcionalmente, prevé el artículo 27.3 de la Ley que este espacio podrá ser ocupado por obras que hayan de realizarse en el dominio público marítimo-terrestre, sustituyéndose en tal caso la zona de servidumbre por otra nueva en condiciones análogas, en la forma en que se señale por la Administración del Estado. En este sentido también se permite la ocupación de esta zona para la ejecución de paseos marítimos, los cuales deberán localizarse fuera de la ribera del mar, y ser preferentemente peatonales (artículos 44.5 de la LC y 95 del RGC).

En cuanto a que la servidumbre de tránsito pueda ser ocupada por la ejecución de paseos marítimos, la doctrina se ha mostrado dividida en torno a la posibilidad de que desaparezca o no la servidumbre por esta razón[475]. En nuestra opinión, la ejecución de paseos marítimos en la servidumbre de tránsito no significa que no deban respetarse las limitaciones establecidas en la legislación costera. Es decir, en todo caso, el paseo marítimo que ocupe la servidumbre de tránsito deberá permitir el paso público peatonal y los vehículos de vigilancia y salvamento puesto que la transformación del terreno sobre el que recae la servidumbre de tránsito no elimina la obligación de las Administraciones con competencia en esa franja[476]. Por lo cual, tanto si desaparece o no la servidumbre de tránsito, el paseo marítimo cumplirá la función de ésta.

---

[473] Sin embargo, junto a ellas le son de aplicación las limitaciones propias de la servidumbre de protección que es coincidente, en sus primeros seis metros medidos tierra adentro a partir del límite interior de la ribera del mar, con la servidumbre de tránsito.

[474] Artículo 47.4 del RGC.

[475] NÚÑEZ LOZANO, M. C. (2009): *Legislación de costas y planificación urbanística*, *op.cit.,* pp. 154-155, con cita de la STSJ de Cataluña de 25 de marzo de 1995, señala que se debe respetar el régimen previsto en la LC para la servidumbre puesto que la titularidad pública del espacio no priva de sentido a las limitaciones de la ley y la transformación del terreno no elimina la obligación de todas las Administraciones con competencia sobre esa franja. Por otro lado, CALERO RODRÍGUEZ, J.R. (1995): *Régimen jurídico de las costas españolas*, *op.cit.,* pp. 680-68, entiende que la servidumbre de tránsito desaparece al permitir que sobre esa zona se construya un paseo marítimo. Por su parte, para MENÉNDEZ REXACH, A. (2006): "Legislación de costas y ordenación urbanística", AA.VV., *Derecho Urbanístico de Andalucía*, La Ley-Actualidad, Madrid, p. 1123, el paseo cumple la función de la servidumbre y, para GONZÁLEZ SALINAS, J. (2000): *Régimen Jurídico actual…*, *op.cit.,* p. 228, resultará innecesaria.

[476] Vid. Sentencia de la AN 13 de marzo de 2020 (rec. 616/2017).

Asimismo, en el RGC se establece que, aunque no están prohibidos los cultivos en esta zona, éstos no pueden impedir el ejercicio de la servidumbre, de forma que los daños que puedan producirse en los mismos no serán objeto de indemnización[477].

Por último, y en relación con las demás actuaciones que están o no permitidas en esta franja de servidumbre, nos remitimos a los que se expondrá en las páginas destinadas a la servidumbre de protección.

3. La servidumbre de protección

La servidumbre de protección es configurada en la LC como una nueva regulación de la vieja servidumbre de salvamento, que comporta la prohibición general de determinadas actividades y construcciones consideradas perjudiciales para la adecuada protección de un medio natural tan sensible[478]. Su regulación se encuentra en los artículos 23-26 de la LC y 44-51 del RGC.

Con esta servidumbre, la LC impone unos criterios de ordenación que deben ser adaptados por las Comunidades Autónomas en sus instrumentos de planificación[479]. Así, las disposiciones de la LC se configuran como una regulación mínima y complementaria de la que adoptan los entes autonómicos en virtud de sus competencias de ordenación del territorio y del litoral.

En cuanto al contenido de la servidumbre de protección es necesario distinguir tres niveles de actuación. Nos referimos a los primeros seis metros coincidentes con la servidumbre de tránsito, los primeros veinte metros y, por último, los que se refieren a la totalidad de la servidumbre de protección. Como veremos, para las dos primeras *"subzonas"* se limitan aún más las actividades que pueden desarrollarse. Pasemos a analizar los usos permitidos y prohibidos en cada una de estas tres *"subzonas"*.

3.1. Usos permitidos y prohibidos en los primeros seis metros coincidentes con la servidumbre de tránsito

Tal y como señala el artículo 24.1 de la LC, en los terrenos comprendidos en la servidumbre de protección se podrán realizar sin necesidad de autorización cultivos y plantaciones, sin perjuicio de lo establecido para la servidumbre de tránsito -coincidente en los primeros seis metros con la servidumbre de

---

[477] Artículo 52.5 del RGC.

[478] Vid. exposición de motivos de la LC.

[479] Parte de la doctrina criticó las determinaciones que contiene la LC en relación a la servidumbre de protección. En este sentido, PERALES MADUEÑO, F. (1990): "La ordenación del territorio y del urbanismo desde la nueva Ley de Costas", en Jornadas sobre la Ley de Costas, Oñati, p. 57, llega a afirmar que *"la servidumbre de protección supone un vaciamiento de las facultades de planeamiento territorial y urbanístico y un importante condicionamiento tanto de la clasificación del suelo como de la ordenación física del mismo"*. Esta posición crítica también mantiene MEILÁN GIL, J.L. (1988): "Comunidades Autónomas…", *op.cit.,* pp. 27 a 31.

protección-. El contenido de los usos permitidos y prohibidos de la servidumbre de tránsito ya fueron analizados en su momento por lo que a este punto nos remitimos.

3.2. Usos permitidos y prohibidos en los primeros veinte metros

Para los primeros veinte metros de la servidumbre de protección el artículo 24.2 de la LC establece un régimen especial. Así señala que se podrán depositar temporalmente objetos o materiales arrojados por el mar y realizar operaciones de salvamento marítimo, siendo los daños ocasionados por estas ocupaciones objeto de indemnización según lo previsto en la Ley de expropiación forzosa.

Por otro lado, advierte el artículo que en esta subzona no podrán llevarse a cabo cerramientos, salvo en las condiciones que se determinen reglamentariamente. Así sólo se autorizarán, en virtud del artículo 47.4 del RGC, los cerramientos relativos a las paredes de las edificaciones debidamente autorizadas, los vallados perimetrales de cierre de parcelas colindantes con el dominio público marítimo-terrestre -con la salvedad de que solo podrán ser totalmente opacos hasta una altura máxima de un metro-, y los vinculados a las concesiones en dominio público marítimo-terrestre con las características que se determinen en el título concesional[480]. En todos los casos deberá quedar libre la zona afectada por la servidumbre de tránsito, esto es, los primeros seis metros.

Asimismo, el artículo 45.3 del RGC en relación con los artículos 44.6 de la LC y 96 del RGC prohíbe las instalaciones de tratamiento de aguas residuales y los colectores paralelos en estos primeros veinte metros de la zona de servidumbre de protección. Sin embargo, no se prohíben la reparación de colectores existentes, así como su construcción cuando se integren en paseos marítimos u otros viales urbanos.

En relación a la prohibición de las instalaciones de tratamiento de aguas residuales y colectores paralelos debemos traer a colación la Disposición Adicional 9º de la LPUSL que fue derogada por la STC 233/2015, de 5 de noviembre (FJ 15º). Según señalaba la citada disposición, en atención a las extraordinarias circunstancias económicas que forzaban la restricción del gasto público y las inversiones, las instalaciones de depuración de aguas residuales de interés general, construidas en dominio público marítimo-terrestre antes de la entrada en vigor de la LPUSL, que debieran ser reubicadas en cumplimiento de

[480] El nuevo RGC de 2014 ya no impone condiciones a los cerramientos por encima de un metro, a diferencia de lo que hacía el artículo 44.3 del Reglamento de Costas de 1989 al establecer que sólo podrían autorizarse cerramientos opacos hasta una altura máxima de un metro, debiendo ser diáfanos por encima de dicha altura con, al menos un ochenta por ciento de huecos, salvo que se emplearan elementos vegetales vivos.

una resolución judicial, continuarían temporalmente su actividad, en el mismo emplazamiento, en las condiciones de servicio y explotación que fueran necesarias para cumplir con los objetivos medioambientales exigidos por la normativa aplicable y, una vez que las circunstancias económicas lo permitiesen, deberían iniciarse las actuaciones tendentes a la adecuada sustitución de las instalaciones. Con este nuevo precepto el legislador pretendía paralizar indefinidamente la demolición de instalaciones depuradoras que debían ser reubicadas fuera de la ribera del mar y de los primeros veinte metros de la zona de servidumbre de protección en cumplimiento de una resolución judicial en atención a los artículos 44.6 de la LC y 45.3 y 96 del RGC[481].

Pese a ello, el precepto fue recurrido ante el TC, principalmente, por tres aspectos: la vulneración del artículo 132.2 de la CE, al establecer una excepción de contornos temporales más que imprecisos de la efectiva integridad del dominio público marítimo-terrestre; la configuración de la misma como ley singular que no reúne las exigencias de la doctrina constitucional, incurriendo en arbitrariedad al carecer de una justificación objetiva e irrazonable; y, por último, la infracción de los artículos 1.1, 24 y 117.3 de la CE, por suponer la inejecución de sentencias firmes por tiempo indefinido, o su ejecución conforme a la discrecionalidad administrativa. El TC entendió, en su sentencia 233/2015, que la primera de las tachas no podía prosperar toda vez que el régimen de uso del dominio público es de configuración legal. Sí comprendió, al contrario, que la Disposición Adicional 9º de la LPUSL vulneraba la potestad de Jueces y Tribunales para hacer ejecutar lo juzgado (artículos 117.3 y 118 de la CE) al desplazar esta decisión a la Administración y, con ello, vulneraba también el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes (artículo 24.1 de la CE), al obstaculizar de forma indebida y desproporcionada el cumplimiento del fallo judicial. Por todo ello, el TC declaró la inconstitucionalidad y nulidad de la Disposición Adicional 9º LPUSL (STC 233/2015, de 5 de noviembre (FJ 15º). De esta forma, todas las instalaciones de depuración de aguas residuales de interés general que tuvieran que ser reubicadas en cumplimiento de una resolución judicial seguirán obligadas a ello.

3.3. Usos permitidos y prohibidos en toda la servidumbre de protección

Junto a las anteriores limitaciones, el artículo 25.1 de la LC prohíbe una serie de actuaciones en toda la extensión de la servidumbre de protección. Los supuestos prohibidos son los siguientes:

[481] Esto era lo que ocurría con la Estación Depuradora de Aguas Residuales de Vuelta Ostrera, en Suances (Cantabria), instalación que debía ser demolida por la STS de 26 de octubre de 2005 (RJ 2005\7417).

a) Las edificaciones destinadas a residencia o habitación.

b) La construcción o modificación de vías de transporte interurbanas y las de intensidad de tráfico superior a la que se determine reglamentariamente, así como de sus áreas de servicio.

c) Las actividades que impliquen la destrucción de yacimientos de áridos naturales o no consolidados, entendiéndose por tales los lugares donde existen acumulaciones de materiales detríticos tipo arenas o gravas.

d) El tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión.

e) El vertido de residuos sólidos, escombros y aguas residuales sin depuración.

f) La publicidad a través de carteles o vallas o por medios acústicos o audiovisuales.

Pasemos a analizar brevemente cada uno de ellos:

- Las edificaciones destinadas a residencia o habitación.

En primer lugar, la letra a) del artículo 25.1 prohíbe en la servidumbre de protección las edificaciones destinadas a residencia o habitación. Esta prohibición no ha visto cambios tras la reforma operada por la LPUSL, pero sí que ha sido concretada en el reglamento. De esta forma, el artículo 46 a) del RGC, a la vez que prohíbe las edificaciones destinadas a residencia o habitación, precisa que esta prohibición incluye a las hoteleras, cualquiera que sea su régimen de explotación[482]. Acto seguido estipula que *"se excluirán de esta prohibición las acampadas y los campamentos o campings debidamente autorizados con instalaciones desmontables"*[483].

De esta forma, las acampadas y los campamentos o campings no son actuaciones prohibidas en la zona de servidumbre de protección por la legislación costera. Sin embargo, sí que es necesario que cuenten con una autorización si ocupan dicho espacio en los términos del artículo 25.2 de la LC[484]. Así, solo podrían ser autorizadas las acampadas y campamentos o campings si, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación o si prestan servicios necesarios o convenientes para el uso del dominio público marítimo-terrestre.

---

[482] Esta prohibición se encontraba en el artículo 45.2 del reglamento de costas de 1989.

[483] Se entenderá por acampada la instalación de tiendas de campaña o de vehículos o remolques habitables. Se entenderá por campamento o camping la acampada organizada dotada de los servicios y suministros establecidos por la normativa vigente (artículo 46 *in fine* del RGC).
El artículo 45.2 del reglamento de costas de 1989 solo excluía de la prohibición del artículo 25.1 a) de la LC los campamentos debidamente autorizados con instalaciones desmontables.

[484] Además, el artículo 45.1 del RGC cuando señala qué actividades se podrán realizar en la servidumbre de protección sin necesidad de autorización no hace ninguna mención a las acampadas y/o campamentos.

En nuestra opinión, es dudoso que las citadas actuaciones puedan ser autorizadas en base a la normativa costera puesto que resulta cuestionable que las acampadas o campamentos deban ser irremediablemente ubicados en esta zona de servidumbre de protección sin poder instalarse en lo que ya constituiría zona de influencia. En este sentido, dos serían los factores determinantes para valorar la concesión de autorización de las acampadas y campamentos o campings a nuestro modo de ver. En primer lugar, una razón de espacio. La orla litoral puede verse masificada por diversas construcciones que aconsejan que las instalaciones de menor envergadura se sitúen en terrenos más cercanos a la ribera del mar que, en condiciones normales, suponen un impacto menor contra el medio litoral. En segundo lugar, y por razones obvias, cuestiones ambientales. En este caso la fundamentación debería estar más motivada porque habría que analizar caso por caso qué impacto para el medio supone la correspondiente instalación. En principio, las acampadas no deberían encontrar ningún inconveniente de este tipo para conseguir la exigida autorización. Distinto sería el caso de los campamentos o campings, dotados de instalaciones que, aunque desmontables, tienen un mayor impacto sobre el medio ambiente por cuanto deben dotarse de "*los servicios establecidos por la normativa vigente*", lo cual incluye, el suministro de agua potable, luz eléctrica, acceso rodado, evacuación de aguas residuales, entre otros. En este último caso, la Administración se vería obligada a analizar las repercusiones ambientales que puede suponer la instalación de las mismas en ciertos espacios del litoral lo que, a nuestro juicio, nada justificaría su autorización, por cuanto aquellas, sin duda, pueden ubicarse en otra zona del litoral[485].

- La construcción o modificación de vías de transporte interurbanas y las de intensidad de tráfico superior a la que se determine reglamentariamente, así como de sus áreas de servicio.

Se prohíbe también en la servidumbre de protección la construcción o modificación de vías de transporte interurbanas cuyo trazado discurra longitudinalmente a lo largo de la zona de servidumbre de protección. Quedan exceptuadas de dicha prohibición aquellas otras en las que su incidencia sea transversal, accidental o puntual y las de intensidad de tráfico superior a quinientos vehículos/día de media anual en el caso de carreteras, así como de sus áreas de servicio (artículo 46 b) del RGC)[486].

[485] En el mismo sentido se ha pronunciado MORENO MOLINA, A.M. (2015): "Otras servidumbres y limitaciones de propiedad", *op.cit.,* p. 645.

[486] La modificación del RGC -que se encuentra en el momento de depósito de la tesis en trámite de información pública- cambia esta prohibición en relación a las vías de transporte de intensidad de tráfico superior a quinientos vehículos/día de media anual en el caso de carreteras, y a las

- Las actividades que impliquen la destrucción de yacimientos de áridos naturales o no consolidados, entendiéndose por tales los lugares donde existen acumulaciones de materiales detríticos tipo arenas o gravas.

El artículo primero apartado once de la LPUSL modificó la prohibición de la letra c) del artículo 25.1 de la LC limitando el ámbito material del mismo. De esta forma ahora, con la redacción actual, no quedan prohibidas todas "*las actividades que impliquen la destrucción de yacimientos de áridos*", sino solo la de los "*naturales o no consolidados, entendiéndose por tales los lugares donde existen acumulaciones de materiales detríticos tipo arenas o gravas*". Esto es, tras la LPUSL queda permitida la extracción de áridos que no sean naturales o no consolidados.

Además, el artículo 46.c) del RGC ha concretado la prohibición del artículo 25.1.c) de la LC al disponer que "*no se entenderá incluido en la prohibición de destrucción de yacimientos de áridos, el aprovechamiento de los mismos para su aportación a las playas*". De esta forma, actualmente no están prohibidos la destrucción de yacimientos de áridos -aunque sean naturales-, siempre y cuando dichos áridos se aporten a las playas.

Cabe por último preguntarnos sobre el régimen al que se someten las extracciones de áridos no prohibidas con la nueva redacción del artículo 25.1.c). En este caso, coincidimos con MORENO MOLINA al entender que las mismas deben ser objeto de autorización en virtud del artículo 25.2 de la LC y 47 del RGC, de forma que podría llegar a ser autorizables actividades minero-extractivas que con la anterior redacción estaban prohibidas[487].

- El tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión.

Aun así, y como ha señalado parte de la doctrina, sí están permitidos los tendidos aéreos de baja y media tensión, antenas, cables portantes de señal de televisión y las líneas telefónicas[488].

- El vertido de residuos sólidos, escombros y aguas residuales sin depuración.

Esta prohibición también se encuentra en el artículo 56.3 de la LC y 115.3 del RGC, aunque en estos preceptos se añade que de esta interdicción se excepcionan los vertidos que sean utilizables como rellenos y estén debidamente autorizados.

áreas de servicio. Así, y mientras que con la versión vigente del RGC se exceptuaban de la prohibición, con la modificación del RGC no y, por tanto, están prohibidas.

[487] MORENO MOLINA, A.M. (2015): "Otras servidumbres y limitaciones de propiedad", *ibídem*.

[488] MORENO CÁNOVES, A. (1990): *Régimen jurídico del litoral*, *op.cit.*, p. 156 y BLASCO DÍAZ, J.L. (1999): *Régimen jurídico…, op.cit.,* p. 222.

- La publicidad a través de carteles o vallas o por medios acústicos o audiovisuales.

La publicidad a través de carteles o vallas o por medios acústicos o audiovisuales queda prohibido por la letra f) del artículo 25.1 de la LC. Sin embargo, esta previsión debe entenderse matizada por cuanto la LPUSL introduce un apartado 4 al citado artículo en el que permite la publicidad, en los términos que se establezcan reglamentariamente, siempre que sea parte integrante o acompañe a instalaciones o actividades permitidas y no sea incompatible con la finalidad de la servidumbre de protección.

El artículo 46 f) del RGC remite al artículo 81.4 del mismo Reglamento para conocer los supuestos de publicidad que no se consideran incluidos en la anterior prohibición, y sobre los cuales se podrá permitir la publicidad. A ellos nos referimos cuando analizamos los usos permitidos y prohibidos en el dominio público marítimo-terrestre por lo que a este punto nos remitimos.

3.4. Usos autorizables

Como hemos visto, la LC prohíbe determinados usos en la servidumbre de protección. Sin embargo, también permite en su artículo 25 que, con carácter ordinario o extraordinario, se puedan autorizar determinadas actividades e instalaciones.

En este sentido podemos diferenciar dos tipos de autorizaciones en la servidumbre de protección. Por un lado, el artículo 25.2 de la LC establece que, con carácter ordinario, se permitirán en esta zona, las obras, instalaciones y actividades que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación, como los establecimientos de cultivo marino o las salinas marítimas, o aquellos que presten servicios necesarios o convenientes para el uso del dominio público marítimo-terrestre, así como las instalaciones deportivas descubiertas.

El artículo 47 del RGC concreta la anterior previsión y señala una serie de condiciones que deben cumplir la ejecución de terraplenes, desmontes o tala de árboles para poder ser autorizadas. Así, señala el precepto que podrá permitirse la ejecución de desmontes y terraplenes, cuando la altura de aquéllos sea inferior a tres metros, no perjudique al paisaje y se realice un adecuado tratamiento de sus taludes con plantaciones y recubrimientos. En el caso de que supere dicha altura, deberá realizarse una previa evaluación de su necesidad y su incidencia sobre el dominio público marítimo-terrestre y sobre la zona de servidumbre de protección.

Asimismo, el citado artículo señala que la tala de árboles se podrá permitir siempre que sea compatible con la protección del dominio público, cuando exista autorización previa del órgano competente en materia forestal y no merme

significativamente las masas arboladas, debiendo recogerse expresamente en la autorización la exigencia de reforestación eficaz con especies autóctonas, que no dañen el paisaje y el equilibrio ecológico.

En cuanto a quien es la Administración competente para la autorización ordinaria de tales usos, el artículo 49.1 del RGC señala que son las Comunidades Autónomas las que deberán autorizar las actividades e instalaciones en la servidumbre de protección con sujeción a lo dispuesto en la LC y en las normas que se dicten, en su caso, de conformidad con lo previsto en el artículo 22 de la citada Ley[489]. Para otorgar dicha autorización, la Comunidades Autónomas deberá solicitar, con carácter previo a su resolución, informe del Ministerio competente en materia de medio ambiente, en cuanto a la delimitación del límite interior de la ribera del mar, línea de deslinde, mantenimiento de las servidumbres de tránsito y acceso al mar e incidencia de las construcciones y de

[489] Esta previsión se entiende ajustada al orden constitucional tras haber declarado el TC en las Sentencias 149/1991, de 4 de julio (FJ 3º D d) y 198/1991, de 17 de octubre (FJ 3º i) que resultaba contrario a la CE la previsión de los artículos 26.1 LC y 48,49 y 50 del Reglamento de Costas de 1989, que otorgaban a la Administración estatal dicha potestad, por considerar *"que se trata de una competencia de carácter ejecutivo ajena a las constitucionalmente reservadas al Estado y que se engloba, por su contenido, en la ejecución de la normativa sobre protección del medio ambiente o en la ordenación del territorio y/o urbanismo de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas"* (STC 149/1991, de 4 de julio (FJ 3º D). En este sentido, diversas han sido las Comunidades Autónomas que han dictado normas en virtud de dicha distribución competencial. Véase el Decreto 55/1992, de 10 de febrero, de atribución de competencia al Departamento de Política Territorial y Obras Públicas en la zona de servidumbre de protección; Decreto 196/1997, de 29 de agosto, del País Vasco, que regula el procedimiento para la tramitación de autorizaciones de vertido al dominio público marítimo-terrestre y de uso en zona de servidumbre de protección; Decreto 158/2005, de 2 de junio, de Galicia, el cual regula las competencias autonómicas en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo; y Decreto 171/2006, de 21 de noviembre, de Canarias, por el que se regula el procedimiento para la tramitación de autorizaciones en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre. En Andalucía el Decreto 103/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, otorga a la Dirección General de Calidad Ambiental y Cambio Climático la función de planificación y coordinación de las actuaciones relativas a las autorizaciones de uso en zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre y, en general, de las restantes competencias en materia de ordenación del litoral de titularidad de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sin perjuicio de las que correspondan a otros órganos administrativos, así como la ejecución de dichas competencias cuando excedan del ámbito provincial, y el otorgamiento de las concesiones demaniales en el dominio público marítimo-terrestre (artículo 15). Sin embargo, al derogarse el Decreto 334/1994, de 4 de octubre, por el que se regula el procedimiento para la tramitación de autorizaciones de vertido al dominio público marítimo-terrestre y de uso en zona de servidumbre de protección, por el Decreto 109/2015, de 17 de marzo, que aprueba el Reglamento de Vertidos al Dominio Público Hidráulico y al dominio público marítimo-terrestre de Andalucía, es necesario acudir a la Administración electrónica de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible para conocer toda la información relativa a plazos, documentación y requisitos respecto a las autorizaciones de uso en zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre.

las actividades que las mismas generen sobre la integridad del dominio público, la estabilidad de la playa y la defensa de la costa (artículo 50.1 del RGC).

Igualmente, en los supuestos de obras, instalaciones o actividades en zona de servidumbre de protección en tramos de costa no deslindados, la Comunidad Autónoma correspondiente exigirá la mencionada autorización, a cuyo efecto solicitará, previamente, del Ministerio competente que facilite, en el plazo de un mes, la definición provisional de la línea probable de deslinde y la extensión de la zona de servidumbre. No obstante, en caso de discrepancia, el otorgamiento de la autorización quedará condicionado a la aprobación previa o simultánea del deslinde, que se tramitará con carácter preferente (Disposición Transitoria 19º del RGC).

Por otro lado, es posible que se autoricen determinados usos en la servidumbre de protección de forma excepcional, y por razones de utilidad pública debidamente acreditadas[490]. En este caso, el artículo 25.3 de la LC establece la posibilidad de que el Consejo de Ministros autorice algunas de las obras e instalaciones prohibidas en atención al artículo 25.1 de la LC. En concreto, el citado artículo permite la autorización excepcional de la construcción o modificación de vías de transporte interurbanas y las de intensidad de tráfico superior a quinientos vehículos/día de media anual en el caso de carreteras, así como de sus áreas de servicio, y el tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión.

Del mismo modo, el citado precepto señala que se pueden autorizar las edificaciones destinadas a residencia o habitación y las instalaciones industriales en las que no concurran los requisitos en el artículo 25.2 de la LC. Esto es, la LC permite la autorización excepcional de edificaciones destinadas a residencia o habitación y las instalaciones industriales que puedan tener otra ubicación distinta a la de la servidumbre de protección o que no presten servicios necesarios o convenientes para el uso del dominio público marítimo-terrestre. En todo caso, el artículo 25.3 de la LC señala que esas edificaciones destinadas a residencia o habitación y las instalaciones industriales que pretendan ser autorizadas deberán ser de excepcional importancia y deberá ser conveniente su ubicación en el litoral por razones económicas justificadas. En ambos casos, además, las edificaciones o instalaciones que se quieran autorizar tendrán que localizase en tramos de costa que no constituyan playa, ni zonas húmedas u otros ámbitos de especial protección.

---

[490] Para BLASCO DÍAZ, J.L. (1999): *Régimen jurídico…, op.cit.,* p. 227, esta autorización excepcional constituye "*una extralimitación atribuida al ejecutivo por el legislador que se rebela contra la propia razón de ser y vocación de la misma Ley de Costas, una «deslegalización que afectaría a una limitación natural», al tratarse de «una afección restrictiva del dominio que es consustancial a la situación del bien que configura la extensión objetiva de la titularidad», como ha declarado el Alto Tribunal*".

En cuanto a quién es la Administración competente, a diferencia de la autorización ordinaria, esta vez le corresponde al Estado y, en concreto, al Consejo de Ministros a propuesta del Ministerio competente en materia de medio ambiente, la autorización extraordinaria en la servidumbre de protección. Para su aprobación, deberá seguirse el procedimiento establecido en el artículo 51 del RGC que prevé la existencia en el mismo de informes de la Comunidad Autónoma y de los Ayuntamientos afectados.

Por último, debemos señalar que, tanto en el caso de la autorización ordinaria como extraordinaria de actividades o instalaciones en la servidumbre de protección, la legislación costera establece que las actuaciones se autoricen conforme a lo previsto en el planeamiento urbanístico[491].

4. La zona de influencia

La LC prevé en su artículo 30 la zona de influencia como una de las limitaciones de la propiedad sobre los terrenos contiguos a la ribera del mar por razones de protección del dominio público marítimo-terrestre, aunque sin el carácter de servidumbre. En este artículo, como ya señalamos, la citada ley establece una serie de directrices que deben ser respetadas por los instrumentos de ordenación territorial y urbanística. Estas directrices atienden a dos criterios básicos:

a) Por un lado, en tramos con playa y con acceso de tráfico rodado, se preverán reservas de suelo para aparcamientos de vehículos fuera de la zona de servidumbre de tránsito[492].

b) Por otro lado, las construcciones habrán de adaptarse a lo establecido en la legislación urbanística[493]. Asimismo, se deberá evitar la formación de pantallas arquitectónicas o acumulación de volúmenes, a cuyo fin se prohíbe que la densidad de edificación pueda ser superior a la media del suelo

---

491 El artículo 48.3 del RGC prevé esta necesidad para el caso de las autorizaciones ordinarias y los artículos 25.3 de la LC y 48 y 51 del RGC lo hacen para el supuesto de autorizaciones extraordinarias.

492 Para la STC 149/1991, de 4 de julio, este criterio tiene, sin duda, "*la finalidad de prevenir la ocupación ocasional de la zona reservada a la servidumbre de tránsito en épocas de gran afluencia a las playas y puede entenderse justificado por la voluntad de conjugar el libre acceso público a la zona marítimo-terrestre con la necesidad de mantener permanentemente expedita la zona reservada a la servidumbre de tránsito*" (FJ 3º H).

493 Una crítica a la redacción de este artículo la encontramos en MORENO CÁNOVES, A. (1990): *Régimen jurídico del litoral*, *op.cit.*, p. 178, quien considera que es un ejemplo de norma inútil. Críticos también con el artículo se muestran GONZÁLEZ SALINAS, J. (2000): *Régimen Jurídico actual…*, *op.cit.*, p. 190, nota 67; LOBATO GÓMEZ, J.M. (1992): "Limitaciones del dominio privado en el litoral español", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 68, p. 30; MIRALLES GONZÁLEZ, I. (1992): *Dominio Público y propiedad privada en la nueva Ley de Costas*, Civitas, p. 148, señalando, esta última, que se trata de una redundancia.

urbanizable programado o apto para urbanizar en el correspondiente término municipal[494].

De esta forma, la zona de influencia configurada en la LC es un conjunto de pautas de actuación que deben ser tenidas en cuenta por los diferentes instrumentos de planificación. Sin embargo, como afirma LOBATO GÓMEZ, no se trata de normas vinculantes sino de criterios de ordenación sumamente genéricos que van dirigidos a quien ha de elaborar y aprobar los planes, esto es, a las Comunidades Autónomas y a los Ayuntamientos[495]. Además, estos criterios de ordenación tienen el carácter de regulación mínima por cuanto deben entenderse sin perjuicio de las medidas adicionales de protección que promulguen las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente, así como de las que adopten las citadas Comunidades y los Ayuntamientos en ejercicio de sus competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

En este contexto, hay que señalar que las Comunidades Autónomas han adaptado los criterios establecidos en la legislación costera para la zona de influencia y, además, han establecido medidas adicionales. A ello nos referiremos cuando analicemos los planes de ordenación del litoral, sin embargo, conviene señalar en este punto que el terreno que se corresponde con la zona de influencia forma parte del ámbito de aplicación de los instrumentos de ordenación del litoral y, por ello, los entes autonómicos han ordenado este espacio teniendo en cuenta las disposiciones del artículo 30 de la LC[496].

5. Ámbito de aplicación de las limitaciones contenidas en el Título II de la LC

Como hemos señalado, la planificación territorial y urbanística del litoral está condicionada por las disposiciones del Título II de la LC. En este sentido, la

---

[494] Se entiende por densidad de edificación, según el artículo 59.1.b) del RGC, *"la edificabilidad definida en el planeamiento para los terrenos incluidos en la zona"*. Ha de notarse, siguiendo a NÚÑEZ LOZANO, M. C. (2009): *Legislación de costas y planificación urbanística*, *op.cit.*, pp. 191 y 192, que este último criterio contiene un doble límite para el planificador: por un lado, evitar la formación de pantallas arquitectónicas y la acumulación de volúmenes; y, por otro, respetar el límite de densidad en la edificación. Como afirma ORTEGA GARCÍA, A. (1989): "Implicaciones urbanísticas de la Ley de Costas", *op.cit.*, p. 287, ha de distinguirse el concepto de densidad edificatoria del de aprovechamiento medio, ya que el aprovechamiento tiene en cuenta no sólo la edificabilidad sino un coeficiente de homogeneización, que atiende primordialmente a los usos y situación.

[495] LOBATO GÓMEZ, J.M. (1992): "Limitaciones del dominio privado…", *op.cit.*, p. 32.

[496] Por ejemplo, el Plan de Ordenación del Litoral de Galicia, el Plan de Ordenación del Litoral Cantabria, y el Plan Territorial Sectorial De Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco establecen algunas directrices sobre la existencia de aparcamientos. Asimismo, los instrumentos de ordenación del litoral zonifican el territorio litoral en varias subzonas y asignan a cada una de ellas un régimen de usos destinado a preservar el litoral de inadecuados procesos de ocupación edificatoria.

Disposición Transitoria 3º de la LC y la Disposición Transitoria 11º del RGC establecen que la ordenación territorial y urbanística del litoral existente a la entrada en vigor de la LC, deberá adecuarse a las normas que se aprueben conforme a lo previsto en los artículos 22 de la ley y 42 y 43 del reglamento. Sin embargo, los criterios de ordenación contenidos en el Título II de la LC a los que hemos hecho mención no se aplican a todos los terrenos que se integran dentro de las zonas reservadas a las servidumbres y a la zona de influencia, sino que encuentran limitaciones en función de la clasificación del suelo. En este sentido, la Disposición Transitoria 3º de la LC y las Disposiciones Transitorias 8º, 9º y 10º del RGC introducen una serie de criterios que modulan la aplicación del régimen de servidumbre instaurado en la misma, partiendo de las situaciones jurídicas existentes a la entrada en vigor de la Ley[497]. Para ello distinguen entre tres tipos de suelos: suelo urbanizable no programado y suelo no urbanizable; suelo urbanizable programado o apto para la urbanización; y suelo urbano.

En primer lugar, para los suelos urbanizables no programados y los suelos no urbanizables, la legislación costera prevé la plena aplicabilidad de las disposiciones del Título II de la LC tanto para la servidumbre de tránsito y de acceso al mar, como para los terrenos de las zonas de servidumbre de protección y de influencia. Asimismo, se establece que las posteriores revisiones de la ordenación que prevean la futura urbanización de dichos terrenos, y su consiguiente cambio de clasificación, deberán respetar íntegramente las citadas disposiciones. En el caso de que los municipios carezcan de instrumentos de ordenación, la Disposición Transitoria 8º del RGC señala que se aplicarán las disposiciones del Título II de la LC salvo que se acredite que en la fecha de entrada en vigor de la citada ley los terrenos reunían los requisitos exigidos por la legislación urbanística para su clasificación como suelo urbano.

Por otro lado, en los terrenos que, a la entrada en vigor de la LC, estén clasificados como suelo urbanizable programado o apto para la urbanización, el apartado 2º de la Disposición Transitoria 3º de la LC establece que se mantendrá el aprovechamiento urbanístico que tengan atribuido, distinguiéndose en función de si cuentan o no con Plan parcial aprobado a la entrada en vigor de la Ley. De esta forma, en el caso que no cuenten con Plan parcial aprobado definitivamente, se dispone que dicho Plan deberá respetar íntegramente las disposiciones de LC, siempre que no dé lugar a indemnización de acuerdo con la legislación urbanística. Por el contrario, la Disposición citada señala que si

[497] De esta forma se evitaría, como señala la exposición de motivos de la LC, la incidencia sobre derechos adquiridos en términos que pudieran originar una carga indemnizatoria que gravitaría fundamentalmente sobre la Administración Urbanística y, excluyendo también la necesidad de afrontar un proceso de revisión del planeamiento que introduciría un factor de inseguridad en las expectativas de edificación.

contaran con plan parcial aprobado definitivamente se ejecutarán las determinaciones del plan respectivo, pero la servidumbre de protección se reducirá a veinte metros. No obstante, los planes parciales aprobados definitivamente con posterioridad al 1 de enero de 1988 y antes de la entrada en vigor de la Ley, que resulten contrarios a lo previsto en ella, deberán ser revisados para adaptarlos a sus disposiciones, siempre que no dé lugar a indemnización de acuerdo con la legislación urbanística. La misma regla se aplicará a los planes parciales cuya ejecución no se hubiera llevado a efecto en el plazo previsto por causas no imputables a la Administración, cualquiera que sea la fecha de su aprobación definitiva.

Por último, para los terrenos clasificados como suelo urbano a la entrada en vigor de la LC, la legislación costera prevé la plena aplicación de las limitaciones del Título II de la ley con la salvedad de que se permite la reducción de la anchura de la servidumbre de protección a veinte metros[498]. No obstante, señala la Disposición Transitoria 3º de la LC que se respetarán los usos y construcciones existentes, así como las autorizaciones ya otorgadas, en los términos previstos en la Disposición Transitoria 4º -y a la que posteriormente nos referiremos-. Asimismo, indica la citada Disposición que se podrán autorizar nuevos usos y construcciones de conformidad con los planes de ordenación en vigor, siempre que se garantice la efectividad de la servidumbre y no se perjudique el dominio público marítimo-terrestre, y para los que se deberán aplicar las siguientes reglas:

1º Cuando se trate de usos y construcciones no prohibidas en el artículo 25 de la Ley y reúnan los requisitos establecidos en el apartado segundo del mismo, se estará al régimen general en ella establecido y a las determinaciones del planeamiento urbanístico.

2º Cuando se trate de edificaciones destinadas a residencia o habitación, o de aquellas otras que, por no cumplir las condiciones establecidas en el artículo 25.2 de la Ley, no puedan ser autorizadas con carácter ordinario, sólo podrán otorgarse autorizaciones de forma excepcional, previa aprobación del Plan General de Ordenación, normas subsidiarias u otro instrumento urbanístico específico, en los que se contenga una justificación expresa del cumplimiento de todos y cada uno de los siguientes requisitos indispensables para el citado otorgamiento:

a) Que con las edificaciones propuestas se logre la homogeneización urbanística del tramo de fachada marítima al que pertenezcan.

[498] Disposición Transitoria 3º apartado 3 de la LC y Disposición Transitoria 10º del RGC.

b) Que exista un conjunto de edificaciones, situadas a distancia inferior a 20 metros desde el límite interior de la ribera del mar, que mantenga la alineación preestablecida por el planeamiento urbanístico.

c) Que en la ordenación urbanística de la zona se den las condiciones precisas de tolerancia de las edificaciones que se pretendan llevar a cabo.

d) Que se trate de edificación cerrada, de forma que, tanto las edificaciones existentes, como las que puedan ser objeto de autorización, queden adosadas lateralmente a las contiguas.

e) Que la alineación de los nuevos edificios se ajuste a la de los existentes.

f) Que la longitud de las fachadas de los solares, edificados o no, sobre los que se deba actuar para el logro de la pretendida homogeneidad, no supere el 25 por 100 de la longitud total de fachada del tramo correspondiente.

3º En los núcleos que han sido objeto de una declaración de conjunto histórico o de otro régimen análogo de especial protección serán de aplicación las medidas derivadas de dicho régimen con preferencia a las contenidas en esta Ley.

De lo expuesto podemos ver que las limitaciones contenidas en el Título II de la LC no se aplican en su integridad en todos los terrenos, sino que, en algunos casos, su aplicación depende de la clasificación del suelo. Así, las servidumbres de tránsito y acceso al mar son aplicables cualquiera que sea la clasificación del suelo, pero la plena aplicabilidad de las disposiciones de la Ley sobre la zona de servidumbre de protección y de influencia únicamente se produce en los tramos de costa que todavía no están urbanizados y en los que los propietarios del suelo no tienen un derecho de aprovechamiento consolidado conforme a la legislación urbanística.

En el mismo sentido, los planes de ordenación del litoral han excluido de su ámbito de aplicación los suelos urbanos. A ello tendremos la ocasión de volver al analizar los instrumentos de ordenación del litoral, sin embargo, conviene dejar apuntado que estos planes suelen incluir como parte de su ámbito de aplicación exclusivamente aquellos suelos que sean no urbanizables.

IV. EL RÉGIMEN TRANSITORIO DE LAS OBRAS E INSTALACIONES CONSTRUIDAS EN TERRENOS DE DOMINIO PÚBLICO Y EN ZONA DE SERVIDUMBRE CON ANTERIORIDAD A LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY DE COSTAS DE 1988

La LC de 1988 supuso un cambio importante respecto al régimen de las costas configurado por la LC de 1969: amplió los terrenos que hasta entonces

formaban parte del dominio público, estableció un régimen jurídico para los mismos destinado a garantizar su integridad y adecuada conservación y dispuso unas limitaciones sobre los terrenos colindantes más concretas que en la anterior regulación. Sin embargo, como ha señalado parte de la jurisprudencia, la finalidad de la LC de 1988 no fue sólo la de conformar hacia el futuro una regulación eficaz para la protección de dominio público marítimo-terrestre sino la de imponer un remedio activo frente a las situaciones consumadas del pasado, en defensa de unos bienes constitucionalmente protegidos[499]. Precisamente por ello, la LC estableció un régimen transitorio en el que configuraba un sistema temporal de adaptación para que los terrenos de propiedad particular pudieran adecuarse a las disposiciones de la LC que actualmente sigue vigente[500]. Para ello, la Ley diferencia en función de la ubicación final de los terrenos.

En primer lugar, para los terrenos que entren a formar parte del dominio público marítimo-terrestre se prevé la pérdida de sus derechos de propiedad puesto que, tal y como señala el artículo 8 de la LC, no se admitirán más derechos que los de uso y aprovechamiento adquiridos de acuerdo con la LC, "*careciendo de todo valor obstativo frente al dominio público las detentaciones privadas, por prolongadas que sean en el tiempo y aunque aparezcan amparadas por asientos del Registro de la Propiedad*". Aun así, la Disposición Transitoria 1º de la LC establece, para estos propietarios afectados, la posibilidad de ser titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre durante un tiempo[501].

Por su parte, para los propietarios de terrenos que entraban a formar parte de la zona de servidumbre de protección e influencia, la Disposición Transitoria

[499] En este sentido se pronuncian, entre otras, las SSTS de 17 de febrero de 2004 (RC 3560/2001) y 29 de julio de 2009 (RC 3339/2005).

[500] Sobre el régimen transitorio establecido en las Disposiciones Transitorias 1º, 3º y 4º de la LC pueden verse, entre otros, RODRÍGUEZ MORO, N. (1968): "La propiedad privada en la zona marítimo-terrestre", *Revista Estudios de la Vida Local,* núm. 157, pp. 133-155; MEILÁN GIL, J.L. (1996): "El dominio público natural…", *op.cit.,* pp. 7-47; RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, M. P. (1998): "Reconocimiento de titularidades privadas en el dominio público marítimo-terrestre. Alcance y límites", *Revista de Administración Pública,* núm. 146, pp. 225-248; GONZÁLEZ SALINAS, J. (2000): *Régimen jurídico actual…, op.cit.,* pp. 115-161; PONS CÁNOVAS, F. (2004): *La incidencia de las intervenciones administrativas en el Derecho de propiedad. Perspectivas actuales*, Marcial Pons, Madrid; y DESDENTADO DAROCA, E. (2007): *La expropiación de los enclaves privados en el litoral*, Civitas, Madrid.

[501] El derecho portugués afrontó el problema de los derechos de propiedad particular sobre terrenos de dominio público de forma diferente al Estado español, permitiendo que aquellos permanecieran en manos de sus antiguos propietarios si estos demostraban una serie de requisitos. El artículo 8 del Decreto-Ley núm. 468/71, prevé distintas formas para que se reconozca el derecho de propiedad de los particulares sobre terrenos que, en principio, estarían integrados en el llamado dominio público hidráulico. Vid. GONÇALVES MONIZ, A.R. (2006): *O dominio Público: o criterio e o regime jurídico da dominialidade*, Almedina, Coimbra, pp. 184-187.

3º no prevé la pérdida de su derecho de propiedad, pero si establece determinadas restricciones en sus derechos.

Junto a estas previsiones, la LC también intentó poner solución al problema de la existencia de construcciones e instalaciones preexistentes enclavadas en zonas de dominio público o de servidumbre que, en muchas ocasiones, se hallaban en una situación de clara incompatibilidad con la nueva normativa. Para ello previó, en su Disposición Transitoria 4º, una cláusula que permitía la pervivencia de construcciones que, de no haberse incluido la misma, hubiesen tenido que ser demolidas.

A esta Disposición Transitoria 4º se remiten algunos planes de ordenación del litoral para regular las edificaciones y usos existentes que se encuentran en su ámbito de aplicación[502]. Precisamente por ello, en este punto conviene detenernos en el régimen que establece la citada Disposición.

En primer lugar, el apartado primero de la Disposición Transitoria 4º de la LC señala que las obras e instalaciones construidas con anterioridad a la entrada en vigor de la LC, sin la autorización o concesión exigible con arreglo a la LC de 1969, serán demolidas cuando no proceda su legalización por razones de interés público, siguiendo el procedimiento establecido en la Disposición Transitoria 13º del RGC[503].

Por otro lado, el apartado segundo prevé una serie de reglas para las obras e instalaciones legalizadas por razones de interés público, así como las construidas o que puedan construirse al amparo de licencia municipal y, cuando fuera exigible, autorización de la Administración del Estado, que hubieren sido otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor de la LC de 1988, pero que

[502] Vid. artículos 95.3 de la normativa del Plan de Ordenación del Litoral de Galicia y 15 de la normativa del Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana.

[503] Este precepto dispone que el procedimiento para la legalización será el que corresponda según la clase de autorización o concesión de que se trate, respetando los usos existentes con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 22/1988. La autoridad competente para resolver en cada caso deberá apreciar, motivadamente, las razones que concurren para adoptar una u otra resolución. Para la legalización, que podrá ser total o parcial, las razones de interés público deberán ser apreciadas por acuerdo entre las tres Administraciones -estatal, autonómica y local-, a cuyo efecto el órgano competente para dictar la resolución recabará el informe de las otras Administraciones, que se entenderá desfavorable a la legalización si no se emite en el plazo de un mes. Podrán apreciarse las razones de interés público cuando la legalización sea compatible con la protección del dominio público marítimo-terrestre. Las obras e instalaciones de que se trate no podrán ubicarse en un tramo declarado en situación de regresión grave y deberá acreditarse que la demolición de las obras e instalaciones no produciría un beneficio significativo al uso del dominio público marítimo-terrestre. Además, cuando se trate de obras o instalaciones construidas sin licencia municipal en la franja comprendida entre los veinte y cien metros de la zona de protección, el procedimiento de legalización se tramitará por la Corporación o autoridad correspondiente, conforme a lo establecido en la legislación urbanística, y se iniciará de oficio o a instancia del órgano competente de la comunidad autónoma o del Servicio Periférico de Costas.

resulten contrarias a lo establecido en la misma[504]. Estas edificaciones pueden encontrarse enclavadas en el dominio público marítimo-terrestre, en la servidumbre de tránsito o de protección, por lo que conviene estudiar los distintos supuestos por separado.

1. Construcciones e instalaciones enclavadas en el dominio público marítimo-terrestre

La Disposición Transitoria 4º.2 de la LC señala que, en el caso de que existan construcciones e instalaciones que ocupen terrenos de dominio público marítimo-terrestre, las mismas serán demolidas al extinguirse la concesión. En este sentido, la LC vincula la subsistencia de construcciones e instalaciones enclavadas en el dominio público marítimo-terrestre a la existencia de una concesión. De esta manera, si entendemos que se concedió a los propietarios de estas construcciones e instalaciones enclavadas en el dominio público marítimo-terrestre una concesión por treinta años -que era el plazo máximo permitido por el artículo 66.2 de LC en su redacción de 1988-, aquellas deberían ser demolidas en 2018.

Pese a ello, debemos señalar que la LPUSL ha introducido cambios en el plazo de las concesiones previsto en la LC. Por un lado, ha ampliado el plazo máximo de vigencia de treinta años a setenta y cinco y, por otro, contempla la prórroga de las concesiones para la ocupación del dominio público marítimo-terrestre que hayan sido otorgadas antes de la entrada en vigor de la misma[505]. Es precisamente la previsión de prórroga de las concesiones lo que afecta a la pervivencia de las construcciones e instalaciones enclavadas en el dominio público marítimo-terrestre. De esta forma, ahora, tras la reforma de 2013, las mencionadas construcciones seguirán demoliéndose al extinguirse la concesión, pero ésta puede ser prorrogada en virtud del artículo 2.1 de la LPUSL.

La anterior previsión supone un cambio significante para la pervivencia de las construcciones e instalaciones en el dominio público marítimo-terrestre puesto que, con la redacción originaria de la LC de 1988, los titulares de estas construcciones e instalaciones no tenían otra posibilidad que demolerlas al

[504] Sería el caso de obras que se convirtieron en ilegales o irregulares de manera sobrevenida, tras la modificación del régimen establecido por la LC. Vid. MORENO MOLINA, A.M. (2013): "Disposiciones sobre la servidumbre de protección", PÉREZ GÁLVEZ, J.F. (Dir.), *Costas y urbanismo. El litoral tras la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas*, La Ley, Madrid, p. 562.

[505] La ampliación del plazo de las concesiones del dominio público marítimo-terrestre a setenta y cinco años se equipara a la que se prevé en los artículos 93.3 de la LPAP y 59.4 del TRLA. Sin embargo, parte de la doctrina criticó la nueva reforma. Así, PONS CÁNOVAS, F. (2015): *El nuevo régimen jurídico de las costas…, op.cit.,* p. 213, defiende que la opción del legislador conlleva una devaluación del destino público de los bienes de dominio público marítimo-terrestre. Sobre la excesiva duración de los plazos concesionales también se pronuncia GONZÁLEZ GARCÍA, J. (2012): "Cuestiones problemáticas…", *op.cit.*, pp. 53-75.

extinguirse la concesión, esto es, en 2018. Con la prórroga establecida en la LPUSL se favorece a los propietarios en el sentido de que se retrasa el momento en que éstos tienen que demoler sus propiedades[506].

La controversia del nuevo régimen se ha centrado en precisar desde cuándo se computa el plazo máximo de la prórroga: si desde que ésta se solicita o, lo que resulta más lógico, desde que se otorgó la concesión inicial. Para solucionar este problema, el artículo 2.2 de la LPUSL ha señalado que el plazo de la prórroga empezará a contar desde la fecha de su solicitud, con independencia del plazo que reste para la extinción de la concesión que se prorroga. Asimismo, el artículo 172 del RGC aclara que, en el caso de que se solicitara la prórroga dentro de los seis meses anteriores a la extinción del plazo de la concesión, el plazo de la prórroga se computará desde la fecha de extinción del título.

Atendiendo al tenor literal de los citados preceptos, se desprende que el plazo de inicio de la prórroga se calcula desde la solicitud de la misma por el titular y no desde el inicio del título de ocupación del dominio público marítimo-terrestre[507]. Esta interpretación, sin embargo, nos lleva a una situación extraordinaria porque podrían darse concesiones con una duración de más de cien años[508]. Este plazo es, efectivamente, superior al establecido en el artículo 66.2 de la LC para todas las concesiones y que se fija en setenta y cinco años. De esta forma nos encontraríamos ante dos plazos de concesiones: por un lado, uno que será el general de setenta y cinco años y que se corresponde con el dispuesto en la LPAP y en el TRLA y, por otro, el que es resultado del plazo de treinta años

---

[506] A este beneficio se une la modificación que se ha efectuado en el artículo 70 de la LC, que establece un régimen más favorable para la disposición sobre los títulos de uso, pudiendo transmitirse los mismos inter vivos y mortis causa. Pese al evidente privilegio que se les otorga a los concesionarios, la prórroga no se entiende como un derecho automático que se confiere a los titulares sin el sometimiento a ningún requisito formal ni temporal, sino todo lo contrario. Por un lado, el artículo 2 de la LPUSL señala que se "*podrá*" solicitar la prórroga de la concesión, a instancia del particular, desde la entrada en vigor de la Ley y, en todo caso, antes de que se extinga el plazo para el que fue concedida, pero en ningún momento instaura una obligación. Por otro lado, el plazo de duración en ningún caso podrá exceder de setenta y cinco años, pudiendo fijarse un plazo de duración inferior y prever, a su vez, prórrogas sucesivas dentro de aquel límite temporal, en función de los usos.

[507] En el mismo sentido MENÉNDEZ REXACH, A. (2014): "La nueva regulación de las costas…", *op.cit.*, p. 41 y GARCÍA PÉREZ, M., y SANZ LARRUGA, F.J. (2014): "Reflexiones en torno a la Ley 2/2013…", *op.cit.*, pp. 90 y 91. RODRÍGUEZ CARBAJO, J.R. (2013): "La ley de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de costas (I)", *Actualidad administrativa*, núms. 7 y 8, pp. 1068 y 1069, por su parte, afirma que la duración de la prórroga extraordinaria es la diferencia entre el plazo máximo de setenta y cinco años y el plazo que hubiese durado la concesión inicial.

[508] Plazo que coincide con el tiempo de concesión disfrutado más el plazo máximo de prórroga que es de setenta y cinco años para las concesiones destinadas a viviendas y zonas asociadas según el artículo 174.2 del RGC. El artículo 174 del RGC quedaría suprimido con el proyecto de Real Decreto que modifica el RGC que se encuentra en trámite de información pública.

establecido por la LC de 1988 más los setenta y cinco años de la prórroga contados desde la solicitud de la misma.

En nuestra opinión, el legislador de costas debería haber señalado que el plazo de setenta y cinco años para las concesiones se computa desde el otorgamiento del título de ocupación e incluye las prórrogas[509]. Esta explicación sería más acorde con el uso común general de los bienes de dominio público marítimo-terrestre puesto que nos encontraríamos con concesiones con una duración de setenta y cinco años y no de cien años como con la deducción anterior. Asimismo, se haría coincidir la duración de las nuevas concesiones otorgadas tras la aprobación de la LPUSL y de las concesiones que se concedieron en 1988.

Por otro lado, la Disposición Transitoria 4º ha sido modificada por la LPUSL y permite a los propietarios de las obras e instalaciones la realización de determinadas obras que, con la redacción original de la LC de 1988, no estaban permitidas. Así, tras la reforma de 2013 la citada disposición prevé que, mientras la concesión esté vigente, sus titulares podrán realizar obras de reparación, mejora, consolidación y modernización siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie de las construcciones existentes. El cambio, en este sentido, es claramente favorable, permitiendo no sólo la realización de obras de reparación que mejoren sensiblemente el aspecto visible de estas construcciones en unos parajes que normalmente suelen ser muy turísticos, sino también la mejora, consolidación e incluso modernización.

La LC no define los conceptos de los que se sirve la Disposición Transitoria 4º, por lo que hay que acudir al Reglamento[510]. Es esta norma, en su Disposición

[509] En el mismo GARCÍA PÉREZ, M., y SANZ LARRUGA, F.J. (2014): "Reflexiones en torno a la Ley 2/2013…", *op.cit.,* p. 91. En consonancia con esta interpretación, el artículo 20.4 de la LCCTE señala que *"los plazos de duración de los títulos de ocupación del dominio público marítimo terrestre se computarán desde su otorgamiento e incluirán todas sus prórrogas, de ser estas posibles, sin superar los plazos máximos establecidos en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas y en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos dictados en incumplimiento de lo previsto en este artículo".* Aun así, debemos señalar que el proyecto del Real Decreto que reforma el RGC -que se encuentra en trámite de información pública-, acaba con la confusión en torno a la duración máxima de las prórrogas al señalar que el plazo de las mismas no excederá de setenta y cinco años computados desde el otorgamiento inicial de la concesión (artículo 172.2) y que el plazo de duración de las concesiones, incluidas todas sus posibles prórrogas, no podrá exceder de setenta y cinco años computados desde el otorgamiento del título (artículo 135.3). De esta forma, se equipararía lo previsto en la legislación costera con la LCCTE.

[510] Antes de la aprobación del Reglamento, se acudía a las disposiciones autonómicas o municipales para conocer la extensión de estos conceptos. De esta forma, MORENO MOLINA, A.M. (2013): "Disposiciones sobre la servidumbre de protección", *op.cit.,* p. 568, cita una ordenanza municipal del Ayuntamiento de Sevilla, de 17 de junio de 2004, que define las obras de consolidación como aquellas de carácter estructural *"que tienen por objeto el afianzamiento, refuerzo o sustitución de elementos dañados de la estructura portante del edificio"* (artículo 22.2).

Transitoria 14º apartado dos, la que define qué se entiende por obras de reparación, obras de modernización y mejora y obras de consolidación. En primer lugar, señala el precepto que se entiende por obras de reparación las intervenciones que, siendo su finalidad la conservación y el mantenimiento del inmueble o construcción, conllevan la sustitución o transformación de materiales, elementos o partes de los mismos, sin alterar su estructura y volumetría ni incidir en la estabilidad. Por otra parte, las obras de modernización y mejora son todas las que, sin modificar elementos estructurales, puedan realizarse dentro y fuera de una construcción, instalación o edificación y que incrementen la calidad y accesibilidad de la misma. Y, por último, las obras de consolidación son aquellas de carácter estructural, que tengan por objeto el afianzamiento, refuerzo o sustitución de elementos dañados de la estructura portante del edificio por otros iguales o de características similares que permitan mantener la estabilidad del inmueble siempre que el edificio no se encuentre en estado de ruina de acuerdo con lo dispuesto en la legislación urbanística.

Para que se puedan llevar a cabo este tipo de obras, la Disposición Transitoria 4º de la LC exige que no impliquen aumento de volumen, altura, ni superficie de las construcciones existentes[511]. En todo caso, de llegar a producirse una disminución del volumen de las construcciones, edificaciones e instalaciones existentes reguladas en el apartado 2 de la Disposición Transitoria 4º de la LC su restablecimiento computará como nueva construcción, por lo que se deberá estar a lo establecido en las disposiciones de la Ley 22/1988, y del reglamento. Por otro lado, esta prohibición de aumento de volumen, altura y superficie de las construcciones existentes es de aplicación a la totalidad de la unidad edificatoria, independientemente de la parte de la construcción sobre la que se pretenda actuar[512]. La actuación sobre una parte no implicará el reconocimiento de la legalidad del resto de la unidad parcelaria.

---

[511] A estos efectos, no computará como aumento de volumen según la Disposición Transitoria 14º apartado dos del RGC:
1. º) Los cierres de los paramentos frontales de terrazas y balcones que no se realicen con elementos opacos o de fábrica.
2. º) La instalación de toldos sobre el terreno, las terrazas o en fachadas, cuando se realice mediante estructuras ligeras desmontables y sin cerramientos laterales.
3. º) Cuando quede suficientemente acreditada su necesidad, y con la menor incidencia posible:
La ejecución de obras e instalaciones tendentes a la adecuación a la normativa de accesibilidad, incluyendo la instalación de nuevos ascensores y sus casetas de operaciones en las azoteas de los edificios.
Las obras e instalaciones que garanticen el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa sismorresistente y de protección de incendios.
Las actuaciones necesarias para el cumplimiento de los requisitos básicos relacionados en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

[512] Se entenderá por unidad edificatoria el conjunto de elementos arquitectónicos, estructural y funcionalmente relacionados, que forman un cuerpo constructivo independiente (Disposición Transitoria 14º apartado 3).

Lo establecido para las construcciones y edificaciones realizadas en terreno de dominio público marítimo-terrestre será también aplicable a las concesiones que se otorguen en cumplimiento de la Disposición Transitoria 1º de la LC de 1988, y a las otorgadas con anterioridad a la misma. Sin embargo, las obras de mejora, consolidación o modernización podrán suponer la necesidad de revisar el clausulado concesional, incluido el canon. Al objeto de que el concesionario conozca, con anterioridad a la ejecución de las obras, dicha circunstancia, podrá solicitar ante el Servicio Periférico de Costas informe sobre el alcance de la revisión o modificación del título concesional, incorporando a su petición el proyecto sobre la obra a realizar[513].

En síntesis, podemos decir que, aunque la regla general obliga a que las obras e instalaciones ubicadas en el dominio público marítimo-terrestre sean demolidas al extinguirse la concesión, la reforma de 2013 otorga ciertos beneficios. Por un lado, los propietarios alcanzan una posición más que cómoda respecto de las construcciones que, con la aprobación de la LC, pasaron a formar parte del dominio público marítimo-terrestre, con limitaciones muy estrictas en cuanto al tiempo y las posibilidades de uso. Con la nueva regulación, los propietarios pueden ver postergado el momento de demolición de sus construcciones e instalaciones si se someten a la prórroga del artículo 2.1 de la LPUSL. Además, se permite a los propietarios de estas construcciones e instalaciones realizar obras de reparación, mejora, consolidación y modernización, pudiendo transmitirlas en el caso de que así lo quisieran.

Por otro lado, el nuevo régimen establecido en la Disposición Transitoria 4º de la LC supone un cambio en torno al desarrollo sostenible de la zona, y ello por cuanto las modificaciones en estas construcciones implican un mantenimiento de la seguridad y salubridad de las mismas, pero también una mejora de las condiciones visuales que conlleven un mayor atractivo para el turismo. Aun así, no podemos obviar que esta solución, por muchas ventajas que conlleve, tan sólo está retrasando el momento de hacer frente a la demolición de las instalaciones. Mientras tanto, el titular usará su edificación de modo semejante a como lo haría un propietario común.

2. Construcciones e instalaciones en la zona de servidumbre de tránsito

Por lo que se refiere a las construcciones e instalaciones ubicadas en la zona de servidumbre de tránsito, el apartado 2 b) de la Disposición Transitoria 4º de la LC, permite a sus titulares realizar las obras de reparación, mejora, consolidación y modernización siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie de las construcciones existentes y sin que el incremento de

[513] Vid. Disposición Transitoria 14º apartado 4.

valor que aquellas comporten pueda ser tenido en cuenta a efectos expropiatorios. Este precepto ha sido modificado por la LPUSL y, al igual que ocurre con las construcciones e instalaciones que se encuentran en el dominio público marítimo-terrestre, las construcciones e instalaciones ubicadas en la zona de servidumbre de tránsito también se ven beneficiadas.

La reforma de la Disposición Transitoria 4º.2.b) de la LC por parte de la LPUSL tiene que ver con las actividades permitidas en las construcciones e instalaciones que se encuentran en la zona de servidumbre de tránsito. Así, con la redacción de la LC de 1988 únicamente se permitían pequeñas reparaciones, previa autorización de la Administración del Estado, que exigiera la higiene, ornato o conservación, pero, tras la reforma de 2013, la tipología de obras realizables se amplía, equiparándose a la de las obras realizables que se encuentran enclavadas en el dominio público marítimo-terrestre. Debido a su similitud damos por reproducidas las consideraciones manifestadas en el punto anterior.

Además de lo anterior hay que añadir, como novedad, que se hace extensible a estas construcciones ubicadas en la servidumbre de tránsito una previsión que ya se predicaba para las enclavadas en la servidumbre de protección. Esto es, la LC establece que los titulares de las construcciones e instalaciones podrán realizar las obras de reparación, mejora, consolidación y modernización siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie de las construcciones existentes como exige para las que se encuentran en el dominio público marítimo-terrestre, pero, además añade que el incremento de valor que aquellas comporten pueda ser tenido en cuenta a efectos expropiatorios. Esta última previsión resulta lógica y a la vez de difícil aplicación práctica. En primer lugar, la ubicación de estas construcciones en propiedad particular hace necesario pensar en el caso de qué pasaría si la Administración decide expropiar la edificación. Ésta, si quiere hacer uso de esta facultad, estaría sujeta al valor de la edificación antes de las obras realizadas que hayan incrementado el valor de aquella. De lo contrario, la Administración se encontraría más reacia, olvidándose en muchos casos de realizar la expropiación, siendo en muchos casos necesaria dado el entorno singular en el que se encuentran estas construcciones. Sin embargo, el problema estaría en determinar cuál era el valor inicial de la construcción en el caso de que se hayan llevado a cabo obras que hayan incrementado su valor.

Tales obras no podrán ser autorizadas por el órgano urbanístico competente, sin que, con carácter previo, la Administración del Estado emita un informe favorable en el que conste que la servidumbre de tránsito queda garantizada. Antes de la reforma de 2013, se exigía que las pequeñas reparaciones

que se permitían contaran con la autorización de la Administración del Estado, la cual no se otorgaría si no se garantizaba, cuando fuera necesario, la localización alternativa de la servidumbre. Como podemos apreciar, el cambio es sustancial. Antes se obligaba al propietario a iniciar un procedimiento que se resolviera con la autorización para realizar las reparaciones que permitía la Disposición Transitoria 4º.2 b) de la LC de 1988. Ahora, necesita un informe favorable para llevar a cabo un mayor número de obras en las construcciones de su propiedad. Sin duda, el propietario sale beneficiado del cambio. Además, señala la disposición que este informe deberá emitirse en el plazo de dos meses desde su solicitud, entendiéndose que tiene carácter favorable si no se emite en ese tiempo[514]. Pero, como aclara la Disposición Transitoria 14º del RGC, "*no será necesaria la emisión de este informe cuando se trate de obras de pequeña reparación que únicamente suponga cambio de elementos accesorios y las que exija la higiene, ornato y conservación, siempre que no supongan modificación del uso al que se encuentran destinados ni incremento relevante del valor de la edificación*".

3. Construcciones e instalaciones en la servidumbre de protección

Por lo que se refiere a la zona de servidumbre de protección, el apartado c) de la Disposición Transitoria 4ºde la LC permite la realización de obras de reparación, mejora, consolidación y modernización siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie de las construcciones existentes y sin que el incremento de valor que aquellas comporten pueda ser tenido en cuenta a efectos expropiatorios. En este sentido, el precepto, al igual que había pasado con las construcciones e instalaciones en el dominio público y en la servidumbre de tránsito, amplía las obras permitidas en las edificaciones existentes en la servidumbre de protección, permitiendo las que supongan una reparación, mejora, consolidación y modernización.

Hay que llamar la atención, sin embargo, a la eliminación del requisito de la autorización de la Administración del Estado, como consecuencia de su declaración como inconstitucional por parte de la STC 149/1991, de 4 de julio (FJ 8º E), al considerar el Alto Tribunal que suponía una extralimitación

[514] La asignación de un carácter positivo al silencio resulta un sinsentido jurídico para parte de la doctrina, que defiende que se llegaría al mismo resultado con la aplicación del artículo 80.4 de la LPAC, que permite que prosigan las actuaciones cuando no se haya emitido un informe proveniente de otra Administración Pública. En este sentido, se pronuncian GARCÍA PÉREZ, M., y SANZ LARRUGA, F.J. (2014): "Reflexiones en torno a la Ley 2/2013…", *op.cit.,* p. 98, llegando a declarar que tal asignación "*no hace sino agravar los efectos perniciosos de la doctrina del silencio porque se proyecta sobre supuestos no necesitados de esta técnica*". Por su parte, MORENO MOLINA, A.M. (2013): "Disposiciones sobre la servidumbre de protección", *op.cit.,* p. 573, señala que la previsión legal del carácter favorable del informe "*debe ser objeto de valoración negativa, pues establece una suerte de "silencio administrativo positivo" para dichos informes*".

competencial, que menoscababa las competencias urbanísticas autonómicas y, en su caso, municipales.

4. Requisitos comunes de las obras de reparación, mejora, consolidación y modernización. Nuevo apartado tercero de la Disposición Transitoria cuarta

La Disposición Transitoria 4º de la LC incluye una serie de requisitos comunes que deben concurrir en las obras que se pretenden llevar a cabo para que puedan entenderse realizadas legalmente de acuerdo a la normativa vigente. En este sentido, en la redacción del apartado 2º de la Disposición Transitoria 4º encontramos el primer requisito aplicable a las obras realizables en los tres espacios: no suponer un aumento de volumen, altura ni superficie de los edificios existentes. A estas exigencias ya nos referimos cuando analizamos las construcciones e instalaciones en el dominio público, por lo que a ellas nos remitimos y entendemos extensibles a las que se refieren a la servidumbre de tránsito y de protección.

Además del anterior, la LPUSL incluye un nuevo apartado 3º a la Disposición Transitoria 4º, en el que establece otros dos requisitos que deben ser cumplidos por todas las obras de reparación, mejora, consolidación y modernización que pretendan llevarse a cabo en el dominio público, en servidumbre de tránsito o de protección.

En primer lugar, deben suponer una mejora en la eficiencia energética. Este requisito debe entenderse referido a la edificación que podemos llamar resultante, y no a las obras en sí mismas. A tal efecto, tendrán que obtener una calificación energética final que alcance una mejora de dos letras o una letra B, lo que se acreditará mediante la certificación de eficiencia energética, de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios o lo que cualquier otra norma pueda establecer en el futuro para la certificación de edificios existentes[515].

[515] Entiende GONZÁLEZ RÍOS, I. (2015): "¿Un paso más en la mejora de la eficiencia energética? (A propósito de la novedosa regulación contenida en el artículo 13 bis y en la Disposición Transitoria cuarta de la Ley de Costas tras su reforma en 2013)", GONZÁLEZ RÍOS, I. (Dir.), *Estudios jurídicos Hispano-lusos de los servicios en red (energía, telecomunicaciones y transportes) y su incidencia en los espacios naturales protegidos,* Dykinson, Madrid, pp. 171-172, que este condicionante parece incluir dos exigencias de eficiencia energética. Por una parte, una obligación más abstracta que debe resultar de un proceso de comprobación de que esa mejora en la eficiencia en cuestión cumple con las exigencias mínimas que impone la Ley de Ordenación de la Edificación y el Código Técnico de la Edificación, o pretende ir más allá. Por otra parte, se impone una exigencia más concreta que consiste en que la calificación energética se acredite con la certificación de eficiencia energética solo cuando la normativa estatal reguladora de la certificación de la eficiencia energética en la edificación lo imponga como obligatorio. MORENO MOLINA, A.M. (2013): *ídem*, p. 578, llama la atención a qué sucedería con aquellas edificaciones

En segundo lugar, las obras deben emplear los mecanismos, sistemas, instalaciones y equipamientos individuales y/o colectivos que supongan un ahorro efectivo en el consumo de agua[516]. Se entiende que el requisito debe reunirlo la edificación, ya que la obra no emplea sistemas de este tipo que garanticen el ahorro. En el caso de que afecten a jardines y espacios verdes, para su riego fomentarán el uso de recursos hídricos marginales, tales como aguas regeneradas o aguas de lluvia almacenadas.

Para acreditar la concurrencia de todos estos requisitos la LPUSL ha optado por la presentación de una declaración responsable, obviando otras posibilidades de mejor encaje, para así evitar que se yuxtaponga a la licencia urbanística[517].

Esta declaración responsable deberá presentarse, en cualquier momento del año, por parte de los titulares de las concesiones y de los de las construcciones e instalaciones ante la Administración del Estado y ante los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, respectivamente[518]. Junto a ella deberá

---

que ya reunían este requisito de eficiencia energética previamente a la obra solicitada. El autor considera que una interpretación rigurosa conduciría a la no posibilidad de autorizar dichas obras al no satisfacerse este requisito. Sin embargo, el sentido común le conduce a pensar que el edificio ya cumple, antes de las obras, el objetivo de la eficiencia energética, que es el objetivo de la reforma. Coincidimos con esta segunda posición de MORENO MOLINA, en el sentido de que carecería de sentido no permitir una obra por obtener la eficiencia energética con anterioridad a someterse al proceso autorizatorio. Si ya obtenía este certificado tan sólo tendrá que presentarlo como acreditación.

[516] Como consecuencia del avance del sector son diversos los sistemas de ahorro que podrían instalarse para garantizar el ahorro efectivo en el consumo de agua, tales como sistema de cierre o montura para grifería tradicional, eyectores-perlizadores, grifería temporizada, etc.

[517] MORENO MOLINA, A.M. (2013): "Disposiciones sobre la servidumbre de protección", *op.cit.*, p. 580, ofrece como soluciones más adecuadas debido a los intereses en juego, la comprobación administrativa previa, o subsidiariamente la certificación de empresas acreditadas. En el mismo sentido defendimos en su momento que la elección de la declaración responsable no resulta apropiada atendiendo a los intereses en juego, destacando tres razones que nos permiten decantarnos por la no eficiencia de este mecanismo. La primera de ellas es que parece lógico pensar que, atendiendo al objeto en cuestión, el instrumento más protector con el medio litoral sería la comunicación, en el sentido de que junto a la propia solicitud pone en manos de la Administración la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos. Además, la declaración responsable podría suponer una restricción al derecho de acceso previsto en la LDAIPPAJMM, en el sentido de que no estaríamos hablando estrictamente de información en poder de las autoridades públicas, por cuanto que esta permanece en manos del particular hasta que le sea requerido. En tercer lugar, el sistema de control a posteriori que conlleva estas técnicas pospone la posición de garante de la Administración, con los consiguientes perjuicios para terceros y para el propio litoral. Vid. TORRES BARQUILLA, Y. (2018): "La declaración responsable en el régimen del litoral", *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 47.

[518] Matiza la Disposición Transitoria 15º del Reglamento en su apartado dos que "*para las obras a realizar en el ámbito de lo previsto en la disposición transitoria cuarta de la Ley, que se ubiquen en dominio público marítimo-terrestre o en la zona de servidumbre de tránsito y no incidan en el resto de la de protección, la declaración responsable deberá presentarse ante el Servicio Periférico de Costas*". Téngase en cuenta que, conforme establece la disposición adicional décima del Reglamento, las referencias efectuadas en el mismo, a los servicios periféricos de Costas, se entenderán hechas a los

adjuntarse la documentación acreditativa de la personalidad del peticionario y la declaración expresa de que las obras a realizar cumplen todos los requisitos señalados, aunque se prevé un plazo de subsanación de diez días en el caso de que la declaración responsable deba presentarse ante la Administración del Estado[519]. Transcurrido dicho plazo se le tendrá por desistido de su petición de acuerdo con lo previsto en el artículo 69 de la LPAC.

Una vez presentado, el concesionario o titular de la construcción e instalación dispone del plazo de un año para la ejecución de las obras indicadas, pero debe esperar a que sean autorizadas por el órgano urbanístico competente -habitualmente el Ayuntamiento-.

Delegados del Gobierno en las Ciudades de Ceuta y Melilla, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11.3 del Real Decreto 1330/1997, de 1 de agosto, de integración de servicios periféricos y de estructura de las Delegaciones del Gobierno.

[519] Junto a estos documentos exigidos por la legislación costera para acompañar a la declaración responsable, algunas Comunidades Autónomas han establecido otra serie de documentación que debe obrar en poder del interesado o su representante, pero que también puede ser aportada junto con la Declaración. A grandes rasgos, se requieren los siguientes documentos: acreditación de la titularidad del inmueble y, en caso autorización del titular si actúa a través de otra persona; documentación acreditativa de la legalidad del inmueble, esto es, licencia de obras y, en su caso, autorización en materia de costas, otorgadas en su día para la construcción inicial de la instalación o edificación en la que se pretenden las obras; plano parcelario (con una escala no inferior variable dependiendo de la Comunidad Autónoma: en Andalucía 1:2000, en Murcia 1:1000, o en Valencia 1:500 o 1:1000) del emplazamiento de las obras proyectadas, con representación de las líneas de deslinde del Dominio Público Marítimo-Terrestre y de sus servidumbres de protección, de acceso y de tránsito, de acuerdo con los planos oficiales del Servicio Provincial o Demarcación de Costas de la provincia correspondiente (este requisito resulta obligatorio en todos los casos en los que no sea posible conocer el emplazamiento de las obras por otros medios); proyecto básico, memoria técnica o memoria descriptiva que deberá contener, como mínimo, la memoria descriptiva de la actuación, obras o instalaciones que se solicitan, el plano de planta, los planos (o en su caso croquis) suficientes para definir íntegramente las obras objeto de la declaración, y el presupuesto o valoración de las obras; documentación suscrita por técnico competente que incluya al menos memoria, planos o croquis descriptivos de los trabajos, y presupuesto; reportaje fotográfico del estado actual de las instalaciones, y en su caso, también de la parte o elemento de la construcción, edificación o instalación en la que se pretenden las obras, cuando le sea aplicable, certificación de eficiencia energética acreditativa de que, mediante las obras, se obtendrá una calificación energética final que alcanzará una mejora de dos letras o una letra B (de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril), cuando le sea aplicable también, documentación justificativa de que mediante las obras se obtendrá un ahorro efectivo en el consumo de agua y si las obras nuevas afectan a jardines y espacios verdes, documentación acreditativa de que para su riego se fomenta el uso de recursos hídricos marginales, tales como aguas regeneradas o aguas de lluvia almacenadas; e, informe del Servicio Provincial de Costas en caso de afección a la zona de servidumbre de tránsito, salvo que se traten de pequeñas reparaciones que exija la higiene, ornato y conservación y no supongan modificación del uso al que se encuentran destinados ni incremento relevante del valor de la edificación.

V. CONCLUSIONES

La exposición de las principales cuestiones relacionadas con la función de ordenación que realiza la LC nos lleva a extraer las siguientes conclusiones:

PRIMERA. La LC se ha configurado como un instrumento de planificación del litoral. En este caso la particularidad estriba en que la ley no utiliza un instrumento de planificación al estilo de los planes de ordenación general de las playas de la LC de 1969, sino en que introduce un conjunto de disposiciones que condicionan la ordenación de estas zonas. Estas limitaciones, sin embargo, no tiene el mismo grado de vinculación para todos los terrenos que forman parte del litoral. Así nos encontramos con que la Ley establece dos niveles: uno más intenso referido al dominio público marítimo-terrestre y que supone la directa aplicación de las disposiciones de la ley para las Comunidades Autónomas; y otro con un grado de intensidad menor que se impone a los terrenos colindantes, y que tiene el carácter de regulación mínima y complementaria de la que dicten las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias.

SEGUNDA. El régimen de utilización del dominio público marítimo-terrestre instaurado en la legislación costera condiciona la ordenación del litoral por cuanto sus disposiciones son vinculantes para los planes de esta naturaleza y, por ello, estos instrumentos se remiten a la misma para regular la utilización de los terrenos que forman parte del dominio público marítimo-terrestre.

De esta forma, podemos decir que, por imperativo de la LC, la utilización del dominio público marítimo-terrestre es, principalmente, libre y gratuita, pero se permite su utilización privativa siempre que se cumplan una serie de requisitos. Estos son: a) que se trate de actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación y que ocupen lo mínimo posible; b) que cuenten con título habilitante que lo permita; y c) que no se trate de una utilización de las prohibidas expresamente en el artículo 32.1 de la LC.

TERCERA. La utilización de las playas tiene en la LC un régimen particular en relación con otros bienes de dominio público marítimo-terrestre. En principio, se parte de la utilización pública y gratuita de las playas pero se permite la ocupación en determinadas ocasiones -al igual que en todo el demanio público-. Las instalaciones que en ellas se permitan deben ser de libre acceso público salvo que, por razones de policía, de economía u otras de interés público, debidamente justificadas, se autoricen otras modalidades de uso. Además, las

edificaciones de servicio de playa se ubicarán, preferentemente, fuera de ella, y deberán contar con los requisitos de dimensiones y distancias que se fijan en la legislación costera.

Aun así, la LPUSL ha modificado la LC y obliga a establecer diferencias en el régimen de ocupación y uso de las playas atendiendo a la naturaleza, natural o urbana, de las mismas. A las primeras se les dota de un elevado nivel de protección que restringe las ocupaciones y autoriza, únicamente, las que sean indispensables o estén previstas en la normativa aplicable. Para las urbanas, en cambio, se permite un mayor margen de actuación, pero se les exige garantizar en todo caso una adecuada prestación de los servicios que sea compatible con el uso común.

En este sentido debemos señalar que el nuevo régimen para la ocupación de las playas instaurado tras 2013 es más permisivo que el que se contenía con la LC de 1988 y el Reglamento de 1989 y ello por varias razones. En primer lugar, porque la diferenciación entre tramos naturales y urbanos de las playas lo único que consigue es un uso más intenso de éstos últimos cuando antes, con la redacción originaria, todas las playas estaban sometidos al mismo régimen jurídico. Por otro lado, porque con la reforma se ha ampliado la ocupación máxima de las instalaciones desmontables en ambos tipos de tramos y la ocupación máxima de las instalaciones fijas en los tramos urbanos a la vez que se han reducido las distancias entre instalaciones fijas en tramos urbanos.

CUARTA. La LC configura unos criterios de ordenación sobre los terrenos sometidos a servidumbre y sobre los que se ubica la zona de influencia que se imponen al planeamiento territorial de las Comunidades Autónomas y que condicionan, entre otras, su competencia de ordenación del litoral. Estos criterios, sin embargo, se configuran como disposiciones de carácter mínimo y complementario respecto de las que dicten las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias.

De todas formas, estas limitaciones no se aplican en su integridad en todos los terrenos, sino que, en algunos casos, están condicionadas a la clasificación del suelo. En este sentido, las servidumbres de tránsito y acceso al mar son aplicables cualquiera que sea la clasificación del suelo, pero la plena aplicabilidad de las disposiciones de la Ley sobre la zona de servidumbre de protección y de influencia únicamente se produce en los tramos de costa que todavía no están urbanizados y en los que los propietarios del suelo no tienen un derecho de aprovechamiento consolidado conforme a la legislación urbanística.

QUINTA. La LC y, por remisión a ésta, los planes de ordenación del litoral, prevén un régimen transitorio para las construcciones e instalaciones existentes a la entrada en vigor de la LC de 1988 enclavadas en zonas de dominio público o de servidumbres. Este régimen parte de la pervivencia de las construcciones e instalaciones que puedan ser legalizadas por razones de interés público y de la demolición de aquellas que no puedan ser legalizadas. Para las primeras, además, la LC establece una serie de reglas que varían en función de si la construcción se encuentra en dominio público o en las zonas de servidumbres.

En todo caso, la LPUSL ha introducido reformas en el régimen instaurado por la LC en 1988 para estas construcciones e instalaciones existentes y, actualmente, resulta más beneficioso para los propietarios afectados. Por un lado, las construcciones e instalaciones que, con la aprobación de la LC, pasaron a formar parte del dominio público marítimo-terrestre, actualmente quedan en situación de "*fuera de ordenación*" cualificada, y se permite a los propietarios realizar obras de reparación, mejora, consolidación y modernización, pudiendo transmitirlas en el caso de que así lo quisieran. En el mismo sentido, para las construcciones e instalaciones ubicadas en las zonas de servidumbre de tránsito y servidumbre de protección, la LPUSL también amplía las obras permitidas y, actualmente, se pueden realizar las obras de reparación, mejora, consolidación y modernización siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie de las construcciones existentes y sin que el incremento de valor que aquellas comporten pueda ser tenido en cuenta a efectos expropiatorios.

Además de lo anterior, la prórroga de las concesiones según el artículo 2.1 de la LPUSL ha supuesto un cambio significante para la pervivencia de las construcciones e instalaciones en el dominio público marítimo-terrestre puesto que, con la redacción originaria de la LC de 1988, los titulares de estas construcciones e instalaciones no tenían otra posibilidad que demolerlas al extinguirse la concesión, esto es, en 2018. Con la prórroga establecida en la LPUSL se favorece a los propietarios en el sentido de que se retrasa el momento en que éstos tienen que demoler sus propiedades.

CAPÍTULO IV. LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL LITORAL Y TÉCNICAS URBANÍSTICAS COMPLEMENTARIAS

SUMARIO. I. INTRODUCCIÓN- II. LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL LITORAL- 1. Justificación y alcance de los planes de ordenación del litoral- 2. Instrumentos de ordenación del litoral utilizados por las distintas Comunidades Autónomas- 2.1. Las particularidades de los planes de ordenación del litoral aprobados por las Comunidades Autónomas- 2.1.1. Rango normativo de los instrumentos de ordenación del litoral- 2.1.2. La naturaleza de los planes de ordenación del litoral- 2.1.3. El ámbito de aplicación de los planes de ordenación del litoral- 2.1.4. La vinculación de los planes de ordenación del litoral- 2.1.5. El contenido de los planes de ordenación del litoral- 2.1.6. Estructura de los planes de ordenación del litoral- 2.2. La solución adoptada por las Comunidades Autónomas que no tienen planes de ordenación del litoral vigentes- 2.2.1. Andalucía- 2.2.2. Canarias- 2.2.3. Islas Baleares- 2.2.4. Región de Murcia- III. TÉCNICAS URBANÍSTICAS COMPLEMENTARIAS A LA ORDENACIÓN DEL LITORAL- 1. La clasificación urbanística de los terrenos afectados por la Ley de Costas- 1.1. Regla general: el dominio público marítimo-terrestres y los terrenos colindantes sometidos a servidumbres son clasificados como suelo no urbanizable de especial protección- 1.2. La posibilidad de transformación urbanística del dominio público marítimo-terrestres y de los terrenos sujetos a limitaciones en la Ley de Costas- 2. El planeamiento en las playas- IV. CONCLUSIONES

I. INTRODUCCIÓN

Para hacer frente al fenómeno de destrucción y privatización del litoral, la LC de 1988 instauró un conjunto de medidas dirigidas a la orla costera. Entre estas medidas se encuentran disposiciones de contenido planificador que condicionan la ordenación de las zonas costeras.

Junto a esta ley estatal, las Comunidades Autónomas han aprobado normas e instrumentos que tienen como objetivo la ordenación de estos espacios. Esta función de planificación se ha llevado a cabo, principalmente, a través de las competencias que los entes autonómicos tienen sobre la ordenación del territorio y del litoral y el urbanismo. Así, y como fruto de estas competencias, las Comunidades Autónomas se han convertido en las principales Administraciones que ordenan el litoral[520].

[520] Los entes locales también llevan a cabo una función de ordenación del litoral puesto que, entre otras, tienen la competencia de aprobar los planes generales de ordenación urbanística que adaptan las directrices de ordenación de los planes de ordenación del litoral autonómicos. Además, en el caso de Cataluña, la LPOL ha atribuido a los entes locales una competencia importante para la ordenación del litoral catalán. En concreto, como ya señalamos al analizar las competencias de los ayuntamientos, la citada ley establece que los entes locales elaboran y

En este contexto en este capítulo vamos a analizar cómo han ordenado su litoral las Comunidades Autónomas y, en concreto, vamos a referirnos a los instrumentos de ordenación del litoral aprobados y a las técnicas urbanísticas que influyen en la ordenación de estos espacios.

II. LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL LITORAL

1. Justificación y alcance de los planes de ordenación del litoral

La ordenación del litoral es una competencia que las Comunidades Autónomas han asumido de forma exclusiva en sus Estatutos de Autonomía. Este reconocimiento estatutario, sin embargo, no implica una identificación clara de la materia que se ha visto desde sus inicios vinculada a la ordenación del territorio y desprovista de identidad propia.

En todo caso, y como vimos en el capítulo segundo, se trata de una competencia especial que no puede ser reconducible e identificable en todos los sentidos con la ordenación del territorio. La naturaleza de la ordenación del litoral reclama un tratamiento individualizado por una razón fundamental y es que el objeto de ambas competencias es diferente: en el caso de la ordenación del territorio, la competencia no está acotada a un espacio determinado, sino que las Comunidades Autónomas pueden ordenar los usos del suelo de todo su territorio; en contraposición, la competencia de ordenación del litoral solo se refiere a la ordenación de los usos de una parte del territorio, esto es, el litoral.

Pero qué es el litoral o hasta donde se extiende el mismo en virtud de la competencia de ordenación del litoral es una cuestión que debe ser resuelta antes de seguir con nuestra exposición. En primer lugar, debemos tener en cuenta que, como la ordenación del litoral es una competencia exclusiva autonómica, nos encontraremos con una extensión diferente dependiendo de cada Comunidad Autónoma. La anchura de este espacio para los planes autonómicos puede comprender un mínimo de quinientos metros medidos tierra adentro desde la línea interior de la ribera del mar -como es el caso del Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco- o alcanzar los dos kilómetros -como ocurre con el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana-.

