

# LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL EN MATERIA DE COSTAS

**José Luis Blasco Díaz**

Profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad Jaume I y miembro del Centro de Estudios en Derecho Ambiental de Tarragona (CEDAT)

SUMARIO: 1. Introducción. – 2. Problemática de la concurrencia de competencias sobre la zona costera. – 2.1. La necesidad de integrar en su ordenación y gestión los diversos intereses existentes. 2.2. La doctrina constitucional: la colaboración y el interés prevalente. – 3. Las competencias autonómicas sobre la ordenación del litoral. – 3.1. Alcance y objeto de la ordenación del territorio: distribución de usos y articulación de los intereses concurrentes. – 3.2. Las normas autonómicas de ordenación del territorio y del litoral. – 4. La ordenación territorial y la prevalencia de competencias estatales. – 4.1. La intervención estatal sobre los bienes de dominio público marítimo terrestre y los terrenos colindantes. – 4.1.1. El alcance de la titularidad estatal del dominio público marítimo-terrestre. – 4.1.2. La protección del medio ambiente como uno de los ejes de la intervención estatal sobre el litoral. – 4.1.3. La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de derechos y en el cumplimiento de deberes constitucionales. – 4.1.4. Otros títulos con incidencia sobre el litoral: los puertos y las obras públicas de interés general. – 4.2. Competencias autonómicas y locales con proyección sobre las costas. – 4.2.1. Las competencias autonómicas y la protección del dominio público marítimo-terrestre. – 4.2.2. Las competencias del municipio sobre su litoral. – 5. Las formas de colaboración en la ordenación y gestión del litoral. – 6. Bibliografía citada. – *Resumen-Resum-Abstract.*

---

## 1. Introducción

Recientemente, el Parlamento Europeo ha hecho público el conocido como Informe Auken,<sup>1</sup> en el que realiza diversas consideraciones sobre el estado de conservación de nuestras costas. Al margen de

---

*Artículo recibido el 16/11/2009; aceptado el 08/01/2010.*

1. Ese es el nombre de su ponente, la eurodiputada danesa Margrete Auken, y que fue aprobado como 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.

las críticas que ha recibido desde distintas instancias, el negro panorama que se pinta en el mismo –denunciando la urbanización masiva que ha destruido el medio ambiente costero mediterráneo en muchas zonas, con irreversibles daños paisajísticos–, no es sino una muestra más sobre el proceso degradante de nuestro litoral, que ya comenzó a ser generalmente percibido bajo la vigencia de la Ley 28/1969, de Costas. Esta realidad ha provocado la reacción periódica de las instancias públicas, que han actuado con una diversa efectividad, como resulta, por ejemplo, del limitado resultado de la norma que, según su título, tendría que haber supuesto algún remedio, la Ley 7/1980, de 10 de marzo, sobre Protección de las Costas. Evidentemente, las transformaciones producidas han sido paulatinas, provocadas principalmente por los cambios sociales y económicos, junto con la estrategia pública sobre el territorio o su ausencia. De hecho, puede considerarse que tanto la Ley del Suelo de 1956 como la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico de 1963, propiciaron la adopción de una concepción de litoral cuyo reflejo todavía hoy se percibe, como espacio destinado esencialmente a ser soporte de actividades turísticas (y en menor medida, también industriales), y que ha supuesto que de ocupaciones limitadas del mismo se haya pasado con el tiempo a su extensión generalizada. Estas actuaciones han llegado a provocar situaciones de saturación, ante las que en ocasiones se han buscado soluciones novedosas,<sup>2</sup> y que no manifiestan otra cosa que la problemática que se viene produciendo tradicionalmente respecto a su conservación.

Bien es cierto que este estado de cosas no sólo es constatable en nuestro litoral, sino que, en mayor o menor medida, se da en toda Europa, especialmente en el mar Mediterráneo, como indica una preocupación concretada ya desde la temprana Resolución 73/29, de 26 de octubre, del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la protección de las zonas costeras, y la significativa Carta Europea del Litoral, de 8 de octubre de 1981, acordada por la Conferencia Plena-

---

2. Como ha ocurrido en las Islas Baleares y en Canarias, con el fin de limitar el efecto que el turismo produce sobre el litoral, a través de los Planes de Ordenación de la Oferta Turística, en el primer caso, y con el Plan Insular de Ordenación, en el segundo. Véase al respecto Joana M. Socías Camacho, *La ordenación de las zonas turísticas litorales*, Madrid, Universidad Carlos III - Boletín Oficial del Estado, 2001, pp. 77 y siguientes, y Javier Sola Teysiere, *Ordenación territorial y urbanística de las zonas turísticas*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2006, pp. 139 y ss., quien también trata de la actuación normativa coordinada para el desarrollo de los establecimientos turísticos en la zona litoral asturiana.

ria de Regiones Periféricas Marítimas de la Comunidad Económica Europea. En ésta se parte de que el litoral es un bien escaso y frágil, que juega un papel esencial para la vida humana, y que tiene problemas crecientes, por lo que se hace necesario “conciliar los imperativos de protección y desarrollo de las zonas litorales, que no son contradictorias más que en apariencia”, ya que “sólo una política voluntarista de ordenación integrada de las zonas litorales puede permitir resolver el problema en el espacio”. Se identificaba así la pieza clave de toda la problemática de gestión de la zona litoral, que pasa por una ordenación que comporte la conciliación entre protección y desarrollo, ausente tradicionalmente con carácter general. No otra cosa puede deducirse de los diversos documentos que tratan esta situación dados a conocer por la Unión Europea en los últimos años, junto a las diversas políticas para su conservación que asimismo ha venido desarrollando. Valgan como muestra los informes elaborados periódicamente por la Agencia Europea de Medio Ambiente, en los que se incide en los dos aspectos señalados, tanto proporcionando información sobre el estado del medio ambiente en las zonas costeras de Europa,<sup>3</sup> como evidenciando la necesidad de un enfoque integrado para la ordenación y gestión del litoral.<sup>4</sup>

Es evidente que lo descrito y propuesto en estos documentos es totalmente aplicable a la situación de nuestras costas.<sup>5</sup> No en balde, por constituir una de sus finalidades principales, a esa situación se

3. Por ejemplo, en su Informe 6/2006, titulado *The changing faces of Europe's coastal areas* ([http://reports.eea.europa.eu/eea\\_report\\_2006\\_6/en/](http://reports.eea.europa.eu/eea_report_2006_6/en/)), sobre la evolución de las zonas costeras, o en “La degradación continuada de los litorales europeos amenaza el nivel de vida de los ciudadanos”, *EEA Briefing 3/2006* ([http://www.eea.europa.eu/es/publications/briefing\\_2006\\_3](http://www.eea.europa.eu/es/publications/briefing_2006_3)), donde se da cuenta de que las tendencias actuales revelan que los cambios en el uso del suelo en las zonas costeras superan a los observados en cualquier otro lugar, por una serie de factores que han ocasionado transformaciones rápidas.

4. Así lo señala en *Situación y presiones del medio ambiente marino y del litoral mediterráneo*, AEMA, Copenhague, 2000, entendiéndose que debe desarrollarse a escala regional, nacional y local, teniendo en cuenta las fuerzas motrices que influyen en su situación y las presiones ejercidas por las actividades humanas, como el turismo, con el fin de integrar la protección medioambiental en el desarrollo económico.

5. Véase el análisis sobre la urbanización del litoral que se realiza en el informe del Observatorio de la Sostenibilidad en España, *Cambios de ocupación del suelo en España: implicaciones para la sostenibilidad*, Madrid, 2006, p. 92, donde se señala que los esfuerzos legislativos para frenar el crecimiento urbanístico en la zona costera desborda en muchos casos a los poderes públicos, por lo que se hace patente la necesidad de una gestión integral de la planificación urbanística de estos espacios, con el fin de lograr una ocupación del territorio coherente y sostenible.

refirió la vigente LC (Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas), achacándola a la simultaneidad de una gran presión de usos y a la falta de una legislación adecuada. Las razones y su resultado se dejan claras en su motivación, al señalar que “las consecuencias del creciente proceso de privatización y depredación, posibilitado por una grave dejación administrativa, han hecho irreconocible, en numerosas zonas, el paisaje litoral de no hace más de treinta años, con un urbanismo nocivo de altas murallas de edificios al mismo borde de la playa o del mar, vías de transporte de gran intensidad de tráfico demasiado próximas a la orilla, y vertidos al mar sin depuración en la mayoría de los casos”.

Por consiguiente, se asume que al actual estado de cosas se ha llegado por la falta de una adecuada conciliación entre las diversas actividades que se han venido desarrollando sobre el litoral y su preservación, y sin que se aliviaran las tensiones entre los intereses concurrentes de las diversas instancias públicas territoriales. De ahí la necesidad de una tarea de individualización y ordenación de los distintos títulos competenciales susceptibles de proyectarse sobre el litoral, con el fin de llegar a su adecuada articulación.

## **2. Problemática de la concurrencia de competencias sobre la zona costera**

### **2.1. La necesidad de integrar en su ordenación y gestión los diversos intereses existentes**

Si bien la conservación de la integridad del dominio público y el asegurar su uso público y sus valores paisajísticos son títulos legitimadores de la intervención del Estado, en ello también se ven involucradas otras funciones públicas que se interrelacionan entre sí, como son la ordenación del territorio o el urbanismo, por ejemplo, atribuidas a las Comunidades Autónomas. A ello habrá que unir las competencias que pueden ostentar los municipios, puesto que de su término se trata, constituyendo tradicionalmente un espacio importante para desarrollar sus intereses,<sup>6</sup> quedando ya lejos los tiempos en que se

---

6. Así resulta de la LRBR (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local), que les atribuye competencias en ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, o en turismo (artículo 25.2.e y m), y también en la protección del medio ambiente (artículos 25.2.f, 26.d y 28).

consideraba que el dominio público marítimo terrestre no formaba parte del mismo. De forma clara, esta situación ha revelado siempre, y revela actualmente, la difícil articulación de una concurrencia de títulos que comporta contradicciones entre una visión que debería ser global o integral y actuaciones en muchas ocasiones localistas o sectoriales.

El problema se plantea cuando de esa concurrencia surgen conflictos o se hace patente que falta esa articulación, dada la desigual intensidad y distinta justificación de las actuaciones públicas en cada caso. No en balde, pueden adoptarse tanto amplias políticas de carácter proteccionista de determinados bienes, como una protección que puede ser más relativa, por estimar prevalente el impulso de otros aspectos, como el desarrollo económico, e incluso dentro de esta última opción, la determinación de los usos y su intensidad en cada parte del territorio puede ser también diferente, por ejemplo con desiguales densidades edificatorias y tipologías constructivas. Es necesario, por tanto, adoptar una visión de conjunto que permita asegurar una adecuada protección de las costas, pero que no obvie su importancia como soporte de actividades económicas y la necesidad de su uso público.

Por consiguiente, como primera tarea, deben determinarse los titulares de las funciones que pueden desarrollarse sobre el litoral, así como el modo de coordinarlas, atendido el punto a que se ha llegado por el defectuoso funcionamiento del sistema anterior. Ello lo quiso paliar la vigente Ley de Costas, tanto regulando las formas y supuestos de intervención sobre el litoral, como intentando esclarecer la compleja forma de ejercicio de las diversas competencias concurrentes, aspectos ambos fundamentales para llevar a buen término los objetivos marcados en la misma. En consecuencia, se ocupa de distribuir las competencias administrativas, al tiempo que se establecen una serie de previsiones para las relaciones interadministrativas (artículos 116 y 117).<sup>7</sup> No obstante, como en ella se motiva, sólo se detallan aquellas competencias que corresponden a la Administración del Estado (artículos 110 a 112) y a los Municipios (artículo 115), mientras que las propias de las

---

7. Véase con carácter general, Belén Noguera de la Muela, "Competencias estatales y autonómicas en la Ley de Costas de 1988", *Revista Vasca de Administración Pública*, 30, 1991, pp. 105-182, y Lorenzo Pérez Conejo, *Las costas marítimas: régimen jurídico y competencias administrativas*, Granada, Comares, 1999.

