

**1. La Gestión del Litoral en España**

***LEGISLACIÓN EN LA  
GESTIÓN DEL LITORAL***

**Francisco J. Montoya Font**

Ingeniero de Caminos, Licenciado en Derecho y Y en Ciencias Empresariales  
Demarcación de Costas de Tarragona, MOPTMA

**INTRODUCCIÓN**

Bajo el título que se le da a este trabajo pueden incluirse diferentes enfoques, cuyo contenido puede enfatizar uno, varios, o incluso, la totalidad de los mismos, y conseguir con ello un ejercicio académico cuyo valor intrínseco dependerá, no de su denominación, sino de la aportación que se realice en el orden científico, cultural, técnico o de divulgación.

Para el investigador, profundizar en qué se entiende por legislación, gestión o litoral, partiendo del estado actual de los conocimientos en cada uno de estos campos, e ir más allá, interrelacionando conocimientos ya consolidados, o penetrar más en una dirección previamente seleccionada y contribuir así al avance científico, es quizás el enfoque que más se ajusta a su vocación.

Relacionar los tres conceptos que conforman el título del trabajo en las diversas formas que la teoría combinatoria permite, y profundizar en el estado actual de la investigación, sería un enfoque que, en cierta medida sintetizaría varios de ellos.

Pero ninguno de los anteriores enfoques encaja en una exposición que intente explicar y profundizar como el derecho positivo incide en la gestión de la costa.

Como quiera que los objetivos a conseguir configuran el contenido de estas líneas, parece obvio que se definan los mismos, para pasar a exponer, posteriormente, la metodología con la que se pretenden obtener, y terminar con su desarrollo.

Reducido al ámbito de actuación en la costa, el objetivo de este trabajo persigue:

1.- Explicar como el derecho positivo, en un proceso de retroalimentación, configura cualquier

actividad humana, y que en muchas fases del mismo, dirige y/o limita la citada actividad.

2.- A los mismos efectos que en el punto anterior, precisar el concepto de litoral, trascendiendo el ámbito geográfico, para incardinarlo en el sistema.

3.- Definir, a los efectos de su incidencia sobre la actividad en la zona costera, el concepto de gestión, especificando los límites dentro de los cuales se enmarcan las decisiones con relevancia en dicho ámbito geográfico.

El difícil equilibrio entre la profundización en unos conceptos aislados, la exhaustiva descripción de interrelaciones y sensibilidades entre ellos y la utilidad de ambos para los fines que se persiguen, va a intentar ser logrado mediante una sucinta introducción a los conceptos, y a las interrelaciones entre ellos, en expresión mínima, pero suficiente, para lograr los fines citados.

**LA LEGISLACIÓN COMO HERRAMIENTA DE GESTIÓN**

**La legislación como ordenadora de la actividad humana**

La tentación de teorizar sobre el sentido del derecho positivo y su relación con la sociedad desde los diversos puntos de vista que históricamente han representado las diversas escuelas, tiene que ser obviada en función del pragmatismo que se pretende. Valga decir a este respecto que la sociedad necesita de unas reglas para subsistir. Entre estas reglas, unas escritas y otras no, unas se pueden imponer coactivamente y otras son aceptadas de forma casi unánime en base a conceptos incorporados a la cultura

socialmente dominante, unas se traducen en conductos explícitos y otras sólo son reconocidas a través de su aplicación implícita, etc..., pero en definitiva, todas participan de la condición de fijar un modelo para conducir la actividad del grupo.

Pues bien, el derecho positivo, la norma, viene a ser el conjunto de reglas que el Estado en virtud de su poder de coacción puede imponer para regir la actividad de la sociedad que lo forma.

Estas normas no están siempre escritas, pero su vigencia (su poder para hacer ser cumplidas de forma coactiva en virtud del "imperium" del Estado) procede de su habilitación por el Estado.

Obviamente el contenido de las leyes y, sobre todo, su forma de producción están íntimamente relacionadas con el modelo de estructura del Estado.

Dentro de los objetivos de este trabajo, sólo el Estado democrático es el que nos interesa.

En él, la división de poderes otorga al legislativo el poder para hacer las leyes, al judicial para su aplicación, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, y al ejecutivo para la dirección de la vida colectiva, reteniendo a su vez, las competencias que procedentes del poder total de las monarquías absolutas, no han sido otorgados explícitamente a ninguno de los otros poderes.

El derecho positivo, en general está constituido por aquellas normas que son aplicables coactivamente por el Estado. Dichas normas pueden estar escritas, o como reconoce nuestro código civil en su artículo 1º incluir otras, tales como, la costumbre y principios generales del derecho, que junto al ordenamiento jurídico son también fuentes del derecho español.

Pero no solamente son las leyes en sentido estricto-las producidas por el poder legislativo - las que son exigibles de forma coactiva a los ciudadanos. En determinadas circunstancias, normas producidas por el ejecutivo, bien por expresa delegación del poder legislativo (decretos legislativos o desarrollo reglamentario de leyes previas), o bien en virtud de las citadas competencias residuales, pueden ser impuestos coactivamente.

La simplificación funcional con la que se ha expuesto lo anterior no intenta ocultar la amplia e inconclusa discusión doctrinal que suscita el tema, aunque por las razones citadas hemos ahora de obviar.

Pues bien, el conjunto de normas que componen el derecho positivo, las denominaremos a nuestros efectos, legislación.

Carácter intrínseco a la legislación es su jerarquía, de forma que desde la Constitución o Carta Magna, hasta el último acto administrativo, se engarzan en cascada unas y otras normas, de forma que las de menor jerarquía se producen por mandato de y decaen ante, (en caso de contradicción), las de jerarquía superior.

