

## PRÓLOGO



1. La Ley de Costas de 1988 (LC) ha sido, sin duda, una de las leyes sectoriales del período postconstitucional que mayor impacto social ha tenido. En el ámbito académico el impacto fue también muy notable desde antes, incluso, de su promulgación y no es exagerado decir que lo sigue siendo. Este libro es buena prueba de ello. Muchos de los trabajos publicados proceden de tesis doctorales o han sido presentados en las pruebas para ingreso en los cuerpos docentes, ahora desaparecidas. El número de artículos de revista dedicados a cuestiones concretas de la Ley es incontable y también son muy numerosas las publicaciones colectivas que recogen las ponencias presentadas a cursos y jornadas sobre la materia. Los problemas de articulación entre las disposiciones de la legislación de Costas que afectan al uso del suelo y la legislación y el planeamiento territorial y urbanístico han sido objeto de especial atención, al hilo de la STC 149/1991, que sentó una doctrina de gran trascendencia, al establecer que la legislación básica estatal de protección del medio ambiente constituye un condicionante y un límite a las competencias autonómicas en materia de ordenación territorial y urbanística.

Al análisis y la glosa de los preceptos de la legislación de costas le ha faltado, quizá, una perspectiva suficiente de los

problemas reales surgidos en su aplicación, tal como pueden detectarse en la jurisprudencia. Los veinte años largos transcurridos desde la promulgación de la Ley y la abundante litigiosidad a que su aplicación ha dado lugar, proporcionan ya esa perspectiva y así lo ha visto, con acierto, María del Carmen Núñez Lozano al plantearse la elaboración de este libro. Su aportación fundamental es, en mi opinión, que ofrece una visión clara, ordenada y rigurosa de la articulación entre la legislación de costas y la ordenación urbanística y un estudio crítico, siempre fundado y penetrante, de los problemas que dicha articulación suscita. Todo ello acompañado de un gran acopio de referencias doctrinales, por las que desfila la práctica totalidad de los estudios publicados y un apabullante despliegue de resoluciones judiciales, que permiten hacerse una idea cabal del estado de la cuestión en la jurisprudencia.

2. El libro se centra en el Título II de la LC (limitaciones de la propiedad sobre los terrenos contiguos a la ribera del mar por razones de protección del dominio público marítimo-terrestre), aunque también sistematiza y examina las disposiciones contenidas en el Título III sobre la utilización de dicho dominio público, en la medida en que condicionan la ordenación urbanística, al establecer limitaciones y criterios de utilización del suelo en el espacio demanial. El estudio de las disposiciones de la legislación de costas que condicionan la ordenación urbanística se completa con el de los preceptos de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía de 2002 (LOUA) que inciden sobre el litoral. La parte final se dedica a «las garantías del respeto de las determinaciones de la legislación de costas por la planificación urbanística», que son, en sustancia, los informes de la Administración estatal

de Costas en el procedimiento de elaboración de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística y el régimen de impugnación establecido en el artículo 119 de la Ley, de menor interés al quedar subsumido en la LJCA de 1998. Los citados informes se regulan en la LC como técnica de cooperación (el primero) y de coordinación (el segundo) entre las Administraciones implicadas. En la práctica han sido un instrumento decisivo para la articulación de la concurrencia competencial.

El método seguido es muy claro y se aplica con coherencia en los distintos capítulos en que se estructura el libro: en primer lugar, se expone la regulación sustantiva de la Ley y el Reglamento de Costas sobre las zonas en que se divide el litoral a efectos de su protección y de los usos admisibles (servidumbres de protección y tránsito, zona de influencia y zona de dominio público), siguiendo la sistemática de ambos cuerpos legales, idéntica, como es sabido. A continuación se explica la incidencia de estas disposiciones sobre la ordenación urbanística y los problemas que suscita, con un análisis muy detallado de las Transitorias Tercera y Cuarta de la Ley y concordantes del Reglamento (el de la Transitoria Tercera es, a mi juicio, el más claro y completo que se ha publicado). Finalmente, examina los preceptos de la LOUA que afectan a la franja litoral objeto de cada capítulo. Como muestra del rigor jurídico de la autora y de su capacidad para apuntar soluciones, destacaremos un par de ejemplos:

- a) La insistencia en la virtualidad de las normas de protección de distintos tramos de costa previstas en el artículo 22.1 de la Ley. Son un instrumento de coordinación, basado en la cooperación (acuerdo entre las tres Adminis-

traciones territoriales). Están inéditas, pero podrían ser muy útiles para articular las competencias concurrentes en materia de protección y ordenación del litoral y contribuir al objetivo de la «gestión integrada» de la costa, a que después haremos referencia.

b) La crítica a la interpretación del TC sobre el artículo 25.3 LC (autorizaciones excepcionales que puede otorgar el Consejo de Ministros). Tiene razón la autora en que el precepto exige la conformidad de la actuación con el planeamiento urbanístico, por lo que no tiene sentido que el citado órgano ordene su modificación o revisión. Como señala con acierto M<sup>a</sup> del Carmen Núñez, ese supuesto nada tiene que ver, en principio, con el del antiguo artículo 180.2 LS, aunque el TC los vincule.

3. Expuesto a grandes trazos el contenido del libro, no corresponde al redactor de este prólogo desbrozarlo ni, menos aún, juzgarlo. Pero sí le cumple incitar a su lectura, muy recomendable tanto para fines docentes como para ejercicio profesional liberal y al servicio de las Administraciones Públicas, pues esta obra no sólo proporciona información abundante, sino también criterios para resolver los problemas. El mejor estímulo para adentrarse en el libro se encuentra en la «Introducción», que la autora aprovecha para exponer los motivos de su trabajo y para llamar la atención de los lectores sobre lo que está en juego en la protección del litoral, destacando el papel que la legislación de costas está llamada a desempeñar al servicio de una estrategia conservacionista. Quizá sólo en esta parte se permite M<sup>a</sup> del Carmen Núñez manifestar claramente sus opiniones personales, que

en el cuerpo del libro omite con cuidado en aras del análisis jurídico desapasionado. Esto no significa que eluda los problemas. Al contrario, ya hemos dicho que los aborda con agudeza y espíritu crítico. Sin embargo, las conclusiones que alcanza no son nunca el producto de «pre-juicios», sino el resultado del análisis jurídico apoyado en la doctrina y la jurisprudencia.

Al referirse a las tensiones a que está sometido el litoral por la necesidad de conciliar las exigencias de su protección con la presión urbanística orientada a su ocupación indiscriminada, la autora afirma en la Introducción que «A grandes rasgos, la partida la ha ganado, sobre el tablero normativo, la tutela ambiental; sin embargo, el campo de batalla, la realidad de la costa, revela la victoria de los intereses económicos de todo tipo». Esto equivale a decir que la legislación de costas es proteccionista, pero que su eficacia ha sido bastante más limitada de lo que hubiera sido deseable. Si interpreto bien a la autora, ese resultado responde a una doble causa: a) la potencialidad del articulado de la LC se neutralizó en buena medida con las Transitorias 3ª y 4ª, que mantuvieron el *statu quo*, renunciando a aplicar las disposiciones legales a las zonas del litoral ya urbanizadas; b) la falta de colaboración de las Administraciones urbanísticas, que han mirado para otro lado, cuando no han obstaculizado abiertamente la aplicación de la Ley. Quien suscribe este prólogo comparte plenamente este diagnóstico, con la obligada puntualización de que sólo a él es imputable esa afirmación tan crítica para las Administraciones urbanísticas. Mª del Carmen Núñez lo dice con mucha más finura, aunque creo que con la misma contundencia: «en términos generales, el esfuerzo del Estado no ha sido plenamente secundado: ofreciendo la LC un ins-

trumento valiosísimo a cuantas decisiones del planificador enlacen con sus fines y objetivos, no pocas veces se ha optado por una ordenación urbanística que se ha limitado a respetar las prescripciones de la Ley, realizando una lectura de la misma en clave de vinculación negativa, en vez de extraer de ellas todas sus potencialidades como título justificativo de intervenciones más ambiciosas».