Comunidades Autónomas son objeto de una mención genérica, remitiendo su alcance y contenido a lo establecido en los respectivos Estatutos de Autonomía, aunque, “en todo caso y habida cuenta de la concurrencia de competencias que se produce sobre el espacio litoral, se ha procurado favorecer la coordinación con los instrumentos de ordenación territorial y urbanística mediante un sistema de consultas e informes recíprocos, que, siguiendo esquemas ya diseñados en la normativa vigente, salva las competencias de las respectivas entidades y permite su articulación en un marco de colaboración”.<sup>8</sup>

Sin embargo, ese esfuerzo clarificador no hizo desaparecer la complejidad de la articulación competencial sobre el litoral, que ya se evidenció poco después de promulgada la CE (Constitución de 1978), pues diversos preceptos de la Ley de Costas de 1969 debieron ser derogados por su inadecuación al texto fundamental. De tal modo, tanto la Ley de Costas como el RC (Reglamento General para su Desarrollo y Ejecución, aprobado por el Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre), fueron recurridos en inconstitucionalidad por diversas Comunidades Autónomas costeras. A resultas de ello, el Tribunal Constitucional dictó sus Sentencias 149/1991, de 4 de julio, y 198/1991, de 17 de octubre, donde analiza los diversos títulos competenciales que pudieran corresponder al Estado y a las Comunidades Autónomas sobre el litoral. Como consecuencia, algunos preceptos de la Ley de Costas fueron derogados, mientras que el referido Reglamento fue modificado<sup>9</sup> para adecuar el régimen de competencias que corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas en ese espacio de conformidad con dichas Sentencias. En este sentido, una de las modificaciones posteriores de la Ley de Costas ha tenido por objeto en parte coordinar las actuaciones de las Administraciones con competencias concurrentes sobre el litoral,<sup>10</sup> de acuerdo con la doctrina constitucional.

---

8. Parte de la doctrina se ha mostrado crítica con la distribución de competencias sobre este ámbito, considerándolo excesivamente centralista, como María del Pino Rodríguez González, *El dominio público marítimo terrestre: titularidad y sistemas de protección*, Madrid, Marcial Pons, 1999, p. 98.

9. Por el Real Decreto 1112/1992, de 18 de septiembre.

10. Mediante la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. En otros aspectos, también ha sido modificada por la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas, por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

De tal modo, la aplicación de la Ley de Costas se traduce en un mosaico competencial, y a esa complejidad se une que, junto a las previsiones que aporta esa norma, sobre la franja costera también pueden proyectarse diversas políticas y decisiones públicas, como son las que permiten las competencias estatales de planificación y construcción de infraestructuras de interés general, las competencias en materia de protección del medio ambiente, de aguas,<sup>11</sup> etc. No en balde, con posterioridad a aquellos pronunciamientos, se han dictado otros también incidentes en la materia, pero referidos principalmente a normas autonómicas, teniendo especial relevancia la Sentencia 46/2007, de 1 de marzo, sobre la Ley 6/1999, de 3 abril, de las directrices de ordenación territorial de las Illes Balears y de medidas tributarias, y estando pendiente de resolución el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 7/2009, de modificación del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias, sobre declaración y ordenación de áreas urbanas en su litoral. En cualquier caso, la problemática que suscita la concurrencia en un mismo espacio físico de competencias del Estado y de la Comunidad Autónoma derivadas de títulos jurídicos distintos, ha sido a menudo objeto de atención por el Tribunal Constitucional.<sup>12</sup>

## 2.2. La doctrina constitucional: la colaboración y el interés prevalente

La concurrencia competencial descrita no puede llevar en ningún caso a la exclusión de alguna de ellas, impidiendo la intervención de quien la ostenta, sea el Estado o la Comunidad Autónoma. Bien al

---

11. Hay que tener en cuenta igualmente que la Directiva Marco del Agua promueve una gestión global e integradora de todas las aguas, tanto de las subterráneas y superficiales continentales, como las aguas de transición y las aguas costeras, que del dominio público marítimo-terrestre. Se trata 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, transpuesta mediante la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, que modifica el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.

12. Por ejemplo, en sus Sentencias 227/1988, de 29 de noviembre, 40/1998, de 19 de febrero, 149/1998, de 2 de julio, 204/2002, de 31 de octubre, o 14/2004, de 12 de febrero, además de las mencionadas. Ha analizado esta jurisprudencia, con referencia a los problemas que genera la yuxtaposición de competencias con incidencia territorial y sus posibles soluciones, Germán Fernández Farreres, *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Madrid, Iustel, 2005, pp. 198 y siguientes.

contrario, ha de posibilitarse el ejercicio de ambas, es decir, ha de procurarse acomodar e integrar los títulos competenciales estatales y autonómicos que pueden converger sobre un mismo espacio físico y que, por eso mismo, están llamados a cohonestarse, según ha determinado el Tribunal Constitucional. Así, en sus pronunciamientos se contiene una consolidada doctrina (Sentencias 149/1998, FJ [fundamento jurídico] 5, y 46/2007, FJ 5, entre otras), en virtud de la cual dichas situaciones de concurrencia han de resolverse en función de dos parámetros,<sup>13</sup> la colaboración y la competencia prevalente, cuya proyección sobre el litoral luego veremos.

Como antes se ha señalado, la coordinación y la colaboración interadministrativas han sido consideradas normalmente ineludibles en supuestos como el que tratamos,<sup>14</sup> y de hecho, así ha venido siendo apreciado por el Tribunal Constitucional. Por ejemplo, en su Sentencia 80/1985, de 4 de julio (FJ 2), indicó que si bien la coincidencia de competencias sobre el mismo espacio físico puede plantear dificultades en casos concretos, tales dificultades no obstan al principio de que la concurrencia sea posible, siendo necesario “que se busquen soluciones de cooperación dentro del respeto a las respectivas competencias, aunque es evidente que la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente”. Concretamente, respecto al litoral, lo puso posteriormente de manifiesto en su Sentencia 149/1991 (FJ 4), donde entiende que el camino de la colaboración, e incluso concertación, es el modo idóneo de resolver esas tensiones, garantizando a cada Administración que ejerza sus competencias armónicamente.

Por consiguiente, resulta que estas situaciones han de resolverse, en primer lugar, acudiendo a técnicas de este tipo, lo que se constituye en una obligación para los titulares de las competencias. Para ello, pueden elegirse en cada caso los instrumentos basados en la voluntariedad y el mutuo acuerdo se estimen más adecuados, pero deben permitir llegar a una solución satisfactoria para los intereses de las partes en conflicto. No en balde, esos instrumentos conllevarán la ne-

---

13. Véase respecto a los mismos Carmen Agoués Mendizábal, “La ordenación del territorio: su articulación con las políticas sectoriales y con la autonomía local”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 79, 2007, pp. 383-386, y Lorenzo Pérez Conejo, *Las costas marítimas...*, *cit.*, pp. 298 y siguientes.

14. Sobre tales técnicas, Julio C. Tejedor Bielsa, *Gobierno del Territorio y Estado Autonomico*, Valencia, Gobierno de Aragón – Tirant Lo Blanch, 2001, pp. 187 y siguientes.



cesaria ponderación de los intereses en presencia, sin que deba haber preferencia absoluta de una competencia sin contar con los titulares de otras competencias. En consecuencia, la falta de esa ponderación será inválida, por cuanto supondría prescindir de cualquier mecanismo o cauce de colaboración con las otras competencias afectadas.<sup>15</sup>

Sin embargo, para el caso de que los cauces de cooperación resulten insuficientes para resolver los conflictos que puedan surgir, entiende el Tribunal (Sentencia 46/2007, FJ 7) que será preciso establecer cuál es el título prevalente en función del interés general concernido, que determinará la preferente aplicación de una competencia en detrimento de la otra. En este sentido, ha declarado que el Estado tiene competencias que pueden incidir de manera importante sobre el territorio (como la que ostenta sobre puertos de interés general), y que no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma. De tal modo, debe tenerse en cuenta que cuando la Constitución realiza una atribución de ese tipo al Estado, lo hace porque bajo la misma subyace un interés general, interés que debe prevalecer sobre los intereses que puedan tener otras entidades territoriales afectadas. Ello se proyecta de una manera clara en el espacio litoral por las competencias que concurren, como luego veremos.

### **3. Las competencias autonómicas sobre la ordenación del litoral**

#### **3.1. Alcance y objeto de la ordenación del territorio: distribución de usos y articulación de los intereses concurrentes**

En los recursos de inconstitucionalidad sobre la Ley de Costas y su Reglamento se mantenía como principal argumento que el Estado

---

15. En el supuesto de la Sentencia 46/2007, se trataba de la prohibición, impuesta unilateralmente por la Comunidad Autónoma, de instalación de nuevas infraestructuras aeronáuticas, entendiéndose el Tribunal que el Estado, titular de una competencia exclusiva al amparo del art. 149.1.20 CE, veía directamente impedido su ejercicio por una disposición autonómica que no preveía mecanismo alguno para intentar conciliar los diferentes intereses en presencia, con el consiguiente efecto de desplazamiento de las competencias estatales (FJ 6).

invadía la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas sobre ordenación del territorio y urbanismo (artículo 148.1.3 CE). Se partía para esa aseveración de que en la totalidad de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades costeras se asumían dichas competencias con tal carácter, y además, en la mayoría de las Comunidades Autónomas recurrentes se mencionaba también la competencia para la ordenación del litoral, distinguiéndola de la más genérica ordenación del territorio.

Cabe señalar ya que esa distinción se consideró irrelevante por el Tribunal Constitucional, para quien “todas las Comunidades costeras competentes para la ordenación territorial lo son también para la del litoral”, espacio físico que “incluye al menos la ribera del mar y sus zonas de protección e influencia”, puesto que el artículo 148.1.3 CE no permite diferenciar entre territorio y litoral, ajustándose además con el concepto de territorio incluido en los Estatutos de Autonomía, que lo identifican con el de los municipios comprendidos en los límites administrativos de una o varias provincias, formando el litoral parte del territorio de los municipios costeros (STC 149/1991, FJ 1.A). Aun así, y tras los diversos procesos de reforma habidos, actualmente en la totalidad de los Estatutos de Autonomía de las diez Comunidades Autónomas costeras se declara la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y del litoral.<sup>16</sup>

Por lo demás, el artículo 114 LC establece 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 misma, tengan atribuidas en virtud de sus respectivos Estatutos de Autonomía, aunque –según añadió la Ley 53/2002, de 30 diciembre– alcanzarán exclusivamente al ámbito terrestre del dominio público marítimo-terrestre, sin comprender el mar territorial y las aguas interiores.

---

16. En los siguientes preceptos: artículo 56.5 y 6 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, artículo 10.1.3 del Estatuto de Autonomía de Asturias, artículo 30.15 del Estatuto de Autonomía de Canarias, artículo 24.3 del Estatuto de Autonomía de Cantabria, artículo 149.1 y 3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, artículo 31.9 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, artículo 27 del Estatuto de Autonomía de Galicia, artículo 30.3 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, artículo 10.31 del Estatuto de Autonomía del País Vasco y artículo 10.2 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia.