De todas formas, y aunque la extensión del litoral en cada uno de los planes de ordenación del litoral es diferente, todos ellos tienen en común que se dirigen al territorio y que no se proyectan sobre espacios marítimos. Esto se debe, como sabemos, a que la ordenación del litoral, como ha afirmado el TC, no es

aprueban inicialmente uno de los instrumentos de ordenación del litoral, esto es, los planes de uso del litoral y de las playas (artículos 10 y 13). Estos instrumentos desarrollan el Plan de protección y ordenación del litoral y tienen por objeto ordenar las ocupaciones para los servicios de temporada y las actividades que se planifique situar en ellos.

cosa distinta que la ordenación del territorio y como ésta no se extiende al mar, la ordenación del litoral tampoco puede extenderse a este espacio[521]. Sin embargo, que la ordenación del litoral no se extienda al mar no significa que no afecte a ningún espacio marítimo. Es el caso de las Islas Baleares y del País Vasco, que incluyen dentro del ámbito de aplicación de sus instrumentos de ordenación del litoral las aguas interiores.

Por lo que se refiere a las Islas Baleares, el decreto del gobierno balear 72/1994, de 26 de mayo, sobre planes de ordenación del litoral, señala que el litoral podrá ordenarse a través de la redacción de un plan de ordenación y/o de una norma subsidiaria o complementaria, cuyo ámbito será la totalidad del litoral balear o tramos determinados del mismo. Para concretar la extensión de estos planes y/o normas, el artículo 2 de la citada norma señala que el litoral abarca todas aquellas zonas en que normalmente puedan darse fenómenos capaces de producir consecuencias perceptibles y significativas en la ribera del mar y demás áreas del dominio público marítimo-terrestre próximo a la línea de costa. Asimismo, señala el Decreto que, con carácter general, el límite interior del litoral será el de la zona de influencia prevista en la LC, y el exterior la línea base de las aguas interiores o los límites marítimos para las zonas de baño, fijados en el artículo 73 del RGC.

Así, de esta forma, se observa como el Decreto balear no tiene problemas en extender el ámbito de aplicación de los planes de ordenación del litoral a las aguas interiores[522]. No obstante, se trata de una posibilidad que otorga la norma, pero no de una obligación. Esto es, los planes o normas de ordenación del litoral baleares comprenderán únicamente la zona o zonas que se estimen necesarias, por lo que perfectamente podrían no incluir las aguas interiores. Actualmente no sabemos el ámbito concreto de aplicación de estos instrumentos porque no se ha aprobado ninguno, sin embargo, nada impediría que los mismos se extendieran a las aguas interiores.

---

[521] STC 149/1991, de 4 de julio, de 1991 (FJ 1º A) y más recientemente la STC 8/2013, de 17 de enero (FJ 5º).

[522] Frente a la extensión del litoral a las aguas interiores que realizó este decreto, la Administración del Estado interpuso un recurso contencioso-administrativo ante el TSJ de las Illes Balears, instando la anulación de la disposición al infringir el principio de territorialidad de las competencias y la vulneración de las competencias estatales. El recurso fue desestimado íntegramente por la STSJ de las Islas Baleares de 19 de julio de 1996 (RC 1233/1994), admitiendo el Tribunal que, a efectos de la ordenación del litoral, las aguas interiores quedan integradas en éste, de manera que la ordenación del litoral comprende también la ordenación de las aguas interiores. Y es que, utilizando la argumentación del TSJ de las Islas Baleares, lo cierto es que para la delimitación de usos posibles y el establecimiento de reglas tendentes a que el equilibrio territorial quede asegurado, no sólo a la hora del planeamiento municipal, sino también a los efectos del ejercicio de la ordenación del litoral, se hace preciso que la planificación incluya las aguas interiores.

Por otro lado, nos encontramos con el Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Este plan es el único instrumento autonómico de ordenación del litoral vigente que hace alusión a un medio permanentemente invadido por el agua, al incluir dentro de su ámbito de aplicación la zona submareal incluida en la franja de anchura variable delimitada por la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial y la línea isobata de cincuenta metros, lo que se corresponde con las aguas interiores[523].

Estos dos ejemplos demuestran que, aunque la competencia de ordenación del litoral no puede extenderse al mar territorial -como tampoco puede la ordenación del territorio-, es posible que los instrumentos de ordenación del litoral puedan incluir directrices de ordenación en relación con las aguas interiores. La inclusión de estos espacios marítimos como parte del territorio está justificada por varias razones. Por un lado, porque como señalamos en su momento, no existen inconvenientes para incluir las aguas interiores como parte del territorio del Estado puesto que están sometidas a la soberanía plena del Estado ribereño, sin limitación alguna impuesta por el Derecho Internacional. Por otro lado, porque otros instrumentos de ordenación del territorio no han tenido inconvenientes para extender su ámbito de aplicación a las aguas interiores y, como hemos dicho, la ordenación del litoral no es una cosa diferente que la ordenación del territorio[524]. Además, porque la jurisprudencia ha señalado que la ordenación del litoral comprende también la de las aguas interiores[525].

Sin embargo, y aunque no existen inconvenientes en que los planes de ordenación del litoral puedan extenderse a las aguas interiores, no ha sido una tónica habitual en España puesto que solo uno de los instrumentos de ordenación del litoral aprobados incluye alguna referencia a estos espacios marítimos. En contraposición, la planificación conjunta de espacios litorales terrestres y marítimos sí es más común en el caso de Portugal. El litoral de la costa portuguesa se encuentra ordenado por los Planes de Ordenación de la Orla Costera. Estos planes, que se encuentran regulados en el Decreto-Ley 159/2012, que regula la elaboración y ejecución de los Planes de Ordenación de la Orla costera de Portugal, se extienden no solo a una *"zona terrestre de protección"*, sino también a una *"zona marítima de protección"*; la zona terrestre abarca un ancho máximo de quinientos metros desde el límite de las aguas del mar hasta la tierra y la

[523] Artículo 2 de las normas de ordenación del Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
[524] Es el caso de las Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares que extienden su ámbito de aplicación a las aguas interiores. Vid. artículo 2 de la Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares y de Medidas Tributarias.
[525] En este sentido vid. la citada STSJ de las Islas Baleares de 19 de julio de 1996 (RC 1233/1994).

marítima se extiende hasta la batimétrica de treinta metros. Así, actualmente, todos los Planes de Ordenación de la Orla Costera aprobados incluyen dentro de su ámbito de aplicación también un área marítima que se corresponde con las aguas interiores[526].

De todas formas, lo que tenemos que tener en cuenta es que, pese a la conexión de las competencias de ordenación del territorio y del litoral, se trata de funciones públicas que no tienen estrictamente el mismo ámbito de actuación. A ello nos referiremos con detenimiento al analizar el ámbito de aplicación de todos los planes de ordenación del litoral, sin embargo, hay que tener en cuenta que el territorio al que afectan es distinto, ya que el litoral solo abarcaría una parte del suelo que se integra en la ordenación del territorio.

Y es, precisamente, el distinto ámbito de actuación de ambos títulos competenciales lo que evidencia la necesidad de existencia de planes de ordenación del litoral. Como hemos señalado en varias ocasiones, las áreas litorales son zonas muy vulnerables que están sometidas a una fuerte presión demográfica y de proliferación de actividades económicas por lo que necesitan una regulación específica que tenga como objetivo salvaguardar los valores ambientales de estas áreas. Este objetivo no se podría conseguir con la existencia únicamente de un plan genérico de ordenación territorial puesto que se desatenderían cuestiones trascendentales para la protección de estos espacios como puede ser el tratamiento individualizado de determinadas áreas como las playas u otras zonas de características naturales.

Pese a todo, lo cierto es que no todas las Comunidades Autónomas han aprobado instrumentos específicos de ordenación del litoral, y las que lo han hecho no han seguido el mismo esquema. En las páginas siguientes vamos a analizar las características principales de todos los planes de ordenación del litoral vigentes.

2. Instrumentos de ordenación del litoral utilizados por las distintas Comunidades Autónomas

Aunque la ordenación del litoral es una competencia que han asumido todas las Comunidades Autónomas con costa, no todas ellas han aprobado instrumentos específicos de ordenación del litoral. En el caso de las Islas Baleares y de las Islas Canarias, el litoral nunca ha estado ordenado en atención a un plan

[526] Es cierto, sin embargo, que estos planes de ordenación del litoral portugueses son instrumentos de naturaleza reglamentaria de competencia de la Administración central que no han tenido que solventar problemas en torno a la extensión de competencias compartidas por lo que no han dificultades para ordenar conjuntamente una parte terrestre y otra marítima. Los Planes de Ordenación de la Orla Costera aprobados en Portugal son los de Caminha-Espinho, Ovar-Marinha Grande, Alcobaça-Mafra, Cidadela-S. Julião da Barra, Sintra-Sado, Sado-Sines, Sines-Burgau, Burgau-Vilamoura y Vilamoura-Vila Real de Santo António.

concreto, sino que han utilizado planes territoriales generales que contienen breves alusiones a estos espacios. Por lo que se refiere a Andalucía, esta Comunidad Autónoma sí aprobó en 2015 el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, pero fue declarado nulo en 2018 por lo que actualmente no cuenta con un instrumento específico de ordenación del litoral. Por su parte, Murcia tampoco cuenta con un plan de ordenación del litoral propio puesto que, aunque aprobó en 2004 el Plan de Ordenación Territorial del Litoral, éste se trata de un instrumento que, como veremos, no ordena específicamente el litoral.

El resto de las Comunidades Autónomas sí tiene vigentes distintos planes de ordenación del litoral. En concreto nos encontramos con los siguientes:

- Galicia: el Plan de Ordenación del Litoral[527].
- Asturias: el Plan de Ordenación del Litoral y el Plan Territorial especial del suelo no urbanizable de costas[528].
- Cantabria: el Plan de Ordenación del Litoral[529].
- País Vasco: el Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral[530].
- Cataluña: el Plan Director Urbanístico del Sistema Costero y el Plan Director Urbanístico de los ámbitos del sistema costero integrados por sectores de suelo urbanizable delimitado sin el plan parcial aprobado[531].
- Comunidad Valenciana: el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral[532].

En las páginas siguientes analizaremos las características principales de todos ellos, sin embargo, conviene adelantar que no nos encontramos ante planes idénticos.

---

[527] Aprobado por el Decreto 20/2011, de 10 de febrero.

[528] Aprobados por el Acuerdo de 23 de mayo de 2005, adoptado por el Pleno de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias y por el Acuerdo de 23 de septiembre de 2016, adoptado por el Pleno de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias, respectivamente. El Plan Territorial especial del suelo no urbanizable de costas pormenoriza y complementa al Plan de Ordenación del Litoral de Asturias en relación con el régimen jurídico del suelo no urbanizable de costas y prevalece en caso de discrepancia sobre esta cuestión.

[529] Aprobado por la Ley 2/2004, de 27 de septiembre.

[530] Aprobado por Decreto 43/2007, de 13 de marzo.

[531] Aprobados por Resolución de 25 de mayo de 2005 de la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas y Resolución de 16 de diciembre 2005 de la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas, respectivamente. La LPOL ha incorporado dos nuevos instrumentos de ordenación del litoral, el Plan de protección y ordenación del litoral y los planes de uso del litoral y de las playas. Actualmente no se han aprobado ninguno de estos instrumentos por lo que en este capítulo analizaremos principalmente los Planes Directores Urbanísticos del Sistema Costero como instrumentos de ordenación del litoral catalán, sin perjuicio de las consideraciones que se hagan a los planes previstos en la LPOL.

[532] Aprobado por el Decreto 58/2018, de 4 de mayo.

2.1. Las particularidades de los planes de ordenación del litoral aprobados por las Comunidades Autónomas

2.1.1. Rango normativo de los instrumentos de ordenación del litoral

Los instrumentos de ordenación del litoral no han sido aprobados a través de la misma norma jurídica. La regla general es que su aprobación trae causa de un acuerdo del gobierno autonómico y que, por tanto, nos encontramos ante normas reglamentarias[533]. Sin embargo, en el caso del Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria es diferente ya que dicho instrumento es aprobado con rango legal a través de la Ley 2/2004, de 24 de septiembre. Esta particularidad implica algunas diferencias importantes.

En cuanto a la elaboración y formulación de los planes, en ambos casos la competencia corresponde a la Consejería competencia en materia de ordenación del territorio[534]. Además, se prevé en todos los casos que, una vez redactado el plan, se somete a información pública y audiencia a las Administraciones afectadas[535]. En contraposición, la diferencia se encuentra en quién es la Administración competente para su aprobación final. En el caso de los planes aprobados por normas reglamentarias, la competencia recae en el Gobierno autonómico, en cambio, en el caso del Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria, esta función recae en el Parlamento autonómico.

Pero, precisamente por ser aprobados por distintos órganos, uno legislativo y otro ejecutivo, la posición que adquieren en el sistema jurídico y su relación con otras normas es diferente. Por lo que se refiere a Cantabria, el plan de ordenación, como norma legal, se encuentra en una posición jerárquica superior al resto de las normas reglamentarias. Esto supone que dicho instrumento prevalecerá, en caso de discrepancia, sobre cualquier disposición

---

[533] Es el caso del Plan de Ordenación del Litoral de Galicia, del Plan de Ordenación del Litoral y del Plan Territorial especial del suelo no urbanizable de costas de Asturias, del Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco, de los Planes Directores Urbanísticos del Sistema Costero de Cataluña y del Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana.

[534] Sobre el procedimiento de elaboración, formulación y aprobación de los planes de ordenación del litoral pueden verse los artículos 54 y 55 de la Ley 1/2021, de 8 de enero, de ordenación del territorio de Galicia, 53 del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de Asturias, 19 quáter de la Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial de Cataluña, 16, 44 y 46 del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunidad Valenciana, 17 a 23 de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco, y 16 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.

[535] El trámite de audiencia e información pública sí varía de un plan a otro. La regla general es que se cuente con un plazo de dos meses para ambos trámites, pero pueden darse plazos más cortos, como es el caso de Asturias que prevé un mes para la audiencia. Vid. artículo 53 del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de Asturias.

aprobada por el Gobierno autonómico[536]. En contraposición, los planes aprobados a través de un reglamento no podrán vulnerar ni la Constitución, ni las leyes, ni cualquier disposición reglamentaria de rango superior ex artículo 128 de la LPAC. Esta diferencia posiciona al Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria en una situación más beneficiosa, en comparación con otros planes de ordenación del litoral autonómicos, por cuanto garantiza una mayor protección de los usos del litoral establecidos en el planeamiento. Y es que, como norma legal, impide que ninguna norma reglamentaria -más fáciles de aprobar- pueda contradecir lo dispuesto en él y que, en el caso de que se quisiera modificar el mismo, se deba no solo pasar por el trámite de audiencia y de información pública exigible para todo tipo de planes independientemente del rango legal que tengan, sino por el voto positivo de la mayoría del Parlamento autonómico.

Por otro lado, los mecanismos de control entre ambas normas también difieren. Como ley, el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria, está excluido del recurso contencioso-administrativo y únicamente está sujeto al control de constitucionalidad por el TC[537]. Por el contrario, los planes aprobados por norma reglamentaria serán, en todo caso, impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa[538]. Esta particularidad provoca, además, que los jueces y tribunales tengan un menor margen de actuación ante la aplicación del plan cántabro. Por tener rango legal, el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria deberá aplicarse siempre por los jueces y tribunales cuando el asunto lo requiera y solo cuando éstos entendieran que el plan puede ser contrario a la Constitución, antes de dictar sentencia, deberán plantear una cuestión de constitucionalidad ante el TC para que se pronuncie sobre la constitucionalidad de la ley antes de aplicarla[539]. En cambio, los planes con rango reglamentario podrán ser inaplicados por los jueces y tribunal siempre que fueren contrarios a la Constitución, a la Ley o al principio de jerarquía normativa ex artículo 6 de la LOPJ, sin ser necesario acudir al Alto Tribunal.

---

[536] En lo que se refiere a la ordenación de los usos del suelo, el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria, como norma legal que es, prevalece sobre otros instrumentos de planificación como las normas urbanísticas regionales y los proyectos singulares de interés regional aprobados por Decreto del Gobierno cántabro. Vid. artículos 23 y 29 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.

[537] El control del Alto Tribunal puede venir tras la presentación de un recurso o de una cuestión de inconstitucionalidad. A través de ellos el Tribunal Constitucional podrá declarar la inconstitucionalidad de las normas legales. Véase artículo 29 de Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC).

[538] Podrá hacerse a través de un recurso directo en el plazo de dos meses desde la publicación del reglamento en el Diario Oficial correspondiente o, de un recurso indirecto contra un acto de aplicación de la propia norma reglamentaria en el plazo de dos meses desde la notificación del acto que podrá conllevar el planteamiento de la cuestión de ilegalidad para conocer del recurso directo contra la disposición. Vid. artículos 26, 27 y 46 de la LJCA.

[539] Vid. artículos 35-37 de la LOTC.

Además, el hecho de que el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria sea aprobado por ley también implica una reducción de las posibilidades de actuación de los particulares y de los municipios contra el mismo. En el caso de los particulares, el ejercicio de acciones contra el plan es nulo. Los municipios, sin embargo, podrán presentar un conflicto en defensa de la autonomía local ante el TC en atención a los artículos 75 bis a 75 quinquies de la LOTC. La sentencia del Alto Tribunal, una vez analizado el caso, declarará si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, determinando, según proceda, la titularidad o atribución de la competencia controvertida, y resolverá, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas en lesión de la autonomía local. En el caso de que se entienda que la ley vulnera la autonomía local, el Pleno del TC deberá plantearse la cuestión de inconstitucionalidad para declarar la inconstitucionalidad de la ley.

2.1.2. La naturaleza de los planes de ordenación del litoral

La naturaleza de los planes de ordenación del litoral no es idéntica en todas las Comunidades Autónomas. Así, y de forma general, la mayoría de las Comunidades Autónomas aprueban instrumentos de naturaleza territorial, pero es posible que adopten planes urbanísticos. En el primer grupo se encuadra el Plan de Ordenación del Litoral de Asturias, el Plan Territorial especial del suelo no urbanizable de costas de Asturias, el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria, el Plan de Ordenación del Litoral de Galicia, el Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco, y el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana. Como planes urbanísticos podemos mencionar, el Plan Director Urbanístico del Sistema Costero y el Plan Director Urbanístico de los ámbitos del sistema costero integrados por sectores de suelo urbanizable delimitado sin el plan parcial aprobado[540].

La diferencia entre un tipo u otro de plan se encuentra en su objeto. En el caso de los planes territoriales la ordenación del litoral se persigue a través de la zonificación de grandes ámbitos supramunicipales, la previsión de equipamientos e infraestructuras supramunicipales. En contraposición, los planes urbanísticos están destinados a la clasificación del suelo litoral. Un ejemplo de ello puede verse con los Planes Directores Urbanísticos del Sistema Costero de Cataluña, únicos planes urbanísticos autonómicos que ordenan parte del litoral español[541].

---

[540] Según el artículo 6.2 de la LPOL, el Plan de protección y ordenación del litoral de Cataluña tendrá la naturaleza jurídica propia de los planes directores urbanísticos.

[541] Realmente su naturaleza ha sido calificada por la doctrina como mixta, al encontrarse, como afirma GIFREU I FONT, J. (2008): "El planeamiento urbanístico", AA.VV., *Comentarios a la Ley de urbanismo de Cataluña*, Thomson-Aranzadi, Navarra, p. 196, "*a caballo entre el planeamiento urbanístico y el territorial*", a pesar de ser definida por la ley como parte del planeamiento urbanístico general. Vid. art. 55 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se

Independiente de si clasifican o no el suelo litoral lo cierto es que la elección por utilizar un plan territorial o urbanístico tiene sus virtudes y sus desventajas. En cuanto a las ventajas de optar por un plan urbanístico debemos destacar dos: la posibilidad de proporcionar una respuesta urgente al proceso de urbanización litoral -ya que la aprobación de un plan de naturaleza territorial podría demorarse en el tiempo-, y la agilización en la aplicación del plan, puesto que no requiere una posterior adaptación por parte del planeamiento municipal para que puedan aplicarse sus disposiciones.

Precisamente por estas razones la Comunidad Autónoma de Cataluña optó por aprobar planes urbanísticos para ordenar su litoral. En este sentido, los Planes Directores Urbanísticos del Sistema Costero nacieron con la voluntad de frenar el proceso urbanizador de las costas de manera inmediata, sin tener que esperar los resultados de una política de planificación territorial que podría demorarse más[542]. Sin embargo, y aun habiéndose optado por la respuesta urgente que ofrecía el planeamiento urbanístico, los planes no supusieron, como afirma AGUIRRE I FONT, una moratoria del proceso urbanizador del litoral, sino que consiguió lo contrario, puesto que la estricta aplicación del Plan permitía desarrollar unas 140.000 viviendas nuevas si se respetase la proporción propuesta por el gobierno de veinticinco viviendas por hectárea[543].

A las dos ventajas mencionadas, AGUIRRE I FONT añade una tercera con la que no estamos completamente de acuerdo. Se trata de la idea de que la

---

aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña. En este sentido, AGUIRRE I FONT, J.M. (2014): *El régimen jurídico del litoral catalán. Especial referencia a la reforma de la Ley de Costas operada por la Ley 2/2013 y al nuevo Reglamento General de Costas aprobado por el Real Decreto 876/2014*, Atelier, Barcelona, p. 239, defiende, con buen criterio, que la escasa concreción de las disposiciones que regulan los planes directores hace que estos planes sean una figura más próxima a la ordenación territorial que a la urbanística.

En este sentido debemos llamar la atención de que a pesar de que la LPOL establece que el Plan de protección y ordenación del litoral tiene la naturaleza de un plan director urbanístico, lo cierto es que el contenido que establece el artículo 7 de la LPOL para este instrumento hace que se asimile más a un instrumento de naturaleza territorial. En concreto, este precepto señala que el Plan de protección y ordenación del litoral deberá comprender, entre otro contenido, la indicación gráfica de la línea del deslinde del dominio público marítimo-terrestre y la delimitación de las servidumbres de protección y tránsito y de la zona de influencia, la clasificación y categorización de los tramos de playas, y la localización de las infraestructuras y las instalaciones existentes, pero en ningún caso hace referencia a la clasificación de los usos del suelo.

[542] Vid. AGUIRRE I FONT, J.M., (2009): "La ordenación, planificación y gestión del litoral en Cataluña: el plan estratégico para la gestión integrada de las zonas costeras de Cataluña", SANZ LARRUGA, F.J. (Dir.) y GARCÍA PÉREZ, M. (Coord.), *Estudios sobre ordenación, planificación y gestión del litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, Fundación Pedro Barrié de la Maza y Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, A Coruña, p. 275. Sobre la conveniencia de los planes urbanísticos ante la demora de otros instrumentos de planeamiento territorial se pronuncia también ORIOL NEL·LO, (2005): *La nueva política territorial de Cataluña*, en http://www.apgeo.pt/files/docs/CD_X_Coloquio_Iberico_Geografia/pdfs/106.pdf (ultima consulta 4/06/2018).

[543] AGUIRRE I FONT, J.M. (2014): *El régimen jurídico del litoral catalán…, op.cit.,* p. 236.

apuesta por un plan urbanístico que ordene el litoral salva el problema de los planes territoriales para clasificar el suelo[544]. En nuestra opinión es una ventaja que, aunque pueda tener sentido en la Comunidad Autónoma de Cataluña, no ha tenido la misma relevancia en otras autonomías. Como veremos al analizar el contenido de los instrumentos de ordenación del litoral, actualmente no hay inconvenientes, por parte de la jurisprudencia, para declarar legales los planes territoriales que clasifiquen y desclasifiquen el suelo, regulen usos e intensidades y establezcan estándares urbanísticos, siempre que ello sea necesario para el cumplimiento de las finalidades que a estos instrumentos se les atribuye[545]. Precisamente por ello, la Comunidad Autónoma de Asturias ha aprobado un instrumento de naturaleza territorial que ordena el suelo litoral en función de una zonificación que atiende a una categoría concreta de suelo no urbanizable de costas, este es el Plan de Ordenación del Litoral de Asturias. Este instrumento, sin embargo, no tiene como principal objetivo la clasificación del suelo litoral pero sí zonifica el territorio atendiendo a distintas categorías del suelo no urbanizable de costas.

No obstante, y aunque es cierto que un instrumento de ordenación territorial puede clasificar el suelo, en el caso catalán esta opción no hubiese sido viable, ya que habría exigido no sólo la modificación de la Ley de política territorial, sino la de toda la estructura de los planes territoriales[546]. Esta opción, como admite ORIOL NEL·LO, se descartó porque se consideró que *"se corría el riesgo de perder la legislatura en una discusión de estrategias generales"*[547].

Por lo que se refiere a las desventajas de optar por un plan urbanístico, en vez de por un plan territorial, para ordenar el litoral podemos destacar principalmente una: la posible vulneración de la autonomía municipal. Lo cierto es que, como veremos, se trata de una desventaja que puede extenderse a los planes territoriales pero que, en los planes municipales, tiene mayor importancia porque éstos clasifican directamente el suelo. Ante este hecho se plantea el interrogante de si esa potestad urbanística que asume la Administración autonómica infringe la autonomía municipal sobre urbanismo.

Para resolver este problema hay que tener en cuenta que las Comunidades Autónomas tienen competencias en materia de urbanismo y, precisamente por ello, pueden regular el régimen urbanístico del suelo, pero esta regulación no puede quebrantar la autonomía municipal o, por lo menos, un contenido

[544] AGUIRRE I FONT, J.M. (2014): *ídem*, p. 235.
[545] Véase entre otras las SSTS 16 de julio de 2002 (RC 5896/98) y de 20 de febrero de 2003 (RC 7775/1999).
[546] La clasificación del suelo no se prevé como uno de los objetivos de los planes territoriales en la Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de política Territorial de Cataluña, de ahí que si se hubiese optado por un plan territorial que ordenase el litoral se tendría que haber modificado dicha ley.
[547] ORIOL NEL·LO, (2005): *op.cit*.

mínimo[548]. Es precisamente el respeto a ese contenido mínimo el que determina que los planes autonómicos -ya sean urbanísticos o territoriales- no vulneran las competencias municipales al clasificar el suelo. Ese contenido mínimo ha sido concretado por la jurisprudencia constitucional al determinar que se trata de un "*derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias*"[549].

De esta forma podemos entender que los planes autonómicos que clasifican el suelo litoral no vulneran la autonomía municipal siempre que se permita participar a los entes locales en los asuntos que le atañen. Esto se traduce en la obligación de prever un trámite de audiencia para los mismos[550]. Pero, además, esa audiencia, como ha señalado la jurisprudencia y parte de la doctrina, debe ser «suficiente», lo que significa que debe constar que las alegaciones del ayuntamiento afectado han sido consideradas[551].

Cabe decir que, en relación con los Planes Directores Urbanísticos del Sistema Costero de Cataluña, este requisito de audiencia «suficiente» se ha cumplido puesto que en los edictos de aprobación inicial y final de los mismos se puede ver la participación de los entes locales.

2.1.3. El ámbito de aplicación de los planes de ordenación del litoral

Cuál es el ámbito de aplicación de los planes de ordenación del litoral, o a qué espacios se extienden, son algunas de las cuestiones que caracterizan el estudio de estos instrumentos. Con carácter general, podemos decir que el ámbito territorial de los planes autonómicos está integrado por el territorio de los

---

[548] Esta potestad de regular el régimen urbanístico del suelo forma parte de la competencia de urbanismo que asumen las Comunidades Autónomas. Así lo señalan de manera expresa los artículos 14.59 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, 56.3 del Estatuto de Autonomía de Andalucía y 158 del Estatuto de Autonomía de las Islas Canarias. El resto de las Comunidades Autónomas no especifican que su competencia sobre urbanismo asuma esta potestad de regular el régimen urbanístico del suelo, pero sus leyes de urbanismo sí hacen referencia a ella. En este sentido vid. Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de Asturias, Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco, Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunidad Valenciana, Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia y Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Islas Baleares.

[549] Vid. por todas la STC 32/1981, de 28 de julio (FJ 4º).

[550] Esta obligación de participar las entidades locales en la elaboración de los instrumentos autonómicos es exigida por la jurisprudencia constitucional. Vid. STC 40/1998, de 19 de febrero (FJ 39º).

[551] En este sentido GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. (2005): *Urbanismo y ordenación del territorio,* Aranzadi, Navarra, pp. 48-49 con cita de las STS de 20 de febrero de 2003 (RC 7775/1999) y de 6 de mayo de 2002 (RC 4033/1998) y AGUIRRE I FONT, J.M., (2009): "La ordenación, planificación y gestión del litoral en Cataluña…", *op.cit.,* p. 279.

municipios costeros[552]. Sin embargo, en el caso del País Vasco y de la Comunidad Valenciana el criterio que se sigue para determinar el ámbito de aplicación de sus planes de ordenación del litoral es el de su pertenencia a la zona de influencia de la LC, esto es, estos instrumentos tendrán como objeto los suelos correspondientes a los quinientos metros contados a partir del límite interior de la ribera del mar[553].

Pese a lo expuesto, lo cierto es que ni todos los suelos que pertenecen a los términos municipales -en el caso de las Comunidades Autónomas que han determinado el ámbito de aplicación de sus planes de ordenación del litoral en referencia a los municipios- ni todos aquellos que se encuentren en la zona de influencia establecida en la LC – en el supuesto del País Vasco y la Comunidad Valenciana- se integran dentro del ámbito de aplicación de los instrumentos de ordenación del litoral autonómicos. Así, estos planes suelen incluir solo aquellos suelos que, además de pertenecer al término municipal costero o encontrarse en los quinientos metros contados a partir de la línea interior de la ribera del mar -dependiendo de la Comunidad Autónoma en cuestión-, sean suelos no urbanizables. En este sentido, el modelo seguido por los entes autonómicos para incluir exclusivamente los suelos no urbanizables es distinto: por un lado, nos encontramos con Comunidades Autónomas que excluyen expresamente la aplicación de sus planes de ordenación del litoral a los suelos urbanizables[554]; y, por otro, están aquellas que señalan que sus instrumentos se aplican a una determinada categoría del suelo, entre el que no se encuentra el suelo urbanizado. En éste último grupo nos encontramos el Plan de Ordenación del Litoral de Asturias, el Plan Territorial Especial del Suelo no urbanizable de costas de Asturias, el Plan Director Urbanístico del Suelo Costero de Cataluña y el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Asturias los instrumentos de ordenación del litoral mencionados han decido utilizar como ámbito de aplicación el suelo no urbanizable de costas. Esta categoría de suelo se integra

---

[552] De esta forma se pronuncian los artículos 3.1 del Plan de Ordenación del Litoral de Galicia, 2.1 del Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria y 4 del Plan Director del Sistema Urbanístico del Sistema Costero de Cataluña. Por su parte, el Plan de Ordenación del Litoral de Asturias hace mención, como ámbito de aplicación del citado plan, al conjunto del ámbito costero asturiano, incluidas su zona marítimo-terrestre y cualquier otra zona del mismo que pudiera estar sometida a legislaciones específicas (parte cuarta, capítulo 1, apartado 1.3).

[553] Vid. artículos 2 del Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco y 3 del Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana.

[554] Vid. los artículos 3.2 del Plan de Ordenación del Litoral de Galicia y 2 del Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria. El Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco no excluye expresamente el suelo urbanizable de su ámbito de actuación, sino que remite al planeamiento municipal en su artículo 5 para la ordenación de esta categoría de suelo.

dentro de la clase de suelo no urbanizable y se identifica con los terrenos situados en una franja de quinientos metros desde la ribera del mar, medidos en proyección horizontal, esto es, con los terrenos que se integran dentro de la zona de influencia que establece la LC[555].

En Cataluña, el Plan Director Urbanístico del Sistema Costero 1 señala que los planes de ordenación identificarán las unidades territoriales de regulación y que éstas pueden ser de suelo costero (denominadas UTR-C) o de suelo costero especial (UTR-CE). Las primeras incluyen solo suelo no urbanizable y suelo clasificado como suelo urbanizable no delimitado, sin programa de actuación urbanística o plan parcial de delimitación vigente y, las segundas, abarcan suelo no urbanizable y suelo urbanizable no delimitado, sin programa de actuación urbanística o plan parcial de delimitación vigente situados dentro y fuera de la franja de quinientos metros de ancho que no deben pasar a ser necesariamente clasificados por el planeamiento urbanístico general como suelo no urbanizable costero[556]. Por su parte, el Plan Director Urbanístico del Sistema Costero 2 es aplicable a los suelos urbanizables delimitados sin plan parcial aprobado[557].

Por lo que respecta al Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana, la Comunidad Autónoma identifica el ámbito de aplicación del instrumento con el suelo rural que se equipara al suelo no urbanizable según el Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje.

De todas formas, independientemente del modelo utilizado por cada Comunidad Autónoma, lo cierto es que los planes de ordenación del litoral excluyen de su ámbito de aplicación los suelos urbanos[558]. La razón de esta decisión estriba, principalmente, en el hecho de evitar las indemnizaciones que conllevaría afectar las propiedades particulares, algo parecido a lo que se hizo para la plena aplicación de las servidumbres de la LC en su Disposición Adicional 3º[559].

---

[555] Vid. artículos 122 y 133 del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de Asturias. La categoría de suelo no urbanizable de costas fue incorporada por las Normas Urbanísticas Regionales en el Medio Rural de Asturias de 1983 y aplicada en los planeamientos urbanísticos municipales costeros aprobados posteriormente a esta fecha.

[556] Artículo 4 en relación con los artículos 5 y 6.

[557] Artículo 4.

[558] En el caso del Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria se excluye del ámbito de aplicación del instrumento, incluso, los suelos que acrediten tener los requisitos para ser urbanos, aunque no lo fueran (artículo 2).

[559] La Disposición Transitoria 3º de la LC introduce una serie de criterios por el que se modula la aplicación del régimen de servidumbre instaurado en la LC en función de la categoría de suelo. Para los que el suelo urbano se establece un régimen más permisivo que consiste, como ya indicamos al analizar la extensión de las servidumbres, en que se reduzca la anchura de la servidumbre de protección a veinte metros.

Sin embargo, a esta regla general hay que establecer una excepción que contiene el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana. Las disposiciones de este instrumento de ordenación autonómico, aunque en su gran totalidad se centran en proteger los suelos no urbanizados del litoral valenciano, prevén la categoría denominada *"corredores ecológicos y funcionales"* que se refiere a aquellos suelos que, con independencia de su clasificación urbanística, deberán ser concretados y ordenados por el planeamiento territorial y urbanístico para garantizar la conectividad ecológica y funcional de los suelos no urbanizables de protección litoral y no urbanizables de refuerzo del litoral con el interior del territorio. Es decir, el plan de ordenación del litoral de la Comunidad Valenciana abre la opción a que el mismo pueda aplicarse también a otros suelos que no tienen por qué ser no urbanizables.

Junto a la exclusión de los suelos no urbanizables, algunos instrumentos de ordenación del litoral también han excluido de su ámbito de aplicación otros terrenos. Es el caso de los suelos de las zonas declaradas espacios naturales protegidos o que dispongan de planes de ordenación de los recursos naturales en vigor[560]. En estos casos se entiende que la ordenación de estos espacios no debe venir establecida en un plan territorial o urbanístico, sino en el planeamiento ambiental.

Por otra parte, la inclusión de la zona marítimo-terrestre en los planes de ordenación del litoral tampoco ha sido unánime. En este sentido podemos identificar tres posiciones. Por un lado, solo Asturias ha incluido expresamente la zona marítimo-terrestre en su ámbito de aplicación y, por ello, realiza continuas referencias a estos bienes en sus planes de ordenación del litoral[561]. Por otro lado, los planes de ordenación del litoral de Galicia y Cantabria no lo dicen expresamente pero también incluyen en su ámbito de aplicación la zona marítimo-terrestre[562]. En contraposición, los instrumentos de ordenación del litoral del País Vasco, Cataluña y Comunidad Valenciana lo excluyen expresamente al identificar su ámbito de aplicación con un espacio concreto que se mide a partir de la línea interior del dominio público marítimo-terrestre, sin embargo, esto no ha impedido que contengan referencias a las playas, como veremos más adelante[563].

---

[560] Vid. artículo 2 del Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria.

[561] El Plan de protección y ordenación del litoral de Cataluña también incluirá los bienes de dominio público según el artículo 6.3 en relación con el 2 de la LPOL.

[562] Esto se debe a que identifican su ámbito de aplicación con los municipios costeros pero no excluyen la zona marítimo-terrestre. Vid. artículos 3 del Plan de Ordenación del Litoral de Galicia y 2 del Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria.

[563] Vid. artículos 2 del Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco, 4 del Plan Director del Sistema Urbanístico Costero de Cataluña y 3 del Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana.

De lo expuesto podemos decir que el ámbito de aplicación de los planes de ordenación del litoral de las Comunidades Autónomas coincide, con carácter general, con los suelos no urbanizables de los municipios costeros -incluida la zona marítimo-terrestre- o, en su defecto, de los que se integran en la zona de influencia establecida en la LC. Este ámbito de aplicación, sin embargo, se ha extendido en tres Comunidades Autónomas.

En primer lugar, en Asturias, el Plan de Ordenación del Litoral diferencia entre un ámbito reducido, que coincide con el expuesto anteriormente, y otro de mayor amplitud, constituido por el suelo sobre el que, aun no siendo categorizado como de protección de costas, el instrumento considera conveniente realizar propuestas o recomendaciones de planeamiento o acciones físicas. Las medidas que se adoptan, sin embargo, son diferentes en uno y otro caso. En los suelos que se incluyen dentro del ámbito reducido todas las determinaciones que establezca el plan tendrán carácter vinculante, sin embargo, las del ámbito amplio se tratan de meras propuestas que no son vinculantes para el planeamiento.

Por otro lado, el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana distingue entre tres tipos de ámbitos: el estricto, que comprende los suelos rurales situados en la franja de quinientos metros de amplitud; el ampliado, que comprende los suelos situados en la franja entre los quinientos metros y los mil metros de amplitud, medidos en proyección horizontal tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar y dota de refuerzo y continuidad ecológica, funcional y visual a los suelos pertenecientes al ámbito estricto y garantiza la amortiguación de los impactos sobre los mismos; y el de conexión, que abarca los suelos situados en la franja entre los mil metros y los dos mil metros de amplitud, medidos en proyección horizontal tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar, donde se analizará, ordenará y garantizará la conectividad ecológica y funcional del espacio litoral con el resto del territorio. De esta forma, este instrumento de ordenación del litoral de la Comunidad Valenciana se convierte en el plan autonómico que se extiende a una mayor extensión de terreno litoral, eso sí, siempre se refiere al suelo rural, esto es, a suelo desvinculado de la transformación urbanística.

Por último, debemos hacer mención al Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco. En este caso, la aplicación del instrumento se extiende, en comparación con el ámbito de extensión general anteriormente reseñado, a dos áreas más[564]. Por un lado, el plan señala que el ámbito de ordenación se extiende, además de a la zona de influencia definida en

[564] El ámbito de aplicación de los instrumentos de ordenación del litoral coincide, en líneas generales, con los suelos no urbanizables de los municipios costeros o, en su defecto, de los que se integran en la zona de influencia establecida en la LC.

la LC, a las márgenes de los ríos hasta el sitio donde se haga sensible la influencia de las mareas que, en el caso del País Vasco, corresponde a la cota de cinco metros sobre el nivel de la bajamar viva equinoccial[565]. Por otro lado, el plan se refiere también al medio marino y, concretamente, al medio submareal delimitado por una franja de anchura variable comprendida entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial y la isobata de cincuenta metros. Ambos casos, sin duda, suponen una ampliación del ámbito de ordenación del Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco respecto de otros planes de ordenación del litoral autonómicos, sin embargo, en el caso del medio marino su inclusión dentro del ámbito de ordenación del instrumento es más significativa y merece algunas consideraciones.

Como hemos señalado en varias ocasiones, la ordenación del litoral es una competencia vinculada a la ordenación del territorio y, como la ordenación del territorio no se extiende al mar porque éste no es territorio, la ordenación del litoral tampoco se puede proyectar sobre el espacio marítimo. Por esta razón, la mayoría de los planes de ordenación del litoral no han incluido como parte de su ámbito de actuación un área marítima, sino que tan solo se ocupan de ordenar el espacio terrestre. Esto no ha impedido, sin embargo, que otras Comunidades Autónomas hayan incluido como ámbito de aplicación de sus planes de ordenación del litoral espacios marítimos[566]. No obstante, esta ampliación del objeto de estos instrumentos autonómicos no se extiende a todo tipo de espacios marítimos, sino a uno en concreto, las aguas interiores. En el caso del Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco su artículo 2.3 señala expresamente que el ámbito definido como medio marino, se refiere a las aguas interiores, de acuerdo a la delimitación realizada por el Real Decreto 1210/1977 de 5 de agosto, en lo que concierne a la aplicación de la Ley 3/2001 de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado. Por lo que se refiere a los planes de ordenación del litoral y/o normas subsidiarias o complementarias de las Islas Baleares, el artículo 2 del Decreto 72/1994, de 26 de mayo, señala que su ámbito de ordenación se extenderá hasta la línea base de las aguas interiores o los límites marítimos para las zonas de baño fijadas en el artículo 73 del RGC.

Como vemos, aunque no suele ser lo habitual, algunos instrumentos de ordenación del litoral extienden su ámbito de aplicación a las aguas interiores. Esta zona marítima ha superado la rígida aplicación del criterio de territorialidad

[565] Vid. artículo 2 del Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco.

[566] Las Comunidades Autónomas del País Vasco y de las Islas Baleares son las únicas que prevén que el ámbito de aplicación de sus instrumentos de ordenación se extienda a espacios marítimos. El País Vasco sí ha aprobado el Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral que se extiende a zonas marítimas, pero las Islas Baleares aún no han aprobado ningún instrumento de ordenación del litoral.

para finalmente poder ser considerada como territorio a los efectos de una posible planificación. No obstante, el hecho que los planes de ordenación del litoral autonómicos puedan introducir directrices sobre las aguas interiores no significa que el contenido y la obligatoriedad de estas directrices tengan el mismo alcance que las previstas para las zonas terrestres. Por ejemplo, en el caso del Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco, su Título III, bajo la rúbrica *"Planificación del medio marino"*, incluye un conjunto de propuestas y recomendaciones sobre el uso de las aguas interiores con el objetivo de orientar la consecución de objetivos genéricos del plan, pero remite su desarrollo y aplicación a los instrumentos jurídico-administrativos competentes.

En el caso de los planes de ordenación del litoral y/o normas subsidiarias o complementarias de las Islas Baleares no podemos saber cuál es el sentido que tendrían las directrices sobre las aguas interiores incluidas en los mismos puesto que no se han aprobado, sin embargo, en nuestra opinión, deberían tener un contenido similar al Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco y tratarse de meras recomendaciones.

2.1.4. La vinculación de los planes de ordenación del litoral

Otra de las cuestiones trascendentales en relación con los planes de ordenación del litoral es conocer si sus disposiciones tienen carácter vinculante o no. En líneas generales podemos decir que las determinaciones de los planes de ordenación del litoral son directamente aplicables y prevalecen de forma inmediata sobre las del planeamiento urbanístico. El grado de vinculación, sin embargo, varía en función del plan. Por un lado, nos encontramos con Galicia y Cantabria, cuyos planes de ordenación contienen disposiciones directamente vinculantes[567]. Por otro, están Comunidades Autónomas como Asturias, País Vasco y Comunidad Valenciana, que optan por establecer diferentes grados de vinculación en las determinaciones de sus instrumentos.

En el caso de Asturias, tanto el Plan de Ordenación del Litoral como el Plan Territorial Especial del Suelo no urbanizable de costas, establecen que los preceptos de ambos instrumentos serán, desde el mismo momento en que el documento haya recibido la aprobación definitiva, directamente aplicables para su ámbito de aplicación dentro del grado de vinculación que la normativa establece en cada caso. En este sentido, el propio Plan de Ordenación del Litoral subdivide las recomendaciones del instrumento en tres tipos: las destinadas al suelo categorizado como núcleo rural y no urbanizable de costas; otras que están directamente relacionadas con el suelo no urbanizable de costas; y las restantes.

[567] Vid. artículos 4 del Plan de Ordenación del Litoral de Galicia y 18 en relación con la Disposición Adicional 4º de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria que señala la vinculación del planeamiento municipal a los Planes Regionales de Ordenación Territorial, entre los que se encuentra el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria.

Para las dos primeras establece explícitamente el carácter vinculante, sin embargo, el tercer grupo de recomendaciones tienen carácter de recomendación no vinculante de planeamiento, aunque sirven de guía al Principado de Asturias en relación con el tratamiento urbanístico de los casos a los que se refieran[568].

Del mismo modo, el Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco también prevé distinto grado de vinculación en sus disposiciones. Así, y si con carácter general nos encontramos con directrices de carácter vinculante, las determinaciones referidas al medio marino que se integra dentro de su ámbito de aplicación tienen el carácter de directrices generales propuestas con el objetivo de orientar la consecución de los objetivos del Plan, pero cuyo desarrollo y aplicación, competen a otro tipo de instrumentos jurídico-administrativos[569].

En el mismo sentido, el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana también establece distinto grado de vinculación de sus disposiciones, pero no lo hace distinguiendo entre distinta clase del suelo -como Asturias-, ni diferenciando por el espacio al que se refiere -como el País Vasco-, sino por referencia a un tipo de documento en cuestión. Así, tras analizar en el artículo 2 el contenido del plan, señala que, de todos los documentos que lo componen, sólo son vinculantes la normativa, los planes de ordenación, el catálogo de playas naturales y urbanas y su normativa y el catálogo de protecciones. Otorga, sin embargo, un carácter no vinculante a la memoria informativa y justificativa, al estudio de paisaje, a la memoria de sostenibilidad económica, a la documentación para la evaluación ambiental y territorial estratégica y a la propuesta de trazado de la vía del litoral de la Comunidad Valenciana.

Pero, independientemente del grado de vinculación que tengan las directrices de los planes de ordenación del litoral, lo importante es que el planeamiento urbanístico se adapte al contenido de estos instrumentos. Y es que, de que se produzca la adaptación, dependerá la efectividad de las disposiciones de estos planes autonómicos[570]. Este problema de adaptación, sin embargo, no lo

---

[568] Un ejemplo de este tipo de disposiciones no vinculantes es el hecho de que el Plan de Ordenación del Litoral de Asturias efectúe una recomendación para la redacción de un Plan Especial para los Concejos de Castropol y Vegadeo. En términos similares se pronuncia el Plan Territorial Especial del Suelo no urbanizable de costas que incluye un apartado concreto a la gestión de las propuestas o recomendaciones de planeamiento que afectan al exterior del suelo no urbanizable de costas.

[569] Vid. artículos 32 a 46 del Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco. Algunas de las propuestas y recomendaciones que incluye el Plan de Ordenación del Litoral vasco se refieren a la extracción de áridos para la generación de playas, las tomas de aguas para suministro y refrigeración y la ubicación de las instalaciones de acuicultura.

[570] AGUIRRE I FONT, J.M. (2014): *El régimen jurídico del litoral catalán..., op.cit.,* p. 231, señala que el encaje entre el planeamiento territorial y municipal es la clave de todo el sistema y que si no se articula correctamente puede suceder, como afirma GREENPEACE en sus informes, que *"a pesar*

tienen los Planes Directores Urbanísticos del Sistema Costero. Como señalamos en su momento, estos instrumentos tienen naturaleza urbanística y sus disposiciones no necesitan una adaptación posterior del planeamiento municipal para ser aplicadas, puesto que entran en vigor el día siguiente de su publicación. El resto de Comunidades Autónomas, sin embargo, han aprobado instrumentos de ordenación del territorio y sí han tenido que afrontar el problema de la adaptación al planeamiento urbanístico pero éste se ha superado por el hecho de que los planes autonómicos prevén la vinculación de sus disposiciones para el planeamiento, aunque con distinto grado, como hemos precisado.

De todas formas, la vinculación de los planes de ordenación del litoral plantea un problema por cuanto puede llegar a suponer la vulneración de la autonomía local. Sobre esta cuestión, la jurisprudencia ha sido clara y ha defendido la vinculación de los planes que contienen determinaciones dirigidas a la preservación del proceso urbanizador del suelo por razones medioambientales sobre el planeamiento urbanístico[571]. Concretamente, y en relación con el Plan de Ordenación del Litoral de Galicia, el TS ha rechazado la vulneración de la autonomía local de este instrumento al considerar que la competencia autonómica alcanza todo el territorio para velar por los intereses ambientales y supralocales[572]. Específicamente el Tribunal ha señalado que "*en el supuesto que nos ocupa, resulta innegable que la esfera competencial de la entidad local concernida ha resultado afectada y condicionada, pero también lo es que dicha entidad está asimismo en grado de seguir ejerciendo sus competencias sobre clasificación urbanística del suelo, que el propio POL garantiza incluso de manera expresa (artículo 5). No toda incidencia puede reputarse lesiva del principio de la autonomía local. Cuando la afectación goza del amparo legal, en la medida en que es el resultado del ejercicio de la competencia sobre ordenación del territorio, que comprende la fijación de los usos del suelo; y cuando su intensidad, además, resulta suficientemente justificada atendiendo a los valores naturales y ambientales de la isla de Arosa, no cumple sino concluir entonces que no es susceptible de tacha la graduación de que la autonomía local ha sido objeto en función de los intereses locales y supralocales confluyentes en el caso*" (FJ 4º).

En todo caso, y aunque la existencia de intereses supralocales provoca que las Comunidades Autónomas puedan interferir en la autonomía local y aprobar instrumentos de ordenación del litoral con disposiciones vinculantes para el planeamiento urbanístico, no significa que los municipios queden desprovistos de todas sus competencias. Como dijimos al analizar los problemas de optar por un instrumento de ordenación del litoral de naturaleza urbanística, la clave para

---

de que se elaboren multitud de leyes, planes y directrices de ordenación del litoral, estas normas, por el hecho de carecer de despliegues normativos que permitan aplicarlas, se conviertan en letra muerta".

[571] Vid. SSTS de 19 de diciembre de 2013 (RC 982/2011), y 16 de marzo de 2015 (RC 923/2013), entre otras.

[572] STS del 12 de febrero de 2016 (RC 3054/2014).

no vulnerar la autonomía local es que se respete un contenido mínimo que se identifica con el "*derecho de la comunidad local a participar a través de los órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen*" (STC 32/1981, de 28 de julio (FJ 4º)[573]. En estos casos, por tanto, el equilibrio entre la vinculación de los instrumentos de ordenación del litoral al planeamiento y el respeto a la autonomía local de los municipios se consigue mediante la participación de los ayuntamientos en la elaboración de estos planes territoriales. Este, sin duda, es un trámite que se ha cumplido porque, como vimos, todas las normas que establecen el procedimiento de aprobación de los instrumentos de ordenación del litoral prevén un trámite de información pública y audiencia a las Administraciones afectadas lo que, por otro lado, era un requisito que exigía la jurisprudencia constitucional[574].

Concretamente en relación con la necesidad de que los municipios participen en la aprobación de los instrumentos de ordenación del litoral se pronunció el TC en su sentencia 57/2015, de 18 de marzo, con ocasión del Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria. En este caso, se planteó ante el Alto Tribunal la vulneración del citado plan puesto que se entendía que el plan impedía la participación efectiva de los municipios cántabros en la formación del plan de ordenación del litoral ya que no hubo una audiencia singularizada de los ayuntamientos, al margen del trámite general de información pública. Ante este hecho el Tribunal Constitución señaló que aunque sí es verdad que el artículo 58.2 de la LBRL establece la obligación de que las Administraciones competentes en materia de aprobación de planes otorguen a las restantes algún tipo de participación que permita armonizar los intereses públicos afectados, "*ni de la Constitución ni de aquellos preceptos de la legislación estatal (LBRL) que integran el bloque de la constitucionalidad se deduce cuál deba ser la intensidad o la medida concreta de las competencias que respecto de (determinados Planes) deba atribuirse en la legislación autonómica sectorial a los entes locales (redacción inicial o fase preparatoria, audiencia previa, informe vinculante o no, participación en organismos mixtos, etc.)*" (FJ 10º). Además, recuerda el TC que se ha reconocido jurisprudencialmente que la limitación de la intervención municipal exclusivamente a la fase de aprobación inicial de instrumentos de planeamiento urbanístico "*es, a priori, compatible con el mínimo exigido a la legislación sectorial por el principio de autonomía local, porque, como ya hemos precisado, a lo que obliga ésta es a que existan competencias municipales relevantes y reconocibles en la ordenación y en el planeamiento urbanístico, y la norma cuestionada sigue atribuyendo a los Ayuntamientos competencias esenciales en relación*

[573] El artículo 58.2 de la LBRL señala además que "*las Administraciones que tengan atribuidas la formulación y aprobación de instrumentos de planificación deberán otorgar a las restantes una participación que permita armonizar los intereses públicos afectados*".

[574] Entre otras vid. las SSTC 40/1998, de 19 de febrero y, más recientemente, la 132/2014, de 22 de julio.

con el planeamiento, concretamente en sus dos primeras fases de aprobación inicial y provisional"[575].

Por todo ello, entendemos que la posición del TC es acertada en relación a la no vulneración de la autonomía municipal por parte del Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria. En este caso, se garantizó la participación de los municipios afectados en el trámite de audiencia que tuvo lugar durante la fase administrativa de elaboración del anteproyecto de la ley[576].

2.1.5. El contenido de los planes de ordenación del litoral

Todos los planes de ordenación del litoral tienen como objetivo establecer unos criterios de ordenación para estos espacios, sin embargo, cuál es el contenido de estos criterios es un tema que difiere entre una Comunidad Autónoma y otra. Aun así, con carácter general podemos identificar varios temas comunes en casi todos estos instrumentos: el establecimiento de categorías de ordenación y la asignación de un régimen de usos a cada una de ellas; la no clasificación del suelo; la instauración de determinadas propuestas para el espacio litoral; y las referencias a las playas. Pasemos a analizar cada uno de ellos.

A) El establecimiento de categorías de ordenación y la asignación de un régimen de usos a cada una de ellas

Para ordenar el litoral, los planes de ordenación realizan una zonificación del espacio que entra dentro de su ámbito de aplicación. Así, identifican distintas categorías de ordenación a cada una de las cuales se le aplicará una regulación de usos del suelo y actividades de acuerdo con su naturaleza[577].

Las categorías de ordenación constituyen una zonificación del territorio en sectores definidos según distintos criterios. Con carácter general, la regla

---

[575] Vid. STC 159/2001 (FJ 12º).

[576] Así lo confirma, además, la Comisión Permanente del Consejo de Estado en su dictamen de 3 de febrero de 2005, emitido en el expediente 16-2005. En dicho dictamen se recuerda que el proyecto de ley fue *"aprobado inicialmente el 31 de marzo de 2004 por la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria y sometido a información pública y audiencia de los Municipios costeros afectados por el Plan de Ordenación del Litoral. Algunos de ellos presentaron escritos de alegaciones oponiéndose a su aprobación y proponiendo numerosas modificaciones a su articulado. Asimismo, presentó sus alegaciones la Federación de Municipios de Cantabria. El proyecto de Ley fue aprobado provisionalmente el 19 de julio de 2004 por la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria, introduciendo en el texto inicial numerosas e importantes modificaciones"*.

[577] En el caso del Plan de Ordenación del Litoral de Galicia se diferencia entre áreas continuas y discontinuas. Por lo que respecta a Cantabria, su Plan de Ordenación del Litoral zonifica el litoral en área de protección, área de ordenación y actuaciones integrales estratégicas. El Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco, por su parte, diferencia entre las categorías de especial protección, mejora ambiental, forestal, agroganadera y campiña y zonas de especial uso – playas urbanas-. El Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral diferencia entre suelos litorales de protección ambiental, suelos litorales regulados por otros planes de acción territorial, suelos no urbanizables de protección litoral, suelos no urbanizables de refuerzo del litoral y corredores ecológicos y funcionales. En contrapartida, el Plan de Ordenación del Litoral de Asturias no zonifica el territorio para asignar a cada zona o categoría un régimen de usos, sino que subdivide el suelo no urbanizable de costas en varias categorías para aplicar, a cada una de estas subcategorías, un régimen de usos diferente.

empleada para zonificar el litoral y establecer categorías de ordenación es el valor ambiental[578]. En este sentido, para determinar el valor ambiental de cada área, los planes de ordenación del litoral suelen acudir a criterios como la presencia de rasgos geomorfológicos litorales, proximidad con escenarios costeros, calidad y fragilidad del paisaje, espacios asociados a la acción de la dinámica marina o intermareal, entre otros.

Por otro lado, los instrumentos de ordenación del litoral de Cantabria y del País Vasco también utilizan el criterio de la capacidad de acogida y de carga para establecer las categorías de ordenación. En el caso del Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria, el modelo de ordenación en la categoría del área litoral se zonifica, en función de su capacidad de carga, con el fin de compatibilizar las necesidades del desarrollo económico y social, la protección ambiental y la preservación de las áreas que presentan riesgos o que no reúnen las condiciones necesarias para la ocupación[579]. El citado plan también hace mención a la capacidad de acogida como un factor a tener en cuenta para determinar el máximo crecimiento urbanístico que un territorio puede soportar y, por ello, establece criterios para llevar a cabo el cálculo de la misma[580].

Asimismo, el Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco utiliza el criterio de capacidad de acogida para ordenar su espacio litoral, sin embargo, no define cómo debe calcularse la misma. En todo caso, el uso de este criterio le sirve para que el planeamiento urbanístico respete los valores ambientales de las distintas categorías de ordenación que establece el citado plan[581].

En cuanto al régimen de usos de cada categoría debemos decir que el mismo difiere en función de las características naturales del suelo o de la

---

[578] Todos los planes de ordenación del litoral han utilizado criterios ambientales para configurar las categorías de ordenación.

[579] El artículo 10 de la Ley que aprueba el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria define la capacidad de carga como *"la aptitud de un área determinada para soportar un nivel de intensidad de usos, sin que se produzca un proceso de deterioro ambiental, social o cultural"*. El criterio de capacidad de carga, sin embargo, opera de diferente modo según se proyecte sobre el área litoral, en cuyo caso resulta de directa aplicación la zonificación contenida en el artículo 9.1 de la Ley, o sobre el área no litoral, en la que se remite a los planes generales de ordenación urbana la determinación "*conforme a los criterios establecidos en la presente Ley, [de] las distintas áreas en función de su capacidad de carga*" (artículo 50).

[580] El criterio de acogida es definido en el artículo 11 de la Ley que aprueba el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria como "*el máximo crecimiento urbanístico que un territorio puede soportar atendiendo a las dinámicas de población, actividad económica, disponibilidad de recursos, infraestructuras y equipamientos, todo ello conforme al modelo territorial propuesto*". La formulación de directrices para calcular la capacidad de acogida es uno de los contenidos necesarios de los planes regionales de ordenación territorial —figura a la que se equipara el plan de ordenación del litoral ex Disposición Adicional cuarta de Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria— (artículo 12.e) de la citada ley autonómica).

[581] La Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco prevé la capacidad de acogida como criterio a tener en cuenta respecto al suelo urbanizable (artículo 14.2.a).

proximidad o conexión con espacios naturales o con otros elementos, entre otros aspectos[582]. De todas formas, todos los planes de ordenación del litoral distinguen para cada categoría de ordenación entre usos permitidos, autorizables, incompatibles y prohibidos.

En primer lugar, los usos permitidos son aquellos compatibles con los valores de protección que se persiguen desde los planes de ordenación del litoral[583]. Con carácter general, estos usos permitidos coinciden con los admitidos por la legislación de costas para la protección, restauración y utilización del dominio público marítimo terrestre y para sus zonas colindantes[584]. Pero, que sean permitidos por la legislación de costas y por los planes de ordenación del

---

[582] Por ejemplo, el Plan de Ordenación del Litoral de Galicia restringe más el uso de los suelos que pertenecen al área continua por tratarse de terrenos que, en atención a sus características naturales singulares, o por estar relacionadas con las formas y procesos litorales, son merecedoras de una especial protección. En contraposición, el mismo plan establece un régimen más permisivo de usos a los suelos que se integran dentro del área discontinua que son aquellas áreas de carácter territorial que, en atención a su especial fragilidad o valor, o por servir como elementos de conexión tanto desde el punto de vista natural como cultural, han sido identificadas como espacios necesarios para el buen funcionamiento del sistema. En el mismo sentido, el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria impone un régimen de usos más restrictivo para su área de protección que incluye los ámbitos que, en atención a sus singularidades o sus características físicas y ambientales, relacionadas con los procesos y paisajes litorales, son merecedores de una especial protección que a su área de ordenación, que abarca los ámbitos de organización del modelo territorial en el que se hace compatible el crecimiento con la protección de los valores litorales mediante la adecuada identificación de éstos y la gradación y zonificación de las figuras de ordenación. Asimismo, el Plan de Ordenación del Litoral y el Plan Territorial especial del suelo no urbanizable de costas de Asturias, establece un régimen de usos para las categorías de suelo no urbanizable de costas más vulnerables, como el de protección estricta, pero permite cierto desarrollo urbanístico en otros suelos como en el caso de las áreas degradadas por la edificación. El Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco también restringe más los usos de las categorías de ordenación que incluyen áreas más vulnerables, como la de especial protección, que otras como la referida a zonas de uso especial entre las que se encuentran las playas urbanas. De igual modo, el plan de ordenación del litoral de la Comunidad Valenciana establece un régimen de usos más estricto para las categorías que incluyen suelos con características naturales que para los corredores ecológicos y funcionales.

[583] En este sentido vid. artículos 48 del Plan de Ordenación del Litoral de Galicia, 2.0.1. del Plan Territorial Especial del Suelo de Costas de Asturias, 24 del Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria, y 27.1 del Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco. El Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral no hace referencia expresa a los usos permitidos, sino que alude a ellos solo en algunas categorías de suelo como en los no urbanizables de protección litoral (artículo 9), de refuerzo de litoral (artículo 11) y corredores ecológicos y funcionales (artículo 12).

[584] Los usos permitidos varían de una categoría de ordenación a otra. Por ejemplo, el Plan de Ordenación del Litoral de Galicia establece como usos permitidos para la categoría más protegida, esto es, el área continua -protección intermareal-, la práctica de deportes organizados, las actividades científicas, escolares y divulgativas, las acciones sobre el suelo o subsuelo que no impliquen movimiento de tierras, el marisqueo tradicional y la recogida selectiva de algas. En cambio, para el área denominada como corredor -dentro del área continua-, son usos permitidos, además de los anteriormente descritos, otros como las acciones que impliquen movimiento de tierra como dragados, depósito de materiales, actividades extractivas y actividades y usos constructivos. Vid. artículos 53 y 57 del Plan de Protección del Corredor Litoral de Galicia en relación con el artículo 46 del mismo plan.

litoral no significa que puedan realizarse sin control. En este sentido, el Plan de Ordenación del Litoral de Galicia y el Plan Territorial Especial del Suelo de Costas de Asturias señalan expresamente que los usos permitidos están sujetos a concesión de licencia municipal y a las autorizaciones administrativas que procedan[585]. Esta afirmación, aunque no se contiene en el resto de los planes de ordenación del litoral, debería hacerse extensible a los mismos por cuanto parece evidente que el hecho de que un uso esté permitido por un plan no significa que no deba someterse a las exigencias del resto de legislaciones.

Los usos autorizables, por su parte, son aquellos que necesitan autorización previa con anterioridad a la licencia municipal[586]. El procedimiento para solicitar esta autorización varía de una Comunidad Autónoma a otra, pero en todos los casos se caracteriza porque el órgano competente en materia de ordenación del territorio debe pronunciarse acerca de las obras, usos, construcciones, instalaciones o actividades que se pretendan ubicar en las distintas áreas de los planes de ordenación del litoral[587]. En cuanto al tipo de actividades sometidas a autorización, los planes de ordenación del litoral incluyen en esta categoría actividades y usos constructivos o instalaciones que por su naturaleza no pueden tener otra ubicación[588]. En este sentido, la relación de usos autorizables de los planes de ordenación del litoral se asemeja a la regulación que hace la LC sobre la utilización del dominio público marítimo-

[585] Artículos 48 del Plan de Ordenación del Litoral de Galicia y 2.0.1. del Plan Territorial Especial del Suelo de Costas de Asturias.

[586] Vid. artículos 50 del Plan de Ordenación del Litoral de Galicia -bajo el concepto de compatibles-, 2.0.1. del Plan Territorial Especial del Suelo de Costas de Asturias, 26 del Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria y 27.2 del Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco. Por su parte, el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana no hace referencia expresa a los usos autorizables -al igual que ya pasaba con los usos permitidos-, pero alude a la necesidad de autorización de determinadas actividades en algunas categorías de suelo como en los de refuerzo de litoral (artículo 11).

[587] Sobre el procedimiento para solicitar la autorización se pronuncian los artículos 51 Plan de Ordenación del Litoral de Galicia, 2.0.1. del Plan Territorial Especial del Suelo de Costas de Asturias en relación con el 132 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo y 27 del Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria. El Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco y el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral no hacen referencia expresa al procedimiento de autorización de los usos autorizables por ello hay que acudir a la normativa autonómica, esto es, a la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco y al Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunidad Valenciana.

[588] Tal es el caso de instalaciones agrícolas, instalaciones necesarias para los servicios técnicos de telecomunicaciones, la infraestructura hidráulica y las redes de transporte, actuaciones, construcciones e instalaciones, permanentes o no, vinculadas a un servicio público o a la ejecución, entretenimiento y servicio de obras públicas e infraestructuras que sea necesario ubicar en estas áreas, instalaciones asociadas a actividades deportivas directamente vinculadas con el carácter de esta categoría y explotaciones acuícolas y marisqueras, entre otras.

terrestre y de las zonas colindantes, en sus artículos 23 a 41, en los que prima la mínima ocupación posible.

Por otro lado, los usos incompatibles están regulados exclusivamente en los planes de ordenación del litoral de Galicia y Asturias[589]. Este tipo de usos son aquellos que, sin ser permitidos ni autorizables, no figuran expresamente como prohibidos en los planes, por lo que se deja abierta la posibilidad de que se puedan realizar. Sin embargo, en nuestra opinión, para que pudieran llevarse a cabo estos usos sería necesario no solo una autorización del órgano competente en materia de ordenación del territorio, sino una modificación del plan para que el uso no resultara contrario a la finalidad de la categoría de ordenación en la que se integra el suelo sobre el que se realiza el citado uso. Por ejemplo, el Plan de Ordenación del Litoral de Galicia establece como uso incompatible en la categoría de protección intermareal -que incluye espacios como las marismas- o en el de protección costera -que abarca áreas como los acantilados-, el estacionamiento o exposición de vehículos al aire libre[590]. Si se permitiera este uso en esas categorías de ordenación solo con una autorización peligraría la protección de estos espacios y, por tanto, se vulneraría la finalidad para la que se establecieron las categorías de ordenación. Debido a las contradicciones que puede producir que un uso incompatible sea permitido solo con una autorización, el Plan Territorial Especial del Suelo de Costas de Asturias señala que la eventual admisibilidad de estos usos incompatibles requiere, con anterioridad a cualquier otra autorización o licencia, la aprobación de una modificación del Plan que habilite al suelo afectado para la finalidad pretendida. Esta previsión que hace el instrumento de ordenación del litoral de Asturias debería haberse hecho también en el caso del plan de Galicia para que se identificara con claridad que el hecho de que el uso no esté prohibido no significa que baste una autorización para ser autorizable, porque los usos incompatibles no son autorizables, sino que se tratan de usos incongruentes y disconformes con las determinaciones establecidas para cada área de los planes de ordenación del litoral.

Finalmente, los usos prohibidos son aquellos que no pueden llevarse a cabo en ningún caso. Los planes de ordenación del litoral de Galicia, Cantabria y Comunidad Valenciana, a diferencia de los de Asturias y País Vasco, no llevan a cabo una relación de usos prohibidos, sino que prohíben actividades en algunas

[589] Los planes de ordenación del litoral de Cantabria, del País Vasco y de la Comunidad Valenciana no hacen mención a los usos incompatibles. En el caso del País Vasco sí que contienen otro tipo de uso, los improcedentes, pero no se asimilan a los usos incompatibles. Los usos improcedentes son, según el artículo 27.1.d) de las normas de ordenación del Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco aquéllos que por su naturaleza carecería de fundamento su implantación en zonas de territorio incluidas en determinadas categorías de ordenación.

[590] Artículos 53.3 y 54.3 en relación con el artículo 46.1 del Plan de Ordenación del Litoral de Galicia.

categorías de ordenación[591]. El contenido de las prohibiciones, sin embargo, coincide en líneas generales en todos los planes y está relacionado con las prohibiciones que establece el artículo 25.1 de la LC para la servidumbre de protección y el artículo 32.2 de la LC en relación con el 25.1 para el dominio público marítimo-terrestre. Así, se prohíben en los instrumentos de ordenación del litoral los desarrollos urbanísticos en determinadas categorías, la circulación de vehículos a motor en zonas de playa, las nuevas plantaciones, la publicidad de carteles y el vertido de residuos, entre otros. Sin embargo, no todas las categorías de ordenación de los planes establecen las mismas prohibiciones, sino que, dependiendo de la naturaleza del suelo afectado, se prohíben unos usos u otros.

En todo caso lo que resulta claro del régimen de uso de los suelos que entran dentro del ámbito de aplicación de los planes de ordenación del litoral es que complementan las normas que sobre uso y utilización establece la legislación costera en relación con el dominio público, las servidumbres y la zona de influencia. Sin embargo, los instrumentos de ordenación del litoral no se han limitado a transcribir las normas de la LC y del RGC sino que han concretado otros tipos de usos permitidos, autorizables y compatibles y lo han hecho teniendo en cuenta la categoría del suelo en cuestión. De esta forma estos planes autonómicos establecen un régimen de utilización más exhaustivo de una parte del litoral en atención a unas categorías de ordenación que ellos mismos configuran.

Al margen del régimen de usos que establece cada plan de ordenación del litoral para cada categoría de suelo, lo cierto es que el trabajo importante de estos instrumentos es la zonificación del territorio en áreas para poder aplicar a cada una de ellas un régimen de usos diferente en atención a sus características. Esta tarea de zonificación se utiliza incluso en relación a los ámbitos marítimos que se integran dentro del ámbito de aplicación del Plan como es el caso del Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco. Este instrumento, como dijimos en su momento, es el único plan de ordenación del litoral vigente que incluye dentro de su ámbito de aplicación una zona marítima. El medio marino, sin embargo, no se integra dentro de ninguna categoría de ordenación de las que establece el instrumento para el espacio terrestre, sino que tienen su propia organización. En este sentido, el plan de ordenación del litoral del País Vasco divide el medio marino que forma parte del ámbito de aplicación de este en sectores de planificación para establecer los usos permitidos y los prohibidos de cada uno de ellos. La causa principal de que no se zonifique el

[591] Las prohibiciones del Plan de Ordenación del Litoral de Galicia se encuentran en los artículos 29, 62, 63, 66, 67, 87 y 91, las del Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria en los preceptos 22, 32, 44 y 48.1.a) y las del Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana en los artículos 9.2, 9.3 y 11.2.

medio marino como otra categoría de ordenación es, precisamente, el grado de vinculación que las disposiciones del plan tienen para uno y otro espacio. Así, cuando analizamos la vinculación de los planes de ordenación del litoral señalamos que, si bien en el Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco con carácter general nos encontramos con directrices de carácter vinculante, las determinaciones referidas al medio marino que se integra dentro de su ámbito de aplicación tienen el carácter de directrices generales propuestas con el objetivo de orientar la consecución de los objetivos del Plan, pero cuyo desarrollo y aplicación, competen a otro tipo de instrumentos jurídico-administrativos[592]. Precisamente por ello el País Vasco no establece categorías de ordenación en cuanto al medio marino que entra dentro de su ámbito de aplicación, pero sí establece sectores para recomendar los usos preferentes y prohibidos en cada uno de ellos.

A pesar de lo expuesto, lo cierto es que no todos los planes de ordenación establecen categorías de ordenación en los términos que hemos señalado. En el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña, los Planes Directores Urbanísticos del Sistema Costero de Cataluña no zonifican el territorio, sino que ordenan el litoral a través de dos unidades territoriales que regulan el suelo costero y el suelo costero especial. Estas unidades territoriales utilizan un criterio urbanístico -la clasificación del suelo- para asignar a cada tipo de suelo un régimen de usos diferente. Por un lado, las unidades territoriales de suelo costero son los ámbitos delimitados en el Plan Director del Sistema Urbanístico Costero que abarcan suelo clasificado como no urbanizable o urbanizable no delimitado, sin programa de actuación urbanística o plan parcial de delimitación vigente. La clase y categoría de estos suelos es la de suelo no urbanizable costero que, según el artículo 10 del citado plan, se tendrá que clasificar en cuatro subcategorías: suelo no urbanizable costero no incluido en el Plan de Espacios de Interés General, suelo no urbanizable costero 1, suelo no urbanizable costero 2 o suelo no urbanizable costero 3[593]. Por otro lado, las unidades territoriales de suelo costero

[592] Vid. artículos 32 a 46 del Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco. Algunas de las propuestas y recomendaciones que incluye el Plan de Ordenación del Litoral vasco se refieren a la extracción de áridos para la generación de playas, las tomas de aguas para suministro y refrigeración y la ubicación de las instalaciones de acuicultura.

[593] El artículo 13 del Plan Director Urbanístico del Sistema Costero define cada una de las subcategorías del suelo no urbanizable costero. De esta forma señala que el suelo no urbanizable costero incluido en el Plan de Espacios de Interés General, se caracteriza por tratarse de un suelo que ya disfrutaba de una especial protección y que, por razón de su ubicación, y en coherencia con los objetivos del citado plan, tenía que estar incorporado al suelo no urbanizable costero. Por su parte, el suelo no urbanizable costero 1, se corresponde con suelo clasificado como no urbanizable o urbanizable no delimitado a la entrada en vigor del Plan, y se caracteriza por su valor intrínseco y por su capacidad de actuar como conector entre los ámbitos más propiamente de litoral y los de interior, o por la concurrencia de otros valores dignos de protección, aunque no sean definidos propiamente como espacios del Plan. Por otro lado, el suelo no urbanizable costero 2 se caracteriza por ser la más próxima a la ribera del mar dentro de la franja de quinientos

especial son los ámbitos delimitados en el Plan Director del Sistema Urbanístico que abarcan suelo clasificado como no urbanizable o urbanizable no delimitado, sin programa de actuación urbanística o plan parcial de delimitación vigente pero que, a diferencia del anterior, no tienen que ser suelos clasificados como no urbanizables costeros por el planeamiento urbanístico general[594]. La clase y categoría de estos suelos son las de suelo no urbanizable costero especial.

En cuanto al régimen de usos, el Plan Director Urbanístico del Sistema Costero diferencia entre los distintos suelos y categorías. Así, para el suelo que se incluye dentro de las unidades territoriales que regulan el suelo costero se prevén unas reglas encaminadas a la protección de estos terrenos en los artículos 13, 14 y 15 del citado plan. Como regla general, se parte del régimen de usos del suelo no urbanizable que configura el artículo 47 del Texto Refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña y se amplía[595]. De esta forma, los artículos 14 y 15 del Plan Director Urbanístico del Sistema Costero admiten actividades e instalaciones de poco impacto en el área como las vinculados a la naturaleza rústica -agrícolas, ganaderas y forestales-, las de interés público que no puedan ubicarse en otro lugar o, incluso, las destinadas a campings-en el caso del suelo urbanizable costero 2-, y se limitan otras como la circulación de vehículos o las de naturaleza rústica que exijan movimientos de tierra. El objetivo principal de este régimen de usos es proteger de la transformación urbanística los suelos clasificados como suelo costero.

Con respecto al régimen de usos del suelo costero especial, el Plan Director Urbanístico del Sistema Costero (artículos 16 y 18) prevé que sea el mismo que para el suelo no urbanizable establecido en el artículo 47 del Texto Refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña, con la particularidad de que puede ser objeto de transformación a través del plan de ordenación urbanística municipal correspondiente, o mediante los procedimientos urbanísticos legalmente establecidos[596]. Sin embargo, no se permite la transformación de cualquier

---

metros. Finalmente, el suelo no urbanizable costero 3 se encuentra situado fuera de la franja de quinientos metros, pero dentro del ámbito de influencia del espacio costero.

[594] Vid. artículo 11 del Plan Director Urbanístico del Sistema Costero. Para AGUIRRE I FONT, J.M. (2014): *El régimen jurídico del litoral catalán…, op.cit.,* p. 270, el cambio de clasificación de estas unidades territoriales "*se justifica por el hecho de que en este suelo no concurren los valores intrínsecos o de posición señalados para las UTR-C. Es decir, se habla de bolsas de suelo que en el futuro pueden ser urbanizadas*".

[595] El Plan Director Urbanístico del Sistema Costero remite a la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo que está derogada y, en concreto, a su artículo 47 que regulaba el régimen de uso del suelo no urbanizable. Actualmente esta remisión se entiende hecha al artículo 47 del Texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010.

[596] El procedimiento para que se permita la transformación urbanística de un sector de suelo urbanizable delimitado es el que regula el artículo 33.4 del Texto Refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña. Este precepto establece que "*se precisa la formulación, la tramitación y la aprobación definitiva de un plan parcial urbanístico, salvo en los supuestos en que, de acuerdo con la presente ley, la ordenación urbanística detallada se establezca mediante un plan de ordenación urbanística*

terreno clasificado como suelo costero especial puesto que el artículo 18 establece ciertas condiciones, entre las que se encuentran que la edificabilidad bruta de los sectores urbanizables objeto de transformación situados en la zona de influencia no podrá ser superior a la media de la edificabilidad bruta asignada por el planeamiento general al conjunto del suelo urbanizable delimitado en todo el municipio y la prohibición de que se reduzca la servidumbre de protección de cien metros.

En lo que se refiere al régimen de usos de los suelos que se integran dentro del ámbito de aplicación del Plan Director Urbanístico del sistema costero integrados por sectores de suelo urbanizable delimitado sin el plan parcial aprobado debemos diferenciar entre dos grupos. En primer lugar, para el suelo urbanizable delimitado sin plan parcial aprobado definitivamente de los municipios que enumera en el artículo 5.1, se prevé el mismo régimen de usos que el establecido para el suelo no urbanizable costero en los artículos 14 y 15 del Plan Director Urbanístico del Sistema Costero (artículo 9)[597]. Para el resto del suelo urbanizable delimitado sin plan parcial aprobado definitivamente, el plan fija las directrices y condiciones para su desarrollo que deben respetar los planes urbanísticos que desarrollen los sectores (artículo 10). Así, y en relación con cada uno de los sectores afectados, el plan delimita diferentes zonas de protección: la zona de protección costera, que coincide con la zona de servidumbre de protección fijada en la LC en cien metros; y la zona de protección paisajística, que abarca los otros espacios del sector que el Plan considera necesarios preservar de la urbanización y la edificación. El régimen de usos que el Plan Director Urbanístico de los ámbitos del sistema costero integrados por sectores de suelo urbanizable delimitado sin el plan parcial aprobado configura para ambas zonas establece limitaciones que ya se encontraban reguladas por la LC – como que se tendrá que prever reservas suficientes de terrenos para garantizar el acceso al mar y para aparcamientos-, pero que se repiten con la idea de garantizar la protección de estos terrenos, a pesar de que no se les otorgue la condición de suelo no urbanizable costero.

B) La no clasificación de los suelos

Como regla general, los planes de ordenación del litoral no clasifican el suelo que forma parte de su ámbito de aplicación[598]. Esto se debe, como ya

municipal o un plan director urbanístico de delimitación y ordenación de áreas residenciales estratégicas o de sectores de interés supramunicipal. Si se trata de suelo urbanizable no delimitado, el plan parcial urbanístico ha de ser de delimitación, debe haberse aprobado definitivamente y ha de acreditar que la actuación sea coherente con los parámetros determinados".

[597] A estos terrenos, el artículo 9.1 del Plan Director Urbanístico del sistema costero integrados por sectores de suelo urbanizable delimitado sin el plan parcial aprobado les atribuye la categoría de "*suelo no urbanizable costero*".

[598] Este es el caso del Plan de Ordenación del Litoral de Galicia, del Plan de Ordenación del Litoral y del Plan Territorial Especial del Suelo de Costas de Asturias, del Plan de Ordenación del Litoral

señalamos, a que se trata de instrumentos de naturaleza territorial que ordenan el litoral a través de la zonificación de grandes ámbitos supramunicipales y no están destinados a la clasificación del suelo. En contraposición, los Planes Directores Urbanísticos del Sistema Costero de Cataluña, al tratarse de planes urbanísticos, son los únicos instrumentos de ordenación del litoral que pueden clasificar el suelo.

Para clasificar el suelo, los Planes Directores Urbanísticos del Sistema Costero de Cataluña han creado y configurado dos nuevas categorías de suelo costero: el suelo no urbanizable costero y el suelo costero especial[599]. El suelo no urbanizable costero es definido en el artículo 10 del Plan Director del Sistema Urbanístico del Sistema Costero como aquel que, dentro y fuera de la franja de quinientos metros de anchura, comprende suelo actualmente clasificado como suelo no urbanizable o suelo urbanizable no delimitado, sin programa de actuación urbanística o plan parcial de delimitación vigente, que debe ser identificado en los planos de ordenación a través de las unidades territoriales de regulación del suelo costero. Dentro de la categoría de suelo no urbanizable costero, el plan establece cuatro subcategorías: suelo no urbanizable costero incluido en el Plan de Espacios de Interés General, el suelo no urbanizable costero 1, el suelo no urbanizable costero 2 y el suelo no urbanizable costero 3[600].

El suelo costero especial, por su parte, queda delimitado en el citado plan por exclusión del suelo no urbanizable costero. De esta forma, el artículo 11 afirma que se trata del suelo urbanizable no delimitado sin programa de actuación urbanística o plan parcial de delimitación vigentes, y el suelo no urbanizable que no debe pasar a ser necesariamente suelo no urbanizable costero.

Precisamente esta imposibilidad de clasificar el suelo es uno de los problemas a los que se han enfrentado los instrumentos de ordenación del litoral de naturaleza territorial[601]. Esto no ha impedido, sin embargo, que algunos

---

de Cantabria, del Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco y del Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana.

599 Estas dos nuevas categorías de suelo complementan a la clasificación del suelo que realiza el artículo 25 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña.

600 Un estudio del régimen de las nuevas categorías de suelo puede verse en AGUIRRE I FONT, J.M. (2014): *El régimen jurídico del litoral catalán…, op.cit.,* pp. 285-290.

601 Pese a ello, parte de la doctrina ha admitido la posibilidad de clasificar el suelo por parte de los planes territoriales condicionada al hecho de que estén habilitados para hacerlo por ley. Así lo ha afirmado GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. (2005): *Urbanismo y ordenación del territorio, op.cit.,* pp. 41-60. Un ejemplo se puede ver con la Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears y de Medidas Tributarias que permite, en su artículo 25, que los planes territoriales parciales delimiten las diferentes categorías del suelo rústico. Lo mismo ocurría con los Planes Insulares de Ordenación de Canarias, regulados por la Ley 1/1987, de 13 de marzo, reguladora de los Planes Insulares de Ordenación (actualmente derogada). Esta norma jurídica establecía en su artículo 4 que los Planes Insulares podían clasificar el suelo rústico. Actualmente, el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias no contiene esta previsión en relación a los Planes Insulares

planes de ordenación del litoral adopten soluciones para soslayar esta dificultad. Un ejemplo claro es el caso de Asturias y su Plan de Ordenación del Litoral y su Plan Territorial Especial del suelo no urbanizable de costas.

El Plan de Ordenación del Litoral de Asturias zonifica su territorio atendiendo a la clasificación del suelo y, para ello, subdivide el suelo no urbanizable de costas en diez subcategorías[602]. Este esquema es el que sigue el Plan Territorial Especial del suelo no urbanizable de costas, pero con algunas modificaciones en las subcategorías[603]. Gracias a esta clasificación, los planes pueden establecer un régimen de usos acorde al suelo sobre el que se asientan. Sin embargo, y aunque utilizan una categoría de suelo para ordenar el litoral, ninguno de los planes tiene como objetivo una clasificación del suelo sino una zonificación del territorio litoral para poder asignar a cada una de las áreas -que coincide con una subcategoría de suelo no urbanizable de costas- un régimen de usos específico. La clasificación del suelo como no urbanizable de costas queda en manos del planeamiento general[604].

Además, y a diferencia de los Planes Directores del Sistema Urbanístico del Sistema Costero de Cataluña que crean dos nuevas categorías de suelo costero, el Plan de Ordenación del Litoral de Asturias y, por consiguiente, el Plan Territorial Especial del suelo no urbanizable de costas no instauran la categoría del suelo no urbanizable de costas en el régimen urbanístico asturiano, sino que es el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de Asturias el que, previamente, en su artículo 122.1.c), incluye esta categoría de suelo en el suelo no urbanizable de costas. Lo que hacen precisamente el Plan de Ordenación del Litoral de Asturias y el Plan Territorial Especial del suelo no urbanizable de costas es establecer los

puedan clasificar el suelo, sino que únicamente establece que los Planes Generales pueden reclasificar suelo rústico que hubiera sido clasificado como de protección hidrológica o forestal, pero no pueden clasificarlo (artículo 34.b del citado texto legal).

602 Las diez subcategorías son: suelo no urbanizable de costas propiamente dicho, suelo no urbanizable de costas y reserva de infraestructuras, suelo no urbanizable de costas con planes especiales de protección aprobados, suelo no urbanizable de costas con categorización municipal, suelo no urbanizable de costas incluido en áreas degradadas, suelo no urbanizable de costas por campamentos de turismo, suelo no urbanizable de costas incluido en áreas piloto de tratamiento forestal, suelo no urbanizable de costas afectado por comunidades vegetales inventariadas, suelo no urbanizable de costas afectado por áreas arqueológicas, y suelo no urbanizable de costas incluido en zonas de servicios portuarios.

603 El Plan Territorial Especial del suelo no urbanizable de costas incluye trece subcategorías, pero solo nueve de ellas coinciden con el Plan de Ordenación del Litoral de Asturias. Así no hace mención al suelo no urbanizable de costas con categorización municipal, pero incluye el suelo no urbanizable de costas de protección estricta, el suelo no urbanizable de costas de protección agraria, el suelo no urbanizable de costas de áreas de consideración específica y el suelo no urbanizable de costas afectado por servidumbres aeronáuticas.

604 Así lo señala el artículo 133 del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de Asturias.

directrices de delimitación y utilización del suelo no urbanizable de costas, pero la clasificación sigue siendo potestad del planeamiento urbanístico[605].

C) La instauración de determinadas propuestas para el espacio litoral

Como señalamos al analizar la vinculación de los planes de ordenación del litoral, las determinaciones de estos instrumentos, en general, son directamente aplicables y prevalecen de forma inmediata sobre el planeamiento urbanístico. Sin embargo, en Asturias, el País Vasco y Comunidad Valenciana existen otras determinaciones que no son directamente vinculantes y adquieren la condición de propuestas o recomendaciones.

En Asturias, por ejemplo, las propuestas están dirigidas al suelo exterior al no urbanizable de costas y tienen como contenido una serie de recomendaciones de carácter ambiental[606]. Entre ellas, el Plan de Ordenación del Litoral de Asturias regula la noción de parques-playa, la red de sendas costeras y las actuaciones de regeneración de la cubierta vegetal[607]. Se trata de una serie de medidas destinadas a conseguir el equilibrio entre conservación y utilización. En primer lugar, los parques-playas son un concepto novedoso mediante el que se pretende incrementar, en lugares previamente seleccionados por presentar características adecuadas, la superficie utilizable para usos playeros, garantizar simultáneamente la conservación de los valores ecológicos y medioambientales y desviar la presión humana de lugares más frágiles o menos adecuados para soportarla. En total, el Plan de Ordenación del Litoral recomienda veinticinco parques-playas para los que se prevén diferentes medidas relacionadas con su utilización y el Plan Territorial especial del suelo no urbanizable de costas añade uno[608]. Como regla general, las propuestas de cada parque-playa se destinan a determinar la extensión de los mismos, el carácter permanente o temporal que adquieren, su conexión con otras áreas, la creación de plazas de aparcamiento, la regeneración de la vegetación, la implantación de redes peatonales, la eliminación de impactos preexistentes o la creación de zonas verdes.