Permítaseme un par de apostillas. Es cierto que la LC se proyecta, en lo sustancial, hacia el futuro, renunciando a intervenir en situaciones ya consolidadas, por negativas que pudieran ser para la protección de la franja litoral. Para justificar este criterio es importante tener en cuenta que la pretensión de revertir esas situaciones, además de acentuar los problemas competenciales, hubiera generado una carga indemnizatoria imposible de asumir. Para bien o para mal (de todo hay) es un dato que en España se legisla casi siempre a coste cero. La LC no fue una excepción. Esto explica el significado de las Transitorias Tercera y Cuarta (también de la Primera sobre los enclaves): el criterio básico es aplicar las previsiones legales con toda la intensidad posible, pero evitando la necesidad de indemnizar.

La otra observación, es decir, la falta de colaboración de las Administraciones urbanísticas es un secreto a voces y nadie debe sentirse ofendido porque se diga abiertamente. Cada uno habrá tenido sus motivos, unas veces orientados hacia su peculiar concepción del interés general y otras muchas, descaradamente, hacia el interés particular. En esta materia, como en casi todas, es arriesgado generalizar, porque también ha habido actitudes encomiables de algunas Comunidades Autónomas que han asumido como tarea propia la protección del litoral, afrontando con firmeza las presiones de



los grupos económicos privados y de los Ayuntamientos, partidarios hasta ahora casi siempre, sin distinción de color político, del urbanismo desarrollista a ultranza. Esperemos que la crisis actual, al propiciar la reflexión, contribuya a un cambio de rumbo más favorable al desarrollo territorial y urbano sostenible, principio que ya estaba en la legislación autonómica y que ahora consagra con carácter general la legislación estatal de suelo (artículo 2º del Texto Refundido de 2008). Pero no siempre las políticas se orientan en esa dirección. Al contrario, hay datos preocupantes que no se deben silenciar, como el lamentable apoyo reciente a la reducción de la servidumbre de protección a 20 metros en Galicia y Canarias, considerando suelos urbanos a núcleos que han crecido sin control y que nada tienen de «tradicionales». Frente a lo que se afirma en muchas ocasiones, la LC no obliga a demoler edificación alguna construida legalmente, antes de su entrada en vigor, dentro de la zona de servidumbre de protección. Esas edificaciones pueden permanecer indefinidamente y en ellas se pueden realizar las obras de reparación y mejora que sus propietarios (o la Administración) consideren necesarias. Lo único que se prohíbe es que se aumente su volumen. Lógicamente, también se impide la construcción de nuevos edificios destinados a vivienda, puesto que la LC no los permite en la zona de protección. Pero ocurre que eso es justamente lo que se pretende: no sólo mantener los núcleos existentes (lo que puede hacerse sin problemas siempre que sean legales) sino ampliarlos. Datos como éstos ilustran más que todas las declaraciones enfáticas sobre la protección del litoral y la «sostenibilidad» cuál es la verdadera actitud de quien las promueve: ceder a las presiones, aunque sean de muy dudosa legitimidad. Esto es lo fácil, pero ¿qué dirán las

generaciones futuras? No parece que esto haya preocupado mucho a los responsables del urbanismo español en las últimas décadas.

4. En los veinte años transcurridos desde su promulgación, la LC ha adquirido una gran estabilidad<sup>1</sup>. A mediados de los noventa hubo varios intentos de modificación por la vía de la proposición de ley, inspirados en motivos competenciales, para reforzar el papel de las Comunidades Autónomas en la gestión de estos espacios. En general, no se ponían en cuestión los elementos estructurales de la Ley ni sus principios y objetivos básicos. En contraste con la proliferación legislativa en casi todos los ámbitos de la denominada legislación sectorial (y también la legislación administrativa general, renovada casi por completo en ese período), la LC se ha modificado en pocas ocasiones y con un alcance muy limitado<sup>2</sup>. Aparte de las modificaciones directas, hay que tener

---

[1] Este párrafo y algunos de los siguientes están extraídos del estudio preliminar redactado por el autor para el libro colectivo *La Ley de Costas en la jurisprudencia*, de próxima publicación por el Ministerio de Medio Ambiente, y del Medio Rural y Marino.