Aclarados esos extremos, es necesario fijar la extensión y los límites de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio<sup>17</sup> y cómo afecta a las costas. En diversas ocasiones, el Tribunal Constitucional se ha ocupado de ello, tanto en la Sentencia 149/1991, como en otras posteriores. Según ha venido entendiendo, la ordenación territorial es “la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial” (STC 77/1984, FJ 2), para luego señalar que, concretamente, su núcleo fundamental está constituido “por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio del mismo” (STC 28/1997, FJ 5). Esta es la definición que, en esencia y con una u otra forma, más detallada en ocasiones, recogen las diversas leyes autonómicas dictadas sobre la materia, e incluso los Estatutos de Autonomía de Andalucía y de Cataluña cuando concretan su contenido,<sup>18</sup> que se enmarca en aquella idea.

En este mismo sentido, el Consejo de Europa, en la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 23 de mayo de 1983, ha entendido que es la expresión geográfica de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. Establece asimismo una serie de objetivos fundamentales de la política territorial, entre los que destacan tanto la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio natural que haga compatible la satisfacción de las necesidades crecientes de recursos y su conservación, como la utilización racional y equilibrada del territorio, definiendo los usos aceptables a potenciar para cada tipo de suelo. Por ello, señala que al mismo tiempo es una disciplina científica, una técnica administrativa

17. Sobre este particular, véase igualmente María Pardo Álvarez, *La potestad de planeamiento urbanístico bajo el Estado social, autonómico y democrático de Derecho*, Madrid, Junta de Castilla y León, Marcial Pons, 2005, pp. 47 y siguientes.

18. Al establecer el primero que 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 (artículo 56.5), mientras que para el segundo incluye el establecimiento de las directrices de ordenación y gestión del territorio, del paisaje y de las actuaciones que inciden en los mismo, el establecimiento y la regulación de las figuras de planeamiento territorial y del procedimiento para su tramitación y aprobación, el establecimiento y la regulación de las figuras de protección de espacios naturales y de corredores biológicos, las previsiones sobre emplazamientos de las infraestructuras y los equipamientos de competencia de la Generalitat y la determinación de medidas específicas de promoción del equilibrio territorial, demográfico, socioeconómico y ambiental (artículo 149.1).

y una política de responsabilidad pública a desarrollar con un enfoque interdisciplinar e integrado, y dirigida tanto al desarrollo regional equilibrado como a la organización física del territorio de acuerdo a una estrategia de conjunto. Precisamente, apreciada la amplitud del objeto y la finalidad de la ordenación territorial, el Tribunal Constitucional ha entendido que se trata de una política, más que de una concreta técnica, de modo que para actuarla es necesaria “la incidencia territorial de todas la 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” (STC 149/1991, FJ 1.B), es decir, es la expresión de la política territorial autonómica, pues la armonización de todos los intereses públicos y privados es una tarea más política que técnica.<sup>19</sup>

Por consiguiente, resulta evidente que la ordenación territorial, proyectada sobre la franja litoral, será la forma de hacer compatibles los diversos intereses públicos presentes en cada caso, afectantes a los usos de que es susceptible. Abarcando un ámbito supramunicipal, los instrumentos que la deben concretar serán los encargados de adoptar la necesaria visión integrada, impidiendo actuaciones descoordinadas y contradictorias, de las que los planes urbanísticos municipales han sido siempre una muestra palpable, tanto por la ausencia de un enfoque coordinado como por su demostrada incapacidad para procurar una utilización racional del suelo. Se trata de una necesidad apreciada de forma generalizada, y así, la mencionada Carta Europea del Litoral de 1981 incide en esta ordenación, reivindicando para cada zona costera la elaboración de “planes y esquemas de ordenación, teniendo en cuenta las peculiaridades regionales y locales”, instrumentos que deberán ser los encargados de controlar la urbanización continua de la banda litoral mediante una ordenación en profundidad de dicha zona, haciendo frente a la uniformización del paisaje y velando por la garantía del acceso público al mar. Con posterioridad, el Consejo de Europa, en su Recomendación de 30 de enero de 2002, sobre los principios rectores para el desarrollo territorial sostenible del continente europeo, que han de asumir las políticas nacionales y europeas para mejorar la ordenación territorial, parte de que la amplia gama de actividades susceptibles de desarrollarse en el litoral puede

---

19. En este sentido Ricardo García Macho, “Ordenación del territorio y urbanismo en el Estatuto de Autonomía Valenciano”, en *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, Cizur Menor, Thomson Civitas, 2007, p. 683. Véase igualmente Víctor Escartín Escudé, *El periurbanismo estatal*, Madrid, Marcial Pons, 2009, pp. 127 y siguientes.

generar numerosos conflictos, por lo que es necesario un enfoque integrado y sostenible de la política de desarrollo territorial. Específicamente, el concepto de la gestión integrada de zonas costeras se destina a tener en cuenta la interacción entre las actividades económicas y las necesidades sociales y ambientales al hacer uso de los recursos naturales en dichas zonas, por lo que debe ser un componente sistemático de la planificación regional.<sup>20</sup>

Precisamente, el Tribunal Constitucional resaltó en su Sentencia 149/1991 (FJ 1.B) el componente coordinador de la ordenación del territorio, al decir que "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", incidiendo nuevamente en ello en su Sentencia 36/1994 (FJ 3), al establecer que el ente competente para ejercer la actividad ordenadora, "deberá respetar las competencias ajenas que tienen repercusión sobre el territorio, coordinándolas y armonizándolas desde el punto de vista de su proyección territorial".<sup>21</sup> Por consiguiente, la política que respecto a sus costas se desarrolle por cada una de las Comunidades Autónomas debería integrarse en aquella más amplia de ordenación del territorio, y, por ello, será el modo de evitar una desarticulación en las intervenciones públicas que pueden darse en la zona litoral, pues supone lo contrario a su mera yuxtaposición descoordinada sin referencia terri-

---

20. La planificación integral del litoral es una idea que nació en la Unión Europea con el fin de dar respuesta a los problemas medioambientales y los conflictos de intereses que convergen en la franja litoral, buscando un enfoque territorial integrado. Ello se ha concretado en la denominada Gestión Integral de las Zonas Costeras (GIZC), como herramienta para lograr un desarrollo sostenible en el litoral y una coordinación en el trato que se le dispensa por las diferentes instancias territoriales. Por ello recomienda a los Estados miembros un enfoque estratégico e integrado de la gestión de sus zonas costeras a través de la Recomendación 2002/413/CE del Parlamento Europeo y el Consejo, de 30 de mayo de 2002, sobre la aplicación de la Gestión Integrada de las Zonas Costeras en Europa, donde se describen los pasos que los Estados Miembros deberían seguir para desarrollar estrategias nacionales de GIZC, enfoque que debe basarse, entre otros elementos, en la protección del entorno costero, la aplicación de medidas de protección del litoral (por ejemplo, frente a las aglomeraciones) y de su patrimonio cultural, y la mejora de la coordinación de tales medidas. Véase al respecto Francisco Javier Sanz Larruga, "La Unión Europea y la estrategia sobre gestión integrada y sostenible del litoral", *Noticias de la Unión Europea*, 217, 2003, pp. 117-132.

21. Aunque el conflicto con las políticas sectoriales es inherente a la dinámica de la ordenación del territorio, como en su momento apuntó Miguel Sánchez Morón, "Planificación hidrológica y ordenación del territorio", *Revista de Administración Pública*, 123, 1990, pp. 85 y siguientes.

torial alguna, al pretender armonizar, desde la óptica autonómica, los problemas territoriales de ese espacio.<sup>22</sup>

De tal modo, si necesariamente deberá integrar tanto la regulación de los usos del dominio público marítimo-terrestre como el repertorio de limitaciones que se imponen a los terrenos colindantes al mismo por la Ley de Costas, también formarán parte de la estrategia autonómica para el litoral, a incluir en esa ordenación, la propia política medioambiental, en este caso de las costas (que puede ir dirigida, por ejemplo, en la creación de espacios naturales litorales, o a la preservación complementaria de los valores naturales del litoral), el modelo urbanístico, la política turística, la de puertos autonómicos y deportivos (por los importantes efectos de regresión costera que producen), etc. En parte, así se recoge, por ejemplo, en los mencionados Estatutos de Autonomía de Andalucía y Cataluña.<sup>23</sup> aunque con una concepción bastante más limitada y centrada principalmente en aspectos ejecutivos que derivarían de la misma.

### **3.2. Las normas autonómicas de ordenación del territorio y del litoral**

En ejercicio de sus competencias, todas las Comunidades Autónomas han dictado normas de ordenación territorial, dedicando las costeras parte de sus preceptos a la ordenación del litoral. Su utilidad para este cometido es manifiesta, por cuanto, de un lado, dados sus caracteres, las determinaciones que introducen tanto directamente como a través de sus instrumentos de aplicación deberán ser recogidas en el planeamiento urbanístico municipal, limitando su discrecionalidad.

---

22. A esta necesidad con referencia a las actividades turísticas se ha referido Omar Bouazza Ariño, *Ordenación del territorio y turismo*, Barcelona, Atelier, 2006, pp. 159 y siguientes

23. Pues en ambos la ordenación del litoral, respetando el régimen del dominio público, incluye en todo caso el establecimiento y la regulación de los planes territoriales de ordenación y uso del litoral y de las playas, así como la regulación del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos y planes; 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, respetando las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición; la regulación y la gestión del régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre en los términos previstos por la legislación general; la ejecución de obras y actuaciones en el litoral autonómico cuando no sean de interés general (artículos 56.6 y 149.3, respectivamente).

dad, pues es incuestionable que aquel resulta insuficiente para racionalizar un proceso tan complejo como el equilibrio entre la protección de las costas y el desarrollo urbanizador. De otro, en la línea que venimos exponiendo, asumen plenamente su función coordinadora de otras políticas sectoriales y decisiones públicas, al perseguir una percepción global e integrada del territorio y de todos sus elementos, frente a la visión parcial y específica con que las políticas sectoriales lo contemplan. En este cometido, además de posibilitar el ejercicio de las competencias estatales, debe también garantizar y articular la intervención del municipio en representación de los intereses que le son propios, una vez declarado inconstitucional el artículo 118 LC, que preveía la coordinación de la actividad municipal sobre la costa por el Estado.

Sin embargo, las Comunidades Autónomas no han seguido por lo general un único camino, sino que encontramos diversos modelos para hacer frente a esa necesidad ordenadora y coordinadora.<sup>24</sup> Así, en ocasiones se ha dictado leyes con el cometido específico de ordenación del litoral,<sup>25</sup> mientras que en otros casos se ha optado por aplicar a la costa los instrumentos que prevén sus leyes de ordenación del territorio, como los planes de ordenación y las directrices litoral, y en otras ocasiones no se ha ido más allá de las meras previsiones de sus normas generales. Se trata, en definitiva, de llevar a lo concreto los criterios de ordenación del litoral, aunque las Comunidades Autónomas avanzan a distintas velocidades y con diferentes prioridades, teniendo también diversas funciones y alcance los instrumentos de ordenación que prevén.