---

[605] En este sentido resulta esclarecedora la STSJ del Principado de Asturias de 29 de diciembre de 2008 (rec. 1329/2006), que señala que el Plan de Ordenación del Litoral de Asturias "*se limita a aplicar sus criterios de delimitación del suelo no urbanizable, siendo el planificador municipal o autonómico a quien compete en los correspondientes instrumentos de planeamiento aquella clasificación, siendo así que, en el presente caso, los criterios del POLA se aplican sobre un suelo no clasificado como no urbanizable, de costas, en el planeamiento*".

[606] Las directrices del suelo no urbanizable de costas tienen carácter vinculante.

[607] El Plan Territorial especial del suelo no urbanizable de costas no hace estas propuestas puesto que solo está destinado.

[608] Los parque-playa que recomienda el Plan de Ordenación del Litoral de Asturias son: Arnao-Penarronda, Sarello-Serantes, Tapia de Casariego, Porcia, Pormenande, Cueva, Soto de Luiña-Playa de San Pedro, Artedo, San Martin de Laspra, Cabo Negro, Verdicio, Cabo Peñas, Ensenada de Bañugues, Península de Antromero, Costa este de Gijón, Playa de España, Rodiles, Liñero-Llames, Griega, Isla-Beciella, Vega, Cuevas del Mar, San Antolín, Niembro y Franca. A estos, el Plan Territorial especial del suelo no urbanizable de costas añade el de la Península de Nieva.

Por su parte, mediante la propuesta de red de sendas costeras, el Plan de Ordenación del Litoral de Asturias pretende la creación de un camino costero que permita recorrer el conjunto de la costa asturiana. En concreto, el instrumento propone varias sendas en las que coexisten senderos peatonales y cicloturistas que favorecen la conexión de todo el litoral de Asturias[609].

Por último, el Plan de Ordenación del Litoral de Asturias introduce sugerencias que pretenden servir como punto de partida para comenzar un proceso de pruebas de políticas forestales. En concreto, el citado instrumento propone tres áreas piloto desarboladas, cinco áreas piloto en el que puede plantearse la sustitución de bosque repoblado por arbolado autóctono, actuaciones de regeneración botánica en el demanio marítimo-terrestre y condicionamientos a los procesos de concentración parcelaria a realizar en el litoral asturiano. Gracias a estas medidas, el Plan pretende introducir condicionamientos de tratamiento forestal de los terrenos para la protección del paisaje costero sin el carácter obligatorio que adquieren otras directrices -como las que se refieren a la zonificación del territorio en áreas atendiendo a la clasificación del suelo y el régimen de usos establecido para cada área-.

Para poder adaptar las anteriores propuestas al espacio concreto, el Plan de Ordenación del litoral establece propuestas o sugerencias de modificación atendiendo a cada uno de los concejos costeros. Así, de manera particularizada, el plan realiza una descripción de cada área, analiza su tratamiento urbanístico actual e indica las modificaciones propuestas o sugeridas a la zonificación urbanística, las propuestas activas en relación con esa zona y otras actuaciones como el soterramiento de algunos metros de la línea de alta tensión. De esta forma, favorece que todos los municipios puedan conocer las medidas más adecuadas para su litoral y puedan llevarlas a cabo en el marco del Plan de Ordenación del Litoral de Asturias.

Por lo que respecta al Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco, las propuestas que se contienen en el instrumento están dirigidas a un espacio concreto: el medio marino que forma parte de su ámbito de aplicación. Para este espacio, el plan vasco establece una serie de directrices generales que tienen el objetivo de orientar la consecución de los objetivos del plan pero que no tienen carácter vinculante. Estas propuestas y recomendación están relacionadas con la extracción de áridos para la regeneración de playas, la pesca, el marisqueo y la recogida de algas, las instalaciones de acuicultura, los puertos y áreas de navegación, las tomas de aguas para suministro y refrigeración, las conducciones submarinas, las

[609] Actualmente la página web del turismo de Asturias señala que existen catorce sendas costeras. Información disponible en https://www.turismoasturias.es/descubre/naturaleza/rutas/sendas-costeras (última consulta 11/04/2020).

instalaciones de tratamiento de aguas residuales, los emisarios submarinos, el resto de los puntos de vertido permanente de aguas residuales en zonas de baño o de conservación y los vertidos de materiales inertes procedentes del dragado[610].

Además de las anteriores, el plan de ordenación del litoral del País Vasco establece una serie de sectores de planificación y de usos asociados a los mismos que tampoco tienen el carácter vinculante que poseen otras normas del instrumento y a las que nos hemos referido en el apartado anterior. Se trata solo de directrices cuyo desarrollo y aplicación competen a otro tipo de instrumentos jurídico-administrativos, en concreto, a aquellos que deben ordenar el espacio marítimo[611].

Por último, el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral introduce una propuesta de trazado de la vía del litoral de la Comunidad Valenciana. En el mismo sentido que la red de sendas costeras de Asturias, el plan valenciano establece una serie de recomendaciones para la creación de un sendero que interconecte todo el litoral de la Comunidad Autónoma. A diferencia del caso asturiano, el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral no propone varias sendas en el litoral, sino que encomienda a la planificación territorial y urbanística la ordenación y gestión de esta vía litoral que deberá discurrir por la zona de servidumbre de tránsito. Asimismo, el citado plan dispone que el diseño del trazado de la vía del litoral deberá seguir los criterios establecidos en la Directriz 137 de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana y se realizará a través de los programas de paisaje o de los instrumentos de planificación municipal que deberán garantizar su continuidad y una anchura mínima de tres metros y máxima de seis[612]. Para concretar estas directrices que se encuentran en el artículo 17 de la normativa del Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral, el documento de la propuesta de la vía del litoral incluye algunos mapas que reflejan los elementos que debería tener esta vía y diferencia, para ello, entre las distintas provincias de la Comunidad Autónoma. Se trata, de todas formas, de simples

[610] Vid. artículo 33 del Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco.

[611] Nos referimos a los planes de ordenación del espacio marítimo para cada una de las demarcaciones marinas españolas que están regulados en el Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo y que, actualmente, no están aprobados.

[612] La Directriz 137 de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana configura la vía litoral como un eje estructural que forma parte de la Infraestructura Verde del litoral que deberá ser ordenado por los planes generales en atención a una serie de criterios. Entre estos criterios se encuentran el establecimiento de una red de sendas secundarias, el establecimiento de itinerarios alrededor de los núcleos urbanos del litoral o la restauración paisajística de los tramos de los caminos que lo requieran.

propuestas que deben ser concretadas por los planes generales de ordenación urbana o los programas de paisaje[613].

D) Las referencias a las playas

A parte del contenido que hemos analizado hasta este momento y que, aunque con particularidades, se encuentra en la mayoría de los planes de ordenación del litoral, debemos hacer mención a otra cuestión que no se incluye en todos los instrumentos, es el caso de las playas.

En primer lugar, tenemos que recordar que no todos los planes de ordenación del litoral integran dentro de su ámbito de aplicación el dominio público marítimo-terrestre. Pese a ello, todos estos instrumentos -a excepción de Cataluña- realizan alguna mención a estos espacios.

Por un lado, algunos planes de ordenación del litoral incluyen las playas dentro de una categoría de ordenación. Es el caso de Galicia, Cantabria y el País Vasco[614]. En esta última Comunidad Autónoma, además, las playas urbanas tienen su propia categoría, esta es, la de zona de uso especial y, por tanto, tiene asociado un régimen de usos acorde con la naturaleza del bien. Este régimen de usos distingue entre usos propiciados -o permitidos si seguimos la clasificación efectuada al analizar las categorías de ordenación, admisible – o autorizable-, prohibidos o improcedentes[615].

Independientemente de que las playas formen parte de una categoría de ordenación y, por ende, tengan asignadas un régimen de usos particular, los instrumentos de ordenación del litoral incluyen medidas de protección para estos espacios. En el caso de Galicia las referencias son varias: los sistemas playas-

[613] En la actualidad se encuentran en trámite de información pública los programas de paisaje de Alicante y Elche, Albufera de Valencia, Gandia y Vinaròs y Benicarló, pero de los documentos que se pueden ver en la página web de la Consellería de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad se observa que todos ellos incluyen referencias a la vía del litoral y a su extensión. El contenido de estos programas se puede consultar en http://politicaterritorial.gva.es/es/web/planificacion-territorial-e-infraestructura-verde/programes-de-paisatge (última consulta 11/04/2020).

[614] En el caso del Plan de Ordenación del Litoral de Galicia, las playas se integran dentro de la categoría de protección costera (artículo 11) y en el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria se incluyen dentro de la categoría de protección costera (artículo 8.1 a).

[615] Entre los usos propiciados se encuentran actividades que no suponen un daño para las playas como las de regeneración, de recreo, de adecuación de zonas de baño o de varada y los servicios de temporada. Sin embargo, el plan de ordenación del litoral vasco sujeta a autorización actividades científico-culturales, escalada y actividades aeronáuticas, pesca y recolección, y obras de defensa costera, entre otras. Por su parte, prohíbe expresamente los campings, la circulación, los campos de golf, la caza deportiva, las actividades extractivas, las infraestructuras y el crecimiento urbanístico. Por último, considera como usos improcedentes la extracción de agua, la ejecución de autopistas, autovías, carreteras y líneas de ferrocarril, o las instalaciones para cultivo de especies de agua dulce. Vid. artículo 29 del Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral.

dunas y la obligación de realizar una guía de buenas prácticas de intervención en los sistemas playas-dunas[616].

En la Comunidad Autónoma de Asturias, además de los mencionados parques-playa, se hace una revisión en cada municipio sobre las actuaciones que deben llevarse a cabo en las playas, tales como la creación o el mantenimiento de accesos, la creación de paseos marítimos o las obras de consolidación.

En el mismo sentido, el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria también incluye medidas de protección para estos espacios en forma de directrices que deben ser tenidas en cuenta por los planes generales de ordenación urbano. El contenido de estas directrices se centra en la existencia de aparcamientos, accesos, circulación de vehículos o instalaciones y servicios que se ubican en las playas.

Por otro lado, algunos planes de ordenación del litoral también incluyen una clasificación de las playas, aunque las clases varían de una Comunidad Autónoma a otra[617]. En el caso del Plan de Ordenación del Litoral de Asturias, sin embargo, la clasificación trae causa de la catalogación que hacen las Directrices Subregionales para la Franja Costera de las playas en naturales, seminaturales y urbanas. Estas Directrices, además de establecer unas directrices para la utilización de estos espacios, detallaban qué playas eran naturales, seminaturales y urbanas. Ante la exhaustividad de las Directrices, el Plan de Ordenación del Litoral se ha dedicado a hacer una revisión de la clasificación de las playas efectuada en 1994 y proponer una modificación de las citadas Directrices orientando la clasificación de cada playa hacia la categoría que mejor se acomode.

De todas formas, y aunque algunos planes de ordenación del litoral contengan previsiones sobre las playas, que pueden conllevar su inclusión en una categoría de ordenación o su clasificación, no han ordenado estos espacios. En líneas generales, las previsiones que contienen los instrumentos analizados son directrices o propuestas sobre las playas que después deben adaptarse por el planeamiento urbanístico. En algunos planes de ordenación del litoral, incluso, la ordenación de estos espacios se deja a unos planes especiales, como es el caso

---

[616] En los sistemas playas-dunas, el artículo 79 del Plan de Ordenación del Litoral de Galicia, permite que las instalaciones que se permiten sean de libre acceso público y, además, que las edificaciones de servicio de playa se ubiquen, preferentemente, fuera de ella. La aprobación de una guía de buenas prácticas de intervención en los sistemas playas-dunas es una obligación que impone la Disposición Adicional primera del plan y que, actualmente, está cumplida. Dicha guía está disponible en https://cmatv.xunta.gal/seccion-organizacion/c/CMAOT_Instituto_Estudos_Territorio?content=Direccion_Xeral_Sostibilidade_Paisaxe/Paisaxe/seccion.html&std=guia_paria_duna2.html&sub=guias-metodoloxicas/ (última consulta 11/04/2020).

[617] Por ejemplo, en Cantabria se distingue entre playas urbanas, periurbanas, semirrurales y rurales y en Galicia entre playas urbanas, periurbanas, rurales y naturales.

de Galicia, Cantabria y Asturias[618]. Estos planes se podrán realizar a iniciativa de los ayuntamientos en cuyo término municipal se ubique la playa, o bien de oficio por la Comunidad Autónoma.

Por último, debemos destacar el caso del Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral puesto que es el único instrumento de ordenación del litoral cuyo contenido integra un documento concreto referido a la ordenación de las playas: el catálogo de playas de la Comunidad Valenciana. Al contenido de este catálogo ya nos referiremos cuando tratemos el planeamiento de las playas, pero hay que adelantar que tiene por objeto establecer unos criterios generales para la utilización de estos bienes y cumplir con el mandato del artículo 67 del RGC y clasificar las playas en urbanas y rurales.

2.1.6. Estructura de los planes de ordenación del litoral

El contenido de los planes de ordenación del litoral autonómicos se estructura en una serie de documentos[619]. Todos siguen una disposición diferente, pero, como regla general, podemos decir que los instrumentos de ordenación del litoral se componen de los siguientes documentos[620]:

- Memoria
- Normativa
- Planos de ordenación/zonificación
- Programas de actuaciones para la aplicación del plan
- Memoria ambiental

Pasemos a analizar cada uno de estos contenidos.

---

[618] Vid. artículos 82 del Plan de Ordenación del Litoral de Galicia y 37 del Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria. El Plan de Ordenación del Litoral de Asturias hace mención a estos planes especiales de las playas al analizar cada uno de los municipios costeros y se refiere a ellos para hacer propuestas de mejora.

[619] El único plan de ordenación del litoral que no está integrado por diferentes documentos es el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria. Este instrumento, aprobado con rango legal, agrupa todo su contenido en un solo documento que se estructura en dos partes: por un lado, la normativa y, por otro, varios anexos en los que se manifiestan la cartografía, una relación de las playas de la Comunidad Autónoma de Cantabria y su categoría y una descripción de los objetivos de las Actuaciones Integrales Estratégicas Ambientales. Las Actuaciones Integrales Estratégicas Ambientales son una de las categorías de áreas en las que se zonifica el territorio litoral de Cantabria que delimitan sectores que, por el interés de su desarrollo en el marco de políticas sectoriales de la Comunidad Autónoma, vinculan al planeamiento municipal desde la entrada en vigor de la Ley.

[620] A parte de éstos, algunos instrumentos contienen otros documentos. Por ejemplo, Galicia y Comunidad Valenciana incluyen documentación relativa a la evaluación ambiental a la que se han sometido e, incluso, un estudio del paisaje del espacio litoral. En otros casos se contiene un informe de alegaciones, como sucede en el Plan Territorial especial del suelo no urbanizable de costas de Asturias. Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana contiene, a su vez, un catálogo de playas y catálogo de protecciones.

A) Memoria

Los planes de ordenación del litoral contienen un documento denominado *"memoria"* en el que contienen un análisis y diagnóstico del litoral de cada Comunidad Autónoma. Concretamente, este documento tiene como objetivo realizar un estudio sobre el medio biofísico, socioeconómico y territorial que afecta al litoral y justificar las medidas que impone el plan de ordenación del litoral sobre estos espacios[621].

En el caso de las Comunidades Autónomas de la Comunidad Valenciana y del País Vasco, sus planes de ordenación distinguen entre una memoria informativa y una justificativa. La primera realiza un estudio sobre el estado del litoral desde distintos puntos de vista -económico, territorial y biofísico- y, la segunda, razona las medidas que se adoptan en el instrumento.

B) Normativa

Se trata del documento más relevante de los planes de ordenación del litoral porque en él se establecen las determinaciones de regulación, protección y desarrollo del plan y, por ello, todos los planes de ordenación del litoral hacen referencia al mismo. El contenido de la normativa es el que hemos analizado en el apartado anterior, por lo que a este punto nos remitimos.

C) Planos de ordenación/zonificación

Todos los planes de ordenación del litoral contienen un documento en el que se reflejan los planos de ordenación del ámbito de aplicación del instrumento[622]. El grado de precisión de los mismos varía de uno a otro. La norma general es que se utilice una escala 1:20.000 pero en otros instrumentos se usa una escala 1:10.000 y, excepcionalmente, una escala 1:5.000[623]. En este último supuesto se encuentra el Plan Territorial especial del suelo no urbanizable de costas que al tener como objetivo completar y desarrollar el Plan de Ordenación del Litoral de Asturias utiliza un grado de detalle mayor en relación al suelo que está sujeto a ordenación.

La importancia de la escala utilizada por los planes de ordenación recae en el hecho de que cuanto menor es la escala de trabajo, mayor es el grado de precisión. Así, podemos señalar que los instrumentos de ordenación del litoral

---

621 Sobre este documento puede verse el Plan de Ordenación del Litoral de Galicia, el Plan de Ordenación del Litoral y el Plan Territorial especial del suelo no urbanizable de costas de Asturias, el Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco, los Planes Directores Urbanísticos del Sistema Costero de Cataluña y el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana.

622 Vid. Plan de Ordenación del Litoral de Galicia, el Plan de Ordenación del Litoral y el Plan Territorial especial del suelo no urbanizable de costas de Asturias, el Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco, los Planes Directores Urbanísticos del Sistema Costero de Cataluña y el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana.

623 Utilizan una escala 1:20.000 los planes de ordenación del litoral de Galicia, Cataluña y Comunidad Valenciana. La escala 1:10.000 es empleada, en cambio, por Cantabria y el País Vasco.

tienen un nivel de detalle muy elevado en relación a otros planes de ordenación del territorio autonómicos[624]. La regla general es que los instrumentos de ordenación del territorio empleen escalas superiores a 1:25.000, sin embargo, los planes de ordenación del litoral autonómicos de naturaleza territorial utilizan escalas inferiores a la señalada, al igual que los Planes Directores Urbanísticos del Sistema Costero de Cataluña que son instrumentos urbanísticos. Esto demuestra que los planes de ordenación del litoral autonómicos llevan a cabo una regulación pormenorizada de los usos que pueden realizarse en estos espacios y, para ello, toman como ámbito el de los municipios costeros.

D) Programas de actuaciones para la aplicación del plan

Como los planes de ordenación del litoral son instrumentos que no tienen efectos inmediatos y que necesitan ser adaptados por el planeamiento municipal, incluyen un documento en el que se propone un programa de actuación que recoge las principales intervenciones a ejecutar en su ámbito, así como las acciones más importantes para su desarrollo[625]. Los programas consisten en una serie de recomendaciones y directrices que los planes trasladan al planeamiento urbanístico para que puedan cumplirse los objetivos establecidos por el mismo plan. En este sentido resulta muy ilustrativo el documento del Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana que establece la propuesta de trazado de la vía del litoral. Mediante este documento el instrumento ha introducido una serie de pautas para la configuración de una conexión longitudinal de la costa valenciana con un eje ciclopeatonal que es uno de los objetivos del citado instrumento. No son normas de carácter obligatorio sino sugerencias para el uso y los elementos de una vía del litoral en la Comunidad Valenciana.

En el caso de los Planes Directores Urbanísticos del Sistema Costero, al ser planes urbanísticos, no sería necesaria la existencia de programas de actuaciones por cuanto el instrumento es vinculante. Aun así, estos planes contienen como documento una programación de las actuaciones para aplicar el plan relativas a los términos de adaptación del planeamiento urbanístico general.

[624] El Plan Regional de Ordenación Territorial de Cantabria utiliza una escala de 1:100.000, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía de 1:400.000 y el Plan Territorial General de Cataluña de 1:500.000.

[625] Este documento se incluye en el Plan de Ordenación del Litoral de Galicia, Plan de Ordenación del Litoral de Asturias, Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco y Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana.

2.2. La solución adoptada por las Comunidades Autónomas que no tienen planes de ordenación del litoral vigentes

Las Comunidades Autónomas de Andalucía, Canarias, Islas Baleares y Región de Murcia no han aprobado un plan de ordenación que ordene todo su litoral, sin embargo, cuentan con algún instrumento que planifica parte de estas zonas. En las páginas siguientes vamos a referirnos a cada una de estas Comunidades Autónomas.

2.2.1. Andalucía

El litoral de la Comunidad Autónoma de Andalucía se encuentra parcialmente ordenado a través de los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional. Sin embargo, con anterioridad a la existencia de estos instrumentos, se aprobaron las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía por el Decreto 118/1990, de 17 de abril[626].

Las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía fueron el primer instrumento autonómico aprobado con "*la finalidad de servir de marco de referencia para el desarrollo de las políticas sectoriales y el planeamiento urbanístico que sobre dicho ámbito se efectúe, los cuales deberán asegurar la compatibilización del uso y aprovechamiento de las potencialidades del litoral con la preservación y renovación de sus recursos*"[627]. Consistía en un documento cuyo ámbito de aplicación incluía espacios terrestres y marítimos: el primero alcanzaba hasta donde llegaban los términos municipales ribereños; y el segundo se extendía hasta el límite exterior del mar territorial, es decir, hasta las doce millas náuticas.

En comparación con los planes de ordenación del litoral que hoy están vigentes, el ámbito de aplicación de las Directrices era superior no solo porque incluía las aguas interiores -como el Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco- sino porque también integraba el mar territorial[628]. De todas formas, y aunque las Directrices sí incluyeron dentro de su ámbito de aplicación el mar territorial, el contenido de las mismas demuestra que las medidas sobre este espacio eran prácticamente inexistentes. Las únicas alusiones que hacían las Directrices a un espacio marítimo eran para referirse a la pesca en aguas interiores, para desarrollar medidas para impedir la realización de vertidos contaminantes al mar y para reclamar la colaboración con la Administración del Estado de cara a la protección de los recursos de esta zona[629]. De esta forma vemos que, aunque el mar territorial se integraba dentro del

---

[626] Las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía están disponibles en DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ (1995): *Ordenación y protección del litoral andaluz. El cumplimiento de las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía*, Defensor del Pueblo andaluz, Sevilla, pp. 141-175.

[627] Artículo 1.1.

[628] Este espacio marítimo, como hemos señalado, no forma parte de la competencia de ordenación del litoral porque, como ha afirmado el Tribunal Constitución, la ordenación del litoral no es cosa distinta que la ordenación del territorio y ésta no se entiende al mar territorial.

[629] Vid. artículos 43-46.

ámbito de aplicación de las Directrices, la ordenación de este espacio no se hacía a través de esta norma a pesar de que en su artículo 6.1 señalaba que la ordenación del espacio litoral, formado por el mar y la tierra, debería desarrollarse de forma global e integrada.

Pese a las expectativas que generaron las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía, la norma resultó jurídicamente ineficaz, no sólo porque las Directrices nunca fueron publicadas -pues la publicación se limitó al decreto de aprobación sin referirse al contenido de las mismas-, sino porque carecieron de la aplicación práctica necesaria, debido a su gran desconocimiento y falta de coordinación[630].

Ante el vacío de planificación del litoral, a partir del 2002 empezaron a aprobarse planes de ordenación territorial de ámbito subregional que ordenaban parte del espacio costero andaluz. Estos planes son instrumentos de naturaleza territorial que se encuentran regulados en la LISTA y que tienen como objetivo propiciar en su ámbito la utilización adecuada, racional y equilibrada del territorio y de sus recursos naturales y constituir el marco de referencia territorial para la formulación, desarrollo y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de las Administraciones Públicas y entidades públicas, así como para el desarrollo de las actividades de los particulares con incidencia en el territorio (artículo 43).

Actualmente la Comunidad Autónoma de Andalucía cuenta con doce planes subregionales que se refieren de alguna forma a la ordenación de determinadas áreas del litoral[631]. Por un lado, en todos estos instrumentos se

---

[630] El Defensor del Pueblo Andaluz puso de manifiesto la inobservancia de las directrices en su informe titulado "Ordenación y protección del litoral andaluz. El cumplimiento de las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía". Sobre las Directrices vid. ACOSTA BONO, G. (1999): "Ordenación del litoral y política territorial en Andalucía", *Actas de las Jornadas sobre el litoral de Almería: caracterización, ordenación y gestión de un espacio geográfico,* celebradas en Almería, 20 a 24 de mayo de 1997, p.116; LÓPEZ MENUDO, F. (1990): "Directrices generales de la Ordenación del litoral de Andalucía", *Revista Andaluza de Administración* Pública, núm.3; y SACRISTÁN RUANO, J. (1992): "Las Directrices regionales del litoral de Andalucía", AA.VV., *La Ordenación del Litoral* (XVI Semana de Estudios Superiores de Urbanismo), Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial, Granda, pp. 271-274.

[631] Por orden cronológico han sido aprobados los siguientes: Plan de Ordenación del Territorio del Poniente de la provincia de Almería (aprobado por Decreto 222/2002, de 30 de julio), Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana (Huelva y Sevilla) (aprobado por Decreto 341/2003, de 9 de diciembre), Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz (aprobado por Decreto 462/2004, de 27 de julio), Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva (aprobado por Decreto 130/2006, de 27 de junio), Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Oriental-Axarquía de la provincia de Málaga (aprobado por Decreto 147/2006, de 18 de julio), Plan de Ordenación del Territorio del Área de Levante de Almería (aprobado por Decreto 26/2009, de 3 de febrero), Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Málaga (aprobado por Decreto 308/2009, de 21 de julio), Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Noroeste de Cádiz (aprobado por Decreto 95/2011, de 19 de abril), Plan de Ordenación del Territorio de la Janda (Cádiz) (aprobado por Decreto 358/2011, de 8 de noviembre), Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Almería (aprobado por Decreto

contienen una serie de directrices encaminadas al crecimiento armónico y ordenado de ciertos espacios. Estas directrices tienen como objetivo restringir el uso de ciertos espacios litorales y, por ello, en todos los planes se incluyen una serie de espacios libres vinculados al litoral[632]. Estos espacios libres vinculados al litoral se incorporarán a los Planes Generales de Ordenación Urbanística como sistema general de espacios libres o como suelo no urbanizable de especial protección, en el marco de la legislación especial que le sea de aplicación[633].

Además de constituir espacios libres vinculados al litoral, los planes de ordenación de ámbito subregional establecen una serie de determinaciones respecto de estas zonas costeras. Debemos señalar, no obstante, que no todas estas determinaciones son vinculantes para las Administraciones Públicas y para los particulares, sino que entre ellas podemos diferenciar distinto grado de vinculación dependiendo de si tienen el carácter de normas, directrices o recomendaciones[634].

En primer lugar, las normas son determinaciones de carácter vinculante para las Administraciones Públicas y para los particulares. Estas directrices, sin embargo, no son comunes en los planes de ordenación de ámbito subregional y su introducción en estos instrumentos está relacionada con la consecución de los objetivos generales de los planes, pero no con el establecimiento de medidas concretas. Por ejemplo, en lo que se refiere a las zonas litorales, las normas que se contienen en estos planes son la mejora de la accesibilidad al litoral, la prevención de la contaminación o el favorecimiento del crecimiento ordenado del sector turístico[635].

351/2011, de 29 de noviembre), Plan de Ordenación del Territorio del Campo de Gibraltar (Cádiz) (aprobado por Decreto 370/2011, de 20 de diciembre) y el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Tropical de Granada (aprobado por Decreto 59/2006, de 14 de marzo). Se encuentra en tramitación el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Huelva (aprobado por Decreto 522/2008, de 9 de diciembre), y en elaboración el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental de la provincia de Málaga (aprobado por Decreto 143/2017, de 29 de agosto).

632 Estos espacios coinciden con bienes de dominio público como playas, zonas de escarpe, acantilados o dunas, pero también con los terrenos sometidos a servidumbre y a la zona de influencia.

633 En este sentido pueden verse los artículos 111 del Plan de Ordenación del Territorio del Poniente de la provincia de Almería, 108 del Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz, 32 del Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva, 38 del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Oriental-Axarquía de la provincia de Málaga, 54 del Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Málaga, 71 del Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Almería y 27 del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Tropical de Granada.

634 Vid. artículo 5.1 de la LISTA.

635 En relación al objetivo de mejorar la accesibilidad al litoral se pronuncian los artículos 18 y 31 del Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva, 18 del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Oriental-Axarquía de la provincia de Málaga, 30 del Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Málaga, y 22 del Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Almería. Por lo que respecta a evitar la

Por otro lado, las directrices tienen un grado de vinculación menor que las normas y solo vinculan en cuanto a los fines. Este tipo de determinaciones suelen ser comunes en los planes de ordenación del litoral porque establecen un objetivo que debe ser cumplido, pero dejan a las Administraciones Públicas la potestad de establecer las medidas concretas que consideren convenientes para la consecución de dicho fin. En particular, las directrices que se contienen a los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional se dirigen a la realización de paseos marítimos, clasificación de playas, medidas que favorecen la conexión en el litoral, creación de accesos a las playas, utilización de las playas, procesos de urbanización o emplazamientos de puertos[636].

Por último, las recomendaciones son determinaciones de carácter indicativo dirigidas a las Administraciones Públicas. En este sentido, los planes de ordenación territorial de ámbito subregional incluyen determinaciones de este tipo relacionadas con la regeneración de playas, elaboración de normas de ordenación de playas urbanas, fijación de una anchura mínima para los paseos marítimos, la construcción de muros costeros y obras de defensa y la ampliación de la servidumbre de protección a los doscientos metros[637].

---

contaminación pueden verse los artículos 109 del Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva y 72 del Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Málaga. Y, por último, en relación a propiciar el sector turístico se pronuncia exclusivamente el artículos 36-38 del Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz.

[636] En relación a la realización de paseos marítimos se pronuncia el artículo 99 del Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana. Por otro lado, en lo que respecta a la clasificación de playas pueden verse los artículos 33 del Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva, 30 del Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana, 33 del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Oriental-Axarquía de la provincia de Málaga, 24 del Plan de Ordenación del Territorio del Área de Levante de Almería, 42 del Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Almería y 47 del Plan de Ordenación del Territorio del Campo de Gibraltar (Cádiz). Por lo que respecta a la inclusión de medidas que favorecen la conexión en el litoral y la creación de accesos a las playas vid. los artículos 25 j) del Plan de Ordenación del Territorio del Poniente de la provincia de Almería, 35 del Plan de Ordenación del Territorio de la Janda (Cádiz), 41 del Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Almería y 47 del Plan de Ordenación del Territorio del Campo de Gibraltar (Cádiz). La inclusión de directrices sobre las playas se puede ver en los artículos 60 del Plan de Ordenación del Territorio del Poniente de la provincia de Almería, 33 del Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva, 33 del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Oriental-Axarquía de la provincia de Málaga, 35 del Plan de Ordenación del Territorio de la Janda (Cádiz), 42 del Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Almería, y 47 del Plan de Ordenación del Territorio del Campo de Gibraltar (Cádiz). Por último, en relación a los procesos de urbanización y emplazamientos de puertos se pronuncian los artículos 63 del Plan de Ordenación del Territorio del Campo de Gibraltar (Cádiz) y 45 del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Tropical de Granada.

[637] Sobre la regeneración de playas y la elaboración de normas de ordenación de playas urbanas se pronuncian los artículos 32 y 102 del Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana. El artículo 75 del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Oriental-Axarquía de la provincia de Málaga hace referencia a la construcción de muros costeros y obras de defensa. En relación a la ampliación de la servidumbre de protección pueden verse los planes de ordenación

Al margen de las determinaciones que incluyen los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional sobre el litoral debemos destacar que algunos de ellos hacen referencia a una categoría de ordenación concreta, el llamado "*corredor litoral*", figura a la que después se referiría el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía[638]. Este corredor litoral está conformado por los terrenos de dominio público marítimo-terrestre y las zonas de servidumbre de protección, establecidos en la legislación de costas, y por los suelos colindantes al dominio público marítimo-terrestre clasificados a la entrada en vigor del plan como no urbanizables o urbanizables no sectorizados, en una franja de, al menos, doscientos metros tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar. Para los terrenos incluidos en este "*corredor litoral*", se establece un régimen de usos concreto que está destinado a la protección de todas estas áreas, con la asignación de sistemas de espacios libres -como ya hemos mencionado- y la instauración de directrices y recomendaciones dirigidas al planeador para su utilización. Por ejemplo, es común que se pida para los terrenos que se integran en esta categoría de ordenación que se reubiquen los usos, edificaciones e instalaciones existentes no acordes con lo establecido por la legislación de costas, que se evite la construcción de viario en determinadas zonas como la servidumbre de protección o que se preserven los suelos incluidos en el corredor litoral de los procesos de urbanización y se fomenten las actividades de ocio, recreativas y deportivas para la población[639].

De todas formas, y aunque los planes de ámbito subregional incluyen determinaciones en relación con el litoral, estos instrumentos resultan insuficientes para ordenar todo el litoral andaluz por varias razones. En primer lugar, porque no ordenan todo este espacio de forma unitaria, sino que nos encontramos con doce planes que se refieren a zonas concretas del territorio, dentro de las cuales se incluyen algunas áreas costeras. En segundo lugar, porque no ordenan el litoral propiamente dicho, sino que, en el mejor de los casos, incluyen una categoría de ordenación, el denominado "*corredor litoral*", que abarca solo los terrenos de dominio público y de la servidumbre de protección,

---

del territorio de la Aglomeración Urbana de Málaga (artículo 69.9) y de la Costa Tropical de Granada (artículo 53.9).

[638] Este es el caso de los planes de ordenación del territorio del Litoral Occidental de Huelva, de la Costa del Sol Oriental-Axarquía de la provincia de Málaga, del área de Levante de Almería, de la Aglomeración Urbana de Málaga, de la Costa Noroeste de Cádiz, de la Janda (Cádiz), de la Aglomeración Urbana de Almería, del Campo de Gibraltar (Cádiz) y del Territorio de la Costa Tropical de Granada.

[639] Vid. artículos 23 del Plan de Ordenación del Territorio del área de Levante de Almería, 54 del Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Málaga, 30 del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Noroeste de Cádiz, 34 del Plan de Ordenación del Territorio de la Janda (Cádiz), 41 del Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Almería, 46 del Plan de Ordenación del Territorio del Campo de Gibraltar (Cádiz) y 27 del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Tropical de Granada.

pero dejan fuera a los que están afectados por la zona de influencia. Por otro lado, porque estos planes de ordenación del territorio de ámbito subregional no prevén un régimen exhaustivo de usos permitidos y prohibidos al estilo de otros planes de ordenación del litoral, sino que enumeran una serie de determinaciones -con distinto grado de vinculación- con un contenido muy limitado.

Ante la inexistencia de un instrumento específico de ordenación del litoral se aprobó el Decreto-Ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía[640]. Esta norma jurídica tenía dos objetivos: por un lado, crear la figura del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía e incorporarlo a la planificación territorial; y, por otro, establecer un conjunto de medidas concretas para proteger el ámbito litoral.

Por lo que se refiere al establecimiento de directrices concretas para proteger el ámbito litoral, el citado decreto-ley incorporaba dos tipos de medidas caracterizadas por su urgencia[641]. De un lado, el Decreto-Ley 5/2012 señalaba la suspensión del procedimiento para la aprobación de los planes de sectorización y de los planes parciales en suelo urbanizable en los ámbitos que incluyesen terrenos situados a una distancia inferior a quinientos metros medidos en proyección horizontal tierra adentro, desde el límite interior de la ribera del mar. Esta medida se configuró con una vigencia máxima de dos años y seis meses desde la aprobación del decreto-ley.

Por otro lado, el decreto-ley imponía la obligación a los municipios que no hubiesen adaptado su planeamiento general a las determinaciones establecidas en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y a los criterios para su desarrollo, a hacerlo mediante la revisión de dicho planeamiento. Para ello imponía un plazo que se correspondía con el establecido en el respectivo instrumento de planeamiento general a la entrada en vigor del decreto-ley o, si éste no lo estableciera, con el de ocho años contados desde su aprobación

---

[640] Convalidado por Resolución de 12 de diciembre de 2012, de la Presidencia de la Junta de Andalucía. Este Decreto-Ley ha sido derogado por la LISTA.

[641] La urgencia de estas medidas fue duramente criticada por la doctrina. Tal y como considera MARTÍN VALDIVIA, S.M. (2013): "La protección del litoral andaluz y otras medidas urbanísticas de urgencia. Entre la necesidad y el oportunismo", *Revista de Urbanismo y Edificación Aranzadi*, núm. 27, a pesar de ser una decisión razonable y necesaria, las modificaciones que se introdujeron para incentivar a los municipios a adaptar sus determinaciones a los criterios generales de crecimiento limitado del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía iban dirigidas, fundamentalmente, a favorecer y estimular las medidas de protección del litoral. En el mismo sentido crítico se pronuncian SERRANO LÓPEZ, J.E. y SERRANO MORENO, J.E. (2016): "La (in)sostenibilidad económica y financiera del «Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía». Responsabilidad patrimonial de la Administración por alteración del planeamiento y vulneración de la protección de la confianza", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 306, pp. 71-73, cuestionando la supuesta *"extraordinaria y urgente necesidad de proteger el litoral frente a la supuesta amenaza de inminentes proyectos inmobiliarios",* que argüía el Decreto-Ley 5/2012 cuando la mayoría de los proyectos se encontraban parados sino abandonados debido a la falta de financiación o por el efecto de recientes sentencias.

definitiva por la Consejería competente en materia de urbanismo. De todas formas, el artículo 3 del decreto-ley establecía esta medida como una exigencia que se debía cumplir en todo caso, por ello señalaba que, si transcurriese ese plazo sin que se hubiese aprobado la revisión, la Consejería competente en materia de urbanismo, previo requerimiento al municipio correspondiente, podría imponerles la obligación de proceder a la pertinente innovación de sus instrumentos de planeamiento vigentes.

Junto a las medidas de carácter urgente, el Decreto-Ley 5/2012 creó la figura del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía y la incorporó a la planificación territorial mediante la modificación de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía[642]. Para su aprobación, la Disposición Adicional única del decreto-ley estableció el plazo máximo de dos años, pero finalmente se aprobó por el Consejo de Gobierno mediante el Decreto 141/2015, de 26 de mayo, y se publicó en el BOJA el 20 de julio de 2015. Actualmente, este plan ha sido declarado nulo por la sentencia del TSJ de Andalucía 7 de septiembre de 2017 debido a que su aprobación era una decisión que excedía del despacho ordinario de los asuntos públicos de competencia de un Gobierno en funciones. Pese a su nulidad, debemos hacer mención a algunas de sus particularidades y ponerlo en relación con los planes de ordenación del litoral vigentes.

En primer lugar, debemos señalar que el Plan de Protección del Corredor del Litoral de Andalucía fue un plan de ordenación del litoral que presentaba características muy similares a la mayoría de los planes de ordenación del litoral vigentes. Por un lado, se trataba de un instrumento de naturaleza territorial aprobado a través de una norma de carácter reglamentario.

Por otro lado, el ámbito de aplicación también coincidía y se identificaba con "*el territorio de los términos municipales incluidos en el Anexo I de la Ley 1/1994, de 11 de enero, comprendido en la franja de quinientos metros de amplitud medida en proyección horizontal tierra adentro desde la línea que determina el dominio público marítimo-terrestre en todo el litoral de la Comunidad Autónoma de Andalucía*" (artículo 3.1). Además, el plan se extendía a los ámbitos exteriores a la franja mencionada incluidos como zonas de protección territorial por considerarse necesarios para completar el ecosistema costero, bien por tratarse de terrenos colindantes a suelos protegidos por la planificación territorial, o por constituir ámbitos de características fisiográficas homogéneas.

En lo que respecta a su vinculación, el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía ocupaba en el planeamiento territorial andaluz una posición privilegiada, de modo que era vinculante para los planes de ordenación del

[642] El Título VII de esta ley -incorporado por el Decreto-Ley 5/2012- regulaba el alcance, contenido y tramitación del Plan de Protección del Corredor del Litoral de Andalucía.

territorio de ámbito subregional, para los planes con incidencia en la ordenación del territorio y para el planeamiento urbanístico, que tenía la obligación de ajustarse a sus determinaciones. No obstante, el grado de vinculación de sus disposiciones variaba en función del carácter que adquiriera el precepto en cuestión. De esta forma, el plan diferenciaba entre normas, directrices y recomendaciones, tal y como lo hacen otros planes de ordenación del territorio de Andalucía ex artículo 5 de la LISTA.

Por lo que se refiere al contenido de sus disposiciones, el plan de ordenación del litoral andaluz no clasificaba el suelo -como tampoco lo hacen los otros planes de ordenación del litoral de naturaleza territorial-, pero sí establecía distintas categorías de ordenación[643]. Así, y en función de la categoría en la que se incluyera el suelo, se le asignaba un régimen de usos acorde con la naturaleza del terreno en cuestión. Este régimen de usos podía demandar la clasificación como suelo no urbanizable de especial protección, o su destino a sistema de espacios libres y el establecimiento de las medidas necesarias para el mantenimiento de las condiciones paisajísticas y de los usos forestales o agrícolas de acuerdo con las determinaciones establecidas en este plan[644]. Asimismo, en algunos casos, se prohibía expresamente determinadas actuaciones como la construcción de viviendas, industrias o cualquier otro tipo de construcciones e instalaciones, excepto las vinculadas directamente a la conservación y al mantenimiento de los valores naturales, o a las actividades recreativas o educativas asociadas a los mismos, así como las infraestructuras destinadas a la prestación de servicios públicos que, ineludiblemente, deban localizarse en esta zona.

Como vemos, en líneas generales el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía seguía el mismo modelo para ordenar el litoral andaluz que

---

643 Las categorías eran: protección ambiental, protección territorial 1 y protección territorial 1. Dentro de la categoría de protección ambiental se incluían los suelos pertenecientes a los espacios naturales protegidos, los montes de dominio público, los espacios de la Red Natura 2000, las vías pecuarias y el domino público hidráulico. Por su parte, la de protección territorial 1 abarcaba los suelos que poseían algunas de las siguientes características: a) suelos con valores naturales o paisajísticos de interés colindantes con el dominio público marítimo-terrestre o con zonas litorales de protección ambiental; y b) suelos que permiten la conexión de la costa con los espacios naturales protegidos del interior. Por último, la categoría de protección territorial 2 incluía los suelos que poseían algunos de los siguientes caracteres: a) suelos con valores naturales o paisajísticos dignos de protección en los que existen edificaciones, construcciones o instalaciones construidas al margen de la legalidad o que se encuentran en situación de fuera de ordenación; b) suelos que facilitan la conectividad de la costa con el interior; c) suelos libres de edificación que cumplen funciones territoriales específicas, de impedir la conurbación entre núcleos urbanos o contribuir a mejorar la calidad ambiental y urbana en espacios costeros muy urbanizados; d) suelos de transición entre los suelos urbanizados, la costa y las zonas con valores naturales; y e) suelos sometidos a riesgos de erosión, desprendimientos, corrimientos, inundaciones u otros riesgos naturales.

644 Es lo que se establece para los suelos que se integran dentro de las categorías de protección territorial 1 y 2.

el resto de los planes de ordenación del litoral vigentes. Su objetivo era proteger los valores ambientales de los terrenos próximos a la costa que no habían sido objeto de actuaciones urbanizadoras[645].

Actualmente, la derogación de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía y del Decreto-Ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía por la LISTA ha supuesto un cambio en la ordenación del litoral de esta Comunidad Autónoma. Principalmente, este cambio se produce porque desaparece el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía como instrumento de ordenación del territorio y, en su lugar, se otorga a los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional un papel fundamental en la ordenación del litoral.

Esta modificación, sin embargo, no altera el estado actual de la ordenación del litoral andaluz que, tras la declaración de nulidad del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, estaba ordenado -en parte- por los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional. Aun así, la aprobación de la LISTA sí que elimina la posibilidad de que se apruebe un instrumento único y específico para ordenar el litoral y, por consiguiente, implica que el litoral andaluz seguirá ordenado de forma fragmentaria por varios instrumentos.

Así, podemos decir que son los doce planes de ordenación del territorio de ámbito subregional vigentes -cuyo alcance y contenido hemos analizado anteriormente- los instrumentos encargados de la ordenación del litoral. Pese a ello, debemos señalar que el contenido de estos planes ha quedado obsoleto con la aprobación de la LISTA puesto que los citados instrumentos han sido aprobados de acuerdo a las determinaciones de la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía de 1994 y, como consecuencia, tienen el contenido que les exigía el artículo 11 de la citada ley. Este artículo no hacía alusión alguna al litoral y, por eso, los planes aprobados contienen escasas referencias a este espacio -tal y como como hemos señalado-. Con la aprobación de la LISTA, el contenido de los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional ha sido completado por el artículo 36.1 que enumera una serie de determinaciones que deben incluir los instrumentos de este tipo y que se refieren expresamente a

[645] Se muestran muy críticos con el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía SERRANO LÓPEZ, J.E. y SERRANO MORENO, J.E. (2016): "La (in)sostenibilidad económica y financiera…", *op.cit*, p. 73, señalando que el mismo vulneraba los principios de seguridad jurídica y protección de la confianza generando derechos indemnizatorios públicos y privados al amparo de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador y de la administración por alteración del planeamiento, amenazando contra la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las administraciones, así como contra la sostenibilidad económica de la ordenación que sirve al planeamiento.

la ordenación del litoral[646]. De esta manera, resulta que la LISTA otorga a los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional un papel fundamental en la ordenación del litoral, pero les exige que contengan unas determinaciones mínimas para llevar a cabo esta función que no se incluían en la ley anterior. Debido a ello, entendemos que los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional vigentes que incluyan terrenos del espacio litoral deberán ser revisados y modificados para incluir las determinaciones que exige la LISTA y así poder cumplir con su labor de ordenar el litoral andaluz.

Por otro lado, debemos señalar que la LISTA también introduce principios básicos para la ordenación del litoral. En primer lugar, identifica el espacio litoral con la zona de influencia del dominio público marítimo terrestre definida por la LC, excluyendo de la misma las zonas contiguas a los márgenes de los ríos. Esta área puede ser ampliada, tal y como señala el artículo 35.1 de la LISTA, por los instrumentos de ordenación territorial y urbanística al incorporar al espacio litoral otras zonas que se consideren necesarias para alcanzar los objetivos de protección y accesibilidad del litoral.

En segundo lugar, el artículo 35.2 de la LISTA señala que el espacio litoral debe preservarse de actuaciones que puedan menoscabar su conservación y puesta en valor y, como tal, "*debe ser objeto de una ordenación compatible con la legislación básica estatal en materia de costas, la legislación sectorial que pudiese afectar a la misma y con un desarrollo sostenible adecuado a la capacidad de acogida del territorio*". De esta forma, se indica que debe prestarse especial atención a la adopción de medidas que puedan contribuir a la adaptación del litoral a los efectos del cambio climático, así como a la mitigación de factores que acentúen el mismo.

Por otro lado, la LISTA considera como actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio los actos y usos del suelo sometidos a actos de intervención municipal y las actuaciones de transformación urbanística que, en ausencia de instrumento de ordenación territorial o sin estar expresamente

[646] Estas determinaciones se refieren a la delimitación del espacio litoral, la indicación de las zonas del espacio litoral que por sus funciones territoriales o por sus valores naturales o paisajísticos deben ser preservadas del desarrollo urbanístico o deban formar parte de infraestructuras verdes, las directrices para la ordenación de las áreas de crecimiento de los núcleos urbanos situados en el espacio litoral de forma que se garantice, además del acceso y uso público del frente litoral previendo aparcamientos y accesos al mar suficientes, la reserva de suelo para espacios libres y usos dotacionales y estratégicos vinculados a la puesta en valor del espacio frente litoral como recurso turístico, las directrices para minimizar los daños sobre las personas, bienes y el medio ambiente en las zonas con riesgos naturales, el establecimiento de corredores o ámbitos de conexión del sistema costero con los espacios libres interiores, a fin de proporcionar conectividad al territorio, preservando la funcionalidad de los ecosistemas y evitando su fragmentación, las determinaciones de los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio y del instrumento de ordenación urbanística que deban ser objeto de adaptación, justificando las alteraciones propuestas.

previstas en él, se implanten en los suelos rústicos incluidos en el espacio litoral tendrán. Según el artículo 52 de la LISTA son actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio las actuaciones que tienen incidencia supralocal en los términos previstos en el artículo.

Por último, el artículo 35.4 de la LISTA declara la obligación de que se destinen a sistema general o local de espacios libres las actuaciones de nueva urbanización, los terrenos incluidos en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre que carezcan de ordenación urbanística detallada. Asimismo, indica el citado precepto que en la zona de influencia del dominio público marítimo terrestre se evitará la urbanización continua y las pantallas de edificación, procurando la localización de las zonas de uso público en los terrenos adyacentes a la zona de servidumbre de protección.

Ante la nueva situación, consideramos que se ha dado un paso atrás en la ordenación del litoral andaluz y es que, con la nueva ley, el litoral andaluz seguirá ordenado de forma fragmentada por varios planes. Como señalamos, los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional -por lo menos los que actualmente están vigentes- no son los instrumentos idóneos para ordenar el litoral de esta Comunidad Autónoma. Es necesario un instrumento que planifique de manera unitaria todo el litoral andaluz y que contenga un régimen exhaustivo de usos permitidos y prohibidos al estilo de otros planes de ordenación del litoral. En defecto de un instrumento único y específico para ordenar el litoral de Andalucía consideramos imprescindible que se modifiquen los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional vigentes para que se adapten a las exigencias de la LISTA en relación a la ordenación del litoral.

2.2.2. Canarias

La Comunidad Autónoma de Canarias no cuenta, a día de hoy, con un instrumento específico de ordenación del litoral[647]. Sin embargo, los planes insulares de ordenación contienen algunas determinaciones sobre estas zonas aunque éstas, como veremos, son escasas.

Los planes insulares de ordenación, como señala el artículo 94 de la Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, constituyen el instrumento general de ordenación de los recursos naturales y del territorio de las islas y tienen por objeto la ordenación estructural del espacio insular, definiendo el modelo de organización y utilización del territorio para garantizar su desarrollo sostenible. Actualmente, existen siete planes insulares de

[647] Las Directrices de Ordenación General, aprobadas por la Ley 19/2003, de 14 de abril, señalaban en su Directriz 57 que se formularían unas Directrices de Ordenación del Litoral. Esta Directriz, sin embargo, ha sido derogada por la disposición derogatoria única.1.c) de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias sin que se aprobaran ningunas Directrices de Ordenación del Litoral.

ordenación del territorio que contienen algunas directrices sobre la ordenación del litoral[648].

En primer lugar, debemos señalar que nos encontramos en todos los planes insulares de ordenación determinaciones dirigidas a la protección y conservación de los recursos naturales de las zonas costeras. En líneas generales, estas determinaciones responden a la finalidad de cumplir las condiciones de ordenación y acceso público al mar establecidas en la LC y, por ello, suelen reflejar muchas medidas impuestas por la legislación de costas[649]. Sin embargo, en la mayoría de los planes insulares de ordenación, las disposiciones referentes al espacio litoral se encuentran en artículos dispersos del instrumento y no tienen un tratamiento común. Distinto es el caso de los Planes Insulares de Ordenación de La Palma, Lanzarote y Gran Canaria. En estos tres casos, los instrumentos de ordenación sí reservan unos artículos para concretar las medidas de protección de las áreas litorales y que están vinculadas, como hemos señalado, con las disposiciones de la Ley de Costas[650].

Junto a las medidas de carácter ambiental que inciden en la ordenación de los espacios litorales, hay que señalar que los planes insulares también llevan a cabo una ordenación parcial del litoral cuando zonifican el territorio. Esta zonificación, sin embargo, no está dirigida propiamente al territorio litoral, sino que está encaminada a la ordenación de otras áreas y solo, indirectamente afecta al litoral. Así es común que los planes insulares al zonificar los recursos naturales o el suelo rústico integren en alguna de las categorías de ordenación determinadas áreas litorales[651]. Por ejemplo, en el caso del Plan Insular de

---

[648] Estos son los Planes Insulares de Ordenación de Lanzarote (aprobado por Decreto 63/1991, de 9 de abril), Fuerteventura (aprobado por Decreto 100/2001, de 2 de abril), Gran Canaria (aprobado por Decreto 277/2003, de 11 de noviembre), Tenerife (aprobado por Decreto 56/2011, de 4 de marzo); La Palma (aprobado por Decreto 71/2011, de 11 de marzo); La Gomera (aprobado por Decreto 97/2011, de 27 de abril), y El Hierro (aprobado por Decreto 307/2011, de 27 de octubre).

[649] Por ejemplo, en los planes insulares de ordenación se encuentran prohibiciones como las edificaciones destinadas a residencia o habitación, la construcción o modificación de determinadas vías de transporte, el tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión, los vertidos, o la publicidad. Además, se establecen condiciones para el acceso al litoral, el acondicionamiento de playas, la utilización del dominio público marítimo-terrestre que evocan a la LC. Vid. artículos 3.1.2.4 del Plan Insular de Ordenación de Lanzarote, 23 del Plan Insular de Ordenación de Fuerteventura, 99 del Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria, 2.3.4.3 y 2.3.4.4 del Plan Insular de Ordenación de Tenerife, 65 y 67 del Plan Insular de Ordenación de La Palma y 66 del Plan Insular de Ordenación de La Gomera.

[650] Vid. los artículos 62-68 del Plan Insular de Ordenación de La Palma, 3.1.2.4. del Plan Insular de Ordenación de Lanzarote y 96-110 del Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria.

[651] Como ejemplo de la zonificación de los recursos naturales pueden verse los planes insulares de La Palma y La Gomera. El primero cataloga como zona C1 aquella apta para actividades de acondicionamiento del litoral, lo que incluye los ámbitos donde se han producido, o están previstas, actuaciones de acondicionamiento de puertos y playas. Por su parte, el plan insular de La Gomera zonifica como zona A de protección natural aquellas zonas litorales de mayor valor natural, las de mejor aptitud y prioritarias para su conservación y, como zona Ba. Litoral de

Ordenación de Tenerife, las zonas litorales tienen su propia categoría de ordenación, esta es el área de protección 3, que incluye los espacios de transición entre el mar y la tierra, cuyas características más notables vienen condicionadas por las influencias mutuas entre estos últimos. Para estas zonas, el plan establece una serie de criterios de delimitación, de desarrollo de ordenación, de gestión y sobre régimen básico de los usos e intervenciones que resultan acordes con las características de las áreas que abarca.

De todas formas, y aunque los planes insulares de ordenación de las Islas Canarias incluyen directrices en relación con el litoral, éstas no llevan a cabo una ordenación del litoral como sí lo hacen los planes de ordenación del litoral que hemos analizado. Por un lado, porque son determinaciones escasas y que se encuentran dispersas a lo largo de los planes. Por otro lado, porque en su mayoría se limitan a transcribir o remitir a las disposiciones que establece la LC, pero no tienen el objetivo de zonificar el litoral. Y, por último, porque se trata de criterios generales que deben posteriormente ser adaptados por otros planes territoriales. Precisamente por ello, los planes insulares establecen que las determinaciones contenidas en materia de ordenación del litoral se desarrollarán mediante los instrumentos de ordenación pertinentes y, en particular a través de la formulación de planes territoriales parciales de ordenación[652].

Estos planes territoriales parciales de ordenación, que están previstos en el artículo 119 de la Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, son los instrumentos más adecuados para ordenar del litoral porque tienen por objeto *"la ordenación integrada de partes singulares y concretas del territorio que, en virtud de sus características naturales o funcionales, el interés de su ordenación o planificación de sus usos, tenga trascendencia insular o supramunicipal"*[653].

Actualmente, no se ha aprobado casi ningún plan territorial parcial del litoral en las Islas Canarias. Un ejemplo aislado es el Plan Territorial Parcial de Ordenación del Litoral del Norte: Arucas - Moya - Santa María de Guía[654]. El objetivo fundamental de este plan es adaptar las determinaciones de ordenación

aptitud natural, aquellas dónde se incluye las zonas litorales con importantes valores naturales y con cierto nivel de uso o transformación, en algunos casos (es el caso de playas de gran calidad natural y paisajística). Por otro lado, en cuanto a la zonificación del suelo rústico pueden verse los planes insulares de Gran Canaria y La Gomera que incluyen en determinadas categorías de ordenación las zonas litorales en función de diversos criterios ambientales.

[652] Es el caso de los Planes Insulares de Ordenación de Fuerteventura (artículo 23), Gran Canaria (artículo 97), Tenerife (1.2.6.1.), La Palma (artículo 63) y La Gomera (artículo 8).

[653] Sobre la idoneidad de los planes territoriales parciales de ordenación del litoral se pronuncian también JIMÉNEZ JAÉN, A. y RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, M.P. (2009): "La ordenación, planificación y gestión del litoral en las Islas Canarias", SANZ LARRUGA, F.J. (Dir.) y GARCÍA PÉREZ, M. (Coord.), *Estudios sobre ordenación, planificación y gestión del litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible,* Fundación Pedro Barrié de la Maza y Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, A Coruña, p. 324.

[654] Aprobado por el Consejo de Gobierno del Cabildo de Gran Canaria el día 21 de mayo de 2018.

propuestas por el Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria y ordenar el espacio que forma parte de su ámbito de intervención para el establecimiento de equipamientos costeros, servicios recreativos, náuticos y otros usos de oportunidad, así como de residencia y actividades comerciales logísticas a escala del área. Para ello, zonifica el territorio en tres zonas, con sus consiguientes subzonas, y establece criterios generales para la localización de dichas zonas que pueden instaurar criterios vinculantes de clasificación que deberán ser tenidos en cuenta por los planes urbanísticos[655]. Asimismo, establece determinaciones específicas relativas al espacio litoral. En este sentido, el artículo 15 de la normativa del plan se refiere al paseo marítimo y señala algunas reglas a tener en cuenta por el planeamiento urbanístico, como su consideración como un elemento de ordenación del litoral o la dotación de los equipamientos que aseguren un uso adecuado del mismo.

La función del Plan Territorial Parcial de Ordenación del Litoral del Norte es, como vemos, ordenar una parte del litoral de la isla de Gran Canaria de acuerdo con las directrices del Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria. Sin embargo, este instrumento de ordenación del litoral presenta algunas diferencias con respecto a otros planes de este tipo vigentes. Por un lado, su ámbito de aplicación está limitado a una zona del litoral concreta, lo que no ocurre con el resto de los instrumentos analizados que se extienden a todo el litoral de la Comunidad Autónoma en cuestión -con algunos requisitos-. Por otro lado, porque, aunque zonifica el territorio, no configura un régimen de usos para cada una de las categorías, sino que se limita a establecer determinaciones específicas para ciertas áreas litoral.

De lo expuesto, debemos señalar que la planificación y ordenación del litoral de Canarias es casi inexistente[656]. En primer lugar, porque no ha aprobado ningún instrumento de ordenación del litoral que planifique todas estas zonas de acuerdo con criterios más o menos homogéneos para todo el territorio autonómico. En segundo lugar, porque las disposiciones que se encuentran al respecto en los planes insulares son escasas y remiten a un posterior desarrollo. Y, por último, porque los planes parciales de ordenación del litoral aprobados son casi inexistentes.

---

[655] Las zonas son: Z1: áreas residenciales (Z1A de uso residencial consolidadas, Z1b de incorporación de áreas residenciales y Z1c afectada por la servidumbre de tránsito de la LC); Z2: valores naturales (Z2a cauces de barranco, Z2b moderado valor natural y Z2c alto valor natural); y Z3: valores económicos (Z3a espacio de actividad económica, Z3b moderado valor agrario, Z3c equipamientos y Z4 infraestructuras). En cuanto a los criterios vinculantes de clasificación, por ejemplo, el artículo 12 del plan propone la clasificación de las áreas Z3a como suelo urbanizable ex artículo 40 y 41 de la Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

[656] En el mismo sentido, SANZ LARRUGA, F.J. (2010): "Estado compuesto e iniciativas y estrategias sobre la ordenación y gestión del litoral en las Comunidades Autónomas", SÁNCHEZ GOYANES, E. (Coord.), *El Derecho de Costas en España*, La Ley, Actualidad, Madrid, p. 1477.

2.2.3. Islas Baleares

La Comunidad Autónoma de las Islas Baleares no ha aprobado ningún instrumento de ordenación del litoral. Pese a ello, cuenta con distintas normas que incluyen determinaciones en relación con la ordenación de estos espacios. Para su estudio, y siguiendo a SOCIAS CAMACHO, distinguiremos tres etapas[657].

La primera etapa, que abarca desde el inicio de la autonomía hasta mediados de los noventa, viene caracterizada, de un lado, por la normativa de espacios naturales y, de otro, por el establecimiento de medidas de ordenación de la oferta turística que inciden sobre las zonas litorales de las islas y, muy especialmente, sobre las islas de Mallorca e Ibiza y Formentera[658]. Así, y durante el inicio de este período, la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, consciente del crecimiento de la actividad turística y su incidencia negativa en el territorio, aprobó medidas de ordenación de la oferta turística como los Decretos 30/1984, de 10 de mayo, de medidas de ordenación de establecimientos hoteleros y alojamientos turísticos -conocido como Decreto Caldera I-, y 103/1987, de 22 de octubre, de medidas transitorias de ordenación de establecimientos hoteleros y alojamientos turísticos (llamado Decreto Caldera II) para, posteriormente, configurar los Planes de ordenación de la oferta turística[659].

La aprobación de los Planes de ordenación de la oferta turística, por los Decretos 54/1995, de 6 de abril, y 42/1997, de 14 de marzo, para la Isla de Mallorca y las Islas de Ibiza-Formentera, respectivamente, tuvieron una enorme importancia para la ordenación del litoral balear porque fueron los primeros instrumentos de ordenación supramunicipal del territorio que perseguían la regulación de unas unidades territoriales con unas características particulares[660].

---

[657] SOCIAS CAMACHO, J.M. (2009): "La ordenación, planificación y gestión del litoral en las Islas Baleares", GARCÍA PÉREZ, M. (Coord.), y SANZ LARRUGA, F.J. (Dir.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, pp. 263-266.

[658] Resultan significativas las leyes 1/1984, de 14 de marzo, de ordenación y protección de áreas naturales de interés especial, y 1/1991, de 30 de enero, de espacios naturales y de régimen urbanístico de las áreas de especial protección de las Islas Baleares.

[659] Los Decretos Caldera I y II exigían, como señala SOCIAS CAMACHO, J.M. (2009): "La ordenación, planificación y gestión del litoral en las Islas Baleares", *op.cit.*, p. 264, la necesidad de autorización previa para la implantación de establecimientos turísticos, la restricción del número de plazas turísticas por superficie edificable, así como operaciones de reconversión de la oferta turística obsoleta.

[660] Los Planes de ordenación de la oferta turística eran Planes Directores Sectoriales *sui generis* previstos en la Ley 8/1987, de 1 de abril, ordenación territorial de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares entonces vigente -hoy regulados en la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial-. BLASCO ESTEVE, A.(2004): "Planificación y gestión del territorio turístico de las Islas Baleares", MELGOSA ARCOS, F.J. (Ed.), *Derecho y turismo*, Ediciones Universidad de Salamanca y los autores, p. 391, cataloga a los Planes de ordenación de la oferta turística como *sui generis* ya que los Planes Directores Sectoriales están previsto en la Ley para regular el planeamiento y la ejecución de infraestructuras, equipamientos, servicios y actividades de explotación de recursos, con lo que los Planes de ordenación de la oferta turística no acaban

Junto a los Planes de ordenación de la oferta turística, en esta primera etapa, se previó la elaboración de Planes o Normas de ordenación del litoral. De esta forma, el hoy vigente Decreto 72/1994, de 26 de mayo, regula el procedimiento de elaboración de estos instrumentos de ordenación del litoral balear. Actualmente no se ha aprobado ningún plan de ordenación ni norma subsidiaria complementaria de ordenación del litoral, pero debemos detenernos en las características que tendrían en caso de estar vigentes.

En primer lugar, debemos señalar que, como la mayoría de los planes de ordenación del litoral, los instrumentos de ordenación del litoral que regula el Decreto 72/1994, serían aprobados por normas de carácter reglamentario por la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio (artículo 12), y tendrían naturaleza de instrumento de ordenación territorial y no urbanística[661].

El ámbito espacial, sin embargo, difiere de la regla general que estudiamos en su momento. Así, y a falta de que se aprueben los planes o normas subsidiarias, podemos decir que el Decreto 72/1994 establece un ámbito de aplicación mayor en comparación con otros planes de ordenación del litoral. De esta forma, el artículo 2 de la norma constituye como espacio de ordenación el litoral y señala que el mismo tendrá como límite interior el de la zona de influencia prevista en la LC y, el exterior, la línea base de las aguas interiores o los límites marítimos para las zonas de baño.

Como vemos, estos planes de ordenación o normas subsidiarias complementarias prevén la ordenación no sólo de espacios terrestres del litoral, sino también de espacios marítimos, como también lo hace el Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco. Sin embargo, no sabemos si las determinaciones referentes al espacio marítimo van a tener el mismo grado de vinculación que las que afecten al espacio terrestre. En el caso del plan de ordenación del litoral vasco, ya señalamos que las disposiciones que se referían al espacio marítimo se trataban de directrices no vinculantes, mientras que las restantes tenían un grado de vinculación mayor. Puede ser que éste sea el modelo que siga también el plan o las normas de ordenación del litoral balear, aunque nada se dice en el Decreto 72/1994. En todo caso, lo que sí señala el citado decreto es que los planes o normas de ordenación del litoral contemplen dos áreas de protección: el área de dominio público y el área de dominio privado (artículo 4). El área del dominio público podrá ser ordenada en todos sus aspectos, y únicamente podrá ocuparse por construcciones, instalaciones o

---

de encajar en el tipo legal, salvo que se considere la oferta turística como actividad de explotación de recursos.

[661] La naturaleza territorial de los planes o normas se deduce de la relación de contenido que se describe en el artículo 5 del Decreto 72/1994. En este artículo hace mención a planos de zonificación u ordenación, pero en ningún momento señala que se vaya a clasificar el suelo que se integre dentro de su ámbito de aplicación.

actividades que no puedan tener otra ubicación, que presten servicios necesarios al usuario y que estén debidamente justificadas por motivo de interés público. Así, y cuando un edificio, construcción u ocupación sea necesario para el uso del dominio público, pero no sea conveniente su ubicación en el mismo, podrá ubicarse en el área de dominio privado. Por otro lado, en el área de dominio privado, y a efectos de la ordenación del litoral, el plan o las normas no podrán ubicar otro tipo de edificios, instalaciones u ocupaciones que las previstas para el área de dominio público, pudiendo, no obstante, establecer limitaciones a la propiedad con carácter de normas adicionales de protección del medio ambiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.3 de la LC. De cualquier manera, sólo se permitirán los usos previstos en la vigente normativa de Costas, con los requisitos y condiciones establecidos en la Ley y en su Reglamento.

Por lo que se refiere a la vinculación de los planes o normas subsidiarios de ordenación del litoral balear, tenemos que señalar algunas diferencias con los planes de ordenación del litoral de otras Comunidades Autónomas aprobados. En principio, el artículo 14 del Decreto 72/1994 establece que estos instrumentos de ordenación del litoral de las Islas Baleares serán vinculantes para la Administración y los particulares. Este precepto, sin embargo, no establece si son directamente aplicables ni si prevalecen de forma inmediata sobre las del planeamiento urbanístico, por lo que habría que esperar a que se aprobasen los planes o normas de ordenación del litoral balear para conocer el grado de vinculación de sus disposiciones. Además, tampoco sabemos la relación que tendrán con otros instrumentos de ordenación de ordenación del territorio y urbanísticos, porque el artículo el artículo 3.1 del citado decreto tan solo señala que "*sin perjuicio de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, el litoral podrá ordenarse a través de la redacción de un plan de ordenación y/o de una norma subsidiaria o complementaria*", pero en ningún momento establece cuál prevalece en caso de producirse discrepancia.

En lo que respecta al contenido, poco podemos decir ante la inexistencia de planes o normas de ordenación del litoral balear aprobados. Aun así, el artículo 14 del Decreto 72/1994, al analizar el contenido de estos instrumentos, señala aspectos que también se contienen en los planes de ordenación del litoral vigentes que hemos estudiado, lo que nos hace pensar que su contenido será parecido.

Por otro lado, la segunda etapa, considerada de transición, se inicia como resultado de un cambio de orientación que se centra en la conservación de las características naturales del conjunto del medio rural. Durante este período se aprueba la Ley 6/1997, de 8 de julio, del Suelo Rústico de las Islas Baleares, con el objetivo de establecer unos parámetros mínimos a la edificación (artículos 27-30) y de que se clasifique como suelo rústico "*los terrenos para los que, por sus valores excepcionales, la función territorial o la defensa de la fauna, flora y el equilibrio*

ecológico, se establece un régimen especial de protección distinto del general para esta clase de suelo" (artículo 6.1).

Por último, la tercera etapa, desde finales del siglo XX hasta nuestros días, viene caracterizada por la preocupación por la elevada urbanización y el consumo de recursos y generación de impactos sobre el medio ambiente. Así, se aprobó la Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares y de Medidas Tributarias, que incorporaba límites de crecimiento al desarrollo y la adopción de medidas de protección del litoral. En este sentido, las Directrices identifican como suelo rústico protegido las llamadas Áreas de Protección Territorial (artículos 9.1.e) y 19.1.e), cuya finalidad es proteger las áreas próximas a la costa y a las infraestructuras ejerciendo la función de corredor biológico para la conexión de las áreas protegidas (artículo 21.5). Estas áreas alcanzan una franja que para las Islas de Mallorca, Menorca e Ibiza es de quinientos metros, y de cien metros para la de Formentera, medidas desde el límite interior de la ribera del mar (artículo 19 e) e.1), salvo las zonas portuarias de titularidad estatal o autonómica y la proyección ortogonal posterior desde la zona de servicios del puerto hacia el interior, y el suelo clasificado como urbano, urbanizable o apto para la urbanización, existente a la entrada en vigor de la Ley, y sus proyecciones ortogonales posteriores hacia el interior. La identificación de estas áreas de protección territorial es competencia de los Consejos Insulares a través de los planes territoriales insulares.

Los planes territoriales insulares son, como apuntan GARCÍA SANABRIA y GARCÍA ONETTI, los instrumentos de mayor protagonismo y, por tanto, los que permiten una gestión más integral del litoral de cada una de las islas y que configuran el marco de referencia a la hora de elaborar una ordenación del litoral[662]. De acuerdo con la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial, los planes territoriales insulares, en desarrollo de las Directrices de Ordenación Territorial, son los instrumentos generales de ordenación del territorio de las islas de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera y pueden contener, entre otras determinaciones: el establecimiento de techos máximos de crecimiento para cada uso y distribución espacial, y la señalización de los espacios naturales o de las áreas de protección de construcciones con indicación de las medidas protectoras que deban adoptarse (artículo 9). A pesar de las

[662] GARCÍA SANABRIA, J. y GARCÍA ONETTI, J. (2011): "La gestión del litoral en las Islas Baleares", AA.VV., *Comunidades Autónomas y la gestión integrada de las áreas litorales de España. Materiales para un debate sobre gobernanza*, Universidad de Cádiz, Cádiz, p. 226. En el mismo sentido, BOUAZZA ARIÑO, O. (2006): *Ordenación del territorio y turismo (un modelo de desarrollo sostenible y gestión sostenible del turismo desde la ordenación del territorio)*, Atelier, Barcelona, p. 246, afirma que el plan territorial insular de cada isla pretende dar una solución global a todos los problemas que surgen en sus territorios, desde un punto de vista integrado.
Todas las islas cuentan con un plan territorial insular aprobado: Mallorca, en 2004, Ibiza y Formentera, en 2005 y Menorca, en 2006.

determinaciones que podrían contener estos instrumentos sobre el espacio litoral lo cierto es que solo regulan algunos aspectos puntuales, como en el caso del Plan Territorial Insular de Mallorca que recoge una breve referencia a las determinaciones de la LC, y la alusión a los puertos deportivos e instalaciones náuticas en el Plan Territorial Insular de Ibiza y Formentera.

Como hemos señalado, la ordenación del litoral de las Islas Baleares se ha llevado a cabo de manera parcial a través de tres tipos de instrumentos: los planes de ordenación de la oferta turística -actualmente sustituidos por la Ley 8/2012, de 19 de julio, del Turismo de las Illes Balears por los planes de intervención en ámbitos turísticos-, los planes territoriales insulares y las Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares. Su eficacia, sin embargo, resulta limitada. Principalmente porque su objeto no se refiere, expresamente, al espacio litoral, sino a la ordenación de todo el territorio balear o de alguna actividad económica, como es el caso del turismo. Además, porque sus disposiciones, a excepción de las Directrices, no son directamente aplicables al planeamiento municipal, sino que requieren la adaptación de éste, reduciendo la efectividad del contenido de aquellos instrumentos.

Ante esta situación de ordenación parcial del litoral balear, se hace necesario adoptar un modelo de planeamiento más específico, que introduzca medidas especiales destinadas a estos singulares espacios y que sirvan, al estilo de los planes territoriales insulares, como marco general de regulación para el espacio litoral[663]. Para alcanzar esta situación sería necesario que se aprobaran los planes o normas de ordenación del litoral, a los que se refiere el Decreto 72/1994. Estos planes o normas, sin duda, se alzarían como los principales instrumentos de ordenación del litoral balear y, además, destacarían sobre otros planes de ordenación del litoral porque abarcarían no solo el área terrestre sino también marítima. Hasta tanto no se aprueben no se puede hablar de un verdadero instrumento de ordenación del litoral balear.

2.2.4. Región de Murcia

En el caso de la Región de Murcia podemos decir que no existe ningún instrumento de ordenación del litoral, aunque se encuentran vigentes las Directrices y el Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia aprobadas por el Decreto 57/2004, de 18 de junio[664].

---

[663] En este sentido, SOCIAS CAMACHO, J.M. (2009): "La ordenación, planificación y gestión del litoral en las Islas Baleares", *op.cit.,* p. 266, considera necesario reconducir la situación hacia modelos de planeamiento más unitarios, mediante la práctica de adecuados mecanismos de coordinación interorgánica, lo que significaría trasladar las decisiones hacia instrumentos de carácter más integral, entendiendo que la ordenación del espacio litoral necesita de la mejor conexión de todos los sectores que intervienen (medio ambiente, turismo, medio rural, paisaje, etc.).

[664] Estas normas se aprueban en el marco de la derogada Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia.

A pesar de la denominación, las Directrices y el Plan de Ordenación Territorial del Litoral no son instrumentos que ordenen los espacios litorales de esta Comunidad Autónoma y ello por varias razones.

Por un lado, porque el ámbito de aplicación de estos instrumentos no es estrictamente el litoral sino uno más amplio que hace ver que nos encontramos ante planes de ordenación del territorio y no del litoral. En el caso de las Directrices, el artículo 1 del Decreto 57/2004 no delimita con exactitud su ámbito de actuación, sino que se limita a señalar que el mismo "*tendrá carácter subregional al contener Actuaciones Estratégicas y Estructurantes de especial incidencia territorial para la Región de Murcia*". Por su parte, el ámbito de aplicación del Plan de Ordenación Territorial del Litoral se determina atendiendo a los términos municipales de diez municipios, de los cuales dos de ellos no tienen salida a la costa – Fuente Álamo y Torre Pacheco-[665]. Este hecho demuestra que el ámbito de aplicación de los instrumentos es más extenso que el de los planes de ordenación del litoral vigentes estudiados que se correspondía únicamente con el de los municipios costeros o con la zona de influencia determinada en la LC, pero ni con términos municipales no costeros ni mucho menos con todo el territorio de la Comunidad Autónoma. Además, los instrumentos analizados no ordenaban todo el suelo que formaba parte de su ámbito de aplicación, sino que, con carácter general, no se extendía los suelos urbanizables, exclusión que no realizan ni las Directrices ni el Plan de Ordenación Territorial del Litoral.

Por otro lado, porque ni las Directrices, ni el Plan de Ordenación Territorial del Litoral, tienen como finalidad la ordenación del espacio litoral. En el caso de las Directrices, su objetivo es la regulación de actividades y la coordinación de las políticas urbanísticas y sectoriales en su ámbito de actuación[666]. Para ello diferencia entre actuaciones estructurantes y estratégicas: las primeras son aquellas que tienen un alcance supramunicipal y tienen como finalidad dar cohesión y vertebrar el territorio afectado de forma equilibrada[667]; las estratégicas son las que, situándose en una zona concreta del territorio, tienen la capacidad de desencadenar un proceso de mejora territorial que afecta al litoral y al conjunto de la Región de Murcia[668]. En ambos casos se tratan de actuaciones

[665] El ámbito de aplicación del plan se corresponde con los términos municipales de San Pedro del Pinatar, San Javier, Torre Pacheco, Los Alcázares, Fuente Álamo, Cartagena, La Unión, Mazarrón, Águilas y la zona litoral del municipio de Lorca. Vid. artículo 2 del Decreto 57/2004.

[666] Según la Disposición final primera del Decreto 57/2004, las Directrices de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia están integradas por los artículos 1, 3, 4, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56 y 61 y los anexos I, III y IV de la normativa anexa al Decreto.

[667] Estas actuaciones están reguladas en los artículos 28- 30 del Decreto 57/2004 e incluyen actividades ferroviarias y viarias.

[668] La regulación de las estratégicas se encuentra en los artículos 31-37 del Decreto 57/2004 e integra actuaciones como la Marina de Cope, el Aeropuerto Internacional de la Región de Murcia, Portmán y la sierra minera.

que tienen que ver más con el desarrollo de la zona afectada que con su protección[669].

Por lo que respecta al Plan de Ordenación Territorial del Litoral, este instrumento tampoco ordena el litoral, sino que se basa en delimitar unas categorías de suelos protegidos a los que después anuda un régimen de utilización[670]. Estas categorías, sin embargo, poco tienen que ver con la diferenciación entre distintas áreas del litoral, sino que están más ligadas al fin que persiguen -ambiental, defensa nacional, agrícola, minería, etc.- [671].

Por último, porque ni las Directrices ni el Plan de Ordenación Territorial del Litoral son los instrumentos previstos en la legislación murciana para ordenar el litoral. La ley del suelo vigente en el momento de la aprobación de las Directrices y del Plan, encargaba a los planes de ordenación del litoral la ordenación de las playas y fachadas marítimas y no a las Directrices ni a los planes territoriales[672]. Asimismo, el propio Decreto 57/2004 también establece que la ordenación del litoral de la Región de Murcia se llevará a cabo mediante la realización de planes de ordenación del litoral, en los cuales se incluirán actuaciones como los paseos marítimos y regeneración de playas, accesos peatonales y rodados, aparcamientos, dotaciones en playas y ordenación de fachadas marítimas -actuaciones a las que no se dedican ni las Directrices ni el Plan de Ordenación Territorial del Litoral- (artículo 40).

Actualmente, además, la vigente Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia tampoco prevé ni las Directrices ni los planes de ordenación territorial como instrumentos para ordenar el litoral. Esta función se encomienda a los Planes de Ordenación de Playas (artículo 49).

---

669 Un ejemplo de ello es que el artículo 43 del decreto se refiere al establecimiento de nuevos desarrollos turísticos. Por esta razón, GIMÉNEZ CASALDUERO, A. y GUTIÉRRES LLAMAS, M. (2009): "La ordenación, planificación y gestión del litoral en la Región de Murcia", SANZ LARRUGA, F.J. (Dir.) y GARCÍA PÉREZ, M. (Coord.), *Estudios sobre ordenación, planificación y gestión del litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, Fundación Pedro Barrié de la Maza y Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, A Coruña, p. 309, se han mostrados críticos con la política de ordenación del litoral en la Región de Murcia, al entender que prevalecen los intereses de fomento del turístico y expansión urbanística en vez de la preservación del medio ambiente y el desarrollo sostenible.

670 Según la Disposición final primera del Decreto 57/2004, el Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia está integrado por los artículos 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 41, 42, 57, 58, 59, 60, 62 y 63 los Anexos I, II, III, IV, V, VI y VII de la normativa anexa al Decreto.

671 Las categorías de los suelos protegidos por el Plan de Ordenación Territorial del Litoral son el suelo de protección ambiental, las vías pecuarias, el espacio afecto a la defensa nacional, el suelo de protección geomorfológica por pendientes, el suelo de protección agrícola, el suelo de protección paisajística, el suelo de protección de cauces y el suelo afecto por riesgos de la minería (artículo 6 del Decreto 57/2004).

672 Vid. artículos 20, 25 y 37 de la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia.

En la actualidad no hay ningún plan de ordenación de las playas aprobados por lo que no sabremos la extensión que puede alcanzar, sin embargo, del artículo 51 de la Ley 13/2015 se desprende que estos instrumentos no tienen como misión ordenar la totalidad del litoral, sino exclusivamente las playas. El contenido de estos planes, por tanto, estará encaminado a zonificar estos bienes de dominio público y asignarles un régimen de uso -algo parecido a los catálogos de playas aprobados en la Comunidad Valenciana y Galicia y a los que nos referiremos posteriormente-. Esta acotación del ámbito de aplicación en relación con otros planes de ordenación del litoral aprobados nos hace ver que los planes de ordenación de las playas de la Región de Murcia no son instrumentos apropiados para ordenar el litoral murciano por cuanto solo se dedicarían a las playas.

La anterior afirmación contrasta con lo señalado en el artículo 48 de la Ley de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia que, al referirse a la ordenación del litoral, indica que ésta no solo se refiere a la parte terrestre del dominio público marítimo-terrestre sino también a sus zonas contiguas, y añade, además, que "*el ámbito de aplicación a que se refiere dicha ordenación del litoral está configurado por la zona costera de los municipios litorales de la Región de Murcia*". De esta forma se puede ver que el objetivo de la ordenación del litoral es ordenar otros espacios litorales y no exclusivamente las playas. Sin embargo, habrá que esperar a que se aprueben los planes de ordenación de las playas de la Región de Murcia para saber la extensión que alcanzan estos instrumentos.

III. TÉCNICAS URBANÍSTICAS COMPLEMENTARIAS A LA ORDENACIÓN DEL LITORAL

Ya hemos analizado que las Comunidades Autónomas, en virtud de su competencia de ordenación del territorio y del litoral, ordenan el espacio litoral. En algunos casos han aprobado planes específicos para estas áreas y, en otros, la ordenación del litoral es parcial y se lleva a cabo a través de planes de naturaleza territorial que tienen un ámbito de aplicación mayor que los instrumentos de ordenación del litoral propiamente dichos.

Pero junto a estos instrumentos, las Comunidades Autónomas utilizan otras técnicas que influyen en la ordenación del litoral. Nos estamos refiriendo a la clasificación urbanística.

Hemos visto que, con carácter general, los planes de ordenación del litoral no clasifican el suelo. Como excepción nos encontramos los Planes Directores del Sistema Urbanístico del Sistema Costero de Cataluña que, al ser planes urbanísticos, configuran dos nuevas categorías de suelo costero: el suelo no urbanizable costero y el suelo costero especial. Sin embargo, que los instrumentos

de ordenación del litoral no clasifiquen el suelo no significa que las Comunidades Autónomas no establezcan ninguna determinación sobre la clasificación de los suelos litorales.

En las páginas siguientes vamos a examinar dos cuestiones que atañen a la ordenación del litoral: por un lado, la clasificación urbanística de los suelos litorales afectados por la LC y, por otro, el planeamiento de las playas.

1. La clasificación urbanística de los terrenos afectados por la Ley de Costas

Como señalamos en su momento, la LC establece un conjunto de disposiciones que condicionan la ordenación del litoral. Estas disposiciones afectan al dominio público marítimo-terrestre o a los terrenos colindantes al imponer una serie de restricciones a la utilización de estos terrenos que limitan el contenido urbanístico de éstos. Sin embargo, conviene saber que las previsiones recogidas en la LC condicionan, pero no imponen, la clasificación urbanística de los terrenos sometidos a su ámbito de aplicación[673].

De esta forma son las Comunidades Autónomas las Administraciones a las que corresponde adaptar las determinaciones de la legislación costera y concretar la clasificación de los terrenos a ella sometidos. En este sentido, conviene adelantar que, como regla general, se ha entendido que el sometimiento a las limitaciones de la LC implica la exclusión del proceso urbanístico de todos los terrenos que se integran dentro de su ámbito de aplicación y, por tanto, que estos suelos afectados deben clasificarse como suelos no urbanizables, sin embargo, esta no ha sido la única opción[674]. En los apartados siguientes nos detendremos tanto en la mencionada regla general como en las excepciones a la misma que permiten que el suelo afectado por la LC no siempre sea clasificado como suelo no urbanizable.

1.1. Regla general: el dominio público marítimo-terrestre y los terrenos colindantes sometidos a servidumbres son clasificados como suelo no urbanizable

Como hemos adelantado, los suelos que se integran dentro del ámbito de aplicación de la LC, esto es, los terrenos que forman parte del dominio público y los terrenos colindantes, han sido clasificados como no urbanizables como regla general.

---

673 El TC ha señalado que, aunque el ejercicio de la competencia sobre ordenación territorial resulta "*condicionada por el ejercicio de esas competencias que afectan al uso del territorio; sin embargo, desde estos ámbitos competenciales no podrá llevarse a cabo una actividad de ordenación de los usos del suelo*". Entre otras véase las SSTC 36/1994, de 10 de febrero (FJ 3º) y 149/1998, de 2 de julio (FJ 3º).

674 En el mismo sentido, CARLÓN RUÍZ, M. (2013): *Disciplina urbanística de las costas..., op.cit.*, p.167.

En el ámbito estatal, el TRLSRU, señala, en su artículo 21.2, que se encuentra en la situación de suelo rural "*el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves*"[675]. De esta forma, el legislador estatal establece que la ordenación territorial y urbanística deberá incluir como suelos rurales, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público y los que deban quedar sujetos a tal protección por los valores en ellos concurrentes.

Una dicción similar a la del artículo 21.2 del TRLSRU utilizan las Comunidades Autónomas para determinar los suelos que deben ser clasificados por el planeamiento urbanístico como no urbanizables. Así, y con carácter general, los entes autonómicos clasifican como suelo no urbanizable los suelos afectados por un régimen especial de protección aplicado por la legislación sectorial y por el planeamiento territorial que exija esta clasificación como consecuencia de la necesidad o la conveniencia de evitar la transformación de los terrenos[676].

---

[675] Así también se pronunciaban los artículos 12.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, y 9.1ª de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones. Este último precepto imponía la clasificación como "*suelo no urbanizable*" -clasificación que fue sustituida por la de suelo rural- a los terrenos "*sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público*". La similitud del artículo 9.1 Ley del Régimen del Suelo y Valoraciones, y el articulo 12.2. a) del Texto Refundido de la Ley del Suelo del 2008 -prácticamente idéntica a la redacción dada por el artículo 21.2 del TRLSRU-, ha sido destacada entre otros por MENÉNDEZ REXACH, A. (2007): "La incidencia de la tipología del suelo urbanizado-suelo rústico de la Ley 8/2007 sobre la clasificación del suelo establecida por las leyes autonómicas. Incidencia sobre el régimen del suelo urbano, urbanizable y no urbanizable", *Revista Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 237, p. 76 y CARLÓN RUÍZ, M. (2013): *Disciplina urbanística de las costas…, op.cit.*, p.170. Por su parte, BAÑO LEÓN, J.M. (2009): *Derecho urbanístico común*, Iustel, Madrid, p. 114, entiende que el TRLS del 2008 (y la Ley del Suelo de 2007) amplia notablemente el concepto de suelo protegido.

