

Zona Costera: ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente en España. Una perspectiva general.

Resumo

O presente texto visa apresentar, numa perspectiva crítica, a Lei das Costas espanhola — seu conteúdo, regulamentação específica e problemas que a respectiva aplicação prática coloca — integrando-a na perspectiva mais ampla do *direito do urbanismo e do ordenamento do território espanhóis* e, por outro lado, articulando-a com a elaboração de planos de ordenamento do litoral.

1. Antecedentes históricos de la ordenación del territorio en España.

La primera norma urbanística de carácter integral en España fue la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (en adelante LS56). Dicha norma, además de hacer referencia a diversos extremos de particular importancia que condicionarían de forma decisiva la evolución de la actividad urbanística en nuestro país desde el momento de su promulgación hasta nuestros días, conceptuó tanto el urbanismo como la ordenación del territorio en España como funciones públicas.

Más allá de dicha conceptualización, destaca de la LS56 la clasificación del suelo en urbano (consolidado por la edificación o vinculado al cumplimiento de determinados requisitos en relación a la misma y a determinados condicionantes que la rodean), de reserva urbana (susceptible de urbanización) y rústico, además del fomento de la participación de los particulares en relación a la gestión de los procesos de ejecución¹. Se trata además de la primera norma en implementar la ordenación urbanística en nuestro país a nivel nacional.

¹ Vid. en tal sentido MENÉNDEZ REXACH, A.: “La clasificación del suelo en la Ley de 1956: precedentes y secuelas”, RDU 225, 2006, pp. 135 a 198.

Nuestra Ley seguirá la estela de las normas que la antecedieron en el entorno europeo, como la Ley francesa de 1943, la Ley inglesa de 1947, la Ley belga de 1946 o la Ley sueca de 1947 y recogerá el espíritu de una actividad que ya se había venido llevando a cabo localmente a partir de las diversas Leyes que habían venido aprobando los planes de ordenación urbana de las ciudades y áreas metropolitanas de Madrid (1944), el Gran Bilbao y Barcelona (1945) o Valencia y su comarca (1946). Se pretenderán ordenar territorialmente en todo el país los principales núcleos urbanos que, sin haber sido superadas aún las secuelas de la Guerra Civil, vivían constantes oleadas de procesos migratorios del campo a la ciudad, con los perniciosos efectos que ello tendría en relación a la insalubridad, la creación de focos de miseria o el crecimiento desordenado de las ciudades.

Se produce así por primera vez la aparición dentro de la legislación española de la ordenación urbanística, esto es, de un urbanismo global, conectado con un proceso de planificación económica y orientado a un desarrollo ordenado, no solo de las ciudades, sino de los diferentes espacios regionales². Una de los principales objetivos perseguidos por dicha norma fue, por tanto, la ordenación urbanística estructurada “a partir del planeamiento urbanístico y la ejecución de los planes de ordenación urbana jerárquicamente relacionados, así como del régimen del suelo preciso para dar realidad a los planes urbanísticos con intervención acusada en el ejercicio de las facultades dominicales relativas al uso del suelo y de la edificación”³.

La LS56 no tuvo una aplicación práctica satisfactoria en materia de ordenación territorial, concepto que al introducirse en la legislación española no iba a ser bien asumida por poderes públicos ni por ciudadanía. Se trataba quizá de una norma excesivamente innovadora para el momento que atravesaba nuestro país, así como excesivamente compleja y burocratizada, que muchos entendieron deficiente ante la necesidad de dar una solución inmediata al problema de permitir una habitabilidad salubre con el que se encontraban los grandes núcleos urbanos⁴.

En relación a esta etapa es preciso destacar, tanto la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional de 20 de diciembre (y su Reglamento de 23 de diciembre de 1964), como el Decreto sobre Medidas de Ordenación de la Oferta turística de 9 de agosto de 1974, del que surgieron los primeros Planes de Ordenación de la Oferta Turística (POOT). Dichos planes, que no fueron aprovechados para este fin, ofrecían la posibilidad de enlazar con los instrumentos de ordenación urbanística contenidos en las legislaciones sobre suelo al objeto de llevar a cabo una ordenación territorial del litoral que no se quedara en una simple vocación de desarrollo urbano desmedido.

La Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1975 y su Texto Refundido del año siguiente (en adelante TRLS76), así como sus reglamentos de desarrollo⁵ vinieron, por su parte, a flexibilizar y clarificar en diversos extremos el sistema nacional de planeamiento

² PÉREZ ANDRÉS, A. A.: “La ordenación del territorio, una encrucijada de competencias planificadoras”, RAP 147, 1998, p. 99.

³ Vid. RODRÍGUEZ MORO, N.: “Ley de 12 de Mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana” RAP 20, 1956, pp. 186 y 187.

⁴ “hasta se dio el caso insólito de tenerse que recordar su vigencia por una Circular – la de 19 de febrero de 1958 – y de promulgarse Leyes posteriores – como la de 21 de julio de 1962 –, cuya finalidad esencial fue, precisamente, que se respetasen toda una serie de preceptos de aquella: los referentes a la valoración del suelo” GONZÁLEZ PÉREZ, J.: Comentarios a la Ley del Suelo, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1968, p. 61.