A mero título de ejemplo, y para no extendernos sobre el particular, los criterios o directrices para el tratamiento del litoral, según se recoge en algunas leyes autonómicas, pretenden establecer las bases de referencia que por las otras Administraciones deberán con-

24. Véase sobre los diversos instrumentos de ordenación territorial, Manuel Jiménez Dorantes, *Coordinación interadministrativa en la ordenación territorial*, Madrid, Marcial Pons, 2003, pp. 73 y siguientes

25. Por ejemplo, la Ley 6/2007, de 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia, tiene por objeto, entre otros extremos, garantizar la preservación del litoral en tanto no sea aprobado el Plan de ordenación del litoral o el planeamiento urbanístico adaptado a la legislación vigente y a los criterios de sostenibilidad económica, social y ambiental.

templarse en cuanto a su uso y protección.<sup>26</sup> Por tanto, plasman el concreto nivel de protección complementario que la Comunidad Autónoma respectiva otorga a esa franja de terreno, así como los usos posibles en la misma y su intensidad. A este respecto, cabe mencionar, entre otras, las directrices establecidas para el litoral en Asturias,<sup>27</sup> Andalucía,<sup>28</sup> Murcia,<sup>29</sup> Canarias<sup>30</sup> o la Comunidad Valenciana,<sup>31</sup> que en algunos casos se recogen pormenorizadamente en la respectiva ley de ordenación territorial y en otras han sido el objeto de una norma de desarrollo. Junto a dichos criterios, se utiliza asimismo la

---

26. Como señala Fernando López Ramón, *Estudios jurídicos sobre Ordenación del Territorio*, Pamplona, Aranzadi, 1995, pp. 107 y siguientes, estos criterios, en cuanto provienen del Parlamento autonómico y poseen un verdadero carácter sustantivo o normativo, no consisten en meras declaraciones de deseo sin consecuencias jurídicas, sino que tiene un contenido preceptivo y vinculante como norma jurídica a la consecución de unos determinados objetivos.

27. El Decreto 107/1993, de 16 de diciembre, aprobó las Directrices Subregionales para la Franja Costera, con la vocación de constituir un instrumento de planificación y coordinación territorial conformado por un conjunto de referencias y de normas que tienen como objetivo el desarrollo de las medidas de protección y la ordenación a gran escala de los usos del suelo en la franja litoral.

28. En Andalucía, las Directrices Regionales del Litoral, aprobadas por Decreto 118/1990, de 17 de abril, persiguen establecer la máxima compatibilidad entre los distintos usos y aprovechamientos de las potencialidades del litoral y la preservación y renovación de sus recursos, aunque esa norma ha venido siendo luego derogada para concretos tramos de costa.

29. En el Texto refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia, aprobado por Decreto Legislativo 1/2005, de 10 junio, el cometido de las Directrices de Ordenación Territorial es la regulación de actividades y la coordinación de políticas urbanísticas y sectoriales con incidencia territorial regional.

30. El Texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, prevé los Planes Insulares de Ordenación, que deberán incluir criterios para la defensa, mejora y ordenación del espacio litoral y espacios naturales marinos, incluyendo un listado de actividades susceptibles de desarrollarse en los mismos y en su entorno y, en su caso, las medidas específicas que deban ser tomadas por la Administración competente.

31. En la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, se establecen como criterios de ordenación del territorio los de la sostenibilidad en la ordenación del litoral, con el fin de asegurar la racional utilización del litoral armonizando su conservación con los restantes usos, especialmente con los de ocio, residencia, turismo, equipamientos y servicios públicos, la gestión racional de los recursos como el agua, el suelo, las playas, el paisaje, los espacios naturales de interés, las infraestructuras, los equipamientos y el patrimonio cultural, etc. Sin embargo para Omar Bouazza Ariño, "Ordenación del litoral y abusos urbanísticos (el caso valenciano)", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 34, 2009, p. 281, esta norma, por el carácter de los instrumentos de planificación que prevé, no plantea un enfoque integrado de ordenación del litoral.



figura de los planes de ordenación del litoral<sup>32</sup> –que encontramos también con otras denominaciones–, y que, con carácter general, tienen por objeto ordenar los usos de que es susceptible la franja litoral, plasmando las directrices, criterios y principios que de un modo más genérico o abstracto la informan. Por ello, son el instrumento de planeamiento sectorial de ordenación del territorio litoral de la Comunidad Autónoma respectiva, con un ámbito supramunicipal, por lo que los planes urbanísticos y cualquier otra decisión pública con incidencia sobre el litoral quedan vinculados por su contenido. En consecuencia, están destinados a configurar finalmente el aspecto que tendrá el litoral autonómico en un futuro, recogiendo la política autonómica sobre el mismo. Se prevén, por ejemplo, en las Islas Baleares,<sup>33</sup> en Murcia,<sup>34</sup> en el País Vasco,<sup>35</sup> en la Comunidad Valenciana y Galicia,<sup>36</sup> en Cataluña<sup>37</sup> y en Andalucía.<sup>38</sup> Un caso singular lo constituye la Ley 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación

---

32. Hay que mencionar que en los decretos de traspasos de funciones y servicios del Estado a las Comunidades Autónomas, se incluía normalmente la de formular, tramitar y aprobar los Planes de Ordenación del Litoral, que incluyen las playas y la zona marítimo terrestre.

33. Regulados en el Decreto 72/1994, de 26 de mayo, se dirigen a garantizar el mejor uso de los recursos y la integridad del dominio público marítimo-terrestre.

34. El Decreto 57/2004, de 18 junio, aprueba las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia (modificado por Decreto 1/2007, de 26 enero).

35. Decreto 43/2007, de 13 marzo, que aprueba definitivamente el Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

36. En la mencionada Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, se prevé un Plan de Acción Territorial del Litoral de la Comunidad Valenciana de carácter sectorial que establecerá las directrices de ocupación, uso y protección de la franja costera. También prevé un Plan de ordenación del litoral la Ley 6/2007, de 11 mayo, de Medidas urgentes de ordenación del territorio y del litoral de Galicia, al objeto de establecer los criterios, principios y normas generales para la ordenación urbanística de la zona litoral basada en criterios de perdurabilidad y sostenibilidad, así como la normativa necesaria para garantizar la conservación, protección y puesta en valor de las zonas costeras. Véase el análisis sobre esta norma que realiza Sonia Rodríguez-Campos González, "Sobre la necesidad de ordenar y proteger el litoral de Galicia: reflexiones al hilo de la nueva Ley de medidas urgentes", *Revista de urbanismo y edificación*, 17, 2008, pp. 71-84.

37. A través de los Planes Directores de Protección del Litoral, aprobados en el año 2005 con el fin de frenar su degradación y protegerlo, entre otros objetivos. Véase sobre los mismos, Pilar Riera y Carlos Haas, "Los planes directores urbanísticos de protección del litoral en Cataluña", en *Gobernanza territorial en España*, Valencia, Universitat de València, 2006, pp. 47 y ss.

38. Por ejemplo, con el Decreto 130/2006, de 27 junio, que aprueba el Plan de Ordenación del Litoral Occidental de Huelva.

del Litoral, que tiene por objeto dotar de una protección integral y efectiva a la franja costera correspondiente, así como el establecimiento de criterios para la ordenación del territorio de los municipios costeros de Cantabria.

#### **4. La ordenación territorial y la prevalencia de competencias estatales**

Dada su amplitud, el Tribunal Constitucional ha entendido que la anterior competencia exclusiva autonómica “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 del territorio” (STC 149/1991, FJ 1.B). Es decir, ha advertido que dentro del ámbito material de dicho título 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, no sólo del Estado, máxime si se tiene en cuenta que la mayor parte de las políticas sectoriales tienen una incidencia o dimensión espacial. No en balde, “el Estado tiene constitucionalmente atribuidas una pluralidad de competencias dotadas de una clara dimensión espacial en tanto que proyectadas de forma inmediata sobre el espacio físico, y que, en consecuencia, su ejercicio incide en la ordenación del territorio [...] con la ineludible consecuencia de que las decisiones de la Administración estatal con incidencia territorial, adoptadas en el ejercicio de tales competencias condicionen la estrategia territorial que las Comunidades Autónomas pretendan llevar a cabo” (SSTC 61/1997, FJ 22, y 40/1998, FJ 30). Por tanto, como seguidamente veremos, en este supuesto prevalecerán las competencias estatales relacionadas en el artículo 149.1 CE sobre la competencia autonómica sobre ordenación del territorio.<sup>39</sup>

---

39. Véase al respecto, Juan María Pemán Gavín, “Límites contenidos en el artículo 149.1 de la Constitución Española a las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo”, *Revista de Derecho Urbanístico*, 107, 1988, p. 65, Pedro Escribano Collado, “La ordenación del territorio y el medio ambiente en la Constitución”, en *Estudios sobre la Constitución Española. Libro Homenaje al Prof. García de Enterría*, vol. IV, Civitas Madrid, 1991, pp. 3712-3713, y Lorenzo Pérez Conejo, *Las costas marítimas...*, *cit.*, p. 303.

En cualquier caso, se impone un límite claro, por el que desde los ámbitos competenciales estatales no podrá llevarse a cabo una ordenación de los usos del suelo. Es decir, que 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 (STC 149/1991, FJ 1.B).

#### **4.1. La intervención estatal sobre los bienes de dominio público marítimo terrestre y los terrenos colindantes**

Según motiva, la Ley de Costas se ocupa de proponer “una solución clara e inequívoca, acorde con la naturaleza de estos bienes, y que, con una perspectiva de futuro, tenga como objetivos la defensa de su equilibrio y su progreso físico, la protección y conservación de sus valores y virtualidades naturales y culturales, el aprovechamiento racional de sus recursos, la garantía de su uso y disfrute abierto a todos, con excepciones plenamente justificadas por el interés colectivo y estrictamente limitadas en el tiempo y el espacio, y con la adopción de las adecuadas medidas de restauración”. Consecuentemente, en su artículo 1º establece que el concreto objeto de su atención es “la determinación, protección, utilización y policía del dominio público marítimo-terrestre y especialmente la ribera del mar”. Por consiguiente, prevé la realización de tal cometido a través de diversas medidas, principalmente por medio de la extensión del concepto de dominio público marítimo-terrestre, pero también, entre otras, con el establecimiento de un régimen de protección complementario, que encuentran su concreción en las competencias administrativas que se relacionan en el artículo 110 LC.

##### **4.1.1. El alcance de la titularidad estatal del dominio público marítimo-terrestre**

En diversas ocasiones se ha utilizado la calificación demanial de una determinada categoría de bienes para preservar su integridad

o alguna de sus características. Lo entendió de este modo el Tribunal Constitucional en su Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre (FJ 14), al decir que la incorporación de un bien de dominio público supone “una técnica dirigida primordialmente a excluir el bien afectado del tráfico jurídico privado, protegiéndolo de esa exclusión mediante una serie de reglas exorbitantes de las que son comunes en dicho tráfico iure privato”, con el fin de “asegurar el uso público y su distribución pública mediante concesión de los aprovechamientos privados, permitir la prestación de un servicio público, fomentar la riqueza nacional, garantizar la gestión y utilización controlada o equilibrada de un recurso esencial u otros similares”. Con ese propósito, actualmente la Constitución otorga una protección definitiva en su artículo 132 a “la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental”, que serán bienes de dominio público estatal en todo caso, sujetos al régimen esencial que allí se establece para los mismos.

Así, según señala el Tribunal Constitucional en su Sentencia 149/1991 (FJ 8.A), la rotundidad del enunciado constitucional “hace imposible otra determinación que no sea la de entender que desde el momento mismo de la promulgación del texto constitucional, todos los espacios numerados en el artículo 132.2 se integran en el dominio público del Estado, 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”. Por consiguiente, uno de los cometidos de la Ley de Costas ha sido desarrollar esa previsión constitucional, procediendo tanto a su concreción como a su ampliación (artículos 3 y siguientes). Asimismo, reitera el carácter estatal de dichos bienes, pues, en virtud de su artículo 9 “no podrán existir terrenos de propiedad distinta de la demanial del Estado en ninguna de las pertenencias del dominio público marítimo-terrestre, ni aun en el supuesto de terrenos ganados al mar o desecados en su ribera”. Impedida, primero por la Constitución y luego legalmente, la titularidad autonómica y local de los bienes que conforman el dominio público marítimo-terrestre, la cuestión que se plantea es la de determinar si esa titularidad conlleva una reserva competencial sobre los mismos.