A su vez la legislación puede ser sustantiva o procedimental, general o sectorial, a los efectos que nos proponemos.

Son normas sustantivas las que regulan el contenido de una actividad.

Las normas procedimentales regulan la forma en que las leyes sustantivas deben ser aplicadas.

Las normas generales regulan materias no específicas, aplicables por tanto al conjunto de la actividad social. Las partes generales del Código Civil o Penal, responderían a este tipo de leyes, mientras aquéllas que regulan uno o varios aspectos de la referida actividad, serían leyes sectoriales. Entre éstas podríamos citar: la Ley de la Función Pública o la Ley de Costas.

Este carácter de imposición coactiva que la ley tiene para regular la actividad social es el que lo distingue de los usos y prácticas que a veces incluso están más impuestas en la vida social y la conforman en gran medida.

Es de resaltar, por otra parte, que en un estado democrático la ley no hace sino sistematizar en un código aquellas prácticas que la sociedad mayoritariamente asume, de forma que ley y sociedad, en el proceso de retroalimentación antes citado, van configurando, en dinámico equilibrio, la actividad de ésta.

### **La gestión como elemento ordenador**

La puesta en práctica de una actividad no se produce exclusivamente por obra de la existencia de una normativa que la regule. En efecto, se precisa, en cierto modo analógicamente a lo que sucede con el poder ejecutivo para el conjunto de la sociedad, que para que dicha actividad se lleve a cabo por una organización, se adopten por los órganos directivos de aquélla, un conjunto de toma de decisiones, respetando las leyes generales, (sustantivas y procedimentales), vigentes y la normativa específica para obtener los fines que vienen impuestos, mediante la adecuada movilización de los recursos disponibles.

Este proceso ordenado de toma de decisiones y que simplificando podría equivaler a la actividad de gestión, tiene, obviamente, diversos grados de

desarrollo. Desde modelos quasi-matemáticos en que los mecanismos estímulo-respuesta están prácticamente predeterminados, hasta aquéllos en que la libre intuición - prácticamente descoordinada de los diversos responsables, constituye la base de la toma de decisiones - existen multitud de modelos intermedios. Entre unos y otros modelos suelen variar los siguientes aspectos: definición de la jerarquía y de las responsabilidades de los gestores; de los mecanismos de coordinación en los mismos, de los procesos de evaluación y retroalimentación sobre los resultados de sus decisiones, etc..

La mayor o menor fidelidad entre los objetivos de las decisiones y su resultado final, en función del grado de distorsión que su aplicación por el entramado de órganos gestores lo desvirtúa, da una primera idea de la integración que esa particular forma de gestión tiene.

Este concepto es especialmente relevante cuando determinada actividad queda condicionada por diversas decisiones de diferentes órganos gestores. Sólo en la medida en que la integración aumente, la efectividad en lograr los objetivos perseguidos será más predecible.

## LA LEGISLACIÓN SOBRE EL LITORAL

### El litoral

Definir de forma unívoca el litoral es una tarea prácticamente imposible. Digamos, de entrada, que la multitud de sinónimos que tiene ya apuntan en la dirección referida: costa, playa, zona marítimo-terrestre, etc..

Independientemente de las acepciones y discusiones que en los campos semántico y científico pueda plantear la definición citada; en base a un empirismo que acriticamente aceptamos, se utilizará el término con un alcance funcional a nuestros propósitos.

En este contexto, para la gran mayoría de los casos relacionados con la gestión de la costa, sea un tratamiento ingenieril, económico o social de dicha zona, no será difícil encontrar una definición suficientemente útil.

Digamos, en primer lugar, que en la legislación de litoral, sectorial o general, española no sólo no hay una definición unánime, sino, que de existir, la identifican con el ámbito territorial de la aplicación de cada norma concreta, o con la naturaleza jurídica de una determinada clase de bienes, etc... Tampoco, resulta identificable, a los efectos de este trabajo, con ninguna de las acepciones citadas: costa, playa, zona costera, etc..

Aunque simple, es suficientemente práctica la definición de litoral como la franja costera en donde se produce interacción entre elementos marítimos y terrestres. Su carácter general permite no excluir ningún aspecto de la variada y rica conjunción de intereses e incompatibilidades que se producen en dicha zona.

Digamos que dicho territorio tiene unas características que lo hacen más difícilmente regulables en cualquier otro y que conforman la gestión costera como un reto para el que no sirven apenas experiencias similares.

El litoral no tiene límites geográficos precisos, consta de los elementos cualitativamente definidos: tierra y agua, en constante interacción. Es frágil y con gran cantidad de recursos, lo que hace ser enormemente demandado para diversas finalidades, algunas de ellas, incompatibles entre sí. En su ordenación se trasciende a los criterios físicos para tener en cuenta los biológicos, por lo que tiene connotaciones que no pueden quedar agotadas en un Plan de Ordenación Territorial, por muy ampliamente que quiera ser entendido este término.

Con estas consideraciones hemos introducido ya una de las relaciones citadas al comienzo: gestión y litoral, y que sus características hacen de la gestión litoral un concepto difícilmente asimilable a cualquier otra forma de gestión. La integración en esta gestión abre un debate muy actual, cuyo alcance excede de la finalidad de estas líneas.

Interralacionados ya dos conceptos previamente introducidos, nos queda por introducir el tercero:

### La legislación para regular el litoral

Como toda actividad en un país democrático, la gestión se tiene que enmarcar en proceso concatenado de toma de decisiones conformes con la normativa vigente.

A este respecto conviene recordar que no sólo hay que respetar las normas sustantivas sino también las procedimentales, así como las generales, además de las sectoriales.