[676] En este sentido vid. los artículos 31.1 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, 133.1 del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de Asturias, 108.1 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, 13 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco, 32 del Texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña, 83.1 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia, 14 de la LISTA, 33 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales

De esta forma, podemos decir que los terrenos que se integran dentro del ámbito de aplicación de la LC serán clasificados por el planeamiento urbanístico como suelo no urbanizable -o rural en la terminología del TRLSRU-. Sin embargo, esta clasificación como suelo no urbanizable se puede extender a terrenos más allá de los quinientos metros configurados por la legislación costera para la zona de influencia. En este sentido, las leyes urbanísticas señalan que pertenecen al suelo no urbanizable los terrenos que estén sometidos a algún régimen de protección fijado en planes territoriales[677]. Esta previsión permite que los planes urbanísticos clasifiquen como suelo no urbanizable terrenos que forman parte del litoral, aunque no estrictamente de la zona protegida por la LC. Un ejemplo de ello lo podemos encontrar en el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana que, en su artículo 3, al determinar su ámbito de aplicación establece que el plan, que regula los suelos en situación básica de suelo rural, comprende los suelos situados hasta dos mil metros de amplitud contados a partir de la ribera del mar. De esta forma, el plan valenciano evidencia que existen suelos no urbanizables ligados al litoral más allá de los quinientos metros que establece la LC para la zona de influencia. Pero es que, además, expresamente el artículo 8 del plan establece que los suelos no urbanizables de protección litoral se localizan en los primeros quinientos metros desde el límite interior de la ribera del mar y se pueden extender *"hacia el interior a través de conectores ecológicos tales como cauces fluviales, vías pecuarias o suelos en general que garanticen la conectividad con espacios naturales protegidos, pudiendo ajustarse a límites reconocibles que tengan un elevado potencial de visualización"*.

Por último, y en relación a la clasificación como suelo no urbanizable de los suelos afectados por la LC, debemos decir que algunas Comunidades Autónomas han previsto categorías propias de clasificación para estas zonas dentro de la general de suelo no urbanizable de costas. Es el caso de Asturias, Cataluña y Canarias.

El artículo 122.1.c) del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de Asturias incluye

---

Protegidos de Canarias y 21 de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Islas Baleares. En el caso de la Comunidad Valenciana, el Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, no dice nada en cuanto a la clasificación como no urbanizable de los terrenos, solo señala que el suelo se clasificará en urbano, urbanizable y no urbanizable y que el plan general estructural clasificará como suelo no urbanizable los terrenos que zonifique como zonas rurales (artículo 28).

[677] Vid. los artículos 133.1 del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de Asturias, 108 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, 13 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco, 32 del Texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña, y 83.1 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia.

dentro de la categoría de suelo no urbanizable el suelo no urbanizable de costas, respecto al cual deben establecerse las medidas de protección que demanden las peculiaridades de las franjas costeras. En relación a esta categoría, los planes de ordenación del litoral de Asturias han zonificado su litoral subdividiendo el suelo no urbanizable de costas en varias categorías para aplicar, a cada una de estas subcategorías, un régimen de usos diferente como ya vimos en su momento.

Por otra parte, en el caso de Cataluña, el Texto refundido de la Ley de urbanismo no detalla las categorías del suelo no urbanizable sino que son los Planes Directores Urbanísticos del Sistema Costero los que introducen la categoría de suelo no urbanizable costero. Este suelo, definido en el artículo 10 del Plan Director del Sistema Urbanístico del Sistema Costero es aquel que comprende suelo clasificado como suelo no urbanizable o suelo urbanizable no delimitado, sin programa de actuación urbanística o plan parcial de delimitación vigente, que debe ser identificado en los planos de ordenación a través de las unidades territoriales de regulación del suelo costero. Dentro de la categoría de suelo no urbanizable costero, el plan establece cuatro subcategorías: suelo no urbanizable costero incluido en el Plan de Espacios de Interés General, el suelo no urbanizable costero 1, el suelo no urbanizable costero 2 y el suelo no urbanizable costero 3.

En lo que respecta a Canarias, el artículo 34.a). 5) de la Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos incluye como subcategoría del suelo rústico de protección ambiental el suelo rústico de protección costera. Esta subcategoría de suelo está prevista para los terrenos destinados a *"la ordenación del dominio público marítimo-terrestre y de las zonas de servidumbre de tránsito y protección, cuando no sean clasificados como urbano o urbanizable y en ellos se encuentren presentes valores naturales que justifiquen esta categorización"*.

1.2. La posibilidad de transformación urbanística del dominio público marítimo-terrestre y de los terrenos sujetos a limitaciones de la Ley de Costas

Como hemos señalado, la regla general es que los suelos que se integran dentro del ámbito de aplicación de la LC se clasifiquen como no urbanizables atendiendo a la imposibilidad de transformación urbanística de los mismos[678]. Sin embargo, no podemos entender esta clasificación como automática, y ello por cuanto ni el régimen jurídico de los bienes de dominio público, ni por supuesto las limitaciones impuestas a los terrenos colindantes en la legislación costera

[678] Además, hemos indicado que, en ocasiones, esta clasificación también se extiende a terrenos más allá de los quinientos metros afectados por la legislación costera.

excluyen, de forma automática, su transformación urbanística[679]. A esto se une, además, que la LC no impone una determinada clasificación para los suelos que se integran dentro de su ámbito de aplicación ni impide la transformación urbanística de los mismos.

Por lo que al dominio público marítimo-terrestre se refiere, en principio es conveniente que se excluya de toda transformación urbanística a estos terrenos, sin embargo, existen ejemplos en la legislación costera que demuestran que no siempre es así. Es el caso de los bienes que el legislador incluye como parte del dominio público marítimo-terrestre en el artículo 4 pero que no reúnen las características naturales de los bienes del artículo 3 de la LC. En este sentido, podemos decir que, si bien no cabe duda de que una playa o una marisma deban ser clasificadas como suelo no urbanizable, en el supuesto de los "*terrenos incorporados por los concesionarios para completar la superficie de una concesión de dominio público marítimo-terrestre que les haya sido otorgada*" (artículo 4.7 de la LC) dicha clasificación automática no es tan clara[680].

Puede servir también como ejemplo una de las reformas de la Ley 2/2013. La LPUSL introduce a través de su artículo 1.12, un nuevo apartado – el número 6- al artículo 33, que remite al reglamento para desarrollar el régimen de ocupación y uso de las playas atendiendo a su naturaleza urbana o rural. Como explica la exposición de motivos, y en particular el artículo 67 del RGC, será el carácter urbanizado o rural del suelo contiguo a las playas, así como su grado de protección medioambiental, lo que determinará la condición de éstas como urbanas o rurales. Esta catalogación de tramos naturales y urbanos de playas debe ser efectuada por la Administración competente en materia de ordenación del territorio, debiendo considerar como tramos urbanos aquéllos -según la Disposición Transitoria 24º del RGC- que, no habiendo sido declarados de especial interés ambiental, paisajístico, arqueológico o similar, que los haga merecedores de protección de acuerdo con la legislación territorial, estén integrados en áreas urbanas que reúnan alguna de las características que señala

[679] En el mismo sentido se manifiestan CARLÓN RUÍZ, M. (2013): *Disciplina urbanística de las costas..., op.cit.*, pp.171-187; MENÉNDEZ REXACH, A. (2006): "Legislación de costas y ordenación urbanística", *op.cit.*, pp. 1190-1191; y NÚÑEZ LOZANO, M.C. (2009): *Legislación de costas y planificación urbanística*, *op.cit.*, pp. 91-92. Mantiene una posición diferente AGUDO GONZÁLEZ, J. (2009): "Ordenación urbanística del litoral y de los puertos de interés general", SÁNCHEZ GOYANES, E., *Derecho urbanístico del País Vasco*, La Ley-El Consultor, p. 512, para quien "*si los terrenos están afectos al DPMT (y habría que añadir, o bien están sujetos a servidumbres legales de protección del demanio natural), solo cabe, en principio, una clasificación urbanística válida*", siendo lo lógico que "*los terrenos que forman parte del dominio público natural deben entenderse sometidos a un régimen de especial protección incompatible con su transformación urbanística*", esto es, la de suelo no urbanizable de protección.

[680] En el mismo sentido, CARLÓN RUÍZ, M. (2013): *Disciplina urbanística de las costas…, op.cit.*, p. 173.

el precepto y que analizamos en su momento. Con esta dicción, el RGC abre la posibilidad de que las playas se integren en un área urbana y que, por tanto, pueda admitirse en las mismas algún tipo de transformación urbanística.

Por ello podemos decir que la calificación de un terreno como dominio público no implica que el mismo deba clasificarse como suelo no urbanizable automáticamente puesto que hay casos que demuestran que no es incompatible la naturaleza demanial con la transformación urbanística. En este sentido, existe una extensa jurisprudencia que ha afirmado que la clasificación urbanística no condiciona ni la naturaleza jurídica del dominio público marítimo-terrestre, ni la idea de incompatibilidad con su transformación urbanística, puesto que el dominio público marítimo-terrestre es inmune a las determinaciones del planeamiento urbanístico y, por tanto, las características urbanísticas de los terrenos no pueden hacer perder a las zonas de dominio público tal carácter[681].

Las anteriores afirmaciones realizadas sobre la no exclusión automática de los terrenos de dominio público marítimo-terrestre de todo proceso urbanístico, se deben hacer extensibles también a los terrenos colindantes al dominio público por cuanto resulta lógico que si se permite la transformación en el dominio público marítimo-terrestre no hay razones que impidan la transformación urbanística de los terrenos de titularidad privada. De hecho, en estos terrenos hay más ejemplos que demuestran la posibilidad de que se permita dicha transformación[682]. Además, hay que pensar que no todos los terrenos colindantes al dominio público marítimo-terrestre demandan la misma clasificación urbanística. Así, puede tener más sentido excluir de la transformación urbanística suelos que se encuentra en zona de servidumbre de acceso al mar, o de tránsito, y que se consideran imprescindibles para la protección del dominio público, que clasificar como suelo no urbanizable terrenos que forman parte de la zona de influencia y que solo, en virtud de la ley, deben estar sujetos a una serie de criterios de previsión de aparcamientos, y de reducción de la densidad de edificación.

En todo caso, de lo expuesto sabemos que la clasificación como no urbanizables de los terrenos que están afectados por la LC no es automática. En este sentido, como ha afirmado el TC *"la efectiva clasificación del suelo como no urbanizable no deriva automática e inmediatamente de la fijación de un "régimen de*

[681] Entre otras véanse las SSTS de 20 de octubre de 2003 (RC 9670/1998), 30 de diciembre de 2003 (RC 2666/2000), 4 de febrero de 2004 (RC 905/2000), 21 de junio de 2005 (RC 4294/2002), 30 de octubre de 2009 (RC 5134/2005), y 13 de noviembre de 2009 (RC 4776/2005).

[682] Por ejemplo, el artículo 28.2 de la LC establece una distancia mínima y máxima en la servidumbre de acceso al mar para los accesos al mar y aparcamientos en las zonas urbanas y urbanizables. Asimismo, la Disposición Transitoria 8º del RGC, prevé que las servidumbres de acceso al mar y las demás limitaciones a la propiedad serán aplicables cualquiera que sea la clasificación del suelo.

especial protección" sino que depende, en todo caso, de que el órgano público competente para la clasificación del suelo efectivamente concluya que el régimen especial de protección previamente establecido exige la clasificación del suelo como no urbanizable"[683]. Con esta precisión podemos decir que los terrenos que se integran dentro del ámbito de aplicación de la LC no se clasifican como suelo no urbanizable por el régimen de protección que establece dicha ley para ellos, sino que es al titular de la competencia para la clasificación del suelo al que corresponde valorar si estos terrenos deben ser excluidos de toda transformación urbanística. De todos modos, aunque el ente competente no está obligado a clasificar como suelo no urbanizable los terrenos afectados por la legislación costera sí que está condicionado por el régimen de usos que ésta establece y que, en algunos casos, hace incompatible la transformación urbanística de los terrenos. En todos los casos, el ente competente deberá valorar el régimen de protección de cada uno de los terrenos independientemente de su pertenencia al ámbito de aplicación de la LC. Por ello, en algunas Comunidades Autónomas es posible incluso, como hemos visto, que se clasifiquen como suelos no urbanizables terrenos que se extienden más allá de los quinientos metros establecidos por la LC para la zona de influencia[684].

2. El planeamiento en las playas

Como hemos tenido la ocasión de advertir en más de una ocasión, el nuevo apartado 6 del artículo 33 de la LC introduce la distinción entre tramos naturales y urbanos de las playas, mientras que el artículo 67 del RGC encomienda a las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio su catalogación[685]. En este sentido, las Comunidades Autónomas son las encargadas de delimitar los tramos de playas naturales y urbanos, así como de establecer su régimen de uso. Para llevar a cabo este cometido, la Disposición Transitoria 24º del RGC fija el plazo de un año desde la entrada en vigor del mismo -por tanto, hasta el 12 de octubre de 2015-, pero no hace referencia al procedimiento de delimitación que deben seguir las Comunidades Autónomas, sino tan sólo establece que el órgano competente deberá atender al carácter urbanizado o rural de los terrenos contiguos a cada uno de los tramos, así como su grado de protección[686].

---

[683] STC 164/2001, de 11 de julio (FJ 14º).

[684] Es el caso de la Comunidad Valenciana.

[685] La LC de 1969 remitía para la ordenación de las playas al Plan de Ordenación General de la Playa. Puede verse en este sentido MENÉNDEZ REXACH, A. (1982): "La ordenación de las playas…", *op.cit.,* pp. 27-96.

[686] Según ÁVILA RODRÍGUEZ, C.Mª. (2016): "Régimen jurídico…", *op.cit.,* pp. 156-157, resultaría idóneo que fueran los planes de ordenación del litoral los instrumentos encargados de contener la ordenación de las playas.

Actualmente, y tras la reforma de la LPUSL, solo dos Comunidades Autónomas han aprobado catálogos de playas en los que delimitan los tramos de playas naturales y urbanos, la Comunidad Valenciana y Galicia, aunque no lo han hecho de la misma manera.

En ambos casos, el catálogo de playas se ha aprobado por los entes autonómicos a través de una norma de rango reglamentario: en el caso de la Comunidad Valenciana por el Decreto 58/2018, de 4 de mayo, y en Galicia, por el Decreto 38/2019, de 14 de marzo. No obstante, en Galicia el decreto solo aprueba el catálogo de playas mientras que en la Comunidad Valenciana el Catálogo se ha aprobado junto con el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral e, incluso, se constituye como uno de los documentos que componen el plan según el artículo 2 del mismo.

En cuanto al contenido también encontramos diferencias entre ambos catálogos. En el caso de Galicia, el decreto que aprueba el catálogo solo introduce un anexo en el que delimita las playas de la Comunidad Autónoma y la categoría, urbana o rural, de las mismas. Asimismo, añade un enlace en el que recoge los planos de cada playa con la delimitación geográfica y el resto de las características del listado de playas. En estos planos, sin embargo, solo se refleja la localización de las distintas playas y su categoría, pero no se hace mención al régimen de usos ni a otras circunstancias.

En la Comunidad Valenciana, el catálogo de playas es más completo. Junto al documento en el que se expresa la naturaleza urbana o rural de cada uno de estos espacios, se incorpora una normativa que establece unos criterios generales para las autorizaciones y concesiones de obras, instalaciones, usos o actividades que se pretendan implantar en el dominio público marítimo-terrestre de la Comunidad Autónoma. Es esta la principal diferencia entre ambos catálogos, puesto que mientras que Galicia solo prevé la delimitación de las playas, la Comunidad Valencia además de catalogarlas, establece su régimen de uso.

Así, el catálogo de playas de la Comunidad Valenciana está compuesto por tres documentos.: la memoria, la normativa y las fichas. Por un lado, la memoria es un documento de carácter informativo y justificativo que expone el marco legal que da lugar al catálogo, describe su contexto territorial de referencia, expone sus objetivos, criterios y categorías de catalogación de la costa, describe los trabajos realizados, presenta los resultados obtenidos y los efectos previsibles sobre las ocupaciones en dominio público, sobre las principales funciones de las playas y sobre los planes concurrentes[687].

[687] Este documento se complementa con dos anexos principales, uno referente al inventario de los tramos de costa -que recoge para cada tramo información básica, principales parámetros, variables tenidas en cuenta en el proceso de catalogación y categoría en la que ha sido clasificado-, y el otro que relaciona los elementos ambientales considerados en el proceso de catalogación, a saber: espacios protegidos, hábitats y especies de flora y fauna.

Por otro lado, las fichas recogen, con carácter vinculante y a escalas 1:10.000 y 1:20.000 en función de la longitud de los tramos, la situación sobre el territorio de cada uno de ellos, las variables tenidas en cuenta en el proceso de catalogación y la categoría en la que ha sido clasificado.

Por último, la normativa tiene como objetivo regular la ocupación y uso de los tramos urbanos y naturales de las playas. Para ello, parte de unas reglas básicas para los dos tramos de playas que, en su mayoría, ya se contenían en la legislación costera[688]. Junto a ellas se encuentran otra serie de preceptos que diferencian entre el régimen de uso de los tramos naturales de las playas del régimen de usos de los tramos urbanos.

En cuanto a los tramos naturales de las playas de la Comunidad Valenciana, la normativa del catálogo de playas configura un régimen de usos que se asimila en casi su totalidad al previsto en la legislación costera, sin embargo, contiene algunas particularidades. En primer lugar, concreta más las distancias que tiene que haber entre establecimientos expendedores de comidas y bebidas. De esta forma, junto a la regla de que la distancia entre estos establecimientos no puede ser inferior a trescientos metros ex artículo 68.1.b) del RGC, el artículo 18 de la normativa del catálogo señala que esta distancia podrá ser de ciento cincuenta metros si afecta a más de un término municipal. Así, el precepto persigue que ningún municipio resulte perjudicado, en función de la superficie de su playa, con un menor número de establecimientos expendedores de comidas y bebidas por respetar la distancia prevista en el RGC.

Por otro lado, la normativa del catálogo establece una mayor restricción para algunos tramos naturales de playas en cuanto a las instalaciones de establecimientos expendedores de comidas y bebidas. De este modo, el artículo 20 prohíbe este tipo de establecimientos, además de la limpieza con maquinaria,

[688] La normativa del catálogo de playas de la Comunidad Valenciana establece la excepcionalidad de la ocupación de las playas, como también lo hace la LC en su artículo 32, y permite solo la autorización de aquellas actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación. Asimismo, el citado catálogo recuerda que la ocupación debe ser la mínima posible y, por ello, establece unos umbrales de ocupación en sus artículos 5 a 9 que reproducen lo previsto en la legislación costera. Sin embargo, el artículo 5 del catálogo de playas incluye un precepto en relación con las posibles ocupaciones en estos espacios que no tiene homólogo ni en la LC ni el RGC. Así, este artículo señala tres supuestos que hace depender las ocupaciones de la anchura de la playa: si esta es inferior a treinta y cinco metros en el perfil de verano, las instalaciones asociadas a dichos usos se ubicarán fuera de la playa, en la zona de servidumbre de protección o, en su caso, sobre los paseos marítimos; si se encuentra entre veinticinco y treinta y cinco metros, y siempre que el nivel de afluencia a la playa lo permita, podrán autorizarse ocupaciones de dominio público respetando los umbrales de ocupación establecidos para cada categoría de playa; y, cuando no supere los veinticinco metros, únicamente serán autorizables, previa justificación, instalaciones puntuales, entendiendo como tales aquellas con una superficie inferior a doce m².

en determinadas zonas de playas que coinciden con aquellos tramos con mayor valor ambiental[689].

Finalmente, para las playas naturales de la Comunidad Valenciana la normativa del catálogo establece un porcentaje menor de superficie total que pueden ocupar las instalaciones y actividades sujetas a autorización en comparación con la legislación costera. Así, mientras que el artículo 68.2 del RGC señala que la superficie de cada una de esas ocupaciones no podrá, en ningún caso, exceder del 10% de la superficie de la playa en pleamar, el artículo 17 del catálogo establece que la ocupación no podrá exceder el 10% *"de la superficie resultante de detraer, de la superficie total de playa considerada en pleamar, las áreas indicadas en el artículo 6"*. El artículo 6 de la normativa del catálogo hacía mención a las áreas de uso libre que, en caso de las playas naturales, debía ser el 90% de la superficie de playa considerada en pleamar. Con esta previsión la normativa del catálogo de la Comunidad Valenciana limita la superficie que pueden ocupar las instalaciones y actividades a autorización: mientras que el RGC prevé que la ocupación no podrá exceder el 10% de la superficie de la playa en pleamar, con el citado catálogo tal ocupación no podrá exceder el 10% del 10% de la superficie de la playa en pleamar que queda libre al destinar el otro 90% a espacios de uso libre[690].

Por lo que se refiere a los tramos urbanos de las playas, el catálogo de playas de la Comunidad Valenciana transcribe las medidas que prevé la legislación costera para estos espacios. Sin embargo, contiene también una particularidad en cuanto al porcentaje de superficie total que pueden ocupar las instalaciones y actividades sujetas a autorización. De este modo, y al igual que para los tramos naturales de las playas, el porcentaje se reduce en comparación con la legislación costera. Así, mientras que el artículo 69.8 del RGC señala que la superficie de cada una de esas ocupaciones no podrá, en ningún caso, exceder del 50% de la superficie de la playa en pleamar, el artículo 21 del catálogo establece que la ocupación no podrá exceder el 50% *"de la superficie resultante de detraer, de la superficie total de playa considerada en pleamar, las áreas indicadas en el artículo 6"*. El artículo 6 de la normativa del catálogo hacía mención a las áreas de uso libre que, en caso de las playas urbanas, debe ser el 50% de la superficie de playa considerada en pleamar. Con esta previsión la normativa del catálogo de la Comunidad Valenciana también limita la superficie que pueden ocupar las instalaciones y actividades a autorización: mientras que el RGC prevé que la

[689] Esta restricción está prevista para tramos pertenecientes a la Red Natura 2000 que cuentan con poblaciones relevantes de especies de fauna o flora catalogadas, o albergan hábitats costeros o formaciones dunares en excelente estado de conservación y tramos que, sin pertenecer a la Red Natura 2000, cuentan con poblaciones muy relevantes de fauna o flora catalogada.

[690] Que la normativa del catálogo de playas de la Comunidad Valenciana prevea un porcentaje de superficie total inferior al previsto en la legislación costera no supone un problema por cuanto el RGC establece el máximo de ocupación, pero nada obsta que este porcentaje sea menor.

ocupación no podrá exceder el 50% de la superficie de la playa en pleamar, con el citado catálogo tal ocupación no podrá exceder el 50% del 50% de la superficie de la playa en pleamar que queda libre al destinar el otro 50% a espacios de uso libre.

Por lo que hemos visto, tras la reforma de la LPUSL solo Galicia y la Comunidad Valenciana han delimitado los tramos naturales y urbanos de las playas, tal y como exige el RGC. Sin embargo, en el caso de la Comunidad Valenciana, el ente autonómico no solo se limita a establecer la delimitación entre los distintos tramos, sino que, además, establece un régimen de usos que, aunque con muchas similitudes con la legislación costera, contiene algunas particularidades respecto a ésta.

Pese a lo expuesto, lo cierto es que, con anterioridad a la LPUSL, algunos instrumentos de ordenación ya recogían la distinción entre tramos naturales y urbanos de las playas[691]. Es el caso de Asturias, Cantabria, el País Vasco e, incluso Galicia[692]. A este aspecto ya nos referimos al analizar los contenidos de los planes de ordenación del litoral por lo que a este punto nos remitimos, sin embargo, conviene destacar que, aunque estas Comunidades Autónomas delimitan distintos tipos de playas, su objetivo no es establecer un régimen de usos sino configurar unos criterios de ordenación que deben ser respetados por el planeamiento urbanístico y por los planes que ordenen estos espacios.

Por último, no podemos dejar de mencionar en este punto que, en desarrollo del artículo 115 de la Ley de Costas, al Ayuntamiento le corresponde una serie de competencias en relación con las playas que afectan directamente a la ordenación de este espacio. Por esta razón, han aprobado ordenanzas que regulan aspectos relacionados con las playas[693].

Estas disposiciones reglamentarias han adoptado un papel relevante en la configuración del régimen jurídico de las playas. Así, y con carácter general,

---

691 Ya hemos tenido la ocasión de analizar algunos de ellos. Sirva de ejemplo las Directrices Subregionales de Ordenación del Territorio para la Franja Costera de Asturias que clasifica las playas en naturales, seminaturales, urbanas e industriales, derivándose distintos tipos de medidas que van desde la consolidación y ordenación de los usos existentes, hasta la protecci6n y recuperaci6n ambiental de las playas y sus entornos.

692 El Plan de Ordenación del Litoral de Galicia, fue aprobado en 2011, y ya diferenciaba entre playas urbanas, periurbanas, rurales y naturales y establecía algunas directrices para su ordenación. En 2019 esta Comunidad Autónoma ya aprobó su catálogo de playas de acuerdo con la reforma de la LC de 2013 y pasó a catalogar las playas en urbanas y naturales.

693 En este sentido, pueden verse la Ordenanza de uso y disfrute de las playas del término municipal de Málaga aprobada el 25 de marzo de 2004, la Ordenanza de uso y aprovechamiento de las playas de Donostia-San Sebastián aprobada el 1 de julio del 2007, la Ordenanza de playas y calas del término municipal de Alicante aprobada el 29 de septiembre del 2008, la Ordenanza de uso y disfrute de las playas de la ciudad de Cádiz aprobada el 3 de julio de 2009, la Ordenanza municipal de utilización de las playas y zonas adyacentes de Valencia aprobada el 30 de abril del 2010 y la Ordenanza de Seguridad en el uso, disfrute y aprovechamiento de las playas del municipio de Peñíscola aprobada el 29 de marzo de 2012, entre otras.

suelen referirse a tres aspectos fundamentales: disposiciones generales, normas de uso y disfrute de las playas y régimen sancionador. En primer lugar, las disposiciones generales contienen indicaciones comunes relacionadas con el objeto de la ordenanza, las competencias, el ámbito de aplicación, así como definición de conceptos básicos.

Por otra parte, el grueso de la regulación está destinado a las normas de uso y disfrute de las playas. Para su configuración se parte de que la utilización de las playas será libre, pública y gratuita para los usos comunes y acordes con la naturaleza de aquella, sin embargo, la realización de cualquier tipo de actuación, ocupación, publicidad, uso especial o disposición de objetos, aún de forma temporal, deberá disponer de la preceptiva autorización, licencia o permiso de la Administración competente, quedando prohibida la realización de cualquier actividad lucrativa dentro de la playa o zonas adyacentes sin permiso. Bajo este marco general se establece el régimen jurídico de diversos usos a los que se pueden destinar estos espacios, tales como pesca, vigilancia, salvamento, socorrismo y seguridad, presencia de animales, circulación de vehículos y acampadas, varada de embarcaciones, prácticas de juegos y deportes en las zonas de baño, y venta ambulante, entre otros.

En ocasiones también se pueden encontrar referencias a las clasificaciones de las playas. En este sentido la Ordenanza Municipal de Uso y Disfrute de las Playas de la Ciudad de Cádiz, con el objetivo principal de regular las ocupaciones y mejorar la gestión de las playas de su término municipal, ha clasificado sus playas en dos categorías, atendiendo a una serie de criterios que definen cada una de las tipologías, esto es, playas urbanas consolidadas y playas naturales sin protección especial. De esta manera, se pretende –como señala la propia Ordenanza- gestionar cada tipología de playa en función del uso, la ubicación y la carga turística que soporta cada una de ellas. En este punto llama la atención que una ordenanza municipal, con anterioridad a la reforma de la LPUSL, ya preveía la diferencia entre tramos naturales y urbanos de las playas, como también lo hacían otros planes de ordenación del litoral.

El último de los bloques de las ordenanzas de las playas está reservado al régimen sancionador. De nada sirve el establecimiento de un régimen de protección sino se configura unas normas sancionadoras que sirvan no sólo para castigar las infracciones, sino como medidas preventivas. Dentro de este tipo de medidas se recoge la tipificación de las infracciones, las medidas cautelares y reparadoras, y las sanciones.

IV. CONCLUSIONES

La exposición de las principales cuestiones relacionadas con la ordenación del litoral de las Comunidades Autónomas que se contienen en este capítulo nos lleva a extraer las siguientes conclusiones.

PRIMERA. La ordenación del litoral es una competencia tradicionalmente vinculada a la ordenación del territorio pero que, sin embargo, tiene una nota que la caracteriza y es que el objeto de la ordenación del litoral es más limitado que el de la ordenación del territorio: no abarca todo el territorio autonómico sino solo una parte, el litoral.

SEGUNDA. La ordenación del litoral, por su conexión con la ordenación del territorio, está sujeta a los mismos límites que ésta. De esta forma, los planes de ordenación del litoral no se pueden extender al mar territorial, porque éste no forma parte del territorio. Sin embargo, no existe inconveniente en que los instrumentos de ordenación del litoral sí puedan incluir directrices de ordenación en relación con las aguas interiores. De hecho, el Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco incluye dentro de su ámbito de aplicación las aguas interiores.

TERCERA. Aunque la ordenación del litoral es una competencia que han asumido todas las Comunidades Autónomas con costa, no todas ellas han aprobado instrumentos específicos de ordenación del litoral. Actualmente solo Galicia, Asturias, Cantabria, el País Vasco, Cataluña y Comunidad Valenciana tienen vigentes planes de ordenación del litoral. Estos instrumentos no son iguales en todas las Comunidades Autónomas, pero tienen similitudes.

CUARTA. En cuanto al rango normativo de los planes de ordenación del litoral, la regla general es que nos encontramos ante normas reglamentarias. Sin embargo, en el caso del Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria es diferente ya que dicho instrumento es aprobado por una ley. Esta particularidad implica algunas diferencias importantes. Por un lado, el plan cántabro garantiza una mayor protección de los usos del litoral establecidos en el planeamiento como consecuencia de la posición que adquiere en el sistema normativo al ser aprobado por ley. De esta forma, impide que ninguna norma reglamentaria pueda contradecir lo dispuesto en él y que, en el caso de que se quisiera modificar el mismo, se deba no solo pasar por el trámite de audiencia y de información pública exigible para todo tipo de planes, independientemente del rango que tengan, sino por la búsqueda del voto positivo de la mayoría del Parlamento autonómico.

Por otro lado, al ser aprobado el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria por una ley, se reducen los mecanismos de control del mismo. En primer lugar, porque, como ley, el plan está excluido del recurso contencioso-administrativo y únicamente está sujeto al control de constitucionalidad, ejercido por el TC. En segundo lugar, porque se reducen las posibilidades de actuación de los particulares y municipios contra el mismo: en el caso de los particulares, el ejercicio de acciones contra el plan es nulo; los municipios, sin embargo, podrán presentar un conflicto en defensa de la autonomía local ante el TC.

QUINTA. La mayoría de los planes de ordenación del litoral son de naturaleza territorial y, por tanto, tienen por objeto la zonificación de grandes ámbitos supramunicipales, la previsión de equipamientos e infraestructuras supramunicipales. En contraposición, la Comunidad Autónoma de Cataluña ha ordenado este espacio a través de planes de naturaleza urbanística y, por ello, ha llevado a cabo una clasificación del suelo litoral.

La elección por parte de las Comunidades Autónomas de un plan territorial o urbanístico para ordenar su litoral se justifica por las ventajas y desventajas que tienen cada uno de estos instrumentos. En el caso de optar por un instrumento de naturaleza territorial, las Comunidades Autónomas pueden ordenar un gran ámbito supramunicipal, regular el régimen de usos de las distintas áreas, establecer los equipamientos e infraestructuras necesarios e, incluso, clasificar el suelo. Esto último se consigue porque actualmente no hay inconvenientes, por parte de la jurisprudencia, para declarar legales los planes territoriales que clasifiquen y desclasifiquen el suelo, regulen usos e intensidades y establezcan estándares urbanísticos, siempre que ello sea necesario para el cumplimiento de las finalidades que a estos instrumentos se les atribuye. En contraposición, optar por un plan de ordenación del litoral de esta naturaleza supone someterse a un proceso de aprobación más lento y conlleva la obligación de adaptar posteriormente el planeamiento municipal para que puedan aplicarse sus disposiciones.

Precisamente por las desventajas de los planes de naturaleza territorial, Cataluña optó por ordenar su litoral a través de un plan de naturaleza urbanística. Este plan le permitía clasificar todo el suelo litoral, en suelo no urbanizable costero y el suelo costero especial, y establecer un régimen de usos para cada una de estas categorías de forma más rápida y con una plena aplicación sobre el planeamiento municipal. Sin embargo, como gran desventaja de los planes de ordenación del litoral de Cataluña nos encontramos la posible vulneración de la autonomía municipal. En el caso de los Planes Directores Urbanísticos del Sistema Costero esta desventaja ha sido superada porque estos instrumentos no quebrantan el contenido mínimo de la competencia de

urbanismo de los entes locales ya que han cumplido con la «audiencia suficiente» de los municipios en el proceso de elaboración de los planes.

SEXTA. El ámbito de aplicación de los planes de ordenación del litoral de las Comunidades Autónomas coincide, con carácter general, con los suelos no urbanizables de los municipios costeros -incluida la zona marítimo-terrestre- o, en su defecto, con los suelos no urbanizables que forman parte de la zona de influencia establecida en la LC. Este ámbito de aplicación, sin embargo, ha sido ampliado por varios entes autonómicos, alcanzando los dos mil metros contados desde la línea interior de la ribera del mar, como en el caso de la Comunidad Valenciana, o incluyendo las aguas interiores, como lo hace el País Vasco. Aun así, y aunque no hay problemas en incluir las aguas interiores dentro del ámbito de aplicación de un instrumento de ordenación del litoral, lo cierto es que en el caso del Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco las determinaciones sobre este espacio marítimo no tienen el mismo grado de vinculación que las que se refieren a la zona terrestre y se configuran como propuestas y recomendaciones que tienen como objetivo orientar la consecución de los objetivos genéricos del plan.

SÉPTIMA. Como regla general las determinaciones de los planes de ordenación del litoral son directamente aplicables y prevalecen de forma inmediata sobre las del planeamiento urbanístico. Este hecho no implica una vulneración de la autonomía local puesto que la jurisprudencia ha defendido la vinculación de los planes que contienen determinaciones dirigidas a la preservación del proceso urbanizador del suelo por razones medioambientales sobre el planeamiento urbanístico siempre que se respete un contenido mínimo. Este contenido mínimo se identifica con el derecho de los entes locales a participar a través de los órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen y ha sido respetado por los instrumentos de ordenación del litoral.

OCTAVA. El contenido de los planes de ordenación del litoral es un tema que difiere entre una Comunidad Autónoma y otra. Aun así, con carácter general podemos identificar varios temas comunes en casi todos estos instrumentos: el establecimiento de categorías de ordenación y la asignación de un régimen de usos a cada una de ellas; la no clasificación del suelo; y la instauración de determinadas propuestas para el espacio litoral.

En cuanto al primero de los contenidos hay que saber que la mayoría de los planes, para ordenar el litoral, realizan una zonificación del espacio que entra dentro de su ámbito de aplicación. Así, identifican distintas categorías de

ordenación a cada una de las cuales les aplica una regulación de usos del suelo y actividades de acuerdo con su naturaleza. Sin embargo, los Planes Directores Urbanísticos del Sistema Costero de Cataluña no zonifican el territorio, sino que ordenan el litoral a través de dos unidades territoriales que regulan el suelo no urbanizable costero y el suelo costero especial. Estas unidades territoriales utilizan un criterio urbanístico -la clasificación del suelo- para asignar a cada tipo de suelo un régimen de usos diferente.

Como consecuencia de lo anterior, la mayoría de los planes de ordenación del litoral, los que son de naturaleza territorial, no clasifican el suelo que forma parte de su ámbito de aplicación, sino que ordenan el litoral a través de la zonificación de grandes ámbitos supramunicipales. En contraposición, los Planes Directores Urbanísticos del Sistema Costero de Cataluña, al tratarse de planes urbanísticos, son los únicos instrumentos de ordenación del litoral que pueden clasificar el suelo. Para clasificar el suelo, estos planes han creado y configurado dos nuevas categorías de suelo costero: el suelo no urbanizable costero y el suelo costero especial.

Junto a los anteriores, los instrumentos de ordenación del litoral de Asturias, el País Vasco y Comunidad Valenciana incluyen otras determinaciones que no son directamente vinculantes, sino que adquieren la condición de propuestas o recomendaciones. Estas recomendaciones están dirigidas a otras Administraciones Públicas y tienen como objetivo orientar sobre la utilización de ciertos espacios. En el caso del Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco, las propuestas que se contienen en el instrumento están dirigidas a un espacio concreto: el medio marino que forma parte de su ámbito de aplicación. Así, incluye una serie de directrices cuyo desarrollo y aplicación competen a otro tipo de instrumentos jurídico-administrativos, en concreto, a aquellos que deben ordenar el espacio marítimo

NOVENA. Las Comunidades Autónomas de Andalucía, Canarias, Islas Baleares y Región de Murcia no han aprobado un plan de ordenación que ordene todo su litoral, aunque sí cuentan con instrumentos de naturaleza territorial que contienen directrices sobre estas zonas. Estas directrices, sin embargo, no tienen como objetivo ordenar el espacio litoral, sino que, en la mayoría de los casos, están dirigidas a transcribir o remitir a las disposiciones que establece la LC o a establecer criterios generales que deben posteriormente ser adaptados por otros planes territoriales o por el planeamiento urbanístico.

DÉCIMA. Las Comunidades Autónomas no están obligadas a clasificar somo suelo no urbanizable los terrenos que se integran dentro del ámbito de aplicación de la LC y ello por cuanto ni el régimen jurídico de los bienes de

dominio público, ni por supuesto las limitaciones impuestas a los terrenos colindantes en la legislación costera excluyen, de forma automática, su transformación urbanística. Debido a ello, son los entes autonómicos los que deben valorar si el régimen especial de protección previamente establecido de un terreno exige la clasificación del suelo como no urbanizable.

UNDÉCIMA. Las Comunidades Autónomas han incumplido el plazo de un año que daba la Disposición Transitoria 24º del RGC para delimitar los tramos de las playas en naturales y urbanos. Actualmente, solo la Comunidad Valenciana y Galicia han aprobado catálogos de playas en los que delimitan los distintos tramos de playas, tal y como exige el RGC, aunque no lo han hecho de la misma manera.

En el caso de Galicia, la Administración autonómica ha aprobado un catálogo que delimita las playas y la categoría, urbana o rural, de las mismas. Por lo que respecta a la Comunidad Valenciana, el catálogo de playas aprobado es más completo puesto que no solo se limita a establecer la delimitación entre los distintos tramos, sino que, además, establece un régimen de usos que contiene particularidades en relación a la legislación costera.

CAPÍTULO V. LA INCIDENCIA DE LA NORMATIVA SECTORIAL EN LA ORDENACIÓN DEL LITORAL

SUMARIO. I. INTRODUCCIÓN: LA NECESIDAD DE PREVISIÓN DE MECANISMOS PARA LA INTEGRACIÓN DE POLÍTICAS SECTORIALES QUE TIENEN LUGAR EN EL LITORAL- II. INCIDENCIA DE LA NORMATIVA AMBIENTAL EN LA ORDENACIÓN DEL LITORAL- 1. La planificación ambiental y su relación con la ordenación del litoral- 2. La planificación hidrológica y su función coordinadora en el litoral- 2.1. Los planes hidrológicos y los programas de medidas como instrumentos de coordinación para la gestión integrada del litoral- 2.2. Técnicas orgánicas en el Texto Refundido de la Ley de Aguas- 3. La evaluación ambiental como técnica preventiva de integración de intereses y políticas- III. INCIDENCIA DE LA NORMATIVA DE PLANIFICACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS EN LA ORDENACIÓN DEL LITORAL- 1. Los planes de ordenación de los recursos turísticos- 2. Las técnicas orgánicas existentes en la legislación turística- IV. INCIDENCIA DE LA NORMATIVA DE INFRAESTRUCTURAS EN LA ORDENACIÓN DEL LITORAL- 1. La normativa viaria- 2. La normativa portuaria- 3. La normativa ferroviaria- V. INCIDENCIA DEL SECTOR PESQUERO EN LA ORDENACIÓN DEL LITORAL- 1. La acuicultura- 2. El marisqueo- 3. La pesca marítima- VI. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN: LA NECESIDAD DE PREVISIÓN DE MECANISMOS PARA LA INTEGRACIÓN DE POLÍTICAS SECTORIALES QUE TIENEN LUGAR EN EL LITORAL

El litoral es un espacio en donde convergen un sinfín de políticas. El turismo, la acuicultura, el medio ambiente y las infraestructuras, entre otras, son políticas que tienen como ámbito de aplicación parte de lo que se considera litoral a efectos de ordenación. Sin embargo, no todos los planes de ordenación del litoral elaborados por las Comunidades Autónomas han tenido en cuenta estas políticas a la hora de aprobar sus instrumentos de planificación. En el mejor de los casos, los planes de ordenación del litoral han reservado suelos para la construcción de infraestructuras, establecimientos o instalaciones turísticas y reservas naturales, pero no han llevado a cabo una ordenación integral del litoral atendiendo a las necesidades de cada una de estas políticas.

Por su parte, la normativa sectorial sí ha reparado en las particularidades de cada política y, en ocasiones, ha llevado a cabo una zonificación de algunas zonas del litoral y ha concretado los usos permitidos y prohibidos en determinados espacios[694]. Esta labor de ordenación, sin embargo, se superpone a

[694] Así, por ejemplo, en materia medioambiental, se han aprobado planes de ordenación de los recursos naturales que tienen como ámbito de aplicación zonas que forman parte del litoral sobre

la planificación que realizan los instrumentos de ordenación del litoral aprobados por las Comunidades Autónomas. De esta forma, nos encontramos que la planificación del litoral se realiza a través de los planes de ordenación del litoral pero que, además, existen directrices en la normativa sectorial que influyen en la ordenación de ciertos espacios costeros en relación a una política concreta.

Debido a la relación entre la planificación sectorial y la planificación del litoral es necesario que existan mecanismos o técnicas que faciliten la integración de todas estas políticas. Como seguidamente veremos, la legislación sectorial ha previsto instrumentos para este cometido, tales como la planificación sectorial, la existencia de órganos especializados o, incluso, la previsión de procedimientos conjuntos como es la evaluación ambiental. Se trata, a nuestro modo de ver, de técnicas idóneas para la adecuada articulación de las distintas competencias concurrentes en el litoral.

Siendo esto así, sin embargo, debe relativizarse la existencia de un adecuado régimen de gestión integrada en el litoral ya que el grado de integración de políticas no ha sido igual en toda la normativa. Así, del análisis del ordenamiento jurídico positivo, se puede decir que mientras en la normativa ambiental se cuenta con instrumentos de planificación sectorial, informes y órganos que permiten la integración de las competencias, en el sector pesquero estos mecanismos son más escasos.

En las siguientes páginas veremos cómo la normativa sectorial afecta a la ordenación del litoral y qué mecanismos y técnicas se encuentran en la misma para conseguir la gestión integrada de las políticas en el litoral. Por motivos de extensión y debido a que son los sectores que más incidencia tienen en la ordenación del litoral, nos centramos en la normativa ambiental, de planificación de los recursos turísticos, de infraestructuras y del sector pesquero.

II. NORMATIVA AMBIENTAL

La relación entre el litoral y la normativa ambiental es manifiesta[695]. El litoral alberga una variedad de recursos ecológicos caracterizados por su

las que se prevé un régimen de usos más estricto que el previsto en la legislación costera y en los planes de ordenación del litoral.

[695] Como se ha encargado de señalar parte de la doctrina, existe una estrecha relación entre el demanio natural y la protección ambiental; y, en el caso de las costas, el carácter tuitivo, como ha afirmado DARNACULLETA I GARDELLA, M. (2000): *Recursos naturales y dominio público: el nuevo régimen del demanio natural,* Cedecs, Barcelona, pp. 234-235, es fruto de la reorientación operada en cada uno de los elementos del demanio sobre la consideración del componente medioambiental de su elemento objetivo, lo cual implica que, cuando nos hallamos ante bienes de dominio público natural, se produce un desplazamiento de la institución demanial a favor del medio ambiente. Sobre la relación entre la ordenación del territorio y el medio ambiente se pronuncian, entre otros, PÉREZ ANDRÉS, A.A. (2000): "Régimen jurídico de la planificación ambiental", SOSA WAGNER, F. (Coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI: Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Tomo III, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 3969 y

singularidad y su fragilidad. En este sentido, la normativa ambiental ha previsto mecanismos que posibilitan la integración de las distintas políticas que convergen en el litoral. Se tratan, a nuestro modo de ver, de técnicas idóneas para la articulación de las distintas competencias en el espacio litoral, sin embargo, como veremos, no todas ellas obtienen el mismo resultado.

Siendo esto así, en las páginas siguientes analizaremos el papel coordinador que adquieren los planes ambientales y, en cierta medida, los planes hidrológicos. Asimismo, veremos cómo alguna norma de carácter ambiental ha previsto la existencia de procedimientos de participación continua que garantizan la intervención de distintas Administraciones Públicas, así como de órganos de naturaleza coordinadora o cooperadora que facilitan la integración de distintas políticas que convergen el mismo espacio físico.

Sin embargo, entre todos estos mecanismos debemos destacar la figura de la evaluación ambiental. Esta técnica de carácter preventivo se convierte en un instrumento interesante para la gestión integrada de las zonas costeras porque permite evaluar los efectos al medio ambiente en una fase preliminar y obliga a la conjunción de dos voluntades distintas. Gracias a ella, se consigue coordinar la planificación del espacio litoral y la protección del medio ambiente sin menoscabar las competencias de las Administraciones competentes.

1. La planificación ambiental y su relación con la ordenación del litoral

La planificación ambiental tiene una incidencia directa en los planes de ordenación del litoral puesto que, como veremos, algunos instrumentos de ordenación de los recursos naturales prevalecen sobre los planes de ordenación del litoral como consecuencia de la aplicación del principio de prevalencia ambiental.

En concreto, la LPNB prevé una estructura planificadora jerarquizada en donde tienen cabida diversos instrumentos[696]:

AGUDO GONZÁLEZ, J. (2004): *Incidencia de la protección del medio ambiente en los usos del suelo*, Bosch, Barcelona, p. 155.

[696] Algunas leyes autonómicas también prevén otros instrumentos de planificación ambiental además de los dispuestos en la LPNB. En el caso de Galicia, la Ley 5/2019, de 2 de agosto, del patrimonio natural y de la biodiversidad, incluye como instrumentos de planificación de los recursos y espacios naturales a proteger, los planes de gestión y las normas de gestión y conservación (artículo 49.1). Asimismo, el Decreto Legislativo 1/2014, de 15 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco instaura como instrumentos de planificación, junto con los PORNs, la declaración de espacios naturales protegidos y el catálogo de especies amenazadas (artículo 3). En el caso de la Ley 12/1985, de 13 de junio, de Espacios Naturales de Cataluña, se establecen como instrumentos los planes de protección del medio natural y del paisaje junto con los Plan de Espacios de Interés Natural que sustituyen a los PORNs (artículos 5 y 15-20). Además, en la Comunidad de Canarias, el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, constituye como planes de espacios naturales, los planes directores de reservas naturales integrales y especiales, planes especiales de los paisajes protegidos, y las normas de conservación de monumentos naturales y sitios de interés científico (artículo 14.2). De igual forma, la Ley 5/2005, de 26 de mayo, para la conservación de los espacios de relevancia ambiental

a) El Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad elaborado por el Ministerio competente en materia de medio ambiente, con la colaboración de las Comunidades Autónomas y de las instituciones y organizaciones de carácter científico, económico y social. Este documento recoge la distribución, abundancia, estado de conservación y la utilización, así como cualquier otra información que se considere necesaria, de todos los elementos terrestres y marinos integrantes del patrimonio natural, con especial atención a los que precisen medidas específicas de conservación o hayan sido declarados de interés comunitario[697].
b) El Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad 2011-2017, aprobado mediante el Real Decreto 1274/2011, de 16 de septiembre, en colaboración con el resto de los Ministerios y, en especial, con el Ministerio de Fomento, en lo que respecta a la marina mercante y al tránsito y transporte aéreo, y con dicho departamento y el Ministerio de Defensa en relación con la gestión del espacio aéreo su elaboración. Este plan tiene como objeto el establecimiento y la definición de objetivos, acciones y criterios que promuevan la conservación, el uso sostenible y, en su caso, la restauración del patrimonio, recursos naturales terrestres y marinos y de la biodiversidad y de la geodiversidad[698].

---

de las Islas Baleares, prevé como instrumentos de planificación junto con los PORNs y los PRUGs, las normas de protección de los monumentos naturales, de los paisajes protegidos y de los lugares de interés científico y microrreservas (artículo 28).
Como ha señalado parte de la doctrina, la derogada Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres y la actual LPNB, utilizan la técnica planificadora como uno de sus ejes fundamentales. Vid. JORDANO FRAGA, J. (1995): *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, J.M. Bosch, Barcelona, p. 235, LOZANO CUTANDA, B. (2006): "Planificación como técnica de protección ambiental. La planificación de los recursos naturales", ALONSO GARCÍA, E. y LOZANO CUTANDA (Dirs.), *Diccionario de Derecho Ambiental*, Iustel, Madrid, pp. 948-961.

[697] Para alcanzar estos objetivos el Inventario Español del Patrimonio Natural y la Biodiversidad se vertebra en torno a tres instrumentos. Por una parte, sus componentes básicos: inventarios, catálogos, registros y listados. De otra, un sistema de indicadores que permite realizar un diagnóstico de carácter sinóptico sobre su estado. Y, en último término, un informe anual. Como entre los componentes se encuentra el dominio público marítimo-terrestre, la inclusión en este Inventario permite que anualmente se conozca el estado de conservación y la utilización de dicho patrimonio natural. El Informe de 2017 sobre el estado del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad en España nos señala que el dominio público marítimo-terrestre protegido a esa fecha correspondía al 55,29%, y en torno a la mitad, se encontraba respaldado por su integración como espacio natural protegido.

[698] El Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad vigente correspondiente al período 2011-2017, pero prorrogado hasta tanto no se apruebe otro, establece como uno de sus objetivos proteger y conservar el dominio público marítimo-terrestre (objetivo 3.13). Para ello establece como acciones: continuar con el deslinde priorizando las zonas afectadas por procesos erosivos; continuar con el programa de adquisición de fincas a incluir en el dominio público marítimo-terrestre y los proyectos de restauración de zonas litorales; recuperar las zonas húmedas litorales desecadas; y actualizar los modelos de evolución de la línea de costa bajo distintos escenarios climáticos.

c) La Estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas. Esta Estrategia ha sido incorporada al ordenamiento jurídico español a través de la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, por la que se modifica la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, pero aún no ha sido aprobada[699]. A pesar de ello el Consejo Superior de Investigaciones Científicas ha elaborado unas bases científico-técnicas que sirven para conocer la relevancia que puede adquirir la futura Estrategia estatal de infraestructura verde[700]. Como advierte la LPNB, esta Estrategia tendrá por objetivo marcar las directrices para la identificación y conservación de los elementos del territorio que componen la infraestructura verde del territorio español, terrestre y marino, y para que la planificación territorial y sectorial que realicen las Administraciones Públicas permita y asegure la conectividad ecológica y la funcionalidad de los ecosistemas, la mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático, la desfragmentación de áreas estratégicas para la conectividad y la restauración de ecosistemas degradados.
d) Unas directrices para la ordenación de los recursos naturales. Dichas directrices, pendientes de elaboración, se aprobarán mediante Real Decreto previo informe del Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, y se elaborarán por el Ministerio competente en medio ambiente, con la participación de las Comunidades Autónomas, en el marco del Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Su objeto es el establecimiento y definición de criterios y normas generales de carácter básico que regulen la gestión y uso de los recursos naturales.
e) El Plan Director de la Red de Áreas Marinas Protegidas de España, que establecerá los criterios mínimos comunes de gestión aplicables a las áreas marinas protegidas incluidas en dicha Red[701].

---

[699] Se ha incumplido el plazo de tres años que se prevé en el artículo 15 de la LPNB para su aprobación. Sobre este mecanismo puede verse FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. (2018): "La Estrategia estatal de Infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas: un nuevo instrumento para proteger la biodiversidad", *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 81.

[700] Estas bases configuran el litoral como parte de los grandes elementos que conforman la infraestructura verde y, por ello, entienden que es necesario potenciar la conectividad ecológica. En este sentido identifican como referente en materia de conectividad ecológica el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía -hoy declarado nulo-. Éste -entienden las bases- destaca por el ejercicio de integración que desarrolla en materia de conservación y ordenación territorial, y por el tratamiento que realiza de la franja costera y para la interconexión del territorio litoral y los espacios interiores andaluces.

[701] Las áreas marinas protegidas son, al fin y al cabo, espacios naturales designados para la protección de ecosistemas, comunidades o elementos biológicos o geológicos del medio marino que, en razón de su rareza, fragilidad, importancia o singularidad, merecen una protección especial. Para la conservación de estas áreas y de sus valores naturales, la LPNB prevé la aprobación de planes o instrumentos de gestión que establezcan, al menos, las medidas de conservación necesarias y las limitaciones de explotación de los recursos naturales que procedan,

Junto a los anteriores instrumentos de conocimiento y planificación ambiental que son aprobados por la Administración General del Estado con la participación de las Comunidades Autónomas, la LPNB prevé otros dos instrumentos de planificación que son aprobados por los entes autonómicos. Nos referimos a los planes de ordenación de los recursos naturales (PORNs) y a los planes rectores de uso y gestión (PRUGs)[702].

Por un lado, los planes de ordenación de los recursos naturales son el principal instrumento de planificación de los recursos naturales de cada una de las Comunidades Autónomas que tienen como objetivo la delimitación del ámbito territorial objeto de ordenación, la determinación de las limitaciones generales y específicas de los usos y actividades que pueden llevarse a cabo en ese espacio y la identificación de medidas de protección, entre otros[703]. Estos planes son elaborados y aprobados por las Comunidades Autónomas a través de un procedimiento en el que está garantizado un trámite de audiencia a los interesados, información pública y consulta de los intereses sociales e institucionales afectados y de las organizaciones sin fines lucrativos que persigan la ordenación y protección de los recursos naturales y en el que se prevé la petición de informes a las Consejerías y Administraciones afectadas[704].

---

para cada caso y para el conjunto de las áreas incorporables a la Red de Áreas Marinas Protegidas. Por su parte, la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino, ha venido a establecer el régimen jurídico que rige la adopción de las medidas necesarias para lograr o mantener el buen estado ambiental del medio marino, a través de su planificación, conservación, protección y mejora.

[702] Hay algunas Comunidades Autónomas que no han planificado sus recursos naturales a través de los PORNs, sino que han aprobado planes con el mismo propósito, pero con distinta denominación. En el caso de Cataluña, la Ley 12/1985, de 13 de junio, de Espacios Naturales, establece la existencia de un Plan de Espacios de Interés Natural que tiene por objeto la delimitación y establecimiento de las determinaciones necesarias para la protección básica de los espacios naturales y que cumple las mismas funciones que los PORNs en el resto de Comunidades Autónomas (artículos 15-21). Asimismo, en Canarias tampoco se prevé la existencia de PORNs sino que son los Planes Insulares de Ordenación los que tienen el carácter de planes de ordenación de los recursos naturales ex artículo 94 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

[703] El contenido mínimo de los PORNs se establece en el artículo 20 de la LPNB y, de manera concreta, en algunas leyes autonómicas, como en el artículo 52 de la Ley 5/2019, de 2 de agosto, del patrimonio natural y de la biodiversidad de Galicia, 4 de la Ley 5/1991, de 5 de abril, de Protección de los Espacios Naturales de Asturias y 57 de la Ley 4/2006, de 19 de mayo, de Conservación de la Naturaleza de Cantabria.

[704] En cuanto al trámite de audiencia e información pública, el artículo 22 de la LPNB prevé el mismo con carácter general pero no configura un plazo concreto. Las Comunidades Autónomas sí han desarrollado esta previsión y han establecido un plazo que varía entre unas y otras. Algunas Comunidades Autónomas lo implantan con carácter previo a su aprobación, como es el caso de Galicia (artículo 53.4 de la Ley 5/2019, de 2 de agosto, del patrimonio natural y de la biodiversidad de Galicia), Comunidad Valenciana (artículo 36 en relación con el 26.2 de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de espacios naturales protegidos de la Comunidad Valenciana), y las Islas Baleares (artículo 9.2.e) de la Ley 5/2005, de 26 de mayo, para la conservación de los espacios de relevancia ambiental) que establecen el plazo de un mes para este trámite. Otras Comunidades Autónomas configuran el trámite de audiencia e información pública posteriormente a la aprobación inicial del PORN, pero no prevén el mismo plazo. Por un lado,

Por su parte, los PURGs, son instrumentos de planificación que desarrollan las directrices y criterios previstos en el correspondiente PORN, y que tienen como objetivo fijar las normas generales de uso y gestión, concretar en el territorio las determinaciones previstas en el PORN que les resulte de aplicación y llevar a cabo la zonificación del espacio natural protegido[705]. El procedimiento de aprobación de estos planes se parece al comentado en relación a los PORNs en el que está previsto un trámite de audiencia e información pública y la petición de informes a las Consejerías y Administraciones afectadas[706].

Asturias señala un plazo de treinta días hábiles a contar desde su aprobación inicial (artículo 7.2 de la Ley 5/1991, de 5 de abril, de Protección de los Espacios Naturales). Por su parte, Cantabria (artículo 60.2 de la Ley 4/2006, de 19 de mayo, de Conservación de la Naturaleza de Cantabria) y Murcia (artículo 47.1.b) de la Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia) establecen este plazo en dos meses. Por lo que se refiere al País Vasco, el procedimiento de aprobación de los PORNs contiene dos trámites de audiencia e información pública, uno previo a la aprobación inicial para el que no se establece plazo y otro posterior que deberá llevarse a cabo en el plazo de sesenta días contados desde su aprobación inicial (artículo 7 del Decreto Legislativo 1/2014, de 15 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco).

Por lo que respecta a los informes, todas las leyes autonómicas de ordenación de los recursos naturales prevén la petición de informes a otras consejerías, ayuntamientos ubicados en el ámbito territorial del plan y otras Administraciones afectadas. El plazo para redactar el informe también varía de una Comunidad Autónoma, siendo de veinte días en Galicia (artículo 53.4 de la Ley 5/2019, de 2 de agosto, del patrimonio natural y de la biodiversidad de Galicia), un mes en el País Vasco, treinta días hábiles en Asturias (artículo 7 de la Ley 5/1991, de 5 de abril, de Protección de los Espacios Naturales de Asturias), dos meses en Cantabria (artículo 60 de la Ley 4/2006, de 19 de mayo, de Conservación de la Naturaleza de Cantabria), y sin plazo concreto en la Comunidad Valenciana y las Islas Baleares. En cuanto a la naturaleza del informe, con carácter general las leyes autonómicas no lo establecen expresamente por lo que son facultativos y no vinculantes ex artículo 80.1 de la LPAC. Sin embargo, el artículo 47.1.a) de la Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia señala que el documento previo al PORN y que sirve de base para la aprobación del mismo, se someterá a informe preceptivo del Consejo Asesor de Medio Ambiente. Asimismo, el artículo 7.e) del Decreto Legislativo 1/2014, de 15 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco prevé la existencia de un informe vinculante de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco en el caso de que el PORN se refiera a un espacio no contemplado en la Red de Espacios Naturales Protegidos incluida en las Directrices de Ordenación del Territorio, el informe de la Comisión.

[705] Aunque la función de los PORNs no es zonificar, como advierte AGUDO GONZÁLEZ, J. (2004): *Incidencia de la protección…, op.cit.,* p. 49, algunos PORNs aprobados por las Comunidades Autónomas llevan a cabo una labor de zonificación cercana a la idea de delimitación de espacios en función del estado de conservación de cada zona, distribuyendo los usos y actividades susceptibles de ser llevadas a cabo. Sin embargo, esta confusión radica, en opinión del autor, en que el ámbito territorial de tales PORNs coincide con el de un espacio natural protegido, cuando, en principio, el ámbito territorial del PORN no tiene por qué limitarse a los espacios protegidos.

[706] El plazo para la audiencia e información pública varía de una Comunidad Autónoma a otra y oscila entre el mes que prevén Galicia (artículo 57.4 de la Ley 5/2019, de 2 de agosto, del patrimonio natural y de la biodiversidad de Galicia), Comunidad Valenciana (artículo 41.2 en relación con el 26.2 de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de espacios naturales protegidos de la Comunidad Valenciana), y las Islas Baleares (artículo 31 en relación con el 9.2.e) de la Ley 5/2005, de 26 de mayo, para la conservación de los espacios de relevancia ambiental) y dos meses que establece Cantabria (artículo 65.3 en relación con el 60.2 de la Ley 4/2006, de 19 de mayo, de Conservación de la Naturaleza de Cantabria), pasando por los treinta días hábiles de Asturias

Estos dos instrumentos y, sobre todos los PORNs, se han configurado como los instrumentos básicos de planificación de los recursos naturales. Pese a ello, parte de la doctrina ha debatido sobre si los PORNs son instrumentos de ordenación territorial con finalidad ambiental o si, efectivamente, se trata de instrumentos de naturaleza ambiental[707]. En nuestra opinión, los PORNs son instrumentos de naturaleza ambiental y ello por varias razones. En primer lugar, porque nos encontramos ante dos títulos competenciales distintos, aunque intervinculados -la ordenación del territorio y el medio ambiente- que tienen objetivos diferentes e instrumentos jurídicos con su propio contenido[708]. En segundo lugar, porque la jurisprudencia ha afirmado que los PORNs son un instrumento de planificación ambiental[709]. Y, en tercer lugar, porque no tiene

(artículo 27.b) Ley 5/1991, de 5 de abril, de Protección de los Espacios Naturales de Asturias) -País Vasco, la Región de Murcia y Canarias no señalan expresamente ningún plazo-. En lo que respecta al plazo para la emisión de informes también depende de la Comunidad Autónoma y oscila entre veinte días en Galicia (artículo 57.4 de la Ley 5/2019, de 2 de agosto, del patrimonio natural y de la biodiversidad de Galicia), y dos meses en Cantabria (artículo 65.3 en relación con el 60 de la Ley 4/2006, de 19 de mayo, de Conservación de la Naturaleza de Cantabria), el País Vasco (artículo 29.a) del Decreto Legislativo 1/2014, de 15 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco) y Canarias (artículo 113.1.a) de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias)-Asturias, Comunidad Valenciana, Región de Murcia y las Islas Baleares no señalan expresamente ningún plazo-.

Por otro lado, los informes del procedimiento de aprobación de los PRUGs con carácter general son facultativos y no vinculantes ex artículo 80.1 de la LPAC. Sin embargo, el País Vasco, junto a los informes previos al procedimiento de aprobación del PRUG establece la existencia de un informe preceptivo de los órganos competentes en materia urbanística del Gobierno Vasco y de las Diputaciones Forales afectadas, que tendrá lugar una vez otorgada la aprobación inicial del plan, y que será emitido en el plazo de un mes (artículo 29.d) Decreto Legislativo 1/2014, de 15 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco). Asimismo, la Región de Murcia establece también el carácter preceptivo de los informes a las Consejerías y Administraciones afectadas en el procedimiento de elaboración de los PRUGs (artículo 49.1 Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia).

[707] Defienden que los PORNs son instrumentos de ordenación territorial RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B. (2002): "Protección ambiental y ordenación territorial y urbanística: ponderación y desarrollo sostenible", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 193, pp. 138-141 y MENÉNDEZ REXACH, A. (1992): "Coordinación de la ordenación del territorio…", *op.cit.*, p. 258, entre otros. Estos autores basan su posición en que la Estrategia Española para la Conservación y el Uso Sostenible de la Diversidad Biológica (p. 123) y algunas leyes de ordenación del territorio autonómicas -como el artículo 28.2 del Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra- catalogan los PORNs como instrumentos de ordenación del territorio.

En contraposición, defienden que los PORNs son instrumentos de naturaleza ambiental DELGADO PIQUERAS, F. (2003): "El régimen jurídico básico de la planificación ambiental", *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, núm. 4, p. 37 y AGUDO GONZÁLEZ, J. (2004): *Incidencia de la protección…, op.cit.,* pp. 155-174.

[708] Tal y como señala AGUDO GONZÁLEZ, J. (2004): *ídem*, pp. 157-158, la relación de contenidos mínimos de los PORNs que se establece con carácter general en el artículo 20 de la LPNB es más "*exigente y desarrollada que las determinaciones de carácter ambiental que suelen acoger los planes de ordenación del territorio*".

[709] El TC ha señalado que los PORNs son el instrumento más destacado de la planificación de los recursos naturales pero que están conectados con la ordenación territorial. Concretamente, el Alto

sentido que la LPNB prevea la prevalencia de la planificación ambiental sobre los instrumentos de ordenación territorial si los PORNs fueran planes territoriales[710].

De todas formas, e independientemente de la naturaleza de los PORNs, lo cierto es que tanto estos instrumentos como los PRUGs tienen un papel trascendental en la gestión integrada del litoral que deriva de los efectos que tienen sobre otros instrumentos de planificación[711].

La LPNB establece el principio de la prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística (artículo 2.f). El efecto de este principio, sin embargo, varía entre los PORNs y los PRUGs. Por lo que respecta a los PORNs, estos planes ambientales cumplen una función de coordinación sobre el planeamiento territorial que se debe al carácter obligatorio y ejecutivo de sus disposiciones[712]. En este sentido, el artículo 19 de la LPNB señala expresamente que cuando los instrumentos de ordenación territorial, urbanística, de recursos naturales y, en general, física, existentes resulten contradictorios con los PORNs deberán adaptarse a éstos y, en tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los PORNs se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre dichos instrumentos[713]. Asimismo, el citado

---

Tribunal indica que "*el planeamiento ecológico regulado en el Título II LCEN se conecta con la competencia de ordenación territorial en lo que hace a la función genérica de ordenación del espacio*" (SSTC 102/1995, de 26 de junio (FJ 13º) y 306/2000, de 12 de diciembre (FJ 7º). Asimismo, la STSJ de Cantabria de 1 de junio de 1999 (rec. 1821/1997) tuvo que analizar la naturaleza del PORN de las Marismas de Santoña y determinó que se trataba de un plan de naturaleza ambiental. De esta forma señaló que "*ahora bien, lo que no está ni mucho menos resuelto es que, efectivamente, el PORN sea uno de los Planes de Ordenación del Medio Natural regulados en la Ley 7/1990, sólo que llamado de otra manera. Si lo fuera, estaría sujeto sin duda alguna al régimen establecido en dicha Ley. Pero el PORN no es un Plan de Ordenación del Medio Natural, sino un instrumento diferente cuyo marco normativo está en la Ley estatal 4/1989*" (FJ 19º).

[710] Además, como señala LOZANO CUTANDA, B. (2010): *Derecho ambiental administrativo*, La Ley, Madrid, p. 578, resulta conveniente "*si no indispensable, establecer condicionamientos ambientales que operen como límites externos e infranqueables a la potestad de planeamiento, como ocurre en el caso que nos ocupa de los PORN*".

[711] Como señalan LOZANO CUTANDA, B. y ALLI TURRILLAS, J.C. (2018): "La planificación como técnica de protección del medio ambiente. La planificación de los recursos naturales", LOZANO CUTANDA, B. y ALLI TURRILLAS, J.C., *Administración y legislación ambiental*, Dykinson, Madrid, p. 376, los PORNs se configuran en la LPNB como "*un límite infranqueable para el planeamiento urbanístico y de ordenación del territorio*".

[712] La LPNB no señala con carácter expreso el carácter obligatorio y ejecutivo de las disposiciones de los PORNs como sí lo hacía el artículo 5.2 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, pero se deduce del artículo 19 de la LPNB. Este carácter obligatorio y ejecutivo de los PORNS viene avalado por el Tribunal Constitucional al afirmar que "*la doble función, vinculante e indicativa […] y su prevalencia respecto de la planificación territorial, son por su propia naturaleza aspectos esenciales y además imprescindibles para lograr la finalidad protectora que les viene asignada*". Vid. STC 102/1995, de 26 de junio (FJ 13º).

[713] En el mismo sentido se pronuncian las leyes autonómicas. Vid. Artículos 50 de la Ley del patrimonio natural y de la biodiversidad de Galicia, 5 de la Ley de Protección de los Espacios Naturales de Asturias, 63 de la Ley de Conservación de la Naturaleza de Cantabria, 6 del Texto refundido de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, 35 de la Ley de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana, 46 de la Ley de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, 7.2 de la Ley para la conservación de los espacios de relevancia

precepto señala que los PORNs serán determinantes respecto de cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales -sin perjuicio de lo que disponga al respecto la legislación autonómica-, y que éstas, sólo podrán contradecir o no acoger el contenido de los PORNs por razones imperiosas de interés público de primer orden, en cuyo caso la decisión deberá motivarse y hacerse pública[714]. De esta forma, la LPNB establece la prevalencia de las determinaciones de los PORNs sobre cualquier instrumento de ordenación territorial o física[715]. Esto, aplicado al espacio litoral significa que los mencionados planes ambientales se imponen a los instrumentos de ordenación del litoral que, como sabemos, son instrumentos de naturaleza territorial y urbanística.

Parte de la doctrina ha criticado los efectos de la prevalencia atribuida a los PORNs puesto que consideran que atenta contra la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio y medio ambiente y porque entienden que rompe con la regla del sometimiento de los planes especiales y sectoriales a

---

ambiental de las Islas Baleares, y 84.2 de la Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

Una excepción a este principio de prevalencia lo encontramos en la Comunidad Autónoma de Andalucía. El artículo 23.1 de la derogada Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía señalaba que los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional eran vinculantes para los planes con incidencia en la ordenación del territorio, entre los que se encontraban los PORNs según el artículo 5.2 en relación con el anexo II apartado I.13 de la ley. Actualmente, el artículo 56 de la LISTA también prevé que los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional serán vinculantes para los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio, pero no indica expresamente que los PORNs sean planes con incidencia en la ordenación del territorio, aunque sí que encajan en el concepto de Planes con Incidencia en el Territorio que hace el artículo 48.1 de la LISTA. De esta forma, se produce un conflicto normativo entre la legislación estatal y autonómica puesto que la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía no prevé el principio de prevalencia de los PORNs sobre los instrumentos de ordenación del territorio que establece la LPNB. En el mismo sentido, PÉREZ ANDRÉS, A.A. (1998): *La ordenación del territorio…, op.cit.,* pp. 688-689.

[714] La Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres señalaba que las determinaciones de los PORNs tenían carácter indicativo respecto de cualquier otra actuación, plan o programa sectorial pero no indicaba si éstos podían alejarse del contenido de los PORNs en determinadas situaciones. Sobre esta cuestión, AGUDO GONZÁLEZ, J. (2004): *Incidencia de la protección…, op.cit.,* p. 86, expresa que el carácter indicativo "*tiene también su trascendencia jurídica, pues implica que las Administraciones que en cualquier otra actuación o programa sectorial se aparten de las determinaciones de los PORN deberán justificar debidamente esta desviación*". Para MENÉNDEZ REXACH, A. (1992): "Coordinación de la ordenación del territorio…", *op.cit.,* p. 286, que los PORNs, que son vinculantes para la ordenación del territorio, sean meramente indicativos respecto de otras actuaciones, planes o programas sectoriales, es contradictoria "*con la formulación tan ambiciosa que se hace de su contenido*" y supone "*la ruptura del marco general de la ordenación del territorio, vinculado por unos planes de la legislación ambiental que, a su vez, pueden ser ignorados por otros planes sectoriales*".

[715] Incluso, como señala EMBID IRUJO, A. (2018): "La planificación de espacios naturales protegidos y su relación con otras planificaciones administrativas, singularmente con la planificación hidrológica", JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F.J. (Dir.) (2018): *Homenaje al profesor Ángel Menéndez Rexach*, Vol. 2, Tomo 2, Aranzadi Thomson Reuters, Pamplona, pp. 127-149, la planificación ambiental prevalece sobre la planificación hidrológica.

los planes territoriales de ámbito general[716]. Aun así, el TC en su sentencia 102/1995, de 26 de junio (FJ 13º), ha aclarado que esta prevalencia de los PORNs sobre los instrumentos de naturaleza territorial no invade las competencias autonómicas puesto que se trata de normas que establecen la conexión entre ellas en función del principio de especialidad o, sectorial, sin incidencia alguna en el sistema de fuentes ni en el principio de jerarquía normativa. Además, el Alto Tribunal ha señalado expresamente que la prevalencia de los PORNs respecto de la planificación territorial es, por su propia naturaleza, *"aspecto esencial e imprescindible para lograr la finalidad protectora que les viene asignada"*.

Como consecuencia de la prevalencia de los PORNs, la jurisprudencia ha señalado la existencia, de una jerarquía normativa entre estos diversos instrumentos, que constituyen disposiciones generales de diferente rango: los PORNs se sitúan en la cúspide de la pirámide, y con subordinación a ellos, los planes de ordenación territorial -entre los que integran los planes de ordenación del litoral-, y supeditados a éstos, los planes urbanísticos[717]. Este razonamiento sobre la jerarquía de los PORNs fue el que empleó el TSJ de Andalucía para enjuiciar el cambio del nivel de protección de la calificación del sector S-T1 -denominado El Algarrobico- del PORN del Parque Natural de Cabo de Gata[718]. En este sentido, el TSJ de Andalucía entendió que el área indicada estaba calificada como suelo no urbanizable en la planimetría del PORN de 1994 y que no es admisible que *"por un mecanismo tan burdo como una mera corrección de errores se cambie la protección de un sector, pasando de especial protección a urbanizable"* (FJ 5º). Esto, como indica la sentencia, *"parece haber sido una triquiñuela para hacer jugar a la inversa la jerarquización de los planeamientos urbanísticos y medio ambientales,*

---

[716] Así lo manifiestan ENÉRIZ OLAECHEA, F.J. (1991): *La ordenación del territorio en la legislación de Navarra*, Oñati, Bilbao, pp. 194-195, JORDANO FRAGA, J. (1995): *La protección del derecho…, op.cit.,* p. 238, PÉREZ ANDRÉS, A.A. (1998): "Hacia la racionalización del uso de los recursos naturales, la planificación ambiental", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 165, p. 7, y PÉREZ ANDRÉS, A.A. (1998): *La ordenación del territorio…, op.cit.,* p. 671. La primacía de la planificación ambiental sobre la de ordenación del territorio se debe, como ha señalado JORDANO FRAGA, J. (1995): *La protección del derecho…, op.cit.,* p. 238, a la percepción del fracaso de la ordenación del territorio como instrumento de protección ambiental, así como a la *"convicción de que la fragmentación de las competencias que inciden sobre el medio ambiente, generadora de parcelas inconexas y cotos autónomos de poder, ha de ser resuelta de forma radical instaurando la primacía de lo sectorial (lo ambiental) sobre lo general (la ordenación del territorio y otras competencias sectoriales)"*.

[717] Entre otras, vid. STS 546/2016 de 10 de febrero (RC 1521/2014) con cita de la STSJ de Andalucía de 11 de junio de 2012 (rec. 1309/2008).

[718] STSJ de Andalucía de 11 de junio de 2012 (rec. 1309/2008). El sector sobre el que se ubicó el hotel de El Algarrobico formaba parte del PORN del Cabo del Parque Natural de Cabo de Gata. En 1994 la planimetría del PORN configuraba el sector de El Algarrobico como zona C1 -área natural de interés general- y así fue publicado en el BOJA. Sin embargo, estos planos fueron modificados por la vía de hecho, sin secundar el trámite legalmente establecido para ello, y pasaron a calificarse como urbanizables en 1997. En 2008 se aprobó una nueva versión del PORN del Parque Natural de Cabo de Gata que calificaba la zona de El Algarrobico como zona C3, definida como "*núcleos habitados preexistentes y otras zonas transformadas*", respecto de los cuales se establecía que eran compatibles con las nuevas edificaciones y la rehabilitación de las existentes para el desarrollo de actividades ligadas al turismo en el medio rural.

adaptando el PORN a las normas subsidiarias del ente local" lo que, a tenor de la normativa ambiental, está vedado.

Asimismo, el TSJ de Andalucía llegó a la conclusión de que el nivel de protección del sector en cuestión había sido reducido con la normativa del PORN de 2008 pero que no se acreditaba en el expediente administrativo que el valor medioambiental del mismo se hubiera reducido para proceder a tal degradación en el nivel de protección[719]. En este sentido, la citada sentencia entendió que la existencia del hotel no es un motivo para justificar dicho cambio de protección porque la construcción hotelera supone de por sí una degradación medioambiental que no es debida a la propia evolución natural de la zona, sino que ha sido la consecuencia de una agresiva actuación humana, y que ha de ser corregida por otros cauces, pero no modificando a la baja el nivel de protección de la zona.

En contraposición a los PORNs, los PRUGs prevalecen exclusivamente sobre el planeamiento urbanístico. En este sentido, el artículo 31.6 de la LPNB señala que "*cuando sus determinaciones sean incompatibles con las de la normativa urbanística en vigor, ésta se revisará de oficio por los órganos competentes*". Este hecho supone que los PRUGs no prevalecen sobre los instrumentos de ordenación del litoral que, en su mayoría, como sabemos, tienen naturaleza de instrumentos de ordenación del territorio. En cambio, tanto los PRUGs como los instrumentos de ordenación del litoral tienen los mismos efectos sobre el planeamiento urbanístico, esto es, prevalecen sobre éste. Esta situación puede provocar un problema para el planeamiento urbanístico que, en caso de colisión entre la planificación territorial y la ambiental, no podría adaptarse a los dos tipos de planes. Esta circunstancia, sin embargo, en nuestra opinión es muy difícil que llegue a producirse por dos motivos. En primer lugar, porque tanto los instrumentos de ordenación del litoral como los PRUGs son aprobados por las Comunidades Autónomas y los conflictos entre planes de competencia de la misma Administración no suelen ser comunes. Y, en segundo lugar, porque los planes de ordenación del litoral no deben colisionar con los PRUGs, por cuanto

[719] La normativa y la jurisprudencia exigen que se justifique la decisión de imponer modificaciones en un PORN que suponga una reducción del nivel de protección medioambiental. En este sentido, el artículo 13.3 del TRLSRU señala que "*sólo podrá alterarse la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. La alteración deberá someterse a información pública, que en el caso de la Red Natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación*". Sobre la necesidad de justificación también se ha pronunciado la jurisprudencia para señalar que, si el planificador decidió en su momento "*que era necesario para hacer efectivo el objetivo prioritario del PORN prohibir determinadas actividades y consideró que éstas eran incompatibles con el régimen de protección que establecía no puede posteriormente, sin una justificación adecuada, contravenir la decisión anterior en una cuestión no regida por la discrecionalidad ni amparada por la genérica potestad reconocida a aquél de modificar o revisar el planeamiento anterior (ius variandi), pues la posibilidad de introducir modificaciones está limitada por el propio PORN al caso en que hayan variado las circunstancias y criterios tenidos en cuenta anteriormente*". Vid. STS 25 de enero de 2012 (RC 1169/2008) (FJ 5º).

éstos desarrollan las directrices de los PORNs y los PORNs sí que prevalecen sobre los instrumentos de ordenación del litoral.

De todas formas, algunas leyes ambientales autonómicas han ampliado los efectos de los PRUGs y señalan que estos planes no solo prevalecen sobre el planeamiento urbanístico sino también sobre el planeamiento territorial[720]. Esta previsión evitaría los problemas que se puedan llegar a producir entre la planificación territorial y ambiental y conllevaría el mismo resultado que el expresado anteriormente en relación a los PORNs, esto es, que los PRUGs prevalecen sobre los instrumentos de ordenación del litoral y que éstos, en caso de discrepancia, deben adaptarse a los PRUGs. En este sentido, la Ley de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana ha señalado expresamente en su artículo 40 que la aprobación de los PRUGs lleva aparejada la revisión de oficio de los planes territoriales o sectoriales incompatibles con los mismos y que en el acuerdo de aprobación de los planes rectores se señalarán los planes territoriales o sectoriales que deben ser modificados, los responsables de dicha modificación y los plazos en que la misma debe llevarse a cabo, así como las medidas que deban adoptarse en caso de incumplimiento. De esta forma se logra que la revisión de los instrumentos de ordenación del territorial se ajuste a los objetivos perseguidos por la planificación ambiental.

2. La planificación hidrológica y su función coordinadora en el litoral

La existencia en el espacio litoral de bienes de dominio público hidráulico y la conexión entre éstos y el dominio público marítimo-terrestre hace necesario que la legislación de aguas prevea instrumentos que posibiliten la integración de la gestión de las políticas que convergen en el espacio[721]. Esta necesidad se hace más evidente tras la transposición de la Directiva 2000/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas[722]. Este nuevo marco introdujo algunos cambios significativos en el TRLA que afectan en particular a dos tipos de aguas que se ubican en zonas que forman parte del ámbito de aplicación de los planes de ordenación del litoral.

Así, a partir de la reforma de 2003, el objeto del TRLA no sólo es la regulación del dominio público hidráulico, del uso del agua y del ejercicio de las

---

[720] Vid. Artículos 50.4 en relación con el 49.1 de la Ley del patrimonio natural y de la biodiversidad de Galicia, 65.2 en relación con el 63 de la Ley de Conservación de la Naturaleza de Cantabria, 40 de la Ley de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana, 49.3 de la Ley de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia y 29.2 de la Ley para la conservación de los espacios de relevancia ambiental de las Islas Baleares.

[721] El TC ha señalado que en materia de política hidráulica se acentúa la necesidad de una específica coordinación entre las diferentes Administraciones interesadas y que "*si hubiera de admitirse que cada Administración puede realizar las actividades de su competencia en régimen de estricta separación, la planificación hidrológica se haría imposible*" (STC 227/1988, de 29 de noviembre (FJ 20º d).

[722] La transposición de la Directiva se llevó a cabo por el artículo 129 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que reforma el TRLA.

competencias atribuidas al Estado en las materias relacionadas con dicho dominio, sino también el establecimiento de normas básicas de protección a otra serie de aguas distintas de las que se incluyen como dominio público hidráulico en el artículo 2 de la ley, esto es, las aguas costeras y de transición[723].

Con esta previsión, el TRLA amplía su ámbito de aplicación a otras aguas a las que no se hacía ninguna mención con anterioridad a la reforma de 2003 y establece para ellas unas normas básicas de protección. Esta ampliación, sin embargo, no supone una modificación de la concepción tradicional del dominio público hidráulico que, según el artículo 2 del TRLA, incluye las aguas continentales, los cauces de corrientes naturales, los lechos de los lagos y lagunas y los de los embalses superficiales en cauces públicos, los acuíferos y las aguas procedentes de la desalación de agua de mar[724]. En contraposición, las medidas destinadas a las aguas costeras y de transición están relacionadas con la planificación hidrológica. En este sentido, el artículo 40.1 del TRLA dispone que la planificación hidrológica tendrá por objetivos generales conseguir el buen estado y la adecuada protección del dominio público hidráulico -definido en el artículo 2- y de las aguas objeto de la ley -entre las que se incluyen las aguas costeras y de transición según el artículo 1-.

Precisamente por la conexión entre la ley de aguas y el espacio litoral conviene analizar los mecanismos que existen en la legislación sectorial que permiten la coordinación de estas políticas. De esta forma debemos apuntar que existen varios mecanismos para la gestión integrada de las áreas litorales en el TRLA: por un lado, nos encontramos con técnicas funcionales como la planificación y, por otro, con técnicas orgánicas. A ellas nos referiremos en las páginas siguientes.

2.1. Los planes hidrológicos y los programas de medidas como instrumentos de coordinación para la gestión integrada del litoral

La planificación hidrológica cumple una función de coordinación sobre los instrumentos de ordenación del territorio y, por lo que a nuestro estudio interesa, sobre los instrumentos de ordenación del litoral[725]. Del análisis de la normativa

---

[723] Vid. Artículo 1 TRLA. Las aguas costeras se definen en el artículo 2 de la Directiva marco de Aguas -y en idénticos términos en el artículo 16 bis apartado 1 del TRLA- como *"las aguas superficiales situadas hacia tierra desde una línea cuya totalidad de puntos se encuentra a una distancia de una milla náutica mar adentro desde el punto más próximo de la línea de base que sirve para medir la anchura de las aguas territoriales y que se extienden, en su caso, hasta el límite exterior de las aguas de transición"*. Por su parte, las aguas de transición son *"masas de agua superficial próximas a la desembocadura de los ríos que son parcialmente salinas como consecuencia de su proximidad a las aguas costeras, pero que reciben una notable influencia de flujos de agua dulce"*.

[724] Casi todos los espacios enumerados en el artículo 2 del TRLA se incluían como dominio público hidráulico en la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas (artículo 2), con excepción de las aguas procedentes de la desalación de agua de mar que fueron incluidas con la aprobación del TRLA en el 2000.

[725] En este sentido tenemos que tener en cuenta que la planificación hidrológica coincide en parte con el ámbito de aplicación de los planes de ordenación del litoral, en concreto con las aguas interiores, la zona marítimo-terrestre y algunos espacios en donde confluyen las aguas de origen

de aguas podemos extraer que la coordinación que lleva a cabo la planificación hidrológica sobre los instrumentos de ordenación del litoral se realiza mediante dos mecanismos: la existencia de planes que ejercen una función de coordinación respecto a otros planes sectoriales, y la integración de la voluntad de las Administraciones afectadas en el procedimiento de elaboración de los planes hidrológicos.

En primer lugar, debemos señalar que tanto el Plan Hidrológico Nacional como los planes hidrológicos de cuenca ejercen una función de coordinación respecto a otros planes sectoriales, aunque tienen distinto alcance. Por un lado, el Plan Hidrológico Nacional cumple una función de coordinación respecto a los diferentes planes hidrológicos ex artículo 45 del TRLA[726]. Aun así, el Reglamento de la Planificación Hidrológica llega más allá y extiende la función de coordinación de este plan a otras planificaciones sectoriales por cuanto señala en su artículo 68.2 que la coordinación de los diferentes planes hidrológicos se realizará en el Plan Hidrológico Nacional "*considerando las diversas planificaciones sectoriales de carácter general, en particular la agrícola, la energética, la de ordenación del territorio y la planificación urbanística, así como la protección del medio ambiente y de la naturaleza, todo ello en el marco de la política general del Estado y su planificación económica*"[727].

Por otro lado, los planes de cuenca realizan una función de coordinación sobre la planificación sectorial y, en concreto, sobre los instrumentos de ordenación del territorio y urbanísticos[728]. Así, el artículo 40.4 del TRLA otorga a

---

marino y continental, por lo que la influencia de la planificación hidrológica en esos planes de ordenación del litoral es más que notable. La planificación hidrológica abarca una zona terrestre y marina que incluye espacios como el mar territorial, las aguas interiores y la zona marítimo-terrestre como se desprende del artículo 40 en relación con el 16 bis del TRLA. Los instrumentos de ordenación del litoral, como analizamos, integran dentro de su ámbito de aplicación la zona marítimo-terrestre y, en algunos casos, las aguas interiores.

SÁNCHEZ MORÓN, M. (1990): "Planificación hidrológica…", *op.cit.*, p. 91, señala que la incidencia de la planificación hidrológica sobre la ordenación del territorio es trascendental.

[726] Según EMBID IRUJO, A. (1990): "La planificación hidrológica", *Revista de Administración Pública*, núm. 123, p. 131, existen relaciones verticales entre el Plan Hidrológico Nacional y los Planes de cuenca, algunas como manifestación del principio de jerarquía y otras de la coordinación. Sobre el Plan Hidrológico Nacional puede verse EMBID IRUJO, A. (Dir.) (1993): El Plan Hidrológico Nacional, Civitas, Madrid y, en concreto, sobre el papel coordinador de este instrumento EMBID IRUJO, A. (1999): "La planificación hidrológica en la actualidad: Consideración desde una perspectiva jurídica", EMBID IRUJO, A. (Dir.), *Planificación hidrológica y política hidráulica: (el libro blanco del agua)*, Civitas, Madrid, pp. 99-104.

[727] El Reglamento de Planificación Hidrológica es aprobado por el Real Decreto 907/2007, de 6 de julio.