⁵ Tales como el Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, o el Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

urbanístico y, por ende, la legislación nacional en relación con la ordenación territorial, otorgando además una mayor autonomía a los Entes locales en la cuestión. Así, y precisamente a favor de una autonomía local aún no constitucionalmente reconocida, se opta por romper el rígido esquema piramidal y jerárquico que presidía como principio inquebrantable la normativa urbanística desde mediados de siglo⁶.

De esta norma, “primera que plasmará en nuestro Derecho Urbanístico la moderna concepción de la Ordenación del Territorio, conectada con la idea del Estado Social o Estado de Bienestar, que se había venido imponiendo en el reciente constitucionalismo europeo”⁷, podemos destacar que se adelantó al concepto que de la misma podíamos extraer años después a partir de la aprobación de la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 20 de mayo de 1983. Según su artículo segundo, esta constituye un instrumento importante en la evolución de la sociedad en Europa, siendo clave una ordenación del territorio coordinada en el continente europeo para consolidar una identidad común, y para convertirse a su vez en la expresión de la política económica, social, cultural y ecológica de una sociedad.

Destacarán en especial de la norma de 1975 los Planes Directores Territoriales de Coordinación. Dichos planes, conectados con los Planes de Desarrollo Económico y Social pretendieron conectar la planificación territorial con la socioeconómica, si bien la falta de mecanismos de coordinación interadministrativa entre las distintas Administraciones Públicas intervinientes en el proceso dieron lugar a su fracaso.

Por su parte la regulación del dominio marítimo - terrestre se contenía, antes de la aprobación de la Ley 22/1988 de 28 de julio de Costas actualmente vigente (en adelante LC), en la Ley 28/1969 de 26 de abril sobre Costas. Dicha norma pretendió reunir en una sola un abundante número de disposiciones de carácter disperso, fragmentario (en conjunto sumaban más del centenar) y ciertamente desfasado (algunas databan de antes de 1929). En dicha norma ya se hacía mención a los denominados planes de ordenación de playas⁸. Más allá del esfuerzo por refundir las normas anteriormente vigentes y asignar atribuciones a distintos departamentos y entidades llamados a actuar sobre el dominio público marítimo - terrestre, la Ley de 1969 se vio en la necesidad de ser completada por las determinaciones de la Ley 7/1980 de Protección de las Costas Españolas de 1980.

⁶ La autonomía otorgada a los Entes Locales se reflejó en extremos como la posibilidad de que los Planes Especiales de Reforma Interior (PERI) modificaran las determinaciones del plan general o la posibilidad de que los Ayuntamientos con entidad suficiente como para tener un Plan General de ordenación Urbana formularan Planes Especiales sin necesidad de la previa aprobación del Plan Parcial. Vid. PERALES MADUEÑO, F.: “Régimen de suelo. Planeamiento y gestión urbanística” en PÉREZ HERRERO (dir.) *Hacia un nuevo urbanismo*, Fundación de Estudios Inmobiliarios, Madrid, 2005, pp. 543 y 544.

⁷ PÉREZ ANDRÉS, A. A.: “La ordenación del territorio, una encrucijada de competencias planificadoras”, RAP 147, 1998, p. 100.

⁸ “Muy posiblemente el referente instrumental que ha dado lugar a la singularización de la «ordenación del litoral» como materia transferible a las autonomías. Sin embargo estos planes de ordenación de playa y su evolución son un claro exponente de la ruptura espacial que se ha producido en la planificación y gestión del territorio. Siempre limitados a las zona Marítimo – Terrestre por zonas marítimo – terrestres en los primeros planes eran meras cartas de concesión en los que la administración definía el espacio y el tiempo de cada uso, desde una perspectiva esencialmente contractual (las concesiones de usos)” ACOSTA BONO, G.: “Ordenación del litoral y política territorial en Andalucía”, en VICIANA MARTÍNEZ – LAGE, A. y GALÁN PEDREGOSA, A. (Coords.): *Actas de las Jornadas sobre el litoral de Almería. Caracterización, ordenación y gestión de un espacio geográfico*, p. 112.

Como apunta la Exposición de Motivos de la LC, la Ley dedicada al dominio marítimo - terrestre durante los diecinueve años anteriores en nuestro país se redujo a un esfuerzo codificador de carácter competencial, de asignación de las atribuciones de los diversos departamentos y entidades llamados a actuar sobre el dominio público marítimo.

La nueva norma introducirá elementos de singular trascendencia en la regulación del dominio público marítimo - terrestre, como la perspectiva del Estado autonómico, que tanta relevancia tendrá en la evolución de la legislación nacional en materia de urbanismo y ordenación del territorio en nuestro país durante las últimas décadas⁹.