Siendo, como se ha dicho, el litoral un sistema en el que concurren muy diversos elementos, su gestión será tanto más simple, cuando en el ámbito normativo existan leyes que, en unos casos regulando sectores concretos, en otros relacionando la actividad intersectorial y en los de más allá permitiendo amplias facultades discrecionales, faciliten una actuación simple y eficaz.

La gestión del litoral, en este marco, sería tanto más fácil cuanto que se diera la existencia de leyes que definan objetivos comunes sectoriales, y sus contenidos sean todos consistentes unos con otros. Asimismo, también contribuiría a esta finalidad la existencia de una norma que prevea la coordinación de los diversos órganos ejecutivos que aplican su respectiva ley sectorial en busca de los respectivos objetivos, (totales o agrupados por sectores, para todo el litoral o para determinadas clases de él), o se asegurase ya en su gestación el propio contenido de las leyes sectoriales que inciden en el litoral.

Al mismo objetivo, pero con otros elementos, se contribuiría mediante el establecimiento de normas que, limitando el marco de actuación de cada órgano decisor, y dentro de la búsqueda del objetivo preestablecido, permitiesen, discrecionalmente, la toma de medidas adecuadas al caso particular. Una posterior evaluación de las actuaciones llevadas a cabo, constataría las desviaciones y redefinir el marco normativo.

Para ello, una normativa que constituya el gran marco en el que se establecen objetivos, y se especifican las relaciones entre organismos, debe completar la legislación sectorial que regula la actuación de los órganos ejecutivos, y asegurar que su aplicación simultánea es compatible, logrando, incluso, un cierto grado de sinergia de dicha simultaneidad. Asimismo ha de establecer para los casos excepcionales y previsibles en que ello no ocurra, los mecanismos de resolución del aparente conflicto.

Pero lo expuesto anteriormente podría interpretarse como un lícito, pero inútil ejercicio de lógica, si no fuera porque en la práctica, de una u otra forma, la legislación siempre enmarca al menos algunos aspectos de los que conforman la actividad gestora.

## LA GESTIÓN LITORAL EN LA ACTUALIDAD

Relatar todas y cada una de las formas significativamente diferentes mediante las que se está llevando a cabo la gestión de las costa, con independencia de su valor intrínseco, utilidad o dificultad, podría desviar la atención sobre nuestro objetivo fundamental.

No obstante una breve descripción de algunos sistemas mediante los cuales se está gestionando actualmente la costa puede servir para situar relativamente cada uno de los sistemas, y más concretamente, por lo que a este caso respecta, al español.

La costa puede gestionarse como un sistema en el que los diversos elementos que lo componen están inequívocamente identificados, su funcionamiento

individual perfectamente regulado, las interacciones y sensibilidades entre ellos cuantificadas, y el cual, en base a los inputs que se le introducen, define los outputs que produce.

Este sistema ideal es obvio que no existe. En la realidad se dan aproximaciones al mismo, bien es verdad que a distancia, pero sin que se conceptualice, en ningún caso, la noción de sistema.

## Diferentes formas de gestionar la costa

En la práctica podemos considerar tres grandes formas de gestionar la costa.

A) Se establece un programa al menos para cada tramo de costa de mayor o menor longitud, en el que se especifican: a) los objetivos a cumplir; b) los mecanismos de coordinación entre los diversos agentes decisores con relevancia en el tramo de costa; c) se designa un órgano que lidera e impulsa la acción, si bien se mantiene la competencia de cada organismo tan amplia como en cualquier otro ámbito territorial.

Las periódicas evaluaciones de la ejecución del programa y el mecanismo de retroalimentación aseguran la constante mejora en la puesta en práctica del programa.

B) A la ordenación del territorio se incorporan determinados requisitos a cumplir en la zona costera.

Este sistema no tiene demasiado en cuenta la interacción entre la parte terrestre y la marítima, pero tiene gran integración en cuanto a la actuación en la parte terrestre, puesto que a los mecanismos integradores de la ordenación territorial general, incorpora unos requisitos que, como consecuencia de la fragilidad y escasez de la zona costera, junto a su disputada demanda, tienen en cuenta sus especiales características.

C) Se regulan aspectos parciales del litoral basado en la diferente naturaleza física o jurídica de los elementos que lo componen, y se implantan unos mecanismos de coordinación entre ellos y/o con la ordenación litoral.

En todo caso, el sistema que consideremos, encajaría al menos parcialmente en uno o varios de los modelos expuestos. Lo que si se puede afirmar para todos ellos es su tendencia, actual e incipiente, hacia la integración.

La citada integración debe ser fundamentalmente entre las siguientes clases de elementos: intergubernamental; interfases; mar-tierra; intersectorial e interdisciplinar.

A los efectos de esta exposición, nos quedamos como definición de integración la formulada por Sorensen y Mac Creary en la versión de 1990 de un estudio titulado "Acuerdos institucionales para la gestión de los recursos costeros y del Medio Ambiente":

"Un proceso dinámico en el cual se implanta y desarrolla una estrategia coordinada para la distribución de los recursos medioambientales, socioculturales e institucionales, con el fin de conseguir la conservación y el uso múltiple sostenible de la zona costera".

Esta integración es consagrada de forma oficial en el ámbito internacional en el capítulo 17 de la Declaración de Río de 1992, en el Programa 21.