[728] Como ha señalado FANLO LORAS, A. (2006): "Planificación hidrológica en España: Estado actual de un modelo a fortalecer", *Revista de Administración Pública*, núm. 169, p. 269, los planes hidrológicos son instrumentos normativos, públicos y vinculantes, que ordenan la gestión y protección del agua como recurso natural y establecen el programa de actuaciones necesarias para alcanzar ese objetivo. Sobre la naturaleza normativa de los planes hidrológicos se ha pronunciado numerosa doctrina, entre ellos, EMBID IRUJO, A. (1991): *La planificación hidrológica: régimen jurídico*, Tecnos, Madrid, pp. 218-236, ORTIZ DE TENA, M.C. (1994): *Planificación hidrológica*, Marcial Pons, Madrid, pp. 58-65 y PALLARÈS SERRANO, A. (2007): *La planificación*

los planes de cuenca carácter vinculante. Pese a ello, no todas sus disposiciones tienen el mismo grado de vinculación puesto que el artículo 43.3 del TRLA prevé que solo algunas de las previsiones de los planes de cuenca "*deberán ser respetadas en los diferentes instrumentos de ordenación urbanística del territorio*"[729]. Sobre la relación de los planes de cuenca con los instrumentos de ordenación territorio -y, por ende, del litoral- no se pronuncia expresamente el TRLA, sin embargo, MENÉNDEZ REXACH entiende que el TC parece dar por supuesto que la prevalencia de los planes hidrológicos se refiere tanto a los instrumentos de ordenación del territorio como urbanísticos[730]. De todas formas, y aunque el TRLA no prevea el carácter prevalente de los planes hidrológicos sobre la ordenación del territorio, el artículo 41.4 del TRLA sí que establece la elaboración de los planes de cuenca en coordinación con otras planificaciones sectoriales. Esta previsión no configura una obligación ni establece una vinculación entre unos planes y otros -como sí se prevé para los planes ambientales en la normativa ambiental-, pero sí deja entrever la necesidad de que se produzca esta coordinación.

En segundo lugar, la planificación hidrológica también cumple una función de coordinación al prever la integración de la voluntad de las Administraciones afectadas en el procedimiento de elaboración de los planes hidrológicos. En este caso debemos señalar que el Estado cumple una función trascendental por cuanto es a él a quien compete la aprobación del Plan Hidrológico Nacional y de los planes de cuenca, sin embargo, las Comunidades locales e, incluso, los entes locales participan -de distinta manera- en la elaboración de estos instrumentos[731].

---

hidrológica de cuenca como instrumento de ordenación ambiental sobre el territorio, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 299-303. GALLEGO ANABITARTE, A., MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J.M. (1986): *Derecho de Aguas en España*, MOPU, Madrid, Tomo I, p. 662, han afirmado que el plan hidrológico sirve a una finalidad latente en la Ley que denomina "*proceso de territorialización*" del Derecho de Aguas.

[729] Estas previsiones son las que se refieren a la posibilidad de "*establecer reservas, de agua y de terrenos, necesarias para las actuaciones y obras previstas*" y a la posibilidad de "*ser declarados de protección especial determinadas zonas, cuencas o tramos de cuencas, acuíferos o masas de agua por sus características naturales o interés ecológico, de acuerdo con la legislación ambiental y de protección de la naturaleza*". En el mismo sentido se pronuncia el artículo 91.3 del Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica.

[730] Prueba de ello, señala MENÉNDEZ REXACH, A. (1992): "Coordinación de la ordenación del territorio…", *op.cit.,* p. 278, es que el detallado análisis que efectúa el TC del contenido de los planes hidrológicos tiene siempre como contraste la competencia autonómica sobre la ordenación del territorio.

[731] El TC ha afirmado en su sentencia 227/1998, de 29 de noviembre que "*la coordinación de actividades que implica la planificación hidrológica de cuenca se realiza, según la Ley, mediante un doble mecanismo: la integración de voluntades y actividades afectadas en el procedimiento de elaboración del plan, que corresponde llevar a cabo a las Comunidades Autónomas competentes en relación con las cuencas intracomunitarias, y un acto final de aprobación por el Gobierno mediante el cual se coordina la decisión de aquellas con las peculiares exigencias de la política hidráulica*" (FJ 20º d). A raíz de ello, SÁNCHEZ MORÓN, M. (1990): "Planificación hidrológica…", *op.cit.*, p. 97, indica que tiene lugar una coordinación forzosa por parte del Estado puesto que es al que corresponde aprobar los planes de cuenca según el artículo 40 apartados 5 y 6 del TRLA.

En el caso del Plan Hidrológico Nacional debemos señalar que, aunque se trata de un instrumento elaborado y aprobado por el Estado, el TRLA prevé la participación de las Comunidades Autónomas y de los entes locales en su elaboración a través del informe preceptivo que emite un órgano en el que participan representantes de estas Administraciones, que es el Consejo Nacional del Agua. Posteriormente nos referiremos a este órgano de manera detallada, sin embargo, conviene tener en cuenta ahora que a través de él se permite a las Comunidades Autónomas y a los entes locales participar en la elaboración del Plan Hidrológico Nacional. Sin embargo, esta participación está limitada, puesto que, aunque la petición de informe del Consejo es obligatoria, el resultado del mismo no tiene carácter vinculante -puesto que no lo establece el artículo 20 del TRLA- y el Estado puede aprobar el proyecto del Plan Hidrológico con un informe desfavorable aunque está obligado a motivar que se separa del criterio seguido por el órgano ex artículo 35.1.c) de la LPAC.

Por su parte, la elaboración de los planes de cuenca también supone la integración de voluntades de las Administraciones afectadas en el procedimiento de elaboración del plan. En primer lugar, porque, aunque el artículo 16 bis. 5 del TRLA establece que la fijación de la extensión de la demarcación hidrográfica le corresponde al Estado, señala que se deberá oír previamente a las Comunidades Autónomas. Con esta previsión, el legislador prevé la participación de los entes autonómicos en la fijación de la demarcación hidrográfica en la medida en que pueden verse afectadas sus competencias. Pese a ello, de la dicción del citado artículo no se desprende que esta participación sea obligatoria y, ni mucho menos, que la opinión de las Comunidades Autónomas sea vinculante para el Estado. En todo caso, se trata de una técnica de coordinación que permite el diálogo entre Administraciones, aunque la decisión final corresponda a una de ellas -algo parecido a lo que ocurre en el procedimiento de elaboración de los planes de cuenca como seguidamente veremos-.

Por otro lado, porque la legislación de aguas prevé un procedimiento participado para la elaboración de los planes de cuenca que conlleva la implicación de distintas Administraciones Públicas y que varía de intensidad dependiendo si nos encontramos ante una demarcación hidrográfica intracomunitaria o extracomunitaria[732]. En el primer caso, la elaboración y aprobación de los planes de cuenca están encargados a dos Administraciones Públicas distintas, Comunidades Autónomas y Estado, respectivamente[733]. Aun

[732] La planificación participada también se utiliza, como ya señalamos, en la LC y en otros sectores como el ferroviario.

[733] El artículo 149.1.22º de la CE señala que corresponde al Estado la competencia sobre la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma. De esta forma, todas las Comunidades Autónomas han asumido competencia exclusiva cuando las aguas discurran íntegramente dentro del territorio de la Comunidad. Vid. artículos 27. doce del Estatuto de Autonomía de Galicia, 10.12 del Estatuto de Autonomía de Asturias, 24.11 del Estatuto de Autonomía de Cantabria, 10.11 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, 117 del del Estatuto de Autonomía de Cataluña,

así, en este procedimiento la función de coordinación recae sobre el Estado puesto que es a él a quien compete la aprobación final del plan de cuenca elaborado por el órgano competente de la Comunidad Autónoma[734]. Sin embargo, como ha afirmado SÁNCHEZ MORÓN, la discrecionalidad gubernativa no es absoluta en este punto, sino que se encuentra limitada[735]. Así el artículo 40.5 del TRLA señala que el Estado aprobará el plan "*en los términos que estime procedentes en función del interés general*" y "*sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado siguiente*" que indica que los planes que hayan sido elaborados o revisados por las Comunidades Autónomas serán aprobados si se ajustan a las prescripciones de los artículos 40 apartados 1, 3 y 4 y 42 del TRLA, no afectan a los recursos de otras cuencas y, en su caso, se acomodan a las determinaciones del Plan Hidrológico Nacional. Además, las Comunidades Autónomas también participan a través del Consejo Nacional del Agua mediante el informe preceptivo del artículo 20 del TRLA.

Por otra parte, si nos encontramos ante demarcaciones hidrográficas extracomunitarias, la participación de las Comunidades Autónomas se limita a su participación en el Consejo Nacional del Agua. En estos casos, la elaboración y aprobación de los planes de cuenca son competencia del Estado, pero el plan está sometido al informe preceptivo de este órgano consultivo del que forman parte otros entes, entre ellos las Comunidades Autónomas[736]. Sin embargo, y al igual que pasaba con el caso del Plan Hidrológico Nacional, este informe no tiene

---

49.1.16º del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, 10.1.8 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, 50 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, 30.8 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares y 152 del Estatuto de Autonomía de Canarias.

[734] EMBID IRUJO, A. (1990): "La planificación hidrológica", *Revista de Administración Pública*, núm. 123, p. 130, indica que se trataría de un "*acto debido, obligado, que debería ser adoptado por el Gobierno de la Nación si el Plan cumpliera esas determinaciones*". SÁNCHEZ MORÓN, M. (1990): "Planificación hidrológica…", *op.cit.*, p. 98, ha señalado que la decisión del Gobierno es una decisión política fundamental que se impone al resto de las Administraciones públicas. Por su parte, PALLARÈS SERRANO, A. (2007): *La planificación hidrológica…, op.cit.,* p. 114, indica que en el procedimiento de elaboración de los planes de cuenca intracomunitarios la coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas recae sobre el Estado y se materializa mediante la aprobación por el Gobierno de estos planes elaborados por los entes autonómicos y a través del mandato que hace el artículo 41.3 del TRLA para que en el procedimiento de elaboración se prevea "*necesariamente la participación de los departamentos ministeriales interesados, los plazos para presentación de las propuestas por los organismos correspondientes y la actuación subsidiaria del Gobierno en caso de falta de propuesta*".

El TC ha entendido que el acto de aprobación que realiza el Estado "*es materialmente una actividad de coordinación, ya que a través del mismo se integran en un solo sistema ordenado las acciones emprendidas por diversas entidades u órganos, de suerte que es la determinación definitiva y unitaria del plan la que posibilita la acción homogénea de todos ellos en relación con un mismo recurso*" (STC 227/1988, de 29 de noviembre (FJ 20º d). Asimismo, añade el Alto Tribunal que esta previsión "*no trata de suplantar la voluntad planificadora de la Comunidad Autónoma por la del Estado, sino que pretende sólo integrar aquélla en el conjunto superior de la política hidráulica general, evitando las disfunciones que pudieran producirse*".

[735] SÁNCHEZ MORÓN, M. (1990): "Planificación hidrológica…", *op.cit.*, p. 98.

[736] Vid. artículos 20 del TRLA y 83 del Reglamento de la Planificación Hidrológica. Como ya adelantamos, el Consejo Nacional del Agua es un órgano en el que participan el Estado, las Comunidades Autónomas y los Entes Locales.

carácter vinculante por lo que el Estado no está obligado a respetar el criterio del órgano, pero sí deberá motivar que se separa de su parecer ex artículo 35.1.c) de la LPAC.

En consecuencia, podemos decir que los planes hidrológicos ejercen – en cierta medida- una función de coordinación sobre otros instrumentos de ordenación. Esta afirmación, sin embargo, debe matizarse por cuanto el TC ha afirmado que la Administración del Estado no dispone de una genérica potestad de coordinación al elaborar los planes hidrológicos de cuencas que discurran por más de una Comunidad Autónomas ni al aprobar los planes hidrológicos de cuencas intracomunitarias, "*sino tan sólo en la medida en que cuente con un título competencial específico para ello*"[737]. En contraposición, señala el Alto Tribunal, que la coordinación de los planes hidrológicos ha de realizarse a través del procedimiento de elaboración de aquéllos, como dispone el artículo 41.4 del TRLA, "*a cuyo efecto, resulta necesaria la participación de las Comunidades Autónomas que la Ley regula*" (STC 227/1988, de 29 de noviembre (FJ 20º e).

Por último, junto a los planes hidrológicos debemos hacer mención a los programas de medidas que se han incorporado a nuestro derecho a raíz de la Directiva de Aguas y que sirven para concretar las actuaciones y las previsiones necesarias para alcanzar los objetivos medioambientales en materia de aguas[738]. Estos programas de medidas son un instrumento de integración de voluntades y, en concreto para NÚÑEZ LOZANO y ZAMORANO WISNES, un instrumento jurídico de cooperación[739]. Este papel integrador que cumplen los programas de

---

[737] STC 227/1988, de 29 de noviembre (FJ 20º e).

[738] Los programas de medidas, cuyo resumen forma parte de los planes de cuenca tal y como establece el artículo 42.1.g) del TRLA, son figuras autónomas respecto de los citados planes, como han señalado, entre otros, FANLO LORAS, A. (2006): "Los planes de gestión y los programas de medidas en la Directiva Marco de Aguas. Su confusa transposición al Derecho español", *Revista electrónica de la Universidad de La Rioja*, núm.4, pp. 59-60, CARO-PATÓN CARMONA, I. (2009): "La coordinación entre la Ley de Costas y la Ley de Aguas: retos pendientes y primeros e importantes avances", SANZ LARRUGA, F.J. y GARCÍA PÉREZ, M.: *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible,* Observatorio del Litoral y Fundación Pedro Barrié de la Maza, A Coruña, 2009, p. 151, y AGUDO GONZÁLEZ, J. (2010): "Demarcaciones hidrográficas, planificación hidrográfica y programa de medidas", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente,* núm. 261, p. 22. Para LA CALLE MARCOS, A. (2004): "El nuevo marco jurídico que introduce la Directiva Marco de Aguas en la UE", ARROJO AGUDO, P. (Coord.), *El agua en España: propuestas de futuro*, Ediciones del Oriente y del Mediterráneo, Madrid, p. 106, esta concepción autónoma tiene su fundamento en la consideración de que la acción preventiva y la lucha frente al deterioro de las aguas es un objetivo en sí mismo suficiente para justificar la creación de un instrumento específico de aplicación. No está errado el autor, sin embargo, a nuestro juicio, olvida mencionar una nota esencial de estos programas y es su forma de elaboración que les dota de autonomía con respecto a los planes hidrológicos de cuenca -y a la que nos referiremos posteriormente-. Para EMBID IRUJO, A. (2008), "La política de aguas y su marco jurídico", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental,* núm. 14, p. 21, no hay una clara distinción entre los planes hidrológicos y los programas de medidas.

[739] Sin embargo, como advierten NÚÑEZ LOZANO, Mª.C. y ZAMORANO WISNES, J. (2012): "Ordenación de los espacios marítimos, Gestión Integrada de Zonas Costeras y planificación hidrológica", en *I Congreso Iberoamericano de Gestión Integrada de Áreas Litorales*, Grupo de Investigación Gestión Integrada de Áreas Litorales, Universidad de Cádiz, Cádiz, p. 1758, la clave

medidas se debe a dos factores: su procedimiento de aprobación e integración en los planes de cuenca, y su contenido.

En primer lugar, por lo que se refiere al procedimiento de aprobación e integración en los planes de cuenca, el artículo 8.1 de la Instrucción de Planificación Hidrológica, aprobada por la Orden Ministerial ARM/2656/2008, de 10 de septiembre ha señalado que los programas de medidas son el resultado de un proceso participativo de análisis de las alternativas para alcanzar los objetivos previstos en la planificación.

La elaboración de los programas de medidas, como dispone el artículo 41.2 del TRLA, deberá realizarse al margen de la planificación hidrológica y con carácter previo a ésta, correspondiendo su elaboración a las Administraciones competentes en cada caso[740]. Una vez elaborados, se integrarán en los planes hidrológicos a través de un resumen. Este proceso de integración y coordinación será realizado por el organismo de cuenca, correspondiendo al Comité de Autoridades Competentes facilitar la ejecución de este proceso, en particular en lo relativo a la aportación de información por parte de las distintas autoridades y a la cooperación entre las mismas (apartado 8.1 de la Instrucción de Planificación Hidrológica).

En este proceso de integración de los programas de medidas en los planes de cuenca juega un papel importante el Comité de Autoridades Competentes que, como veremos, es un órgano que se crea para la cooperación en la aplicación de las normas de protección de las aguas y que está integrado por la Administración General del Estado, la de las Comunidades Autónomas y la de los entes locales. Este Comité de Autoridades es el encargado de remitir al organismo de cuenca los programas de medidas elaborados por cada Administración competente para que, a partir de ellos, el organismo de cuenca proceda a su coordinación e integración en el ámbito territorial de la demarcación hidrográfica. Además, según el artículo 7.3.c) del Real Decreto 126/2007, de 2 de febrero, por el que se regulan la composición, funcionamiento y atribuciones de los comités de autoridades competentes, tiene como función "*facilitar la cooperación entre las Autoridades Competentes en la elaboración de los programas de medidas y su incorporación al Plan Hidrológico de la demarcación hidrográfica*".

---

de estos programas de medidas en relación con el papel que juegan en el litoral se encuentra en el "*grado de participación y coordinación que pueda alcanzarse en la elaboración de los programas, si éstos se traducirán en una auténtica integración o si responderán al ejercicio aislado de las competencias que se proyectan sobre un mismo medio físico*".

740 DELGADO PIQUERAS, F. (2004): "La transposición de la Directiva Marco de Aguas en España", *Revista de Administración Pública*, núm. 165, p. 207, aclara que la Administración competente será la estatal en el caso de las cuencas intercomunitarias y las autonómicas en las cuencas intracomunitarias. Una posición crítica con esta distribución competencial mantiene FANLO LORAS, A. (2006): "Planificación hidrológica en España…", *op.cit.*, p. 294, al considerar que "*la inadecuada separación de los programas de medidas y los planes está en la base y se proyecta sobre esta atribución competencial que considero equivocada, pues quiebra el principio de unidad de gestión en la fijación de los objetivos de calidad para toda la demarcación*".

En segundo lugar, tal y como afirma AGUDO GONZÁLEZ, el contenido tan dispar de las medidas que integran los programas supone que esos programas son el resultado de la coordinación de las diferentes medidas que cada Administración competente apruebe en el ámbito de sus atribuciones[741]. Así lo pone de manifiesto el artículo 92 quáter apartado 4º del TRLA al señalar que el programa de medidas "*se integrará por las medidas básicas y las complementarias que, en el ámbito de sus competencias, aprueben las Administraciones competentes en la protección de las aguas*".

El contenido de estos programas de medidas son actuaciones de contenido regulador, normativas o, como afirma FANLO LORAS, "*de implementación secuenciada*", imprescindibles para la consecución de los objetivos ambientales fijados por los planes, la previsión precisa de plazos y los modos de conseguir los objetivos[742]. Estas medidas contenidas en los programas se clasifican, atendiendo a su carácter, en básicas y complementarias. Por un lado, las medidas básicas son los requisitos mínimos que deben cumplirse en cada demarcación y se enumeran con carácter general en los artículos 44 a 54 del Reglamento de la Planificación Hidrológica. Y, por otro, las medidas complementarias son aquellas que en cada caso deban aplicarse con carácter adicional, una vez aplicadas las medidas básicas, y que se contemplan en los artículos 55 a 60 del Reglamento antes citado.

Atendiendo a esta distinción, el anexo VI de la Instrucción de Planificación Hidrológica (tabla 90) incluye una relación de las medidas que pueden resultar de aplicación más común en aguas de transición y costeras. A título de ejemplo, la lectura de la citada tabla nos hace percatarnos de que, mientras que la delimitación del dominio público marítimo-terrestre adquiere el carácter de medida básica, la ampliación de la zona de servidumbre de protección definida por la LC alcanza la naturaleza de complementaria. Se trata de una distinción que garantiza que, en todo caso, los programas de medidas contengan medidas de delimitación del dominio público marítimo-terrestre y, sólo en el caso de que lo aprueben las Administraciones competentes en la protección de las aguas, se adopten medidas de ampliación de la zona de servidumbre de protección.

---

741 AGUDO GONZÁLEZ, J. (2010): "Demarcaciones hidrográficas…", *op.cit.*, p. 63. Debido al contenido tan amplio que adquieren las medidas de los programas DELGADO PIQUERAS, F. (2003): "Planificación hidrológica en la Directiva marco comunitaria del agua", PÉREZ PÉREZ, E. (Coord.), *Aplicación en España de la Directiva Europea Marco de Agua*, Ecoiuris, Madrid, p. 87, ha entendido que los programas de medidas "*constituyen una carta en blanco que los Estados deberán rellenar utilizando los instrumentos previstos en su legislación o creándolos si no disponen de ellos*". Por su parte, CARO-PATÓN CARMONA, I. (2006): "La Directiva marco de aguas y su transposición al Derecho español: análisis jurídico general", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 9, p. 52, señala que el contenido de los programas de medidas enumerado en el 42.g) del TRLA incorpora gran parte de lo que antes de la Directiva de Aguas era contenido de los planes de cuenca.

742 FANLO LORAS, A. (2006): "Planificación hidrológica en España…", *op.cit.*, pp. 285-286.

2.2. Técnicas orgánicas en el Texto Refundido de la Ley de Aguas

Junto a las técnicas funcionales, el TRLA contiene otra serie de técnicas orgánicas que facilitan la gestión integrada del litoral. En concreto hace referencia a cuatro órganos que actúan con diferente intensidad.

En primer lugar, el Consejo Nacional del Agua es, según el artículo 19 del TRLA, el órgano superior de consulta y de participación en la materia y está integrado por la Administración General del Estado, las Comunidades autónomas, los entes locales a través de la asociación de ámbito estatal con mayor implantación, los Organismos de cuenca, las organizaciones profesionales y económicas más representativas de ámbito estatal relacionadas con los distintos usos del agua, las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el ámbito estatal y las entidades sin fines lucrativos de ámbito estatal cuyo objeto esté constituido por la defensa de intereses ambientales. Este órgano ejerce una función de coordinación, como adelantamos al analizar los planes hidrológicos, por cuanto tiene como función informar preceptivamente en una serie de materias enumeradas en el artículo 20 del TRLA, entre las que se encuentran la aprobación del Plan Hidrológico Nacional y de los planes de cuenca[743].

Por otra parte, los Organismos de Cuenca, las denominadas Confederaciones Hidrográficas, se crean en las cuencas hidrográficas que excedan el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma y están integrados por representantes de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las provincias y de los usuarios[744]. La particularidad de estos órganos en relación a la gestión integrada del litoral se encuentra en el contenido del artículo 25 del TRLA. Este precepto, que se refiere a la colaboración con las Comunidades Autónomas, prevé una serie de mecanismos que garantizan la coordinación entre la planificación hidrológica y otras planificaciones que llevan a cabo los entes autonómicos, como puede ser la ordenación del litoral. En primer lugar, se establece la posibilidad de que las Comunidades Autónomas se incorporen a la Junta de Gobierno de las Conferencias Hidrográficas con una representación de, al menos, un vocal según señala el artículo 27. d) del TRLA[745].

---

[743] El informe del Consejo Nacional del Agua es preceptivo porque así lo establece el artículo 20.1 del TRLA, pero no vinculante, por lo que el Gobierno, a la hora de aprobar los planes, podrá apartarse del parecer del órgano, aunque deberá motivar su decisión ex artículo 35 de la LPAC.

[744] Sobre este órgano puede verse el estudio de FANLO LORAS, A. (1996): *Las Confederaciones Hidrográficas y otras Administraciones Hidráulicas*, Civitas, Madrid.

Pese a que en las Confederaciones Hidrográficas participan las Comunidades Autónomas, PALLARÈS SERRANO, A. (2007): *La planificación hidrológica…, op.cit.,* p. 416, ha advertido que los entes autonómicos nunca se han sentido cómodos en este órgano lo que se debe, en palabras de la autora, a "*la actitud del Estado con relación al papel de las Confederaciones, provocando que éstas no hayan sabido digerir o articular adecuadamente tal integración*".

[745] El precepto señala que el "*total de Vocales representantes y su distribución se establecerán, en cada caso, en función del número de Comunidades Autónomas integrantes de la cuenca hidrográfica y de la superficie y población de las mismas en ella comprendidas*". Junto a las Comunidades Autónomas, las provincias también estarán representadas de acuerdo con el porcentaje de su territorio afectado

Asimismo, el artículo 25.2 del TRLA dispone que "*los organismos de cuenca podrán celebrar convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas, las Administraciones Locales y las Comunidades de usuarios para el ejercicio de sus respectivas competencias, conforme a lo dispuesto en la legislación vigente*".

Además de lo anterior, las Confederaciones Hidrográficas cumplen una importante labor de coordinación a través de los dos tipos de informes que contempla el artículo 25 del TRLA. Por un lado, se prevé que se sometan a informe previo de las Comunidades Autónomas los expedientes que tramiten los organismos de cuenca en el ejercicio de sus competencias sustantivas sobre la utilización y aprovechamiento del dominio público hidráulico para que aquellas manifiesten lo que estimen oportuno en materias de su competencia. Por otro lado, el citado artículo dispone que las Confederaciones Hidrográficas emitirán informe previo, en el plazo y supuestos que reglamentariamente se determinen, sobre los actos y planes que las Comunidades Autónomas hayan de aprobar en el ejercicio de sus competencias, entre otras, en materia de medio ambiente, ordenación del territorio y urbanismo, espacios naturales y pesca[746]. Este último informe se exigirá, por lo que a nuestro estudio interesa, al aprobar los planes de ordenación del litoral y supone otorgar a las Confederaciones Hidrográficas un papel trascendental en la elaboración de los mismos. Sin embargo, tiene un alcance acotado porque, como señala el artículo 25.4 del TRLA, dicho informe está limitado a los actos y planes que afecten al régimen y aprovechamiento de las aguas continentales o a los usos permitidos en terrenos de dominio público hidráulico y en sus zonas de servidumbre y policía.

Junto al Consejo Nacional del Agua y a las Confederaciones Hidrográficas, el TRLA también prevé la existencia del Consejo del Agua de la demarcación que está integrado por representantes de las Administraciones territoriales, de los usuarios y de asociaciones y organizaciones de defensa de intereses ambientales, económicos y sociales relacionados con el agua[747]. Este órgano cumple una

---

por la cuenca hidrográfica (artículo 27.e) TRLA). De todas formas, como ha señalado SÁNCHEZ MORÓN, M. (1990): "Planificación hidrológica…", *op.cit.*, p. 96, la participación de las diversas Comunidades Autónomas afectadas en los Organismos de cuencas intercomunitarias "*no es paritaria, en cuanto al número de sus respectivos representantes, pues esa representación se ha fijado en función de la superficie y la población de cada Comunidad incluidas en la cuenca*". Asimismo, EMBID IRUJO, A. (2016): "El futuro de la Ley de Aguas", EMBID IRUJO, A. y ARQUED ESQUÍA, V.M. (Coords.), *Treinta años de la ley de aguas de 1985*, Aranzadi, Pamplona, p. 81, considera de mayor interés que el TRLA contuviera la participación de las Comunidades Autónomas en otros órganos como las Juntas de Explotación y las Comisiones de Desembalse y no solo en las Juntas de Gobierno y en los Consejos del Agua de las Demarcaciones Hidrográficas.

[746] Sobre los informes emitidos por las Confederaciones Hidrográficas en caso de aprobación, modificación o revisión de instrumentos de planificación territorial y urbanística puede verse BUSTILLO BOLADO, R.O. (2016): "Los informes emitidos por las Confederaciones Hidrográficas en caso de aprobación, modificación o revisión de instrumentos de planificación territorial y urbanística: caracterización jurisprudencial y cauces jurídicos de reacción frente a los mismos", NAVARRO CABALLERO, T.M. (Dir.), *Desafíos del derecho de aguas. Variables jurídicas, económicas, ambientales y de Derecho comparado*, Aranzadi, Navarra, pp. 309-319.

[747] La Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social modificó el TRLA para incorporar al Consejo del Agua a un representante del servicio periférico

función trascendental en el procedimiento de elaboración y revisión de los planes de cuenca puesto que tiene como competencia promover la información, consulta y participación pública en el proceso planificador, y elevar al Gobierno, a través del Ministerio competente en materia de Medio Ambiente, el plan hidrológico de la cuenca y sus ulteriores revisiones (artículo 35.2 del TRLA)[748].

Por último, debemos hacer mención al Comité de Autoridades Competentes. Este órgano, como señalamos anteriormente, es un órgano que se crea a raíz de la Directiva de Aguas para la cooperación en la aplicación de las normas de protección de las aguas y que está integrado por la Administración General del Estado, la de las Comunidades Autónomas y la de los entes locales[749]. Este Comité de Autoridades se encuentra regulado en el artículo 36 bis del TRLA y, de manera más detallada, en el Real Decreto 126/2007, de 2 de febrero, por el que se regulan la composición, funcionamiento y atribuciones de los comités de autoridades competentes. En estos artículos se otorga al Comité de Autoridades una función de cooperación interadministrativa respecto al ejercicio de las competencias relacionadas con la protección de las aguas que ostenten las distintas Administraciones Públicas en el seno de la misma demarcación hidrográfica. Así, podemos destacar que el artículo 7.2 del Real Decreto 126/2007 señala que, en relación a la cooperación directa entre las Autoridades Competentes en el ejercicio de las competencias relacionadas con la protección de las aguas, serán cometidos del Comité de Autoridades Competentes de la Demarcación *"favorecer la cooperación en la elaboración de planes y programas"* e *"impulsar la adopción de acuerdos y convenios entre las distintas Administraciones Públicas"*. Estas funciones, sin duda, otorgan un importante papel al Comité de Autoridades Competentes en relación a la gestión del litoral, lo que se une a que, como sabemos, también ejerce una importante labor en la elaboración de los programas de medidas y éstos son instrumentos que tienen como finalidad la integración de los objetivos de planificación de cada una de las Administraciones Públicas.

---

de costas del Ministerio de Medio Ambiente, otro de cada Autoridad Portuaria y Capitanía Marítima afectadas total o parcialmente por la demarcación y a representantes de las asociaciones y organizaciones de defensa de defensa de intereses ambientales, económicos y sociales. Esta incorporación, como señala PALLARÈS SERRANO, A. (2007): *La planificación hidrológica…*, *op.cit.*, p. 411, responde a la necesidad de cubrir un sector que había sido excluido de manera injustificada en la Ley de Aguas y en las posteriores reformas. DELGADO PIQUERAS, F. (2004): "La transposición de la Directiva…", *op.cit.*, p. 195, defiende también la nueva composición del Consejo del Agua.

[748] Según FANLO LORAS, A. (1996): *Las Confederaciones Hidrográficas…*, *op.cit.*, pp. 255-256, el Consejo del Agua es el órgano más relevante política y administrativamente por las funciones que tiene encomendadas y es que sirve de cauce institucional de participación en la elaboración de la planificación hidrológica.

[749] Según DELGADO PIQUERAS, F. (2004): "La transposición de la Directiva…", *op.cit.*, p.196, se piensa en este órgano como un foro donde puedan reunirse los representantes de las tres Administraciones territoriales con competencias sobre protección y control de las aguas objeto del TRLA.

3. La evaluación ambiental como técnica preventiva de integración de intereses y políticas

La evaluación ambiental es una técnica que facilita la gestión del litoral por dos razones[750]. En primer lugar, porque se trata de una técnica de carácter preventivo que permite conocer con carácter previo los impactos que va a tener un plan, programa o proyecto sobre el medio ambiente y adoptar las medidas correctoras necesarias en una fase preliminar de actuación[751]. En segundo lugar, porque la evaluación ambiental implica la participación de distintas Administraciones Públicas, como posteriormente veremos.

La evaluación ambiental es definida en el artículo 5.1.a) de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (en lo sucesivo LEA) como el "*proceso a través del cual se analizan los efectos significativos que tienen o pueden tener los planes, programas y proyectos, antes de su adopción, aprobación o autorización sobre el medio ambiente, incluyendo en dicho análisis los efectos de aquellos sobre los siguientes factores: la población, la salud humana, la flora, la fauna, la biodiversidad, la geodiversidad, la tierra, el suelo, el subsuelo, el aire, el agua, el clima, el cambio climático, el paisaje, los bienes materiales, incluido el patrimonio cultural, y la interacción entre todos los factores mencionados*". Este proceso, por tanto, supone un control ambiental de los planes, programas y proyectos con carácter previo a su adopción, aprobación o autorización. En este sentido, el TC ha afirmado que la evaluación ambiental es

---

[750] NOGUEIRA LÓPEZ, A. (2009): "La evaluación ambiental estratégica y la planificación del litoral", SANZ LARRUGA, F. (Dir.) y GARCÍA PÉREZ, M. (Coord.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible,* Observatorio del Litoral de la Universidad da Coruña y Fundación Pedro Barrié de la Maza, A Coruña, pp. 523-526, señala que los beneficios que se predican de la evaluación ambiental estratégica son los aspectos clave para la Gestión Integrada de las Zonas Costeras, esto es, "*participación institucional y de la sociedad civil como vía de integración de visiones confrontadas o diversas, desarrollo sostenible al incorporar las consideraciones ambientales en un momento temprano del proceso decisorio, y perspectiva global del entorno sometido a planificación*". Para FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. (2020): *Sistema jurídico-administrativo de protección del medio ambiente*, Ratio Legis, Salamanca, p. 194, la evaluación se convierte en un instrumento imprescindible de cualquier política ambiental, pues trata de valorar, y prevenir, las posibles consecuencias de un instrumento de planificación y de una acción concreta sobre el medio ambiente. Por otro lado, ESCARTÍN ESCUDÉ, V.M. (2005): "La evaluación ambiental como técnica de control de la planificación urbanística y territorial", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 27, p. 190, indica que la evaluación estratégica debe entenderse como un condicionante ambiental de las políticas que adoptan las Administraciones Públicas.

[751] Sobre el carácter preventivo de la evaluación ambiental con carácter general y, de la evaluación ambiental estratégica y de la evaluación de impacto ambiental con carácter particular, se ha pronunciado parte de la doctrina. Entre ellos vid. FERNÁNDEZ TORRES, J.R. (2009): *La evaluación ambiental estratégica de planes y programas urbanísticos*, Aranzadi, Pamplona, p. 99; FERNÁNDEZ ACEVEDO, R. (2014): "Análisis jurídico de los documentos de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental", QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.) y CASARES MARCOS, A. (Coord.): *Evaluación de impacto ambiental y evaluación estratégica*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 311-312; y RAZQUÍN LIZARRAGA, M.M. (2014): "La evaluación ambiental: tipos, ámbito de aplicación e interrelación", RUÍZ DE APODACA, A. (Dir.): *Régimen jurídico de la evaluación ambiental: comentario a la ley 21/2013 de 9 de diciembre*, de evaluación ambiental, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, p. 117.

un instrumento de tutela ambiental preventiva fundamental y con un importante cariz procedimental (STC 53/2017, de 11 de mayo (FJ 3º d). Esta característica, como señala el Alto Tribunal, es consustancial a su propia concepción y finalidad, ya que la evaluación ambiental se articula como un trámite complejo y esencial para cohonestar el desarrollo económico con el deber de protección del medio ambiente, en aras de un desarrollo sostenible. Además, indica, que "*su fin es garantizar la adecuada integración de los aspectos ambientales en el marco de los distintos procedimientos administrativos que rigen la elaboración y adopción, aprobación o autorización de los planes, programas y proyectos que estén sometidos a dicha evaluación, para que las autoridades competentes conozcan y valoren las repercusiones que éstos pueden tener en el medio ambiente, consideren las alternativas ambientalmente viables, y establezcan las necesarias medidas de prevención, corrección y, en su caso, compensación de los efectos adversos para el medio ambiente*"[752].

Para llevar a cabo este control sobre los planes, programas o proyectos, la LEA establece dos instrumentos: la evaluación ambiental estratégica y la evaluación de impacto ambiental[753]. Estas técnicas, aunque pertenecen a la misma "*serie filogenética*" como señala NIETO MORENO, no son instrumentos idénticos por cuanto tienen un objeto diferente: los planes y programas en el caso de la evaluación ambiental estratégica y, los proyectos en la evaluación de impacto ambiental[754]. Pasemos a analizar cada una de estas técnicas.

---

[752] Como señaló LÓPEZ RAMÓN, F. (2003): "Evaluación de impacto ambiental de proyectos del Estado", *Revista de Administración Pública*, núm. 160, pp. 19-20, respecto a la evaluación de impacto ambiental, "*su significado consiste en exigir que las autoridades, para tomar las decisiones que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente, conozcan las consecuencias de su acción*". Asimismo, indica el autor que es una institución que no pretende cambiar la autoridad competente, sino ayudar a esa autoridad a tomar una decisión ambientalmente más responsable.

[753]La evaluación ambiental estratégica se incorporó al ordenamiento jurídico estatal mediante la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, aunque anteriormente existían algunos antecedentes en la normativa de algunas comunidades autónomas. La evaluación de impacto ambiental fue regulada por primera vez en España en el Real Decreto Legislativo 1.302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental que transpuso la Directiva 85/337 y, posteriormente, fue regulada por el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos. La LEA unificó en una única ley el régimen jurídico de la evaluación ambiental estratégica y de la evaluación de impacto ambiental. Para FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. (2014): "Los procedimientos de evaluación ambiental estratégica ordinaria y simplificada", QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.) y CASARES MARCOS, A. (Coord.): *Evaluación de impacto ambiental y evaluación estratégica*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 173, esta unificación es un acierto. La LEA fue modificada, posteriormente, por la Ley 9/2018. Sobre las modificaciones que realizó la Ley 9/2018 en la LEA pueden verse, entre otros, GARCÍA URETA, A. (2019): "Un comentario sobre la Ley 9/2018, de reforma de la Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental", *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 87; LOZANO CUTANDA, B. (2019): "Ley 9/2018: Análisis de las modificaciones de la Ley de Evaluación Ambiental", *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 86; y VICENTE DAVILA, F. (2019): "La Ley 9/2018, por la que se modifica la Ley 21/2013 de Evaluación Ambiental: otra oportunidad perdida para avanzar hacia una participación real y efectiva", *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 86.

[754] NIETO MORENO, J.E. (2011): *Elementos estructurales de la evaluación ambiental de planes y programas*, Monografía de Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, núm. 17, Navarra, p. 78. Por su parte, RAZQUÍN LIZARRAGA, M.M. (2014): "La evaluación ambiental…", *op.cit.,* p. 129,

La evaluación ambiental estratégica es una técnica de control ambiental de carácter preventivo que tiene como objeto, como señala el artículo 6 de la LEA, los planes y programas, así como sus modificaciones, que se adopten o aprueben por una Administración pública y cuya elaboración y aprobación venga exigida por una disposición legal o reglamentaria o por acuerdo del Consejo de Ministros o del Consejo de Gobierno de una Comunidad Autónoma, en una serie de supuestos[755]. Entre estos supuestos se encuentran la acuicultura, la pesca, la gestión de recursos hídricos, la ocupación del dominio público marítimo-terrestre, la utilización del medio marino, la ordenación del territorio urbano y rural, o el uso del suelo, entre otras.

La anterior previsión conlleva una consecuencia para la planificación del espacio litoral que no es otra que todos los planes o programas que afecten a uno de esos casos enumerados en el artículo 6.1 de la LEA tendrán que someterse al procedimiento de evaluación ambiental. Este procedimiento, de naturaleza ambiental, como veremos, consiste en un procedimiento instrumental que debe llevarse a cabo previamente a la aprobación del plan o programa en cuestión, y que incluye diferentes trámites que implican la participación de diversos órganos administrativos. Así, la aprobación de todos los planes y programas que afecten a alguna de las materias que se mencionan en el artículo 6 son el resultado de la conjunción de dos voluntades: dos órganos con distinta competencia -territorial y ambiental- que participan en la decisión final de aprobación de un plan o programa que afecte al litoral. Uno, el órgano competente en materia territorial, encargado de redactar y poner en marcha el plan y/o programa en cuestión; y otro, el ente competente en materia ambiental, responsabilizado de la valoración del cumplimiento de los requisitos ambientales de los planes y/o programas que se pretenden aprobar.

Para articular la intervención de los dos órganos en la adopción final de la evaluación ambiental estratégica, la LEA configura un procedimiento de participación continua. Éste consta de cuatro fases en el que se suceden trámites del promotor u órgano tramitador y del órgano ambiental y que deben transcurrir en un plazo de quince meses contados desde la recepción de la

---

indica que son especies del mismo género común de la evaluación ambiental. PÉREZ ANDRÉS, A.A. (2018): "Técnicas de control ambiental", BARRERO RODRÍGUEZ, C. (Coord.), *Lecciones de Derecho Administrativo. Regulación económica y medio ambiente*, Tecnos, Madrid, p. 150, dice que la naturaleza del control ambiental de la evaluación ambiental estratégica no es la misma que en la evaluación de impacto ambiental pues aún no se conocen los detalles precisos del proyecto a ejecutar, debiendo pasar, posteriormente, por el procedimiento de evaluación de impacto ambiental para ser controlado en aquellas determinaciones exactas que no se tuvieron en cuenta.

[755] Parte de la doctrina ha diferenciado entre la vertiente material y procedimental de la evaluación ambiental estratégica. Así, RAZQUÍN LIZARRAGA, M.M. (2014): *ídem*, pp. 129-130, señala que, esta técnica, desde la perspectiva material es "*un instrumento de protección ambiental y una potestad administrativa de evaluación*" y, desde el punto de vista procedimental, "*constituye un procedimiento administrativo y también un procedimiento de participación ciudadana*". Sobre esta distinción entre vertiente material y procedimental de la evaluación ambiental estratégica también se ha pronunciado NIETO MORENO, J.E. (2011): *ídem*, pp. 87-90.

solicitud de inicio de la evaluación ambiental estratégica ordinaria[756]. Pasemos a describir cada una de estas fases.

1. El inicio del procedimiento cuenta a cargo del promotor -u órgano sustantivo tramitador en ausencia de éste-. Sera éste, dentro del procedimiento sustantivo de adopción o aprobación del plan o programa, el que presente al órgano ambiental, junto con la documentación exigida por la legislación sectorial, una solicitud de inicio de la evaluación ambiental estratégica ordinaria. Esta solicitud debe estar acompañada del borrador del plan o programa y de un documento inicial estratégico[757].
2. Recibida y admitida la solicitud de inicio del trámite, el órgano ambiental somete el borrador del plan o programa y el documento inicial estratégico a consulta de las Administraciones públicas afectadas y de las personas interesadas- otras personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, vinculadas a la protección del medio ambiente-, que se pronunciarán en el plazo de treinta días hábiles desde su recepción[758]. Recibidas las contestaciones a las consultas, el órgano ambiental elabora y remite, al promotor y al órgano sustantivo, el documento de alcance del estudio ambiental estratégico, junto con las contestaciones recibidas a las consultas realizadas. Asimismo, pone este documento a disposición del público a través de la sede electrónica del órgano ambiental y del órgano sustantivo.
3. A partir del documento de alcance, el promotor – u órgano tramitador- elabora el estudio ambiental estratégico, en el que identifica, describe y evalúa los posibles efectos significativos en el medio ambiente de la aplicación del plan o programa, así como unas alternativas razonables técnica y ambientalmente viables[759]. Así después, con estas consideraciones, el mismo órgano elabora la versión preliminar del plan o programa, que se somete, durante un plazo mínimo de cuarenta y cinco días, a información pública acompañada del estudio ambiental estratégico

[756] El procedimiento de la evaluación ambiental estratégica se encuentra en los artículos 17-26 de la LEA. Sobre los sujetos que intervienen en el procedimiento puede verse NIETO MORENO, J.E. (2007): "¿Protagonistas o actores de reparto? A propósito de los sujetos intervinientes en la evaluación ambiental de planes y programas", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 31, pp. 47-100.

[757] En relación con los documentos del procedimiento de evaluación ambiental estratégica, ver el trabajo de GONZÁLEZ IGLESIAS, M.A. (2014): "Estudio de los documentos en los procedimientos de evaluación estratégica ordinaria y simplificada", QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.) y CASARES MARCOS, A. (Coord.), *Evaluación de impacto ambiental y evaluación estratégica*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 209-261.

[758] Como señala GÓMEZ OREA, D. (2007): *Evaluación ambiental estratégica: un instrumento para integrar el medio ambiente en la elaboración de los planes y programas*, Mundi-prensa, Madrid, p. 323, la participación del público es un pilar fundamental de la evaluación ambiental estratégica.

[759] El estudio ambiental estratégico es un pilar básico y un trámite esencial de la evaluación ambiental estratégica. Así lo ha señalado FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. (2014): "Los procedimientos de evaluación…", *op.cit.*, p. 190 y ALENZA GARCÍA, J.F. (2014): "El procedimiento de evaluación ambiental estratégica", RUÍZ DE APODACA, A. (Dir.): *Régimen jurídico de la evaluación ambiental: comentario a la ley 21/2013 de 9 de diciembre, de evaluación ambiental*, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, p. 252.

y de un resumen no técnico de dicho estudio previo anuncio en el diario oficial correspondiente y, en su caso, en su sede electrónica, y a consulta de las Administraciones públicas afectadas y de las personas interesadas que hubieran sido previamente consultadas que dispondrán de un plazo de treinta días. Una vez ha pasado este plazo, se elabora la propuesta final del plan o programa por parte del promotor u órgano tramitador, tomando en consideración las alegaciones formuladas durante las fases de consultas e información pública. Así, y con todo el expediente de evaluación ambiental estratégica completo, se remite al órgano ambiental para la fase final.

4. Recibido el expediente completo por el órgano ambiental, éste realiza un análisis técnico del mismo, así como de los impactos significativos de la aplicación del plan o programa en el medio ambiente. Una vez finalizado, formula la declaración ambiental estratégica que se incorpora al plan o programa por el promotor u órgano tramitador[760].

Este continuo intercambio de actuaciones entre el órgano ambiental y el órgano tramitador corresponde al procedimiento, que la LEA, califica como ordinario (artículo 6.1)[761]. Sin embargo, existen determinados supuestos en los que se permite una simplificación de los trámites. Así, el artículo 6.2 de la LEA establece que serán objeto de una evaluación ambiental estratégica simplificada: a) las modificaciones menores de los planes y programas; b) los planes y programas que establezcan el uso, a nivel municipal, de zonas de reducida extensión: y c) los planes y programas que, estableciendo un marco para la autorización en el futuro de proyectos, no cumplan los demás requisitos mencionados en el apartado uno del citado artículo[762].

En estos casos el papel del promotor u órgano tramitador se resume en la presentación inicial al órgano ambiental de la solicitud de inicio del procedimiento, acompañada del borrador del plan o programa y de un documento ambiental estratégico. El órgano ambiental, por su parte, llevará a

[760] La declaración ambiental estratégica es el informe preceptivo y determinante del órgano ambiental con el que finaliza la evaluación ambiental estratégica ordinaria ex artículo 5.2.d) de la LEA. En el caso la evaluación ambiental estratégica simplificada, el procedimiento finaliza con el informe ambiental estratégico, que también es un informe preceptivo y determinante. Según RAZQUÍN LIZARRAGA, J.A. (2014): *ídem*, p. 279, la declaración ambiental estratégica es un acto de trámite no cualificado que no es susceptible de impugnación autónoma.

[761] Una de las novedades de la LEA es la previsión, tanto para la evaluación ambiental estratégica como para la de impacto ambiental, de dos procedimientos: el ordinario y el simplificado.

[762] Esto es, que los planes y programas no se refieran, entre otros, a la acuicultura, pesca, gestión de recursos hídricos, ocupación del dominio público marítimo-terrestre, utilización del medio marino, ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo, ni requieran una evaluación por afectar a espacios Red Natura 2000.

Aun así, debemos advertir que, como señala el artículo 6.1 de la LEA, estos planes y programas sometidos a evaluación ambiental estratégica simplificada pueden ser objeto de evaluación ordinaria cuando así lo decida, caso por caso, el órgano ambiental en el informe ambiental estratégico de acuerdo con los criterios del anexo V, o cuando lo determine el órgano ambiental, a solicitud del promotor (apartados c) y d) del artículo 6.1 de la LEA).

cabo la fase de consultas y, posteriormente, formulará el informe ambiental estratégico en el plazo de cuatro meses contados desde la recepción de la solicitud de inicio. En el citado informe determinará si el plan o programa tiene efectos significativos sobre el medio ambiente y si sigue por el procedimiento ordinario o simplificado, publicándose en este último caso en el diario oficial correspondiente, y aprobándose por el órgano tramitador.

Por su parte, la evaluación de impacto ambiental es una técnica de control ambiental de carácter preventivo que tiene como objeto los proyectos que se enumeran en el artículo 7 de la LEA[763]. Así, y en lo que al litoral se refiere, estarán sometidos a este instrumento los proyectos de construcción de puertos comerciales, pesqueros o deportivos, los de instalaciones para la acuicultura intensiva, extracción de materiales mediante dragados marinos, dragados fluviales y en estuarios, explotaciones de áridos que se hallen ubicadas en terreno de dominio público hidráulico para extracciones superiores a 20.000 metros cúbicos anuales, obras costeras destinadas a combatir la erosión y obras marítimas que puedan alterar la costa, instalaciones terrestres para el vertido o depósito de materiales de extracción de origen fluvial, terrestre o marino y proyectos para ganar tierra al mar, entre otros.

En todos estos casos, la autorización de un proyecto debe estar precedida por el procedimiento de evaluación de impacto ambiental que es un procedimiento instrumental que incluye diferentes trámites que implican la participación de diversos órganos administrativos. Este procedimiento, como en el caso de la evaluación ambiental estratégica, puede ser ordinario o simplificado. Por un lado, el procedimiento ordinario está previsto para los supuestos enumerados en el artículo 7.1 de la LEA y consta de tres fases en las que se suceden el promotor, el órgano sustantivo y el órgano ambiental. El contenido de cada una de estas fases es el siguiente[764]:

---

[763] El objeto de la evaluación de impacto ambiental no se extiende a los procedimientos legislativos, como ha tenido la ocasión de advertir el TC en su sentencia 57/2015, de 18 de marzo (FFJJ 3º y 4º), al desestimar el recurso de inconstitucionalidad presentado por la aprobación de la Ley 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria, sin haberse sometido a evaluación de impacto ambiental. En este caso el TC desestimó el recurso al entender que "*ningún sentido tiene apelar a la Directiva 2001/42/CE (LCEur 2001, 2530) del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de junio de 2001, para postular que de ella deriva una obligación de insertar en los procedimientos legislativos un estudio específico sobre las consecuencias ambientales de los planes, programas o proyectos objeto de las correspondientes normas, en primer lugar, porque las directivas no pueden utilizarse con carácter general como canon para el enjuiciamiento de la constitucionalidad de las leyes*", y además, porque la ley que transpone la Directiva, la LEA, "*es patente que en modo alguno podía haber sido considerada en un procedimiento legislativo ya terminado en la fecha de su promulgación*". Según MARTÍN MATEO, R. (2003): *Manual de Derecho Ambiental*, Thomsom-Aranzadi, Navarra, p. 92, la evaluación de impacto ambiental es un procedimiento participativo para la ponderación anticipada de las consecuencias ambientales de una prevista decisión de Derecho público.
Parte de la doctrina ha distinguido entre la vertiente material y procedimental de la evaluación de impacto ambiental. Entre ellos vid. RAZQUÍN LIZARRAGA, J.A. (2000): *La evaluación de impacto ambiental*, Aranzadi, Navarra, pp. 99-107 y ROSA MORENO, J. (1993): *Régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental*, Trivium, Madrid, p. 169.

[764] El procedimiento de impacto ambiental ordinario se contiene en los artículos 33-44 de la LEA.

1. El procedimiento se inicia cuando el promotor presenta ante el órgano sustantivo una solicitud de evaluación de impacto ambiental ordinaria, junto con la documentación exigida por la legislación sectorial, el proyecto, el estudio de impacto ambiental y el resultado de la información pública y de las consultas a las administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas. Previamente a la presentación de esta solicitud, el promotor debe elaborar el estudio de impacto ambiental y presentar el proyecto y el estudio de impacto ambiental ante el órgano sustantivo, que los someterá obligatoriamente a información pública durante un plazo no inferior a treinta días hábiles y a consulta de las Administraciones Públicas afectadas y de las personas interesadas[765]. Potestativamente, el promotor puede solicitar al órgano ambiental que elabore, en el plazo máximo de dos meses, un documento de alcance del estudio de impacto ambiental en los términos del artículo 34 de la LEA que será tenido en cuenta por el promotor para redactar el estudio de impacto ambiental[766].
2. Tras recibir toda la documentación, admitir la solicitud y comprobar formalmente el expediente, el órgano ambiental efectuará el análisis técnico del expediente[767]. En esta fase podrá recabar, en cualquier momento, ya sea directamente o a través del órgano sustantivo, el informe de organismos científicos o académicos que resulten necesarios para disponer de los elementos de juicio suficientes para poder realizar la evaluación de impacto ambiental.
3. El órgano ambiental, una vez finalizado el análisis técnico del expediente de evaluación de impacto ambiental, formulará la declaración de impacto ambiental que tiene la naturaleza de informe preceptivo y determinante[768].

---

[765] El estudio de impacto ambiental, como señala ROSA MORENO, J. (1993): *Régimen jurídico…, op.cit.,* p. 170, es la pieza documental pilar de la evaluación y constituye la esencia del expediente administrativo. Sobre el carácter esencial de este documento se ha pronunciado RAZQUÍN LIZARRAGA, J.A. (2000): *La evaluación…, op.cit.,* p. 120.

[766] El documento de alcance o, también llamado scoping, tiene una función instrumental respecto del estudio de impacto ambiental por cuanto sirve, como señala CARBALLEIRA RIVERA, Mª.T. (2014): "El procedimiento de evaluación de impacto ambiental de proyectos", QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.) y CASARES MARCOS, A. (Coord.): *Evaluación de impacto ambiental y evaluación estratégica*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 274, para que el promotor obtenga un informe de la Administración sobre la exhaustividad del estudio de impacto ambiental.

[767] CARBALLEIRA RIVERA, Mª.T. (2014): *ídem*, p. 294, señala que el examen técnico constituye la principal labor de instrucción que debe realizar el órgano ambiental.

[768] La declaración de impacto ambiental es, según el artículo 5.3.d) de la LEA, un informe preceptivo y determinante del órgano ambiental con el que finaliza la evaluación de impacto ambiental ordinaria. La evaluación de impacto ambiental simplificada, en cambio, finaliza con el informe de impacto ambiental, que también es un informe preceptivo y determinante (artículo 5.3.e) de la LEA). ALENZA GARCÍA, J.F. (2014): "El procedimiento de evaluación…", *op.cit.,* p. 386, indica que la declaración de impacto ambiental es un instrumento para la decisión, al servicio de la decisión y no de decisión. Acerca de la naturaleza jurídica de la declaración de impacto y las repercusiones en orden a su impugnabilidad se han pronunciado ALENZA GARCÍA, J.F. (2014): "El procedimiento de evaluación…", *op.cit*., pp. 386-396 y FERNÁNDEZ ACEVEDO, R. (2014): "Análisis jurídico de los documentos…", *op.cit.,* pp. 366-384.

> Esta declaración de impacto ambiental concluye sobre los efectos significativos del proyecto en el medio ambiente y, en su caso, establece las condiciones en las que puede desarrollarse durante la ejecución y la explotación y, en su caso, el cese, el desmantelamiento o demolición del proyecto, así como, en su caso, las medidas preventivas, correctoras y compensatorias. Así, se publica en el «Boletín Oficial del Estado» o diario oficial correspondiente, sin perjuicio de su publicación en la sede electrónica del órgano ambiental.
>
> Una vez publicada la declaración de impacto ambiental, el órgano sustantivo deberá proceder a la integración del contenido del informe en la autorización del proyecto en cuestión.

Por otro lado, quedarán sujetos al procedimiento simplificado los proyectos que se enumeran en el artículo 7.2 de la LEA. En estos casos, los plazos se reducen y el órgano ambiental dispone de tres meses contados desde la recepción de la solicitud de inicio y de los documentos que la deben acompañar para formular el informe de impacto ambiental (artículo 47.1 de la LEA), en vez de los cuatro meses que prevé el artículo 33.4 de la LEA para el análisis técnico del expediente de impacto ambiental y la formulación de la declaración de impacto ambiental, contados desde la recepción completa del expediente de impacto ambiental, en el caso de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental ordinaria[769].

En todo caso, como vemos, lo importante de la técnica de la evaluación ambiental -tanto de la evaluación ambiental estratégica como de la evaluación de impacto ambiental- es el carácter instrumental que adquieren con respecto al procedimiento principal de aprobación del plan o programa o autorización del proyecto[770]. Fruto de ello, como señalamos, la decisión final del plan, programa

---

[769] El procedimiento de evaluación de impacto ambiental simplificado se contiene en los artículos 45-48 de la LEA. CARBALLEIRA RIVERA, Mª.T. (2014): "El procedimiento de evaluación…", *op.cit.,* p. 300, indica que, tal y como está configurada la evaluación de impacto ambiental simplificada, nos pone sobre la pista de que no estamos ante un procedimiento de evaluación de impacto ambiental abreviado sino ante otro procedimiento de objeto y consecuencias distintas.

[770] La Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, establecía que los sistemas estatales de evaluación medioambiental podían incorporar los requisitos contenidos en la Directiva de dos formas: o bien integrarse en los procedimientos existentes de los Estados miembros para la adopción de planes y programas, o bien incorporándose a los procedimientos establecidos específicamente. España optó por la primera de las opciones y estableció un procedimiento de evaluación ambiental no autónomo que se incorpora al procedimiento sustantivo. Sobre el carácter no autónomo de la evaluación ambiental se han pronunciado GARRIDO CUENCA, V.M. (2013): "Evaluación ambiental de proyectos, planes y programas", ORTEGA ÁLVAREZ, L. y ALONSO GARCÍA, C. (Dir.): *Tratado de Derecho Ambiental*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 281; RAZQUÍN LIZARRAGA, J.A. (2014): "El procedimiento…", *op.cit.,* pp. 216-218; y FERNÁNDEZ ACEVEDO, R. (2014): "Análisis jurídico de los documentos…", *op.cit.,* p. 312, Este último autor ha señalado que la evaluación ambiental constituye un instrumento de carácter transversal, llamado a integrarse en los procesos de decisión con incidencia en el medio. Por su parte, ALENZA GARCÍA, J.F. (2014): "El procedimiento de evaluación…", *op.cit.,* p. 303, indica respecto a la evaluación de impacto

o proyecto es el resultado de la voluntad de dos órganos, uno encargado de la tramitación del plan, programa o proyecto y otro, ambiental, que debe resolver la evaluación ambiental. De todas formas, tenemos que indicar que la participación de dos órganos distintos no significa que ambos pertenezcan a distintas Administraciones Públicas, de hecho, no es la tónica habitual. En este sentido, el artículo 11 de la LEA señala que las funciones atribuidas por esta ley al órgano ambiental y al órgano sustantivo corresponderán a los órganos que determine cada Comunidad Autónoma cuando se trate de la evaluación ambiental de planes, programas o proyectos que deban ser adoptados, aprobados o autorizados por las Comunidades Autónomas o que sean objeto de declaración responsable o comunicación previa ante las mismas. Sin embargo, añade el apartado 1 del citado precepto, el órgano ambiental pertenecerá al Estado cuando aquellos deban ser adoptados, aprobados o autorizados por la Administración General del Estado y los organismos públicos vinculados o dependientes de ella, o que sean objeto de declaración responsable o comunicación previa ante esta administración[771].

A pesar de este carácter instrumental, la evaluación ambiental es un elemento esencial y obligatorio respecto al procedimiento de aprobación del plan o programa o autorización del proyecto puesto que su falta provoca la invalidez del plan, programa o proyecto aprobado o autorizado como dispone el artículo 9 de la LEA[772]. De esta forma, se garantiza que, en todo caso, la aprobación o autorización final de los mismos es resultado de la conjunción de dos voluntades.

Junto al carácter instrumental y esencial que adquiere la evaluación ambiental debemos señalar que los procedimientos ambientales que se suceden en este procedimiento tienen la naturaleza de informes preceptivos y vinculantes y, por tanto, son obligatorios para el transcurso del procedimiento de evaluación ambiental[773]. Este carácter determinante se manifiesta, como recalca la exposición

---

ambiental que la conexión existente entre el procedimiento de evaluación y el sustantivo no era de interdependencia, sino de integración.

[771] En el caso de la aprobación de un plan de ordenación del litoral, el órgano ambiental y el órgano sustantivo o territorial pertenecerá a la Comunidad Autónoma puesto este ente tiene la competencia de ordenación del litoral. Sin embargo, en el caso de un proyecto de construcción de un puerto de interés general, el órgano ambiental y el órgano sustantivo o territorial será el Estado.

[772] En este sentido RAZQUÍN LIZARRAGA, M.M. (2014): "La evaluación ambiental…", *op.cit.*, p. 131, señala que la evaluación ambiental no es un accidente o incidente relacionado con el procedimiento sustantivo principal, sino que es un elemento esencial. Asimismo, DEL CASTILLO MORA, D. (2019): "La evaluación ambiental de los instrumentos de planificación urbanísticos", MOLL FERNÁNDEZ-FÍGARES, L. (Coord.) y ORTEGA BURGOS, E. (Dir.), *Actualidad administrativa: 2019*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 610, señala que no son pocos los instrumentos de planeamiento urbanísticos anulados por ausencia de la preceptiva evaluación ambiental, *"lo que comporta unos costes considerables en las arcas públicas, una ralentización en la redefinición del modelo de ciudad y, sobre todo, una nula o insuficiente integración de la variable ambiental en la formulación de los instrumentos"*.

[773] Los pronunciamientos ambientales son cuatro: la declaración ambiental estratégica prevista para el procedimiento ordinario de evaluación ambiental estratégica; el informe ambiental estratégico que finaliza el procedimiento simplificado de evaluación ambiental estratégica; la

de motivos de la LEA, en una doble vertiente, formal y material. Desde el punto de vista formal, implica que no es posible continuar con la tramitación del procedimiento sustantivo en tanto éste no se evacue y, desde el punto de vista material, supone que el informe resulta necesario para que el órgano competente para resolver pueda formarse criterio sobre las cuestiones a las que el propio informe se refiere. Debido a ello, el artículo 10 de la LEA establece que la falta de emisión de los pronunciamientos ambientales, en los plazos legalmente establecidos, en ningún caso podrá entenderse que equivale a una evaluación ambiental favorable.

De esta forma, y como estos pronunciamientos ambientales forman parte del procedimiento general de evaluación ambiental, su inexistencia conlleva a que la evaluación ambiental no pueda otorgarse y, por tanto, no puedan aprobarse los planes, programas o proyectos. El problema sería qué ocurre si el pronunciamiento ambiental no es favorable, pero el órgano sustantivo -por ejemplo, las Comunidades Autónomas en el caso de aprobación de un plan de ordenación del litoral- no está de acuerdo con la decisión. Para estos casos de discrepancias entre el órgano sustantivo y el órgano ambiental sobre el contenido de la declaración ambiental estratégica, de la declaración de impacto ambiental, o en su caso, del informe ambiental estratégico, o del informe de impacto ambiental, el artículo 12 de la LEA establece una solución. Así, entiende que corresponde la resolución de las discrepancias al Consejo de Ministros o el Consejo de Gobierno u órgano que la Comunidad Autónoma determine, según la Administración que haya tramitado el expediente. De esta manera la LEA intenta salvar el curso del procedimiento para que ello no sea un inconveniente para la aprobación final del plan, programa o proyecto correspondiente.

Por las anteriores razones, la evaluación ambiental ha resultado ser una técnica idónea para facilitar la gestión del litoral ya que implica la integración de aspectos medioambientales en la preparación de planes, programas y proyectos que se llevan a cabo en el litoral y la participación de distintas Administraciones Públicas. Aun así, como señala NOGUEIRA LÓPEZ, la evaluación ambiental puede encontrar algunos obstáculos para desarrollar todas sus potencialidades en el espacio litoral: por un lado, la amplitud de sujetos y niveles administrativos que están involucrados y, por otro, la dificultad que supone determinar a quién corresponde la iniciativa para promover una planificación integrada de las zonas costeras[774]. En todo caso, lo cierto es que la planificación del litoral que realizan las Comunidades Autónomas se encuentra afectada por esta técnica de carácter preventivo y ambiental.

---

declaración de impacto ambiental que está prevista para el procedimiento ordinario de evaluación de impacto ambiental; y el informe de impacto ambiental que concluye el procedimiento de evaluación de impacto ambiental. Respecto a la vinculación de la declaración de impacto ambiental, ALENZA GARCÍA, J.F. (2014): "El procedimiento de evaluación…", *op.cit.*, pp. 389-390, señala que no es absoluta "*primero, porque no siempre la declaración de impacto vincula al órgano sustantivo; y, en segundo lugar, porque dicha vinculación, cuando se da, no es absoluta*".

[774] NOGUEIRA LÓPEZ, A. (2009): "La evaluación ambiental estratégica…", *op.cit.,* p. 526.

III. NORMATIVA DE PLANIFICACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS

Como hemos advertido en varias ocasiones, una de las notas esenciales que caracteriza, y a la vez dificulta, la ordenación de los espacios litorales deriva de su posición geográfica. Estos territorios, situados junto al mar, han servido de atracción turística por sus características naturales. Asimismo, han sido partícipes del desarrollo de un modelo urbanístico que ha promovido la transformación del territorio y la incentivación de una actividad turística, que se ha convertido en uno de los sectores que más contribuye a la economía española, con un 12,4 % del Producto Interior Bruto en 2019 según el Instituto Nacional de Estadística[775].

Ante esta realidad, es evidente que el turismo de sol y playa tiene una gran trascendencia en el espacio litoral. Ahora bien, esta relación entre el turismo y el litoral tiene la dificultad de conseguir un equilibrio entre dos materias con objetivos, en ocasiones, antagónicos. Por un lado, la actividad turística, paradigma del desarrollo económico y, por otro, la protección de los recursos naturales litorales, garantía de la efectiva conservación de los espacios costeros.

Para alcanzar esta armonía entre el desarrollo y la protección, en los últimos años se ha promovido la búsqueda de lo que se conoce como desarrollo turístico sostenible[776]. La Organización Mundial del Turismo concibe el mismo como una *"vía hacia la gestión de todos los recursos de forma que puedan satisfacerse las necesidades económicas, sociales y estéticas, respetando al mismo tiempo la integridad cultural, los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los sistemas que sostienen la vida"*[777]. Así, las leyes de turismo autonómicas han adoptado el

---

[775] Información disponible en https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=estadistica_C&cid=1254736169169&menu=ultiDatos&idp=1254735576863 (última visita 11/05/2021). Al respecto VERA REBOLLO, J.F. (1990): "Turismo y territorio en el litoral mediterráneo español", *Estudios Territoriales,* núm. 32, p. 83, ha advertido que las tensiones que afectan al litoral *"son las consecuencias de un modelo depredador de implantación turística en el territorio, en frecuente contradicción con las aptitudes del medio físico y humano, que ha sobrepasado el potencial de uso y degradado las externalidades derivadas de los recursos naturales y culturales".* Este modelo, como advierte SOCÍAS CAMACHO, J.M. (2001): *La ordenación de las zonas turísticas litorales*, *op.cit.,* p. 31, si bien ha conllevado riqueza económica, a la vez ha provocado graves consecuencias imposibles de subsanar.

[776] Sobre el desarrollo sostenible del turismo español puede verse, entre otros, BOUAZZA ARIÑO, O. (2017): "El desarrollo sostenible del turismo en el litoral español", *Revista ambienta*, núm. 118, pp. 30-39; GONZÁLEZ RÍOS, I. (Coord.) (2012): *Turismo sostenible. Especial referencia a Andalucía. Análisis jurídico-multidisciplinar de la sostenibilidad turística: incidencia en la ordenación territorial, urbanística, medioambiental, energética, de telecomunicaciones y financiera,* Dykinson, Madrid; SOCIAS CAMACHO, J.M. (2012): "Estrategia europea de prosperidad sostenible y ordenación del turismo en el litoral", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 153, pp. 313-319; y SOLA TEYSSIERE, J. (2007): *Ordenación Territorial y Urbanística de las Zonas Turísticas,* Instituto Andaluz de Administración Pública, 2ª edición, Sevilla, pp. 29-34.

[777] De esta forma se define en el documento titulado *"Tourism the year 2000 and beyond qualitative aspects"*. Vid. OMT (1999): *Guía para Administraciones Locales,* Organización Mundial del Turismo, Madrid, p. 22. Por otro lado, FERREIRA FERNÁNDEZ, A.X. y NOGUEIRA LÓPEZ (2001): "Aspectos jurídicos de un desarrollo turístico sostenible", *Documentación administrativa*, núm. 259-

principio de sostenibilidad como principio básico de actuación[778]. De todas ellas debemos destacar la Ley 15/2018, de 7 de junio, de turismo, ocio y hospitalidad de la Comunidad Valenciana, por ser la única que dedica, además de manera muy certera en nuestra opinión, un artículo concreto a este principio. De esta forma, su artículo 22 define la sostenibilidad turística como "*el conjunto de acciones encaminadas a fomentar un sistema de planificación turística del territorio respetuosa con el entorno y la sociedad receptora, teniendo en cuenta las repercusiones actuales y futuras, económicas, sociales y medioambientales de la actividad turística*". Asimismo, se establece que la sostenibilidad turística deberá orientar las acciones hacia el desarrollo de una oferta turística basada en el territorio, con productos o segmentos turísticos específicos y con la participación de la población local, lo que facilitará, entre otros, valorizar los espacios y los paisajes que expresan la diversidad del territorio en el que se produce la actividad turística.

Atendiendo a lo anterior, parece que el desarrollo turístico sostenible pasa, irremediablemente, por la adopción de un sistema de planificación turística del territorio respetuoso con el medio ambiente y que garantice la participación de otros entes[779]. Para conseguir este propósito, BLASCO ESTEVE, ha indicado que la planificación territorial y urbanística cumple una importante labor puesto que no puede haber una planificación de los recursos turísticos sin que exista una

---

260, p. 269, señalan que "*el turismo se define como sostenible en la medida en que compatibiliza el desarrollo económico con la preservación del medio para el disfrute de las generaciones futuras*".

[778] Si bien es verdad que en la mayoría de los casos se trata de breves menciones en los preámbulos o meras alusiones en su articulado. Este es el caso de los artículos 1.2 y 94 de la Ley 7/2011, de 27 de octubre, del Turismo de Galicia; 36 de la Ley 13/2016, de 28 de julio, de Turismo del País Vasco; 3 y 36 de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña; 4 y 17 de la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia; 9 de la Ley de Turismo de Andalucía; y 1, 73, y Disposición Adicional 4º de la Ley 8/2012, de 19 de julio, del Turismo de las Islas Baleares. Por otro lado, no se encuentran menciones a la sostenibilidad en las leyes 5/1999, de 24 de marzo, de Ordenación del Turismo de Cantabria, 7/2001, de 22 de junio, de Turismo del Principado de Asturias, y 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias.

[779] Al respecto, BLASCO ESTEVE, A. (2010): "La planificación territorial de las zonas turísticas en España", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 262, señala que, a efectos de conseguir un desarrollo turístico sostenible, "*son esenciales la normativa y la política relativas al planeamiento urbanístico y territorial de las zonas o espacios turísticas, es decir, dónde y cómo se pueden construir los hoteles y apartamentos turísticos*". En el mismo sentido, RAZQUÍN LIZARRAGA, M. (2002): "Planificación turística y planificación territorial: la necesidad de una convergencia", BLANQUER CRIADO, D. (Dir.): *Ordenación y gestión del territorio turístico*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 112, indica que se entiende que "*para que pueda haber un desarrollo sostenible y una pervivencia de los valores naturales, es obligado acudir a la planificación del modo de fijar los límites de actuación de los entes públicos y de los particulares en orden a preservar y mantener el ambiente en unas condiciones que lo hagan perdurable. De ahí que la planificación esté unida al derecho al medio ambiente adecuado, y la legislación administrativa contemple los planes como una figura no sólo de desarrollo económico, sino como un instrumento genérico y global que permite aunar esfuerzos en orden a la conservación de los recursos naturales*". Por su parte, BOUAZZA ARIÑO, O. (2005): "El turismo en el marco de una ordenación territorial integrada: instrumentos internacionales y derecho comunitario", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 27, p. 217, dice que el papel que juega la planificación territorial en la consagración de la idea de la sostenibilidad turística es trascendental.

correcta planificación territorial y urbanística[780]. Pese a ello, no hay, como ha señalado parte de la doctrina, una plena integración entre la ordenación del territorio, urbanística, y, por lo que a nuestro estudio interesa, del litoral, y la ordenación de los recursos turísticos[781].

Por lo que respecta a los planes de ordenación del litoral, hay que decir que estos instrumentos no cumplen un papel integrador entre la ordenación del litoral y de los recursos turísticos puesto que son escasas las referencias a la planificación de los recursos turísticos en estos instrumentos[782]. Aun así, como ya señalamos, en la elaboración de los planes de ordenación del litoral se prevé la participación de las Administraciones y los órganos afectados, entre los que se encuentran los competentes en materia turística.

Por su parte, en las leyes autonómicas de turismo sí se encuentran mecanismos que posibilitan la integración de la política turística con otras que convergen en el litoral y, en concreto, con la ordenación del litoral. Así, en las páginas siguientes veremos como la legislación dictada en materia del turismo ha previsto instrumentos que favorecen esta integración, sin embargo, no todos tienen la misma repercusión. De esta forma observaremos que las distintas Comunidades Autónomas han utilizado generalmente dos mecanismos, la planificación sectorial y las técnicas orgánicas. Como seguidamente veremos, se tratan de instrumentos de los que se han servidos los entes autonómicos para la integración de las políticas que convergen en el espacio pero que han tenido un resultado diferente en cada uno de ellos.

1. Los planes de ordenación de los recursos turísticos

Para la ordenación de los recursos turísticos, la mayoría de las Comunidades Autónomas han previsto en sus leyes de turismo la aprobación de planes sectoriales[783]. Estos instrumentos actúan como elemento integrador de los

---

[780] BLASCO ESTEVE, A. (2010): *ídem.*

[781] En este sentido BOUAZZA ARIÑO, O. (2006): *Ordenación del territorio y turismo, op.cit.,* p. 161, y BLASCO ESTEVE, A. (2010): *ídem*, entre otros. Por su parte, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. (2001): "La compleja integración de la reciente planificación turística", *Documentación Administrativa*, núms. 259-260, también hace referencia a la compleja integración entre la ordenación del territorio y el turismo.

[782] Por ejemplo, en el Plan de Ordenación del Litoral de Galicia y en el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral se hacen referencias a los campamentos de turismo costeros y al uso de este suelo.

[783] Existen algunas Comunidades Autónomas costeras que no han hecho referencia a instrumentos de este tipo en sus leyes de turismo. Es el caso de Cantabria y Murcia. Por un lado, la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia contempla escuetamente la posibilidad de que la Administración regional elabore planes estratégicos para establecer las directrices turísticas e integrar los programas de acción con incidencia en el turismo (artículo 14). Por otro lado, en el caso de la Comunidad Autónoma de Cantabria, la Ley 5/1999, de 24 de marzo, de Ordenación del Turismo de Cantabria, solo incluye una referencia aislada a un Plan de Turismo en su artículo 39.2.d) al señalar a que los municipios declarados turísticos estarán específicamente contemplados en el Plan de Turismo de Cantabria. Nada dice la ley respecto a la forma de aprobar este instrumento, ni a su naturaleza jurídica, por lo que no podemos conocer su posible repercusión. Actualmente, este Plan de Turismo de Cantabria no está aprobado. Sí que

diversos intereses que convergen en las zonas turísticas por cuanto se aprueban a través de un procedimiento que, aunque varía de una Comunidad a otra, contempla la participación de otras Administraciones, órganos y entes interesados, un trámite de información pública, así como el informe de un órgano de carácter consultivo integrado por representantes de distintas Administraciones y al que nos referiremos después[784].

Siendo esto así, sin embargo, debe llamarse la atención que no todos los planes de turismo previstos en las leyes autonómicas tienen la misma repercusión sobre otros planes territoriales y urbanísticos y, en concreto, sobre los planes de ordenación del litoral. En este sentido debemos identificar entre las Comunidades Autónomas con litoral tres grupos: aquellas que ordenan sus recursos turísticos a través de planes no territoriales que no tienen relación con los instrumentos de ordenación del litoral pero que deben aprobarse en consonancia con éstos; aquellas que optan por planes sectoriales territoriales que se encuentran en la misma posición que los planes de ordenación del litoral; y otras que lo hacen a través del mismo instrumento que ordena el litoral.

En el primer grupo nos encontramos con las Comunidades Autónomas de Andalucía, Galicia y Comunidad Valenciana que han optado por ordenar sus recursos turísticos a través de un plan no territorial que no tiene los mismos efectos jurídicos que los instrumentos de carácter territorial. En estas Comunidades Autónomas, los planes de turismo no vinculan a los planes territoriales ni, por ende, a los instrumentos de ordenación del litoral, sino, exclusivamente, a los planes que se desarrollen en materia de turismo. Por esta razón, en estas Comunidades Autónomas no existe una plena integración entre la ordenación del litoral y la planificación de los recursos turísticos.

Por un lado, la Ley de Turismo de Andalucía configura su Plan General de Turismo como un marco de referencia al obligar a cualquier instrumento de planificación que se desarrolla en materia de turismo a ajustarse a las especificaciones y directrices que se contemplan en el mismo (artículo 11). Con esta previsión, el legislador andaluz ha situado en la cúspide de la planificación

---

se encuentra vigente el Plan de Marketing Turístico de Cantabria, pero está centrado en aspectos ligados con el desarrollo del turismo y no con la planificación sostenible de sus recursos. Asimismo, se ha aprobado en Cantabria el Plan Estratégico de Turismo Activo, pero tampoco tiene entre sus objetivos la planificación del sector.

De todas las Comunidades Autónomas que prevén en sus leyes de turismo la existencia de planes sectoriales solo dos han aprobado instrumentos de este tipo. Es el caso del Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía (aprobado por Decreto 37/2016, de 9 de febrero y prorrogado por la Orden de 12 de noviembre de 2020) y el Plan Estratégico del Turismo de la Comunidad Valenciana (aprobado por el Consejo Valenciano del Turismo el 28 de julio de 2020).

[784] Sobre el procedimiento de elaboración de estos planes pueden verse los artículos 22 de la Ley 7/2011, de 27 de octubre, del Turismo de Galicia; 46-48 del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de Asturias; 16-23 de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco; 15 de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña; 26 de la Ley 15/2018, de 7 de junio, de turismo, ocio y hospitalidad de la Comunidad Valenciana; 11 de la Ley de Turismo de Andalucía; 5 y 70 de la Ley 8/2012, de 19 de julio, del Turismo de las Islas Baleares.

sectorial turística al Plan General de Turismo y ha obligado al resto de los instrumentos que se desarrollen en materia de turismo a ajustarse a él. Sin embargo, en relación con otros planes de ordenación, la citada ley no indica cuál será la conexión entre la planificación turística y la planificación territorial.

La LISTA, por su parte, tampoco indica nada sobre la relación entre el Plan General de Turismo y otros planes de ordenación del territorio[785]. La única referencia a esta relación era la calificación de dicho plan como Plan con Incidencia en la Ordenación del Territorio por los artículos 11.2 de la Ley de Turismo de Andalucía (redacción original) y 5.2 en relación con el anexo II apartado I punto 14 de la derogada Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (redacción original). Debido a esta calificación, se observaba, de la lectura de los artículos 20 a 24 de la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía, que el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía y los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional vinculaban a los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio -entre los que se encontraba el Plan de Turismo de Andalucía-[786].

Actualmente, el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía ha derogado la calificación del Plan General del Turismo como Plan con Incidencia en la Ordenación del Territorio y la LISTA no señala expresamente que el Plan General del Turismo sea un Plan con Incidencia en la Ordenación del Territorio, por ende, no se pueden aplicar los artículos 54 a 56 de la LISTA que establecen la vinculación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional sobre los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio -entre los que se encontraba el Plan General del Turismo-[787]. De esta forma, el Plan General de Turismo de Andalucía

---

[785] Asimismo, como señala SOLA TEYSSIERE, J. (2004): "La ordenación del turismo y sus relaciones con la legislación de ordenación del territorio, urbanismo y de la protección del medio ambiente", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 53, p. 120, no hay un reconocimiento expreso de la vinculatoriedad del Plan General de Turismo en relación con el planeamiento urbanístico.

[786] En el mismo sentido puede verse SOLA TEYSSIERE, J. (2007): *Ordenación Territorial…, op.cit.*, p. 99.

[787] Según la exposición de motivos del Decreto-ley 2/2020 "*si bien resulta innegable que las actividades turísticas tienen un claro impacto en el territorio y por ende, en el medio ambiente, el contenido del Plan General del Turismo puede considerarse meramente programático, ya que el mismo se limita a la definición general de una serie de líneas de actuación de la Administración autonómica en materia de turismo en Andalucía, llegando únicamente a indicar sus rasgos generales, tales como sus objetivos, contenidos, posibles vías de financiación, coste estimado o relación con otros instrumentos planificadores, pero sin el grado de concreción suficiente como para entender que se establezca el régimen jurídico de dichas actuaciones y generando derechos y obligaciones, ni estableciendo el marco de autorización de determinadas actividades, más allá de la vinculación que como instrumento de dirección pueda suponer para órganos subordinados al Consejo de Gobierno, básicamente las Consejerías respectivas*". Además añade, que "*la calificación del Plan General del Turismo como Plan con Incidencia en la Ordenación del Territorio y la necesidad de que sea sometido, en todo caso, a la evaluación de planes y programas prevista en la Ley 7/2007, de 9 de julio, desvirtúa estos procedimientos al vaciarlos de contenido, supone un gasto económico*

sólo será vinculante para los instrumentos de planificación que se desarrollen en materia de turismo, pero no para otros planes territoriales.

Por otro lado, nos encontramos con el Plan de organización turística de Galicia y el Plan estratégico del turismo de la Comunidad Valenciana[788]. Estos planes no han sido definidos por sus leyes, ni de turismo ni de ordenación del territorio, como instrumentos de planeamiento urbanístico ni territorial, por lo que se desconoce la vinculación que aquellos puedan tener respecto de otros instrumentos. Aun así, cabe apuntar que ambos planes se han promovido en consonancia con sus instrumentos de ordenación del territorio por lo que no deben existir incongruencias entre ambos. En este sentido, la Ley de Ordenación del Turismo de Galicia ha sido clara al señalar que: "*este Plan se promoverá en consonancia con los instrumentos de ordenación del territorio y en particular con los planes y proyectos sectoriales, a fin de definir la implantación territorial de las infraestructuras, dotaciones e instalaciones necesarias relacionadas con el sector turístico, y se llevará a cabo en colaboración con las administraciones competentes en materia de turismo*"[789].

En el segundo grupo nos encontramos al País Vasco, Cataluña y Asturias. Estas Comunidades han ordenado sus recursos turísticos a través de un plan territorial sectorial que se sitúa, en términos generales, en la misma posición jurídica que los planes de ordenación del litoral y, además, vincula a los planes urbanísticos[790].

En el caso de la Comunidad Autónoma de Asturias, el artículo 15 de su Ley de Turismo establece que la ordenación territorial turística se llevará a cabo, principalmente, a través de unas Directrices Sectoriales de Ordenación de los Recursos Turísticos. Éstas encajan en la figura de Directrices Sectoriales de Ordenación del Territorio, previstas en el artículo 30 del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de Asturias, y están destinadas a regular y orientar la incidencia territorial de las actividades sectoriales en el ámbito de la totalidad del

---

innecesario y sobredimensiona la tramitación administrativa de este Plan que, debe subrayarse, es sometido en su elaboración a trámite de audiencia de todas las Consejerías, incluidas las competentes en materia de ordenación del territorio y de medio ambiente, así como a trámite de información pública, entre otros".

[788] Vid. artículos 22 de la Ley 7/2011, de 27 de octubre, del Turismo de Galicia y 26 de la Ley 15/2018, de 7 de junio, de turismo, ocio y hospitalidad de la Comunidad Valenciana.

[789] Artículo 22 de la Ley de Ordenación del Turismo de Galicia. La exposición de motivos de la Ley de Turismo de Valencia también se pronuncia sobre esta relación entre planificación turística y planificación territorial al señalar que es "*necesario estructurar una planificación estratégica del turismo de la Comunitat Valenciana que, impulsada por el Consell con la participación de las administraciones públicas y de los agentes turísticos, en coherencia con la infraestructura verde de la Comunitat Valenciana y la Estrategia territorial de la Comunitat Valenciana, vertebre el territorio atendiendo a los recursos consolidados y las potencialidades susceptibles de comercializarse como productos turísticos, partiendo fundamentalmente de la valorización de nuestra cultura y nuestro paisaje*".

[790] En este sentido pueden verse los artículos 22 de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco, 27 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de Asturias, y 13 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña.

Principado de Asturias o en un ámbito más reducido que se determine al efecto. De esta forma, estas Directrices Sectoriales de Ordenación de los Recursos Turísticos tienen la misma jerarquía que el principal instrumento de ordenación del litoral de Asturias, esto es, que las Directrices subregionales para la Franja Costera[791].

Así, en ambos casos nos encontramos ante Directrices de Ordenación Territorial que constituyen elementos de planificación territorial y que prevalecen sobre los planes e instrumentos de ordenación urbanística según el artículo 27 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de Asturias. En cuanto a la relación entre ambos instrumentos, el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de Asturias no dice nada expresamente pero señala, como contenido de las Directrices Sectoriales, el establecimiento de criterios de coordinación con otros sectores y con el marco general y particular de la ordenación territorial dentro del ámbito de las Directrices, lo que nos lleva a afirmar que deberá existir coordinación entre ambas Directrices[792].

Por su parte, la ordenación de los recursos turísticos del País Vasco se realiza por medio de un plan territorial sectorial según el artículo 10 de la Ley de Turismo del País Vasco. Este plan territorial sectorial, según la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco, depende jerárquicamente de las Directrices de Ordenación Territorial y de los Planes Territoriales Parciales, pero vincula a los planes urbanísticos[793]. En cuanto a la relación con el plan de ordenación del litoral, el Plan Territorial Sectorial del Turismo se encuentra en la

---

[791] Para desarrollar las Directrices subregionales para la franja costera se aprueba el Plan Territorial Especial de Ordenación del Litoral Asturiano. Las disposiciones de este plan, como vimos en el capítulo anterior, son directamente aplicables, y prevalecen de forma inmediata sobre los preceptos contrarios del planeamiento urbanístico, pero deben adaptarse a lo previsto en las Directrices de Ordenación Territorial. Vid. artículo 29.3 del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de Asturias. Sobre la conexión entre las Directrices Sectoriales de Ordenación de los Recursos Turísticos y las Directrices subregionales para la Franja Costera se ha pronunciado PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M. (2002): "La ordenación integral de las actividades turísticas desarrolladas en el litoral: propuestas para la coordinación de los distintos instrumentos de planificación del Principado de Asturias", BLANQUER CRIADO, D.V. (Coord.), *La calidad integral del turismo,* Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 311-319.

[792] Vid. artículos 27 y 32 del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de Asturias.

[793] En concreto, la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco señala en su artículo 17 que los planes urbanísticos habrán de ajustarse a las rectificaciones introducidas en los instrumentos de ordenación territorial -entre los que se encuentra el plan territorial sectorial del turismo-, y que "*las contradicciones de los Planes Territoriales Sectoriales con las Directrices de Ordenación Territorial y, en su caso, con los Planes Territoriales Parciales, serán causa de nulidad de la parte o partes del Plan Sectorial que las contengan*".

misma posición jerárquica que el Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral al que nos referimos en el capítulo anterior[794].

