

LA INCIDENCIA DE LA LEY DE COSTAS EN EL DERECHO URBANÍSTICO (*)

Por
IGNACIO BORRAJO INIESTA

SUMARIO: 1. PLANTEAMIENTO.—2. EL ESTATUTO LEGAL DEL TERRITORIO LITORAL: SUELO Y COSTA. 1. *La ribera del mar*. 2. *La zona de influencia*. 3. *La zona de protección*. 4. *Variaciones en la profundidad de las zonas costeras*.—3. LA ACTUACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS SOBRE EL TERRITORIO COSTERO: DISCIPLINA Y GESTIÓN URBANÍSTICA Y DEMANIAL. A) *Introducción*. B) *Las potestades de sanción y de conservación del medio físico*. C) *La inspección*. D) *Autorizaciones y concesiones*. 1. Las licencias urbanísticas. 2. Los títulos de ocupación del demanio. 3. Las autorizaciones en la zona de protección. 4. Reglas especiales acerca de las obras públicas estatales. 5. La coordinación de las intervenciones demaniales y urbanísticas. E) *Otros aspectos de la actuación administrativa*.—4. EL PLANEAMIENTO. 1. *Los planes de la legislación de costas*. 2. *Los informes a los planes de urbanismo*.—5. OBSERVACIONES FINALES.

1. PLANTEAMIENTO

La Ley del Suelo, desde su inicial texto de 1956 hasta el vigente texto refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 junio, establece un sistema legal racional. La acción urbanística procura que el suelo se utilice en congruencia con la utilidad pública y con la función social de la propiedad, en congruencia con el mandato que enuncia el artículo 45 de la Constitución; ese esfuerzo racionalizador encuentra su máxima expresión en los planes generales municipales de ordenación, configurados como instrumento de ordenación integral de la estructura y uso del territorio en uno o varios términos municipales completos.

La racionalización que intenta la legislación urbanística cuenta, entre los peligros que la acechan, con uno de gran importancia: la interferencia surgida al amparo de los ordenamientos sectoriales que tienen una incidencia física sobre el territorio. La magnitud de este peligro la ilustra sobradamente la experiencia de la aplicación de la Ley del Suelo de 1956, estudiada por Luciano PAREJO (v. su obra *La ordenación urbanística. El período 1956-1975*, Montecorvo, Madrid,

(*) Texto base de la conferencia ofrecida en el Curso sobre Derecho Urbanístico, el 29 de octubre de 1992, organizado por la Escuela Vasca de Estudios Territoriales y Urbanos, del Instituto Vasco de Administración Pública, a quien agradezco su amable invitación.

1979). El tema de este estudio consiste en analizar la coexistencia del Derecho Urbanístico con el ordenamiento establecido por la Ley de Costas (Ley 22/1988, de 28 julio, «BOE» 29-7, desarrollada por un Reglamento General aprobado por Real Decreto 1471/1989, de 1 diciembre, «BOE» 12-12, y modificado parcialmente por el Real Decreto 1112/1992, 18 septiembre, «BOE» 6-10. En adelante, LC y RC). En esta labor resulta imprescindible tener en cuenta la jurisprudencia constitucional recaída sobre la materia, especialmente las dos Sentencias sobre *costas* (STC 149/1991, de 4 julio, «BOE» 29-7, y 198/1991, 17 de octubre, «BOE» 15-11). La determinación de si la coexistencia entre el Derecho Urbanístico y el que regula las costas españolas puede ser calificado de pacífico, de estado de guerra, en sus distintas variantes de temperatura, o de otra manera, queda deferida al juicio de ustedes.

Para efectuar el cotejo entre los dos ordenamientos vamos a seguir una línea sistemática. La racionalidad del sistema establecido por la legislación urbanística puede sistematizarse en tres vertientes. La primera consiste en la ordenación urbanística del suelo, plasmada directamente en las normas que enuncia la Ley del Suelo (así como las Leyes del Suelo aprobadas por las distintas Comunidades Autónomas), y desarrollada subsiguientemente por los instrumentos de planeamiento. Dejando por ahora al margen estos últimos, el estatuto legal del suelo gira en torno a su clasificación (suelo no urbanizable, suelo urbano y suelos urbanizables) y en torno a la noción de solar urbanístico. Una segunda vertiente del sistema urbanístico se refiere a la actuación de la Administración pública: primero en el ejercicio de las potestades de disciplina, incluyendo la potestad sancionatoria y las de restauración, la potestad de inspección y el cauce de información que proveen las licencias urbanísticas; y en segundo lugar la gestión urbanística, ya sea la relativa a la estructura del territorio (mediante actuaciones aisladas, o mediante actuaciones integradas en torno a planes parciales o especiales), ya sea la que se efectúa interviniendo en los usos del suelo que llevan a cabo los propietarios, mediante las correspondientes autorizaciones o licencias. Por último, en tercer lugar, hay que tener en cuenta el planeamiento: instrumento diseñado por la Ley para racionalizar la ordenación urbanística, desarrollando y adaptando a los distintos espacios el estatuto legal esbozado por el texto de la Ley, y para encauzar y orientar las actuaciones de disciplina y de gestión encomendadas a las Administraciones Públicas.

La Ley de Costas, por su parte, también establece un sistema completo. Es posible advertir un paralelismo entre el ordenamiento que nace de la Ley de Costas y la normativa fundada en la Ley del

Suelo, en las tres vertientes antes apuntadas. La Ley de Costas establece una ordenación del territorio litoral: un estatuto legal previsto directamente por la Ley, que gira en torno a las nociones fundamentales de dominio público y de servidumbre sobre los terrenos colindantes; estatuto cuyo desarrollo también se encomienda a planes, aunque en un grado menor. Asimismo, la Ley de Costas establece normas que habilitan y regulan la actuación de las Administraciones Públicas, en facetas relativas a la disciplina para hacer cumplir el régimen legal (sanciones y otras medidas, inspección y autorizaciones en general), y relativas también a la gestión del demanio mediante reservas, concesiones y autorizaciones, otorgadas para posibilitar y regular el uso de las porciones del dominio público costero. Finalmente la Ley contempla el fenómeno de la planificación del territorio, estableciendo unos instrumentos propios y previendo la existencia de informes respecto al planeamiento ajeno.

El contraste entre estos dos sistemas ofrece el hilo conductor de este estudio.

2. EL ESTATUTO LEGAL DEL TERRITORIO LITORAL: SUELO Y COSTA

Como apunté antes, el Derecho Urbanístico establece como núcleo de su regulación un conjunto de normas que se aplican directamente a todo el territorio nacional, enunciadas por la Ley del Suelo de 1992 (sin que ahora interese detenerse en el completo tema del carácter pleno, básico o supletorio de dichos preceptos, en los términos que contiene la Disposición Final Unica de la Ley, que se encuentra cuestionado por varios recursos de inconstitucionalidad pendientes ante el Tribunal Constitucional). Para el contraste con la legislación de costas son relevantes las distintas categorías que acuña la Ley del Suelo, y en torno a las cuales aglutina un régimen jurídico específico: el suelo no urbanizable (art. 12 LS), el suelo urbano (arts. 10 y 13 LS) y el suelo urbanizable (art. 11 LS). La noción de solar urbanístico, auténtico eje de toda la regulación legal, no suscita problemas: es ineludible que la legislación de costas no afecta en absoluto ni a la definición de qué terrenos pueden ser calificados legalmente como solar (de acuerdo con el art. 14 LS) ni a las importantes consecuencias derivadas de esa conceptualización.