Del contenido del punto 17.6 entresacamos unos párrafos que ilustran lo dicho anteriormente:

"Cada Estado ribereño debería considerar la posibilidad de establecer, o cuando sea necesario reforzar, los mecanismos de coordinación apropiados (tales como un organismo de planificación de política de alto nivel) para la ordenación integrada y el desarrollo sostenible de las zonas costeras y las zonas marinas y de recursos, tanto en el plano local como en el nacional. Tales mecanismos deberían incluir la consulta, según proceda, con el sector académico y el sector privado, las organizaciones no gubernamentales, las comunidades locales, los grupos de usuarios de los recursos y las poblaciones indígenas. Esos mecanismos nacionales de coordinación podrían permitir, entre otras cosas, lo siguiente:

- a) formulación y aplicación de políticas en materia de uso de la tierra y el agua y de localización de actividades;
- b) aplicación, en los niveles apropiados, de planes y programas para la ordenación integrada y el desarrollo sostenible de las zonas costeras y las zonas marinas;
- c) preparación de descripciones sinópticas de las costas en las que se indiquen las cuestiones críticas, entre ellas las zonas erosionadas, los procesos físicos, los patrones de desarrollo, los conflictos entre usuarios y las prioridades específicas para la ordenación;
- d) evaluación previa del impacto ambiental, observación sistemática y seguimiento de los grandes proyectos e incorporación sistemática de los resultados en el proceso de adopción de decisiones;...
- i) integración de los programas sectoriales sobre el

desarrollo sostenible de los asentamientos, la agricultura, el turismo, la pesca, los puertos y las industrias que utilizan la zona costera o que la afectan;

- j) adaptación de la infraestructura y empleo alternativo;.....
- n) formulación y aplicación simultánea de criterios de calidad en lo que se refiere al medio ambiente.

Pero el problema de integración no se presenta ni en el campo teórico ni en sus formas de tratamiento. Es realmente el problema de su implantación para abordar desde la Administración la regulación de competencias normativas y de gestión de los diversos órganos implicados, pertenezcan o no de uno o varios niveles de aquélla.

Ante la exposición de las diversas formas tipo de gestión y predicando la integración como una característica deseable de la misma, es lógico concluir, que cualquiera que sea el modelo de gestión elegido, incorpore al mayor grado posible la coordinación de los elementos de gestión.

#### Diferentes formas de legislación

Si bien la gestión del litoral puede adoptar cualquier modelo de entre los descritos, la legislación que regula dicha gestión no admite demasiadas variantes respecto de las que ya hemos citado.

Así, se pueden contemplar diferentes modelos, que, a modo de guía y síntesis a la vez, se exponen a continuación.

- a) Legislación omnicomprendensiva reguladora de la actividad litoral: comprendería tanto los aspectos sustantivos de la actividad litoral como los de regulación de la organización administrativa y de los procedimientos para llevar ésta a cabo.

En ella se integrarían la regulación jurídica de las distintas clases de bienes que integran el litoral, la ordenación del territorio costero y de las diversas actividades sectoriales que se llevan a cabo en el litoral.

Esta fórmula, aparentemente idónea, tiene al menos una contrapartida que la hace prácticamente inviable: La dificultad de regular sectores por ámbitos geográficos, desconectando del resto del territorio. Así, para poner un solo ejemplo ilustrativo, no podría integrarse una legislación específica del transporte de mercancías en la zona

costera, desconectándolo de la ordenación del transporte en el resto del territorio.

- b) Suplementación de la legislación sectorial para la zona costera.

En este caso se respetarían en su integridad las leyes sectoriales, si bien en cada una de ellas se incluirían aspectos específicos referidos a la zona litoral. En este caso hay que tener en cuenta la coordinación tanto vertical (en el propio texto de la ley), como horizontal (en todas las partes específicas de las leyes que inciden sobre el litoral).

- c) Otro sistema para cumplir con el mismo fin puede ser la producción de una o varias normas que adecúen las normas sectoriales a las características del litoral. Esta técnica aseguraría una mejor coordinación.

Para continuar con el ejemplo citado anteriormente, se podría legislar el transporte intermodal en los puertos, como transporte específico en el conjunto de la legislación sobre transportes.

Tanto si se utiliza una como otra técnica, es necesario la adopción de normas procedimentales que regulen la organización de la gestión costera y de los procedimientos específicos a utilizar en la misma.

- d) Inexistencia de legislación específica para la regulación sectorial en la zona costera.

En este caso son las leyes sectoriales, y en todo caso, la legislación ordenadora del territorio la que ha de sustituir a una gestión propiamente costera. Será la sensata aplicación de esta última legislación a través de los instrumentos de planeamiento que tenga en cuenta las especificidades del litoral, la única garantía de que aquel se gestione adecuadamente. Asimismo, habrá que contemplar los mecanismos para que no se produzcan interferencias entre las diversas leyes, y, en todo caso regular el procedimiento para resolver el conflicto que se produzca cuando aquéllas se den.

## LA SITUACIÓN ESPAÑOLA

Al hilo de lo expuesto en el párrafo anterior podemos introducir el caso de España, en el que a la situación descrita, cabe añadir la existencia de una Ley de Costas que de alguna manera, asegura la que hemos

denominado sensatez en la ordenación urbanística del litoral y de otro, en la franja más frágil, rica y donde más se compite por el uso de aquél, se establecen unos estándares que deben ser cumplidos en todo caso.

Para ello se ha optado por legislar en virtud de la titularidad demanial que sobre la franja citada otorga la legislación española. En concreto, el artículo 132 de la Constitución Española remite a la ley para regular el régimen jurídico de los bienes de dominio público, que en todo caso son inalienables, imprescindibles e inembargables. Asimismo dicho precepto otorga el carácter de bienes de dominio público a la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.

Este mandato constitucional lo desarrolla la legislación española a través de la Ley 22/88 de Costas de 28 de julio de 1988 y su Reglamento, aprobado por Real Decreto 1471/89 de 1 de diciembre con las modificaciones introducidas por Real Decreto 1112/92 de 18 de septiembre, a consecuencia de las sentencias 149/91 de 4 de julio y 198/91 de 17 de Octubre, que sobre la constitucionalidad de determinados preceptos de la ley y su reglamento fueron dictadas por el Tribunal Constitucional.