El Tribunal Constitucional se expresó claramente sobre esta cuestión ya con anterioridad a la regulación de la Ley de Costas,

estimando en su Sentencia 77/1984 (FJ 3), que “el concepto de dominio público sirve para calificar una categoría de bienes, pero no para aislar una porción de territorio de su entorno, o considerarlo como una zona exenta de las competencias de los diversos entes públicos que las ostentan”, que deberán ejercerse conjuntamente con las estatales. Esta doctrina se ha venido manteniendo en otros pronunciamientos posteriores,<sup>40</sup> concretando que la titularidad estatal del dominio público y la competencia para determinar las categorías de bienes que lo integran no son, en sí mismos, criterios de delimitación competencial, sino un título de intervención que justifica el ejercicio de un conjunto de potestades por parte del Estado, detentador titular del dominio público. Por consiguiente, corresponde al Estado definir legislativamente el dominio público estatal<sup>41</sup> y establecer el régimen jurídico de los bienes que lo integran,<sup>42</sup> lo que hace la Ley de Costas.

De ello derivan tres importantes limitaciones para las Comunidades Autónomas, como se indica en la STC 46/2007 (FJ 12). En primer lugar, no puede determinar a través de sus instrumentos de ordenación del territorio los elementos, las características y las circunstancias físicas que deban concurrir para que un bien pueda ser incluido como uno de los que integran la ribera del mar. En segundo lugar, tampoco

40. Por ejemplo, en las Sentencias 227/1988, de 24 de noviembre (FJ 15), 103/1989, de 8 de junio (FJ 6.a), 149/1991, de 4 de julio (FJ 1.c), 36/1994, de 10 de febrero (FJ 3), y 149/1998, de 2 de julio (FJ 12).

41. Es competencia propia del Estado “la determinación de aquellas categorías de bienes que integran el dominio público natural y que atribuya al Estado la titularidad del mismo” (STC 227/1988, FJ 14), pues “tratándose del demanio natural es 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 estatal” (SSTC 149/1991, FJ 1.C, y 149/1998, FJ 12). En consecuencia, en la definición de los bienes que forman parte del dominio público marítimo-terrestre el legislador estatal era libre para escoger los criterios definitorios que considerase más convenientes (STC 149/1991, FJ 2 A).

42. Motivos por los que se ha recurrido en inconstitucionalidad la ya mencionada Ley 7/2009, de 6 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. Según el recurso, pretende sustituir en territorio canario el régimen transitorio de la Ley de Costas, además de atribuir a la Administración autonómica el establecimiento unilateral y de forma autónoma del límite interior de la zona de servidumbre de protección, y afectar a la competencia estatal para otorgar autorizaciones y concesiones de ocupación del dominio público marítimo-terrestre.

pueden establecer *ope legis* un criterio directamente aplicable a otros con la específica finalidad de evitar que puedan ser calificados como bienes de dominio público, excluyéndolos *a priori* de dicha calificación. Finalmente, el ejercicio de la competencia autonómica sobre ordenación del litoral no puede a su vez reducir el contenido de las facultades que corresponden al Estado en cuanto titular del dominio público marítimo-terrestre, entre las que se encuentra la definición de los criterios para determinar los bienes integrantes de dicho dominio público y la delimitación concreta de tales bienes.

La principal consecuencia de lo anterior es que tanto las previsiones legislativas como las competencias administrativas encaminadas a la protección del dominio público marítimo-terrestre y a asegurar su uso público, se encuentran amparadas por dicho título. Realizando esa concreción, el artículo 20 LC establece que la protección del dominio público marítimo-terrestre comprende la defensa de su integridad y de los fines de uso general a que está destinado, la preservación de sus características y elementos naturales y la prevención de las perjudiciales consecuencias de obras e instalaciones.

Asimismo, como ha sido tradicional en el régimen de protección del dominio público, se proyecta también sobre la propiedad privada particular colindante al mismo. En este sentido, el Tribunal Constitucional señala que tanto para asegurar la integridad física y las características propias de la zona marítimo-terrestre como para garantizar su accesibilidad es imprescindible imponer servidumbres sobre los terrenos colindantes y limitar las facultades dominicales de sus propietarios (STC 149/1991, FJ 1.d.), como se establece en el artículo 21.1 LC. De aquí derivan, además, otros títulos de los que dispone el Estado para intervenir sobre esos terrenos, al estimar el Tribunal (FJ 3.D) que la consecución de aquellos fines implica la necesidad de una legislación básica para la protección del medio ambiente (artículo 149.1.23 CE), garantizando al tiempo la igualdad básica de todos los españoles que posean fundos en esos terrenos (artículo 149.1.1 CE). Así, la previsión de la llamada servidumbre de tránsito (artículo 27 LC) se justifica por la defensa del uso general del dominio público marítimo-terrestre que a la titular de ese dominio corresponde hacer efectiva, mientras que la servidumbre de acceso al mar (artículo 28 LC) es medida indispensable para la efectividad de la defensa del uso general del dominio público marítimo-terrestre, y comporta la imposición a los planes y normas de ordenación territorial y urbanística de unos mínimos des-

tinados a garantizar suficientes accesos al mar y aparcamientos (STC 149/1991, FJ 3.E y F).

De igual modo, la determinación de la anchura y de los usos posibles en la zona de servidumbre de protección (artículo 25) constituyen, de una parte, criterios de ordenación que las Comunidades Autónomas deberán acoger en los correspondientes instrumentos, y de la otra e inmediatamente, norma básica de protección del medio ambiente, cuya naturaleza de tal legitima el condicionamiento que impone a la competencia de las Comunidades Autónomas para la ordenación del territorio (STC 149/1991, FJ 3.D.c). Por su parte, en la denominada zona de influencia (artículo 30 LC) se imponen a los planes de ordenación territorial unos determinados criterios, que en unos casos tienen se justifican 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, mientras que otros encuentran su razón de ser en la protección del demanio, no en su integridad física, pero sí en la preservación de sus características naturales y en particular en la de sus valores paisajísticos (STC 149/1991, FJ 3.H).

Como consecuencia de lo anterior, la Ley de Costas, en el momento de distribuir las competencias administrativas, determina que corresponderá a la Administración estatal el deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre, así como su afectación y des-afectación, y la adquisición y expropiación de terrenos para su incorporación a dicho dominio (artículo 110.a LC). Asimismo, y por recaer sobre el dominio público marítimo-terrestre, también será competencia estatal su gestión, incluyendo el otorgamiento de adscripciones, concesiones y autorizaciones para su ocupación y aprovechamiento, la declaración de zonas de reserva, las concesiones de obras fijas en el mar, así como las de instalaciones marítimas menores, tales como embarcaderos, pantalanés, varaderos y otras análogas que no formen parte de un puerto o estén adscritas al mismo, y, por lo antes indicado, las autorizaciones en las zonas de servidumbre de tránsito y acceso al mar (artículo 110.b LC). Derivado de lo anterior, también lo será la tutela y policía del dominio público marítimo-terrestre y de sus servidumbres de tránsito y acceso al mar, así como la vigilancia del cumplimiento de las condiciones con arreglo a las cuales hayan sido otorgadas las concesiones y autorizaciones correspondientes (artículo 110.c LC).

#### **4.1.2. La protección del medio ambiente como uno de los ejes de la intervención estatal sobre el litoral**

Como acabamos de señalar, la intervención del Estado sobre la zona costera se justifica también en razones medioambientales, de modo que algunas de las previsiones de la Ley de Costas constituyen legislación básica en esa materia. No en balde, como resulta de su exposición de motivos y de sus primeros preceptos, la protección litoral en su aspecto medioambiental, o la conservación de sus características naturales, ocupa una parte fundamental de su finalidad,<sup>43</sup> objetivo que suma un elemento más a la compleja concurrencia de títulos que se da sobre este espacio. Del tal modo, el artículo 149.1.23 CE reserva al Estado en exclusiva la competencia sobre legislación básica para la protección del medio ambiente, mientras que el artículo 148.1.9 CE permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias sobre la gestión en materia de protección medioambiental, como han hecho, con diversas fórmulas, la totalidad de sus Estatutos de Autonomía, que recogen en algunos casos expresamente que la legislación estatal podrá ser complementada y desarrollada con normas de protección autonómicas.<sup>44</sup>

En el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley de Costas, se argumentó que, con el fin de proteger y conservar el litoral, la regulación que hacía la alejaba de constituir una legislación básica, dejando escaso margen a las Comunidades Autónomas para el ejercicio de sus competencias legislativas. Si doctrinalmente no ha habido unanimidad sobre el alcance que debe tener la legislación básica en la materia, en la jurisprudencia constitucional tampoco se ha seguido siempre un mismo criterio. Así, en un primer momento se entendió que la legislación básica no cumple en este caso "una función de uniformidad relativa, sino más bien de ordenación mediante mí-

---

43. Se ha entendido que con ello se da cumplimiento al mandato del artículo 45 de la Constitución, que se conecta así a su artículo 132.2, de modo que, para Alfonso Pérez Moreno, "La ley de Costas y el planeamiento urbanístico", *Revista de Derecho Urbanístico*, 117, 1990, p. 13, la Ley no es tanto desarrollo de la previsión contenida en este último precepto como del primero.

44. Normalmente se refieren a que sus competencias sobre protección del medio ambiente y, en algunos casos, normas adicionales de protección, se desarrollarán en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, o sin perjuicio de los dispuesto en el artículo 149.1.23 de la Constitución.



nimos que ha de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que cada una de las Comunidades Autónomas, con competencia en la materia, establezcan niveles de protección más altos que no entrarían por sólo eso en contradicción con la normativa básica del Estado”, es decir, que pueden “completar o reforzar los niveles de protección previstos en esa legislación básica, siempre que esas medidas legales autonómicas sean compatibles, no contradigan, ignoren, reduzcan o limiten la protección establecida en la legislación básica del Estado”, en el ejercicio de su competencias de establecer normas adicionales de protección (STC 170/1989, FJ 2).<sup>45</sup>

Posteriormente, precisamente en la Sentencia en la que se ocupa de la Ley de Costas, matizó este pronunciamiento, al entender que la legislación básica otorga al Estado el establecimiento de toda la normativa que considerase indispensable para la protección del medio ambiente, y no sólo los preceptos básicos necesitados de ulterior desarrollo, de modo que aquella será posteriormente susceptible de mejora por las Comunidades Autónomas mediante sus medidas adicionales de protección, aunque ello no implica que deba dejarles un margen amplio para el desarrollo autonómico de su legislación, ni que pueda afirmarse la inconstitucionalidad de las normas estatales aduciendo que por el detalle por el que han sido concebidas no permiten desarrollo normativo alguno (STC 149/1991, FJ 1.D). Sin embargo, poco después volvió expresamente a su posición inicial, al declarar 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” (Sentencias

45. Asimismo, sobre si deben incluirse también las normas reglamentarias de ejecución, entiende que la legislación básica ofrece un “perímetro amplio por su formulación genérica con un contenido esencialmente amplio”, de modo que habrá de ser “un conjunto de normas legales, aun cuando también resulten admisibles –con carácter excepcional, sin embargo– las procedentes de la potestad reglamentaria... siempre que resulten imprescindibles y se justifiquen por su contenido técnico o por su carácter coyuntural o estacional, circunstancial y, en suma, sometido a cambios o variaciones frecuentes e inesperadas” (STC 102/1995, FJ 8).