En este plano de análisis, son decisivas las distintas categorías que maneja la Ley de Costas. Su texto somete a estatutos diferenciados los siguientes ámbitos territoriales:

1. La ribera del mar y de las rías, integradas principalmente por las playas y por la zona marítimo-terrestre; la cual es definida legal-

mente como el espacio comprendido entre la línea de bajamar y el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos (arts. 3 y concs. LC y art. 3 y ss. RC)

2. La zona de influencia del mar y su ribera, cuya anchura se adentra como mínimo 500 metros a partir del límite interior de la ribera del mar (art. 30 LC).

3. Y la zona de protección, que abarca una franja tierra adentro de entre 100 y 200 metros de anchura, medidos desde el límite interior de la ribera del mar (art. 23 LC); superpuesta sobre esta zona de protección se encuentran la franja destinada al tránsito de peatones y de los vehículos de vigilancia y salvamento (art. 27 LC), los pasos destinados al acceso al mar (art. 28 LC), y la banda reservada a operaciones de salvamento marítimo (art. 24.2 LC).

El tejido formado por las previsiones que la Ley de Costas dedica a cada una de estas franjas territoriales que bordean el mar, con las previsiones que la Ley del Suelo dedica a las categorías de suelo que polarizan los criterios materiales de su ordenación legal, pueden ser sintetizados en distintos apartados:

1. *La ribera del mar*

La ribera del mar es, en principio, suelo no urbanizable. En las playas y en las demás zonas en las que el mar o las rías bañan sus riberas, la Ley de Costas establece como régimen ordinario de utilización un conjunto de usos comunes y acordes con su naturaleza de dominio público: el precepto se refiere a usos «tales como pasear, estar, bañarse, navegar, embarcar y desembarcar, varar, pescar, coger plantas y mariscos y otros actos semejantes que no requieran obras ni instalaciones de ningún tipo» (art. 31.1 LC). Lo cual, como es obvio, se encuadra con toda naturalidad en el régimen urbanístico previsto para el suelo no urbanizable (cfr. arts. 15-17 LS).

Ello no obstante, la Ley de Costas permite que el dominio público marítimo-terrestre sea ocupado con determinadas obras o instalaciones, o para realizar determinadas actividades. Dicha ocupación está subordinada al principio de ubicación indispensable (art. 32.1 LC), a la directriz de que las obras se adapten a su entorno (art. 44.2 LC) y a un conjunto de prohibiciones específicas (art. 32.2 LC). Entre estas últimas destaca la prohibición de edificaciones destinadas a residencia o habitación, incluida las hoteleras que no sean campamentos desmontables (art. 45.2 RC), y la construcción o modificación de vías de transporte interurbanas. La prohibición de edificaciones es absoluta, al revés que la que recae sobre vías de transporte, que puede ser autorizada excepcionalmente por el Consejo de Ministros. Como se ve,

es posible llevar a cabo un conjunto de usos en la misma ribera del mar (v. gr. puertos), cuyo reflejo en el ordenamiento urbanístico podría llegar a dar lugar a la clasificación de los terrenos como suelo urbano si se desbordaran las limitadas posibilidades de edificación que permite el estatuto del suelo no urbanizable (según el art. 16.2 LS).

2. *La zona de influencia*

El encaje del régimen costero que es propio de la zona de influencia, con el estatuto urbanístico de los terrenos sujetos a la servidumbre demanial, no ofrece dificultades. La Ley de Costas somete la zona de influencia de la ribera del mar a determinados criterios de protección del dominio público costero (enunciados en el apartado 1 del art. 30 LC), que son compatibles con cualquiera de las clasificaciones del suelo acuñadas por el Derecho Urbanístico; y que, por añadidura, son compatibles con las normas de aplicación directa que establece el texto legal, tanto la de adaptación de las construcciones al ambiente (art. 138 LS, que por su parte se refiere expresamente al paisaje marítimo) como a la limitación de alturas (art. 139 LS).

El criterio más importante atañe a las construcciones en la zona de influencia: «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» (art. 30.1.b LC, STC *costas I*, Fundamento Jurídico 3.H).

3. *La zona de protección*

Donde se plantean los problemas más arduos, obviamente, es en la franja donde la legislación de costas tiende un manto de protección en favor de la ribera.

Con carácter preliminar es preciso advertir que los terrenos comprendidos en la zona de protección de las costas (entre 100 y 200 m. en el interior de la línea de temporales) se encuentran íntegramente sometidos a los criterios que rigen la zona de influencia. Además, no hay que olvidar las normas específicas que se superponen sobre aquellos terrenos que sirven para el acceso al mar, para el tránsito a lo largo de la costa y para operaciones de salvamento. El artículo 28 LC prohíbe cualquier obra o instalación que interrumpa el acceso al mar si no se ofrece una alternativa efectiva, y declara de utilidad pública las expropiaciones precisas para abrir nuevos accesos; impone, por añadidura, al planeamiento urbanístico varios estándares de obligado cumplimiento sobre previsiones de accesos al mar y

aparcamientos. La franja sometida a servidumbre de tránsito debe ser dejada permanentemente expedita para el paso público peatonal y para los vehículos de vigilancia y salvamento, previsión del artículo 27 LC que vincula igualmente a los propietarios y a las autoridades urbanísticas. Finalmente, la zona reservada a operaciones de salvamento marítimo está subordinada a la prohibición de cerramientos, así como a la de instalaciones de aguas residuales y colectores paralelos a la costa (arts. 24.2 y 44.6 LC, y art. 44.3 RC).

En cuanto al resto de los terrenos incluidos en la zona de protección, la Ley de Costas establece unos criterios generales que modulan y limitan decisivamente su régimen de utilización en el fundamental artículo 25 (desarrollado por los arts. 45 y 46 RC). Con carácter ordinario la Ley sólo permite en esta zona las obras, instalaciones y actividades que: *a)* no puedan tener otra ubicación por su naturaleza; *b)* o presten servicios necesarios o convenientes para el uso del dominio público marítimo-terrestre. La Ley sólo autoriza expresamente las instalaciones deportivas descubiertas, y subordina a límites reglamentarios la ejecución de terraplenes, desmontes o tala de árboles. En cualquier caso establece un conjunto significativo de prohibiciones que impiden que en la zona de servidumbre existan edificaciones destinadas a residencia o habitación, vías de transporte interurbano o de gran intensidad de tráfico, entre otras (ver art. 25.1 LC)

Por consiguiente, por regla general resulta imposible la creación de suelo urbano en la zona de protección de la ribera al estar prohibidos los usos residenciales e industriales. Sólo en la medida en que las instalaciones u obras a realizar cumplieran los estrictos parámetros definidos por el artículo 25.2 LC, o se tratase de instalaciones deportivas descubiertas, podría llevarse a cabo una urbanización del suelo.