[2] En concreto:

1) La Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrado de la contaminación, derogó las disposiciones contenidas en la LC sobre autorizaciones de vertidos al dominio público marítimo-terrestre desde tierra al mar, ya que estas autorizaciones se incluyen en la autorización ambiental integrada regulada en dicha Ley (art. 11.3 y disposición derogatoria única).

2) La de mayor calado, mediante la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, cuyo artículo 120 introdujo las siguientes modificaciones:

– Establecer el plazo máximo para resolver y notificar los procedimientos regulados en la LC que no lo tenían establecido, en coherencia con la obligación de resolver y el régimen del silencio establecidos en la LRJPAC tras su reforma por la Ley 4/1999. En concreto: a) plazo de 24 meses para notificar la resolución de los procedimientos de deslinde (nueva redacción del art.

en cuenta la incidencia que sobre la aplicación de la LC ha tenido la promulgación de otras leyes, que expresamente se refieren a aquélla. Así, la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante de 1992 (Ley 27/1992, de 24 de noviembre), que dispuso la inaplicabilidad al dominio público por-

---

12.1); b) plazo de 12 meses para notificar la resolución de los procedimientos de declaración de la extinción del derecho de ocupación del dominio público (nuevo apartado 3 del art. 78); c) mismo plazo de 12 meses para notificar la resolución de los expedientes sancionadores (nuevo apartado 2 del art. 102).  
– Reforzar el encaje de las concesiones y autorizaciones demaniales en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística (nuevo apartado 3 del art. 78).

– Establecer un nuevo régimen de las obras de interés general, exceptuándolas del requisito de la licencia municipal (nueva redacción del art. 111).

– Aclarar el régimen de las nuevas construcciones y usos en suelo urbano, elevando de rango, con algunas novedades, lo que ya establecía la Transitoria Novena del RC (nueva redacción del apartado 3 de la Transitoria Tercera de la LC).

3) La Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas, añadió (Disposición Adicional Décima) un nuevo apartado 2 al art. 54 LC para establecer la posibilidad de que los servicios de temporada puedan otorgarse, total o parcialmente, como contraprestación al coste de ejecución de una obra pública. Estos supuestos están exentos del canon de ocupación, conforme a la nueva redacción del art. 84.6 LC introducida por la citada Ley.

4) Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad añade una nueva disposición adicional novena a LC, que, con el rótulo «Reducción de la contaminación por vertidos de sustancias peligrosas al medio marino», establece objetivos de calidad del medio receptor para los vertidos realizados desde tierra a las aguas interiores del litoral y al mar territorial que puedan contener una o varias de las sustancias peligrosas incluidas en el anexo I, así como los métodos de medida y los procedimientos de control, en los términos que se detallan en la propia Disposición. Las autorizaciones de vertido que otorguen las Comunidades autónomas deberán fijar, para cada una de las sustancias peligrosas del citado Anexo, los valores límite de emisión, que se determinarán tomando en consideración los objetivos de calidad recogidos en ese anexo, así como aquellos que, adicionalmente, establezcan las Comunidades Autónomas. Ese Anexo y otros dos se incorporan a la LC en virtud de esta Ley.

Actualmente, se tramita una nueva (y polémica) modificación de la Transitoria Primera de la LC en el proyecto de ley general de navegación marítima, para permitir la transmisión de las concesiones otorgadas como indemnización a los anteriores propietarios de enclaves.

tuario de las prohibiciones establecidas en la LC para el dominio público marítimo-terrestre (art. 55.3). Este artículo fue derogado por la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y prestación de servicios en los puertos de interés general, de aplicación preferente a la de costas, a la que atribuye carácter supletorio (art. 93.1). Otro supuesto es el de la Ley 40/1994, de 30 de diciembre, de ordenación del Sistema Eléctrico Nacional, que permitió, excepcionalmente y por razones de utilidad pública debidamente acreditadas, la ocupación del dominio público marítimo terrestre para líneas aéreas de alta tensión, previa autorización del Consejo de Ministros, siempre que no se localicen en tramos de costa que constituyan playa u otros ámbitos de especial protección (Disposición adicional segunda). Esta disposición se ha mantenido en la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico, que derogó a la anterior.