102/1995, FJ 8, 156/1995, de 26 de octubre, y 196/1996, de 28 de noviembre). De lo anterior resulta, como advierte el propio Tribunal, la inviabilidad de establecer con carácter previo criterios claros para calificar como básicas las normas ambientales estatales, sino que es función suya hacerlo, caso por caso. A resultas de ello, en algunos supuestos pueden tener una mayor alcance que en otros, aunque sin llegar a anular las competencias autonómicas mencionadas.<sup>46</sup>

En el caso de la Ley de Costas, se han recogido sus previsiones en la generalidad de las normas autonómicas que regulan la materia, específicamente cuando se ocupan de la ordenación del litoral, por lo que cabe apreciar que, al menos en el plano legislativo, se ha alcanzado la finalidad de su protección, en cuanto constituyen límites ambientales a la ocupación urbanística del suelo costero. Además, y dado que todas las Comunidades Autónomas, con independencia de cuál sea la fórmula empleada en su Estatuto de Autonomía, son competentes para ejecutar la legislación del Estado sobre protección del medio ambiente, así como para establecer normas adicionales de protección, las limitaciones así establecidas por el Estado sobre la propiedad privada podrán ser complementadas por aquellas (artículo 21.3 LC), lo que se ha hecho en algunos casos.

En el plano administrativo, diversas de sus determinaciones, como las que comportan actuaciones en la zona de protección o limitaciones en la de influencia, por pertenecer al ámbito de la protección medioambiental del espacio costero –según fijó Tribunal Constitucional–, deben ser ejecutadas por las Comunidades Autónomas. Asimismo, son competentes para llevar a cabo los actos de ejecución que impliquen la aplicación de las normas sobre vertidos, sea cual fuere el género de éstos y su destino, por lo que la Sentencia 149/1991 (FJ 7.A.h) también cambió lo concerniente a la autorización de vertidos, que será de competencia autonómica, al haber declarado inconstitucional el artículo 110.h LC, que atribuía la autorización a la Administración estatal.<sup>47</sup>

---

46. En este sentido, Inmaculada Revuelta Pérez, "Medio ambiente", en *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, Cizur Menor, Thomson Civitas, 2007, p. 935.

47. Las disposiciones de la LC sobre las autorizaciones de vertidos desde tierra al mar fueron derogados por la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.

### **4.1.3. La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de derechos y en el cumplimiento de deberes constitucionales**

Como antes hemos señalado, también es un condicionamiento de las competencias autonómicas el que viene impuesto por el título exclusivo estatal del artículo 149.1.1 CE, que le atribuye 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.<sup>48</sup> En el presente supuesto, el Tribunal Constitucional ha entendido que la competencia estatal se revela en dos aspectos. Uno será su cometido de asegurar una igualdad básica en el ejercicio del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona (artículo 45 CE), en relación con el dominio público marítimo-terrestre, por lo que se fundamentan así todas aquellas normas destinadas a garantizar, en condiciones básicamente iguales, la utilización pública, libre y gratuita del demanio para los usos comunes, y a establecer, correlativamente, el régimen jurídico de aquellos usos o ocupaciones que no lo son.

Otro se conecta con la garantía de integridad de la zona marítimo-terrestre y de su accesibilidad mediante la imposición de servidumbres y limitaciones a la propiedad privada colindante, limitando facultades dominicales, correspondiendo al Estado regular las condiciones básicas de la propiedad es esos supuestos, asegurando así su igualdad. En cualquier caso, la regulación estatal no excluye la que pueda realizar la respectiva Comunidad Autónoma a través de los correspondientes instrumentos de ordenación del territorio, condicionando su uso. En este sentido, el artículo 149.1.1 CE no supone la incompetencia de la Comunidades Autónomas para legislar sobre las materias a la que alude, sino la obligación de que lo hagan de conformidad con las condiciones básicas reguladas por el Estado (Sentencia 61/1997, FJ 9.a, entre otras).

---

48. El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 61/1997 (FJ 8), entendió que las condiciones básicas hacen referencia al contenido primario del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales, de modo que "han de ser las imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad, que no puede consistir en una igualdad formal absoluta", y que en ellas hay que entender incluidos también aquellos criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con las mismas, tales como el objeto o ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho, los deberes, requisitos mínimos o condiciones básicas en que ha de ejercerse un derecho, etc.

#### **4.1.4. Otros títulos con incidencia sobre el litoral: los puertos y las obras públicas de interés general**

También son competencias exclusivas estatales, que condicionan las autonómicas y locales sobre ordenación del territorio y el urbanismo, las contempladas en el artículo 149.1.20 CE sobre la iluminación de las costas y los puertos de interés general, y en el artículo 149.1.24 CE sobre las obras públicas de interés general. Al primer título se ha referido recientemente la Sentencia 46/2007, al examinar un problema de colisión entre la competencia exclusiva del Estado en materia de aeropuertos de interés general, contrapuesta a la asimismo exclusiva competencia autonómica sobre ordenación del territorio, incluido el litoral. En ella se apela a sus numerosos pronunciamientos precedentes sobre la problemática de la concurrencia en un mismo espacio físico de competencias estatales y autonómicas derivadas de títulos jurídicos distintos, a lo que venimos haciendo referencia, por lo que se utilizan los criterios ya tratados anteriormente.

En cuanto a las obras públicas de interés general, el artículo 111 LC establece las que tendrán esa calificación y serán competencia de la Administración del Estado,<sup>49</sup> referidas a las necesarias para la protección, defensa, conservación y uso del dominio público marítimo-terrestre, la creación, regeneración y recuperación de playas, las de acceso público al mar no previstos en el planeamiento urbanístico, y las de iluminación de costas y señales marítimas. Si este último supuesto descansa en el título competencial antes mencionado, en el caso los tres primeros para el Tribunal Constitucional es evidente la conexión entre la definición de las obras calificadas de interés general y el ámbito propio de la facultades inherentes a la titularidad demanial (STC 149/1991, FJ 7.A.b).

En uso de tales competencias, el Ministerio de Medio Ambiente ha elaborado unas "Directrices para el tratamiento del borde costero"

---

49. Para el Tribunal Constitucional, ante la falta de su precisión por el constituyente, los órganos estatales, y singularmente el legislador, disponen de un margen de libertad para determinar en qué supuestos concurren las circunstancias que permiten esa calificación interés general, como señaló en su Sentencia 40/1998 (FJ 17) en relación con los puertos. Véase al respecto Patricia Valcárcel Fernández, *Ejecución y financiación de obras públicas*, Cizur Menor, Fundación Caixa Galicia - Thomson Civitas, 2006, pp. 159 y siguientes.

y unas "Directrices sobre actuaciones en playas".<sup>50</sup> Su finalidad principal es ofrecer una guía acerca de cuál debe ser el contenido, el enfoque y los objetivos de los proyectos correspondientes a las obras litorales de interés general, entre las que destacan aquéllas que persiguen la protección de la integridad de la costa, su libre acceso y uso público, la garantía del tránsito litoral, etc., de modo que sirva de barrera a la expansión urbanística, protegiendo los espacios públicos litorales y rehabilitando aquellos bordes especialmente degradados. Por su carácter, son obligatorias para sus destinatarios, de forma que en la elaboración de los proyectos de actuaciones sobre esos bienes se deben seguir estrictamente sus determinaciones.

## **4.2. Competencias autonómicas y locales con proyección sobre las costas**

### **4.2.1. Las competencias autonómicas y la protección del dominio público marítimo-terrestre**

Siendo la titularidad del dominio público la que determina el ejercicio de competencias sobre el mismo por la Administración estatal (artículo 110 LC), la Ley de Costas se remite respecto a las que pudieran ostentar Comunidades Autónomas a lo establecido en sus respectivos Estatutos de Autonomía (artículo 114), aparte de los supuestos de adscripción de bienes integrantes de aquél demanio.<sup>51</sup>

De tal modo, en algunos Estatutos de Autonomía reformados se contiene una ampliación de las anteriores previsiones, con compe-

---

50. [http://www.mma.es/secciones/acm/aguas\\_marinas\\_litoral/directrices/pdf/directrices\\_sobre\\_playas.pdf](http://www.mma.es/secciones/acm/aguas_marinas_litoral/directrices/pdf/directrices_sobre_playas.pdf) y [http://www.mma.es/secciones/acm/aguas\\_marinas\\_litoral/directrices/pdf/directrices\\_sobre\\_borde\\_costero.pdf](http://www.mma.es/secciones/acm/aguas_marinas_litoral/directrices/pdf/directrices_sobre_borde_costero.pdf).

51. La adscripción procederá cuando la Comunidad Autónoma pretenda llevar a cabo la construcción de nuevos puertos y vías de transporte de su titularidad, o de ampliación o modificación de los existentes. Como determina el artículo 49 LC, la porción de dominio público adscrita conservará su consideración jurídica, correspondiendo a la Comunidad Autónoma su utilización y gestión de una forma adecuada a su finalidad y con sujeción a las disposiciones pertinentes. Por ello mismo, la Administración estatal deberá informar favorablemente los proyectos autonómicos en cuanto a la delimitación del dominio público susceptible de adscripción, usos previstos y medidas necesarias para su protección. Sobre esta materia véase María Zambonino Pulito, "La adscripción del dominio público marítimo-terrestre a las Comunidades Autónomas", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 271-272, 1996, pp. 609-637.

tencias hasta entonces estatales. Así, por ejemplo, en los Estatutos catalán (artículo 149.3) y andaluz (artículo 56.6) se incluye en su competencia de ordenación del litoral, respetando el régimen del dominio público, la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones. En consecuencia, se han realizado los primeros trasposos a Cataluña de funciones y servicios en materia de ordenación y gestión del litoral que venía desempeñando la Administración del Estado (artículo 110 LC) –lo que ha solicitado igualmente el Gobierno andaluz–, por medio del Real Decreto 1404/2007, de 29 de octubre, sobre autorizaciones e instalaciones marítimas, y del Real Decreto 1387/2008, de 1 de agosto, ampliándolas. De tal modo, se ha traspasado tanto la gestión y otorgamiento de diversas autorizaciones y concesiones sobre el dominio público marítimo terrestre, así como la vigilancia y el régimen sancionador en relación con las mismas, como la gestión y otorgamiento de autorizaciones en zonas de servidumbre de tránsito y acceso al mar.

También en este camino, el Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares (artículo 32.17), dispone que le corresponde, 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 la gestión del dominio público marítimo-terrestre, respetando el régimen general del dominio público. Se refiere especialmente a la concesión de autorizaciones, a la ejecución de obras y actuaciones en el litoral que no sean de interés general, a la policía administrativa en la zona de dominio público marítimo-terrestre y a las concesiones y los amarres.