No obstante, la Ley de Costas permite excepcionalmente que el Consejo de Ministros autorice algunas de las actividades e instalaciones prohibidas con carácter general, por razones de interés público (art. 25.3 LC, y STC *costas I*, 149/1991, FJ 3.D.c). Dicha autorización es un requisito insoslayable, que se suma al planeamiento urbanístico, para llevar a cabo cualquier edificación residencial o instalaciones industriales cuya ubicación litoral sea conveniente, por razones económicas justificadas y no imprescindibles, así como vías de transporte y vías eléctricas de alta tensión.

Finalmente es preciso recordar la existencia de un régimen transitorio que suaviza la aplicación en el tiempo de las previsiones abstractas de la Ley de Costas (DT 3 LC, y DT 7-11 RC). Las normas de transición son de aplicación en los terrenos que estaban clasificados

como suelo urbano a la entrada en vigor de la Ley (el día 29 de julio de 1988, de conformidad con su DF 3), y al suelo urbanizable programado cuando fuera necesario para evitar el abono de indemnizaciones con arreglo a la legislación urbanística (ver arts. 237-241 LS, y anterior art. 87 LS, 1976). Su contenido se resume en dos reglas: *a*) en estas zonas se respetarán los usos y las construcciones que existían con anterioridad, así como las autorizaciones otorgadas, perviviendo en una situación equiparable a la de fuera de ordenación, salvo que la situación previa fuera ilegal (cfr. DT 3.3, y la DT 4); *b*) asimismo podrán autorizarse nuevos usos y construcciones si se cumplen dos requisitos: que sean conformes a los planes que estaban en vigor al cobrar efectividad la Ley de Costas (y teniendo en cuenta que los instrumentos de planeamiento futuros, incluidos los estudios de detalle, sólo pueden ser adoptados con arreglo a la Ley), y siempre que, además, los nuevos usos y construcciones que se acojan a este régimen transitorio más laxo no perjudiquen el dominio público marítimo-terrestre, y se garantice la efectividad de la servidumbre de protección de las otras servidumbres que pudieran superponerse a ella.

4. *Variaciones en la profundidad de las zonas costeras*

Por último, no conviene olvidar que la Ley de Costas permite variaciones en las distancias que marcan las distintas zonas de servidumbre sobre los terrenos que son colindantes con el dominio público litoral.

Con carácter general, el alcance de la zona de influencia es confiado a las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, siendo los 500 metros que traza el artículo 30 LC un mínimo; igualmente, las previsiones de accesos al mar dispuestas por la Ley son estándares mínimos, y corresponde además a la autoridad urbanística disponer su localización exacta. En cuanto a la zona de tránsito (que puede ser ampliada de los 6 metros mínimos hasta 20: art. 27.2 LC) y la importante zona de protección (que puede ser ampliada desde 100 hasta 200 metros de anchura: art. 23.2. LC), en atención a las peculiaridades del tramo de costa de que se trate, la norma es distinta: prevé que la ampliación sea dispuesta por la Administración del Estado, pero de acuerdo con la de la Comunidad Autónoma.

Por último, las Disposiciones Transitorias de la Ley han abierto la posibilidad de que la zona de protección sólo se extienda 20 metros desde la linde exterior de la ribera, en el territorio clasificado como suelo urbano cuando la Ley entró en vigor (DT 3.3 LC). O bien que abarque una franja variable entre 20 y 100 metros, en el suelo que se

encontraba clasificado como urbanizable programado, en función del riesgo de indemnización que comportaría la aplicación íntegra de la normativa protectora, según la legislación urbanística (DT 3.2 LC).

3. LA ACTUACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS SOBRE EL TERRITORIO COSTERO: DISCIPLINA Y GESTIÓN URBANÍSTICA Y DEMANIAL

A) *Introducción*

Vamos a examinar, sucesivamente, la confluencia de la legislación de costas y de la urbanística sobre las distintas facetas de la actuación de las Administraciones Públicas sobre el territorio costero. Con carácter general conviene advertir que la distribución de competencias entre la Administración de la Comunidad Autónoma y las Administraciones locales no se ve afectada por la Ley de Costas. La única disposición que contiene sobre competencias municipales es muy limitada, y se remite a los términos previstos por la legislación que dicten las respectivas Comunidades Autónomas (art. 115 LC, STC *costas I*, FJ 7.C); sólo cabe advertir una salvedad, que consiste en la preferencia que se da a los Ayuntamientos en el otorgamiento de las autorizaciones para explotar servicios de temporada en las playas (art. 53 LC, art. 111 RC, STC *costas I*, FJ 4.E.b, y *costas II*, FJ 4.D.b).

La neutralidad de la Ley de Costas en el reparto de atribuciones entre la Administración de la Comunidad Autónoma y sus Ayuntamientos litorales se observa claramente en el controvertido tema de cuál es la Administración competente para otorgar las autorizaciones en la zona de protección (con arreglo al art. 26 LC, y su DT 7.1), que el Tribunal Constitucional declaró que no podía corresponder a la Administración del Estado, es decir, al Ministerio de Obras Públicas. En las Sentencias se habla en algún momento de «la Administración urbanística competente» (STC *costas I*, FJ 8.G, y *costas II*, FJ 8.d), y en otras ocasiones de «los pertinentes órganos de las Comunidades Autónomas» (STC *costas II*, FJ 3.i y 8.b). Esta imprecisión es aparente, pues la definición de si las autorizaciones que salvaguardan la observación de la servidumbre tendida por la Ley en la zona de protección no corresponde a la Ley de Costas, sino a la correspondiente legislación autonómica: razón por la que la Sentencia *costas I* afirmó que correspondería ejercitar esa potestad autorizatoria «a los pertinentes órganos de las Comunidades Autónomas o, en su caso, a los Ayuntamientos» (FJ 3.D.d; ver asimismo FJ 4.B.b, en referencia al art. 32 LC). Supletoriamente, el Reglamento de Costas presupone

que las autorizaciones en la zona de protección corresponden a la Comunidad Autónoma (arts. 48.1 y 49 RC, modificados por el RD 1112/1992, de 18 de septiembre).

Analicemos, sucesivamente, las potestades sancionatorias y de conservación, las facultades de inspección, las atribuciones en materia de autorizaciones y concesiones y otros aspectos de la actuación de las Administraciones, donde se entrecruzan el régimen urbanístico y demanial sobre la disciplina y la gestión territoriales.

B) *Las potestades de sanción y de conservación del medio físico*

La Ley del Suelo configura a los Ayuntamientos como su brazo ejecutor para hacer guardar las prescripciones contenidas en la legislación urbanística, así como las determinaciones aprobadas mediante las figuras de planteamiento (art. 261 y ss. LS). Sólo en supuestos especiales interviene la Administración autonómica en el ámbito de la disciplina urbanística, ya subrogándose en la posición de los Ayuntamientos, ya por razón de la cuantía de las multas a imponer (arts. 42 y 275 LS). Es a los Municipios a quienes corresponde ejercer las potestades sancionadoras establecidas por la Ley del Suelo (art. 275 y ss.); también a ellos les corresponde adoptar las decisiones sobre suspensión de obras y sobre demolición (art. 248 y ss. LS); e igualmente les compete dictar órdenes de ejecución y efectuar declaraciones de ruina (art. 245 y ss. LS).