Por su parte, la Ley 13/2002, de 21 de junio, de Turismo de Cataluña ha tomado el mismo camino que el País Vasco y Asturias y ha adoptado como instrumento básico de planificación turística de la Comunidad, el Plan de Turismo de Cataluña que tiene la naturaleza de plan territorial sectorial según el artículo 13.2 de la Ley de Turismo de la Comunidad[795]. Sin embargo, la vinculación de este plan sobre otros planes territoriales y sobre el planeamiento urbanístico es más limitado que en los dos casos anteriores. Por un lado, y al igual que el Plan Territorial Sectorial del País Vasco, el Plan de Turismo de Cataluña depende de otros planes territoriales por cuanto el artículo 11.3 de la Ley de Política Territorial señala que los planes sectoriales se adaptarán a las orientaciones de los planes territoriales. No obstante, la Ley de Política Territorial no indica expresamente que los planes sectoriales vinculen al planeamiento urbanístico, sino que solo apunta que los planes de ordenación urbanística serán coherentes en las determinaciones del Plan Territorial General y de los planes territoriales parciales y facilitarán su cumplimiento (artículo 11.4).

De esta forma, y aunque el Plan de Turismo de Cataluña es un plan territorial sectorial, como las Directrices Sectoriales de Ordenación de los Recursos Turísticos de Asturias y el Plan Territorial Sectorial del País Vasco, no vincula al planeamiento urbanístico como sí lo hacen los otros dos instrumentos. Esta particularidad, en nuestra opinión, puede deberse al hecho de que, en caso de señalarse expresamente la vinculatoriedad del Plan de Turismo de Cataluña sobre el planeamiento urbanístico, el plan sectorial del turismo prevalecería sobre los instrumentos de ordenación del litoral catalán, esto es, sobre los Planes Directores Urbanísticos del Sistema Costero[796].

Así, y en el caso de que se estableciera la prevalencia del Plan de Turismo de Cataluña sobre el planeamiento urbanístico se produciría una situación singular en relación a la planificación del litoral puesto que Cataluña sería la única Comunidad Autónoma en donde un plan territorial sectorial prevalecería sobre un instrumento de ordenación del litoral[797]. Desde nuestro punto de vista esta es una tesitura que no favorece al litoral puesto se impondría la visión sectorial frente a la ordenación integrada que ofrece un instrumento de

---

[794] Este plan, como plan territorial sectorial, también vincula a los planes urbanísticos pero depende jerárquicamente de las Directrices de Ordenación Territorial y de los Planes Territoriales Parciales ex artículo 17 de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco.

[795] Este tipo de plan es uno de los instrumentos de ordenación territorial previstos en la Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial.

[796] Sobre la relación de los Planes Directores con los instrumentos de ordenación territorial no se pronuncia el Texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña salvo para señalar, en su artículo 56.1, que el contenido de los Planes Directores se establecerá *"de conformidad con el planeamiento territorial y atendiendo las exigencias del desarrollo regional"*.

[797] El resto de los planes de ordenación del litoral aprobados por las Comunidades Autónoma son instrumentos de ordenación del territorio y éstos prevalecen sobre los planes sectoriales como hemos tenido la ocasión de señalar.

planificación del litoral. Además, no debemos olvidar que los planes de ordenación del litoral son los instrumentos idóneos para ordenar los suelos litorales atendiendo a las características de estas zonas y los planes sectoriales solo atienden a un sector concreto.

En el tercer grupo se encontrarían las Comunidades Autónomas de Canarias y de las Islas Baleares. En estas Comunidades Autónomas, aunque sus leyes de turismo prevean instrumentos y medidas de ordenación de los recursos turísticos, la planificación de los mismos se ha llevado a cabo a través del mismo instrumento de ordenación territorial que ordena el litoral. Ello se debe a que la repercusión de la alta afluencia de visitantes ha llevado a las autoridades autonómicas de ambas Comunidades a adoptar medidas drásticas de intervención sobre el sector turístico, ligando la ordenación de los recursos turísticos a la planificación realizada en materia territorial y urbanística.

En el caso de las Islas Baleares, los Planes Territoriales Insulares son el principal instrumento de ordenación del litoral –a falta de que se aprueben los planes o normas de ordenación del litoral previsto en el Decreto 72/1994- y de planificación de los recursos turísticos.

Aun así, la Ley 8/2012, de 19 de julio, del Turismo, prevé dos instrumentos de planificación de los recursos turísticos. En primer lugar, la citada ley configura los planes de intervención en ámbitos turísticos como los instrumentos apropiados para la ordenación de la oferta turística y que vienen a sustituir los planes de ordenación de la oferta turística[798]. Junto a los anteriores planes, el artículo 70 de la citada ley hace referencia al Plan integral de turismo de las Islas Baleares, que deberá contener, en su caso, los ejes de acción del Plan integral de turismo nacional. De esta forma, se ha aprobado el Plan Integral de Turismo de las Islas Baleares 2015-2025 constituyéndose, según la Ley de Turismo de las Islas Baleares, en el instrumento básico y esencial en la ordenación de los recursos turísticos de las Islas Baleares[799]. Este Plan, sin embargo, no contiene medidas directas de planificación, sino que hace referencia a una serie de acciones relativas a la legislación, al branding y a la colaboración -pública-pública, público-privada y privada-privada- que poco condiciona la ordenación de los recursos turísticos. Muestra de ello es la remisión que el mismo hace a la redacción y aplicación de los planes de intervención en ámbitos turísticos. Así, el Plan Integral de Turismo se remite a la redacción de estos instrumentos de naturaleza territorial para la ordenación de la oferta turística mientras que aquel se encarga de configurar la hoja de ruta que determina la estrategia turística a

[798] Así, se definen en el artículo 5 como *"planes directores sectoriales cuyo objeto es el de regular el planeamiento, la ejecución y la gestión de los sistemas generales de las infraestructuras, los equipamientos, los servicios y las actividades de explotación de recursos en el ámbito de la ordenación turística"*. La razón de la derogación de los planes de ordenación de la oferta turística estriba tres motivos: su obsolescencia; su cumplimiento bajo y su efectividad prácticamente nula; y el hecho de que la mayoría de parámetros recogidos en ellos están incluidos en los diferentes planes territoriales insulares.

[799] Este instrumento ha sido aprobado por Consejo de Gobierno de 19 de diciembre de 2014.

seguir en Baleares a medio plazo. Para ello se sirve del establecimiento de un decálogo de tácticas clasificadas en torno a los tres grandes bloques estratégicos mencionados, estos son, la legislación, el branding y la colaboración.

Ante el uso inadecuado de los antiguos planes de ordenación de la oferta turística -actuales planes de intervención en ámbitos turísticos- y del Plan integral del turismo, la Ley de Ordenación Territorial de las Islas Baleares confirió a los Planes Territoriales Insulares un papel más relevante en la ordenación del territorio pretendiendo que dieran una solución global a todos los problemas de su territorio, incluido el turismo, y que configurasen una planificación integrada del territorio insular compatible con la planificación de otros sectores[800].

En este punto podemos traer a colación el Plan Territorial Insular de Ibiza. Este plan marca como objeto general del mismo la definición del modelo territorial promoviendo, entre otros, *"la utilización sostenible en términos ambientales del suelo y de los recursos naturales y la mejor distribución espacial de los usos y actividades productivas"* -entre ellas el turismo-. Con este propósito, el citado Plan Territorial Insular viene a establecer unos techos máximos de crecimiento para cada uso y distribución espacial, fijando de manera particular para los recursos turísticos unas condiciones específicas del uso de alojamiento turístico en suelo rústico. Así establece que en las zonas turísticas definidas por el Plan de Ordenación de la Oferta Turística -actuales planes de intervención en ámbitos turísticos- no podrán clasificarse nuevos sectores de suelo urbanizable o apto para la urbanización que se sitúen fuera del ámbito de dicha delimitación, salvo cuando se trate de suelo de reserva o dotacional para llevar a cabo actuaciones de intercambio de aprovechamiento o reconversión de las contempladas en el Plan de Ordenación de la Oferta Turística o de suelo necesario para actuaciones de reconversión territorial (norma 38 apartado 4).

Asimismo, de manera concreta instaura unos criterios específicos para los Planes de Ordenación de la Oferta Turística -actuales planes de intervención en ámbitos turísticos- en la norma 78. Éstos se basan en la instauración de unas pautas generales de actuación y en la imposición de una serie de determinaciones relacionadas con la delimitación de las zonas turísticas, el tamaño de una vivienda y la previsión de reconversión a usos residenciales de los establecimientos de alojamiento turístico obsoletos. Por un lado, y respecto a la instauración de las pautas generales de actuación, el Plan Territorial Insular señala que, además de ajustarse a los criterios que se definen en otros preceptos del mismo, deberán: a) contemplar actuaciones encaminadas a la mejora del medio urbano en las zonas turísticas estableciendo pautas para la ordenación de su entorno, incorporando a la ordenación los elementos naturales que persistan

[800] En este sentido, BOUAZZA ARIÑO, O. (2006): *Ordenación del territorio y turismo…, op.cit.,* p. 246, advierte que la puesta en marcha de los antiguos Planes de Ordenación de la Oferta Turística de Mallorca e Ibiza y Formentera no consiguió la limitación y contención del crecimiento turístico, provocando un mayor crecimiento como consecuencia de la huida del sector turístico de los alojamientos hoteleros a viviendas residenciales a raíz de las limitaciones al crecimiento hotelero.

y definiendo las características de la urbanización y el mobiliario urbano bajo criterios de recualificación y diferenciación de las zonas; y b) prever la protección de las playas y sistemas dunares, eliminando la posibilidad de vertidos y ordenando las zonas colindantes con las playas y sus accesos, previendo las correspondientes zonas de aparcamiento y servicios. Estas previsiones obligan a que los planes de intervención en ámbitos turísticos recojan medidas de este sentido, completando así el contenido mínimo establecido en el artículo 5 de la Ley de Turismo de las Islas Baleares[801].

La introducción de estas disposiciones evidencia la importancia que asume el Plan Territorial Insular en la ordenación de los recursos turísticos del territorio de cada isla. Además, resulta que estos planes no sólo presentan medidas complementarias a los planes de intervención en ámbitos turísticos sino que ordenan la oferta turística fuera de las áreas de estos planes[802]. Es precisamente por ello que se plasma, tanto en la Ley de Turismo como en la Ley de Ordenación de las Islas Baleares, la obligación de que ambos planes se coordinen entre sí. Así se expresa el artículo 5 de la Ley de Turismo de las Islas Baleares para destacar la naturaleza coordinadora que adquieren los planes territoriales insulares respecto a los planes de intervención en ámbitos turísticos [803].

Asimismo, y con respecto a los planes o normas de ordenación del litoral balear que aún no se han aprobado, tal y como advertimos en el capítulo anterior, debemos señalar que no sabemos la relación que tendrán los planes de intervención en ámbitos turísticos ni los Planes Territoriales Insulares con los mismos en lo que respecta a la ordenación de los recursos turísticos, puesto que el Decreto 72/1994 que regula los planes de ordenación del litoral no dice nada sobre la relación que tendrán éstos con otros instrumentos de ordenación. En todo caso, y mientras se aprueban los planes o normas de ordenación del litoral balear, lo cierto es que los Planes Territoriales Insulares asumen una función de integración de todas las políticas que se proyectan sobre el litoral ya que se convierte en el principal instrumento de ordenación del territorio litoral y de actividades -como el turismo- que tienen una fuerte incidencia en este espacio. Esto facilita la coordinación de las distintas políticas que tienen como objeto el litoral.

Por otro lado, en Canarias, a falta de instrumentos específicos de ordenación del litoral y de planificación turística, son los Planes Insulares de Ordenación los planes que contienen disposiciones sobre estas materias.

---

[801] Muestra de ello es el plan de intervención en ámbitos turísticos de Mallorca que reserva su artículo 32 para configurar la adecuación de los accesos a las playas con una indicación de la previsión de aparcamientos y servicios.

[802] Vid. norma 1 apartado 5 del Plan Territorial Insular de Ibiza.

[803] En el mismo sentido el artículo 11 de la Ley de Ordenación del Territorio de las Islas Baleares señala que los planes directores sectoriales -entre los que se encuentran los planes de intervención en ámbitos turísticos- *"se adaptarán a las previsiones de las directrices de ordenación territorial y a las de los planes territoriales insulares"*.

En la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias no hace referencia expresa a ningún instrumento sectorial encargado de la planificación turística. Aun así, señala en su exposición de motivos que el Plan Insular de Ordenación -calificado como instrumento de ordenación general de los recursos naturales y del territorio según el artículo 83 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias- es un instrumento de ordenación urbanístico-turística y de los recursos naturales del archipiélago.

Actualmente todos los Planes Insulares de Ordenación contienen directrices en relación a la ordenación de los recursos turísticos. Por ejemplo, el Plan Insular de Ordenación de Tenerife persigue -en palabras del citado plan- una ordenación de la actividad turística que contribuya *"a racionalizar, modernizar y consolidar la oferta turística de la isla para posibilitar el mantenimiento de su competitividad"* (artículo 3.7.1.1). De esta forma, y para alcanzar esta finalidad, se configuran una serie de directrices y criterios en relación al contenido y alcance de esta ordenación[804].

En el mismo sentido, el Plan Insular de Ordenación de Lanzarote, al definir la estructura territorial básica utiliza un sistema de núcleos al que después asigna un régimen de usos y, entre ellos, se encuentran los núcleos turísticos (artículo 2.2.2.3). Por su parte, los Planes Insulares de La Palma, Gran Canaria y El Hierro dedican también varios artículos a la ordenación del turismo y al régimen de usos previstos para las zonas turísticas[805].

Como vemos, la repercusión del turismo en las Islas Canarias conlleva a la aprobación de unos planes de ordenación del territorio que alcanzan un alto grado de detalle en lo que se refiere a la ordenación de la actividad turística. Sin embargo, ese contenido refleja la lucha entre desarrollo y protección que tiene el turismo en toda planificación. Por un lado, los Planes Insulares de Ordenación se presentan como un instrumento de mejora para la oferta turística -de ahí que el

---

[804] Éstas se sintetizan en varios grupos: a) Definir los ámbitos de referencia turísticos y, para cada uno de ellos, establecimiento de la admisibilidad de los distintos tipos de implantaciones y las condiciones que han de cumplir en cada caso; b) Recoger las condiciones que se han de cumplir en la sectorización de los suelos urbanizables turísticos; c) Contener directrices para la delimitación y ordenación de los nuevos desarrollos turísticos, estableciendo los estándares y condiciones mínimas de dotaciones, equipamientos, oferta complementaria, infraestructuras y servicios de la urbanización turística; d) Establecer las condiciones que deben cumplir los establecimientos turísticos considerados individualmente, y los criterios y directrices que deben observar los planes urbanísticos para su concreción a través de la ordenación detallada; e) Instaurar las directrices para la ordenación de los núcleos turísticos existentes, regulando la metodología para su tratamiento de acuerdo a los diferentes tipos o supuestos posibles y a los objetivos concretos que deben atenderse en cada caso; y f) Establecer las directrices de coordinación de la política turística, dirigidas tanto al desarrollo de Líneas y Programas de Actuación para propiciar la consecución de los objetivos sectoriales, como a la gestión, control y autorización de los procesos que influyen en la conformación de la oferta turística. Vid. artículo 3.7.1.7 del Plan Insular de Ordenación de Tenerife.

[805] Vid. artículos 268-273 del Plan Insular de Ordenación de La Palma, 206-232 del Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria y 131-156 del Plan Insular de Ordenación de El Hierro.

Plan Insular de Ordenación de Tenerife se refiera a la ampliación de núcleos turísticos e implantación de complejos turísticos (sección 2º capítulo VII)-, pero, por otro lado, se ven obligados a fijar unos criterios para limitar la carga turística y/o residencial de las distintas partes del territorio. Ello conlleva, incluso, a que puedan identificar zonas o núcleos en las que no se deben permitir nuevos crecimientos turísticos ni residenciales por ser incompatibles con el principio de desarrollo sostenible[806].

Asimismo, debemos tener en cuenta que las determinaciones recogidas en los Planes Insulares de Ordenación son de aplicación directa. De esta forma, el artículo 97 de la Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias establece que aquellas vinculan a los restantes instrumentos de ordenación de espacios naturales, territoriales y de ordenación urbanística. Esta privilegiada posición se refuerza por el carácter prevalente que adquieren en relación con otros instrumentos de ordenación ambiental, territorial o urbanística[807].

Este carácter prevalente de los Planes Insulares de Ordenación nos hace recordar la posición que ocupan los PORNs sobre la ordenación territorial y urbanística. Sin embargo, y aunque el resultado es el mismo -esto es, la prevalencia de un instrumento sobre otros de ordenación territorial o urbanística-, la naturaleza del instrumento que prevalece no es equivalente. Así, y mientras que los PORNs son planes de ordenación ambiental, los Planes Insulares de Ordenación son instrumentos de ordenación territorial. Por ello, una posible confrontación entre ambos instrumentos nos ocasionaría el dilema de identificar cuál de los dos instrumentos prevalece sobre el otro.

El artículo 94 de la Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias manifiesta expresamente la prevalencia de los planes insulares de ordenación sobre los instrumentos de ordenación ambiental, territorial o urbanística. Entonces, y si los Planes Insulares de Ordenación -que no dejan de ser instrumentos de ordenación del territorio- contradicen lo determinado por un instrumento de ordenación ambiental, aquellos deberían prevalecer. De esta forma se quebrantaría el principio general de prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística y podría conllevar que un Plan Insular de Ordenación -plan territorial- prevaleciese sobre un PORN -plan ambiental-.

La anterior afirmación, sin embargo, no puede entenderse en términos estrictos. El plan insular de ordenación ha sido constituido en la Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias como un instrumento general de ordenación del territorio, pero también de los recursos naturales. De esta forma se le exige que contenga un diagnóstico territorial, ambiental y económico,

[806] Vid. artículo 100 de la Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

[807] Así, se prevé en el artículo 94.3 de la Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias que los instrumentos de ordenación ambiental, territorial o urbanística deberán adaptarse a los planes insulares de ordenación, prevaleciendo estos últimos en tanto dicha adaptación no tenga lugar.

con especial referencia a los recursos naturales, entre otros. Es precisamente el diagnóstico ambiental el que refleja la naturaleza ambiental que adquieren los Planes Insulares de Ordenación.

Aun así, lo cierto es que no todas las previsiones de los Planes Insulares de Ordenación se refieren a la ordenación de los recursos naturales. En ocasiones, como hemos visto, éstas se destinan a la ordenación territorial del espacio insular, definiendo el modelo de organización y utilización del mismo en base a determinadas variables, como puede ser el turismo. Resulta lógico que, en estos casos, en donde las previsiones carecen de componentes ambientales, no pueda ser posible que los Planes Insulares de Ordenación prevalezcan sobre otros instrumentos de ordenación ambiental. Es por ello que debamos entender que la prevalencia de los Planes Insulares de Ordenación sobre éstos solo se produciría en el caso de que contengan previsiones de carácter ambiental.

Lo expresado anteriormente se ajusta al cumplimiento del citado principio de prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística. De esta forma, solo en el caso de que los Planes Insulares de Ordenación tengan el carácter de planes de ordenación de los recursos naturales y contengan medidas de carácter ambiental, prevalecerán sobre los instrumentos de ordenación ambiental, territorial o urbanística que resulten contradictorios[808]. Y es precisamente por eso, porque son planes de ordenación ambiental y no territorial. Esta deducción concuerda con lo establecido en el artículo 83.3 de la Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias. Este precepto establece que, en caso de contradicción entre los instrumentos de ordenación, prevalecerán las determinaciones ambientales sobre las territoriales y las urbanísticas. Con ello se garantiza que la protección ambiental siempre prevalecerá sobre cualquier ordenación que pretenda dañar los valores naturales.

Pese a lo manifestado hasta este momento en relación al papel que desarrollan los Planes Insulares de Ordenación en la ordenación de los recursos turísticos de las Islas Canarias debemos tener en cuenta que, junto a ellos, pueden existir otros planes territoriales especiales de ordenación del turismo[809]. La Disposición Adicional 1º de la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias prevé la posibilidad de que los cabildos insulares aprueben Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística Insular.

Estos planes de carácter instrumental, contenido sucinto y tramitación abreviada permiten poner en marcha, con celeridad, las iniciativas pertinentes mediante el levantamiento de las medidas suspensivas establecidas por la Ley y, en particular, la adaptación del planeamiento general de los municipios turísticos. Sin embargo, el alcance de su capacidad de planeamiento está acotado, en los mismos términos de la finalidad específica que le es atribuida, por el marco

[808] Vid. artículo 94.3 de la Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

[809] Esta decisión corresponde a cada cabildo insular en función de las circunstancias que concurran en cada zona.

legislativo de la Ley 19/2003 y las disposiciones de ordenación territorial del Plan Insular de Ordenación correspondiente[810].

En la actualidad, casi todos los cabildos insulares han aprobado un Plan Territorial Especial de Ordenación Turística Insular acompañando a su Plan Insular de Ordenación[811]. Con ello se ha permitido completar la planificación turística de las Islas Canarias al ofrecer un instrumento adicional a los Planes Insulares de Ordenación y con contenido propio configurado por la Disposición Adicional 1º y Disposición Transitoria 4º de la Ley 19/2003 y directriz ocho de las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias.

De lo expuesto hasta ahora podemos decir que casi todas las Comunidades Autónomas cuentan con un instrumento de ordenación de los recursos turísticos que, con diferentes efectos en función de la Comunidad Autónoma, actúa como mecanismo de integración de distintas políticas en el litoral. Estos planes de carácter general, además, cumplen una función de coordinación en relación con otros planes de ordenación de los recursos turísticos de carácter complementario y particularizado. Así, en algunas Comunidades Autónomas vemos que se han aprobado instrumentos de ordenación de los recursos turísticos complementarios a los planes generales expuestos más arriba y que tienen como objetivo concretar las medidas básicas instauradas en estos planes generales[812].

En algunos casos, estos instrumentos de ordenación de los recursos turísticos complementarios juegan un papel trascendental para el litoral por

---

[810] De esta forma, las normas de ordenación del litoral que se contienen en los Planes Insulares de Ordenación prevalecen sobre los planes territoriales especiales de ordenación turística insular.

[811] Este es el caso del Plan Territorial de Ordenación Turística de Fuerteventura (aprobado por el Decreto 55/2003, de 30 de abril); el Plan Territorial Especial de Ordenación de la Actividad Turística de la isla de La Palma (aprobado por el Decreto 95/2007, de 8 de mayo); el Plan Territorial Especial de Ordenación Turística Insular de Tenerife (Resolución de 29 de julio de 2005 de la Dirección General de Ordenación del Territorio); y Plan Territorial Especial de Ordenación Turística de Gran Canaria (Resolución de 28 de febrero de 2014 de la Dirección General de Ordenación del Territorio). En el caso de El Hierro y la Gomera la existencia de estos planes se suple por lo dispuesto en la Ley 14/2019, de 25 de abril, de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma, que tiene por objeto regular la ordenación territorial de la actividad turística de estas islas. Falta por aprobar el Plan Territorial Especial de Ordenación Turística de Lanzarote.

[812] Es el caso de Galicia con el plan de actuación integral sobre los territorios de preferente actuación turística (artículos 24-26 de la Ley de Turismo de Galicia), Asturias con los instrumentos de desarrollo de las Directrices Sectoriales de Ordenación de los Recursos Turísticos (artículo 18 de la Ley de Turismo de Asturias), País Vasco con los planes directores de un destino turístico (artículo 13 de la Ley de Turismo del País Vasco), la Comunidad Valenciana con los planes de ordenación de los recursos turísticos, planes de intervención en ámbitos turísticos y zonas turísticamente saturadas (artículo 27 de la Ley de Turismo de la Comunidad Valenciana), Andalucía con los marcos estratégicos para la ordenación de los recursos y las actividades turísticas; la Estrategia de Turismo Sostenible de Andalucía; los programas de recualificación de destinos; los planes turísticos de grandes ciudades; y los programas de turismo específicos (artículos 12-16 de la Ley de Turismo de Andalucía), las Islas Baleares con los planes de intervención en ámbitos turísticos (artículo 5 de la Ley de Turismo de las Islas Baleares) y Canarias con los planes territoriales especiales de ordenación turística insular (Disposición Adicional 1º y Disposición Transitoria 4º de la Ley 19/2003, de 14 de abril).

cuanto tienen por objeto zonas costeras y contienen un conjunto de medidas que afectan a estas áreas. Un ejemplo de ello son los programas de recualificación de destinos previstos en el artículo 14 de la Ley de Turismo de Andalucía[813]. Estos programas están dirigidos al restablecimiento de determinadas áreas territoriales afectadas por desequilibrios estructurales derivados del rápido crecimiento y de la fragilidad territorial y, por ello, resultan propicios para el litoral[814]. Así, y en concreto, debemos mencionar el Programa de Recualificación de Destinos de la Costa del Sol Occidental de Andalucía "*Plan Qualifica*", aprobado por el Decreto 78/2007 de 20 de marzo de 2007. Entre las Estrategias que integran este plan figura la de calidad medioambiental del destino -Estrategia 2- y dentro de ellas se incluye un Plan Integral de Costas. Este plan incluye programas de revitalización y puesta en valor de la franja costera y litoral, de carril bici, de red de senderos paisajísticos, de regeneración de cauces públicos y de reforestación y ajardinamiento[815]. Además, como señala ZAMORA ROSELLÓ, la relevancia de estos programas también se encuentra en la atención que muestran por las relaciones interadministrativas *"instaurando fórmulas de coordinación, cooperación y colaboración entre las Administraciones Públicas implicadas, además de propuestas para la celebración de convenios para la ejecución de las previsiones del plan"*[816].

Otro ejemplo de la importancia que adquieren en el litoral estos planes complementarios al instrumento general de ordenación de los recursos turísticos lo podemos encontrar en los planes de intervención en ámbitos turísticos previstos en el artículo 27 de la Ley de Turismo de la Comunidad Valenciana que tienen como objetivo delimitar las zonas turísticas saturadas o maduras. Esta figura puede resultar de interés para el espacio litoral por cuanto estas áreas resultan una zona turística saturada por excelencia, sin embargo, desconocemos la trascendencia real que pueden alcanzar los mismos al no haberse aprobado ninguno a fecha de hoy[817].

---

[813] Sobre estos instrumentos puede verse CEBALLOS MORENO, M. (2013): "La ordenación y promoción de los recursos turísticos", FERNÁNDEZ RAMOS, S. (Dir.), *Manual de Derecho Administrativo del Sector Turístico,* Tecnos, Madrid, pp. 59-60.

[814] De esta forma se pronuncia el Plan General del Turismo Sostenible de Andalucía (volumen I). En este sentido, SOLA TEYSSIERE, J. (2004): "La ordenación del turismo…", *op.cit.*, p. 119, señala que los programas de recualificación de destinos turísticos se presentan *"como una herramienta dirigida a impulsar el desarrollo ordenado y sostenible de zonas turísticas que presentan un potencial turístico, a través de la articulación de medidas de ordenación territorial, de la preservación y potenciación de los recursos turísticos, del fomento de la prestación de servicios turísticos de calidad, y de la mejora de las dotaciones de infraestructuras y equipamientos"*.

[815] Sobre estos programas vid. ÁVILA RODRÍGUEZ, C. Mª. (2013): "Sostenibilidad ambiental y actividad turística: los programas de recualificación de destinos como técnica ambiental correctiva del Turismo en Andalucía", *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 4.

[816] ZAMORA ROSELLÓ, Mª.R. (2017): "La sostenibilidad turística a través de los instrumentos andaluces de planificación", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 98, p. 418.

[817] Puede ser que obtengan un papel similar al de los programas de recualificación de destinos de la Comunidad Autónoma de Andalucía y sirvan para introducir medidas de revitalización y puesta en valor de la franja costera.

2. Las técnicas orgánicas existentes en la legislación turística

Casi todas las leyes de turismo autonómicas prevén la existencia de un órgano de carácter consultivo en materia de turismo que ejerce funciones de coordinación[818]. Se trata de un órgano colegiado compuesto por representantes de los municipios, las organizaciones más representativas del sector turístico, sindical y de protección al consumidor y usuario, así como de otros grupos o entidades ligados con el turismo.

Por lo que respecta a sus funciones, debemos destacar que se encarga, entre otras, de informar, con carácter previo a su aprobación, sobre planes y proyectos en materia turística e informar con carácter preceptivo los planes sectoriales de interés general[819].

De todas formas, estos órganos no adquieren la importancia de otros órganos previstos en la normativa sectorial. En el caso del órgano consultivo en materia de turismo, las legislaciones autonómicas no establecen exhaustivamente cuándo el órgano consultivo debe ser informado, ni se pronuncian en todos los casos sobre el carácter preceptivo de esa consulta. Así, podemos decir que, en la mayoría de las Comunidades Autónomas, la intervención de este órgano no es preceptiva siempre[820]. Este hecho conlleva que la presencia de este órgano colegiado no sea siempre obligatoria.

---

[818] En Galicia es el Consejo del Turismo (artículo 7 de la Ley de Turismo de Galicia), en Asturias el Consejo consultivo del turismo (artículo 8 de la Ley de Turismo de Asturias), en Cantabria el Consejo de Turismo (artículos 9-10 de la Ley de Turismo de Cantabria), en el País Vasco la Mesa de Turismo de Euskadi (artículo 6 de la Ley de Turismo del País Vasco), en la Comunidad Valenciana el Consejo valenciano del turismo (artículo 9 de la Ley de Turismo de la Comunidad Valenciana), en Andalucía el Consejo andaluz del turismo (artículo 7 de la Ley de Turismo de Andalucía), en las Islas Baleares el Consejo asesor de turismo (artículo 11 de la Ley de Turismo de las Islas Baleares) y en Canarias el Consejo regional del turismo (artículo 11 de la Ley de Turismo de Canarias). Las leyes de turismo de Cataluña y de la Región de Murcia no hacen referencia a ningún órgano de estas características.

[819] Sobre las funciones de los órganos consultivos en materia turística vid. artículos 7.2 de la Ley de Turismo de Galicia, 2 del Decreto 91/2002, de 4 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Consultivo de Turismo del Principado de Asturias, 9.2 de la Ley de Turismo de Cantabria, 2 del Decreto 5/2015, de 27 de enero, por el que se crea la Mesa de Turismo de Euskadi, 9.3 de la Ley de Turismo de la Comunidad Valenciana, 3 del Decreto 232/2013, de 3 de diciembre, por el que se regula la organización y el régimen de funcionamiento del Consejo Andaluz del Turismo, 43 del Decreto 20/2015, de 17 de abril, de principios generales y directrices de coordinación en materia turística; de regulación de órganos asesores, de coordinación y de cooperación del Gobierno de las Islas Baleares, y de regulación y clasificación de las empresas y de los establecimientos turísticos, y 11.2 de la Ley de Turismo de Canarias.

[820] No se pronuncian sobre el carácter preceptivo de la consulta del órgano consultivo autonómico en materia de turismo las leyes de turismo de Cantabria, Comunidad Valenciana y Canarias y el Decreto 5/2015, de 27 de enero, por el que se crea la Mesa de Turismo de Euskadi. En contraposición, sí establecen el informe preceptivo de este órgano en algunas materias los artículos 22.3 de la Ley de Turismo de Galicia, 2 del del Decreto 91/2002, de 4 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Consultivo de Turismo del Principado de Asturias, 3.2 del Decreto 232/2013, de 3 de diciembre, por el que se regula la organización y el régimen de funcionamiento del Consejo Andaluz del Turismo, y 43 del Decreto 20/2015, de 17 de abril, de principios generales y directrices de coordinación en materia turística;

Junto a estos órganos consultivos de carácter autonómico, alguna legislación de turismo prevé la existencia de otros órganos. Es el caso de la Comunidad Valenciana que, junto al Consejo valenciano del turismo regula la Comisión interdepartamental del turismo y de las Islas Baleares que, además del Consejo asesor de turismo, prevé la existencia de la Comisión interdepartamental del turismo y de la mesa municipal del turismo.

Por lo que se refiere a las Comisiones interdepartamentales del turismo, debemos saber que se tratan de órganos de coordinación y consulta interna del Gobierno de la Comunidad Valenciana y de las Islas Baleares en las materias con incidencia o repercusión en el sector turístico. De esta forma, están integrados por personas que pertenecen al Gobierno de cada Comunidad Autónoma sin representación de otras Administraciones, a diferencia de los órganos consultivos anteriormente mencionados[821].

Por otra parte, la mesa municipal del turismo de las Islas Baleares sí que es un órgano interadministrativo que prevé la participación de representantes de la Comunidad Autónoma y de los municipios[822]. En este caso, se trata de un órgano de coordinación, debate, consulta y asesoramiento que tiene como objetivo facilitar la cooperación entre el Gobierno y los diferentes municipios de las Islas Baleares.

Por último, debemos señalar que, junto a todos estos órganos autonómicos, se prevé la existencia de otros órganos en los que no solo participan las Comunidades Autónomas y los entes locales, sino también el Estado. Nos referimos al Consejo español de turismo y a la Conferencia Sectorial de Turismo. Por un lado, el Consejo español de turismo es un órgano colegiado, asesor y consultivo, que tiene como objetivo favorecer la participación de las distintas Administraciones Públicas con competencias en la materia y de los empresarios, trabajadores y profesionales que inciden en la actividad turística[823]. Por su parte,

---

de regulación de órganos asesores, de coordinación y de cooperación del Gobierno de las Islas Baleares, y de regulación y clasificación de las empresas y de los establecimientos turísticos.

[821] Sobre el funcionamiento, funciones y composición de las Comisiones interdepartamentales del turismo de la Comunidad Valenciana y de las Islas Baleares pueden verse los artículos 11-14 del Decreto 7/2020, de 17 de enero, de regulación de los órganos para la coordinación de la acción turística y del organismo público para la gestión de la política turística de la Comunidad Valenciana y 55-63 del Decreto 20/2015, de 17 de abril, de principios generales y directrices de coordinación en materia turística; de regulación de órganos asesores, de coordinación y de cooperación del Gobierno de las Islas Baleares, y de regulación y clasificación de las empresas y de los establecimientos turísticos.

[822] Vid. artículos 64-69 del Decreto 20/2015, de 17 de abril, de principios generales y directrices de coordinación en materia turística; de regulación de órganos asesores, de coordinación y de cooperación del Gobierno de las Islas Baleares, y de regulación y clasificación de las empresas y de los establecimientos turísticos.

[823] Su composición, funciones y funcionamiento se encuentran en el Real Decreto 719/2005, de 20 de junio, por el que se crea el Consejo Español de Turismo. Tal y como señala PÉREZ GUERRA, R. (2014): "La intervención administrativa en el sector turístico español: La política turística", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 43-44, p. 402, el Consejo sirve de foro de diálogo, participación y colaboración y trata de impulsar iniciativas del sector turístico español, en relación con los temas que le afecten.

la Conferencia Sectorial de Turismo es un órgano de cooperación de composición multilateral y de ámbito sectorial, integrado por miembros del Gobierno de la Administración General del Estado, y de las Comunidades Autónomas, que ejerce funciones consultivas, decisorias, de coordinación o de información, orientadas a alcanzar acuerdo sobre ámbitos de interés común en materia turística[824].

IV. NORMATIVA DE INFRAESTRUCTURAS

La gestión del litoral se ve afectada, directamente, por las infraestructuras construidas en las zonas costeras[825]. Las infraestructuras, como las define BARRAGÁN MUÑOZ, son elementos físicos construidos para dar respuesta a necesidades sociales concretas[826]. Así, y al ser el espacio litoral una zona que concentra una elevada población y un sinfín de actividades, es lógico que aglomere infraestructuras destinadas a satisfacer las demandas de estas áreas.

En este sentido merece tener en cuenta que las infraestructuras son obras públicas construidas para satisfacer una demanda colectiva, que no es otra que la necesidad de llevar a cabo un desplazamiento, bien de mercancías o bien de personas, a lo largo del territorio. Estas obras públicas, que se presentan como describe FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ como una operación de transformación material de un inmueble demanial, están afectadas al "*general uso y aprovechamiento*", lo que determina, por otra parte, su carácter demanial y su sujeción, por lo tanto, al régimen jurídico que es propio de los bienes de esta clase[827].

Por otro lado, el trazado de estas obras genera un impacto más que evidente en el territorio. Ese impacto debe reflejarse en la planificación por

---

[824] Regulado por el Reglamento interno de organización y funcionamiento de la Conferencia Sectorial de Turismo.

[825] Sobre la relación entre la ordenación del territorio y del litoral y las infraestructuras se han pronunciado, entre otros, BASSOLS COMA, M. (1989): "Transportes y ordenación del territorio", *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 115, pp. 13-44, SANZ GANDASEGUI, F. (2002): "La articulación de las competencias estatales sobre obras públicas de interés general en materia de infraestructuras de transportes y las de ordenación territorial y el urbanismo", BLANQUER CRIADO, D.V. (Coord.), *Ordenación y gestión del territorio turístico*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 639-696 y MENÉNDEZ REXACH, A. (2007): "Grandes infraestructuras y obras públicas del Estado: su articulación con la ordenación del territorio autonómico", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 79, pp. 301-338.

[826] BARRAGÁN MUÑOZ, J.M. (2003): *Medio Ambiente y desarrollo en áreas litorales: introducción a la planificación y gestión integradas*, Servicio de publicaciones Universidad de Cádiz, Cádiz, p. 55.

[827] FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. (1983): "Las obras públicas", *Revista de Administración Pública*, núms.100-102, p. 2433. De su naturaleza demanial derivan importantes consecuencias jurídicas como es la calificación de estos bienes como inalienables, imprescriptibles e inembargables, y su sujeción a un estricto régimen de uso, limitaciones y servidumbres. Sobre el concepto de obras públicas puede verse BASSOLS COMA, M. (1994): *Las obras públicas y el urbanismo: los actos de uso del suelo y la ejecución de obras promovidas por la Administración del Estado*, Dirección General para la Vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura, Madrid, pp. 13-27.

cuanto la misma es resultado de un proceso estructurado que permite estudiar la mejor ubicación para las propias infraestructuras, minimizando los daños ambientales y favoreciendo el desarrollo de sistemas eficaces de transportes. El equilibrio entre todos estos aspectos no es posible si entre ellos no existe un nexo de unión que tenga como objetivo precisamente el de servir de marco de referencia para la gestión integrada de todos los elementos. Además, la planificación de las infraestructuras del transporte tiene que partir necesariamente de la ordenación del territorio, ya que a esta corresponde definir el modelo territorial deseable para un territorio a largo plazo, y marcar los objetivos que debe cubrir la política en materia de infraestructuras para lograr la mayor eficiencia en la programación de sus actuaciones[828].

De esta forma, la particularidad de los espacios litorales demanda una planificación estructurada que integre todas estas infraestructuras, especialmente aquellas destinadas al transporte -carreteras, puertos y ferrocarriles-. Y es que, por un lado, resulta imprescindible absorber la gran cantidad de habitantes y turistas que viven o acuden con frecuencia a las zonas más próximas a la costa y hacer frente a las demandas de una actividad de transporte que, en el caso del marítimo, sólo puede realizarse por el mar, pero, por otro lado, la particularidad de estos espacios demanda un esfuerzo de gestión equilibrada que obligue a la instauración de estos elementos de la forma menos invasiva para el espacio litoral[829].

En este contexto, las distintas Administraciones Públicas se ven obligadas a colaborar en el ejercicio de sus competencias sobre obras públicas y, en lo que a nuestro estudio interesa, sobre ordenación del litoral. Así, debemos señalar que,

---

[828] En este sentido, se pronuncia el Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía 2020 (PISTA), aprobado por Decreto 191/2016, de 27 de diciembre, p. 12.

[829] De hecho, los planes de ordenación del litoral contienen referencias a las infraestructuras que se encuentran dentro de su ámbito de aplicación. Estas referencias son breves y están destinadas a la instauración de recomendaciones dirigidas a la localización y ejecución de infraestructuras, equipamientos y obras de interés general, a la determinación de los usos del suelo y actividades relativos a infraestructuras, a la mejora de trazado y ampliación de carreteras, y a la construcción de puertos deportivos, entre otras. Junto a ellas resulta común que los distintos instrumentos de ordenación del litoral remitan al planeamiento urbanístico y a los planes especiales la tarea de ordenación integral en la que se definirán las infraestructuras necesarias que hay que reservar para los espacios destinados a infraestructuras. Sin embargo, es precisamente respecto a su clasificación urbanística que debemos destacar la opción que ha seguido el Plan de Ordenación del Litoral de Asturias que cataloga como una subdivisión del suelo no urbanizable de costas, el suelo no urbanizable de costas y reserva de infraestructuras, que se corresponde con aquellos terrenos que, estando categorizados como suelo no urbanizable de costas por el citado plan, son incluidos en tal subcategoría por encontrarse ubicados a menos de veinticinco metros de la arista exterior de una de las carreteras nacionales 632 o 634.

La importancia que le dan los planes de ordenación del litoral a las infraestructuras también puede verse en el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria. Este instrumento, en su Disposición Adicional 2º, prevé la aprobación de un Plan Especial de Infraestructuras del corredor Santander-Torrelavega, en atención a las peculiaridades de este espacio al objeto de valorar las necesidades de infraestructuras y equipamientos, así como las morfologías y tipologías más idóneas y las medidas más adecuadas para la integración ordenada de los espacios limítrofes.

con carácter general, la Disposición Adicional 2º de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas (en lo sucesivo LCCOP) establece varios mecanismos de integración[830]. En primer lugar, la Disposición prevé la existencia de un deber de información recíproca y de colaboración y cooperación entre las distintas Administraciones en el ejercicio de sus actuaciones de planificación y construcción de obras públicas. Junto a la existencia de este deber, la citada Disposición contiene una técnica de coordinación que coloca en una posición prevalente al Estado al permitirle que coordine los planes de obras públicas competencia de las Comunidades Autónomas con los planes de obras públicas de interés general siempre que se justifique la incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general[831].

El deber de colaboración también se observa en el apartado 2 de la Disposición citada. Este precepto obliga a la Administración del Estado a colaborar con las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las entidades locales, a fin de articular la planificación y construcción de las obras públicas de interés general con los planes de ordenación territorial y urbanística. Pese a esta obligación, la Disposición Adicional 2º de la LCCOP establece que, en el caso de que no se pongan de acuerdo las Administraciones públicas, prevalecerán los planes y proyectos de obras públicas de competencia del Estado sobre cualquier instrumento de planificación u ordenación territorial o urbanística en lo que se refiere a las competencias estatales exclusivas. De esta forma, el Estado, a través de su competencia sobre obras públicas de interés general, adquiere una posición prevalente sobre las competencias de ordenación del territorio y urbanismo -y, por ende, del litoral- de las Comunidades Autónomas y los entes locales y obliga a que éstas incorporen en sus respectivos instrumentos de ordenación las rectificaciones imprescindibles para acomodar sus determinaciones a los planes y proyectos de obras públicas de competencia del Estado[832].

---

[830] Tal y como afirma ESCARTÍN ESCUDÉ, V.M. (2012): "Urbanismo y sector ferroviario", *Revista española de derecho administrativo*, núm. 156, pp. 92-93, en este precepto se comprueba como el legislador estatal ha preferido la utilización de las técnicas colaboradoras a cualquier otro medio con el fin de lograr la coordinación entre la planificación y construcción de obras públicas de interés general y los planes de ordenación territorial y urbanísticos.

[831] Esta tarea de coordinación del Estado se llevará a cabo en el caso de que los procedimientos de colaboración resultaran ineficaces y se encuentra amparada en la competencia exclusiva que tiene el Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica ex artículo 149.1.13º de la CE. Las reglas contenidas en esta Disposición Adicional 2º de la LCCOP reflejan, como señala MENÉNDEZ REXACH, A. (2007): "Grandes infraestructuras…", *op.cit.*, pp. 334, la jurisprudencia constitucional relativa a la articulación entre la competencia autonómica sobre ordenación del territorio y las competencias estatales con incidencia territorial, "*según la cual el ejercicio de aquélla está condicionado por las decisiones que el Estado adopte en virtud de sus propias competencias*".

[832] Según MENÉNDEZ REXACH, A. (2007): *ibídem*, esta previsión "*ha de entenderse como un deber general de adaptación de los instrumentos autonómicos y municipales de ordenación a las condiciones derivadas de la decisión estatal de ejecutar determinadas obras o actuaciones*".

Otro instrumento que encontramos en la Disposición Adicional 2º de la LCCOP para articular la competencia de obras públicas y la ordenación del territorio y el urbanismo y que refleja el papel principal que tiene el Estado es el informe del apartado 4. Este precepto comprende la existencia de un informe de la Administración General del Estado en la instrucción de los procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de planificación territorial y urbanística que puedan afectar al ejercicio de las competencias estatales. Este informe tendrá carácter vinculante, en lo que se refiere a la preservación de las competencias del Estado y será evacuado en el plazo máximo de tres meses, transcurrido el cual se entenderá emitido con carácter favorable y podrá continuarse con la tramitación del procedimiento de aprobación, salvo que afecte al dominio o al servicio públicos de titularidad estatal. La misma Disposición añade que, "*a falta de solicitud del preceptivo informe, así como en el supuesto de disconformidad emitida por el órgano competente por razón de la materia o en los casos de silencio citados en los que no opera la presunción del carácter favorable del informe*", no podrá aprobarse el correspondiente instrumento de planificación territorial o urbanístico en aquello que afecte a las competencias estatales.

La emisión de este informe resulta imprescindible en los procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de planificación territorial, urbanística y, en consecuencia, litoral. De hecho, la Disposición Final 11º del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, modifica el apartado 4 de la Disposición Adicional 2º de la LCCOP y añade un nuevo párrafo en el que señala que "*si la Administración competente en materia territorial o urbanística no tuviera los elementos de juicio suficientes, bien porque no se hubiesen recibido los correspondientes informes que resulten relevantes, o bien porque, habiéndose recibido, resultasen insuficientes para decidir, requerirá personalmente al titular del órgano jerárquicamente superior de aquél que tendría que emitir el informe, para que, en el plazo de diez días hábiles, contados a partir de la recepción del requerimiento, ordene al órgano competente la entrega del correspondiente informe en el plazo de diez días hábiles, sin perjuicio de las responsabilidades en que pudiera incurrir el responsable de la demora*".

Junto a estas técnicas de colaboración, coordinación y cooperación que se contienen en la LCCOP, en la normativa sectorial existen otros mecanismos de este tipo que tienen como objetivo permitir la integración de la planificación y construcción de las obras públicas con los planes de ordenación territorial y urbanísticos y, en lo que a nosotros interesa, con los planes de ordenación del litoral[833]. A ellos nos referiremos en las páginas siguientes, pero podemos

[833] Debemos añadir en este punto que la elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación del litoral también cuenta con trámites que permiten la participación de otras Administraciones afectadas por la aprobación del plan de ordenación del litoral. Ya hemos hecho mención a estos trámites en el capítulo 4 por lo que a este punto nos remitimos.

adelantar que existen diferencias entre las normas -viaria, portuaria y de ferrocarriles- pero que en todas ellas el Estado ostenta un papel transcendental para articular las competencias entre las obras públicas y, en nuestro caso, la ordenación del litoral.

1. Los mecanismos de integración en la normativa viaria

En el territorio español discurren, por un lado, las carreteras que configuran la red de interés general del Estado y cuya titularidad y competencia corresponden al mismo, de otro, las carreteras de titularidad de las Comunidades Autónomas, las cuales ejercen su competencia sobre el correspondiente dominio público viario, y, por último, las carreteras que se integran en las redes locales. Todo este grupo de redes deben ofrecer, como señala GONZÁLEZ SANFIEL, un sistema coherente, que no sólo tenga la infraestructura necesaria para el transporte de personas o bienes, sino que promueva el crecimiento económico y social equilibrado y sostenible, colaborando, asimismo, en la protección del medio ambiente[834]. A ello se une, además, que las infraestructuras deben ordenarse en atención al entorno sobre el que se ubican por lo que es necesario que existan mecanismos de integración entre la planificación de cada infraestructura y la ordenación del territorio y el urbanismo[835].

Por ello, en la legislación de carreteras -estatal y autonómica- encontramos diversos instrumentos destinados a este propósito de integración. Nos referimos, en concreto, a los planes territoriales, a los informes y a algún órgano consultivo. Analicemos cada uno de ellos.

En primer lugar, la normativa viaria ha previsto la existencia de planes territoriales sectoriales en cuyo procedimiento de aprobación informen las Administraciones afectadas. En el caso de la red de carreteras del Estado, la LCa configura como instrumento principal de planificación el Plan estratégico de las carreteras del Estado, que se aprueba y modifica por acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Fomento, previo informe del Consejo Asesor de Fomento, y oídas las Administraciones autonómicas y locales y los

---

834 GONZÁLEZ SANFIEL, A.M. (2000): *Un nuevo régimen para las infraestructuras de dominio público*, Montecorvo, Madrid, p. 249. Vid. artículos 1.2. b), c) y f) de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras (LCa).

835 BASSOLS COMA, M. (1981): "Ordenación del territorio y medio ambiente: aspectos jurídicos", *Revista de Administración Pública*, núm. 95, pp. 55 y 56, indica que la planificación vial deba ser objeto de una coordinación muy estrecha con la ordenación del territorio y ajustada a las exigencias del desarrollo regional. Por su parte, MARTÍNEZ-CARRASCO PIGNATELLI, C. (1990): *Carreteras: su régimen jurídico*, Montecorvo, Madrid, p. 182, señala que las relaciones de los planes de carretera con la ordenación del territorio no son relaciones de coordinación sino de integración de la parte en el todo. Sobre la relación entre la planificación viaria y la ordenación del territorio y urbanismo también se han pronunciado, entre otros, BASSOLS COMA, M. (1989): "Transportes y ordenación del territorio", *op.cit.*, p. 13, PEMÁN GAVÍN, J. (1992): "Sobre la regulación de las carreteras en el Derecho Español: una visión de conjunto", *Revista de Administración Pública*, núm. 129, p. 128, y PÉREZ ANDRÉS, A.A. (1998): *La ordenación del territorio…, op.cit.*, p. 689.

sectores que puedan resultar afectados[836]. En este mismo sentido, las leyes autonómicas incluyen planes generales de carreteras encargados de la planificación viaria de la red de carreteras de su propio territorio y que son aprobados a través de un procedimiento en el que participan otras Administraciones afectadas[837].

Junto a los planes territoriales sectoriales, la normativa de carreteras recoge otras directrices sobre la relación entre los planes de carretera y la planificación territorial y urbanística. En el ámbito estatal, el artículo 16 de la LCa prevé la existencia de dos informes encargados de articular las competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los entes locales pero en los que destaca el papel crucial que adquiere el Estado. Uno de estos informes está previsto con carácter previo a la construcción de carreteras o actuaciones en carreteras estatales que afecten a la ordenación territorial o al planeamiento urbanístico vigentes. En este caso, el Ministerio de Fomento deberá remitir el estudio informativo a las Comunidades Autónomas y entidades locales a las que afecte la actuación, para que informen en el plazo de un mes sobre el trazado o actuación propuestos. En caso de disconformidad, el citado artículo prevé que el Ministerio de Fomento pueda continuar con la tramitación de la actuación, pero antes la elevará al Consejo de Ministros que decidirá si procede aprobarla o no y,

---

836 Vid. artículo 7.3 LCa. Tal y como afirma MENÉNDEZ REXACH, A. (1992): "Coordinación de la ordenación del territorio…", *op.cit.*, p. 284, la posibilidad de que un plan de carreteras del Estado se configure como plan territorial sectorial parece difícilmente viable en el marco de la legislación autonómica de ordenación del territorio, salvo que el plan en cuestión se limitase al ámbito territorial de la Comunidad.

837 Este es el caso del Plan director de carreteras de Galicia (artículo 12 de la Ley 8/2013, de 28 de junio, de carreteras de Galicia), el Plan Autonómico de Carreteras de Asturias (artículo 7 de la Ley 8/2006, de 13 noviembre, de Carreteras de Asturias), el Plan de Carreteras de Cantabria (artículo 6 de la Ley 5/1996, de 17 de diciembre, de Carreteras de Cantabria), el Plan General de Carreteras del País Vasco (artículos 7-19 de la Ley 2/1989, de 30 mayo, reguladora del Plan General de Carreteras del País Vasco), el Plan de infraestructuras del transporte de Cataluña (artículo 13 del Decreto Legislativo 2/2009, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de carreteras de Cataluña), el Plan de Carreteras de la Comunidad Valenciana (artículo 16 de la Ley 6/1991, de 27 de marzo, de Carreteras de la Comunidad Valenciana), el Plan de Carreteras de la Región de Murcia (artículos 7-14 de la Ley 2/2008, de 21 de abril, de Carreteras de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia), el Plan general de carreteras de Andalucía (artículo 21 de la Ley 8/2001, de 12 de julio, de Carreteras de Andalucía), el Plan Sectorial de Carreteras de las Islas Baleares (artículo 7 de la Ley 5/1990, de 24 mayo, de Carreteras de las Islas Baleares), y el Plan regional de Carreteras de Canarias (artículo 12 de la Ley 9/1991, de 8 mayo, de Carreteras de Canarias). Estos planes, como regla general, sí son planes territoriales sectoriales según las leyes de ordenación del territorio autonómicas. Vid. artículos 35 de la Ley 1/2021, de 8 de enero, de ordenación del territorio de Galicia, 16 de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco, 17 de la Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial de Cataluña, 16 del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunidad Valenciana, 25 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia, 48 de la LISTA, 11 de la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial de las Islas Baleares. En contraposición, en Asturias tiene la naturaleza de programa de actuación territorial según los artículos 34-37 del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

en el primer supuesto, "*ordenará la modificación o revisión, del planeamiento territorial, o urbanístico afectados, los cuales deberán acomodarse a las determinaciones de la actuación en el plazo de un año desde la aprobación de la misma*"[838]. En este caso, por tanto, queda en manos del Estado la decisión final sobre la construcción de carreteras o actuaciones en carreteras estatales en defecto de la opinión de las Administraciones competentes en materia de ordenación del litoral.

Por otro lado, el artículo 16 de la LCa prevé la existencia de otro informe antes de la aprobación de instrumentos de ordenación del territorio o urbanismo o, incluso, de protección medioambiental. En este caso, el informe debe ser emitido por el Ministerio de Fomento, una vez acordada la redacción, revisión, modificación o adaptación de cualquier instrumento de planificación que pudiera afectar a las carreteras del Estado, o a sus elementos funcionales, en el plazo de tres meses. Según establece el citado precepto, el informe versará sobre las consideraciones que estime convenientes para la protección del dominio público y, en caso de no emitirse, se entenderá que es conforme con el instrumento[839]. Este informe resulta transcendental para la aprobación de un instrumento de ordenación del litoral por cuanto se trata de un informe de carácter preceptivo y vinculante en lo que se refiere a las posibles afecciones a la Red de Carreteras del Estado[840]. Como consecuencia de esta naturaleza, el artículo 16.6 de la LCa prevé la nulidad de pleno derecho de cualquier instrumento de planificación, desarrollo o gestión territorial, urbanística, o de

---

[838] ESCARTÍN ESCUDÉ, V.M. (2014): "Urbanismo y transporte terrestre: carretera y ferrocarril", MENÉNDEZ GARCÍA, P. (Dir.), *Régimen jurídico del transporte terrestre: carreteras y ferrocarril*, Tomo II, Aranzadi, Pamplona, p. 125, analiza la polémica planteada en torno al momento procedimental en el que debe pronunciarse el Consejo de Ministros sobre la idoneidad del estudio de carreteras. Como advierte el autor, hay sentencias que defienden que la remisión al Consejo de Ministros de las discrepancias del estudio informativo se debe producir antes de la aprobación definitiva por el Ministerio de Fomento. Otras sentencias, en cambio, señalan que la intervención del Consejo de Ministros se debe producir una vez aprobado definitivamente el estudio informativo por el Ministro de Fomento.

[839] La misma regla será aplicable también al inicio de la tramitación de aquellas licencias que vayan a concederse en ausencia de los instrumentos de planificación, desarrollo o gestión territorial, urbanística, o de protección medioambiental (artículo 16.6 de la LCa).

[840] ESCARTÍN ESCUDÉ, V.M. (2014): "Urbanismo y transporte terrestre…", *op.cit.*, p. 125, señala que este informe es un mecanismo de coordinación apriorística y, además, forzoso, por cuanto pretende alcanzar la coordinación con carácter anterior a la aprobación del plan y tiene carácter vinculante. Con la Ley de Carreteras de 1988 se señalaba que el informe era vinculante en relación a las "*sugerencias*" que estimara convenientes el Ministerio de Fomento. Para aclarar esta redacción, SEGOVIA ARROYO, J.A. (2006): "Condicionantes urbanísticos de la regulación sobre infraestructuras públicas: carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos", *Revista de derecho de las telecomunicaciones e infraestructuras en red*, núm. 27, p. 50, dice que el informe solo es vinculante en aquellos aspectos que se refieran al ejercicio de las competencias exclusivas del Estado. En el mismo sentido, ARAGÓN ROMÁN, A. (2010): "Las carreteras y la ordenación del territorio en Andalucía", *Práctica Urbanística*, núm. 95, declara que ha de entenderse que las "*sugerencias que el Ministerio podría formular son únicamente aquellas orientadas al fin de la mejor explotación y defensa de la carretera estatal eventualmente afectada por el instrumento de planeamiento*". Ante esta indeterminación, el TC restringió dichas sugerencias a "*aquellas orientadas al fin de la mejor explotación y defensa de la carretera estatal eventualmente afectada por el instrumento de planeamiento*" (STC 65/1998, de 18 de marzo (FJ 14º).

protección medioambiental, en cuya tramitación se haya omitido la petición del informe, así como cuando sean aprobados antes de que transcurra el plazo del que se dispone para evacuarlo y en ausencia del mismo, cuando menoscaben, alteren o perjudiquen la adecuada explotación de las carreteras del Estado[841].

Además de la exigencia del informe, el artículo 16.7 de la LCa permite que el Ministerio de Fomento pueda solicitar su participación en las reuniones que celebren los órganos colegiados a los que incumba la aprobación de los instrumentos de planificación urbanística y territorial que afecten a carreteras del Estado, con independencia de su sistema de gestión.

De esta forma, con la exigencia del informe preceptivo y vinculante, y la posibilidad de participar en los órganos colegiados encargados de la aprobación de los instrumentos de planificación, la coordinación entre la Administración General del Estado y las Administraciones competentes en materia urbanística y de ordenación del territorio resulta factible. En todo caso, debemos tener presente que esta intromisión del Estado en la aprobación de los instrumentos de planificación competencia de otras Administraciones no supone una vulneración de las competencias de éstas últimas por cuanto la Administración del Estado solo podrá intervenir en el caso de que los planes pudieran afectar a las carreteras del Estado, o a sus elementos funcionales[842].

A diferencia de lo que sucede en la LCa estatal, no todas las leyes de carreteras autonómicas contienen un precepto referente a las relaciones entre los planes de carretera y la planificación territorial y urbanística. Por lo que respecta a la planificación territorial, solo hay tres Comunidades Autónomas que aluden a las relaciones entre ésta y los planes de carreteras. Estas tres Comunidades Autónomas son Asturias, la Comunidad Valenciana y la Región de Murcia que prevén la existencia de un informe de la Consejería competente en materia de carreteras en el procedimiento de aprobación de un instrumento de planeamiento territorial y urbanístico que afecte a cualquier carretera existente perteneciente a la red autonómica[843]. Este instrumento deberá manifestarse exclusivamente

---

[841] La redacción de Ley de Carreteras de 1988 no establecía de manera expresa esta consecuencia, sin embargo, el TS ya había declarado que la ausencia del informe implicaba un defecto de forma y que, por ende, podía anularse el procedimiento principal y la resolución que resultase (vid. STS de 2 de diciembre 2003 (RC 524/2000).

[842] Ya señalamos en el capítulo 2 que las competencias sectoriales de las que es titular el Estado -entre las que se encuentran las infraestructuras de interés general-, si bien no persiguen de forma directa la ordenación del territorio, sí implican una disposición sobre determinadas porciones del mismo que viene a condicionar la capacidad de decisión de las Comunidades Autónomas. Así, y al objeto de integrar ambas competencias, se debe acudir a fórmulas de cooperación, correspondiendo al titular de la competencia prevalente la decisión final en el caso de que estos cauces resulten insuficientes (STC 77/1984, de 11 de junio (FJ 3º). Aun así, esta intromisión deberá producirse al amparo de las competencias que el Estado ostenta constitucionalmente.

[843] Vid. artículos 14.3 de la Ley de Carreteras de Asturias, 25 de la Ley de Carreteras de la Comunidad Valenciana y 21 de la Ley de Carreteras de la Región de Murcia. Asimismo, la Ley reguladora del Plan General de Carreteras del País Vasco, en su artículo 20, se refiere a las relaciones del Plan General de Carreteras del País Vasco con la planificación realizada por la Administración del Estado o por otras Comunidades, pero solo establece que se procederá a la

sobre aspectos que afecten a las carreteras de la Comunidad Autónoma, o a sus elementos funcionales, tal y como establece el artículo 16 de la LCa para el informe del Ministerio de Fomento respecto a las carreteras estatales[844].

Por lo que hace a la incidencia de la planificación territorial sectorial en el planeamiento urbanístico, todas las leyes de carreteras autonómicas contienen mecanismos de coordinación entre ambas planificaciones. En concreto, se refieren a los informes en distintos procedimientos. En primer lugar, las leyes de carretera autonómicas establecen la existencia de un informe de las corporaciones locales afectadas respecto al estudio informativo exigible para la construcción o modificación de carreteras. Este informe, sin embargo, tiene un carácter débil puesto que se dispone en las normas que, en caso de disconformidad, el Consejo de Gobierno decidirá si procede ejecutar el proyecto, y en este caso, ordenará la modificación o revisión del planeamiento urbanístico afectado[845]. En segundo lugar, las leyes prevén el informe de las Administraciones afectadas en el caso de la redacción, revisión o modificación de instrumentos de planeamiento por parte del ayuntamiento que afecten a las carreteras existentes o a las actuaciones previstas en los planes de carreteras[846].

Por último, hay que señalar que la Ley de Carreteras de la Región de Murcia establece la existencia de un órgano encargado de garantizar la coordinación de las diferentes Administraciones públicas en la Región de Murcia. Se trata de la Junta Regional de Carreteras y Seguridad Vial y es un órgano consultivo y de planificación en lo relativo al impulso y la mejora de la seguridad de las carreteras que proyecta su actuación sobre la vía, los usuarios y vehículos, con especial atención a la educación y la formación vial. Dicha Junta, como señala el artículo 15 de la citada ley, se coordinará con la Administración del Estado y en ella estarán representados todos los municipios de la Región.

Un órgano similar nos encontramos en la Ley 2/1989, de 30 de mayo, reguladora del Plan General de Carreteras del País Vasco. Esta norma prevé en su artículo 22 la existencia de una Comisión del Plan General de Carreteras, que estará integrada por tres representantes del Gobierno Vasco y un representante

---

coordinación de las actuaciones que pudieran afectar a las planificadas por la Administración del Estado o por otras Comunidades en el ámbito de las facultades y atribuciones respectivas. En este mismo sentido, el citado precepto señala que *"el Gobierno Vasco propondrá a la Administración del Estado las actuaciones que, en virtud del Plan General de Carreteras, estime de oportuna realización por dicha Administración en aquellas vías sometidas actualmente a su gestión"*.

[844] Las leyes de carreteras de Asturias (artículo 14.3) y de la Región de Murcia (artículo 21.2) establecen que el informe será vinculante. No dice nada sobre la naturaleza de este informe el artículo 25 de la Ley de Carreteras de la Comunidad Valenciana.

[845] Vid. artículos 14 de la Ley de Carreteras de Asturias, 9 de la Ley de Carreteras de Cantabria, 21 de la Ley de Carreteras de la Región de Murcia, 34 de la Ley de Carreteras de Andalucía, 19 de la Ley de Carreteras de las Islas Baleares y 16 de la Ley de Carreteras de Canarias.

[846] Vid. artículos 23.2 de la Ley de Carreteras de Galicia, 14 de la Ley de Carreteras de Asturias, 9 de la Ley de Carreteras de Cantabria, 14 de la Ley de Carreteras de Cataluña, 25 de la Ley de Carreteras de la Comunidad Valenciana, 21 de la Ley de Carreteras de la Región de Murcia, 35 de la Ley de Carreteras de Andalucía, 8 de la Ley de Carreteras de las Islas Baleares y 16 de la Ley de Carreteras de Canarias.

designado por cada una de las Diputaciones Forales de Álava, Guipúzcoa y Bizkaia. Se trata también, al igual que la Junta Regional de Carreteras y Seguridad Vial de la Región de Murcia, de un órgano consultivo que tiene como funciones proponer los criterios para la elaboración del Plan General de Carreteras, así como su contenido, y asesorar y emitir los informes que le sean solicitados, en asuntos de su competencia, entre otras.

2. Los mecanismos de integración en la normativa portuaria

Los puertos son organismos vivos con una extraordinaria capacidad de influencia territorial tanto en las superficies afectadas directamente por las distintas operaciones y actividades – la zona de servicio portuaria- como en el espacio circundante en el que se ubican, que se asienta además sobre ámbitos – la costa o el litoral- de relevante interés paisajístico y de gran riqueza y fragilidad ambiental. Y es que, al fin y al cabo, el puerto no es un ente aislado del territorio, sino un espacio incorporado al mismo que puede producir cambios en la zona sobre la que se integra[847].

Resulta lógico, entonces, que la construcción y mantenimiento de una infraestructura como un puerto influye en ese espacio litoral adyacente, que además es altamente sensible y vulnerable a la acción del hombre, y a cualquier tipo de actividad que implique un uso intensivo de este espacio. Asimismo, desde la óptica ambiental, la ejecución y el desarrollo de operaciones portuarias puede producir un fuerte impacto negativo en el espacio terrestre y marítimo litoral, ocasionando daños irreversibles en la dinámica litoral, e incluso la desaparición de entornos claves como son las playas[848].

En todo caso, la relación entre los puertos y el litoral tiene una dificultad añadida que no presentan otras infraestructuras y que consiste en que aquellos, obligatoriamente, deben asentarse en el dominio público marítimo-terrestre. Esta cuestión ha planteado conflictos desde diversos puntos de vista, puesto que obliga a la articulación de dos titularidades demaniales -dominio público marítimo-terrestre y dominio público portuario- y al sometimiento de las limitaciones que impone la legislación de costas[849].

Ante esta tesitura, las leyes de puertos, estatales y autonómicas, han introducido mecanismos que facilitan la gestión integrada en el litoral. Éstos se

---

[847] Se supera así la vieja tradición que defendía la consideración de los mismos como infraestructuras aisladas del resto del territorio en las que no podrían ejercer competencias otros entes que no fueran los órganos portuarios dependientes de la Administración del Estado. En este sentido, advierte PONS CÁNOVAS, F. (2001): *El régimen jurídico de la ordenación de los espacios portuarios*, Cedecs, Barcelona, p. 45, que fueron las tendencias y demandas del tráfico marítimo, las exigencias de la defensa nacional y el necesario desarrollo sin interferencias de las operaciones portuarias las que llevaron al Estado a someter a los puertos a una regulación y gestión exclusiva y excluyente.

[848] Así lo ha señalado PONS CÁNOVAS, F. (2013): "Puertos, urbanismo y medio ambiente", LÓPEZ RAMÓN, F., y ESCARTÍN ESCUDÉ, V.M. (Coords.), *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid, p. 485.

[849] Sobre la dificultad entre la gestión integrada de los puertos y del litoral también se pronunció ZAMBONINO PULITO, M. (2009): "La necesidad de profundizar…", *op.cit.*, p. 241, nota 27.

refieren a la previsión de planes territoriales sectoriales en los que se prevé la participación de distintas Administraciones, a la existencia de procedimientos de aprobación conjunta de los planes de ordenación de los puertos, a los informes, a la prevalencia de la planificación sectorial sobre la urbanística y a la presencia de órganos de coordinación y cooperación. A ellos nos referiremos en las páginas siguientes, sin embargo, conviene adelantar que encontramos diferencias entre las normas.

En primer lugar, existen referencias a planes sectoriales que tienen incidencia en la ordenación del territorio en la normativa portuaria. Por un lado, en el ámbito estatal, el Capítulo I del Título III del TRLPEMM configura el Plan Director de Infraestructuras del Puerto como el instrumento de planificación de los puertos de interés general necesario para la construcción de un nuevo puerto de titularidad estatal, la ampliación o realización de nuevas obras de infraestructura de uno existente que supongan una modificación significativa de sus límites físicos exteriores en el lado marítimo[850]. Este plan es elaborado por las Autoridades Portuarias -órgano en el que participan representantes de distintas Administraciones- y aprobado por el Ministerio de Fomento -a petición de Puertos del Estado-, en un procedimiento en el que se da audiencia a la autoridad autonómica competente en materia de ordenación del territorio[851].

Por otro lado, en el ámbito autonómico, la existencia de planes territoriales sectoriales solo se prevé en algunas leyes autonómicas[852]. Se trata de

---

[850] Este Capítulo del TRLPEMM también hace mención al Plan Estratégico de la Autoridad Portuaria y al Plan de Empresa de la Autoridad Portuaria como instrumentos de planificación, sin embargo, estos instrumento no adquieren relevancia territorial sino que están dirigidos a concretar los objetivos estratégicos y económicos de los órganos portuarios.

[851] Para ESCARTÍN ESCUDÉ, V.M. (2009): *El periurbanismo estatal. La ordenación urbanística del dominio público del Estado*, Marcial Pons, Madrid, p. 212, la previsión de que debe participar la Administración autonómica y no la local en la elaboración del Plan Director tiene mucho sentido "*si se enfoca desde el punto de vista del carácter supramunicipal que adquieren las obras portuarias, lo que excluye la posibilidad de participación de las Entidades locales a través del ejercicio de sus potestades urbanísticas, y también desde la incorporación, producida jurisprudencialmente, de las obras de interés general al ámbito de la ordenación territorial, superando así el marco de desenvolvimiento de la materia urbanística en sentido estricto*". Aun así, debemos advertir que los entes locales sí participan en la elaboración del Plan Director de Infraestructuras del Puerto en la medida en que forman parte de las Autoridades Portuarias según el artículo 30.2.d) del TRLPEMM.

[852] Es el caso del Plan de Puertos e Instalaciones portuarias de Cantabria aprobado por el Consejo de Gobierno el 26 de julio de 2018 (artículos 8-13 de la Ley 5/2004, de 16 de noviembre, de Puertos de Cantabria), el Plan de Puertos de Cataluña aprobado por el Gobierno de Cataluña el 29 de mayo de 2001 (artículos 9-10 de la Ley 10/2019, de 23 de diciembre, de puertos y de transporte en aguas marítimas y continentales de Cataluña), el Plan de Infraestructuras Portuarias de la Comunidad Valenciana (artículo 7 de la Ley 2/2014, de 13 de junio, de Puertos de la Comunidad Valenciana), el Plan General de Puertos de las Islas Baleares (artículos 8-12 de la Ley 10/2005 de 21 de junio, de puertos de las Islas Baleares) y el Plan de Puertos e Instalaciones portuarias de Canarias (artículos 8-11 de la Ley 14/2003, de 8 de abril, de Puertos de Canarias).

Por otro lado, la Ley 6/2017, de 12 de diciembre, de puertos de Galicia no prevé la existencia de ningún plan territorial sectorial, sin embargo, antes de su promulgación se encontraba vigente la Ley 6/1987, de 12 de junio, por la que se aprobaba el Plan Especial de Puertos de Galicia.

Por su parte, las Islas Baleares también contaban con un Plan director de puertos deportivos e instalaciones náuticas. Este plan no está previsto en la Ley 10/2005 de 21 de junio, de puertos de

instrumentos de carácter sectorial aprobados por el Gobierno de las Comunidades Autónomas tras un procedimiento en el que participan otras Administraciones[853]. Estos planes territoriales se insertan en la planificación territorial de cada Comunidad Autónoma y establecen los criterios de ordenación de las infraestructuras portuarias en la costa. Además, son instrumentos que prevalecen sobre el planeamiento urbanístico por lo que, en caso de incompatibilidad, el planeamiento deberá adaptarse a aquellos.

En segundo lugar, todas las leyes de puertos prevén un procedimiento para aprobar sus planes de ordenación que contienen elementos de cooperación y coordinación. Por un lado, la *"Delimitación de Espacios y Usos Portuarios"*, que tiene como objetivo la delimitación del dominio público, se elabora por el ente portuario competente y se aprueba por el Ministro de Fomento en el caso de un puerto estatal o por la Consejería competente en el supuesto de un puerto autonómico tras un procedimiento en el que se pide el informe de las Administraciones afectadas[854]. Este informe no tiene carácter vinculante por lo

---

las Islas Baleares, pero fue aprobado por Decreto 61/1994, de 13 de mayo y, posteriormente, anulado por la STSJ de Baleares de 18 abril 1997 (rec. 1411/1994).
Asimismo, Asturias tiene pendiente de aprobar definitivamente el Plan Territorial especial para la estrategia integrada de gestión portuaria-litoral.
Por último, en el caso de Andalucía, Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía no prevé la existencia de ningún plan sectorial, pero se aprobó el Plan Director de Puertos de Andalucía 2014-2020 que tiene la consideración de plan con incidencia en la ordenación del territorio a tenor de la LISTA.

[853] Sobre el procedimiento de aprobación de los planes territoriales sectoriales existentes vid. artículos 8-13 de la Ley de Puertos de Cantabria, 8-12 de la Ley de Puertos de las Islas Baleares y 8-11 de la Ley de Puertos de Canarias.

[854] Vid. artículos 69.4.a) del TRLPEMM, 52 de la Ley de Puertos de Galicia, 6 de la Ley de Puertos de Cantabria, 13 de la Ley 2/2018, de 28 de junio, de Puertos y Transporte Marítimo del País Vasco, 11-15 de la Ley de Puertos de Cataluña, 9-11 de la Ley 2/2014, de 13 de junio, de Puertos de la Comunidad Valenciana, 9 de la Ley de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía, 6 de la Ley de Puertos de las Islas Baleares, y 6 de la Ley de Puertos de Canarias.
Parte de la doctrina ha señalado que la Delimitación de Espacios y Usos Portuarios (antiguo Plan de utilización de los espacios portuarios) no tiene la consideración formal de instrumento de ordenación urbanística, pero que puede tener efectos urbanísticos en ausencia del plan especial. En este sentido ALMENDROS MANZANO, A.M. (1993): "La consideración urbanística de los puertos estatales en la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante", *Revista de Administración Pública*, núm. 130, p. 482, señala que "*parece funcionar como un plan urbanístico «no urbanístico», valga la aparente paradoja, en defecto del correspondiente plan especial (éste sí, «urbanístico»)*". Asimismo, GARRIDO ROSELLÓ, J.E. (1995): "La ordenación portuaria de la zona de servicio en los puertos del Estado. El Plan de utilización de los espacios portuarios", *Revista Derecho Urbanístico*, núm. 145 bis, considera el antiguo Plan de utilización de los espacios portuarios como un plan de ordenación y añade que su finalidad es la de "*ordenar desde la perspectiva de la exp:ción portuaria los espacios que han de integrar la futura zona de servicio del puerto, atribuyendo a cada una de sus áreas los usos portuarios más idóneos*". Por su parte, JIMENEZ DE CISNEROS, F.J. (1993): "La ordenación jurídica de la zona de servicio de los puertos de interés general", *Revista de derecho urbanístico*, núm. 134, p. 159, indica que el antiguo Plan de utilización de los espacios portuarios no puede nunca ordenar el uso urbanístico de dichos espacios, "*ni sustituir la función territorial que tienen los planes especiales*". Del mismo modo, ESCARTÍN ESCUDÉ, V.M. (2009): *El periurbanismo estatal…, op.cit.*, p. 217, señala que el antiguo Plan de utilización de los espacios portuarios no es -ni puede ser- formalmente un instrumento de

que, de ser desfavorable, se podrá continuar el procedimiento para su aprobación[855].

Por otro lado, el plan especial o instrumento equivalente es el instrumento encargado de desarrollar el sistema general portuario[856]. Este instrumento se elabora por el ente portuario, pero se tramita y aprueba por la Administración competente en materia de urbanismo, de acuerdo con lo previsto en la legislación urbanística y de ordenación del territorio[857]. En el procedimiento de tramitación de estos planes, las leyes portuarias prevén la existencia de un informe del ente competente en materia portuaria que ha elaborado el plan para que se pronuncie sobre las cuestiones de su competencia y, en el caso de puertos autonómicos, un informe de la Administración del Estado en materia de costas y de los municipios afectados[858]. En ambos casos, el informe deberá ser favorable para continuar el

---

planificación urbanística y que la postura contraria *"implicaría o bien una ruptura con nuestro sistema de distribución competencial, por cuanto se estarían atribuyendo facultades propiamente urbanísticas al Estado, o bien un completo desapoderamiento estatal para la aprobación de los planes sectoriales, precisamente al amparo de una inexistente habilitación competencial en materia de ordenación territorial y urbanística"*.

Respecto a su naturaleza jurídica, parte de la doctrina afirma que nos encontramos ante una norma reglamentaria de rango inferior y no ante un acto administrativo. Vid. GARRIDO ROSELLÓ, J.E. (1995): "La ordenación portuaria…", *op.cit.*, p. 25, PONS CÁNOVAS, F. (2001): *El régimen jurídico de la ordenación…*, *op.cit.,* p. 275 y ACERO IGLESIAS, P. (2002): *Organización y Régimen Jurídico de los Puertos Estatales,* Aranzadi, Pamplona, pp. 166-167, entre otros.

[855] El artículo 69.4.c) del TRLPEMM prevé conversaciones en el caso de que el informe de la Administración con competencia en materia de costas haya sido negativo o la Autoridad Portuaria no haya recogido en su propuesta sus sugerencias. Asimismo, el citado precepto establece que, en el caso de que el órgano competente en materia de costas no emita informe en el plazo máximo de un mes después de la finalización del proceso de consultas, se entenderá que es favorable a la propuesta de la Autoridad Portuaria. La Ley de Puertos de Cantabria, por su parte, también prevé conversaciones en caso de que el informe sea desfavorable, pero la decisión final corresponde al Gobierno de la Comunidad Autónoma (artículo 6.2). Este carácter débil que se le otorga al informe de otras Administraciones en el procedimiento de aprobación de la *"Delimitación de Espacios y Usos Portuarios"* se puede ver también en la ley de puertos de Canarias que establece que prosigan las actuaciones si el informe no es emitido en plazo (artículo 6.2).

[856] Según SANZ GANDASEGUI, F. (2002): "La articulación de las competencias…", *op.cit.,* p. 654, la distribución de funciones y contenidos entre la Delimitación de Espacios y Usos Portuarios y el plan especial tiene su correlato en su vertiente formal, *"entendiendo por tal los procedimientos que han de seguirse para su aprobación, la atribución de competencias resolutorias y la participación en cada caso de las diferentes Administraciones competentes, de tal manera que se asegure a cada una de ellas la intervención que constitucionalmente le corresponde"*. Sobre los planes especiales puede verse EMBID IRUJO, A. (1991): "Los planes especiales. Régimen jurídico general", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 70, pp. 169-199, y PONS CÁNOVAS, F. (2001): *El régimen jurídico de la ordenación…*, *op.cit.,* pp. 397-485, entre otros.

[857] PONS CÁNOVAS, F. (2001): *ídem*, p. 398, indica que el procedimiento de redacción, tramitación y aprobación de los planes especiales facilita una ordenación consensuada entre las Administraciones. Además, el autor señala que el plan especial es *"uno de los mecanismos menos malos para diseñar una ordenación portuario-urbanística que haga compatible la máxima eficacia en la prestación de los servicios portuarios con la utilización racional y consensuada del espacio litoral"*.

[858] Vid. artículos 56 del TRLPEMM, 39 de la Ley de Puertos de Galicia, 9 de la Ley de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía, 14 de la Ley de Puertos de las Islas Baleares. Sobre la existencia de estos informes no dicen nada expreso las leyes de puertos del País Vasco,

procedimiento, pero, de no serlo, se procede de forma diferente en uno y otro caso.

Por lo que se refiere al informe del ente competente en materia portuaria que ha elaborado el plan, el TRLPEMM ha señalado que, en caso de ser desfavorable, deberán llevarse a cabo las consultas necesarias en orden a llegar a un acuerdo entre la Administración portuaria y la Administración urbanística para su aprobación definitiva y si aun así persistiera el desacuerdo en el plazo de seis meses, el Gobierno informaría con carácter vinculante sobre aquellos aspectos de competencia autonómica en materia de puertos (artículo 56)[859]. En contraposición, las leyes de puertos autonómicas no establecen qué pasaría en caso de que el informe de la Administración General del Estado en materia de costas o de los ayuntamientos sobre el plan de ordenación de un puerto autonómico sea desfavorable, por lo que se entiende que se podrán proseguir las actuaciones[860].

Junto a los anteriores informes, el artículo 57.3 del TRLPEMM prevé la existencia de otro informe de la Comunidad Autónoma y los Ayuntamientos en los que se sitúe la zona de servicio del puerto en relación con sus competencias de ordenación del territorio y urbanismo para la construcción de nuevos puertos. En este caso, nos encontramos ante un informe no vinculante por lo que es posible

---

Comunidad Valenciana, Región de Murcia y Canarias, remitiendo, directamente en algunos casos, a la legislación urbanística para conocer la tramitación de estos planes.

Según NAVAJAS REBOLLAR, M. (2000): *Régimen jurídico-administrativo de los puertos*, Marcial Pons, Madrid, p. 51 y PAREJO ALFONSO, L. (1993): "Dominio público portuario y ordenación territorial: competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas", *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 135, p. 28, en el procedimiento de aprobación del Plan Especial, las Autoridades Portuarias tienen una notable preponderancia sobre las Administraciones con competencias urbanísticas.

[859] Este informe, como ha destacado la doctrina y el TC (entre otras la STC 40/1998, de 19 de febrero (FJ 38º), garantiza la coordinación de las competencias estatales y autonómicas, pero el mismo ha de limitarse a aspectos de competencia de la Autoridad Portuaria. Para ALMENDROS MANZANO, A.M. (1993): "La consideración urbanística…", *op.cit.*, p. 480, la exigencia del informe vinculante por parte de la Autoridad Portuaria previo a la aprobación definitiva del plan especial salvaguarda las competencias estatales. En el mismo sentido, JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F.J. (1998): "Los puertos en el territorio: la constitucionalidad de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante", *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 160, pp. 23-27, al analizar la incidencia de la planificación de los puertos sobre la ordenación del territorio y del urbanismo señala que la existencia de un puerto de interés general implica una modulación en el ejercicio de las competencias autonómicas y municipales. Por su parte, ACERO IGLESIAS, P. (2002): *Organización…, op.cit.,* p. 180, ha señalado que las diferencias entre el informe exigido para la Delimitación de Espacios y Usos Portuarios y el exigido para el Plan especial queda justificado por el carácter prevalente de la competencia estatal sobre puertos de interés general. Asimismo, PONS CÁNOVAS, F. (2001): *El régimen jurídico de la ordenación…, op.cit.,* p. 471, indica que el informe del Consejo de Ministros "*constituye la cláusula de garantía del mecanismo de cooperación aplicable en la fase final de la aprobación de los Planes especiales de ordenación de los espacios portuarios*". Sobre el régimen de dicho informe puede verse JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F.J. (1993): "La ordenación jurídica…", *op.cit.*, pp. 152-156.

[860] Vid. artículos 39 de la Ley de Puertos de Galicia, 9 de la Ley de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía, y 14 de la Ley de Puertos de las Islas Baleares.

que se construya un nuevo puerto sin estar de acuerdo el Estado, las Comunidades Autónomas y los entes locales[861].

En lo que respecta a las directrices sobre la relación entre los planes de puertos y la planificación territorial y urbanística, la mayoría de las leyes de puertos autonómicas no contienen ningún precepto que se refiera a este aspecto a diferencia de las leyes de carreteras[862]. Aun así, en el caso de que se trate de un puerto de interés general, tal y como establece la Disposición Adicional 2º de la LCCOP, el Estado sí deberá emitir un informe en la instrucción de los procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de planificación territorial y urbanística que puedan afectar al ejercicio de las competencias estatales. Este informe, al que ya nos referimos, tiene carácter vinculante en lo que se refiere a la preservación de las competencias del Estado y es evacuado en el plazo máximo de tres meses. Transcurrido dicho plazo se entenderá emitido con carácter favorable, pudiéndose continuar con la tramitación del procedimiento de aprobación, salvo que afecte al dominio o al servicio público de titularidad estatal. A falta de solicitud del preceptivo informe, así como en el supuesto de disconformidad emitida por el órgano competente por razón de la materia o en los casos de silencio en los que no opera la presunción del carácter favorable del informe, según la citada Disposición, no podrá aprobarse el correspondiente instrumento de planificación territorial o urbanística en aquello que afecte a las competencias estatales.

En cuanto a la consideración urbanística de los puertos, en las leyes de puertos se determina su calificación como sistema general[863]. Asimismo, se establece que la planificación sectorial prevalece sobre el planeamiento

---

[861] A pesar de su carácter no vinculante, JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F.J. (1995): "La ejecución de obras en la zona de servicio de los puertos de interés general", *Revista de Derecho Urbanístico,* núm. 145 bis, afirma que sí constituye un mecanismo de verdadera coordinación entre las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas. Por su parte, ESCARTÍN ESCUDÉ, V.M. (2009): *El periurbanismo estatal…, op.cit.,* p. 235, señala que los limitados efectos del informe sugieren que "*la verdadera intención del legislador estatal era la de reducir un mandato constitucional al simple cumplimiento de un mero trámite formal dentro de un procedimiento de aprobación que le corresponde al Estado*".

[862] Como excepción nos encontramos los artículos 40 de la Ley de Puertos de Galicia, 15 de la Ley de Puertos de la Comunidad Valenciana y 15 de la Ley de Puertos de Canarias.

[863] Vid. artículos 38 de la Ley de Puertos de Galicia, 10 de la Ley de Puertos del País Vasco, 14 de la Ley de Puertos de Cataluña, 11 de la Ley de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía, y 12 de la Ley de Puertos de las Islas Baleares. Para JIMENEZ DE CISNEROS, F.J. (1993): "La ordenación jurídica…", *op.cit.*, p. 142, la definición como sistema general del espacio portuario "*se revela como el instrumento idóneo y necesario para conseguir una eficaz articulación de las competencias que ejercen el Estado y las Comunidades Autónomas, de una parte, y de la coordinación de la planificación sectorial con la urbanística, dentro del marco integral que esta última exige*". El TC, por su parte, ha declarado la constitucionalidad de esta previsión y ha señalado que aunque es verdad que la misma impone a las autoridades urbanísticas una determinada calificación de los puertos a efectos urbanísticos "*esa imposición tiene su apoyo en una competencia exclusiva del Estado -la competencia sobre puertos de interés general-, por otra parte, no supone la ablación de las competencias sobre urbanismo y ordenación del territorio*" (STC 40/1998, de 19 de febrero (FJ 37º).

urbanístico[864]. En este mismo sentido, las leyes portuarias exigen que la aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de ordenación y planificación urbanística que incidan directamente sobre los puertos e instalaciones portuarias requiere el informe favorable de la Consejería competente en materia de puertos[865].

Por último, hay que hacer mención al modelo de gestión de los puertos de interés general configurado en el TRLPEMM porque se caracteriza por la presencia en el ente de gestión -Autoridades Portuarias- no solo de la Administración del Estado como titular de la competencia, sino también de la Administración de las Comunidades Autónomas, de las entidades locales y de los agentes económicos y sociales. De esta forma, el artículo 30 de la citada ley establece que el Consejo de Administración de las Autoridades Portuarias está integrado por el Presidente de la entidad, que lo será del Consejo, un miembro nato, que será el Capitán Marítimo y un número de vocales comprendido entre 10 y 13, excepto para las Islas Canarias y las Baleares, en cuyo caso se podrá llegar a 16 vocales. La designación de los vocales corresponde a las Comunidades Autónomas y debe seguir las siguientes reglas:

- La Administración General del Estado está representada, además de por el Capitán Marítimo, por tres vocales.

- La Comunidad Autónoma está representada, además de por el Presidente, por cuatro vocales.

- En el caso de las Islas Canarias cada Cabildo tendrá un representante y en el de las Islas Baleares cada Consell tendrá un representante.