La citada ley, en virtud de sus objetivos establecidos en sus artículos 1º y 2º, establece unas medidas protectoras de dichos bienes, de aseguramiento de su uso público y acorde con su naturaleza, así como el de mantener su adecuada calidad y que todo instrumento de ordenación debe incorporar.

De otro lado, se establecen en su título VI medidas de coordinación, tanto por lo que se refiere a la delimitación competencia! de diversos órganos de la Administración pública, cuanto que regula la intervención del órgano que tiene encomendada la tutela del demanio marítimo-terrestre en el proceso de ordenación territorial.

En este contexto que sintéticamente hemos pretendido describir, se inscribe la actual Ley de Costas española, cuya esquemática y sistemática exposición concluirá la tarea que con este trabajo nos hemos propuesto.

## LA LEY DE COSTAS ESPAÑOLA DE 28 DE JULIO DE 1988

### Descripción de la Ley

La Ley de Costas de 28 de Julio de 1.988, al desarrollar el mandato constitucional anteriormente

citado, intenta incidir sobre los casos que negativamente influían sobre una costa cada vez más deteriorada.

Para ello define el dominio público marítimo terrestre añadiendo a los que explícitamente identifican el artículo 132.2 de la Constitución, aquellos otros que incorpora en virtud de lo previsto en el punto 1 del mismo precepto.

También en el punto 1 del mismo artículo declara como bienes de dominio público aquellos para los que las leyes establezcan este carácter. Asimismo, recoge los principios del artículo 45 de la Carta Magna en cuanto al derecho de todos a disfrutar en un medio ambiente adecuado, el deber de conservarlo, así como el deber de los poderes públicos de proteger y mejorar la calidad de vida, sancionando, penal o administrativamente a los que infrinjan estas normas de conducta y obligando a reparar el daño causado.

De otro lado, la Ley tiene en cuenta los criterios contenidos en la Recomendación 29/19743 del Consejo de Europa sobre protección de zonas costeras y en la Carta del litoral de 1.981 de la Comunidad Económica Europea, entre otros planes y programas de la misma.

Para describir la Ley de forma sintética, se sigue ordenadamente, los diversos títulos que la integran, resumiendo su contenido, si bien, por razones metodológicas, algunas de las disposiciones transitorias se han incluido junto a la norma afectada.

### **Título preliminar**

Establece el objeto de la Ley y los fines que persigue la actividad administrativa, que son los siguientes:

- a) Determinar el dominio público marítimo-terrestre y asegurar su integridad y adecuada conservación, adoptando, en su caso, las medidas de protección y restauración necesarias.
- b) Garantizar el uso público del mar, de su ribera y del resto del dominio público marítimo-terrestre, sin más excepciones que las derivadas de razones de interés público debidamente justificadas.
- c) Regular la utilización racional de estos bienes en términos acordes con su naturaleza, sus fines y con el respeto al paisaje, al medio ambiente y el patrimonio histórico.

- d) Conseguir y mantener un adecuado nivel de calidad de las aguas y de la ribera del mar.

Queda así aclarado como la Ley se inscribe en la forma de regular la actividad de la zona costera que se ha descrito como de inexistencia de legislación específica para regular sectorialmente la zona costera. El litoral forma parte del territorio municipal, y por consiguiente su ordenación desde el punto de vista urbanístico corresponde a las Administraciones Local y Autonómica.

Este es un aspecto fundamental para la protección y gestión del litoral, que exige una actuación coordinada de las Administraciones, a cuyo fin la Ley de Costas dedica gran parte del Título VI.

### **Título primero**

- A) En el se define de forma precisa el dominio público marítimo-terrestre.

Está integrado por:

- 1.- Ribera del mar que a su vez está constituida por las dos zonas que se definen sintéticamente a continuación:

- a) Zona marítimo-terrestre: O zona donde llegan las máximas olas de temporales o las máximas mareas. También incluye zonas húmedas y bajas como marismas, albuferas, etc..

Esta zona se extiende también por los márgenes de los ríos hasta donde sean sensibles las mareas.

- b) Playas: Cuya definición coincide sensiblemente con su concepto vulgar, que incluye las bermas y dunas. Está formada por arenas, ya transportadas por el mar, ya por el viento o cualquier otra causa.

- 2.- El mar territorial.

- 3.- Los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.

Estos tres bienes que configuran el dominio público marítimo-terrestre son los que ya explícitamente había identificado como tales el artículo 132.2 de la Constitución Española.

En el artículo 4, se describen otras pertenencias del dominio público marítimo-terrestre tales como terrenos ganados al mar, los invadidos por éste, los acantilados sensiblemente verticales, etc., así como las islas formadas en el mar territorial o aguas interiores, salvo que estén integrados ya en algún patrimonio.

Este artículo no hace sino explicitar - haciendo uso del citado precepto Constitucional que remite a la Ley para determinar los bienes de dominio público -aquellos otros bienes del referido dominio cuyo carácter no viene dispuesto ya en la citada norma constitucional.

Frente a posibles invasiones del mar en terrenos colindantes, la Ley permite, mediante la oportuna autorización, que los propietarios colindantes se defiendan, teniendo en cuenta el no producir efectos negativos en fincas vecinas.

B) Definido el dominio público marítimo-terrestre, la Ley proclama su carácter de inalienable, imprescriptible e inembargable, así como la incompatibilidad de estos terrenos con su existencia como propiedad privada.