En este punto, los preceptos de la Ley de Costas se encuentran redactados con una exquisita neutralidad. Las potestades de disciplina que establece, en aras de la protección y del uso público del demanio costero, deben ser ejercidas por «la Administración competente por razón de la materia»: así está previsto para la imposición de multas (art. 99 LC) y para las medidas de restitución y de reposición, así como para la fijación de indemnizaciones (arts. 100 y 95 LC). En consecuencia, la Ley de Costas no define cuál es la Administración competente para sancionar las infracciones que tipifica (especialmente en sus arts. 90 y 91), y que son de tres tipos: *a*) infracciones cometidas en el dominio público, relativas a daños en los bienes que lo componen, y a usos indebidos o clandestinos; *b*) infracciones cometidas en las zonas de servidumbre, en las que se observa idéntica dualidad, y *c*) infracciones instrumentales, consistentes en la obstrucción a la actuación administrativa y en el falseamiento de la información suministrada.

Resolviendo las impugnaciones dirigidas contra estos artículos de la Ley (preponderantemente respecto a la competencia legislativa), la Sentencia *costas I* afirmó que, en principio, son las Comunidades

Autónomas (o en su caso las Corporaciones locales) las encargadas de perseguir y sancionar las faltas cometidas en las zonas de servidumbre y de influencia. La Administración del Estado ejerce directamente estas competencias en la franja litoral de dominio público, sobre las conductas que inciden directamente en él, y también en las zonas de protección, cuando la conducta infractora atente contra la integridad del dominio público o contra las servidumbres de tránsito y acceso (STC 149/1991, FJ 6.a). Estas ideas han sido traducidas en la nueva redacción del artículo 203.5 RC en los siguientes términos: «Cuando la tutela y policía de las servidumbres ... se desarrolle en zona de servidumbre de protección, su ejercicio por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes se dirigirá a la persecución de las conductas infractoras que atenten contra la integridad del dominio público o el mantenimiento de las servidumbres de tránsito y acceso al mar, sin perjuicio de la competencias que las Comunidades Autónomas ostenten por razón de la materia, tanto en el dominio público como en las zonas de servidumbre».

Por consiguiente, los Ayuntamientos (y en su caso las Administraciones autonómicas) despliegan con plenitud las potestades que la legislación urbanística acuña para garantizar el cumplimiento de sus previsiones y el respeto al planeamiento. En el desarrollo de esta actividad de disciplina deben vigilar igualmente el cumplimiento de la legislación de costas y sancionar aquellas conductas cuya represión no corresponda a la Administración del Estado en su condición de titular de los bienes del dominio público costero.

C) *La inspección*

La inspección urbanística se ejerce por los órganos de la Administración autonómica y local dentro de sus respectivas competencias, correspondiendo en especial al Alcalde (art. 260 LS).

En este punto, la Ley de Costas engarza sin problemas en la norma urbanística. Con arreglo a su artículo 101.1, los funcionarios y autoridades correspondientes están obligados a denunciar las infracciones de que tengan noticia y a tramitar las denuncias que se les presenten. A este respecto, el Tribunal Constitucional ha hecho notar que «en general, sea cual sea la Administración competente, no pueden las restantes permanecer pasivas [en relación con las infracciones del régimen de protección y utilización de las costas], dados los términos generales del artículo 101, que obliga a todas las Administraciones con competencias confluyentes sobre las costas (estatal, autonómica y locales) a efectuar las comprobaciones necesarias y a tramitar todas las denuncias que reciba, sin perjuicio de dirigirse

(mediante la correspondiente denuncia, en su caso) a las autoridades que estimen competentes para imponer las sanciones que procedan» (STC 149/1991, FJ 6.a).

Por consiguiente, es claro que las dificultades en calificar una determinada conducta como infracción urbanística o como infracción de la legislación de costas, no pueden obstaculizar ni servir de excusa para impedir la inspección y comprobación por parte de los Ayuntamientos (cuya competencia en general en materia urbanística les otorga una posición central) y de las demás Administraciones públicas. Sólo en el momento en que la autoridad competente, a la vista de la información aportada por sus agentes, debe decidir si procede incoar procedimiento sancionatorio, puede suscitarse la cuestión competencial; y si entiende que corresponde a otra Administración debe remitirle las actuaciones realizadas por sus servicios, lo que constituye una denuncia que vincula la actuación de la Administración que la recibe (es de sumo interés en este sentido la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 noviembre 1991, Az. 8872).

En el supuesto de obras o instalaciones sujetas a concesión demanial, su titular está obligado a informar a la Administración del Estado de las incidencias que se produzcan en relación con los bienes de dominio público; aquellas otras incidencias que atañan a la actividad realizada sin repercutir en su soporte demanial deben ser puestas en conocimiento de la Administración sectorial que resulte competente, que puede ser igualmente la estatal, pero también la autonómica o la local (art. 37.2 LC, STC *costas I*, FJ 4.B.g). Igual solución hay que seguir en lo que atañe a las incidencias relativas al régimen urbanístico de los terrenos y de las construcciones, en donde el propietario debe entenderse directamente con la Administración urbanística, sin perjuicio de que, en la medida en que las incidencias o actuaciones de que se trate repercutieran también en la integridad del demanio costero, se informe además a la Administración del Estado.

D) *Autorizaciones y concesiones*

1. Las licencias urbanísticas

Desde el punto de vista urbanístico, la competencia en general para intervenir todos los actos de edificación y de uso del suelo y del subsuelo corresponde a las Entidades locales, que la ejercen a través del otorgamiento de licencias, como es sobradamente conocido (art. 243 LS). El texto refundido de 1992 ha reflejado un matiz que es de indudable interés para el presente estudio, al distinguir claramente

entre las facultades de intervención urbanística y las facultades de defensa y recuperación de los bienes públicos. El artículo 243.3 LS, zanjando una larga polémica, permite a las Entidades locales que denieguen aquellas licencias urbanísticas que, aún acomodadas inicialmente a la ordenación del suelo, se refieren a una obra, instalación o actuación que afecta a terrenos o bienes pertenecientes al dominio público. Esta disposición permite apreciar con claridad el carácter de las intervenciones que sobre el territorio costero corresponden a la Administración del Estado, según la vigente Ley de Costas; y orientan en el deslinde de las esferas que corresponden a la Administración urbanística y a la Administración titular del dominio público litoral.

En segundo lugar, la Ley del Suelo establece un régimen especial cuando los Ayuntamientos fiscalizan, desde la óptica del urbanismo, los actos promovidos por otras Administraciones públicas, en su importante artículo 244 (que ha venido a reemplazar al anterior art. 180 LS: ver *STC Comisaría de Santurce*, 56/1986, 13 de mayo, J.C. 15:33).

2. Los títulos de ocupación del demanio costero

El contraste con la normativa enunciada por la Ley de Costas ha de desagregarse, según se contemple el dominio público costero o la zona de servidumbre de protección.

La ocupación o utilización de cualquier terreno situado en la ribera del mar y de las rías requiere inexcusablemente un título administrativo previo, que la justifique, salvo que se trate de uno de los usos comunes generales que vimos con anterioridad (art. 31.1 LC). Por regla general dicho título de ocupación demanial consiste en una autorización o en una concesión: la autorización recae sobre aquellas actividades en las que, aun sin requerir obras o instalaciones de ningún tipo, concurren circunstancias especiales de intensidad, peligrosidad o rentabilidad, y asimismo sobre la ocupación del dominio público con instalaciones desmontables o con bienes muebles (arts. 51 y ss. LC, y art. 108 RC); la concesión es necesaria para ocupar la ribera del mar con obras o instalaciones no desmontables (arts. 64 y ss. LC, y art. 129 RC).