- Los municipios en cuyo término está localizada la zona de servicio del puerto tendrán una representación del 33 por ciento del resto de los miembros del Consejo.

- El 66 por ciento del resto de los miembros del Consejo son designados en representación de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, organizaciones empresariales y sindicales y sectores económicos relevantes en el ámbito portuario.

Como vemos, la composición del Consejo de las Autoridades Portuarias hace ver que el Estado, como titular de la competencia sobre los puertos de interés general, no tiene la decisión última sobre la gestión de los mismos, sino que las Comunidades Autónomas también participan de manera significativa en la toma de decisiones al contar con cinco vocales frente a los cuatro que tiene el Estado[866]. Con esta distribución, ninguna de las dos Administraciones tiene

[864] Vid. artículos 40 de la Ley de Puertos de Galicia, 17 de la Ley de Puertos de Cantabria, 12 de la Ley de Puertos de las Islas Baleares, y 15 de la Ley de Puertos de Canarias.

[865] Vid. artículos 40.7 de la Ley de Puertos de Galicia, 15.1 de la Ley de Puertos de Cantabria, 10.2 de la Ley de Puertos del País Vasco, 15 de la Ley de Puertos de la Comunidad Valenciana, 14 de la Ley de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía, y 18 de la Ley de Puertos de las Islas Baleares.

[866] El número de vocales del Consejo de Administración pertenecientes al Estado y a las Comunidades Autónomas no ha sido siempre el mismo. En la redacción originaria de la Ley de

capacidad para decidir por sí sola sobre la administración y gestión del puerto de interés general, sino que ambos entes se sitúan en posición de igualdad a pesar de que el Estado es el titular de la competencia prevalente. De ahí que podamos entender, como ha mantenido ZAMBONINO PULITO, que la fórmula que une a estas dos entidades es la de cooperación[867].

Por su parte, algunas leyes de puertos autonómicas también han previsto la existencia de un ente encargado de la gestión de los puertos autonómicos que está integrado, además de por representantes de la Comunidad Autónoma, por representantes de los entes locales y de los sectores económicos relacionados con las actividades portuarias[868]. En estos entes, sin embargo, el peso de la Administración con la competencia prevalente, es decir, de las Comunidades Autónomas, es superior al de otras Administraciones, por lo que entendemos que nos encontramos ante una técnica de coordinación a diferencia de lo que ocurría con las Autoridades Portuarias en los puertos de interés general[869].

Puertos de 1992 tan solo se garantizaba la presencia de un representante de la Comunidad Autónoma. La reforma de la Ley de Puertos de 1992 por la Ley 62/1997, de 30 de diciembre, sin embargo, otorgó más protagonismo a las Comunidades Autónomas que, a partir de entonces, serían las encargadas de designar a los vocales y tendrían una mayor representación. En este sentido, a partir de 1997, los entes autonómicos podían designar entre 15-22 vocales, de los cuales cuatro pertenecían al Estado, el 14% a los municipios, el 24% a los representantes de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, organizaciones empresariales y sindicales y sectores económicos relevantes en el ámbito portuario y, los restantes, a ellos. Posteriormente, tras la reforma que tuvo lugar a través de la Ley 33/2010, de 5 de agosto, y de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y de Prestación de Servicios de los Puertos de Interés General, se estableció la composición que actualmente se encuentra en el artículo 30 del TRLPEMM.
Este peculiar sistema origina, según ACERO IGLESIAS, P. (2002): *Organización…, op.cit.*, p. 119, una dualidad de dependencia de los órganos de la Autoridad Portuaria, "*una formal, respecto de la Administración del Estado y otra «de facto», respecto de la propia Comunidad Autónoma que es quien tiene el control del nombramiento y cese de dichos órganos*".

[867] Coincidimos con ZAMBONINO PULITO, M. (2018): "La articulación de la gobernanza multinivel…", *op.cit.*, pp. 256-257, en que la composición del Consejo de Administración de las Autoridades Portuarias no resulta respetuosa con el reparto constitucional de competencias pues implica la cogestión de los puertos de interés general sin que previamente se haya acudido a la técnica de la transferencia de competencias prevista en el artículo 150.2 de la CE.

[868] Vid. artículos 13.2 de la Ley de Puertos de Galicia, 21 de la Ley de Puertos de Cataluña, 35 de la Ley de Puertos de las Islas Baleares y 25 de la Ley de Puertos de Canarias. En contraposición, el ente encargado de la gestión de los puertos del País Vasco no está integrado, obligatoriamente, por representantes de otras Administraciones distintas a la autonómica (artículo 10 del Decreto 58/2020, de 12 de mayo, por el que se aprueban los estatutos de «Euskadiko Kirol Portuak» y se determina el inicio de su actividad). No prevén la existencia de un ente de este tipo las leyes de puertos de la Comunidad Valencia, Región de Murcia y de Andalucía. En el caso de Andalucía, sin embargo, sí existe la figura de la Agencia Pública Puertos de Andalucía compuesta por dos representantes de municipios portuarios andaluces e, incluso, una persona representante de la Administración General del Estado (artículo 10 del Decreto 501/2019, de 26 junio, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia Pública de Puertos de Andalucía). Por otra parte, en Cantabria contaban con la entidad pública empresarial Puertos de Cantabria pero se extinguió por el Decreto 74/2012, de 13 de diciembre.

[869] En Galicia, las Administraciones locales cuentan con tres vocales (uno por cada provincia costera) en el ente encargado de la gestión de los puertos autonómicos frente a los diez vocales que representan a la Administración autonómica (artículo 10 del Decreto 227/1995, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del ente público Portos de Galicia, dictado en aplicación y

3. Los mecanismos de integración en la normativa ferroviaria

Según el artículo 3.1 de la LSF, se entiende por infraestructura ferroviaria "*las estaciones de transporte de viajeros y terminales de transporte de mercancías y la totalidad de los elementos que formen parte de las vías principales y de las de servicio y los ramales de desviación para particulares, con excepción de las vías situadas dentro de los talleres de reparación de material rodante y de los depósitos o garajes de máquinas de tracción*"[870].

El impacto de los elementos de las infraestructuras ferroviarias en la ordenación del territorio y del urbanismo y, por ende, del litoral, es incuestionable[871]. La relación entre las infraestructuras ferroviarias y el litoral está directamente condicionada a la gran demanda turística de este espacio y al superávit poblacional, de manera que, en principio, debería cumplirse la ecuación por la que, a mayor población, más infraestructuras[872].

Debido a ello, se hace necesario que existan mecanismos que faciliten la gestión integrada de ambas políticas. De esta manera, en las leyes ferroviarias vigentes nos encontramos algunas técnicas que persiguen este objetivo, como puede ser la existencia de un plan territorial sectorial, la previsión de procedimientos de aprobación conjunta de los planes de ordenación de las

desarrollo de la Ley 5/1994, de 29 de noviembre). En Canarias, son trece los vocales designados por el Gobierno de Canarias, a propuesta de la consejería competente en materia de puertos Cataluña (más el Presidente, que es el consejero competente en materia de puertos), siete los vocales designados en representación de cada una de las islas y dos los vocales nombrados a propuesta de la asociación de municipios de Canarias más representativa (artículo 25.1 de la Ley 14/2003, de 8 de abril, de Puertos de Canarias). Cataluña, por su parte, cuenta con tres vocales en representación de los municipios en el Consejo de Gobierno del órgano Puertos de la Generalidad frente a los once que actúan en representación de distintos departamentos de la Comunidad Autónoma (artículo 3.1 del Decreto 273/1998, de 21 de octubre, sobre la composición y el nombramiento de los órganos de gobierno de Puertos de la Generalidad). En el caso de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, el artículo 12 del Decreto 134/2005, de 28 de diciembre, de aprobación de los estatutos de los Puertos de las Islas Baleares, señala que formarán parte del Consejo de Administración, el Presidente, el Vicepresidente, el Director General de Puertos de las Islas Baleares y un número de vocales entre doce y dieciocho, pero no se especifica el número de vocales que representarán a cada estamento.

[870] Sobre el concepto de infraestructura ferroviaria puede verse RIVAS CASTILLO, Mª.I. y VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P. (2014): "Las infraestructuras del transporte terrestre (II): infraestructuras ferroviarias", MENÉNDEZ GARCÍA, P., *Régimen jurídico del transporte terrestre: carreteras y ferrocarril*, Aranzadi, Tomo I, Pamplona, pp. 1084-1092.

[871] Así también lo han señalado RIVAS CASTILLO, Mª.I. (2007): *Régimen Jurídico de las Infraestructuras Ferroviarias*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, p. 333 y FERNÁNDEZ ACEVEDO, R. (2008): "Análisis jurídico de los sistemas de articulación competencial entre las infraestructuras ferroviarias y el urbanismo", *Revista de urbanismo y edificación*, núm. 17, p. 115.

[872] De esta forma merece destacar proyectos de ferrocarril que se están intentando llevar a cabo en zonas litorales, como es el caso del tren litoral o corredor ferroviario que trata de conectar el litoral mediterráneo desde Tarragona hasta Algeciras.

infraestructuras ferroviarias y la prevalencia de la planificación sectorial sobre la urbanística[873]. Pasemos brevemente a describir cada uno de estos mecanismos.

En primer lugar, hay que señalar que, a diferencia de la normativa de carreteras y portuaria, solo la Ley 4/2006, de 31 de marzo, ferroviaria de Cataluña ha previsto la existencia de un plan sectorial, este es el Plan de infraestructuras de transporte de Cataluña. Así, el artículo 7 de la citada ley señala que el Plan *es "el instrumento por medio del cual se determinan las grandes líneas de planificación y ordenación de las infraestructuras por donde circulan los servicios de transporte del Sistema Ferroviario de Cataluña, para garantizar la movilidad sostenible con este medio de transporte en el marco de las directrices establecidas por los planeamientos territoriales general y parcial"*. Se trata de un plan que tiene carácter de plan territorial sectorial, de acuerdo con la Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de política territorial, y de plan específico a efectos de lo establecido por la Ley 9/2003, de 13 de junio, de movilidad y que se aprueba a través de un procedimiento en el que participan los entes locales afectados y los organismos y entidades representativos en el ámbito de la movilidad[874].

En cuanto a los planes de ordenación de las infraestructuras ferroviarias, debemos señalar que las leyes prevén un procedimiento de aprobación para los mismos en el que tienen cabida elementos de cooperación y coordinación y en el que adquiere un papel crucial la Administración General del Estado. Por un lado, el estudio informativo es el instrumento necesario para el establecimiento o modificación de una línea o tramo integrante de la Red Ferroviaria de Interés General y es aprobado por el Ministerio de Fomento tras un procedimiento en el que se exige el informe preceptivo de las Comunidades Autónomas y las entidades locales afectadas[875]. Este informe deberá emitirse en el plazo de un mes, y versará sobre la adecuación del trazado propuesto al interés general y a los intereses que representan según el artículo 5.4 de la LSF. Transcurrido dicho plazo sin pronunciamiento se entenderá que las Administraciones están conformes con la solución propuesta. Aun así, en el caso de que alguna de las Administraciones manifestara disconformidad, el Ministerio de Fomento abrirá un período de consultas por un período no inferior a dos meses, pero, de mantenerse la discrepancia, el expediente será elevado al Consejo de Ministros

[873] Debemos apuntar que solo las Comunidades Autónomas de Cataluña, Andalucía y Asturias han aprobado leyes que regulan el sector ferroviario. En el caso de las dos primeras, se ha hecho a través de una norma que regula exclusivamente este sector (vid. Ley 4/2006, de 31 de marzo, Ferroviaria de Cataluña y la Ley 9/2006, de 26 de diciembre, de Servicios Ferroviarios de Andalucía). Asturias, por su parte, ha aprobado la Ley 12/2018, de 23 de noviembre, de Transportes y Movilidad Sostenible que dedica el Título VII a regular el sistema asturiano de ferrocarril. En el País Vasco en 2012 se inició el procedimiento para la aprobación de un proyecto de ley del sector ferroviario, pero la tramitación de dicho procedimiento decayó por fin de la legislatura.

[874] Vid. artículos 19 de la Ley de Política Territorial y 8 de la Ley de Movilidad de Cataluña.

[875] Según FERNÁNDEZ ACEVEDO, R. (2008): "Análisis jurídico de los sistemas…", *op.cit.*, p. 116, el objetivo del informe es reforzar la coherencia y coordinación entre la perspectiva sectorial, por un lado y la territorial y urbanística, por otro.

que será el que decida[876]. En este caso, por tanto, el Estado, como titular de la competencia prevalente, es la Administración que tiene la última decisión, en caso de discrepancia, sobre el establecimiento o modificación de una línea o tramo integrante de la Red Ferroviaria de Interés General.

Por su parte, el proyecto de delimitación y utilización de espacios ferroviarios es el instrumento que establece y ordena la zona de servicio[877]. Este proyecto se elabora por el administrador de infraestructuras ferroviarias y se aprueba por el Ministro de Fomento en el caso de una infraestructura estatal y, si se trata de una infraestructura autonómica, se elabora y aprueba por la Consejería competente tras un procedimiento en el que se pide el informe de las Administraciones afectadas[878]. En el caso de infraestructuras ferroviarias estatales, el artículo 9.2 de la LSF y, más concretamente, el artículo 22 del Real Decreto 2387/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Sector Ferroviario, establecen la existencia de un informe previo a la aprobación del proyecto por parte de la Administración con competencias en la ordenación del territorio y del urbanismo y de los Departamentos ministeriales cuyas competencias pudieran resultar afectadas por dichos proyectos. Estos informes suponen un mecanismo muy débil de integración porque, al ser no vinculantes, y no establecerse en la citada ley ni en su reglamento un período de consultas en caso de desavenencias -como sí prevé el artículo 56 del TRLPEMM para los planes especiales portuarios-, el proyecto podrá aprobarse unilateralmente por el Ministro de Fomento. Este carácter débil de la técnica del informe prevista en la normativa ferroviaria estatal también se manifiesta en el hecho de que el artículo 22.2 del Reglamento del Sector Ferroviario señala que los informes se entenderán favorables si transcurre el plazo de un mes desde que sean solicitados sin que hayan sido emitidos.

Por último, la LSF prevé la existencia de un plan especial o instrumento equivalente que desarrollará el sistema general ferroviario[879]. El procedimiento

---

[876] Para RIVAS CASTILLO, Mª. I. (2010): "Regulación y régimen del sector ferroviario", RUIZ OJEDA, A. (Dir.), *Derecho de la regulación económica,* Tomo VI, Iustel, Madrid, p. 502, la opción de que el Consejo de Ministros resuelva en caso de discrepancia es un auténtico mecanismo de coordinación dirigido a salvaguardar las competencias del Estado y *"una facultad que ha de actuar de contrapeso a la autonomía local de las Entidades territoriales y sin duda reconocida desde el texto constitucional, cuya posible limitación ha de verse compensada por la participación e intervención de las entidades inferiores en el desarrollo y toma de decisión última de la Entidad superior"*.

[877] Pese a las semejanzas, este proyecto no es un instrumento de planificación urbanística. Así lo defiende también ESCARTÍN ESCUDÉ, V.M. (2012): "Urbanismo…", *op.cit.*, pp. 97-98, cuando analiza la incidencia del proyecto de delimitación y utilización de espacios ferroviarios en la ordenación urbanística.

[878] Vid. artículos 9.3 de la Ley del Sector Ferroviario, 11 de la Ley Ferroviaria de Cataluña, y 12.2 de la Ley 9/2006, de 26 de diciembre, de Servicios Ferroviarios de Andalucía. El artículo 92.1 de la Ley de Transportes y Movilidad Sostenible de Asturias señala que el Principado de Asturias podrá delimitar una zona de servicio ferroviario y remite para su delimitación, con carácter supletorio, a las normas establecidas en la normativa estatal ferroviaria.

[879] Estos planes, a diferencia del proyecto de delimitación y utilización de espacios ferroviarios, sí son instrumentos de planificación urbanística. Así lo defiende, entre otros, ESCARTÍN ESCUDÉ, V.M. (2014): "Urbanismo y transporte terrestre…", *op.cit.*, p. 136, al afirmar que el plan

de aprobación de este plan varía dependiendo de si las infraestructuras se integran en el sistema general ferroviario estatal o autonómico, pero en él se contienen elementos de cooperación y coordinación[880]. En primer lugar, la formulación y aprobación de los planes especiales está reservada a entes diferentes, de manera que mientras que el administrador de infraestructuras ferroviarias formula el proyecto del referido plan especial, la tramitación y aprobación corresponde a la autoridad urbanística competente conforme a la legislación aplicable en cada caso. En segundo lugar, la LSF prevé la existencia de un informe del administrador de infraestructuras ferroviarias para que se pronuncie sobre las cuestiones de su competencia antes de su aprobación (artículo 10). Este informe tiene un papel fundamental en el procedimiento de aprobación del plan porque obliga, en caso de desacuerdo, a que se abra un período de negociación con el administrador de infraestructuras ferroviarias con objeto de obtener un acuerdo expreso en el plazo de dos meses. De no llegarse a un acuerdo durante dicho plazo, el Consejo de Ministros resolverá, con carácter vinculante, sobre las cuestiones objeto de discrepancia.

En el caso del sistema general ferroviario autonómico, el plan especial se elabora y aprueba por la Administración autonómica de conformidad con la legislación urbanística. En el procedimiento de aprobación de este plan también existe un informe de los ayuntamientos, pero, a diferencia de la LSF, las leyes autonómicas no prevén un período de consultas en caso de disconformidad entre ambas Administraciones[881].

En lo que se refiere a la previsión de directrices de relación entre la planificación ferroviaria y la territorial y urbanística hay que señalar que en la legislación del sector ferroviario nos encontramos algunas determinaciones de este tipo. En el caso de las infraestructuras estatales, el artículo 7 de la LSF contiene algunas alusiones a este tema, sin embargo, se refiere exclusivamente a la incidencia de las infraestructuras ferroviarias sobre el planeamiento urbanístico y al control municipal[882]. En el mismo sentido, las leyes autonómicas

---

especial es más un plan urbanístico que un plan ferroviario desde el punto de vista de su tramitación. AGOUES MENDIZÁBAL, C. (2015): "Urbanismo y bienes públicos", GONZÁLEZ GARCÍA, J.V. (Dir.), *Derecho de los Bienes Públicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 480, indica que la calificación urbanística de sistema general y su desarrollo a través de planes especiales de naturaleza urbanística es un mecanismo integración de los intereses concurrentes con la ordenación urbanística.

[880] Vid. artículos 10 de la Ley del Sector Ferroviario, 12 de la Ley Ferroviaria de Cataluña y 12.4 de la Ley de Servicios Ferroviarios de Andalucía. Como indica RIVAS CASTILLO, Mª.I. (2007): *Régimen Jurídico…, op.cit.*, p. 356, a través del diseño de los planes especiales o instrumentos equivalente se pretenden cubrir las necesidades de coordinación.

[881] Artículos 12.4 de la Ley Ferroviaria de Cataluña y 12.4 de la Ley de Servicios Ferroviarios de Andalucía. En el caso de Cataluña, el citado precepto no se refiere expresamente a la existencia de un informe, sino que señala que "*la audiencia al ayuntamiento afectado es obligatoria*".

[882] Llama la atención que, a diferencia de lo que hemos advertido en la legislación sobre carreteras, la LSF no contenga ninguna referencia a la ordenación del territorio, a pesar del peso que adquieren estas infraestructuras en el planeamiento territorial. Sobre esta crítica también se

del sector ferroviario también contienen preceptos de este tipo, pero igualmente solo contienen indicaciones sobre la relación entre la planificación ferroviaria y el planeamiento urbanístico[883].

Por lo que respecta a la consideración urbanística de las infraestructuras ferroviarias, las leyes califican las mismas y las zonas de servicio ferroviario como sistema general[884]. Asimismo, se establece que los planes generales y demás instrumentos generales de ordenación urbanística no incluirán determinaciones que impidan o perturben el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de ferrocarriles y transporte ferroviario.

En este mismo sentido, el artículo 7 de la LSF exige que la redacción, revisión o modificación de un instrumento de planeamiento urbanístico que afecte a líneas ferroviarias, a tramos de las mismas, a otros elementos de la infraestructura ferroviaria o a las zonas de servicio, incluya el informe del Ministerio de Fomento. Este informe, de carácter vinculante en lo relativo a las materias de competencia del Ministerio de Fomento, versará sobre las observaciones que, en su caso, estime convenientes lo relativo a las materias de su competencia[885]. Además, debemos destacar que se trata de un informe fundamental para la aprobación de un instrumento de planeamiento urbanístico por cuanto su ausencia puede suponer la anulación del procedimiento y de la resolución resultante, tal y como ocurre con las infraestructuras viarias[886].

---

pronunció RIVAS CASTILLO, Mª.I. (2007): *Régimen Jurídico…, op.cit.,* pp. 343-344, en relación a la Ley de ferrocarriles del 2003.

[883] Este es el caso de los artículos 12 de la Ley 4/2006, de 31 de marzo, Ferroviaria de Cataluña, y el 11 de la Ley 9/2006, de 26 de diciembre, de Servicios Ferroviarios de Andalucía.

[884] Vid. artículos 7 y 10 de la LSF, 12 de la Ley Ferroviaria de Cataluña, 12.3 de la Ley de Servicios Ferroviarios de Andalucía y 92.2 de la Ley de Transportes y Movilidad Sostenible de Asturias. Con esta previsión el legislador ha impuesto una obligación a la Administración urbanística para que categorice las infraestructuras ferroviarias como sistema general pero no lo ha categorizado él propiamente por lo que no se ha excedido de sus competencias. En este mismo sentido se pronuncian LORA-TAMAYO VALLVÉ, M. (2007): "Infraestructuras ferroviarias, ordenación del territorio y urbanismo", GUILLÉN CARAMÉS, J. (Dir.): *El régimen jurídico del sector ferroviario: comentarios a la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del sector ferroviario*, Aranzadi, Pamplona, pp. 394-414 y ESCARTÍN ESCUDÉ, V.M. (2012): "Urbanismo…", *op.cit.*, pp. 112-113.

[885] MONTORO CHINER, Mª. J. y NOGUERA DE LA MUELA, B. (2015): "Las infraestructuras ferroviarias en la normativa del sector ferroviario: algunos apuntes de su ordenación jurídica a la luz de las tendencias liberalizadoras", GONZÁLEZ GARCÍA, J.V. (Dir.), *Derecho de los Bienes Públicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 1468, denominan este informe como "*informe vinculante de compatibilidad*". Para ESCARTÍN ESCUDÉ, V.M. (2012): *ídem*, p. 115, se trata de un mecanismo de coordinación apriorística y forzosa porque pretende alcanzar la coordinación con carácter previo a la aprobación del plan y es vinculante. Por su parte, FERNÁNDEZ ACEVEDO, R. (2008): "Análisis jurídico de los sistemas…", *op.cit.*, p. 121 y MENÉNDEZ GARCÍA, P. y FERNÁNDEZ ACEVEDO, R. (2009): "Ferrocarriles", MARTÍN REBOLLO, L. y BUSTILLO BOLADO, R. (Coord.), *Fundamentos de derecho urbanístico*, Tomo II, Aranzadi, Navarra, p. 1582, dicen que aunque la ley califique el informe de vinculante, posee más propiamente carácter obstativo pues vincula sólo en sentido negativo.

[886] En el caso de las infraestructuras ferroviarias no se establece expresamente esta consecuencia como sí ocurre en el artículo 16.6 de la LCa. Aun así, el Tribunal Supremo ha declarado que la ausencia de este informe implica un defecto de forma y, por tanto, es posible anular el procedimiento y la resolución que de éste surja (vid. STS de 2 de diciembre 2003 (RC 524/2000).

V. NORMATIVA DEL SECTOR PESQUERO

El sector pesquero es el conjunto de actividades basadas en la explotación y aprovechamiento de los productos de la pesca, de la acuicultura y del marisqueo. Estas actividades tienen una gran influencia en las zonas litorales no solo por la industria que generan sino por la ocupación que producen de estos espacios. Así, las actividades del sector pesquero son actividades que no pueden tener una ubicación distinta que la de estas áreas y, por eso, son actividades permitidas para ocupar el dominio público marítimo-terrestre y las áreas colindantes ex artículos 32 y 25.2 de la LC[887].

Esta ocupación del litoral por las actividades del sector pesquero obliga a que las mismas sean tenidas en cuenta para una gestión integrada de las zonas costeras. Siendo esto así, lo cierto es que debemos adelantar que no existe un adecuado régimen de gestión integrada en materia de sector pesquero ya que la normativa existente no ha previsto instrumentos para el cumplimiento de dicho objetivo de integración. Como seguidamente se constatará, el marco es desigual en cada una de las actividades que integran este sector. De esta forma y mientras que en relación a la acuicultura nos encontramos algunos instrumentos de ordenación y un órgano, en materia de pesca marítima y marisqueo los planes sectoriales son escasos y únicamente encontramos la posibilidad de que se establezcan zonas libres o prohibidas para el marisqueo o la pesca marítima, pero sin la participación de otras Administraciones Públicas.

En este punto conviene aclarar que, en las páginas siguientes, nos centraremos en actividades que afectan -o pueden afectar- a la ordenación del litoral, concretamente a la acuicultura, el marisqueo y la pesca marítima en aguas interiores. La pesca marítima en aguas exteriores queda fuera de nuestro de estudio por referirse a un espacio que no se incluye dentro del concepto de litoral -a los efectos de planificación- como ya hemos señalado en numerosas ocasiones[888].

Pasemos a analizar la incidencia de la normativa de la acuicultura, el marisqueo y la pesca marítima en aguas interiores en la ordenación del litoral.

---

[887] Para ello necesitarán el correspondiente título administrativo. Además, el ejercicio de estas actividades requiere de acuerdo con la normativa autonómica un título habilitante. Sobre la concurrencia y la diversidad terminológica de títulos administrativos en la acuicultura se ha pronunciado CHAPELA PÉREZ, R. (2003): *Régimen jurídico de la acuicultura marina,* Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 302-342. En relación al régimen autorizatorio de la actividad pesquera puede verse BARRIO GARCÍA, G.A. (1998): *Régimen jurídico de la pesca marítima*, Marcial Pons, Madrid, pp. 60-87.

[888] La pesca marítima en aguas exteriores es una competencia del Estado que se regula por la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado.

1. La acuicultura

La acuicultura es definida en las leyes como la cría o cultivo de organismos acuáticos con técnicas encaminadas a aumentar la producción de los organismos en cuestión por encima de las capacidades naturales del medio[889]. Se trata, en definitiva, de una actividad complementaria a la pesca que, por su propia naturaleza, se practica fundamentalmente en el espacio litoral y, en concreto, en la zona marítimo-terrestre, las aguas interiores, el mar territorial y la zona económica exclusiva[890].

El espacio que ocupa la actividad acuícola es, por tanto, uno de los condicionantes que caracteriza este sector. La acuicultura marina tiene que ocupar el espacio litoral y, por tanto, debe convivir con otras actividades que también se proyectan sobre el mismo. A ello se une, además, que la zona ocupada por la acuicultura es, concretamente, dominio público marítimo-terrestre, por lo que resulta más difícil la gestión de una actividad en la que convergen dos Administraciones –el Estado como titular del demanio y las Comunidades Autónomas como Administraciones con la competencia exclusiva en acuicultura-[891].

---

[889] Vid. artículos 44 de la Ley 11/2008, de 3 de diciembre, de pesca de Galicia, 45 de la Ley 1/2021, de 4 de marzo, de Pesca Marítima, Marisqueo y Acuicultura de Cantabria, 24 de la Ley 5/2017, de 10 de febrero, de pesca marítima y acuicultura de la Comunidad Valenciana, 2 de la Ley 2/2007, de 12 de marzo, de Pesca Marítima y Acuicultura de la Región de Murcia y 19.1 de la Ley 17/2003, de 10 de abril, de Pesca de Canarias.

La dificultad de conceptualización del término *"acuicultura marina"* fue reseñado por TEIJEIRO LILLO, Mª.E. (2009): *Acuicultura marina…, op.cit.,* p. 41, quien advertía que *"su dificultad deriva fundamentalmente de la dispersión de acepciones utilizadas, del cúmulo de organismos vivos que pueden ser objeto de cultivo o de los diferentes tipos y establecimientos que se encierran bajo su concepto"*. Sobre la diferencia entre acuicultura marina y pesca y marisqueo puede verse CHAPELA PÉREZ, R. (2003): *Régimen jurídico…, op.cit.,* pp. 104-107.

[890] Vid. artículos 3.3 de la Ley 11/2008, de 3 de diciembre, de pesca de Galicia, 2.c) de la Ley 1/2021, de 4 de marzo, de Pesca Marítima, Marisqueo y Acuicultura de Cantabria, 3.4 de la Ley 5/2017, de 10 de febrero, de pesca marítima y acuicultura de la Comunidad Valenciana, 3.c) de la Ley 6/2013, de 7 de noviembre, de pesca marítima, marisqueo y acuicultura en las Islas Baleares, y 3.c) de la Ley 17/2003, de 10 de abril, de Pesca de Canarias. En el caso de Galicia, Cantabria y Canarias esta actividad se extiende, de acuerdo con los preceptos citados, a la zona económica exclusiva, mientras que en las otras normas no se dice al respecto. MARTÍN MATEO, R. (1985): "Régimen jurídicos de los cultivos marinos", *Revista de Administración Pública*, núm. 106, p.9, también señaló que la acuicultura se practica generalmente en el área litoral y TEIJEIRO LILLO, Mª.E. (2009): *Acuicultura marina…, op.cit.,* p. 52, advirtió la extensión de esta práctica a nuevas zonas marítimas, hasta ese momento no habituales para el desarrollo de la acuicultura, como era el mar territorial.

En este sentido, ha destacado CHAPELA PÉREZ, R. (2003): *Régimen jurídico…, op.cit.,* p. 241, que la relación entre la acuicultura y el medio donde se desarrolla atiende a criterios de afectación recíproca, de forma que se produce una influencia directa de la calidad ambiental sobre la acuicultura.

[891] Para ocupar el dominio público marítimo-terrestre se debe contar con un título habilitante tal y como señalamos en el capítulo 2. Sobre las relaciones entre los títulos de intervención exigidos por la LC y la acuicultura puede verse CHAPELA PÉREZ, R. (2003): *Régimen jurídico…, op.cit.,* pp. 291-451 y TEIJEIRO LILLO, Mª.E. (2009): *Acuicultura marina…, op.cit.,* pp. 161-199.

En este sentido, una de las actividades más influyentes en la ordenación del litoral es la acuicultura. Pese a ello, casi ningún plan de ordenación del litoral se ha referido a esta actividad y, los que lo han hecho, ha sido de forma breve para clasificar la acuicultura como una actividad permitida en el litoral[892]. Ello redunda en un perjuicio para esta actividad porque solo la planificación del litoral o la reserva de espacios para los cultivos marinos garantiza la supervivencia de la acuicultura en nuestras costas.

De todas formas, en la normativa sectorial nos encontramos algunas técnicas que permiten la gestión integrada del litoral. Sin embargo, debemos adelantar que, a diferencia de otras normas sectoriales analizadas anteriormente, estos mecanismos son más escasos en la normativa acuícola.

En primer lugar, la importancia que adquiere la planificación sectorial en la acuicultura es más limitada que en otras materias por dos razones principales: en primer lugar, porque la delimitación y reserva de zonas para la acuicultura se ha realizado recientemente de forma más significativa como consecuencia del crecimiento que está adquiriendo este sector y, además, porque las Comunidades Autónomas que han llevado a cabo procesos de planificación acuícola en el litoral lo han hecho de forma heterogénea y con diferentes contenidos[893].

El punto de partida lo encontramos en la LCM que incluye los planes nacionales de cultivos marinos como instrumento de planificación[894]. Se trata de planes que son propuestos por la Administración estatal, pero en cuya elaboración participan las Comunidades Autónomas afectadas que, además, son las competentes para ejecutar dichos planes en el ámbito de sus competencias estatutarias[895]. Con estos planes, por tanto, el Estado asume un papel de dirección en las decisiones a adoptar en el seno de la elaboración de los mismo, como indica

---

[892] No hacen ninguna referencia a la acuicultura el Plan de Ordenación del Litoral de Asturias, los Planes Directores Urbanísticos del Sistema Costero de Cataluña, ni el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura verde del litoral de la Comunidad Valenciana. En contraposición si contienen alusiones a esta actividad el Plan de Ordenación del Litoral de Galicia, el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria, y el Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco.

[893] Así lo ha señalado CHAPELA PÉREZ, R. (2009): "La acuicultura y el proceso de gestión integrada del litoral", SANZ LARRUGA, F.J. (Dir.) y GARCÍA PÉREZ, M. (Coord.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, Fundación Pedro Barrié de la Maza, A Coruña, pp. 496-497. Sobre las ventajas de la planificación integral litoral para la acuicultura vid. CHAPELA PÉREZ, R. (2002): "La acuicultura marina en el marco de la planificación litoral", *Boletín del Instituto Español de Oceanografía*, núm. 18, pp. 56-57.

[894] CHAPELA PÉREZ, R. (2003): *Régimen jurídico…, op.cit.,* p. 155, critica que la LCM contengan mecanismos de coordinación puesto que es una norma que, por su supletoriedad sobre una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, no es de aplicación allí donde éstas hayan elaborado su propia normativa.

[895] El TC ha declarado la constitucionalidad de este precepto al establecer que no hay nada que lesiones las competencias autonómicas ya que "*los planes nacionales de cultivos marinos que en él se contemplan no son impuestos, sino propuestos, por la Administración del Estado, exigiéndose, así, la conformidad de las Comunidades Autónomas afectadas para su aprobación, y reconociéndose, en el mismo precepto, que su ejecución corresponderá, en todo caso, a las Comunidades que ostenten competencias en la materia*" (STC 103/1989, de 8 de junio (FJ 9º a).

CHAPELA PÉREZ[896]. Esta intervención del Estado, sin embargo, no puede excederse en su contenido ya que, como ha señalado el TC, el establecimiento de fórmulas e instancias de coordinación es algo que corresponde necesariamente a la competencia estatal (artículo 149.1.13º de la CE), por más que, "*tal competencia no entrañe apoderamiento alguno en favor del Estado para normar directamente el ámbito material sobre el que la coordinación se establece*" (STC 103/1989, de 8 de junio (FJ 9º).

Junto a los planes nacionales, el artículo 26 de la LCM señala que las distintas Comunidades Autónomas podrán declarar zonas de interés para cultivos marinos, que se considerarán zonas de interés pesquero, a aquellas que por sus condiciones óptimas para tal actividad aconsejen protección oficial siempre de conformidad de los demás organismos de la Administración que tengan competencias en la costa. Esta previsión de ordenación de zonas para acuicultura ha sido repetida en casi todas las normas autonómicas reguladoras de la acuicultura, pero no en todas ellas se ha previsto de manera expresa un procedimiento en el que participan varias Administraciones Públicas[897]. En el primer grupo encontramos Galicia, Cataluña y la Comunidad Valenciana que, a pesar de que establecen que es competencia de la Comunidad Autónoma la declaración de zonas de interés para cultivos marinos, no señalan cuál es el procedimiento para tal declaración. Por otro lado, nos encontramos a Cantabria y la Región de Murcia que indican que la declaración de zonas de interés para cultivos marinos se realizará por el Consejo de Gobierno previo informe preceptivo y vinculante de la Administración del Estado sobre los aspectos de su competencia.

Otras Comunidades Autónomas han llevado a cabo un proceso de planificación más exhaustivo y han aprobado planes sectoriales para la acuicultura. Por un lado, el artículo 21 de la Ley 17/2003, de 10 de abril, de Pesca de Canarias configura el Plan regional de ordenación de la acuicultura como el instrumento de ordenación de la actividad acuícola en la Comunidad Autónoma de Canarias[898]. Se trata de un instrumento de planificación de la actividad acuícola que tiene como ámbito de aplicación tanto el espacio terrestre como marino establecido en el plan y que tiene como finalidad propiciar una ordenación integrada de los usos y las actividades con incidencia en el medio marino.

---

[896] CHAPELA PÉREZ, R. (2003): *Régimen jurídico…, op.cit.,* p. 160.

[897] Vid. artículos 46 de la Ley 11/2008, de 3 de diciembre, de pesca de Galicia, 48 de la Ley de Cantabria 1/2021, de 4 de marzo, de Pesca Marítima, Marisqueo y Acuicultura de Cantabria, 46 de la Ley 2/2010, de 18 de febrero, de pesca y acción marítimas de Cataluña, 25 de la Ley 5/2017, de 10 de febrero, de pesca marítima y acuicultura de la Comunidad Valenciana, 74 de la Ley 2/2007, de 12 de marzo, de Pesca Marítima y Acuicultura de la Región de Murcia y 46 de la Ley 1/2002, de 4 de abril, de Ordenación, Fomento y Control de la Pesca Marítima, el Marisqueo y la Acuicultura Marina de Andalucía.

[898] Este plan ha sido aprobado por el Decreto 102/2018, de 9 de julio, tras un procedimiento en el que han sido consultadas todas las Administraciones públicas afectadas tal y como se prevé en el artículo 21 de la Ley de Pesca de Canarias.

En cuanto a su contenido, el Plan regional de ordenación de la acuicultura de Canarias lleva a cabo una división del dominio público marítimo-terrestre por zonas, clasificándolas en prohibidas, aptas y de interés acuícola. Asimismo, localiza las explotaciones y los establecimientos acuícolas y establece especificaciones para zonas concretas.

Por su parte, en la Comunidad Autónoma de Galicia la ordenación acuícola se lleva a cabo a través del Plan Director de Acuicultura Litoral. El reto de este plan consiste en coordinar el desarrollo con el modelo territorial propuesto en las Directrices de ordenación del territorio y el Plan de Ordenación del Litoral de Galicia estableciendo las condiciones para la implantación de estas actividades con criterios de eficiencia, sostenibilidad y calidad ambiental y paisajística[899]. En este sentido, su objetivo general es definir directrices para la instalación de establecimientos de cultivos marinos en la parte litoral de la zona terrestre, así como la ampliación de los establecimientos existentes. Junto a él se persiguen diferentes objetivos específicos, como ha especificado el propio Plan y la Estrategia citada, como son la inclusión de los criterios y contenidos del Plan de Ordenación del Litoral, y aquellos referidos a la compatibilidad del desarrollo de los establecimientos con las características ambientales, naturales y paisajísticas y sus figuras de protección.

De esta forma, Canarias y Galicia son las dos únicas Comunidades Autónomas que han llevado a cabo una ordenación de la actividad acuícola a través de un plan sectorial. En nuestra opinión, se trata de un instrumento idóneo para la articulación de las distintas competencias concurrentes puesto que integra la actividad acuícola en el modelo territorial de cada Comunidad Autónoma.

La relación de los mismos con los planes del litoral parece no entrañar problemas puesto que ambos se aprueban por la misma Administración y porque los planes sectoriales se adaptan a las disposiciones de los planes de ordenación del litoral correspondientes tal y como expresan en su articulado.

Junto a las anteriores técnicas funcionales, la normativa acuícola ha previsto la existencia de una técnica orgánica: la Junta asesora de cultivos marinos. Se trata de un órgano previsto en el artículo 27 de la LCM que tiene como objetivo mantener una coordinación y cooperación permanente entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de cultivos marinos por lo que está compuesto por representantes del Estado y de las Comunidades Autónomas[900]. Entre sus funciones destaca la elaboración, de común acuerdo con las Comunidades Autónomas, de Planes Nacionales del Cultivos Marinos propuestos por el Ministerio para su ejecución por parte de los entes autonómicos y seguimiento de los mismos, o la interlocución con otras

[899] Así se pronuncia el apartado 4.3.1 de la Estrategia Gallega de la Acuicultura.

[900] Con la constitución de la Junta asesora de cultivos marinos se conjugan, como señala CHAPELA PÉREZ, R. (2003): *Régimen jurídico…, op.cit.,* p. 161, técnicas de coordinación orgánica y de cooperación, ya que se trata de un órgano mixto. Por su parte, MARTÍN MATEO, R. (1985): "Régimen jurídico…", *op.cit.*, p. 30, indica que "*su composición y el espíritu que la anima, pueden dar lugar a que funcionen como un auténtico organismo compartido*".

administraciones nacionales o autoridades internacionales para el impulso de la actividad.

2. El marisqueo

El marisqueo es definido como la actividad extractiva realizada a pie o desde embarcación, en inmersión o con fines productivos, en la zona marítima o marítimo-terrestre dirigida de modo exclusivo y con artes selectivos y específicos hacia la captura de una o varias especies de moluscos, crustáceos, tunicados, equinodermos y otros invertebrados marinos, con fines de comercialización[901]. De esta forma, el marisqueo, al igual que la acuicultura, es una actividad que se lleva a cabo en el litoral y, en concreto, en la zona marítimo-terrestre, en las aguas marítimas interiores y en el mar territorial[902].

Sin embargo, y al igual que la acuicultura, los planes de ordenación del litoral no se refieren a esta actividad y, los que lo hacen es para mencionar que se trata de una actividad permitida en el litoral[903]. En el mismo sentido, la normativa sobre marisqueo tampoco contiene referencias a la relación entre la planificación del litoral y la ordenación de la actividad de marisqueo[904]. De esta forma, las

---

[901] Vid. artículos 27 de la Ley 11/2008, de 3 de diciembre, de pesca de Galicia, 26 de la Ley 2/1993, de 29 de octubre, de pesca marítima en aguas interiores y aprovechamiento de recursos marinos de Asturias, 29 de la Ley 1/2021, de 4 de marzo, de Pesca Marítima, Marisqueo y Acuicultura de Cantabria, 3. r) de la Ley 2/2010, de 18 de febrero, de pesca y acción marítimas de Cataluña, 20 de la Ley 5/2017, de 10 de febrero, de pesca marítima y acuicultura de la Comunidad Valenciana, 21 de la Ley 2/2007, de 12 de marzo, de Pesca Marítima y Acuicultura de la Región de Murcia, 2.4 de la Ley 1/2002, de 4 de abril, de Ordenación, Fomento y Control de la Pesca Marítima, el Marisqueo y la Acuicultura Marina de Andalucía, 4 de la Ley 6/2013, de 7 de noviembre, de pesca marítima, marisqueo y acuicultura en las Islas Baleares y 7.2 de la Ley 17/2003, de 10 de abril, de Pesca de Canarias.

[902] Vid. artículos 3.2 de la Ley 11/2008, de 3 de diciembre, de pesca de Galicia, 2.b) de la Ley 1/2021, de 4 de marzo, de Pesca Marítima, Marisqueo y Acuicultura de Cantabria, 3.3 de la Ley 5/2017, de 10 de febrero, de pesca marítima y acuicultura de la Comunidad Valenciana, 3.b) de la Ley 6/2013, de 7 de noviembre, de pesca marítima, marisqueo y acuicultura en las Islas Baleares, y 3.b) de la Ley 17/2003, de 10 de abril, de Pesca de Canarias. En el caso de Galicia, Cantabria y Canarias esta actividad se extiende, de acuerdo con los preceptos citados, a la zona económica exclusiva.

[903] Contienen alusiones a esta actividad el Plan de Ordenación del Litoral de Galicia, el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria, y el Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco.

[904] La normativa sobre marisqueo se encuentra, principalmente, relacionada con el sector pesquero y la acuicultura. Vid. la Ley 11/2008, de 3 de diciembre, de pesca de Galicia, la Ley 2/1993, de 29 de octubre, de pesca marítima en aguas interiores y aprovechamiento de recursos marinos de Asturias, la Ley 2/2010, de 18 de febrero, de pesca y acción marítimas de Cataluña, la Ley 5/2017, de 10 de febrero, de pesca marítima y acuicultura de la Comunidad Valenciana, la Ley 2/2007, de 12 de marzo, de Pesca Marítima y Acuicultura de la Región de Murcia, la Ley 1/2002, de 4 de abril, de Ordenación, Fomento y Control de la Pesca Marítima, el Marisqueo y la Acuicultura Marina de Andalucía, la Ley 6/2013, de 7 de noviembre, de pesca marítima, marisqueo y acuicultura en las Islas Baleares y la Ley 17/2003, de 10 de abril, de Pesca de Canarias. Junto a estas normas las Comunidades Autónomas aprueban una normativa más específica en materia de marisqueo a través de un reglamento. Vid. Decreto 153/2019, de 21 de noviembre, por el que se regula el régimen de conservación y explotación de los recursos marisqueros y de las algas de Galicia, Decreto 387/2010, de 19 de octubre, por el que se regula el

Comunidades Autónomas han llevado a cabo una ordenación del litoral desligada de la actividad de marisqueo. Asimismo, la ordenación de la actividad de marisqueo también se ha realizado sin tener en cuenta la planificación del litoral efectuada por los planes de ordenación del litoral y sin la participación de otras Administraciones Públicas.

En este sentido, las Comunidades Autónomas, como Administraciones con competencia exclusiva en marisqueo, han llevado a cabo una ordenación de las zonas destinadas a esta actividad y, para ello, han declarado las zonas aptas para el marisqueo[905]. Para tal declaración, en las normas autonómicas no se ha previsto la participación de otras Administraciones Públicas, sino que tan sólo se señala que se hará por la Consejería competente en materia de pesca. Una excepción es Cataluña que prevé en su artículo 33 de la Ley 2/2010, de 18 de febrero, de pesca y acción marítimas que la propuesta de declaración de zona marisquera debe someterse a información pública y audiencia de los sectores afectados y debe hacerse previo informe preceptivo del departamento competente en materia de medio ambiente, de los órganos competentes en materia de puertos -si la reserva puede afectar a la actividad portuaria-, de las cofradías de pescadores directamente afectadas, y de cualquier otro organismo o Administración con competencias concurrentes en la materia. Asimismo, el mismo precepto legal señala que en la declaración de zona marisquera también pueden participar otras entidades públicas, especialmente los ayuntamientos de los municipios afectados.

La situación antes descrita en la que el Estado no participa en la declaración por la Comunidad Autónoma de zonas de marisqueo no se produce en todas estas áreas sino solo en las zonas libres o para las especies cuya explotación no está sujeta a autorización o concesión administrativa. En el caso de que se trate de zonas o especies en las que se exige una autorización o concesión, la participación de la Administración del Estado está garantizada por cuanto junto a la solicitud de autorización o concesión para llevar a cabo el marisqueo que se presenta ante la Consejería competente hay que presentar la solicitud de autorización o concesión por ocupación del dominio público marítimo-terrestre que resuelve el Ministerio competente en materia de medio ambiente[906].

---

marisqueo en el litoral de la Comunidad Autónoma de Andalucía y Decreto 26/2015, de 24 de abril de 2015, por el que se regula el marisqueo profesional y recreativo en las Islas Baleares, entre otros.

[905] Vid. artículos 8 y 29 de la Ley 11/2008, de 3 de diciembre, de pesca de Galicia, 33 de la Ley 2/2010, de 18 de febrero, de pesca y acción marítimas de Cataluña, 21 de la Ley 5/2017, de 10 de febrero, de pesca marítima y acuicultura de la Comunidad Valenciana, 23 de la Ley 2/2007, de 12 de marzo, de Pesca Marítima y Acuicultura de la Región de Murcia, 11 del Decreto 387/2010, de 19 de octubre, por el que se regula el marisqueo en el litoral de la Comunidad Autónoma de Andalucía, 75 de la Ley 6/2013, de 7 de noviembre, de pesca marítima, marisqueo y acuicultura en las Islas Baleares y 9 de la Ley 17/2003, de 10 de abril, de Pesca de Canarias.

[906] Sobre la necesidad de pedir la autorización o concesión por ocupación del dominio público marítimo-terrestre se han pronunciado los artículos 30 de la Ley de Pesca de Galicia, 14 y 15 en

Ante todo lo expuesto, podemos concluir que la ordenación de la actividad de marisqueo no está integrada con la ordenación del litoral, ya que ni los planes de ordenación del litoral hacen mención a esta actividad ni existen suficientes instrumentos de coordinación que garanticen este objetivo. Por ello, es necesario que se aprueben planes de ordenación de las zonas destinadas al marisqueo que cuenten con la participación de las distintas Administraciones Públicas y que se integren en el modelo territorial de cada Comunidad Autónoma.

3. La pesca marítima

La pesca marítima es la actividad destinada a la extracción o tentativa de extracción de recursos marinos en aguas interiores, así como la de crustáceos o moluscos, efectuada o no desde una embarcación, con artes, aparejos y utensilios propios de la pesca[907]. En este caso, y al igual que sucede con la acuicultura y el marisqueo, la pesca marítima es una actividad que se lleva a cabo en una parte del litoral, y, por lo que a nuestro estudio interesa, en las aguas interiores[908].

Sin embargo, y al igual que la acuicultura y el marisqueo, los planes de ordenación del litoral no se refieren a esta actividad[909]. En el mismo sentido, la normativa sobre pesca marítima en aguas interiores tampoco contiene referencias a la relación entre la planificación del litoral y la ordenación de aquella actividad[910].

---

relación con el 27 de la Ley 2/1993, de 29 de octubre, de pesca marítima en aguas interiores y aprovechamiento de recursos marinos de Asturias, 30-40 de Ley 1/2021, de 4 de marzo, de Pesca Marítima, Marisqueo y Acuicultura de Cantabria, 8 de la Ley 2/2007, de 12 de marzo, de Pesca Marítima y Acuicultura de la Región de Murcia, 14 de la Ley 6/2013, de 7 de noviembre, de pesca marítima, marisqueo y acuicultura en las Islas Baleares y 13 de la Ley 17/2003, de 10 de abril, de Pesca de Canarias. En el caso de Asturias, además, se prevé que la solicitud para la autorización o concesión del dominio público marítimo-terrestre se presente junto a la solicitud de autorización o concesión para el ejercicio de la actividad ante la Consejería competente (artículos 14 y 15 en relación con el 27 de la Ley de pesca marítima en aguas interiores y aprovechamiento de recursos marinos de Asturias). Este órgano se lo remitirá al Ministerio competente en materia de medio ambiente y recabará todos los informes preceptivos oportunos.

[907] Vid. artículos 14 de la Ley 11/2008, de 3 de diciembre, de pesca de Galicia, 4.f) de la Ley 1/2021, de 4 de marzo, de Pesca Marítima, Marisqueo y Acuicultura de Cantabria, 3.u) de la Ley 2/2010, de 18 de febrero, de pesca y acción marítimas de Cataluña, 3.1 de la Ley 5/2017, de 10 de febrero, de pesca marítima y acuicultura de la Comunidad Valenciana, 2 de la Ley 2/2007, de 12 de marzo, de Pesca Marítima y Acuicultura de la Región de Murcia, 2 de la Ley 1/2002, de 4 de abril, de Ordenación, Fomento y Control de la Pesca Marítima, el Marisqueo y la Acuicultura Marina de Andalucía, 4 de la Ley 6/2013, de 7 de noviembre, de pesca marítima, marisqueo y acuicultura en las Islas Baleares y 3 de la Ley 17/2003, de 10 de abril, de Pesca de Canarias.

[908] Ya hemos hecho mención en numerosas ocasiones a que las aguas interiores forman parte del ámbito de la ordenación del litoral y que los planes de ordenación del litoral puedes extenderse a aquéllas.

[909] Únicamente el Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco se refiere a esta actividad como una de las permitidas en el ámbito de aplicación del instrumento.

[910] Vid. la Ley 11/2008, de 3 de diciembre, de pesca de Galicia, la Ley 2/1993, de 29 de octubre, de pesca marítima en aguas interiores y aprovechamiento de recursos marinos de Asturias, Ley 1/2021, de 4 de marzo, de Pesca Marítima, Marisqueo y Acuicultura de Cantabria, la Ley 6/1998, de 13 de marzo, de Pesca Marítima del País Vasco, la Ley 2/2010, de 18 de febrero, de pesca y acción marítimas de Cataluña, la Ley 5/2017, de 10 de febrero, de pesca marítima y acuicultura de la Comunidad Valenciana, la Ley 2/2007, de 12 de marzo, de Pesca Marítima y Acuicultura

De todas formas, y al igual que lo ocurre en el caso del marisqueo, las Comunidades Autónomas, como Administraciones con competencia exclusiva en pesca marítima en aguas interiores, llevan a cabo una relativa ordenación de las zonas destinadas a esta actividad creando zonas de pesca protegidas y zonas prohibidas para la pesca[911]. Para la creación de estas zonas, sin embargo, no se prevé en la normativa la participación de la Administración del Estado ni de otros entes.

Así, y concretamente en relación a la ordenación del litoral, la integración de esta política con la pesca marítima tampoco está garantizada por cuanto que ni los planes de ordenación del litoral hacen mención a esta actividad, ni la normativa sectorial de pesca marítima contiene mecanismos de integración. El único punto de conexión entre ambas políticas tendrá lugar en el momento en que se elabore y apruebe el correspondiente instrumento de ordenación del litoral puesto que, durante el mismo, se prevé la participación de otras Administraciones y órganos distintos al encargado de su elaboración y aprobación, entre los que se encuentra el órgano competente en materia de pesca[912].

VI. CONCLUSIONES

La exposición de las principales cuestiones relacionadas con la incidencia de alguna normativa sectorial en la ordenación del litoral nos permite extraer las siguientes conclusiones:

PRIMERA. La concurrencia de diversas políticas en el litoral obliga a que existan técnicas que faciliten la gestión integrada de estos espacios. Debido a ello la normativa sectorial ha previsto distintos mecanismos con este propósito, pero lo ha hecho de forma desigual de forma que no en toda la normativa sectorial el

---

de la Región de Murcia, la Ley 1/2002, de 4 de abril, de Ordenación, Fomento y Control de la Pesca Marítima, el Marisqueo y la Acuicultura Marina de Andalucía, la Ley 6/2013, de 7 de noviembre, de pesca marítima, marisqueo y acuicultura en las Islas Baleares y la Ley 17/2003, de 10 de abril, de Pesca de Canarias.

911 Vid. artículos 7 de la Ley 11/2008, de 3 de diciembre, de pesca de Galicia, 4 de la Ley 2/1993, de 29 de octubre, de pesca marítima en aguas interiores y aprovechamiento de recursos marinos de Asturias, 4 de la Ley 6/1998, de 13 de marzo, de Pesca Marítima del País Vasco, 29 y 30 de la Ley 2/2010, de 18 de febrero, de pesca y acción marítimas de Cataluña, 10 de la Ley 5/2017, de 10 de febrero, de pesca marítima y acuicultura de la Comunidad Valenciana, 5 y 6 de la Ley 2/2007, de 12 de marzo, de Pesca Marítima y Acuicultura de la Región de Murcia, 7 de la Ley 1/2002, de 4 de abril, de Ordenación, Fomento y Control de la Pesca Marítima, el Marisqueo y la Acuicultura Marina de la Comunidad Autónoma de Andalucía, 7 de la Ley 6/2013, de 7 de noviembre, de pesca marítima, marisqueo y acuicultura en las Islas Baleares y 6 de la Ley 17/2003, de 10 de abril, de Pesca de Canarias.

912 La pesca marítima y la ordenación del litoral son competencias de las Comunidades Autónomas, sin embargo, el ejercicio de cada una de ellas corresponde a distintos órganos -uno dedicado a la ordenación del territorio y del litoral, y otro a la pesca-.

grado de integración de las políticas sectoriales con la ordenación del litoral es igual.

SEGUNDA. Los PORNs y los PRUGs tienen un papel trascendental en la gestión integrada del litoral como consecuencia de la aplicación del principio de prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística. Sin embargo, los efectos de este principio varían dependiendo de si nos encontramos ante un PORNs o un PRUGs. En el primer caso, el PORN cumple una función de coordinación sobre el planeamiento territorial debido a que prevalecen sobre cualquier instrumento de ordenación territorial o física, entre los que se incluyen los planes de ordenación del litoral y el planeamiento urbanístico. En contraposición, con carácter general los PRUGs solo prevalecen sobre el planeamiento urbanístico, aunque algunas leyes ambientales autonómicas han ampliado los efectos de los PRUGs y señalan que estos planes también prevalecen sobre el planeamiento territorial.

TERCERA. La planificación hidrológica cumple una labor de coordinación sobre los instrumentos de ordenación del litoral. En concreto, esta tarea se produce por la existencia de planes que ejercen una función de coordinación respecto a otros planes sectoriales y por la integración de la voluntad de las Administraciones afectadas en el procedimiento de elaboración de los planes hidrológicos.

Junto a estos planes, los programas de medidas se han convertido en instrumentos fundamentales para la integración de voluntades de la distintas Administraciones Públicas. Se tratan de instrumentos que se elaboran al margen de la planificación hidrológica, con carácter previo a ésta, y que son el resultado de un proceso participativo de análisis de las alternativas para alcanzar los objetivos previstos en la planificación.

Por otro lado, el TRLA también prevé la existencia de cuatro órganos con funciones de coordinación y/o cooperación que garantizan la participación de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y de los entes locales en la planificación hidrológica.

CUARTA. La evaluación ambiental es una técnica preventiva que facilita la gestión integrada del litoral porque implica la integración de aspectos ambientales en la preparación de planes, programas y proyectos que se llevan a cabo en el litoral y la participación de distintas Administraciones Públicas. Así, la evaluación ambiental es un procedimiento de carácter instrumental, esencial y obligatorio -en relación al procedimiento de aprobación del plan o programa o autorización del proyecto-, que implica que la aprobación final de determinados planes, programas o proyectos que se realizan en el litoral sea el resultado de la conjunción de dos voluntades distintas: el órgano con competencia territorial y el de competencia ambiental.

QUINTA. No hay una plena integración entre la ordenación del litoral y la ordenación de los recursos turísticos pero la normativa aprobada en materia de turismo ha previsto mecanismos que persiguen la integración de la política turística con otras que convergen en el litoral. En este sentido destacan los planes sectoriales aprobados por las Comunidades Autónomas que actúan como elemento integrador de los diversos intereses que convergen en las zonas turísticas. No obstante, no todos los planes sectoriales autonómicos tienen los mismos efectos sobre el litoral. De esta forma, podemos identificar tres grupos de Comunidades Autónomas: aquellas que ordenan sus recursos turísticos a través de planes no territoriales que no tienen relación con los instrumentos de ordenación del litoral pero que deben aprobarse en consonancia con éstos; aquellas que optan por planes sectoriales territoriales que se encuentran en la misma posición que los planes de ordenación del litoral y que vinculan al planeamiento urbanístico -en términos generales-; y otras que lo hacen a través del mismo instrumento que ordena el litoral. En este último caso, la ordenación del litoral y del turismo se hace de manera conjunta a través del mismo instrumento por lo que podemos decir que aquí sí hay una plena integración entre la ordenación del litoral y la ordenación de los recursos turísticos.

En contraposición, los órganos consultivos integrados por representantes de distintas Administraciones Públicas y de otras organizaciones existentes en las leyes de turismo no tienen un papel importante en la gestión integrada del litoral por cuanto no tienen garantizada su intervención en la toma de decisiones sobre la ordenación de los recursos turísticos al no ser su participación preceptiva siempre.

SEXTA. Las Administraciones Públicas están obligadas a colaborar en el ejercicio de sus competencias sobre obras públicas y ordenación del litoral. En este contexto, el Estado, a través de su competencia sobre obras públicas de interés general, adquiere una posición prevalente sobre la competencia de ordenación del litoral de las Comunidades Autónomas. Este papel se observa, principalmente, en la existencia del informe vinculante de la Administración General del Estado en los procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de ordenación del territorio y urbanísticos que afecten a las competencias estatales. La importancia de este informe es tal que cuya ausencia conlleva la nulidad de pleno derecho del instrumento en cuya tramitación se haya omitido este trámite.

La prevalencia de la competencia del Estado de obras públicas también se observa en el procedimiento de construcción de infraestructuras o actuaciones en las mismas que afecten a la ordenación territorial o al planeamiento urbanístico. En este procedimiento se exige un informe de las Comunidades Autónomas y de los entes locales pero que no es vinculante por lo que el Estado podrá decidir finalmente en caso de discrepancia.

Por otro lado, se prevé en la normativa portuaria y ferroviaria la planificación conjunta de sus planes de ordenación como técnica de articulación de competencias. Se trata de un instrumento que supone la participación de distintas Administraciones en la elaboración y aprobación de un plan.

Por último, debemos señalar que la existencia de órganos con una función de integración es más limitada en la normativa de infraestructuras que en otras leyes sectoriales. Como excepción hay que destacar los entes encargados de la gestión de los puertos de interés general y autonómicos que están integrados por representantes de las distintas Administraciones Públicas. En estos casos, sin embargo, la representación de la Administración titular de la infraestructura no siempre es mayoritaria, como en el caso de los puertos de interés general, por lo que nos encontramos ante una fórmula de cooperación o de coordinación dependiendo si nos referimos a un puerto de interés general o autonómico, respectivamente.

SÉPTIMA. Es necesario que se adopten técnicas de coordinación que permitan la gestión integrada en materia del sector pesquero puesto que las que existen en la normativa sectorial son insuficientes. De esta forma, y a excepción de la acuicultura, en donde nos encontramos algunos instrumentos de ordenación, en el marisqueo y en la pesca marítima, la utilización de planes sectoriales es muy limitada y no siempre está garantizada la participación de distintas Administraciones Públicas.

A parte de la aprobación de algunos planes sectoriales de carácter territorial que tienen como objetivo la ordenación de la actividad acuícola, la normativa sectorial ha previsto la existencia de un órgano que tiene como objetivo mantener una coordinación y cooperación permanente entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de cultivos marinos.

CONCLUSIONES

Como apartado final de nuestro estudio es menester sintetizar las conclusiones de la investigación. Así expondremos los resultados obtenidos con carácter general.

Como punto de partida podemos decir que es necesario ordenar el espacio litoral para proteger este espacio y alcanzar el desarrollo sostenible. Cuestiones territoriales, ambientales y económicas ponen de manifiesto esta necesidad que ha venido manifestándose a lo largo de los años y que, ante el inminente cambio climático se hace más inexcusable. Aun así, y frente a las continuas demandas de atención a las zonas costeras, no podemos afirmar con rotundidad que exista una ordenación integrada de estas áreas a la vista del estudio realizado.

Para alcanzar la anterior conclusión hemos tenido que analizar los tres elementos que apuntamos en la introducción, esto es, qué es el litoral, quién tiene competencias en la ordenación del litoral y cómo se ordena. De todo lo expuesto, por tanto, podemos extraer las siguientes conclusiones:

PRIMERA. No existe una respuesta unánime a qué se entiende por litoral y hasta dónde alcanza el mismo. Pese a ello, parece indiscutible que el litoral es un espacio caracterizado por estar en contacto con zonas marítimas y terrestres.

La cuestión relevante a efectos jurídico-administrativos no estaría tanto en este concepto de litoral, sino en la extensión del mismo, esto es, en la determinación de los límites externos e internos. Para solventar esta cuestión consideramos conveniente atender al espacio litoral como destinatario de una función pública. Esta afirmación, sin embargo, tiene que ser matizada por cuanto se ejercen distintas funciones públicas sobre el litoral, como la ordenación del litoral o la protección del dominio público marítimo-terrestre, y es un error definir este espacio en base exclusivamente a una de ellas.

En este sentido resulta peligroso reservar la tarea de delimitación del litoral a la competencia de ordenación del litoral puesto que la determinación de los límites internos y externos de este espacio sería incompleta. El Estado posee funciones públicas trascendentales relacionadas con áreas que son parte del litoral y entender que la ordenación del litoral, que es una competencia de las Comunidades Autónomas, es la función idónea para delimitar este espacio supondría la obstaculización del ejercicio de potestades asignadas constitucionalmente al Estado en los artículos 132 y 149 de la CE. Además, apoyar esta idea hace peligrar la configuración del litoral como un sistema unitario objeto de protección puesto que nos encontraríamos con distinta regulación en cada una de las Comunidades Autónomas.

SEGUNDA. No existe una única norma que fije los límites internos y externos del litoral, sin embargo, la CE, la LC y el RGC, delimitan algunas áreas que se integran dentro de ese concepto de litoral. Atendiendo a estas normas

podemos distinguir tres espacios: el dominio público marítimo-terrestre, la zona colindante sometida a un régimen de servidumbres y limitaciones y el área de influencia.

TERCERA. Los bienes de dominio público son enumerados en el artículo 132.2 de la CE y desarrollados de manera extensiva en la LC. Entre ellos podemos distinguir varios conceptos: la ribera del mar, el dominio público marítimo-terrestre por determinación legal y el dominio público marítimo.

Entre estos bienes, la inclusión en el espacio litoral de la ribera del mar y del dominio público por determinación legal está fuera de dudas, pero la integración del dominio marítimo en el mismo no es unánime. Para la jurisprudencia y parte de la doctrina el término litoral no alcanza el medio marino, en tanto que la ordenación de aquel se considera una parte de la competencia de ordenación del territorio y ésta no se extiende al mar. En todo caso, no todo el medio marino está excluido del término litoral y es que si bien no existen inconvenientes para extender la competencia de ordenación del litoral a las aguas interiores, no ocurre lo mismo con el mar territorial. De esta forma, podemos decir que mientras que el mar territorial y las aguas interiores forman parte del dominio público, aquel no es objeto de la ordenación del litoral.

CUARTA. Junto a los bienes de dominio público, encontramos dentro del litoral una serie de terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre cuya existencia es imprescindible para conservar los bienes demaniales.

Se configuran con este propósito en la LC tres franjas de servidumbres proyectadas como bandas territoriales superpuestas y de anchura variable que se encuentran paralelas al límite interior de la ribera del mar. Estas son la servidumbre de acceso al mar, la de tránsito y la de protección.

QUINTA. La zona de influencia es un área contigua a las servidumbres que forma parte del espacio litoral. Su extensión mínima es de quinientos metros según la LC pero puede ser ampliada por las Comunidades Autónomas. No obstante, los entes autonómicos no han ampliado esta área del litoral y, salvo excepciones como las de Andalucía y Cataluña, han mantenido la extensión de la zona de influencia tal y como está prevista en la legislación costera.

Junto a esta zona de influencia, los instrumentos de ordenación del litoral sí que han identificado un área litoral más amplia que la de la zona de influencia -denominada genéricamente *"espacio litoral"*- y que coincide con el territorio de los municipios costeros en muchas ocasiones.

SEXTA. La LPUSL ha introducido algunas modificaciones que suponen una redefinición de los bienes que forman parte del litoral respecto a la LC de 1988. Este es el caso de la introducción de criterios técnicos por el RGC para determinar el límite exterior de la zona marítimo-terrestre, la exclusión como parte del dominio público marítimo-terrestre de los terrenos inundados

artificialmente cuya cota sea inferior a la de mayor pleamar, y la posibilidad de reducción de la anchura general de la servidumbre de protección para las márgenes de los ríos hasta donde sean sensibles las mareas, entre otras. La consecuencia de estas nuevas previsiones ha sido la modificación de los límites de ciertas zonas del litoral -como la ribera del mar o las servidumbres-, pero no la transformación de este espacio.

SÉPTIMA. La inexistencia de una única ley que defina qué es el litoral y hasta dónde se extiende impide que podamos contar con instrumentos como el visor del Ministerio de Transición Ecológica para consultar los deslindes del dominio público marítimo-terrestre, que nos permita identificar las distintas zonas que conforman el espacio litoral. Esta medida supondría un gran avance para la protección y ordenación de estos espacios ya que daría publicidad a la identificación de las áreas que forman parte del litoral y que, por tanto, están sometidas a restricciones.

OCTAVA. El Estado es el principal garante en lo que respecta a la protección del espacio litoral por dos motivos fundamentales. Por un lado, porque es titular de los bienes de dominio público en virtud del artículo 132.2 de la CE y, aunque este artículo no es en sí mismo un criterio de delimitación competencial, sí atribuye potestades al Estado que consisten en la determinación de aquellas categorías de bienes que integran el dominio público natural y el establecimiento del régimen jurídico de todos los bienes que lo integran en base a los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad. Aun así, podemos afirmar que el criterio utilizado para la asignación de competencias estatales sobre los bienes de dominio público marítimo-terrestre no se encuentra en la titularidad que tiene el Estado sobre los mismos, sino en la materia objeto de distribución. Así, y de acuerdo con el régimen competencial establecido en la CE y concretado en la LC, corresponde al Estado la delimitación del dominio público estatal, el establecimiento del régimen jurídico de los bienes que lo integran –con las salvedades previstas por los Estatutos de Autonomía en el campo de la gestión del mismo-, la protección y la utilización racional de estos bienes.

Por otro lado, porque el Estado tiene un deber de protección del dominio público marítimo-terrestre y está obligado a intervenir, no solo en el dominio público marítimo-terrestre, sino en los terrenos colindantes a éstos. Para justificar su intervención en estos terrenos, el Estado apela a la competencia sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (artículo 149.1.1º de la CE) y a la competencia de protección del medio ambiente (artículo 149.1.23º de la CE). Gracias a estas competencias el Estado puede -y debe- actuar sobre los terrenos colindantes al dominio público marítimo-terrestre estableciendo unas reglas básicas para todo el litoral español que garanticen la utilización libre del demanio, la configuración de un régimen

jurídico para los usos y ocupaciones que no sean públicos y la imposición de limitaciones sobre los terrenos contiguos a la ribera del mar.

NOVENA. Las Comunidades Autónomas tienen un papel protagonista en la ordenación del litoral, no obstante, la incidencia del criterio de territorialidad es trascendental a la hora de delimitar las competencias autonómicas sobre este espacio.

En todo caso podemos extraer dos conclusiones respecto a los efectos que infiere la aplicación del criterio territorial en la asunción de competencias en el litoral por parte de las Comunidades Autónomas. En primer lugar, que la aplicación del criterio territorial no supone un obstáculo al ejercicio de competencias autonómicas sobre el espacio marino, es decir, los entes autonómicos pueden ejercer competencias sobre estas áreas siempre que se produzca un explícito reconocimiento estatutario o cuando, a falta del mismo, ello derive de la naturaleza de la competencia que resulta del bloque de la constitucionalidad. De esta forma, es la competencia y no el territorio lo que determina la actuación de la Comunidad Autónoma.

En segundo lugar, que el ejercicio de dichas competencias se encuentra limitado por el ejercicio de las competencias propias del Estado, bien como consecuencia de la concurrencia de otros títulos competenciales —como ocurre, por ejemplo, en la legislación básica sobre medio ambiente- bien como consecuencia de la titularidad estatal o, de la necesidad de prever la coordinación entre diversas Administraciones.

DÉCIMA. La ordenación del litoral es una competencia exclusiva autonómica que ha estado ligada tradicionalmente a la ordenación del territorio. Pese a ello, se trata de una materia singular que reclama un tratamiento individualizado, por cuanto el objeto que regula no se refiere exclusivamente a un espacio terrestre, sino a una zona de contacto entre un espacio marítimo y otro terrestre.

Desde el punto de vista territorial, se trata de una competencia cuyo ámbito de aplicación varía entre Comunidades Autónomas, pero puede comprender desde quinientos metros hasta dos kilómetros medidos tierra adentro desde la línea interior de la ribera del mar. En todo caso, la ordenación del litoral no se extiende al mar territorial puesto que, al ser una parte concreta de la ordenación del territorio y, el mar no formar parte del territorio de las Comunidades Autónomas, no puede extenderse a este espacio. En contraposición, la ordenación del litoral sí puede extenderse a las aguas interiores puesto que éstas sí son parte del territorio.

Desde el punto de vista material, la ordenación del litoral es una competencia que tiene como objetivo la planificación de los usos del suelo mediante la aprobación de planes de ordenación del litoral que delimiten los usos

permitidos y prohibidos en el mismo, estableciendo los objetivos, principios, y procedimientos para su ejercicio efectivo, y coordinan todas las políticas públicas que actúan sobre el mismo. A pesar de la dicción de los Estatutos de Autonomía de Cataluña, Andalucía y Canarias, no forman parte de la competencia de ordenación del litoral ni la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, ni la regulación y gestión del régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre, ni la ejecución de obras y actuaciones cuando no sean de interés general y la participación en la planificación y programación de las que sí obtengan tal catalogación. En estos casos, es reprochable que los citados Estatutos hayan utilizado la ordenación del litoral como título de cobertura para asumir funciones que no son ordenación del litoral en sentido estricto.

DÉCIMO PRIMERA. Los municipios asumen diversas competencias sobre la parte terrestre del espacio litoral. Algunas de estas competencias se ejercen directa y exclusivamente sobre estos espacios -como es la explotación de los servicios de temporada o las actividades de gestión de las playas- y otras son generales y se refieren a un territorio de mayor extensión -como es el caso del urbanismo-.

Aun así, la legislación costera no ha otorgado un papel destacado a los municipios e incluso, en muchas ocasiones, ha limitado sus competencias. Asimismo, se ha previsto en la LBRL y en la LC mecanismos de impugnación contra los actos y acuerdos adoptados por la Administración local como medida de control. Un ejemplo de estas medidas de control es la denominada *"cláusula antialgarrobico"* introducida por la LPUSL para evitar que en el litoral se consumen irregularidades administrativas que afecten a su integridad. Esta cláusula, sin embargo, es cuestionable por cuanto resulta indeterminada y deja un amplio margen de decisión al Estado para adoptar su decisión.

DÉCIMO SEGUNDA. Para la ordenación del litoral resulta imprescindible la articulación de un efectivo sistema de relaciones interadministrativas. Para lograr este equilibrio, existen dos medidas: por un lado, la utilización de medidas de coordinación y cooperación; y, por otro lado, la toma de decisión final por parte del titular de la competencia prevalente.

Por lo que se refiere a las medidas de cooperación y coordinación, podemos afirmar que en la normativa sectorial y, concretamente en la legislación costera, encontramos técnicas de esta naturaleza. Por un lado, son escasas las referencias a técnicas orgánicas por cuanto la LC no prevé la existencia de ningún órgano con competencias decisorias o de gestión, aunque sí se encuentran referencias a órganos de cooperación en la normativa sectorial. En contraposición las técnicas funcionales sí son más numerosas en la legislación costera. Así, se encuentran fórmulas de coordinación como la participación consultiva en procesos de decisión ajenos mediante los informes preceptivos y vinculantes y

los procedimientos conjuntos y de cooperación como la participación en procedimientos de decisión institucional o las técnicas paccionadas, normalmente a través de convenios interadministrativos.

Cuando los mecanismos de cooperación y coordinación resultan infructuosos, o no se han podido llevar a cabo por inexistencia de los mismos o por la propia voluntad de los participantes, la decisión final corresponde al titular de la competencia prevalente. En virtud de este criterio, entendemos que son prevalentes las competencias estatales relacionadas con el artículo 149.1 de la CE frente a las asumidas como exclusivas por las Comunidades Autónomas -entre ellas la ordenación del litoral-. Esta posición finalista encuentra, sin embargo, una matización con la introducción del método de la ponderación de intereses que permite analizar en cada caso cuál es la competencia que debe prevalecer, respetando así el sistema de distribución de competencias. De esta forma se puede afirmar que si bien es prevalente la competencia del Estado para fijar unas condiciones básicas en la LC en relación a los terrenos sometidos a servidumbres, también es prevalente la competencia de las Comunidades Autónomas para ordenar su litoral. Todo dependerá de la situación en concreto y de las materias concurrentes.

A pesar de la existencia de diversos mecanismos para la articulación de competencias concurrentes en el litoral no ha desaparecido el problema de descoordinación en este espacio. Precisamente por ello, se hace imprescindible un cambio de mentalidad respecto a la relación entre las competencias que se ejercen en el litoral. Este cambio debe caracterizarse por una gestión integrada que implique la colaboración de todos los ámbitos y sectores políticos y de todos los niveles de administración en base a los postulados de la Gestión Integrada de las Zonas Costeras y de la gobernanza multinivel.

Como paradigma de este cambio, consideramos fundamental la existencia de un órgano encargado específicamente de la articulación de competencias en el litoral. En nuestra opinión, debería tratarse de un órgano colegiado integrado por tres o más personas al que se atribuya funciones administrativas de decisión, de propuesta o emisión de informes preceptivos que deban servir de base a decisiones de otros órganos administrativos, o de seguimiento o control y en el que estuviesen representadas todas las Administraciones con competencias en el litoral.

DÉCIMO TERCERA. La LC actúa como un instrumento de planificación del litoral al introducir disposiciones que condicionan la ordenación de estas zonas. Estas limitaciones, sin embargo, no tiene el mismo grado de vinculación para todos los terrenos que forman parte del litoral. Así nos encontramos con que la Ley establece dos niveles: uno más intenso referido al dominio público marítimo-terrestre y que supone la directa aplicación de las disposiciones de la ley para las Comunidades Autónomas; y otro con un grado de intensidad menor

que se impone a los terrenos colindantes, y que tiene el carácter de regulación mínima y complementaria de la que dicten las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias.

DÉCIMO CUARTA. El régimen de utilización del dominio público marítimo-terrestre instaurado en la legislación costera condiciona la ordenación del litoral por cuanto sus disposiciones son obligatorias para los planes de esta naturaleza. De esta forma, podemos decir que, por imperativo de la LC, la utilización del dominio público marítimo-terrestre es, principalmente, libre y gratuita, pero se permite su utilización privativa siempre que se cumplan una serie de requisitos.

En relación a las playas, sin embargo, la LPUSL ha modificado el régimen de ocupación y uso de las mismas diferenciando entre playas naturales y urbanas. Este nuevo régimen para la ocupación de las playas instaurado tras 2013 es más permisivo que el que se contenía en la LC de 1988 y en el Reglamento de 1989 y ello por varias razones. En primer lugar, porque lo único que consigue la diferenciación entre tramos naturales y urbanos de las playas es un uso más intenso de éstos últimos cuando antes, con la redacción originaria, todas las playas estaban sometidos al mismo régimen jurídico. Por otro lado, porque con la reforma se ha ampliado la ocupación máxima de las instalaciones desmontables en ambos tipos de tramos y la ocupación máxima de las instalaciones fijas en los tramos urbanos a la vez que se han reducido las distancias entre instalaciones fijas en tramos urbanos.

DÉCIMO QUINTA. La LC establece unos criterios de ordenación sobre los terrenos sometidos a servidumbre y sobre los que se ubica la zona de influencia que se imponen al planeamiento territorial de las Comunidades Autónomas y que condicionan su competencia de ordenación del litoral. Estos criterios, sin embargo, se configuran como disposiciones de carácter mínimo y complementario respecto de las que dicten las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias.

Las limitaciones de la LC, sin embargo, no se aplican en su integridad en todos los terrenos, sino que, en algunos casos, su aplicación depende de la clasificación del suelo. Así, las servidumbres de tránsito y acceso al mar son aplicables cualquiera que sea la clasificación del suelo, pero la plena aplicabilidad de las disposiciones de la Ley sobre la zona de servidumbre de protección y de influencia únicamente se produce en los tramos de costa que todavía no están urbanizados y en los que los propietarios del suelo no tienen un derecho de aprovechamiento consolidado conforme a la legislación urbanística.

DÉCIMO SEXTA. Los planes de ordenación del litoral aprobados por las Comunidades Autónomas son los principales instrumentos de ordenación de este espacio, sin embargo, no todos los entes autonómicos han aprobado planes de este tipo. Actualmente solo Galicia, Asturias, Cantabria, el País Vasco,

Cataluña y Comunidad Valenciana tienen vigentes planes de ordenación del litoral. Estos instrumentos no son iguales en todas las Comunidades Autónomas, pero tienen similitudes.

DÉCIMO SÉPTIMA. Los planes de ordenación del litoral son, con carácter general, normas reglamentarias. Como excepción, el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria es aprobado por una ley. Esta particularidad implica diferencias en cuanto a la posición que adquiere en el sistema jurídico y a su relación con otras normas. Por un lado, el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria, como norma legal, se encuentra en una posición jerárquica superior al resto de las normas reglamentarias, lo que supone que dicho instrumento prevalecerá, en caso de discrepancia, sobre cualquier disposición aprobada por el Gobierno autonómico. Esta diferencia posiciona al plan cántabro en una situación más beneficiosa, en comparación con otros planes de ordenación del litoral autonómicos, por cuanto garantiza una mayor protección de los usos del litoral establecidos en el planeamiento e impide que ninguna norma reglamentaria pueda contradecir lo dispuesto en él y que, en el caso de que se quisiera modificar el mismo, se deba no solo pasar por el trámite de audiencia y de información pública exigible para todo tipo de planes, independientemente del rango que tengan, sino por la búsqueda del voto positivo de la mayoría del Parlamento autonómico.

Por otro lado, como el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria es aprobado por una ley, se reducen los mecanismos de control del mismo. En primer lugar, porque, como ley, el plan está excluido del recurso contencioso-administrativo y únicamente está sujeto al control de constitucionalidad, ejercido por el TC. En segundo lugar, porque se reducen las posibilidades de actuación de los particulares y municipios contra el mismo: en el caso de los particulares, el ejercicio de acciones contra el plan es nulo; los municipios, sin embargo, podrán presentar un conflicto en defensa de la autonomía local ante el TC.

DÉCIMO OCTAVA. Como regla general, los planes de ordenación del litoral son de naturaleza territorial y, por tanto, tienen por objeto la zonificación de grandes ámbitos supramunicipales, la previsión de equipamientos e infraestructuras. En contraposición, la Comunidad Autónoma de Cataluña ha ordenado este espacio a través de planes de naturaleza urbanística y, por ello, ha llevado a cabo una clasificación del suelo litoral.

La elección por parte de las Comunidades Autónomas de un plan territorial o urbanístico para ordenar su litoral se justifica, principalmente por cuatro razones. En primer lugar, el distinto objeto de cada uno de estos planes: los territoriales zonifican grandes ámbitos supramunicipales y los urbanísticos clasifican el suelo. En segundo lugar, los planes urbanísticos proporcionan una respuesta urgente al proceso de urbanización litoral puesto que la aprobación de un plan de naturaleza territorial podría demorarse en el tiempo. En tercer lugar,

la aplicación de un plan urbanístico es más ágil que la de un plan territorial ya que no requiere una posterior adaptación por parte del planeamiento municipal para que puedan aplicarse sus disposiciones. Y, por último, los planes urbanísticos tienen mayor peligro, en comparación con los planes territoriales, de vulnerar la autonomía municipal porque clasifican directamente el suelo.

DÉCIMO NOVENA. Con carácter general el ámbito de aplicación de los planes de ordenación del litoral de las Comunidades Autónomas coincide con los suelos no urbanizables de los municipios costeros -incluida la zona marítimo-terrestre- o, en su defecto, con los suelos no urbanizables que forman parte de la zona de influencia establecida en la LC. No obstante, este ámbito de aplicación ha sido ampliado por varios entes autonómicos, alcanzando los dos mil metros contados desde la línea interior de la ribera del mar o incluyendo las aguas interiores.

VIGÉSIMA. Como regla general, las determinaciones de los planes de ordenación del litoral son directamente aplicables y prevalecen de forma inmediata sobre las del planeamiento urbanístico. En algunos planes, sin embargo, el grado de vinculación de las determinaciones varía en función de criterios como la clasificación del suelo, el espacio -marítimo o terrestre- al que se refiere, o el tipo de documento.

La vinculación de los instrumentos de ordenación del litoral no vulnera la autonomía local siempre que se respete un contenido mínimo. Este contenido mínimo se identifica con el derecho de los entes locales a participar a través de los órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen y ha sido respetado por los instrumentos de ordenación del litoral.

VIGÉSIMO PRIMERA. El contenido de los planes de ordenación del litoral difiere entre una Comunidad Autónoma y otra. No obstante, podemos identificar varios temas comunes en casi todos estos instrumentos: el establecimiento de categorías de ordenación y la asignación de un régimen de usos a cada una de ellas; la no clasificación del suelo; y la instauración de determinadas propuestas para el espacio litoral.

Por un lado, la mayoría de los planes que ordenan el litoral realizan una zonificación del espacio que entra dentro de su ámbito de aplicación e identifican distintas categorías de ordenación a cada una de las cuales les aplica una regulación de usos del suelo y actividades de acuerdo con su naturaleza. Este régimen de utilización, aunque toma de base el establecido en la legislación costera, es más específico que éste por cuanto concreta otros tipos de usos permitidos, autorizables y compatibles teniendo en cuenta la categoría del suelo en cuestión. En contraposición, los Planes Directores Urbanísticos del Sistema Costero de Cataluña no zonifican el territorio, sino que ordenan el litoral a través de dos unidades territoriales que utilizan un criterio urbanístico -la clasificación del suelo- para asignar a cada tipo de suelo un régimen de usos diferente.

Por otro lado, solo los Planes Directores Urbanísticos del Sistema Costero de Cataluña, al tratarse de planes urbanísticos, pueden clasificar el suelo. El resto de los instrumentos de ordenación del litoral no clasifican el suelo que forma parte de su ámbito de aplicación puesto que tienen naturaleza territorial y ordenan el litoral a través de la zonificación de grandes ámbitos supramunicipales.

Finalmente, algunos instrumentos de ordenación del litoral incluyen determinaciones que no son directamente vinculantes, sino que adquieren la condición de propuestas o recomendaciones. Estas recomendaciones están dirigidas a otras Administraciones Públicas y tienen como objetivo orientar sobre la utilización de ciertos espacios.

VIGÉSIMO SEGUNDA. Las previsiones recogidas en la LC condicionan, pero no imponen, la clasificación urbanística de los terrenos sometidos a su ámbito de aplicación. De esta forma, y aunque la regla general es que los suelos que se integran dentro del ámbito de aplicación de la LC se clasifiquen como no urbanizables atendiendo a la imposibilidad de transformación urbanística de los mismos, son las Comunidades Autónomas las que deben valorar si el régimen especial de protección previamente establecido de un terreno exige la clasificación del suelo como no urbanizable.

VIGÉSIMO TERCERA. Las Comunidades Autónomas tienen la obligación, tras la reforma de 2013, de delimitar los tramos de las playas en naturales y urbanos. Actualmente, solo la Comunidad Valenciana y Galicia han aprobado catálogos de playas en los que delimitan los distintos tramos de playas, aunque no lo han hecho de la misma manera.

En el caso de Galicia, la Administración autonómica ha aprobado un catálogo que delimita las playas y la categoría, urbana o rural, de las mismas. Por lo que respecta a la Comunidad Valenciana, el catálogo de playas aprobado es más completo puesto que no solo se limita a establecer la delimitación entre los distintos tramos, sino que, además, establece un régimen de usos que contiene particularidades en relación a la legislación costera.

VIGÉSIMO CUARTA. Los planes ambientales cumplen una función de coordinación sobre el planeamiento del litoral que se produce como consecuencia del carácter obligatorio y ejecutivo de sus disposiciones. De esta forma, los planes ambientales se imponen a los instrumentos de ordenación del litoral como consecuencia de la aplicación del principio de prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística.

VIGÉSIMO QUINTA. La planificación hidrológica ejerce una función de coordinación sobre los instrumentos de ordenación del litoral. Esta coordinación se lleva a cabo por los planes hidrológicos existentes que se coordinan con la planificación sectorial y por el procedimiento de elaboración de estos planes que

prevé la integración de la voluntad de las Administraciones afectadas. En estos casos, el Estado asume el papel coordinador, sin embargo, no dispone de una genérica potestad de coordinación sino tan sólo en la medida en que cuente con un título competencial específico para ello.

Además, los programas de medidas se han convertido en instrumentos fundamentales para la integración de voluntades de la distintas Administraciones Públicas puesto que son el resultado de un proceso participativo de análisis de las alternativas para alcanzar los objetivos previstos en la planificación.

VIGÉSIMO SEXTA. La evaluación ambiental es una técnica preventiva que facilita la gestión integrada del litoral porque implica la integración de aspectos ambientales en la preparación de planes, programas y proyectos que se llevan a cabo en el litoral y la participación de distintas Administraciones Públicas.

La trascendencia de esta técnica radica en su carácter instrumental, esencial y obligatorio respecto al procedimiento principal de aprobación del plan o programa o autorización del proyecto. Por un lado, como consecuencia del carácter instrumental de la evaluación ambiental, la aprobación del plan o programa o autorización del proyecto es el resultado de la voluntad de dos órganos, uno encargado de la tramitación del plan, programa o proyecto y otro, ambiental, que debe resolver la evaluación ambiental. Por otro lado, como consecuencia del carácter esencial y obligatorio, la falta de evaluación ambiental provoca la invalidez del plan, programa o proyecto aprobado o autorizado.