Con ello se reitera la condición que a tales bienes le viene otorgando una tradicionalmente la doctrina y la normativa legal.

A estos efectos se proclama la prevalencia de los bienes definidos por las características citadas en el apartado anterior frente a las inscripciones registrales, bastando el documento administrativo que los deslinda para rectificar cualquier inscripción contraria a ello, o, para proceder a su inmatriculación.

Es esta una de las principales innovaciones de la Ley con respecto a la legislación sectorial preexistente. Frente a la postura tradicional de hacer recaer la actividad recuperadora a la Administración, la Ley actual invierte los términos, y corresponde al particular que crea poseer derechos sobre bienes identificada como demaniales por sus características físicas, proceder a su reivindicación ante los Tribunales.

C) La Ley regula el procedimiento administrativo, denominado deslinde, para identificar los bienes que constituyen el dominio público, y que, básicamente, pasa por una propuesta de la Administración a la que tiene acceso Órganos públicos y particulares interesados y que posteriormente, mediante Resolución, queda administrativamente concluido. Este procedimiento es mucho más ágil que el anterior, pues tratándose de identificar aspectos físicos, parece que las formalidades no deben ser

excesivas. En todo caso, para los aspectos formales que se cuestionen, queda abierta la revisión en vía contencioso administrativa.

## Titulo segundo

A fin de asegurar la preservación del dominio público marítimo-terrestre así como el de asegurar su uso público, la Ley establece unas servidumbres y limitaciones de propiedad en los terrenos colindantes.

A) Desde el punto de vista de estricta técnica jurídica se abre una discusión, sin relevante traducción en aplicaciones reales, sobre si realmente son servidumbres todas aquellas limitaciones que así denomina la Ley.

Sin intentar abrir un debate técnico sobre este particular, parece que la única servidumbre asimilable a las civiles, sería la de acceso al mar, pasando a ser las denominadas como de tránsito y protección, limitaciones al derecho de propiedad, sin perjuicio de que las mismas puedan tener un carácter real y ser susceptibles de incluirse en el Registro de la Propiedad.

Los contenidos básicos de las limitaciones anteriores, en la terminología establecida en la Ley son:

a) Servidumbre de protección: afecta a una zona franja de una anchura de 100 metros a partir de la línea interior de la ribera del mar. (Esta anchura puede variar según se verá en las disposiciones transitorias).

En esta zona se puede cultivar sin ningún tipo de autorización. El resto de usos necesita autorización previade la Administración, si bien la propia Ley establece unaserie de usos prohibidos en esta zona, entre los quedestacan: los usos residenciales o las vías de comunicación interurbana de tráfico importante, al tiempo que señala los usos que ordinariamente se deberán autorizar: los que por su naturaleza hayan de ocupar esa zona, los que presten servicios al uso del dominio público y las instalaciones deportivas descubiertas.

b) Servidumbre de tránsito: que alcanza a la franja entre 6 y 20 metros, lindante con la ribera del mar en la cual se ha de permitir el paso peatonal y el de vehículos de vigilancia y salvamento.

c) Servidumbre de acceso al mar: que por la expropiación de terrenos contiguos al dominio público para acceder a éste en los lugares donde el

planeamiento urbanístico no los hubiera previsto, y que, en zonas urbanas o urbanizables tendrán una separación mínima de 200 o 500 metros, según sean peatonales o rodados.

- d) Otras especificaciones: la Ley prevé la posibilidad de dictar normas destinadas a la regulación de los aspectos relacionados con las servidumbres citadas, y que sin perjuicio de las de planeamiento, faciliten directrices para la implantación de las r servidumbres. El contenido de estas normas debe responder a un acuerdo entre las Administraciones Estatal, Autonómica y Local.

Otras circunstancias que establece la Ley se refieren a la extracción de áridos en tramos finales de los ríos, que estarán sujetos a informe favorable de la Administración del Estado, y a la determinación en los instrumentos de planeamiento de una franja interior al dominio público, denominada zona de influencia, cuya amplitud mínima es de 500 metros en la cual se ha de prever aparcamientos para vehículos con destino a la playa. En ella la densidad de edificación no pueda ser superior a la media del suelo urbanizable del término municipal.

Todas las limitaciones que la Ley establece en este Título son límites inferiores, pudiendo los Órganos planificadores competentes aumentar los mismos a través de los instrumentos de planeamiento.

Conviene destacar en este punto, por lo que respecta a la inserción de estas normas en la actividad ordenadora del territorio, como el Tribunal Constitucional, en la citada sentencia 149/91 de 4 de julio, interpreta la competencia de la Administración Central en terrenos de propiedad privada al entender que la misma deviene de la exclusividad que el Estado tiene para legislar normas básicas en materia de protección del medio Ambiente, sin perjuicio de la que tienen las Comunidades Autónomas para establecer normas adicionales (y no de desarrollo) para dicha protección.

De todos modos la competencia para otorgar autorizaciones para llevar a cabo obras o actividades en zonas afectadas por la servidumbre de protección la atribuye el Tribunal Constitucional en la citada sentencia, a las Comunidades Autónomas, modificando con ello las iniciales previsiones de la Ley que las otorgaba a la Administración del Estado.

### **Título tercero**

Este Título está dedicado a regular la utilización del

dominio público marítimo-terrestre, principalmente la ribera de mar, definido en el Título I.

Es especialmente importante la limitación que establece el artículo 32 respecto a usos posibles en este dominio: únicamente podrá ser ocupado por aquellas actividades o instalaciones que por su naturaleza no puedan tener otra ubicación. En todo caso persisten las prohibiciones respecto a usos establecidos para la zona de servidumbre de protección, en el artículo 25.