Dichos títulos demaniales son otorgados por la Administración del Estado, según el sistema diseñado por la vigente Ley de Costas, que no es el único constitucionalmente posible (*STC costas I*, FJ 4.A). La única salvedad consiste en aquellos terrenos adscritos a la Comunidad Autónoma litoral para puertos o vías de transporte que son de su competencia: en estas zonas la gestión de autorizaciones y conce-

siones corresponde a la Administración autonómica, previo informe parcialmente vinculante de la Administración del Estado (art. 49 LC, art. 103 RC, STC *costas I*, FJ 4.D.b, y *costas II*, FJ 4.C.b).

La autorización o concesión demanial es indispensable para legitimar cualquier actividad u ocupación del dominio público costero, ya sea realizada por un particular, ya por la Administración local o autonómica (con una importante modulación en materia de tasas: art. 84.6 LC, y DA 3 RC, según el RD 1112/1992). En cambio, si la Administración que lleva a cabo la obra, instalación o actividad sobre la ribera del mar es la Administración del Estado, el título que justifica la ocupación consiste en una reserva, otorgada mediante acuerdo del Consejo de Ministros, y dirigida a fines de competencia estatal (arts. 47 y 48 LC, STC *costas I*, FJ 4.D.a).

3. Las autorizaciones en la zona de protección

En la zona de servidumbre de protección, la Ley de Costas establece un régimen de intervención más sencillo. Consiste en sujetar a autorización los usos que se lleven a cabo en los terrenos incluidos en dicha zona (art. 26 LC y DT 7). La intervención administrativa vela por el cumplimiento del régimen legal de protección de las costas, asegurando que los usos previstos se conforman al estatuto establecido por el art. 25 LC, y pudiendo establecer las condiciones que se estimen necesarias para la protección del dominio público.

Las autorizaciones de protección demanial son competencia de la Administración de la Comunidad Autónoma o de la Administración local, y no de la estatal, como preveía originariamente el texto legal (STC *costas I*, FJ 3.D.d y 8.G). Ya hemos visto que la gestión de estas autorizaciones podría ser llevada a cabo directamente por los Ayuntamientos, en paralelo con el otorgamiento de licencias urbanísticas, si así lo dispone la legislación de la Comunidad Autónoma; y que, supletoriamente, el Reglamento de Costas ha dispuesto que se encargue de su tramitación la Administración autonómica, coordinándose con la estatal mediante un informe *preceptivo y vinculante* en lo relativo al dominio público (nuevos arts. 48.1 y 49 RC, según el RD 1112/1992).

En la zona de protección resulta indiferente que la actuación sometida a autorización provenga de particulares o de entes públicos; todos ellos están igualmente sometidos a la autorización de protección del dominio público, incluida la Administración del Estado. Esta no puede habilitar ninguna ocupación mediante la figura de las reservas demaniales, cuyo ámbito operativo se encuentra confinado al dominio público.

4. Reglas especiales acerca de las obras públicas estatales

Es importante advertir, no obstante, que el artículo 111 de la Ley de Costas introduce dos normas exorbitantes en relación con las obras de interés general que son competencia de la Administración del Estado, que rigen tanto en la zona demanial como en la de protección. En primer lugar, dispone que la ejecución de las obras estatales no puede ser suspendida por otras Administraciones públicas, sin perjuicio de la interposición de los recursos que procedan (art. 111.2 LC). Esta norma de «inmunidad interadministrativa» impide que la Administración urbanística ejercite su facultad de suspensión de obras, aun cuando entienda que contradicen la ordenación urbanística o aun si carecen de la preceptiva licencia. Tampoco permite ejercer las facultades de suspensión que protegen a las autorizaciones en la zona de servidumbre (con arreglo a los arts. 26.1 y 103 LC).

Pero, como subrayó la Sentencia *costas I*, el precepto no dispensa a la Administración estatal de cumplir las normas urbanísticas, y no impide la suspensión judicial de las obras emprendidas por ella (STC 149/1991, FJ 7.A.b). Facultad de suspensión judicial especialmente enérgica, dado el tenor del artículo 119 LC (ver STC 46/1992, 2 abril, «BOE» 6.5,23, FJ 3).

En segundo lugar, la Administración del Estado se encuentra exenta del abono de tasas por la expedición de las licencias que sean exigibles, con arreglo a la legislación urbanística, para llevar a cabo obras de interés general (art. 111.3 LC), lo que se encuentra justificado por el artículo 133 de la Constitución (STC *costas I*, FJ 1.A.b). La asignación de la potestad de emitir las autorizaciones en la zona de protección a manos de la Administración autonómica o local ha creado la interesante cuestión de si la Administración del Estado se encuentra o no exenta de las correspondientes tasas (cfr. arts. 86 y 84.6 LC, STC *costas I*, FJ 5.C).

5. La coordinación de las intervenciones demaniales y urbanísticas

¿Cómo se ordena la confluencia de las disposiciones de la Ley del Suelo y de la Ley de Costas en esta materia de autorizaciones y concesiones? La respuesta a esta importante cuestión la brinda la Disposición Adicional 5.^a, apartado 2, de la Ley de Costas, que dice así: «Las autorizaciones y concesiones obtenidas según esta Ley no eximen a sus titulares de obtener las licencias, permisos y otras autorizaciones que sean exigibles por otras disposiciones legales. No obstante, cuando se obtengan con anterioridad al título administrati-

vo exigible conforme a esta Ley, su eficacia quedará demorada al otorgamiento del mismo, cuyas cláusulas prevalecerán *en todo caso*».

El último inciso fue anulado por la Sentencia *costas I* (FJ 9.D). El Tribunal entendió que la Disposición Adicional 5.^a no puede permitir a la Administración del Estado imponer su criterio al margen del orden constitucional de competencias. Las autorizaciones que hayan emitido las autoridades autonómicas, tanto en aplicación de su legislación propia como en aplicación de la legislación estatal en materias en que ostentan la competencia de ejecución, no puede sufrir interferencias o perturbaciones a causa de las concesiones o autorizaciones demaniales que otorgue la Administración central en el ejercicio de sus facultades, siempre que unas y otras se limiten a su ámbito propio. Lo mismo, añadió la Sentencia, debe decirse de las autorizaciones que hayan otorgado las autoridades locales. Siendo evidente que entre ellas se incluyen las licencias urbanísticas.