Fuera de estos supuestos, como hemos señalado, será respecto a los terrenos colindantes donde las Comunidades Autónomas podrán intervenir estableciendo medidas adicionales de protección, ya que las contenidas en la Ley de Costas se han establecido con carácter de regulación mínima y complementaria de la que dicten aquellas (artículo 21.3 LC). De tal modo, si bien en el artículo 110 LC se establecen competencias administrativas estatales que recaen sobre las servidumbres que se ubican en dichos terrenos, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional la inclusión que se hacía en el mismo de las autorizaciones en la zona de protección (STC 149/199, FJ 7.A.b y c), de modo que corresponderán a las Comunidades Autónomas tanto las autorizaciones en esa zona, como la tutela y policía de la misma, al tratarse de una competencia de carácter ejecutivo ajena a las consti-

tucionalmente 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, FJ 3.D.a). En cambio, en el caso de las servidumbres de tránsito y de acceso al mar, no se niega la competencia estatal para su tutela y policía, aunque “esta competencia ni autoriza a esta Administración para llevar a cabo actuaciones que no estén orientadas por la necesidad de asegurar la protección del dominio público y garantizar su libre utilización, ni excluye en modo alguno la competencia propia de las Comunidades Autónomas para llevar a cabo la tutela y la policía de las actividades que se lleven a cabo en la zona de protección”, debiendo resolverse la eventual duplicidad de actuaciones de acuerdo con los criterios que para las relaciones interadministrativas establece en el artículo 116 LC.

#### **4.2.2. Las competencias del municipio sobre su litoral**

Tanto la determinación del dominio público marítimo-terrestre como las medias de protección sobre los terrenos colindantes condicionan diversas competencias municipales, singularmente las que osententan sobre planificación y gestión urbanística y protección del medio ambiente, entre otras. Por su parte, la Ley de Costas prevé que ejerzan las relacionadas con su objeto, que se relacionan en el artículo 115, que podrán asumir en los términos previstos por la legislación que dicten sus Comunidades Autónomas.<sup>52</sup> Algunas de ellas se concretan en la participación, mediante informe, en procedimientos com-

---

52. Por lo demás, como antes se ha señalado, el anterior artículo 118 LC fue declarado inconstitucional. En él, con el fin de asegurar la coherencia de la actuación de las Administraciones públicas en la zona litoral, se atribuía a la Administración del Estado la facultad de coordinar la actividad de la Administración local implicada, en los términos del artículo 59 LBRL. Dado que, como se requiere en este precepto, no se establecían las condiciones y los límites de dicha coordinación, así como las modalidades de control que se reserven las Cortes Generales o la correspondiente Asamblea Legislativa”, y al ser esas condiciones y esos límites legalmente previstos en cada caso naturalmente indispensables para preservar la autonomía local, ésta resulta ignorada mediante una habilitación general como la que el artículo 118 LC contenía. Además, dicho precepto abría el camino para que la Administración estatal asumiera la tarea de coordinar la actuación de las Corporaciones Locales en materias que, como la de ordenación territorial, son de competencia de las Comunidades Autónomas, ya que no establecía distinción material alguna. (STC 149/1991, FJ 7.D.b).

petencia de la Administración estatal,<sup>53</sup> mientras que otras son las que podrán ostentar sobre las playas.

En este último supuesto, consisten en 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 –competencia ya presente en la Ley de Costas de 1969–.<sup>54</sup> Con ese fundamento, en ocasiones se han dictado ordenanzas municipales reguladoras del uso y aprovechamiento de las playas, con el fin de mantener las playas del término municipal en las mejores condiciones higiénico sanitarias y regular lo relativo a aquella vigilancia. De tal modo, regulan el correcto uso de las mismas –partiendo de que es libre, público y gratuito–, normalmente en lo relativo a la presencia de animales, circulación de vehículos, pesca, prácticas deportivas, etc., con la previsión igualmente de un régimen sancionador.

Asimismo, se permite a los municipios explotar 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 (artículo 115.c y d LC). En este sentido, el artículo 53.1 LC prevé el otorgamiento preferente de las autorizaciones a los Ayuntamientos que lo soliciten, lo que constituye, a juicio del Tribunal Constitucional (STC 149/1991, FJ 4.E.b), un instrumento eficaz para cumplir las obligaciones que el mencionado artículo 115 LC les impone, lo que no les dispensa en modo alguno de la observancia de las normas dictadas por la Comunidad Autónoma de la que formen parte en las materias de su competencia.

Por otro lado, en cuanto al condicionamiento de las competencias municipales sobre el suelo, como antes hemos señalado, las pre-

---

53. Según ha interpretado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 149/1991 (FJ 7.C), se prevé así la posibilidad de que la legislación autonómica permita a los correspondientes municipios informar en los expedientes de deslinde o en los que se inicien para atender solicitudes de reserva, adscripción, concesión o autorización, cuya resolución corresponde en todo caso a la Administración estatal.

54. Lo que ha sido desarrollado por algunas Comunidades Autónomas, como es el caso del Decreto 2/2005, de 14 de enero, regulador de las medidas mínimas de seguridad y protección que han de cumplir las playas y zonas de baño de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.



visiones de la Ley de Costas –y las que pueda haber aportado la ordenación autonómica del litoral–, limitan su discrecionalidad, al predeterminar su clasificación y posible uso o aprovechamiento, según se ubique a un lado u otro de la línea de deslinde y su distancia de ella.<sup>55</sup> De otra parte, el sistema de autorizaciones que se prevé en esa legislación no comporta la desaparición de la competencia municipal para intervenir en todos los actos de edificación y uso del suelo y del subsuelo a través del otorgamiento de licencias. No obstante, esta regla general se excepciona por la innecesariedad de obtener licencia urbanística municipal para las obras públicas de interés general competencia de la Administración del Estado citadas en el artículo 111.1 LC,<sup>56</sup> de modo que se sustituye por un informe.

## 5. Las formas de colaboración en la ordenación y gestión del litoral

Por lo hasta ahora visto, en casos de concurrencia entre títulos estatales y autonómicos, se deben de utilizar aquellas técnicas que pongan en común sus intereses y que resulten más adecuadas para alcanzar el fin pretendido. Al respecto, tanto la legislación sectorial como la de ordenación territorial y urbanística prevén diversos instrumentos de coordinación y colaboración. En el caso de la Ley de Costas y su Reglamento, se establecen también previsiones sobre las relaciones interadministrativas, disponiendo en primer lugar el artículo 116 LC que las Administraciones públicas cuyas competencias incidan sobre el ámbito espacial contemplado en la misma ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a aquéllas. Estas pautas, en algunos casos se concretan en otros preceptos o actuaciones, como ocurre con el deber de información mutua en el artículo 209 RC, por el que las distintas Administraciones competentes están obligadas a notificar a las otras el otorgamiento de toda clase de títulos administrativos sobre el dominio público y sus zonas de servidumbre, el asesoramiento técnico que

55. Véase al respecto, Ángel Manuel Moreno Molina, *Urbanismo y Medio Ambiente*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2008, pp. 184 y ss., y Juan Barreda Barberá, *La ordenación jurídica del suelo no urbanizable*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2008, pp. 59 y ss.

56. En la redacción dada al apartado 3 de este artículo por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, donde también se dispone que su ejecución no podrá ser suspendida por otras Administraciones Públicas, sin perjuicio de la interposición de los recursos que procedan.

debe prestarse por la Administración estatal a las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales (artículos 110.k LC y 203.1.k RC), o los convenios de colaboración celebrados entre la Administración estatal y las Comunidades Autónomas para la gestión del litoral con los objetivos de su protección y defensa.<sup>57</sup> Entre ellas, la que responde a un modo de operar generalizado en la búsqueda de entendimiento, es la que se realiza mediante la emisión de informes en los procedimientos competencia de otra Administración,<sup>58</sup> prevista en diversos de sus preceptos y en la legislación general.<sup>59</sup>

En efecto, dada la vinculación existente entre la legislación de costas y el planeamiento urbanístico, que debe incorporar sus previsiones relativas a las zonas de servidumbre y de influencia, se establece la necesidad de que la Administración estatal participe en su elaboración con carácter preceptivo.<sup>60</sup> A la necesidad de esa participación se refiere la Ley de Costas en su motivación, al constatar la ausencia de una coordinación eficaz “entre la legislación del dominio público marítimo y la del suelo”, elaboradas “sin tener en cuenta la interacción tierra-mar, ni la necesidad de establecer medidas que garanticen la conservación de estos espacios singularmente sensibles al deterioro”. En consecuencia, el artículo 112 LC relaciona los supuestos en que la Administración estatal debe emitir un informe de ese carácter en cuan-

---

57. Como por ejemplo, los convenios entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Generalitat Valenciana (Resolución de 21 de julio de 2005), o el Principado de Asturias (Resolución de 24 de junio de 2004).

58. Para Manuel Jiménez Dorantes, *Coordinación interadministrativa...*, cit., p. 96, esta técnica carece de los requisitos que exige la coordinación, como es la facultad decisoria, por lo que deben considerarse técnicas de cooperación, pues se desarrollan en pie de igualdad entre las dos Administraciones.

59. En este sentido, según el artículo 58.2 LRBRL, en la determinación de usos y en la adopción de resoluciones por parte de otras Administraciones públicas en materia de concesiones o autorizaciones relativa al dominio público de su competencia, será requisito indispensable para su aprobación el informe previo de los municipios en cuyo territorio se encuentre dicho dominio público, de acuerdo con lo establecido en los artículos 82 y 83 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Por lo demás, dispone que la participación de los municipios en la formación de los planes generales de obras públicas que les afecten se realizará de conformidad con lo que disponga la correspondiente legislación sectorial.

60. Véase sobre la intervención estatal con ese fin, Víctor Escartín Escudé, *El periurbanismo estatal*, cit., pp. 133 y siguientes, y María del Carmen Núñez Lozano, *Legislación de costas y planificación urbanística*, Sevilla, Derecho Global, 2009, pp. 235 y siguientes.

to al cumplimiento de las previsiones de la Ley de Costas y de las normas que se dicten para su desarrollo y ejecución, entre los que se encuentran los planes y normas de ordenación territorial o urbanística y su modificación o revisión,<sup>61</sup> aclarando el artículo 205.2 RC que la preceptividad del informe alcanza a la totalidad de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística que afectan al dominio público marítimo-terrestre y a las zonas de servidumbre.<sup>62</sup>

Por su parte el artículo 117 LC concreta el procedimiento para su emisión, disponiendo que 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. Concluida la tramitación del plan o normas de que se trate e inmediatamente antes de la aprobación definitiva, la Administración competente dará traslado a la del Estado del contenido de aquél para que en el plazo de dos meses se pronuncie sobre el mismo. En caso de que el informe no sea favorable en aspectos de su competencia, se abrirá un período de consultas, a fin de llegar a un acuerdo. Si, como resultado de este acuerdo, se modificara sustancialmente el contenido del plan o normas, deberá someterse nuevamente a información pública y audiencia de los Organismos que hubieran intervenido preceptivamente en la elaboración.

La técnica del informe vinculante ha sido examinada en diversas ocasiones por el Tribunal Constitucional, y para este supuesto en su Sentencia 149/1991 (FJ 7.A.c), entendiéndose que esta técnica "simplifica la tramitación, en términos análogos a la importante regla de racionalización que dispone el artículo 39 de la Ley de Procedimiento Administrativo (Ley de 1958), evitando tener que seguir dos procedi-

---

61. Además, procederá en los siguientes casos: 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; proyectos de construcción de nuevos puertos y vías de transporta de competencia de las Comunidades Autónomas, ampliación de los existentes o de su zona de servicio y modificación de su configuración exterior; y, declaraciones de zonas de interés para cultivos marinos, concesiones y autorizaciones, de acuerdo con la legislación específica.