El uso u ocupación del dominio público será libre y gratuito para las actividades acordes con su naturaleza.

Otros tipos de usos y ocupaciones requiere la existencia de cualquiera de estos títulos:

A) Reserva: Por parte de la Administración del estado de la utilización total o parcial de determinadas pertenencias del dominio público para el cumplimiento de fines de su competencia.

B) Adscripción: A las Comunidades Autónomas para nuevos puertos o vías de transporte de utilidad de éstas.

C) Para usos que requieran especial intensidad, peligrosidad o rentabilidad sin que ocupen establemente dominio público, o que lo ocupen mediante construcciones desmontables. El plazo máximo para la autorización es de un año.

Entre las autorizaciones merecen especial atención:

C1) Las de servicios de temporada. Se otorgan para aquellos usos exigidos por la intensa demanda estival de la playa y que se retiran al concluir el verano. Normalmente estas autorizaciones son otorgadas a los Ayuntamientos y éstos lo explotan por sí o por terceros. Suelen referirse a establecimientos de bebidas, patines, toldos, hamacas, etc.. De no solicitar los Ayuntamientos esta autorización, pueden otorgarse, de acuerdo con el régimen general, a los particulares.

C2) Los vertidos líquidos. Todos ellos requieren autorización de la Administración, regulando la Ley, adecuada a la sentencia del Tribunal Constitucional citada, cual es la competente para cada caso.

La Ley establece severas limitaciones para el vertido de materiales contaminantes, contemplando esta posibilidad cuando no existe alternativa y obligando a

tomar estrictas precauciones.

C3) Extracciones de áridos y dragados, los cuales quedan condicionados a un estudio de la evaluación de sus efectos sobre el dominio público marítimo-terrestre. La Ley prohíbe su extracción con destino a la construcción, siempre que no se trate de creación o regeneración de playas. También enuncia aquellos aspectos que deben quedar regulados por el título de otorgamiento.

C4) Las autorizaciones son intransferibles, no inscribibles en el Registro de la propiedad y pueden ser revocadas unilateralmente por la Administración en cualquier momento.

D) Concesiones: Regula aquellas ocupaciones del dominio público marítimo-terrestre no descritas anteriormente, es decir, las que no siendo objeto de reserva o adscripción, necesitan de obras fijas o más de un año de implantación.

La Ley regula el procedimiento para su otorgamiento, describe el contenido del proyecto que sirve de base para las obras, y la tramitación administrativa. Esta incluye la información pública y la oferta de condiciones al peticionario, cuya aceptación por éste, permitirá el otorgamiento de aquélla.

Las concesiones son inscribibles en el Registro de la Propiedad y sólo son transferibles "mortis causa". Intervivos sólo es posible la transmisión si la misma sirve de soporte a la prestación de un servicio público y se autoriza la cesión de éste.

El plazo máximo de otorgamiento se fija en treinta años, si bien en el desarrollo reglamentario se regula más concretamente este plazo máximo en función de su objeto y otras circunstancias, como su interés público o el resultado del estudio económico-financiero de su actividad.

La Ley regula, así mismo, de forma pormenorizada, el contenido del título concesional, que entre otros extremos debe concretar: el objeto y extensión de la ocupación, el plazo y posibilidad de prórroga, cánones y tasas a pagar y causas de caducidad.

También son descritas las causas generales de extinción de la concesión, entre las que figuran: vencimiento del plazo, renuncia, mutuo acuerdo, extinción de la concesión del servicio público del que es soporte ésta, la caducidad y el rescate.

En todo caso la Ley establece en su disposición adicional 5ª que el otorgamiento de la concesión no

exime a su titular de la necesidad de obtener las autorizaciones o concesiones que le sean necesarias de acuerdo con la legislación general vigente, si bien el otorgamiento de la concesión tendrá carácter previo e independiente con respecto a cualquier otra concesión, o autorización y demorará la eficacia de cualquier otro permiso o licencia concurrente, al efectivo otorgamiento de la concesión, cuyas cláusulas prevalecerán en todo caso.

#### **Título cuarto**

La Ley establece que las obras en este dominio público se financiarán con cargo a los presupuestos del Estado, pudiendo haber aportaciones de Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales, Organismos Internacionales y particulares.

Asimismo, establece que toda ocupación de dominio público devengará un canon, el cual queda establecido en un porcentaje anual de 8% sobre la base, determinada ésta por la suma del valor del terreno asimilado a uso privado comparable y los beneficios netos anuales de la actividad.

Asimismo, se regula el canon por vertido contaminante autorizado.

En este título se establecen las fianzas que deben aportar los peticionarios de concesiones y autorizaciones, así como las tasas por los diversos servicios que soliciten de la Administración relacionados con la gestión de este dominio público. Todas las denominaciones de los tributos recogidos en este título se entiende están afectados por la Ley de Tasas y Precios Públicos de 13 de Abril de 1989.

#### **Título quinto**

En este título la Ley describe las infracciones a la legislación de costas, las sanciones que les corresponden y el procedimiento para su determinación y ejecución.

Estas actuaciones son independientes de las que puedan llevarse a cabo por la jurisdicción ordinaria en caso de que puedan constituir delito. No obstante, el procedimiento administrativo se suspende hasta tanto concluya el proceso penal.

Las sanciones se establecen a través de un expediente sancionador a consecuencia del cual, de probarse que los hechos encajan en los supuestos sancionables, se impone una multa, que la Ley regula con bastante precisión en función del tipo de infracción. Además, en todo caso, impone la obligación de restituir las cosas a su estado anterior. De ser ello imposible, se fija una

indemnización acorde con el daño causado.