Este equilibrio fue asegurado al anular el inciso «en todo caso» de la DA 5.2 LC. El clausulado de las concesiones de dominio público, y la condiciones que incorporen las autorizaciones demaniales, prevalecerán sobre la licencia urbanística dentro del ámbito que es propio a los títulos demaniales, ámbito que está circunscrito a asegurar la integridad física y jurídica del bien del que la Administración estatal es titular en concepto de dueño. Pero la intervención administrativa plasmada en la licencia urbanística será igualmente determinante, dentro del ámbito propio de la legislación urbanística, tal y como ha señalado la Sentencia *costas I* (siguiendo en este punto la STC *solución Ugaldebieta*, 77/1984, 3 de julio, J.C. 9:285). Una ilustración de las consecuencias de este encaje de competencias en la arquitectura del Estado autonómico lo ofrece el artículo 64.4 RC, sobre el que se pronunció la Sentencia *costas II*, FJ 4.A.b). En este sentido son sumamente reveladoras las reflexiones formuladas por el Tribunal Constitucional acerca del alcance que tiene la autorización, por parte del Consejo de Ministros, de usos excepcionales en la zona de protección respecto del planeamiento en vigor (art. 25.3 LC, STC *costas I*, FJ 3.D.c *in fine*, y nuevo art. 47.2 RC).

La coordinación de las intervenciones autonómicas y estatal ha sido efectuada por los artículos 150 y 151 del Reglamento de Costas (respecto a los que se pronunció la Sentencia *costas II*, FJ 4.F.b y c). Desgraciadamente, la simplificación y racionalización que introducen estos preceptos, al coordinar la actuación de las autoridades autonómicas y estatales cuando resuelven sobre obras o instalaciones que requieren la intervención de ambas Administraciones, no alcanza a los Ayuntamientos. Ni, por ende, a las licencias de urbanismo.

El régimen vigente es, pues, de independencia: el interesado debe tramitar en paralelo la licencia urbanística que precise para el uso del suelo o edificio que proyecte, y la correspondiente autorización o concesión de acuerdo con la Ley de Costas. De conformidad con sus preceptos, tan sólo es posible unificar y facilitar la gestión de aquellas autorizaciones relativas a la explotación de servicios de temporada en las playas si el Ayuntamiento correspondiente interviene en dicha explotación (ver art. 111 RC). Afortunadamente la grave cuestión atinente a los usos y edificios en la zona de protección puede ser resuelta por la legislación autonómica, ya confiando a los Municipios la competencia para otorgar la autorización de protección del dominio público costero, para que la gestione simultáneamente con las licencias urbanísticas; ya estableciendo los adecuados mecanismos de coordinación entre su propia actuación al autorizar usos en la zona de protección de acuerdo con la Ley de Costas y la actuación municipal de concesión de licencias urbanísticas.

Finalmente, es de interés observar que la confluencia de las licencias urbanísticas, junto con los restantes actos de intervención que llevan a cabo los Municipios y las Administraciones autonómicas en ejecución de Leyes sectoriales, ha supuesto una importante disminución en la tradicional discrecionalidad de que gozaba la Administración del Estado en el otorgamiento de las autorizaciones y concesiones demaniales (arts. 35.2 y 67 LC, y STC *costas I*, FJ 4.B.e y 4.G.b). La Ley de Costas mantiene el tradicional carácter discrecional de la concesión de dominio público (art. 67 LC), y declara expresamente que la Administración del Estado puede denegar el otorgamiento de los títulos administrativos de ocupación en el demanio costero, incluso en los casos en que la solicitud se ajuste a las determinaciones del plan (art. 35.2 LC). La Sentencia *costas I* admitió la validez de estas disposiciones, pero matizó en términos severos su alcance.

Cuando la concesión para ocupar con obras o instalaciones la costa, en su franja demanial, se solicita para un proyecto encuadrado en una materia de competencia autonómica, la discrecionalidad estatal se restringe hasta desaparecer. Si el proyecto ha recibido el beneplácito de la correspondiente Comunidad Autónoma, bien por haberlo autorizado o por promoverlo ella misma, «la Administración del Estado sólo podrá denegar ... el otorgamiento de la preceptiva concesión demanial exponiendo motivadamente los fundamentos legales y los hechos determinantes de tal decisión, que sólo serán lícitos en la medida en que se dirijan a evitar la degradación o la expoliación del demanio costero o se encuadren en materias en las que el Estado ostenta una competencia propia» (STC *costas I*, FJ 4.G.b).

La reducción de la discrecionalidad del Estado proviene también del planeamiento urbanístico y territorial. Como indicó la Sentencia *costas I*, «la sujeción al planeamiento, tal y como establece el artículo 57 de la Ley del Suelo para los planes urbanísticos, y como establece el artículo 9 de la misma y los correlativos preceptos de las leyes autonómicas de ordenación del territorio para los planes territoriales, no queda exceptuada por lo dispuesto por el artículo 44.1 de la Ley de Costas», relativo a obras en el territorio litoral (las referencias legales deben entenderse ahora referidas, obviamente, a los arts. 8 y 134, así como 68 y 69, del Texto Refundido de 1992); y asimismo que cuando la Administración del Estado apruebe planes de obras y otras actuaciones de su competencia, de conformidad con el artículo 46 LC, no puede «permitirse realizar cualquier tipo de actividad en el espacio costero», siendo por lo demás evidente que en su elaboración «habrán de tenerse en cuenta los deberes de información mutua, coordinación, colaboración y respeto entre las distintas Administraciones que el artículo 116 de la Ley recuerda y cuyo estricto cumplimiento es siempre necesario». Todas estas consideraciones se enmarcan en una cautela de carácter general, pues los límites de origen autonómico a la actividad de la Administración del Estado no obstan a que, en cada caso concreto, ésta puede ejercer la facultad que le reconocía el artículo 180 de la Ley del Suelo (hoy art. 244 LS, 1992), en los términos que fueron expuestos por la Sentencia constitucional *Comisaría de Policía de Santurce*, 56/1986 (STC *costas I*, FJ 4.C.a y b).

Ahora bien, el artículo 35.2 LC contemplaba otra posibilidad de denegar la pertinente autorización o concesión sobre el dominio público litoral: cuando concurrieran «razones de oportunidad», distintas a las «razones de interés público» declaradas conformes a la Constitución siempre que no excedan las facultades del Estado. Esta posibilidad de denegación, que era puramente discrecional, fue anulada por la Sentencia, debido a que «conlleva una vulneración de las competencias sobre urbanismo y ordenación territorial de la Comunidad Autónoma litoral, puesto que es a ella a quien corresponde apreciar la oportunidad de las distintas distribuciones de usos sobre su territorio, y sin que la facultades estatales de preservación del dominio público requieran esta facultad de denegación libérrima y discrecional añadida a la facultad de denegar por motivos de interés público» (STC *costas I*, FJ 4.B.e).

La explicación de que la discrecionalidad de la Administración del Estado disminuya, cuando ejerce su potestad de otorgar concesiones demaniales o cuando quiere desvincular sus decisiones del planeamiento vigente, es elemental, pero no por ello menos trascen-

dental. «Cuando sobre un mismo ámbito coinciden las competencias de unas instancias centrales y autonómicas del Estado, 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» (*Ibidem*).

E) *Otros aspectos de la actuación administrativa*

En la medida en que la gestión del territorio que lleve a cabo la Administración urbanística tope con obras o instalaciones en el litoral, será preciso tener en cuenta las disposiciones que la Ley de Costas dedica a las expropiaciones implícitas en la concesión de porciones de dominio público (art. 68 LC y art. 134 RC; STC *costas I*, FJ 4.G.c, y *costas II*, FJ 4.E); y, asimismo, las normas que regulan la revocación de autorizaciones (art. 55 LC, STC *costas I*, FJ 4.E.c.a') y el rescate de las concesiones (art. 71.3 LC, y STC *costas I*, FJ 4.G.d; acerca del mantenimiento de las obras e instalaciones de la concesión extinguida, arts. 141.2 y 142.2. RC, Sentencia *costas II*, FJ 4.E).