La estabilidad normativa y el arraigo social que ha ido adquiriendo la LC ponen de relieve que sus principios y objetivos básicos, así como su estructura general, siguen siendo válidos, entre otras razones por la fundamental de que sintonizan plenamente con las exigencias de protección de la naturaleza y del desarrollo territorial y urbano sostenible reflejadas no sólo en la CE sino también en los Tratados constitutivos de la UE y en las políticas de medio ambiente de las instituciones europeas. Sin duda, hay aspectos concretos de la LC cuya redacción podría perfilarse a la vista de la experiencia adquirida en estos años y los problemas planteados en su aplicación. Se trataría de perfeccionar los instrumentos legales, corrigiendo la redacción para evitar rigideces indeseables, no de «flexibilizarlos», si con esta palabra se quiere hacer referencia, como ocurre tantas veces, a la

reducción de las exigencias de protección impuestas por la legislación vigente. A este respecto, es de justicia consignar los esfuerzos de algunas Comunidades Autónomas litorales que en los últimos años han ejercido sus competencias en materia de ordenación territorial y urbanística para reforzar la protección establecida en la LC. También desde esta perspectiva se ha cumplido uno de los objetivos básicos de dicha Ley, que fue garantizar la coordinación y coherencia entre sus disposiciones y las contenidas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, así como en los instrumentos de planeamiento aprobados en su virtud.

5. La cooperación interadministrativa es imprescindible para la gestión integrada del litoral, que es, desde hace años, uno de los objetivos básicos de la política europea en esta materia. La franja litoral con calificación de dominio público marítimo-terrestre es parte del territorio (salvo el mar que no tiene esa condición) cualificada por su destino normal –el uso público– y su titularidad compartida por todos, residan o no en Municipios costeros y sean o no naturales de la respectiva Comunidad Autónoma. No de otro modo debe entenderse la atribución de esa titularidad al Estado por el artículo 132.2 CE, como en alguna ocasión ha puesto de relieve el Tribunal Supremo. Es una titularidad *communis omnium*, lo que explica y justifica que las decisiones normativas básicas sobre la regulación y utilización de estos bienes deban corresponder a las Instituciones generales del Estado. La igualdad sustancial que el Estado debe garantizar en la regulación y utilización de este patrimonio natural 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, que introducirán la diversidad que consideren adecuada a sus circunstancias (y lo mismo ha de decirse de los Municipios).

La ordenación y protección del litoral no pueden limitarse a la franja calificada jurídicamente como demanial, sino que ha de proyectarse necesariamente sobre el territorio colindante, con visión de conjunto e integradora, lo que obliga a tener en cuenta todos los intereses en presencia y a armonizar el ejercicio de las competencias concurrentes. La LC parte de esa premisa al establecer un régimen de limitaciones a los terrenos colindantes con el dominio público. Pero la aplicación afectiva de ese régimen depende de su incorporación a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística. En el marco constitucional vigente resulta evidente que ninguna de las Administraciones está en condiciones de asegurar, por sí sola, la efectividad de los mandatos constitucionales relativos a la protección y disfrute del litoral, por lo que es imprescindible la concertación entre ellas. La promulgación de los Estatutos de autonomía de segunda generación durante la pasada legislatura ha renovado la atención sobre la «ordenación del litoral»<sup>3</sup>, si bien algunos hacen un uso más que discutible de este título competencial para dar cobertura a funciones de gestión del dominio público marítimo-terrestre (en particular, el otorgamiento de concesiones y autorizaciones y el régimen económico-financiero), que nada tienen que ver con la «ordenación». El TC ha declarado reiteradamente que la «ordenación del litoral» no es una competencia distinta de la ordenación del territorio, sino