La ley desarrolla asimismo la ejecución forzosa, al tiempo que permite el ejercicio de la acción pública para exigir su cumplimiento entre los Órganos Administrativos y los tribunales.

### **Título sexto**

En este título, al existir diversas Administraciones con competencias sobre el litoral, se determinan las correspondientes a cada una de ellas y se establecen los mecanismos de coordinación.

A la Administración del Estado le corresponde básicamente el ejercicio de las competencias desarrolladas en la Ley, excepto, como se ha dicho, la autorización para llevar a cabo obras en la zona afectada por la servidumbre de protección.

A la Comunidad Autónoma le corresponde el ejercicio de aquellas relacionadas con la ordenación del territorio y del litoral, puertos, urbanismo, vertidos al mar, y en general aquellos que les viene otorgado en Estatutos.

A los Ayuntamientos les corresponde su participación, vía informe, en los deslindes, reservas, adscripciones, autorizaciones y concesiones de dominio público, así como explotar con carácter preferente los servicios de temporada, y mantener las playas y lugares públicos de baño en condiciones de limpieza, higiene y salubridad. También le corresponde vigilar la observancia de las normas e instrucciones que la Administración del Estado dicte sobre salvamento y seguridad de las vidas humanas.

Especial importancia tiene la interconexión entre el planeamiento urbanístico y la protección y gestión del dominio público.

A estos efectos la Ley establece que, previamente a la aprobación inicial de todo instrumento de planeamiento, éste se remitirá a informe de la Administración del Estado, en el que podrá incluir las sugerencias y observaciones que estime convenientes.

Asimismo y previamente a la aprobación definitiva del referido plan urbanístico, se someterá a informe de la Administración del Estado, que tendrá que ser favorable en los aspectos en los cuales el Estado es competente, abriéndose, en otro caso, un período de consultas entre ambas Administraciones con el fin de

llegar a un acuerdo.

### **Disposiciones transitorias**

Tratan de acomodar las situaciones existentes al contenido de la nueva Ley, así como regular transitoriamente alguno de sus contenidos.

Sus principales especificaciones se refieren a aquellos terrenos de dominio público que a la entrada en vigor de la nueva Ley hubiesen sido declarados privados por los Tribunales, o, aquellos que por estar inscritos en el Registro de la Propiedad en el momento de practicar el deslinde, la Administración no hubiera podido tomar posesión de los mismos. Para ambos casos, con diversos matices, se establece la posibilidad de que los titulares, durante el plazo de un año, pidan una concesión para los usos existentes.

Asimismo, se regula la anchura de la zona de servidumbre de protección, que será de 100 metros para terrenos clasificados como no urbanos y urbanizables no programados el día de entrada en vigor de la Ley, y de 20 metros para los clasificados como urbanos y urbanizables programados con plan parcial aprobado con anterioridad al 1 de enero de 1.988. Para el resto de terreno urbanizable programado la anchura de dicha zona de servidumbre será de 100 metros salvo que ello dé lugar a indemnización de acuerdo con la legislación urbanística, para lo cual se fija un detallado procedimiento a fin de determinar cual es realmente la anchura de esta zona.

También queda regulada la situación de construcciones existentes o con título otorgado, que resulten contrarias a lo establecido en la Ley. (Si no cuentan con la autorización exigible en el momento de construirlas, serán demolidas, salvo que se legalicen por razones de interés público, en cuyo caso estarán en la situación anterior).

### **CONCLUSIÓN**

Con lo expuesto anteriormente se ha pretendido, desde una visión amplia del litoral y de su gestión, enunciar la forma integrada de ésta como objetivo deseable a lograr en plazo y forma oportunos, conforme a las circunstancias físicas y sociales del territorio que se considera.

Además se ha pretendido resaltar como la legislación desarrolla un papel importante en la actividad gestora, al tiempo que se contemplan diversas formas de incidencia de aquélla sobre ésta.

En este contexto se sitúa el caso español, intentando describir cual es la forma en que la gestión costera es llevada a cabo, y cual es la normativa que incide en la misma.

Una descripción sintética como ley con vocación integradora y de establecimiento de mínimos para la actuación en la parte terrestre del litoral, completa esta aproximación a un estudio que si consigue excitar su profundización a través de otros más específicos, habrá culminado con creces los propósitos de su redacción.

Si después de leer las líneas precedentes, se concluye que la zona costera, franja limitada, con fuerte competencia en la demanda de sus recursos, y con grandes asentamientos industriales y de población, necesita de una adecuada gestión, regulada por leyes en sus aspectos sustantivos y procedimentales, y la misma no puede hacerse de forma sectorial sin un grado de integración mínimo, significará que la confusión de los precipitados no se ha confundido el lector al intentar sintetizar un concepto que exigirá más profundidad y mejor sistemática en su exposición, y de otro lado, habrá cumplido con la finalidad propuesta de introducir este elemento de reflexión entre quienes puedan estar interesados en las tareas de gestionar actividades en el litoral español.

Tarragona, Marzo de 1.995

## REFERENCIAS

Ley de Costas. 1988.

Código Civil. España.

Coastal Management in the United States. Coastal Resources Center. The University of Rhode Island, 1988.

Case Studies of Coastal Management. Experience from the United States. Coastal Resources Center. The University of Rhode Island, 1991.

Producing Information for Integrated Coastal Management Services. Blair T. Bower, NOAA. USA. 1992

World Coast Conference 93. Reports from Australia, Canadá, Malaysia, Italy, Greece.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo. Programa 21, Tomo II, MOPT, Río 92.1993.

Sorensen, J.C. & Mc.Creary. S.T.(1990) : Institutional Arrangements for managing Coastal Resources and Environment. National Parks Service. US Department of the Interior. Washington D.C., 1990.