4. EL PLANEAMIENTO

No es preciso enfatizar la importancia que tiene en el ordenamiento urbanístico el sistema de planes de ordenación del territorio (regulado por el Título III de la Ley del Suelo de 1992). Dejando al margen el mítico Plan Nacional de Ordenación, la competencia para aprobar los distintos instrumentos de planeamiento corresponde a la Administración autonómica y a la Administración local, según lo disponga la legislación de la respectiva Comunidad Autónoma, como se desprende del bloque de la constitucionalidad (que otorga competencia exclusiva en materia de urbanismo a las instituciones autonómicas del Estado) y reconoce el artículo 118 de la Ley del Suelo (sin perjuicio de las subrogaciones que contempla su art. 121).

1. *Los planes de la legislación de costas*

La Ley de Costas también otorgaba un papel ordenador a dos figuras de planeamiento, denominadas normas de protección de la costa (arts. 34 y 22 LC). Estos instrumentos, en manos de la Administración del Estado, eran caracterizados como planes de carácter demanial, circunscritos a la protección y regulación de la utilización

del dominio público marítimo-terrestre y de su zona de protección. Los conflictos que hubieran podido nacer al entrechocar las normas de protección previstas por la Ley de Costas con el sistema urbanístico de planeamiento han quedado drásticamente reducidos, una vez que el Tribunal Constitucional declaró nula la figura de planeamiento más importante: las normas sobre protección y utilización del demanio costero, reguladas por el artículo 34 LC. La Sentencia *costas I* concluyó que tales normas no se limitaban a condicionar la competencia asumida por las Comunidades Autónomas para ordenar su territorio, sino que venían a ordenar el litoral, procediendo a establecer auténticas reglas de Derecho, de aplicación directa, que pretendían vincular á la Comunidad Autónoma en materia de su exclusiva competencia, invadiéndola. Estas normas estatales, siguiendo la inveterada tradición de las legislaciones sectoriales que inciden en el ordenamiento urbanístico, prevalecían sobre la ordenación urbanística litoral (DT 3.4; en general, ver STC *costas I*, FJ 4.B.d).

En la actualidad, por consiguiente, sólo subsisten las normas de protección que puede aprobar el Ministerio de Obras Públicas en tramos de la zona de protección (art. 22 LC, y DT 3.4; STC *costas I*, FJ 3.C). Estas normas sólo son susceptibles de originar dificultades de carácter muy limitado, tanto por su origen como por su contenido. En cuanto a lo primero, porque son normas acordadas, que solamente pueden ser aprobadas por la Administración del Estado si cuentan con la conformidad de la Comunidad Autónoma y de los Municipios afectados. En cuanto a su contenido, porque las normas de protección en la zona colindante a la ribera del mar no establecen determinaciones libres o de oportunidad, sino que se limitan a concretar los efectos de normas contenidas ya en la Ley, bien para dimensionar las distintas zonas de servidumbre (arts. 23.2, 27.2, 28.1, 29 LC), bien —y esto es esencial— para modular el estatuto que la Ley establece sobre la zona de servidumbre de protección. Primero, porque puede suavizar la prohibición de usos que enuncia su artículo 25; en segundo lugar, porque puede definir las condiciones de las autorizaciones que se otorgan en esta franja de territorio, influyendo así en la regulación de los usos permitidos (art. 26.1 LC, en relación con su art. 22).

Esta potencialidad de las normas de protección que puede dictar la Administración del Estado en la zona colindante con la ribera del mar asume especial transcendencia en la aplicación del régimen transitorio de la Ley de Costas (establecido por la DT 3.4 LC, a la que aludimos anteriormente, y las correlativas del RC, analizada por la STC *costas I*, FJ 8.D).

2. *Los informes a los planes de urbanismo*

No acaban aquí, sin embargo, las repercusiones que la Ley de Costas tiene en el sistema urbanístico de planeamiento. Pues además de configurar las normas de protección del dominio público costero, que vienen a añadirse y a interactuar con los planes de ordenación dictados por los Municipios y las Administraciones autonómicas en virtud de la Ley del Suelo, hasta donde alcanza la zona de influencia de la ribera del mar, la Ley de Costas establece, respecto de los planes de urbanismo, un completo sistema de informes estatales.

Su artículo 117 intercala dos informes sucesivos del Ministerio de Obras Públicas en la tramitación de todo aquel planeamiento territorial y urbanístico que ordene el litoral. El primero se inserta en el momento anterior a la aprobación inicial del Plan: el órgano competente debe enviar el proyecto a la Administración del Estado para que ésta formule, en el plazo de un mes, las sugerencias y observaciones que estime convenientes. En un segundo momento, inmediatamente anterior a la aprobación definitiva, la Administración del Estado dispone de dos meses para pronunciarse sobre el Plan, y si el informe no fuera favorable en aspectos de competencia estatal, «se abrirá un período de consultas, a fin de llegar a un acuerdo». Por su parte, el artículo 122.a LC establece que los planes y normas de ordenación territorial o urbanística y su modificación o revisión quedan sometidos a informe de la Administración del Estado en cuanto al cumplimiento de las disposiciones de la legislación de costas. Dicho informe es preceptivo y vinculante.

La Sentencia *costas I* ha racionalizado en gran medida el alcance y efectos que tiene la intervención estatal en la aprobación del planeamiento urbanístico, en interés de la protección del dominio público costero. Ha observado que los informes que contempla el artículo 117 LC no subordinan la aprobación de los planes urbanísticos a una concurrencia de voluntades de la Administración urbanística y de la Administración estatal. Sólo es preciso abrir consultas entre las Administraciones implicadas cuando el informe desfavorable emitido por la Administración del Estado verse sobre materias de su competencia. Competencia que ha sido interpretada estrictamente: salvando las competencias sectoriales en las que el Estado ostenta competencia exclusiva (defensa, iluminación de costas, puertos de interés general, etc.), su informe sólo fuerza a abrir consultas cuando las objeciones procuren la protección física del demanio costero y la garantía de su utilización pública. En este punto, la Sentencia constitucional introduce dos matizaciones de largo alcance. La primera,

que las objeciones que el Estado pueda formular en relación con normas protectoras del medio ambiente (entre las que se incluyen las que rigen las zonas de influencia y de protección) no son vinculantes para la Administración autonómica, porque es a ésta a quien corresponde la competencia constitucional de ejecución en dicha materia. La segunda, que si las materias objeto del informe exceden de la competencia del Estado, la búsqueda del acuerdo no es jurídicamente indispensable y esta apreciación corresponde al juicio de la Comunidad Autónoma, quien puede adoptar la decisión de aprobar el Plan de urbanismo sin esperar a llegar a un acuerdo con el titular del demanio costero. Sin perjuicio, obviamente, de la posibilidad abierta a la Administración del Estado para atacar su legalidad o su constitucionalidad (STC *costas I*, FJ 7.D.a).