62. Se han añadido algunas especialidades en la emisión de informes en el caso particular de Cataluña, por la ampliación competencial operada con los traspasos antes mencionados, en la norma que los realiza.

mientos separados y facilitando la colaboración entre las Administraciones estatal y autonómica para el cumplimiento de sus distintos fines" (FJ 4.D). Por ello, la aprobación final del plan o proyecto se convierte en un acto complejo en el que han de concurrir dos voluntades, aunque la aprobación de los referidos instrumentos de ordenación no se subordina en cualquier caso esa la concurrencia, sino únicamente en aquellos supuestos en los que el informe desfavorable de la Administración estatal verse sobre materias de su competencia, entendiéndose sólo entonces vinculantes sus objeciones. Si las objeciones así planteadas no fueren atendidas, a la Administración estatal no le quedará otra opción que acudir a los tribunales para asegurar el respeto a la Ley de Costas (artículo 119 LC). Otra cosa es que no se hubiera solicitado el mismo, ya que su carácter preceptivo determinará la nulidad del instrumento aprobado.

Del otro lado, la Sentencia 46/2007 (FJ 10) trata el supuesto en que sea el informe autonómico el que se configure como preceptivo y vinculante para la competencia estatal, examinando si ello resulta excluyente de los supuestos de prevalencia o condicionamiento de las competencias sectoriales del Estado sobre la competencia autonómica de ordenación territorial. Si nada impide que la Comunidad Autónoma pueda sujetar las actuaciones sectoriales del Estado a informe preceptivo, excedería del marco competencial, así como del ámbito de colaboración y cooperación interadministrativa, en el caso de que el informe autonómico se configura no sólo como preceptivo sino, además, como vinculante para el Estado. Para el Tribunal, ello supone, en última instancia, la imposición unilateral del criterio autonómico en un ámbito de decisión materialmente compartido por proyectarse sobre un mismo espacio físico, pues "ello sería tanto como supeditar el ejercicio de la competencia exclusiva del Estado a la competencia de ordenación del territorio y urbanismo de las entidades territoriales afectadas" (STC 204/2002, de 31 de octubre, FJ 8), ya que determinaría con carácter general el sentido de la resolución final que adopte el Estado en el ejercicio de sus competencias, "lo que supone una limitación de las competencias estatales que va más allá del derecho que asiste a la Comunidad Autónoma a intervenir o participar en la elaboración de los proyectos o planes estatales y no encuentra amparo en la competencia exclusiva autonómica sobre ordenación del territorio y del litoral", sin que asegure la debida ponderación de los intereses eventualmente afectados por la concurrencia competencial (STC 149/1998, FJ 10).

Asimismo, se establece también la participación autonómica y local en los casos de las normas estatales para la especial protección de las costas previstas en el artículo 22 LC.<sup>63</sup> Por desarrollar la Ley de Costas en materia de competencia estatal, estas normas se imponen una vez aprobadas al ordenamiento territorial y urbanístico que afecten.<sup>64</sup> Por esta razón en el trámite conducente a su aprobación es necesario que emitan informe las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos en cuyo territorio incidan. De tal modo, en dicho informe, a evacuar en el plazo de un mes, pueden formular las objeciones que deriven de sus instrumentos de ordenación, aprobados o en tramitación. Si se observasen discrepancias sustanciales entre el contenido de las normas proyectadas y las objeciones formuladas, se debe abrir un periodo de consulta entre las tres Administraciones para resolver de común acuerdo las diferencias manifestadas (artículos 22.2 LC). De dichas consultas debe resultar un acuerdo expreso, sin el cual estas normas no podrán ser aprobadas (artículo 42.3 RC).

## 6. Bibliografía citada

AGENCIA EUROPEA DEL MEDIO AMBIENTE, "La degradación continuada de los litorales europeos amenaza el nivel de vida de los ciudadanos", *EEA Briefing 3/2006*. URL: [http://www.eea.europa.eu/es/publications/briefing\\_2006\\_3](http://www.eea.europa.eu/es/publications/briefing_2006_3) [Consulta: 08-01-2010].

— *Situación y presiones del medio ambiente marino y del litoral mediterráneo*, Copenhague: AEMA, 2000.

— Informe 6/2006, *The changing faces of Europe's coastal areas*, URL: [http://reports.eea.europa.eu/eea\\_report\\_2006\\_6/en/](http://reports.eea.europa.eu/eea_report_2006_6/en/) [Consulta: 08-01-2010].

AGOUÉS MENDIZÁBAL, Carmen, "La ordenación del territorio: su articulación con las políticas sectoriales y con la autonomía local", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 79, 2007.

BARREDA BARBERÁ, Juan, *La ordenación jurídica del suelo no urbanizable*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2008.

63. Véase sobre su régimen, María del Carmen Núñez Lozano, *Legislación de costas...*, cit., pp. 49 y siguientes.

64. En este sentido se expresa, además, la disposición transitoria tercera, 3 y 4, de la Ley de Costas.

BOUAZZA ARIÑO, Omar, *Ordenación del territorio y turismo*, Barcelona: Atelier, 2006.

—, "Ordenación del litoral y abusos urbanísticos (el caso valenciano)", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 34, 2009.

ESCARTÍN ESCUDÉ, Víctor, *El periurbanismo estatal*, Madrid: Adestor - Marcial Pons, 2009.

ESCRIBANO COLLADO, Pedro, "La ordenación del territorio y el medio ambiente en la Constitución", *Estudios sobre la Constitución Española. Libro Homenaje al Prof. García de Enterría*, vol. IV. Madrid: Civitas, 1991.

FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Madrid: Iustel, 2005.

GARCÍA MACHO, Ricardo, "Ordenación del territorio y urbanismo en el Estatuto de Autonomía Valenciano", *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, Cizur Menor: Thomson Civitas, 2007.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando, *Estudios jurídicos sobre Ordenación del Territorio*, Pamplona: Aranzadi, 1995.

JIMÉNEZ DORANTES, Manuel, *Coordinación interadministrativa en la ordenación territorial*, Madrid: Marcial Pons, 2003.

MORENO MOLINA, Ángel Manuel, *Urbanismo y Medio Ambiente*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2008.

NOGUERA de la MUELA, Belén, "Competencias estatales y autonómicas en la Ley de Costas de 1988", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 30, 1991.

NÚÑEZ LOZANO, María del Carmen, *Legislación de costas y planificación urbanística*, Sevilla: Editorial Derecho Global, 2009.

OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA, *Cambios de ocupación del suelo en España: implicaciones para la sostenibilidad*, Madrid, 2006.

PARDO ÁLVAREZ, María, *La potestad de planeamiento urbanístico bajo el Estado social, autonómico y democrático de Derecho*, Madrid: Junta de Castilla y León, Marcial Pons, 2005.

PEMÁN GAVÍN, Juan María, "Límites contenidos en el artículo 149.1 de la Constitución Española a las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo", *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 107, 1988.

PÉREZ CONEJO, Lorenzo, *Las costas marítimas: régimen jurídico y competencias administrativas*, Granada: Comares, 1999.

PÉREZ MORENO, Alfonso, "La Ley de Costas y el planeamiento urbanístico", *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 117, 1990.

REVUELTA PÉREZ, Inmaculada, "Medio ambiente", en *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, Cizur Menor: Thomson Civitas, 2007.

RIERA, Pilar y HAAS, Carlos, "Los planes directores urbanísticos de protección del litoral en Cataluña", *Gobernanza territorial en España*, Valencia: Universitat de València, 2006.

RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, María del Pino, *El dominio público marítimo terrestre: titularidad y sistemas de protección*, Madrid: Marcial Pons, 1999.

RODRÍGUEZ-CAMPOS GONZÁLEZ, Sonia, "Sobre la necesidad de ordenar y proteger el litoral de Galicia: reflexiones al hilo de la nueva Ley de medidas urgentes", *Revista de urbanismo y edificación*, núm. 17, 2008.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, "Planificación hidrológica y ordenación del territorio", *Revista de Administración Pública*, núm. 123, 1990.

SANZ LARRUGA, Francisco Javier, "La Unión Europea y la estrategia sobre gestión integrada y sostenible del litoral", *Noticias de la Unión Europea*, núm. 217, 2003.

SOCÍAS CAMACHO, Joana M., *La ordenación de las zonas turísticas litorales*, Madrid: Universidad Carlos III - Boletín Oficial del Estado, 2001.

SOLA TEYSSIERE, Javier, *Ordenación territorial y urbanística de las zonas turísticas*, Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2006.

TEJEDOR BIELSA, Julio C., *Gobierno del Territorio y Estado Autonómico*, Valencia: Gobierno de Aragón – Tirant Lo Blanch, 2001.

VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, Patricia, *Ejecución y financiación de obras públicas*, Cizur Menor: Fundación Caixa Galicia - Thomson Civitas, 2006.

ZAMBONINO PULITO, María, "La adscripción del dominio público marítimo-terrestre a las Comunidades Autónomas", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 271-272, 1996.

## RESUMEN

Sobre la zona litoral se da una concurrencia de competencias que determina la necesidad de integrar en su ordenación y gestión los intereses presentes. Para ello, la doctrina constitucional ha utilizado los parámetros de la cooperación y, en su defecto, la determinación de la competencia prevalente. En este contexto, la ordenación del territorio y del litoral por las Comunidades Autónomas, por sus funciones de distribución de usos y de articulación de las visiones sectoriales y locales concurrentes, se configura como el instrumento idóneo para lograr su gestión integral, que atienda tanto a la finalidades de la Ley de Costas como a los intereses autonómicos y municipales sobre la misma. En este sentido, son diversos los títulos estatales que condicionan esa competencia autonómica y que justifican el reparto de funciones y las formas de colaboración que prevé la Ley, entre los que cabe considerar las facultades que derivan de su titularidad del dominio, de la protección del medio ambiente litoral, la regulación de las condiciones básicas para el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes constitucionales, y otros títulos con incidencia sobre este espacio.

**Palabras clave:** costas; litoral; zona marítimo-terrestre; ordenación del territorio; dominio público.

## RESUM

Sobre la zona litoral hi ha una concurrència de competències que determina la necessitat d'integrar a la seva ordenació i gestió els interessos presents. Amb aquesta finalitat, la doctrina constitucional ha utilitzat els paràmetres de la cooperació i, si no n'hi havia, la determinació de la competència prevalent. En aquest context, l'ordenació del territori i del litoral per les comunitats autònomes, per les seves funcions de distribució d'usos i d'articulació de les visions sectorials i locals concurrents, es configura com l'instrument idoni per aconseguir-ne la gestió integral, que atengui tant la finalitats de la Llei de costes com els interessos autonòmics i municipals sobre aquesta. En aquest sentit, són diversos els títols estatals que condicionen aquesta competència autonòmica i que justifiquen el repartiment de funcions i les formes de col·laboració que preveu la Llei, entre els quals es poden considerar les facultats que deriven de la seva titularitat del domini, de la protecció del medi ambient litoral, la regulació de les condicions bàsiques per a l'exercici de drets i el compliment de deures constitucionals, i altres títols amb incidència sobre aquest espai.

**Paraules clau:** costes; litoral; zona marítimoterrestre; ordenació del territori; domini públic.



## ABSTRACT

On the coastline, there is a conflict of powers which determines the need to coordinate existing interests in the planning and management of the coastal zone. For this reason, constitutional principles have employed cooperation parameters, and failing these, the prevailing competence has been determined. In this context, territorial and coastline planning by Spanish Autonomous Communities (AC) has been adopted as the ideal instrument to accomplish the coastline's all-round management since AC decide on land use and coordinate sectorial and local competences. This instrument considers not only the objectives of the Coastal Law, but also the local and regional interests in it. In this sense, there are several state regulations that condition this regional competence and justify the assignment of tasks and the forms of collaboration as set out in the Law. Among them, it is necessary to consider the powers which are a result of the ownership of the domain, the protection of the coastal environment, the regulation of the basic conditions for the exercise of rights, the fulfilment of constitutional duties, and any other regulations which may affect this area.

**Key words:** coasts; coastline; maritime-terrestrial zone; zoning of the territory; public domain.