---

[3] Así, J. M. AGUIRRE I FONT, *L'ordenació del litoral català: els plans directors urbanístics del sistema costaner*, Atelier, Barcelona, 2007.

que, por el contrario, es el mismo título referido a una parte de aquél. Ello no ha impedido que el Estatuto catalán (y a su estela el andaluz) haya distorsionado el significado de dicha expresión para incluir en ella atribuciones de «gestión», que se hubieran podido asumir sin problema con otra cobertura, como la ejecución de la legislación básica sobre protección del medio ambiente. Parece que, una vez más, el prurito de la exclusividad competencial está en la raíz de estas incorrecciones conceptuales.

6. En el marco de la «gestión integrada de las zonas costeras», el término «gestión» resulta también algo equívoco, pues no se identifica con el significado habitual de actividad de «ejecución» o aplicación de la legislación correspondiente. En ese contexto, la gestión integrada comprende también competencias normativas, como pueden ser las de «ordenación del litoral» en el sentido estricto de esta expresión. Así lo pone de relieve la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la Gestión Integrada de las Zonas Costeras: Una Estrategia para Europa», de 2000, según la cual «la gestión integrada de las zonas costeras es un proceso que supone un nuevo estilo de gestión, en el que participen y queden asociados todos los segmentos de la sociedad civil. La gestión integrada de las zonas costeras requiere la colaboración de todas las partes interesadas para la elaborar y aplicar un modelo de desarrollo que sirva el interés de todos». Lógicamente, la formulación de ese modelo de desarrollo es una de las tareas básicas de la ordenación del litoral, al menos en el ámbito terrestre que le es propio.

La «gestión integrada» de las zonas costeras significa, primordialmente, cooperación y coordinación de las compe-

tencias concurrentes sobre el litoral y no concentración de dichas competencias en una sola entidad. En el caso español esta última opción sería difícilmente compatible con el actual modelo de organización territorial del Estado, en el que cada entidad territorial debe tener atribuidas las competencias que mejor se adecuan a la esfera de intereses que representa. Se puede reforzar el protagonismo de las Comunidades Autónomas en la gestión del dominio público marítimo-terrestre, como han hecho los Estatutos aprobados en la pasada legislatura, así como el papel de los Ayuntamientos en el ejercicio de funciones de policía demanial, además de las que les corresponden en materia de urbanismo. Pero el objetivo de la gestión integrada no puede alcanzarse desde el exclusivismo competencial, sino por las vías de la cooperación en el ejercicio de las competencias respectivas y su coordinación por los cauces legalmente previstos.

La legislación de costas vigente contiene ya múltiples mecanismos de cooperación y coordinación. Sin perjuicio de que se puedan perfeccionar, lo que hace falta es que se refuerce su eficacia. Para ello es necesario que se vaya imponiendo la «cultura» de la cooperación frente a la visión exclusivista y compartimentada 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 sí 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, aunque discrepen en su concreción o en la forma de instrumentarlos. La defensa del litoral, como



patrimonio colectivo, es tarea de todos, poderes públicos y ciudadanos. Cooperación, coordinación y participación son los tres pilares de la gestión integrada.

7. Este libro se sitúa claramente en esa dirección. Su propósito es ofrecer una visión integrada de las disposiciones que condicionan la ordenación del litoral, cualquiera que sea el título jurídico del que deriven, en particular, las contenidas en la legislación de Costas. A partir de ahora será una referencia imprescindible. Estoy seguro de que no será la última, porque M<sup>a</sup> del Carmen Núñez tiene mucho que aportar en esta materia, a escala individual y colectiva, pues a su formación y conocimientos une las cualidades personales más idóneas para la organización y dirección de grupos y proyectos de investigación. La joven Universidad de Huelva tiene mucha suerte al contar entre sus miembros con valores tan sólidos como la autora de este libro.

ÁNGEL MENÉNDEZ REXACH  
Universidad Autónoma de Madrid  
Julio de 2009