La jurisprudencia constitucional ha matizado en un sentido similar la facultad de informar los planes de urbanismo que establece el artículo 112.a LC (S. *costas I*, FJ 7.A.c, siguiendo la doctrina sentada por la STC *cultivos marinos*, 103/1989).

5. OBSERVACIONES FINALES

La Administración de las Corporaciones locales, así como la de las Comunidades Autónomas, ostentan la posición central en la gestión de su territorio. Ello se desprende del bloque de la constitucionalidad, que atribuye a las Comunidades Autónomas competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y urbanismo; y se deriva de la legislación vigente en la materia, tanto de la Ley estatal del Suelo de 1992, como de las distintas leyes autonómicas.

Entre la Administración local y la autonómica, el equilibrio y la coordinación de competencias debe encontrarse, en primer lugar, en la legislación de la respectiva Comunidad Autónoma; ya la que dicte sobre el régimen del suelo, ya la que apruebe sobre régimen local u otras materias similares. Dicha legislación debe respetar el principio constitucional de autonomía local (arts. 137 y 140 CE, STC 4/1981, de 2 febrero, J.C. 1:31). Principio que encuentra una plasmación de especial transcendencia en materia de urbanismo, como acredita el artículo 25.2.d de la Ley de Bases de Régimen Local (Ley 7/1985, de 2 abril, «BOE» 3.4; al respecto, ver STC 214/1989, 21 diciembre, J.C. 25:736, especialmente FJ 3, 4 y 12).

En lo no previsto por la legislación propia de la Comunidad Autónoma hay que estar a lo dispuesto por la Ley del Suelo de 1992. La cual configura a los Ayuntamientos como el ente público protagonista de la ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística,

bajo la supervisión y con la colaboración de su Administración autonómica. A ambos entes corresponde ejercer con plenitud las potestades públicas diseñadas por la Ley al servicio de un uso racional del territorio.

Esta idea no se ve desfigurada por la Ley de Costas vigente, a la luz de la poda anulatoria llevada a cabo por las Sentencias del Tribunal Constitucional sobre ella y su Reglamento, así como —lo que no debe ser subestimado— de las inflexiones interpretativas realizadas por el máximo intérprete de la Constitución.

La Administración del Estado ejerce determinadas competencias sectoriales con una incidencia física indudable sobre el territorio costero: defensa, iluminación de costas, puertos de interés general, etc. Al margen de ellas, su posición se reduce a la de ser titular de la ribera del mar y de las rías, que la Ley (y antes que ella la propia Constitución, en su art. 132.2) ha calificado como dominio público, creando a su alrededor diversas servidumbres destinadas para protegerla. Ese dominio público forma parte también del territorio de distintas Comunidades Autónomas, e integra los términos municipales de diversos Ayuntamientos. Por ello, tanto el dominio público costero como las zonas aledañas están sujetos a las competencias de estos entes públicos, pues «el concepto de dominio público sirve para calificar una categoría de bienes, pero no para aislar una porción de territorio de su entorno y considerarlo como una zona exenta de lo competencias de los diversos entes públicos que las ostentan» (STC *solución Ugaldebieta*, 77/1984, FJ 3). En esos terrenos la Administración del Estado no ejerce, en la condición de *dominus* que le reconoce la Ley de Costas, competencias en sentido estricto, sino facultades inherentes a la titularidad del dominio público marítimo-terrestre (STC *costas I*, FJ 4.G.a); y no es superfluo advertir que «esas facultades dominicales sólo pueden ser legítimamente utilizadas en atención a los fines públicos que justifican la existencia del dominio público, esto es, para asegurar la protección de la integridad del demanio, la preservación de sus características naturales y la libre utilización pública y gratuita, no para condicionar abusivamente la utilización de competencias ajenas» (STC *costas I*, FJ 4.A *in fine*).

Dichas facultades han de ser ejercidas mediante resoluciones individuales, y no pueden dar lugar a la imposición de normas jurídicas, en los términos en que razonó el Tribunal Constitucional al anular el artículo 34 de la Ley de Costas (STC *costas I*, FJ 4.B.d): la Administración del Estado ostenta pues, en relación con el litoral, unas potestades de carácter eminentemente reactivo, que le permiten oponerse a aquellas iniciativas que pongan en peligro la integridad de las costas, o el uso público que dimana de su condición de demanio

estatal, puesto al servicio de todos los españoles para disfrutar de un medio ambiente adecuado (art. 45 CE). En lo restante, corresponde a los Municipios litorales, y a las Comunidades Autónomas en las que se encuadran, la plena responsabilidad para ordenar su territorio. Por consiguiente, la Ley de Costas debe limitar su incidencia en el Derecho urbanístico a la de establecer un régimen de especial protección, que module, pero que no coarte, el ejercicio de sus competencias por parte de las Administraciones urbanísticas.

NOTA BIBLIOGRÁFICA SUCINTA

- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: «La urbanización de las costas», en J. M. Boquera Oliver (coord.): *Derecho Urbanístico Local*, Cívitas, Madrid, 1992.
- GRAU AVILA, S.: *Ordenación estatal y planteamiento urbanístico en la zona litoral*, «Autonomías», 14, págs. 89-98, 1992.
- BELADIEZ ROJO, M.: «Problemas competenciales sobre la zona marítimo-terrestre y las playas», en S. Martín-Retortillo (coord.): *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor García de Enterría*, IV, págs. 3671-3704, Cívitas, Madrid, 1991.
- MORENO CANOVES, A.: *Régimen jurídico del litoral*. Tecnos, Madrid, 1990.
- ORTEGA GARCÍA, A.: *Concurrencia de limitaciones, autorizaciones y planificaciones sobre el mismo suelo*, «Estudios Territoriales», 34, págs. 97-106, 1990. (núm. monográfico dedicado a la Ley de Costas).
- BOQUERA OLIVER, J. M.: *Las licencias urbanísticas en las zonas marítimo-terrestre, marítima y portuaria*, «Reala», 226, 1985.
- GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, J. L.: *Ley de Costas. Las construcciones futuras*, «RDU», 118, págs. 559-83, 1990.
- PÉREZ MORENO, A.: *La Ley de Costas y el planeamiento urbanístico*, «RDU», 117, págs. 245-72, 1990.
- POVEDA DÍAZ, M. T.: *La Ley de Costas de 28 de julio de 1988 y la planificación urbanística*, «RDU», 115, págs. 895-920, 1989.
- TRAPERO, J. J.: *Aspectos urbanísticos de la protección del territorio litoral*, «RDU», 117, págs. 285-96, 1990.
- ORTEGA GARCÍA, A.: *Implicaciones urbanísticas de la Ley de Costas*, «RDU», 112, págs. 275-310, 1989.
- PERALES MADUENO, J.: *Legislación urbanística y legislación sectorial. Un ejemplo: proyecto de Ley de Costas*, «RDU», 108, págs. 115-36, 1988.
- GONZÁLEZ PAZ, J.: *Política de ordenación integrada de los espacios litorales*. «Estudios Territoriales», 6, págs. 97-109, 1982.
- MENÉNDEZ REXACH, A.: *La ordenación de las playas y sus problemas jurídicos. En especial el tema de las competencias concurrentes*, «RDU», 76, págs. 79-101, 1982.