VIGÉSIMO SÉPTIMA. Aunque no hay una plena integración entre la ordenación del litoral y la ordenación de los recursos turísticos, los planes sectoriales aprobados por las Comunidades Autónomas actúan como elemento integrador de los diversos intereses que convergen en las zonas turísticas por cuanto se aprueban a través de un procedimiento que, aunque varía de una Comunidad a otra, contempla la participación de otras Administraciones, órganos y entes interesados, un trámite de información pública, así como el informe de un órgano de carácter consultivo integrado por representantes de distintas Administraciones. Sin embargo, no todos los planes sectoriales autonómicos tienen los mismos efectos sobre el litoral y solo en los casos en los que la ordenación del litoral y del turismo se hace de manera conjunta a través del mismo instrumento podemos decir que hay una plena integración entre la ordenación del litoral y la ordenación de los recursos turísticos.

Por otro lado, los órganos consultivos integrados por representantes de distintas Administraciones Públicas y de otras organizaciones existentes en las leyes de turismo no tienen un papel importante en la gestión integrada del litoral por cuanto no tienen garantizada su intervención en la toma de decisiones sobre

la ordenación de los recursos turísticos al no ser su participación preceptiva siempre.

VIGÉSIMO OCTAVA. Ante el impacto que generan las infraestructuras en el litoral es necesario que existan mecanismos en la normativa sectorial que faciliten la articulación de competencias entre las obras públicas y la ordenación del litoral.

Por un lado, el Estado, a través de su competencia sobre obras públicas de interés general, adquiere una posición prevalente sobre la competencia de ordenación del litoral de las Comunidades Autónomas. Este papel se observa en dos circunstancias. Por un lado, en la existencia de un informe vinculante de la Administración General del Estado en los procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de ordenación del territorio y urbanísticos que afecten a las competencias estatales cuya ausencia conlleva la nulidad de pleno derecho del instrumento en cuya tramitación se haya omitido este trámite. Por otro lado, en la toma de decisión final por parte del Estado en caso de discrepancia con las Comunidades Autónomas y los entes locales tras el informe -de naturaleza no vinculante- de estas últimas en el procedimiento de construcción de infraestructuras o actuaciones en las mismas que afecten a la ordenación territorial o al planeamiento urbanístico.

Por otro lado, en la normativa portuaria y ferroviaria se prevé la planificación conjunta como una técnica idónea para la articulación de competencias. Gracias a ella es obligatoria la participación de distintas Administraciones en la elaboración y aprobación de los planes especiales.

Por último, debemos señalar que la existencia de órganos con una función de integración es más limitada en la normativa de infraestructuras que en otras leyes sectoriales. Como excepción hay que destacar los entes encargados de la gestión de los puertos de interés general y autonómicos que están integrados por representantes de las distintas Administraciones Públicas. En estos casos nos encontramos ante una fórmula de cooperación o de coordinación dependiendo si nos referimos a un puerto de interés general o autonómico, respectivamente.

VIGÉSIMO NOVENA. Es necesario que se adopten técnicas de coordinación que permitan la gestión integrada en materia del sector pesquero puesto que las que existen en la normativa sectorial son insuficientes. De esta forma, y a excepción de la acuicultura, en donde nos encontramos algunos instrumentos de ordenación, en el marisqueo y en la pesca marítima, la utilización de planes sectoriales es muy limitada y no siempre está garantizada la participación de distintas Administraciones Públicas. Del mismo modo, con excepción de la Junta asesora de cultivos marinos no existen órganos en la normativa del sector pesquero que faciliten la articulación de competencias entre esta función y la ordenación del litoral.

Ante todo lo expuesto podemos establecer las siguientes propuestas de mejora:

PRIMERA. Sería conveniente que existiera un instrumento que diera publicidad a los límites internos y externos del litoral al estilo del visor del Ministerio de Transición Ecológica para consultar los deslindes del dominio público marítimo-terrestre. Para ello sería necesario que existiera un concepto, más o menos exacto, del litoral en el que todas las Administraciones Públicas participasen.

SEGUNDA. Es necesaria la creación de un órgano colegiado encargado de la articulación de competencias en el espacio litoral. En nuestra opinión, debería tratarse de un órgano colegiado integrado por tres o más personas al que se atribuya funciones administrativas de decisión, de propuesta o emisión de informes preceptivos que deban servir de base a decisiones de otros órganos administrativos, o de seguimiento o control y en el que estén representadas todas las Administraciones con competencias en el litoral.

TERCERA. Es recomendable que todas las Comunidades Autónomas cuenten con un instrumento propio de ordenación del litoral. Las áreas litorales son zonas muy vulnerables que están sometidas a una fuerte presión demográfica y de proliferación de actividades económicas por lo que necesitan una regulación específica que tenga como objetivo salvaguardar los valores ambientales de estas áreas. Este objetivo no se podría conseguir con la existencia únicamente de un plan genérico de ordenación territorial puesto que se desatenderían cuestiones trascendentales para la protección de estos espacios como puede ser el tratamiento individualizado de determinadas áreas como las playas u otras zonas de características naturales.

BIBLIOGRAFÍA

AA.VV. (1984): *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, Dirección general de lo Contencioso del Estado, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

AA.VV. (1990): *Jornadas sobre la Ley de Costas*, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao.

AA.VV. (1992): *La Ordenación del Litoral* (XVI Semana de Estudios Superiores de Urbanismo), Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial.

AA.VV. (1992): *Ley de Costas. Legislación y jurisprudencia constitucional*, EGAP-MOPT, Santiago de Compostela.

AA.VV. (1999): *Actas de las Jornadas sobre el litoral de Almería: caracterización, ordenación y gestión de un espacio geográfico,* Instituto de Estudios almerienses.

AA.VV. (2004): *Reparto competencial en materia de medio ambiente. Control medioambiental de la Administración pública*, Estudios de derecho judicial, núm. 56, Consejo General del Poder Judicial, Madrid.

AA.VV. (2006): *Derecho Urbanístico de Andalucía*, La Ley-Actualidad, Madrid.

AA.VV. (2008): *Comentarios a la Ley de urbanismo de Cataluña*, Thomson-Aranzadi, Navarra.

AA.VV. (2011): *Comunidades Autónomas y la gestión integrada de las áreas litorales de España. Materiales para un debate sobre gobernanza*, Universidad de Cádiz, Cádiz.

ACERO IGLESIAS, P. (2002): *Organización y Régimen Jurídico de los Puertos Estatales,* Aranzadi, Pamplona.

ACOSTA BONO, G. (1999): "Ordenación del litoral y política territorial en Andalucía", *Actas de las Jornadas sobre el litoral de Almería: caracterización, ordenación y gestión de un espacio geográfico,* celebradas en Almería, 20 a 24 de mayo de 1997, pp. 111-125.

ACOSTA GALLO, P. (2016): "El interés general como principio inspirador de las políticas públicas", *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 41

AGOUES MENDIZÁBAL, C. (2015): "Urbanismo y bienes públicos", GONZÁLEZ GARCÍA, J.V. (Dir.), *Derecho de los Bienes Públicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 433-526.

AGUDO GONZÁLEZ, J. (2004): *Incidencia de la protección del medio ambiente en los usos del suelo*, Bosch, Barcelona.

AGUDO GONZÁLEZ, J. (2009): "Ordenación urbanística del litoral y de los puertos de interés general", SÁNCHEZ GOYANES, E., *Derecho urbanístico del País Vasco*, La Ley-El Consultor, pp. 507-552.

AGUDO GONZÁLEZ, J. (2010): "Demarcaciones hidrográficas, planificación hidrográfica y programa de medidas", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente,* núm. 261, pp. 13-78.

AGUIRRE I FONT, J.M. (2007): *L'ordenació del litoral català: els plans directors urbanístics del sistema costaner*, Atelier, Barcelona.

AGUIRRE I FONT, J.M. (2014): *El régimen jurídico del litoral catalán. Especial referencia a la reforma de la Ley de Costas operada por la Ley 2/2013 y al nuevo Reglamento General de Costas aprobado por el Real Decreto 876/2014*, Atelier, Barcelona.

AGUIRRE I FONT, J.M., (2009): "La ordenación, planificación y gestión del litoral en Cataluña: el plan estratégico para la gestión integrada de las zonas costeras de Cataluña", SANZ LARRUGA, F.J. (Dir.) y GARCÍA PÉREZ, M. (Coord.), *Estudios sobre ordenación, planificación y gestión del litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, Fundación Pedro Barrié de la Maza y Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, A Coruña, pp. 273-285.

AJA FERNÁNDEZ, A., TORNOS, J., FONT, T., PERULLES, J.M., y ALBERTÍ, E. (1985): *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid.

ALBERTI ROVIRA, E. (1985): "Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 14, pp. 135-177.

ALBERTI ROVIRA, E. (2005): "El blindaje de las competencias y la reforma Estatutaria", *Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 31, pp. 109-136.

ALENZA GARCÍA, J.F. (2014): "El procedimiento de evaluación ambiental estratégica", RUÍZ DE APODACA, A. (Dir.): *Régimen jurídico de la evaluación ambiental: comentario a la ley 21/2013 de 9 de diciembre, de evaluación ambiental*, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, pp. 213-298.

ALLENDE LANDA, J. (1990): "Calidad del suelo y planificación territorial en el marco de la evaluación de impacto ambiental", *Revista Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 121.

ALLI ARANGUREN, J.C. (2013): "Gobernanza europea", *Revista Aragonesa de Administración Pública,* núm. 14, pp. 19-49.

ALMENDROS MANZANO, A.M. (1993): "La consideración urbanística de los puertos estatales en la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante", *Revista de Administración Pública*, núm. 130, pp. 467-494.

ALONSO GARCÍA, E. y LOZANO CUTANDA (Dirs.) (2006): *Diccionario de Derecho Ambiental*, Iustel, Madrid.

ÁLVAREZ MERINO, J. (1984): "A propósito de los planes de ordenación de las playas", *Revista derecho urbanístico y medio ambiente*, núm. 86, pp. 105-113.

ALZAGA VILLAAMIL, O. (Dir.) (2006): *Comentarios a la Constitución Española, Tomo X, Artículos 128 a 142 de la Constitución Española de 1978*, Edersa, Madrid.

ARAGÓN ROMÁN, A. (2010): "Las carreteras y la ordenación del territorio en Andalucía", *Práctica Urbanística*, núm. 95.

ARANA GARCÍA, E. (2015): "La Ley 2/2013 de Protección y Uso Sostenible del Litoral: las «soluciones singulares» y las nuevas medidas relativas a los riesgos naturales en la costa", *Revista Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 295, pp. 101-135.

ARANA GARCÍA, E., y NAVARRO ORTEGA, A. (2013): "La Ley de protección y uso sostenible del litoral: ¿un giro hacia lo desconocido?", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 97, pp. 21-60.

ARROJO AGUDO, P. (Coord.) (2004): *El agua en España: propuestas de futuro*, Ediciones del Oriente y del Mediterráneo, Madrid.

ARROYO GIL, A. (2009): "Una concepción de los principios de competencia y prevalencia en el Estado autonómico español", *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 20, pp. 195-217.

ARROYO YANES, L.M. (2016): "La conformación de un marco normativo para hacer frente a los efectos adversos del cambio climático en el litoral", NÚÑEZ LOZANO, M.C., *Estudios jurídicos sobre el litoral*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 409-450.

ÁVILA ORIVE, J.L. (1998): *El suelo como elemento ambiental: perspectiva territorial y urbanística*, Universidad de Deusto, Bilbao.

ÁVILA RODRÍGUEZ, C. Mª. (2013): "Sostenibilidad ambiental y actividad turística: los programas de recualificación de destinos como técnica ambiental correctiva del Turismo en Andalucía", *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 4, pp. 3-28.

ÁVILA RODRÍGUEZ, C.Mª (2016): "Régimen jurídico y explotación de las playas", NÚÑEZ LOZANO, M.C., *Estudios jurídicos sobre el litoral*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 131-169.

ÁVILA RODRÍGUEZ, C.Mª. (2009): "Las competencias de los entes locales en el dominio público marítimo-terrestre", VERA JURADO, D.J. (Coord.),

Competencias ambientales de las Entidades Locales de Andalucía, CEMCi, Granada, pp. 623-667.

ÁVILA RODRÍGUEZ, C.Mª. (2016): "Las playas ¿protección o desprotección en la nueva legislación de costas?", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 304, pp. 165-204.

BALAGUER CALLEJÓN, F. (1990): "Los conflictos normativos entre el Derecho Estatal y el Derecho Autonómico", *Revista de las Cortes Generales*, núm. 19, p. 89-146.

BALAGUER CALLEJÓN, F. (Dir.) (2007): *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla.

BALZA AGUILERA, J. (1990): "Reflexión constitucional en la Ley de Costas: En especial su incidencia competencial", en *Jornadas sobre la Ley de Costas*, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao.

BAÑO LEÓN, J.M. (1988): *Las Autonomías Territoriales y el principio de uniformidad de las condiciones de vida*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

BAÑO LEÓN, J.M. (2009): *Derecho urbanístico común*, Iustel, Madrid.

BARNÉS VÁZQUEZ, J. (1990): "Ley de Costas y Garantía Indemnizatorias", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 2, pp. 63-122.

BARRAGÁN MUÑOZ, J.M. (1994): *Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral*, oikos-tau, Barcelona.

BARRAGÁN MUÑOZ, J.M. (2003): *Medio Ambiente y desarrollo en áreas litorales: introducción a la planificación y gestión integradas*, Servicio de publicaciones Universidad de Cádiz, Cádiz.

BARRAGÁN MUÑOZ, J.M. (2004): *Las áreas litorales en España*, Ariel, Barcelona.

BARRAGÁN MUÑOZ, J.M. (2011): "La gestión integrada de las áreas litorales en España, propuestas para un cambio de rumbo", BARRAGÁN MUÑOZ, J.M., (Coord.), *Manejo costero integrado y política pública en Iberoamérica: propuestas para la acción*, Red IBERMAR (CYTED), Cádiz.

BARRAGÁN MUÑOZ, J.M., (Coord.) (2011): *Manejo costero integrado y política pública en Iberoamérica: propuestas para la acción*, Red IBERMAR (CYTED), Cádiz.

BARRAGÁN MUÑOZ, J.M., y DE ANDRÉS GARCÍA, M. (2016): "Aspectos básicos para una gestión integrada de las áreas litorales de España: conceptos, terminología, contexto y criterios de delimitación", *Revista de Gestión Costera Integrada*.

BARRERO RODRÍGUEZ, C. (Coord.) (2018): *Lecciones de Derecho Administrativo. Regulación económica y medio ambiente*, Tecnos, Madrid.

BARRIO GARCÍA, G.A. (1998): *Régimen jurídico de la pesca marítima*, Marcial Pons, Madrid.

BASSOLS COMA, M. (1981): "Ordenación del territorio y medio ambiente: aspectos jurídicos", *Revista de Administración Pública*, núm. 95, pp. 41-88.

BASSOLS COMA, M. (1989): "Transportes y ordenación del territorio", *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 115, pp. 13-44.

BASSOLS COMA, M. (1994): *Las obras públicas y el urbanismo: los actos de uso del suelo y la ejecución de obras promovidas por la Administración del Estado*, Dirección General para la Vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura, Madrid.

BELADÍEZ ROJO, M. (1991): "Problemas competenciales sobre la zona marítimo-terrestre y las playas", MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, pp. 3671-3704.

BLANQUER CRIADO, D.V. (Coord.) (2002): *La calidad integral del turismo,* Tirant lo Blanch, Valencia.

BLASCO DÍAZ, J.L. (1999): *Régimen jurídico de las propiedades particulares en el litoral*, Tirant lo Blanch, Valencia.

BLASCO DÍAZ, J.L. (2010): "La distribución competencial en materia de costas", *Revista de estudios autonómicos y federales*, núm. 10, pp. 245-285.

BLASCO ESTEVE, A. (2010): "La planificación territorial de las zonas turísticas en España", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 262, pp. 17-70.

BLASCO ESTEVE, A.(2004): "Planificación y gestión del territorio turístico de las Islas Baleares", MELGOSA ARCOS, F.J. (Ed.), *Derecho y turismo*, Ediciones Universidad de Salamanca y los autores, pp. 385-436.

BOQUERA, J.M. (Coord.) (1992): *Derecho Urbanístico Local*, Civitas-Colegio Provincial de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local de Valencia, Madrid.

BORRAJO INIESTA, I. (1993): "La incidencia de la Ley de costas en el derecho urbanístico", *Revista de Administración Pública*, núm. 130, pp. 131-153.

BOUAZZA ARIÑO, O. (2005): "El turismo en el marco de una ordenación territorial integrada: instrumentos internacionales y derecho comunitario", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 27, pp. 199-238.

BOUAZZA ARIÑO, O. (2006): *Ordenación del territorio y turismo (un modelo de desarrollo sostenible y gestión sostenible del turismo desde la ordenación del territorio)*, Atelier, Barcelona.

BOUAZZA ARIÑO, O. (2017): "El desarrollo sostenible del turismo en el litoral español", *Revista ambienta*, núm. 118, pp. 30-39.

BUSTILLO BOLADO, R.O. (2016): "Los informes emitidos por las Confederaciones Hidrográficas en caso de aprobación, modificación o revisión de instrumentos de planificación territorial y urbanística: caracterización jurisprudencial y cauces jurídicos de reacción frente a los mismos", NAVARRO CABALLERO, T.M. (Dir.), *Desafíos del derecho de aguas. Variables jurídicas, económicas, ambientales y de Derecho comparado*, Aranzadi, Navarra, pp. 309-319.

CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, A. (2016): "Los informes preceptivos en su tramitación y la planificación territorial y urbanística andaluza: la espiral de complejidad", *Práctica urbanística*, núm. 140.

CALERO RODRÍGUEZ, J.R. (1995): *Régimen jurídico de las costas españolas*, Aranzadi, Pamplona.

CANTERO MARTÍNEZ, J. (1996): "Nuevas reflexiones sobre la cláusula de prevalencia", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 26, pp. 115-150.

CARBALLEIRA RIVERA, M.T. (Coord.) (2001): *Ordenación del litoral*, Escola Galega de Administración Pública, Santiago de Compostela.

CARBALLEIRA RIVERA, Mª.T. (2014): "El procedimiento de evaluación de impacto ambiental de proyectos", QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.) y CASARES MARCOS, A. (Coord.): *Evaluación de impacto ambiental y evaluación estratégica*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 263-310.

CARLÓN RUÍZ, M. (2013): *Disciplina urbanística de las costas. Sus peculiaridades en la servidumbre de protección*, Civitas, Madrid.

CARLÓN RUIZ, M. (2015): "La servidumbre de protección de costas. Un estudio a la luz de la ley 2/2013 y del nuevo Reglamento general de costas", *Revista de Administración Pública*, núm. 196, pp. 137-169.

CARMONA CONTRERAS, A. M. (1998): "El ámbito de aplicación de la cláusula de prevalencia en el derecho español", HINOJOSA MARTÍNEZ, E. (Coord.), *Jurisdicción Ordinaria y Distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, Comares, Granada, pp. 137-144.

CARO-PATÓN CARMONA, I. (2006): "La Directiva marco de aguas y su transposición al Derecho español: análisis jurídico general", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 9, pp. 37-57.

CARO-PATÓN CARMONA, I. (2009): "La coordinación entre la Ley de Costas y la Ley de Aguas: retos pendientes y primeros e importantes avances", SANZ LARRUGA, F.J. y GARCÍA PÉREZ, M.: *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible,* Observatorio del Litoral y Fundación Pedro Barrié de la Maza, A Coruña, 2009, pp. 145-162.

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L. (1981): "Contenido y alcance de la competencia del Estado definida en el art. 149.1. 1º de la Constitución", *Revista española de derecho constitucional*, núm. 1, pp. 133-160.

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L., FERREIRA FERNÁNDEZ, J., y NOGUEIRA LÓPEZ, A., (Coords.) (2014): *La nueva regulación de las Costas*, INAP, Madrid.

CASADO CASADO, L. (2015): "Las competencias ambientales de las entidades locales: luces y sombras tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 32, pp. 201-283.

CASTRILLO GUTIÉRREZ, X. (1993): "Las competencias de las Comunidades Autónomas según las Sentencias del Tribunal Constitucional sobre la Ley de Costas y su Reglamento", ESCUELA VASCA DE ESTUDIOS TERRITORIALES Y URBANOS (Coord.), *Jornadas sobre la Ley de Costas y su Reglamento*, Instituto Vasco de Administración Pública, pp. 113-127.

CEBALLOS MORENO, M. (2013): "La ordenación y promoción de los recursos turísticos", FERNÁNDEZ RAMOS, S. (Dir.), *Manual de Derecho Administrativo del Sector Turístico,* Tecnos, Madrid, pp. 51-65.

CHAPELA PÉREZ, R. (2002): "La acuicultura marina en el marco de la planificación litoral", *Boletín del Instituto Español de Oceanografía*, núm. 18, pp. 51-58.

CHAPELA PÉREZ, R. (2003): *Régimen jurídico de la acuicultura marina*, Tirant lo Blanch, Valencia.

CHAPELA PÉREZ, R. (2009): "La acuicultura y el proceso de gestión integrada del litoral", SANZ LARRUGA, F.J. (Dir.) y GARCÍA PÉREZ, M. (Coord.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, Fundación Pedro Barrié de la Maza, A Coruña, pp. 493-503.

CHINCHILLA PEINADO, J.A. (2010): "La aplicación ponderada del régimen transitorio de la servidumbre de protección y reducción de su superficie derivada de la clasificación urbanística previa de los terrenos", SÁNCHEZ GOYANES, E., *El Derecho de Costas en España*, La Ley, pp. 1087-1149.

CHINCHILLA PEINADO, J.A. (2010): "La determinación de la extensión de la servidumbre de protección de la LC sobre los suelos urbanizables", *Practica urbanística*, núm. 93, pp. 50-60.

CHINCHILLA PEINADO, J.A. (2015). "La nueva regulación del deslinde: la Ley 2/2013, de Protección y Uso Sostenible del Litoral", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 295, pp. 137-180.

CORCHERO PÉREZ, M. (2008): *Derecho del turismo. Conceptos fundamentales*, Iustel, Madrid.

DARNACULLETA I GARDELLA, M. (2000): *Recursos naturales y dominio público: el nuevo régimen del demanio natural,* Cedecs, Barcelona.

DE LA IGLESIA CHAMORRO, A. (1997): "El artículo 149.1. 1º de la CE en la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 (Ley del Suelo)", *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 23, pp. 173-180.

DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T. (2009): "Los principios de competencia y prevalencia como reglas de resolución de conflictos en el estado autonómico", *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 20, pp. 219-238.

DE REINA TARTIÈRE, G. (Coord.) (2009): *Dominio público. Naturaleza y régimen de los bienes públicos*, Heliasta, Buenos Aires.

DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ (1995): *Ordenación y protección del litoral andaluz. El cumplimiento de las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía*, Defensor del Pueblo andaluz, Sevilla.

DEL CASTILLO MORA, D. (2019): "La evaluación ambiental de los instrumentos de planificación urbanísticos", MOLL FERNÁNDEZ-FÍGARES, L. (Coord.) y ORTEGA BURGOS, E. (Dir.), *Actualidad administrativa: 2019*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 593-612.

DELGADO PIQUERAS, F. (2003): "El régimen jurídico básico de la planificación ambiental", *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, núm. 4, pp. 35-50.

DELGADO PIQUERAS, F. (2003): "Planificación hidrológica en la Directiva marco comunitaria del agua", PÉREZ PÉREZ, E. (Coord.), *Aplicación en España de la Directiva Europea Marco de Agua*, Ecoiuris, Madrid, pp. 67-94.

DELGADO PIQUERAS, F. (2004): "La transposición de la Directiva Marco de Aguas en España", *Revista de Administración Pública*, núm. 165, pp. 181-214.

DESDENTADO DAROCA, E. (2007): *La expropiación de los enclaves privados en el litoral*, Civitas, Madrid.

EMBID IRUJO, A. (1990): "La planificación hidrológica", *Revista de Administración Pública*, núm. 123, pp. 115-152.

EMBID IRUJO, A. (1991): "Los planes especiales. Régimen jurídico general", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 70, pp. 169-200.

EMBID IRUJO, A. (1991): *La planificación hidrológica: régimen jurídico*, Tecnos, Madrid.

EMBID IRUJO, A. (1995): "Las obras hidráulicas de interés general", *Revista de Administración Pública*, núm. 138, pp. 69-106.

EMBID IRUJO, A. (1995): "Régimen jurídico de las obras hidráulicas. Planteamientos generales", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núms. 6-7, pp. 133-174.

EMBID IRUJO, A. (1999): "La planificación hidrológica en la actualidad: Consideración desde una perspectiva jurídica", EMBID IRUJO, A. (Dir.), *Planificación hidrológica y política hidráulica: (el libro blanco del agua)*, Civitas, Madrid, pp. 69-108.

EMBID IRUJO, A. (2006): "Aspectos territoriales del derecho al agua: el caso de la reforma del estatuto de la Comunidad Valenciana", EMBID IRUJO, A. (Coord.), *El derecho al agua*, Aranzadi, Pamplona, pp. 185-220.

EMBID IRUJO, A. (2008): "Agua y territorio. Nuevas reflexiones jurídicas", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núms. 71-72, pp. 15-66.

EMBID IRUJO, A. (2008): "La política de aguas y su marco jurídico", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental,* núm. 14, pp. 13-27.

EMBID IRUJO, A. (2009): "Agua y territorio. Nuevas reflexiones jurídicas", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 11, pp. 23-69.

EMBID IRUJO, A. (2016): "El futuro de la Ley de Aguas", EMBID IRUJO, A. y ARQUED ESQUÍA, V.M. (Coords.), *Treinta años de la ley de aguas de 1985*, Aranzadi, Pamplona, pp. 57-98.

EMBID IRUJO, A. (2018): "La planificación de espacios naturales protegidos y su relación con otras planificaciones administrativas, singularmente con la planificación hidrológica", JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F.J. (Dir.) (2018): *Homenaje al profesor Ángel Menéndez Rexach*, Vol. 2, Tomo 2, Aranzadi Thomson Reuters, Pamplona, pp. 127-149.

EMBID IRUJO, A. (Coord.) (1995): *Las obras hidráulicas de interés general*, Civitas, Madrid.

EMBID IRUJO, A. (Coord.) (2006): *El derecho al agua*, Aranzadi, Pamplona.

EMBID IRUJO, A. (Dir.) (1993): El Plan Hidrológico Nacional, Civitas, Madrid.

EMBID IRUJO, A. (Dir.) (1999): *Planificación hidrológica y política hidráulica: (el libro blanco del agua)*, Civitas, Madrid.

EMBID IRUJO, A. y ARQUED ESQUÍA, V.M. (Coords.) (2016): *Treinta años de la ley de aguas de 1985*, Aranzadi, Pamplona.

ENÉRIZ OLAECHEA, F.J. (1991): *La ordenación del territorio en la legislación de Navarra*, Oñati, Bilbao.

ESCARTÍN ESCUDÉ, V.M. (2005): "La evaluación ambiental como técnica de control de la planificación urbanística y territorial", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 27, p. 190, pp. 181-198.

ESCARTÍN ESCUDÉ, V.M. (2009): *El periurbanismo estatal. La ordenación urbanística del dominio público del Estado*, Marcial Pons, Madrid.

ESCARTÍN ESCUDÉ, V.M. (2012): "Urbanismo y sector ferroviario", *Revista española de derecho administrativo*, núm. 156, pp. 87-118.

ESCARTÍN ESCUDÉ, V.M. (2013): "Urbanismo y bienes públicos", LÓPEZ RAMÓN, F. y ESCARTÍN ESCUDÉ, V.M. (Coords.), *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid, pp. 13-48.

ESCARTÍN ESCUDÉ, V.M. (2014): "Urbanismo y transporte terrestre: carretera y ferrocarril", MENÉNDEZ GARCÍA, P. (Dir.), *Régimen jurídico del transporte terrestre: carreteras y ferrocarril*, Tomo II, Aranzadi, Pamplona, pp. 105-180.

ESCRIBANO COLLADO, P. (1991): "Ordenación del territorio y medio ambiente en la Constitución", MARTÍN RETORTILLO, S. (Coord.), *Estudios sobre la Constitución española: homenaje al profesor GARCÍA DE ENTERRIA,* Civitas, Madrid, pp. 3705-3750.

ESCUELA VASCA DE ESTUDIOS TERRITORIALES Y URBANOS (Coord.) (1993): *Jornadas sobre la Ley de Costas y su Reglamento*, Instituto Vasco de Administración Pública.

FAJARDO ESPÍNOLA, L. (1992): "Coordinación de la actividad de las diferentes Administraciones sobre la costa (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio)", *Revista de Administración Pública*, núm. 128, pp. 235-238.

FANLO LORAS, A. (1996): *Las Confederaciones Hidrográficas y otras Administraciones Hidráulicas*, Civitas, Madrid.

FANLO LORAS, A. (2006): "Los planes de gestión y los programas de medidas en la Directiva Marco de Aguas. Su confusa transposición al Derecho español", *Revista electrónica de la Universidad de La Rioja*, núm.4.

FANLO LORAS, A. (2006): "Planificación hidrológica en España: Estado actual de un modelo a fortalecer", *Revista de Administración Pública*, núm. 169, 265-299.

FARINÓS DASÍ, J., y CORTÉS TOVAR, M.C. (2010): "Planificación y gobernanza del espacio litoral valenciano. Todavía lejos de una verdadera GIZC", *Cuadernos de Geografía*, núm. 88, pp. 121-150.

FERNÁNDEZ ACEVEDO, R. (2008): "Análisis jurídico de los sistemas de articulación competencial entre las infraestructuras ferroviarias y el urbanismo", *Revista de urbanismo y edificación*, núm. 17, pp. 109-133.

FERNÁNDEZ ACEVEDO, R. (2014): "Análisis jurídico de los documentos de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental", QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.) y CASARES MARCOS, A. (Coord.): *Evaluación de impacto ambiental y evaluación estratégica*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 311-393.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. (2014): "Los procedimientos de evaluación ambiental estratégica ordinaria y simplificada", QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.) y CASARES MARCOS, A. (Coord.): *Evaluación de impacto ambiental y evaluación estratégica*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 142-208.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. (2018): "La Estrategia estatal de Infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas: un nuevo instrumento para proteger la biodiversidad", *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 81.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. (2020): *Sistema jurídico-administrativo de protección del medio ambiente*, Ratio Legis, Salamanca.

FERNÁNDEZ DE TROCONIZ, F.C. (2014): "El nuevo concepto de dominio público y sus consecuencias legales tras la reforma de la Ley de Costas", TORRES-FERNÁNDEZ NIETO, J.J., FERNÁNDEZ DE TROCONIZ, F.C., RODRÍGUEZ CARBAJO, J.R., OLANO ESPINOSA, C., MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A., GONZÁLEZ DE OLANO, G., CANCER MICHOT, P., y RISQUETE, J.L., *Comentario a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de Costas*, Aranzadi, Navarra, pp. 87-131.

FERNÁNDEZ FARRERES, G. (1984): "El control por el Estado y las Comunidades Autónomas de los actos y acuerdos de las entidades locales en el proyecto de ley reguladora de las bases del régimen local", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 224, pp. 475-502.

FERNÁNDEZ FARRERES, G. (1991): "Colisiones Normativas y Primacía del Derecho Estatal", MARTÍN RETORTILLO, S. (Coord.), *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor García de Enterría*, vol. I, Civitas, Madrid, pp. 537-568.

FERNÁNDEZ MONTALVO, R. (2000): *Relaciones interadministrativas de colaboración y cooperación*, Marcial Pons, Madrid.

FERNÁNDEZ RAMOS, S. (Dir.) (2013): *Manual de Derecho Administrativo del Sector Turístico,* Tecnos, Madrid.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. (2001): "La compleja integración de la reciente planificación turística", *Documentación Administrativa*, núms. 259-260, pp. 55-70.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. (1983): "Las obras públicas", *Revista de Administración Pública*, núms.100-102, pp. 2427-2469.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. (1992): "La urbanización de las costas", BOQUERA, J.M. (Coord.), *Derecho Urbanístico Local*, Civitas-Colegio Provincial de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local de Valencia, Madrid, pp. 381-392.

FERNÁNDEZ TORRES, J.R. (2009): *La evaluación ambiental estratégica de planes y programas urbanísticos*, Aranzadi, Pamplona.

FERREIRA FERNÁNDEZ, A.X. y NOGUEIRA LÓPEZ (2001): "Aspectos jurídicos de un desarrollo turístico sostenible", *Documentación administrativa*, núm. 259-260, pp. 251-285.

FUENTES BAJARDÍ, J. (Dir.) (2011): *Manuel de Dominio Público Marítimo-terrestre y Puertos del Estado*, Aranzadi, Navarra.

FUENTES BODELÓN, F. (1982): *Calidad de vida, medio ambiente y ordenación del territorio*, Tomo I, CEOTMA-CIFCA, Madrid.

GALLEGO ANABITARTE, A., MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J.M. (1986): *Derecho de Aguas en España*, Tomo I, MOPU, Madrid.

GALLEGO ANIBITARTE, A. y DE MARCOS FERNÁNDEZ, A. (1991): *Derecho Administrativo I. Materiales*, Alfredo Gallego Anabitarte Velázquez, Madrid.

GARCÍA DE MARINA ALLONZA, M. (1982): *Ordenación de los espacios litorales: criterios metodológicos normativos*, CEOTMA-MOPU, serie normativa 7º.

GARCÍA JIMÉNEZ, A. (2014): "La reducción de la protección de la costa en la Ley 2/2013: revalorización económica del litoral frente a desarrollo sostenible", *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 38, pp. 6-19.

GARCÍA PÉREZ, M. (1995): *La utilización del Dominio Público Marítimo-Terrestre*, Marcial Pons, Madrid.

GARCÍA PÉREZ, M. (2004): "El deslinde de las costas", *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de A Coruña*, núm. 8, pp. 321-422.

GARCÍA PÉREZ, M. (2006): "La indeterminación del dominio público marítimo-terrestre en la Ley de costas de 1988: a propósito del deslinde de acantilados", *Revista de Administración Pública*, núm. 169, pp. 189-218.

GARCÍA PÉREZ, M. (2009): "Reflexiones sobre la Ley de Costas", *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de A Coruña*, núm. 13, pp. 207-228.

GARCÍA PÉREZ, M. (2010): "Las servidumbres de protección, de tránsito y de acceso al mar y la zona de influencia", SÁNCHEZ GOYANES, E. (Dir.), *El derecho de Costas en España*, La Ley, Madrid, pp. 547-603.

GARCÍA PÉREZ, M. (2012): "La reforma de la Ley de Costas: un lobo con piel de cordero*", El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 31, pp. 60-73.

GARCÍA PÉREZ, M. (2014): "La nueva regulación del Dominio Público Marítimo-Terrestre en España", *Revista Eurolatinamericana de Derecho Administrativo*, Vol. I, núm. 2, pp. 139-181.

GARCÍA PÉREZ, M. y SANZ LARRUGA, F.J. (2014): "Reflexiones en torno a 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", CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L., FERREIRA FERNÁNDEZ, J., y NOGUEIRA LÓPEZ, A., (Coords.), *La nueva regulación de las Costas*, INAP, Madrid, pp. 57-148.

GARCÍA SANABRIA, J. y GARCÍA ONETTI, J. (2011): "La gestión del litoral en las Islas Baleares", AA.VV., *Comunidades Autónomas y la gestión integrada de las áreas litorales de España. Materiales para un debate sobre gobernanza*, Universidad de Cádiz, Cádiz, pP. 217-234.

GARCÍA URETA, A. (2019): "Un comentario sobre la Ley 9/2018, de reforma de la Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental", *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 87, pp. 51-98.

GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, E. (1997): "El régimen jurídico de las costas española: la concurrencia de competencias sobre el litoral. Especial referencia al informe preceptivo y vinculante de la Administración del Estado", *Revista de Administración Pública*, núm. 144, pp. 97-128.

GARRIDO CUENCA, V.M. (2013): "Evaluación ambiental de proyectos, planes y programas", ORTEGA ÁLVAREZ, L. y ALONSO GARCÍA, C. (Dir.): *Tratado de Derecho Ambiental*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 259-286.

GARRIDO FALLA, F., PALOMAR OLMEDA, A., y LOSADA GONZÁLEZ, H. (2012): *Tratado de Derecho Administrativo,* Tecnos, Volumen II, Madrid.

GARRIDO ROSELLÓ, J.E. (1995): "La ordenación portuaria de la zona de servicio en los puertos del Estado. El Plan de utilización de los espacios portuarios", *Revista Derecho Urbanístico*, núm. 145 bis, pp. 13-54.

GIFREU I FONT, J. (2008): "El planeamiento urbanístico", AA.VV., *Comentarios a la Ley de urbanismo de Cataluña*, Thomson-Aranzadi, Navarra.

GIFREU I FONT, J. (2016): "La protección y utilización del demanio marítimo-terrestre a propósito de la reciente jurisprudencia constitucional: hacia una ordenación integrada y sostenible del litoral de Cataluña", *Práctica urbanística: revista mensual de urbanismo*, núm. 140.

GIMÉNEZ CASALDUERO, A. y GUTIÉRRES LLAMAS, M. (2009): "La ordenación, planificación y gestión del litoral en la Región de Murcia", SANZ LARRUGA, F.J. (Dir.) y GARCÍA PÉREZ, M. (Coord.), *Estudios sobre ordenación, planificación y gestión del litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, Fundación Pedro Barrié de la Maza y Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, A Coruña, pp. 299-312.

GIMÉNEZ I CORRONS, E. (2001): *Los controles administrativos sobre los entes locales*, Marcial Pons, Madrid.

GÓMEZ OREA, D. (2007): *Evaluación ambiental estratégica: un instrumento para integrar el medio ambiente en la elaboración de los planes y programas*, Mundi-prensa, Madrid.

GONÇALVES MONIZ, A.R. (2006): *O dominio Público: o criterio e o regime jurídico da dominialidade*, Almedina, Coimbra.

GONZÁLEZ CAMPOS, J.D., SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I. y ANDRÉS SÁEZ DE SANTAMARÍA, P. (2008*): Curso de Derecho Internacional Público*, Civitas, Madrid.

GONZÁLEZ GARCÍA, J. (2012): "Cuestiones problemáticas de protección del litoral en el proyecto de ley de reforma de la Ley de Costas", *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 26, pp. 53-75.

GONZÁLEZ GARCÍA, J.V. (2002): "Las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción del Estado Español", *Revista de Administración Pública*, núm. 158, pp. 51-76.

GONZÁLEZ GARCÍA, J.V. (Dir.) (2015): *Derecho de los Bienes Públicos*, Tirant lo Blanch, Valencia.

GONZÁLEZ GARCÍA, J.V. y ZAMBONINO PULITO, M. (2010): "El Derecho de Costas y la distribución constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Cuestiones recurrentes y controversias nuevas", SÁNCHEZ GOYANES, E. (Dir.), *El Derecho de Costas en España*, La Ley, pp. 101-194.

GONZÁLEZ IGLESIAS, M.A. (2014): "Estudio de los documentos en los procedimientos de evaluación estratégica ordinaria y simplificada", QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.) y CASARES MARCOS, A. (Coord.), *Evaluación de impacto ambiental y evaluación estratégica*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 209-262.

GONZÁLEZ RÍOS, I. (2015): "¿Un paso más en la mejora de la eficiencia energética? (A propósito de la novedosa regulación contenida en el artículo 13 bis y en la Disposición Transitoria cuarta de la Ley de Costas tras su reforma en 2013)", GONZÁLEZ RÍOS, I. (Dir.), *Estudios jurídicos Hispano-lusos de los servicios en red (energía, telecomunicaciones y transportes) y su incidencia en los espacios naturales protegidos,* Dykinson, Madrid, pp. 169-198.

GONZÁLEZ RÍOS, I. (Coord.) (2012): *Turismo sostenible. Especial referencia a Andalucía. Análisis jurídico-multidisciplinar de la sostenibilidad turística: incidencia en la ordenación territorial, urbanística, medioambiental, energética, de telecomunicaciones y financiera,* Dykinson, Madrid.

GONZÁLEZ RÍOS, I. (Dir.) (2015): *Estudios jurídicos Hispano-lusos de los servicios en red (energía, telecomunicaciones y transportes) y su incidencia en los espacios naturales protegidos,* Dykinson, Madrid.

GONZÁLEZ SALINAS, J. (2000): *Régimen jurídico actual de la propiedad en las costas*, Civitas, Madrid.

GONZÁLEZ SANFIEL, A.M. (2000): *Un nuevo régimen para las infraestructuras de dominio público*, Montecorvo, Madrid.

GONZÁLEZ SANFIEL, A.M. (2016): "Los núcleos singularmente excluidos del dominio público marítimo-terrestre: reflexiones sobre la desafectación", NÚÑEZ LOZANO, M.C., *Estudios jurídicos sobre el litoral*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 575-603.

GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, J.L. (1991): "La sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991 relativa a la Ley de Costas", *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, núm. 125, pp. 13-34.

GONZÁLEZ-VARAS IBAÑEZ, S. (1995): *El deslinde de las costas,* Marcial Pons, Madrid.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. (2005): *Urbanismo y ordenación del territorio,* Aranzadi, Navarra.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. (2013): "La nueva 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: ¿ajuste a la realidad, impotencia o fracaso de la Ley de 1988; refuerzo indirectamente de sus claves compensatorias y limitadoras de la propiedad en las servidumbres?", *Diario del Derecho municipal, Estudios y comentarios*.

GRAU ÁVILA, S. (1992): "Ordenación estatal y planeamiento urbanístico en la zona litoral", *Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 14, pp. 89-98.

GUERRERO MARTÍN, C. (1998), *La problemática jurídica de los inmuebles situados en el litoral*, Mc Graw Hill, Madrid.

GUILLÉN CARAMÉS, J. (Dir.) (2007): *El régimen jurídico del sector ferroviario: comentarios a la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del sector ferroviario*, Aranzadi, Pamplona.

HAMID ABOULAS, y ZAMBONINO PULITO, M. (Coord.) (2009): *Estudios sobre descentralización política y administrativa en España y Marruecos*, Iustel, Madrid.

HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, H.M. (2015): "Vicisitudes judiciales sobre el hotel Algarrobico: ni vencedores ni vencidos", *Actualidad Administrativa*, núm. 7-8.

HINOJOSA MARTÍNEZ, E. (Coord.) (1998): *Jurisdicción Ordinaria y Distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, Comares, Granada.

HORGUÉ BAENA, C. (1995): *El deslinde de costas*, Tecnos, Madrid.

HORGUÉ BAENA, C. (2009): "Bienes públicos y registro de la propiedad", DE REINA TARTIÈRE, G. (Coord.), *Dominio público. Naturaleza y régimen de los bienes públicos*, Heliasta, Buenos Aires, pp. 459-493.

IGLESIAS GONZÁLEZ, F. (2010): "Aplicación de la legislación de costas al suelo urbano. En particular, la problemática aplicación práctica de la Disposición transitoria 3º, número 3, y su desarrollo reglamentario; la servidumbre en suelo urbano", SÁNCHEZ GOYANES, E. (Dir.), *El Derecho de Costas en España*, La Ley, Madrid, pp. 1151-1190.

JIMENEZ DE CISNEROS CID, F.J. (1993): "La ordenación jurídica de la zona de servicio de los puertos de interés general", *Revista de derecho urbanístico*, núm. 134, pp. 117-164.

JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F.J. (1995): "La ejecución de obras en la zona de servicio de los puertos de interés general", *Revista de Derecho Urbanístico,* núm. 145 bis, pp. 155-178.

JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F.J. (1998): "Los puertos en el territorio: la constitucionalidad de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante", *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 160, pp. 11-45.

JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F.J. (Dir.) (2018): *Homenaje al profesor Ángel Menéndez Rexach*, Vol. 2, Tomo 2, Aranzadi Thomson Reuters, Pamplona.

JIMÉNEZ JAÉN, A. y RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, M.P. (2009): "La ordenación, planificación y gestión del litoral en las Islas Canarias", SANZ LARRUGA, F.J. (Dir.) y GARCÍA PÉREZ, M. (Coord.), *Estudios sobre ordenación, planificación y gestión del litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible,* Fundación Pedro Barrié de la Maza y Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, A Coruña, pp. 313-325.

JORDANO FRAGA, J. (1995): *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, J.M. Bosch, Barcelona.

LA CALLE MARCOS, A. (2004): "El nuevo marco jurídico que introduce la Directiva Marco de Aguas en la UE", ARROJO AGUDO, P. (Coord.), *El agua en España: propuestas de futuro*, Ediciones del Oriente y del Mediterráneo, Madrid, pp. 69-124.

LAFUENTE BENACHES, Mª.M. (1988): *La concesión de dominio público (estudio especial de la declaración de caducidad),* Montecorvo, Madrid.

LASAGABASTER HERRARTE, I. (1991): *Los principios de supletoriedad y prevalencia del Derecho estatal respecto al Derecho autonómico*, Civitas, Madrid.

LEGUINA VILLA, J. (1993): "Notas sobre los principios de competencia y prevalencia en la legislación compartida", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 258, pp. 229-238.

LOBATO GÓMEZ, J.M. (1992): "Limitaciones del dominio privado en el litoral español", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 68, pp. 11-48.

LOBO RODRIGO, A. (2009): "La ordenación del dominio público marítimo-terrestre. Especial referencia a su parte marítima", SANZ LARRUGA, F.J. (Dir.) y GARCÍA PÉREZ, M. (Coord.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, Fundación Pedro Barrié de la Maza y Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, A Coruña, pp. 229-246.

LOBO RODRIGO, A. (2016): *La ordenación y gestión de las playas: especial referencia a los usos turístico-deportivos*, Tirant lo Blanch, Valencia.

LÓPEZ BOFILL, H. (2011): "Distribución de competencias y reformas estatutarias. Un estudio comparado del sistema de distribución de competencias en los estatutos reformados y los efectos de la STC 31/2010, de 28 de junio", R*evista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 14, pp. 186-232.

LÓPEZ MENUDO, F. (1990): "Directrices generales de la Ordenación del litoral de Andalucía", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm.3, pp. 173-210.

LÓPEZ MENUDO, F. (1990): "La utilización del mar y su ribera", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 2, pp. 9-38.

LÓPEZ RAMÓN, F. (1987): "Planificación territorial", *Revista de Administración Pública*, núm. 114, pp. 127-179.

LÓPEZ RAMÓN, F. (1995): *Estudios Jurídicos sobre Ordenación del Territorio*, Aranzadi, Pamplona.

LÓPEZ RAMÓN, F. (2003): "Evaluación de impacto ambiental de proyectos del Estado", *Revista de Administración Pública*, núm. 160, pp. 11-48.

LÓPEZ RAMÓN, F. (Coord.) (2014): *Observatorio de Políticas Ambientales 2014*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, Navarra.

LÓPEZ RAMÓN, F. y ESCARTÍN ESCUDÉ, V. (Coords.) (2013): *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid.

LORA-TAMAYO VALLVÉ, M. (2007): "Infraestructuras ferroviarias, ordenación del territorio y urbanismo", GUILLÉN CARAMÉS, J. (Dir.): *El régimen jurídico del sector ferroviario: comentarios a la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del sector ferroviario*, Aranzadi, Pamplona, pp. 394-414.

LOZANO CUTANDA, B. (2006): "Planificación como técnica de protección ambiental. La planificación de los recursos naturales", ALONSO GARCÍA, E. y LOZANO CUTANDA (Dirs.), *Diccionario de Derecho Ambiental*, Iustel, Madrid, pp. 948-961.

LOZANO CUTANDA, B. (2010): *Derecho ambiental administrativo*, La Ley, Madrid.

LOZANO CUTANDA, B. (2013): "Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral: las diez reformas clave de la Ley de Costas", *Diario La Ley*, núm. 8096, Sección Documento on-line.

LOZANO CUTANDA, B. (2019): "Ley 9/2018: Análisis de las modificaciones de la Ley de Evaluación Ambiental", *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 86, pp. 72-95.

LOZANO CUTANDA, B. y ALLI TURRILLAS, J.C. (2018): *Administración y legislación ambiental*, Dykinson, Madrid.

MARTÍN MATEO, R. (1985): "Régimen jurídicos de los cultivos marinos", *Revista de Administración Pública*, núm. 106, pp. 7-56.

MARTÍN MATEO, R. (2003): *Manual de Derecho Ambiental*, Thomsom-Aranzadi, Navarra.

MARTÍN REBOLLO, L. y BUSTILLO BOLADO, R. (Coord.) (2009): *Fundamentos de derecho urbanístico*, Tomo II, Aranzadi, Navarra.

MARTÍN VALDIVIA, S.M. (2013): "La protección del litoral andaluz y otras medidas urbanísticas de urgencia. Entre la necesidad y el oportunismo", *Revista de Urbanismo y Edificación Aranzadi*, núm. 27, pp. 51-89.

MARTÍNEZ CORDERO, J.R. (2013): "Modificaciones conceptuales de la ribera del mar, en la reforma de la Ley de Costas", PÉREZ GÁLVEZ, J.F. (Dir.), *Costas y urbanismo. El litoral tras la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas*, La Ley, Madrid, pp. 173-228.

MARTÍNEZ CORDERO, J.R. (2015): "Clasificación y definiciones", PÉREZ GÁLVEZ, J.F., (Dir.), *El nuevo derecho de costas: ley y nuevo Reglamento general de costas*, La Ley, Barcelona, pp. 47-93.

MARTÍNEZ GARCÍA, S. (Coord.), GUAYO CASTIELLA, I. (Coord.) (2003): *Derecho urbanístico de Andalucía*, Marcial Pons, Madrid.

MARTÍNEZ-CARRASCO PIGNATELLI, C. (1990): *Carreteras: su régimen jurídico*, Montecorvo, Madrid.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (Coord.) (1991): *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid.

MEILÁN GIL, J.L. (1988): "Comunidades Autónomas y Dominio Público Marítimo-Terrestre. El proyecto de la Ley de costas", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 108, pp. 13-35.

MEILÁN GIL, J.L. (1988): "El concepto de dominio público marítimo-terrestre en el Proyecto de Ley de Costas", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 59, pp. 361-392.

MEILÁN GIL, J.L. (1990): "Régimen jurídico del Dominio Público Marítimo Terrestre en la Ley de Costas", *Jornadas sobre la Ley de Costas*, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao.

MEILÁN GIL, J.L. (1992): "La ley de Costas y las competencias de las Comunidades Autónomas", AA.VV., *Ley de Costas. Legislación y jurisprudencia constitucional*, EGAP-MOPT, Santiago de Compostela, pp. 129-146.

MEILÁN GIL, J.L. (1996): "El dominio público natural y la legislación de costas", *Revista de Administración Pública*, núm. 139, 1996, pp. 7-48.

MEILÁN GIL, J.L. (2010): "Dominio público y protección del litoral. Relectura de la Ley de Costas", SÁNCHEZ GOYANES, E. (Dir.), *El Derecho de costas en España*, La Ley, Madrid, pp. 61-100.

MELGOSA ARCOS, F.J. (Ed.) (2004): *Derecho y turismo*, Ediciones Universidad de Salamanca y los autores, Salamanca.

MENÉNDEZ GARCÍA, P. (Dir.) (2014): *Régimen jurídico del transporte terrestre: carreteras y ferrocarril*, Tomos I y II, Aranzadi, Pamplona

MENÉNDEZ GARCÍA, P. y FERNÁNDEZ ACEVEDO, R. (2009): "Ferrocarriles", MARTÍN REBOLLO, L. y BUSTILLO BOLADO, R. (Coord.), *Fundamentos de derecho urbanístico*, Tomo II, Aranzadi, Navarra, pp. 1569-1591.

MENÉNDEZ REXACH, A. (1982): "La ordenación de las playas y sus problemas jurídicos. En especial el tema de las competencias concurrentes", *Revista Derecho Urbanístico*, núm. 76, pp. 27-96.

MENÉNDEZ REXACH, A. (1992): "Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden en el medio físico", *Documentación Administrativa,* núms. 230-231, pp. 229-296.

MENÉNDEZ REXACH, A. (1992): "La configuración del dominio público marítimo-terrestre", AA.VV., *Ley de costas. Legislación y jurisprudencia constitucional*, MOPT-Xunta de Galicia, pp. 35-76.

MENÉNDEZ REXACH, A. (1994): "La cooperación ¿un concepto jurídico?", *Documentación administrativa*, núm. 240, pp. 11-50.

MENÉNDEZ REXACH, A. (2003): "Los conceptos legales de rías y desembocaduras de los ríos y sus consecuencias a efectos de aplicación de la servidumbre de protección establecida en la legislación de costas", *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 8, pp. 285-309.

MENÉNDEZ REXACH, A. (2006): "Legislación de costas y ordenación urbanística", AA.VV., *Derecho Urbanístico de Andalucía*, La Ley-Actualidad, Madrid, pp. 1175-1194.

MENÉNDEZ REXACH, A. (2007): "Grandes infraestructuras y obras públicas del Estado: su articulación con la ordenación del territorio autonómico", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 79, pp. 301-338.

MENÉNDEZ REXACH, A. (2007): "La incidencia de la tipología del suelo urbanizado-suelo rústico de la Ley 8/2007 sobre la clasificación del suelo establecida por las leyes autonómicas. Incidencia sobre el régimen del suelo urbano, urbanizable y no urbanizable", *Revista Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 237, pp. 63-82.

MENÉNDEZ REXACH, A. (2010): "La gestión integrada del litoral", NÚÑEZ LOZANO, M.C. (Dir.), *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea*, Iustel, Madrid, pp. 135-185.

MENÉNDEZ REXACH, A. (2014): "La nueva regulación de las costas: un giro hacia el domino privado marítimo-terrestre", CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYO, J.L., FERREIRA FERNÁNDEZ, J., y NOGUEIRA LÓPEZ, A. (Coords.), *La nueva regulación de las costas*, INAP, Madrid, 2014, pp. 13-56.

MENÉNDEZ REXACH, A. (2015): "Definición legal de la ribera del mar: las novedades del reglamento de costas", *Revista Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 295, pp. 17-44.

MENÉNDEZ REXACH, A. (2015): "La Ley de Costas de 1988: aspectos clave de su génesis, aplicación y reforma", RODRÍGUEZ VIDAL, J., y NÚÑEZ LOZANO, M.C. (Eds.), *Litoral de Andalucía: norma y naturaleza*, Universidad de Huelva Publicaciones, Huelva, pp. 173-193.

MIRALLES GONZÁLEZ, I. (1992): *Dominio Público y propiedad privada en la nueva Ley de Costas*, Civitas.

MOLL FERNÁNDEZ-FÍGARES, L. (Coord.) y ORTEGA BURGOS, E. (Dir.) (2019): *Actualidad administrativa*, Tirant lo Blanch, Valencia.

MONTORO CHINER, M.J. (1988): "La Ley de Costas: ¿un proyecto viable?", *Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 58, pp. 181-214.

MONTORO CHINER, Mª. J. y NOGUERA DE LA MUELA, B. (2015): "Las infraestructuras ferroviarias en la normativa del sector ferroviario: algunos apuntes de su ordenación jurídica a la luz de las tendencias liberalizadoras", GONZÁLEZ GARCÍA, J.V. (Dir.), *Derecho de los Bienes Públicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 1412-1472.

MORELL OCAÑA, L. (1994): "Una teoría de la cooperación", *Documentación administrativa*, núm. 240, pp. 51-70.

MORENO CÁNOVES, A. (1990): *Régimen jurídico del litoral*, Tecnos, Madrid.

MORENO MOLINA, A.M. (2013): "Disposiciones sobre la servidumbre de protección", PÉREZ GÁLVEZ, J.F. (Dir.), *Costas y urbanismo. El litoral tras la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas*, La Ley, Madrid, pp. 527-580.

MORENO MOLINA, A.M. (2013): "Suspensión gubernativa de actos y acuerdos adoptados por las entidades locales. Cláusula antialgarrobico", PÉREZ GÁLVEZ, J.F. (Coords.), *Costas y urbanismo: el litoral tras la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas*, La Ley-El Consultor, Madrid, pp. 775-824.

MORENO MOLINA, A.M. (2015): "Competencias sobre el litoral y relaciones inter-administrativas. Impugnación de acuerdos", PÉREZ GÁLVEZ, J.F. (Dir.), *El nuevo derecho de costas. Ley y nuevo Reglamento General de Costas*, La Ley, Barcelona, pp. 959-986.

MORENO MOLINA, A.M. (2015): "Otras servidumbres y limitaciones de propiedad", PÉREZ GÁLVEZ, J.F. (Dir.), *El nuevo derecho de costas*, La Ley, Barcelona, pp. 625-664.

MORILLO-VELARDE PÉREZ, J.I. (1992): *Dominio público*, Trivium, Madrid.

MUÑOZ MACHADO, S. (2007): *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Tomo I, Iustel, Madrid.

MUÑOZ MACHADO, S. y REBOLLO PUIG, M. (Dir.) (2008): *Comentarios al Estatuto de Andalucía*, Thomsom-Civitas, Navarra.

NAVAJAS REBOLLAR, M. (2000): *Régimen jurídico-administrativo de los puertos*, Marcial Pons, Madrid.

NAVARRO CABALLERO, T.M. (Dir.) (2016): *Desafíos del derecho de aguas. Variables jurídicas, económicas, ambientales y de Derecho comparado*, Aranzadi, Navarra.

NAVARRO RODRÍGUEZ, P. y MONTES WORBOYS, F. (2012): "Protección del litoral y lucha contra el cambio climático en Andalucía a la luz del Proyecto de Ley de modificación de la Ley de Costas. Necesidad o conveniencia de articular mecanismos de colaboración realmente eficaces contra los efectos del cambio climático", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 84, pp. 135-176.

NIETO MORENO, J.E. (2007): "¿Protagonistas o actores de reparto? A propósito de los sujetos intervinientes en la evaluación ambiental de planes y programas", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 31, pp. 47-100.

NIETO MORENO, J.E. (2011): *Elementos estructurales de la evaluación ambiental de planes y programas*, Monografía de Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, núm. 17, Navarra.

NIETO, A. (1988): "Impugnación jurisdiccional de actos y acuerdos de las Entidades locales", *Revista de Administración Pública*, núm. 115, pp. 7-26.

NOGUEIRA LÓPEZ, A. (2009): "La evaluación ambiental estratégica y la planificación del litoral", SANZ LARRUGA, F. (Dir.) y GARCÍA PÉREZ, M. (Coord.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible,* Observatorio del Litoral de la Universidad da Coruña y Fundación Pedro Barrié de la Maza, A Coruña, pp. 523-534.

NOGUERA DE LA MUELA, B. (1990): "La legislación de costas y las limitaciones sobre los terrenos contiguos a la ribera del mar", *Revista jurídica de Catalunya*, núm. 4, pp. 895-921.

NOGUERA DE LA MUELA, B. (1991): "Las competencias estatales y autonómicas en la ley de costas de 1988", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 30, pp. 105-181.

NOGUERA DE LA MUELA, B. (1995): *Las servidumbres de la Ley de Costas de 1988*, Marcial Pons, Madrid.

NOGUERA DE LA MUELA, B., y AGUIRRE I FONT, J.M. (2013): "Costas y urbanismo: de la Ley de Costas al Proyecto de Ley de Protección y usos sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio de costas", LÓPEZ RAMÓN, F. y ESCARTÍN ESCUDÉ, V.M. (Coords.), *Bienes públicos, urbanismo y medio ambient*e, Marcial Pons, Madrid, pp. 301-344.

NÚÑEZ LOZANO, M.C. (2015): "La discutible extensión temporal de las concesiones en dominio público marítimo-terrestre", RODRÍGUEZ VIDAL, J., y NÚÑEZ LOZANO, M.C. (Eds.), *El Litoral de Andalucía. Norma y naturaleza*, Universidad de Huelva Publicaciones, Huelva, pp. 257-280.

NÚÑEZ LOZANO, M.C. (2016): *Estudios jurídicos sobre el litoral*, Tirant lo Blanch, Valencia

NÚÑEZ LOZANO, Mª.C. (2013): *La reforma de la Ley de Costas de 2013*, Tirant lo Blanch, Valencia.

NÚÑEZ LOZANO, Mª.C. (Dir.) (2010): *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea*, Iustel, Madrid.

NÚÑEZ LOZANO, Mª.C. y ZAMORANO WISNES, J. (2012): "Ordenación de los espacios marítimos, Gestión Integrada de Zonas Costeras y planificación hidrológica", en *I Congreso Iberoamericano de Gestión Integrada de Áreas Litorales*, Grupo de Investigación Gestión Integrada de Áreas Litorales, Universidad de Cádiz, Cádiz.

OMT (1999): *Guía para Administraciones Locales*, Organización Mundial del Turismo, Madrid, p. 22.

ORIOL NEL·LO, (2005): *La nueva política territorial de Cataluña*, en http://www.apgeo.pt/files/docs/CD_X_Coloquio_Iberico_Geografia/pdfs/106.pdf

ORTEGA ÁLVAREZ, L. y ALONSO GARCÍA, C. (Dir.) (2013): *Tratado de Derecho Ambiental*, Tirant lo Blanch, Valencia.

ORTEGA ÁLVAREZ, L.I., ALONSO GARCÍA, M.C., y DE VICENTE MARTÍNEZ, R. (Coords.) (2013): *Tratado de Derecho ambiental,* Tirant lo Blanch, Valencia.

ORTEGA GARCÍA, A. (1989): "Implicaciones urbanísticas de la Ley de costas", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 112, pp. 65-100.

ORTIZ DE TENA, M.C. (1994): *Planificación hidrológica*, Marcial Pons, Madrid.

OSCAR DE JUAN ASENJO (1984): *La constitución económica española*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

OTTO Y PARDO, I. (2010): *Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes*, Ariel, Barcelona.

PALLARÈS SERRANO, A. (2007): *La planificación hidrológica de cuenca como instrumento de ordenación ambiental sobre el territorio*, Tirant lo Blanch, Valencia.

PAREJO ALFONSO, L. (1981): *La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

PAREJO ALFONSO, L. (1988): "Relaciones interadministrativas y de conflicto en la Ley Básica de Régimen Local", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 238, pp. 1055-1100.

PAREJO ALFONSO, L. (1993): "Dominio público portuario y ordenación territorial: competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas", *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 135, pp. 13-34.

PAREJO ALFONSO, L. (1996): "Ordenación del territorio y medio ambiente", *Revista Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 146, pp. 131-178.

PAREJO ALFONSO, L. (2007): "Notas para una construcción dogmática de las relaciones interadministrativa", *Revista de Administración Pública*, núm. 174, pp. 161-191.

PAREJO ALFONSO, L. (2016): "La sentencia del Tribunal Constitucional 233/2015, de 5 de noviembre, y el demanio marítimo-terrestre. La debilitación de la eficacia protectora del orden constitucional y, por tanto, de la adecuada ordenación del espacio marítimo", *Práctica urbanística*, núm. 140.

PEMÁN GAVÍN, J. (1992): "Sobre la regulación de las carreteras en el Derecho Español: una visión de conjunto", *Revista de Administración Pública*, núm. 129, pp. 117-162.

PEMÁN GAVÍN, J.M. (1988): "Límites contenidos en el artículo 149.1 de la CE a las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo", *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 107, pp. 63-89.

PERALES MADUEÑO, F. (1988): "Legislación urbanística y legislación sectorial. Un ejemplo: proyecto de la Ley de costas", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 108, pp. 115-124.

PERALES MADUEÑO, F. (1990): "La ordenación del territorio y del urbanismo desde la nueva Ley de Costas", en Jornadas sobre la Ley de Costas, Oñati.

PERALES MADUEÑO, F. (1991): "La Ley de Costas y las marinas o urbanizaciones marítimo-terrestres", *Revista Derecho Urbanístico*, núm. 125, pp. 73-92.

PERALES MADUEÑO, F. (1992): "Implicaciones urbanísticas de la Ley de Costas", AAVV, *La ordenación del litoral*, INAP-CEMCI, Granada, pp. 253-267.

PÉREZ ANDRÉS, A.A. (1988): "La ordenación del territorio una encrucijada de competencias planificadoras", *Revista de Administración Pública*, núm. 147, pp. 97-138.

PÉREZ ANDRÉS, A.A. (1998): "Hacia la racionalización del uso de los recursos naturales, la planificación ambiental", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 165, pp. 143-188.

PÉREZ ANDRÉS, A.A. (1998): *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*, Marcial Pons, Madrid.

PÉREZ ANDRÉS, A.A. (2000): "Régimen jurídico de la planificación ambiental", SOSA WAGNER, F. (Coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI: Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Tomo III, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 3945-3980.

PÉREZ ANDRÉS, A.A. (2003): "Ordenación del territorio y urbanismo. Urbanismo y litoral", MARTÍNEZ GARCÍA, S. (Coord.), GUAYO CASTIELLA, I. (Coord.), *Derecho urbanístico de Andalucía*, Marcial Pons, Madrid, pp. 635-709.

PÉREZ CONEJO, L. (1999): *Las costas marítimas: régimen jurídico y competencias administrativas*, Comares, Granada.

PÉREZ CONEJO, L. (2001): *Ensayo sobre Dominio Público y demanio litoral,* Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla.

PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M. (2002): "La ordenación integral de las actividades turísticas desarrolladas en el litoral: propuestas para la coordinación de los distintos instrumentos de planificación del Principado de Asturias", BLANQUER CRIADO, D.V. (Coord.), *La calidad integral del turismo,* Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 307-324.

PÉREZ GÁLVEZ, J.F. (2013): "El deslinde del dominio público marítimo-terrestre", PÉREZ GÁLVEZ, J.F. (Dir.), *Costas y urbanismo. El litoral tras la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas*, La Ley, Madrid, pp. 225-388.

PÉREZ GÁLVEZ, J.F. (2015): "La nueva servidumbre de protección", PÉREZ GÁLVEZ, J.F. (Dir.), *El nuevo Derecho de Costas*, La Ley, Barcelona, pp. 333-624.

PÉREZ GÁLVEZ, J.F. (2016): "La ordenación de los espacios terrestres", NÚÑEZ LOZANO, M.C. (Dir.), *Estudios Jurídicos sobre el Litoral*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 55-86.

PÉREZ GÁLVEZ, J.F. (Dir.) (2013): *Costas y urbanismo. El litoral tras la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas*, La Ley, Madrid.

PÉREZ GÁLVEZ, J.F., (Dir.) (2015): *El nuevo derecho de costas: ley y nuevo Reglamento general de costas*, La Ley, Barcelona.

PÉREZ GUERRA, R. (2014): "La intervención administrativa en el sector turístico español: La política turística", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 43-44, pp. 396-413.

PÉREZ MORENO, A. (1990): "La Ley de costas y el planeamiento urbanístico", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 117.

PÉREZ PÉREZ, E. (Coord.) (2003): *Aplicación en España de la Directiva Europea Marco de Agua*, Ecoiuris, Madrid.

PONS CÁNOVAS, F. (2001): *El régimen jurídico de la ordenación de los espacios portuarios*, Cedecs, Barcelona.

PONS CÁNOVAS, F. (2004): *La incidencia de las intervenciones administrativas en el Derecho de propiedad. Perspectivas actuales*, Marcial Pons, Madrid.

PONS CÁNOVAS, F. (2013): "Puertos, urbanismo y medio ambiente", LÓPEZ RAMÓN, F., y ESCARTÍN ESCUDÉ, V.M. (Coords.), *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid, pp. 483-526.

PONS CÁNOVAS, F. (2015): *El nuevo régimen jurídico de las costas ¿contribuirá de una forma eficaz a la protección y uso sostenible del litoral?,* Aranzadi, Navarra.

POVEDA DÍAZ, M.T. (1989): "La ley de costas de 28 de julio de 1988 y la planificación urbanística", *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 115.

PRIEUR, M., y SANZ LARRUGA, F.J. (2009): "El Protocolo de Gestión Integrada de las Zonas Costeras del Mediterráneo", SANZ LARRUGA, F.J., (Dir.), y GARCÍA PÉREZ, M. (Coord.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, Fundación Pedro Barrié de la Maza y Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, A Coruña, pp. 15-28.

QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.) y CASARES MARCOS, A. (Coord.) (2014): *Evaluación de impacto ambiental y evaluación estratégica*, Tirant lo Blanch, Valencia.

QUINTANA LÓPEZ, T. y CASARES MARCOS, A. (2014): "Distribución de competencias en materia de transporte terrestre entre Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales", MENÉNDEZ GARCÍA, P. (Dir.), *Régimen jurídico del transporte terrestre: carreteras y ferrocarril,* Tomo I, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, pp. 489-590.

RANDO BURGOS, E. (2019): *Legislación e instrumentos de la ordenación del territorio en España*, Iustel, Madrid.

RAZQUÍN LIZARRAGA, J.A. (2000): *La evaluación de impacto ambiental*, Aranzadi, Navarra.

RAZQUÍN LIZARRAGA, M. (2002): "Planificación turística y planificación territorial: la necesidad de una convergencia", BLANQUER CRIADO, D. (Dir.): *Ordenación y gestión del territorio turístico*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 111-147.

RAZQUÍN LIZARRAGA, M.M. (2014): "La evaluación ambiental: tipos, ámbito de aplicación e interrelación", RUÍZ DE APODACA, A. (Dir.): *Régimen jurídico de la evaluación ambiental: comentario a la ley 21/2013 de 9 de diciembre*, de evaluación ambiental, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, pp. 117-212.

RIVAS CASTILLO, Mª. I. (2010): "Regulación y régimen del sector ferroviario", RUIZ OJEDA, A. (Dir.), *Derecho de la regulación económica,* Tomo VI, Iustel, Madrid, pp. 409-534.

RIVAS CASTILLO, Mª.I. (2007): *Régimen Jurídico de las Infraestructuras Ferroviarias*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla.

RIVAS CASTILLO, Mª.I. y VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P. (2014): "Las infraestructuras del transporte terrestre (II): infraestructuras ferroviarias", MENÉNDEZ GARCÍA, P., *Régimen jurídico del transporte terrestre: carreteras y ferrocarril*, Aranzadi, Tomo I, Pamplona, pp. 1081-1190.

RIVERO YSERN, E. (1967): *El deslinde administrativo*, Instituto García Oviedo-Universidad de Sevilla, Sevilla.

RODRÍGUEZ BEAS, M. (2016): "El régimen jurídico de las costas. Especial referencia a la reforma de la Ley de Costas a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional más reciente", *Revista catalana de Dret Ambiental,* Vol. VII, núm. 1.

RODRÍGUEZ CARBAJO, J.R. (2013): "La ley de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de costas (I)", *Actualidad administrativa,* núms. 7 y 8.

RODRÍGUEZ CARBAJO, J.R. (2013): "La ley de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas (II)", *Actualidad administrativa*, núm. 9

RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Mª.P. (1998): "Reconocimiento de titularidades privadas en el dominio público marítimo-terrestre. Alcance y límites", *Revista de Administración Pública,* núm. 146, pp. 225-248.

RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Mª.P. (1999): *El Dominio Público Marítimo-Terrestre: Titularidad y sistemas de protección,* Marcial Pons, Madrid.

RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Mª.P. (2015): "El dominio público marítimo terrestre", GONZÁLEZ GARCÍA, J.V., *Derecho de los Bienes Públicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 752-877.

RODRÍGUEZ LÓPEZ, P. (2010): *Playas y costas en el Derecho español*, Bosch, Barcelona.

RODRÍGUEZ MORO, N. (1967): "Las diversas competencias que concurren en la zona marítimo-terrestre", *Revista de Administración Pública*, núm. 52, pp. 267-306.

RODRÍGUEZ MORO, N. (1968): "La propiedad privada en la zona marítimo-terrestre", *Revista Estudios de la Vida Local,* núm. 157, pp. 133-155.

RODRÍGUEZ SANTIAGO, J.M. (2000): *La ponderación de bienes e intereses en el derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid.

RODRÍGUEZ VIDAL, J., y NÚÑEZ LOZANO, M.C. (Eds.) (2015): *Litoral de Andalucía: norma y naturaleza*, Universidad de Huelva Publicaciones, Huelva.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (2008): "Sobre la distribución de competencias en materia de turismo", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 32, pp. 369-406.

RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B. (2002): "Protección ambiental y ordenación territorial y urbanística: ponderación y desarrollo sostenible", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 193, pp. 111-170.

RODRÍGUEZ-VERGARA DÍAZ, A. (2007): "Medio ambiente, espacios naturales y meteorología", BALAGUER CALLEJÓN, F. (Dir.), *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, pp. 639-654.

ROMERO HERNÁNDEZ, F. (2010): "Competencias municipales en la utilización del dominio público marítimo-terrestre: en particular, de las playas", SÁNCHEZ GOYANES, E. (Dir.), *El Derecho de Costas en España*, La Ley, pp. 779-819.

ROSA MORENO, J. (1993): *Régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental*, Trivium, Madrid.

RUÍZ DE APODACA, A. (Dir.): *Régimen jurídico de la evaluación ambiental: comentario a la ley 21/2013 de 9 de diciembre, de evaluación ambiental*, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra.

RUIZ OJEDA, A. (Dir.) (2010): *Derecho de la regulación económica,* Tomo VI, Iustel, Madrid.

SACRISTÁN RUANO, J. (1992): "Las Directrices regionales del litoral de Andalucía", AA.VV., *La Ordenación del Litoral* (XVI Semana de Estudios Superiores de Urbanismo), Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial, Granda, pp. 271-274.

SAINZ MORENO, F. (1987): "Término municipal y dominio marítimo", *Revista de Administración Pública*, núm. 112, pp. 173-212.

SAINZ MORENO, F. (1999): "El Dominio Público: una reflexión sobre su concepto y naturaleza, cincuenta años después de la fundación de la "Revista de Administración Pública", *Revista de Administración Pública*, núm. 150, pp. 477-514.

SAINZ MORENO, F. (2006): "Artículo 132: Dominio público, bienes comunales, patrimonio del Estado y patrimonio nacional", ALZAGA VILLAAMIL, O. (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española, Tomo X, Artículos 128 a 142 de la Constitución Española de 1978*, Edersa, Madrid.

SALA ARQUER, J.M. (1984): "Comunidades Autónomas y Dominio público", AA.VV, *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, Dirección general de lo Contencioso del Estado, Instituto de Estudios Fiscales, volumen IV, Madrid, pp. 2783 a 2829.

SALAS HERNÁNDEZ, J. (1984): "Estatutos de Autonomía, leyes básicas, y leyes de armonización", AA.VV., *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. I, Ministerio de Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pp. 55-77.

SALGADO CASTRO, A. (1996): "La distribución de competencias en materia de turismo", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 9, pp. 319-336.

SÁNCHEZ GOYANES, E. (2009): *Derecho urbanístico del País Vasco*, La Ley-El Consultor, Madrid.

SÁNCHEZ GOYANES, E. (Dir.) (2010): *El Derecho de Costas en España*, La Ley, Madrid.

SÁNCHEZ MORÓN, M. (1990): "Planificación hidrológica y ordenación del territorio", *Revista de Administración Pública*, núm. 123, pp. 83-114.

SÁNCHEZ MORÓN, M. (1992): "La coordinación administrativa como concepto jurídico", *Documentación Administrativa*, núms. 230-231, pp. 11-30.

SÁNCHEZ MORÓN, M. (2018): *Derecho Administrativo. Parte general*, Tecnos, Madrid.

SANTAMARÍA PASTOR, A. (2018): *Principios de Derecho Administrativo general*, Tomo I y Tomo II, Iustel, Madrid.

SANTANA RODRÍGUEZ, J.J. (Coord.) (2010): *Diez años de la Ley de Ordenación del Territorio de Canarias*, Tirant lo Blanch, Valencia.

SANTOLAYA MACHETTI, P. (1984): *Descentralización y cooperación (Introducción al estudio de los mecanismos de cooperación en los Estados basados en la descentralización política: su aplicación al caso español)*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

SANZ DOMÍNGUEZ, C. (2008): "Competencias sobre turismo (comentario al artículo 71)", MUÑOZ MACHADO, S. y REBOLLO PUIG, M. (Dir.), *Comentarios al Estatuto de Andalucía*, Thomsom-Civitas, Navarra, pp. 687-700.

SANZ GANDASEGUI, F. (2002): "La articulación de las competencias estatales sobre obras públicas de interés general en materia de infraestructuras de transportes y las de ordenación territorial y el urbanismo", BLANQUER CRIADO, D.V. (Coord.), *Ordenación y gestión del territorio turístico*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 639-696.

SANZ LARRUGA, F.J. (2003): *Bases doctrinales y jurídicas para un modelo de gestión integrada y sostenible del litoral de Galicia*, Consellería de Medio Ambiente de la Xunta de Galicia.

SANZ LARRUGA, F.J. (2009): "La Unión Europea y la estrategia comunitaria sobre gestión integrada de las zonas costeras", SANZ LARRUGA, F.J. (Dir.), y NÚÑEZ LOZANO, M.C. (Coord.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, Pedro Barrié de la Maza, A Coruña, pp. 29-54.

SANZ LARRUGA, F.J. (2010): "España y la Gestión Integrada de las costas en el marco del ordenamiento internacional sobre protección del mar mediterráneo y de la política ambiental y marítima de la Unión Europea", SÁNCHEZ GOYANES, E. (Dir.), *El derecho de costas en España*, La Ley, Madrid, pp. 1291-1355.

SANZ LARRUGA, F.J. (2010): "Estado compuesto e iniciativas y estrategias sobre la ordenación y gestión del litoral en las Comunidades Autónomas", SÁNCHEZ GOYANES, E. (Coord.), *El Derecho de Costas en España*, La Ley, Actualidad, Madrid, pp. 1421-1498.

SANZ LARRUGA, F.J. (2013): "La reforma de la Ley de costas o la apertura de la caja de Pandora", *Revista Aranzadi de Derecho ambiental*, núm. 25, pp. 11-20.

SANZ LARRUGA, F.J. (2014): "La reforma de la Ley de Costas o la puesta en valor económico del litoral", LÓPEZ RAMÓN, F. (Coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2014*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, pp. 463-484.

SANZ LARRUGA, F.J. (Dir.) y GARCÍA PÉREZ, M. (Coord.) (2009): *Estudios sobre ordenación, planificación y gestión del litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, Fundación Pedro Barrié de la Maza y Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, A Coruña.

SARMIENTO MÉNDEZ, X.A. (2006): "Deslinde del demanio público estatal y competencia autonómica en urbanismo: problemas conflictuales y posibles soluciones", en *Sentencias de tribunales superiores de justicia, audiencias provinciales y otros tribunales. Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 5, pp. 417-426.

SEGOVIA ARROYO, J.A. (2006): "Condicionantes urbanísticos de la regulación sobre infraestructuras públicas: carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos", *Revista de derecho de las telecomunicaciones e infraestructuras en red*, núm. 27, pp. 39-92.

SERRANO LÓPEZ, J.E. y SERRANO MORENO, J.E. (2016): "La (in)sostenibilidad económica y financiera del «Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía». Responsabilidad patrimonial de la Administración por alteración del planeamiento y vulneración de la protección de la confianza", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 306, pp. 69-104.

SOCÍAS CAMACHO, J. M. (2001): *La ordenación de las zonas turísticas litorales*, Coedición de la Universidad Carlos III de Madrid, Instituto Pascual Madoz, Boletín Oficial del Estado, Madrid.

SOCIAS CAMACHO, J.M. (2009): "La ordenación, planificación y gestión del litoral en las Islas Baleares", GARCÍA PÉREZ, M. (Coord.), y SANZ LARRUGA, F.J. (Dir.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, pp. 259-271.

SOCIAS CAMACHO, J.M. (2012): "Estrategia europea de prosperidad sostenible y ordenación del turismo en el litoral", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 153, pp. 309-344.

SOLA TEYSSIERE, J. (2004): "La ordenación del turismo y sus relaciones con la legislación de ordenación del territorio, urbanismo y de la protección del medio ambiente", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 53, pp. 109-134.

SOLA TEYSSIERE, J. (2007): *Ordenación Territorial y Urbanística de las Zonas Turísticas,* Instituto Andaluz de Administración Pública, 2ª edición, Sevilla.

SOSA WAGNER, F. (Coord.) (2000): *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI: Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Tomo III, Tirant lo Blanch, Valencia.

SOUVIRÓN MORENILLA, J.M. (2016): "El dominio público marítimo-terrestre y el registro de la propiedad", NÚÑEZ LOZANO, M.C., *Estudios jurídicos sobre el litoral*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 543-574.

TEIJEIRO LILLO, M.E. (2009): *Acuicultura Marina: régimen jurídico y ordenación ambiental*, Iustel, Madrid.

TEIJEIRO LILLO, Mª E. (2016): "La nueva ordenación de usos acuícolas y salineros en la legislación de costas", NÚÑEZ LOZANO, M.C. (Dir.), *Estudios jurídicos sobre el litoral,* Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 255-291.

TEJEDOR BIELSA, J.C. (2000): *La garantía constitucional de la unidad del ordenamiento en el estado autonómico: competencia, prevalencia y supletoriedad*, Civitas, Madrid.

TORRES BARQUILLA, Y. (2018): "La declaración responsable en el régimen del litoral", *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 47.

TORRES LÓPEZ, M.A. (2012): "Las estrategias marinas como principal instrumento de planificación en aplicación de la Ley 41/2010", ARANA GARCÍA, E., y SANZ LARRUGA, F.J. (Dir.), *La ordenación jurídica del medio marino en España: estudios sobre la Ley 41/2010, de Protección del Medio Marino*, Aranzadi, Navarra, pp. 381-411.

TORRES-FERNÁNDEZ NIETO, J.J., FERNÁNDEZ DE TROCONIZ, F.C., RODRÍGUEZ CARBAJO, J.R., OLANO ESPINOSA, C., MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A., GONZÁLEZ DE OLANO, G., CANCER MICHOT, P., y RISQUETE, J.L. (2014): *Comentario a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de Costas*, Aranzadi, Navarra

VALENCIA MARTÍN, G. (2000): "¿De quién es el mar?: La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de protección del medio marino", SOSA WAGNER, F. (Coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Prof. Dr. D. Ramón Martín Mateo*, T.III, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 3589-3616.

VANDELLI, L. (1991): "Las premisas de la ordenación de la Administración local española", MARTÍN RETORTILLO-BAQUER, S. (Coord.), *Estudios sobre la Constitución española: homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, vol. IV, Civitas, Madrid, 1991, pp. 3135-3184.

VERA FERNÁNDEZ-SANZ, A. (1980): "La ordenación de las playas y otros espacios costeros", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 27, pp. 577-604.

VERA JURADO, D.J. (Coord.) (2009), *Competencias ambientales de las Entidades Locales de Andalucía*, CEMCi, Granada

VERA REBOLLO, J.F. (1990): "Turismo y territorio en el litoral mediterráneo español", *Estudios Territoriales,* núm. 32, pp. 81-110.

VICENTE DAVILA, F. (2019): "La Ley 9/2018, por la que se modifica la Ley 21/2013 de Evaluación Ambiental: otra oportunidad perdida para avanzar hacia una participación real y efectiva", *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 86, pp. 96-115.

VILLANUEVA CUEVAS, A., PUNZÓN MORALEDA, J., y SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, F. (2013): "La protección medioambiental de las costas", ORTEGA ÁLVAREZ, L.I., ALONSO GARCÍA, M.C., y DE VICENTE MARTÍNEZ, R. (Coords.), *Tratado de Derecho ambiental,* Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 593-648.

VILLAR ROJAS, F.J. (2010): "Las áreas urbanas en el litoral (a propósito de la Ley 7/2009)", SANTANA RODRÍGUEZ, J.J. (Coord.), *Diez años de la Ley de Ordenación del Territorio de Canarias*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 257-286.

VIVER I PI-SUNYER, C. (2010): "Los efectos jurídicos de la sentencia sobre el Estatuto", *Revista catalana de dret públic*, Especial sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, pp. 11-68.

ZAMBONINO PULITO, M. (1996): "La adscripción del dominio público marítimo-terrestre a las Comunidades Autónomas", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núms. 271-272, pp. 609-637.

ZAMBONINO PULITO, M. (1997): *Puertos y costas: régimen jurídico de los puertos deportivos,* Tirant lo Blanch, Valencia.

ZAMBONINO PULITO, M. (2009): "La distribución de competencias en el sistema de las autonomías del Estado español", HAMID ABOULAS, y ZAMBONINO PULITO, M. (Coord.), *Estudios sobre descentralización política y administrativa en España y Marruecos*, Iustel, Madrid, pp. 45-102.

ZAMBONINO PULITO, M. (2009): "La necesidad de profundizar en los mecanismos de coordinación para el ejercicio de las competencias compartidas por razón de la materia: el caso de las infraestructuras de transporte", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 35, pp. 225-264.

ZAMBONINO PULITO, M. (2013): "Las marinas en la reforma de la Ley de Costas", PÉREZ GÁLVEZ, J.F. (Dir.), *Costas y urbanismo. El litoral tras la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas*, La Ley. El Consultor, Barcelona, pp. 891-940.

ZAMBONINO PULITO, M. (2013): "Playas, chiringuitos y adscripciones", PÉREZ GÁLVEZ, J.F. (Dir.), *Costas y urbanismo. El litoral tras la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas*, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid, pp. 581-654.

ZAMBONINO PULITO, M. (2014): "Gobernanza y descentralización. Mecanismos para la integración de políticas sectoriales", ZAMBONINO PULITO, M. (Dir.) y HAMID ABOULAS, y TEIJEIRO LILLO, Mª. E. (Coords.), *Gobernanza, Derecho Administrativo y Políticas Públicas en España y Marruecos*, Dykinson, Madrid, pp. 23-44.

ZAMBONINO PULITO, M. (2015): "El mar. Dominio Público Marítimo-Terrestre y medio marino", GONZÁLEZ GARCÍA, J.V. (Dir.), *Derecho de los bienes públicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 698-751.

ZAMBONINO PULITO, M. (2015): "La incidencia de la reforma de la Ley de Costas en usos específicos del litoral: playas, chiringuitos, puertos autonómicos adscritos y marinas", PÉREZ GÁLVEZ, J.F. (Dir.), *El nuevo derecho de costas. Ley y nuevo Reglamento General de Costas*, La Ley. El Consultor, Barcelona, pp. 745-841.

ZAMBONINO PULITO, M. (2018): "La articulación de la gobernanza multinivel a través de técnicas orgánicas de colaboración, cooperación y coordinación", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 52, pp. 230-263.

ZAMBONINO PULITO, M. (2018): "Sobre la cesión de la gestión de los títulos de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre a las Comunidades Autónomas", JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F.J. (Dir.), *Homenaje al profesor Ángel Menéndez Rexach*, Vol. 2, Tomo 2, Aranzadi Thomson Reuters, Pamplona, pp. 591-610.

ZAMBONINO PULITO, M. (Dir.) y HAMID ABOULAS, y TEIJEIRO LILLO, Mª. E. (Coords.) (2014): *Gobernanza, Derecho Administrativo y Políticas Públicas en España y Marruecos*, Dykinson, Madrid.

ZAMORA ROSELLÓ, Mª.R. (2017): "La sostenibilidad turística a través de los instrumentos andaluces de planificación", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 98, pp. 395-496.

ZAMORANO WISNES, J. (2010): "La ordenación del espacio litoral y las competencias autonómicas y locales en el mar territorial", NÚÑEZ LOZANO, M.C., *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea*, Iustel, Madrid, pp. 187-247.

ZAMORANO WISNES, J. (2013): *La ordenación del litoral. Una propuesta de gestión integrada*, La Ley, Madrid.

ZAMORANO WISNES, J. (2016): "La determinación del dominio público marítimo terrestre: Cambios en el régimen jurídico de los deslindes", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 95, pp. 125-158.

ZAMORANO WISNES, J. (2016): "La ordenación del litoral en Andalucía. El Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía", NÚÑEZ LOZANO, M.C. (Dir.), *Estudios jurídicos sobre el litoral,* Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 87-130.