2. La proyección de la Constitución de 1978 sobre el urbanismo español.

La Constitución Española de 1978 (en adelante CE) introdujo una serie de preceptos de extraordinario interés de cara a una total reconfiguración del derecho urbanístico español. La defensa y el respeto al medio ambiente y los recursos naturales en un país con aproximadamente 7.880 kilómetros de costa, parecían llamados a haber ocupado un papel central y ser objeto de especial protección, teniendo en cuenta además la (eliminar s) intensa actividad turística que había venido produciéndose en España desde la década de los años sesenta y que, coincidiendo con la etapa del desarrollismo español, había dado lugar a grandes procesos edificatorios en nuestras costas, centrados sobre todo en la levantina.

El crecimiento económico y la llegada de una cierta apertura a nuestro país, promovida a partir de la progresiva toma de poder de los sectores tecnócratas en el gobierno y escenificadas legislativamente en normas como la Ley de Prensa de 1966, había encontrado uno de sus principales baluartes en la promoción y eclosión de un turismo nacional que, contando con proyección en toda Europa, iba a tener consecuencias evidentes en nuestro litoral¹⁰.

Tras la revisión del texto constitucional, podemos distinguir tres ámbitos de nuestra Carta Magna que tendrán una especial trascendencia sobre la materia objeto de nuestro estudio: los principios rectores de la política social y económica, la descentralización político administrativa, que tendrá entre sus consecuencias tanto la aparición de las Comunidades Autónomas como el incremento de autonomía de los Entes Locales y, por último, la distribución de competencias entre poderes centrales y autonómicos.

⁹ Vid. sobre las innovaciones introducidas en relación a la anterior legislación por la LC, y en particular en relación a la confrontación competencial entre Estado y Comunidades Autónomas MEILÁN GIL, J. L.: "Comunidades Autónomas y dominio público marítimo - terrestre. El proyecto de Ley de Costas", RDU 108, 1988, pp. 13 a 36.

¹⁰ Como tendremos ocasión de comprobar al final de este trabajo, dicha situación no solo no se ha corregido, sino que se ha acentuado con el paso del tiempo. En este sentido, la Resolución del Parlamento Europeo 2008/2248(INI) de 2009 sobre el agente urbanizador advierte que "las islas y las zonas costeras mediterráneas de España han sufrido una destrucción masiva en la última década, ya que el cemento y el hormigón han saturado esas regiones de tal forma que han afectado no sólo al frágil medio ambiente costero, la mayor parte del cual está nominalmente protegido" en virtud de la Directivas Directivas 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, "como ha ocurrido en casos de urbanizaciones en el Cabo de Gata y Murcia, sino también a la actividad social y cultural de muchas zonas, lo que constituye una pérdida trágica e irreparable de su identidad y legado culturales, así como de su integridad medioambiental, y todo ello principalmente por la avaricia y la conducta especulativa de algunas autoridades locales y miembros del sector de la construcción que han conseguido sacar beneficios masivos de estas actividades, la mayoría de los cuales se han exportado".

2. 1. Los principios rectores de la política social y económica.

En relación al primer extremo, hay que destacar que, dentro de los principios rectores de la política social y económica del Capítulo III del Título I (tercero de los bloques de derechos fijados por nuestra Norma Fundamental) – y que, por tanto, cuentan con un nivel de protección inferior a aquel con el que cuentan los derechos fundamentales y las libertades públicas (Sección I del Capítulo II del Título I) o los (eliminar a) derechos y deberes de los ciudadanos (Sección II del Capítulo II del Título I) – vamos a encontrarnos preceptos de singular relevancia para el urbanismo y la ordenación del territorio. Los principios rectores de la política social y económica están no obstante protegidos por el principio general de rigidez constitucional, pueden alegarse ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo a las determinaciones legales, informar la práctica judicial y, sobre todo, informar la actuación de los poderes públicos y, particularmente, la legislación positiva vinculada a cualquiera de los extremos a los que hacen referencia según establece el artículo 53.3 de nuestra Carta Magna¹¹.

Hemos de destacar, en primer término, que el (artículo 45 CE) establece en el primero de sus epígrafes el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. A renglón seguido, en los otros dos puntos que completan dicho precepto, se determina tanto el mandato a los poderes públicos (haciendo referencia al conjunto de las Administraciones Públicas existentes en nuestro país) de velar por los recursos naturales – defendiendo y restaurando el medio ambiente apoyándose en la solidaridad colectiva – como la necesidad de que se establezca un catálogo de sanciones penales y administrativas, con la consiguiente obligación de reparar el daño causado, para aquellos que atenten contra dicho mandato¹².

Como luego veremos, la protección del medio ambiente a la que hace referencia este (artículo 45 CE) será, a partir de la delimitación del dominio público marítimo – terrestre, uno de los ejes sobre los que gire la LC¹³. Y es que, si bien nos encontramos ante un principio rector de la política social y económica y no ante un derecho fundamental, han sido múltiples las sentencias del Tribunal Constitucional que han destacado la relevancia que el mismo ha de

¹¹ Vid. al respecto ad. ex. RICO - RICO RUIZ, G.: Los principios rectores de la política económica y social en la Constitución Española de 1978, Universidad de Granada 1986, PRADA FERNÁNDEZ DE SANMAMED, J. L.: “Revisión de los principios rectores de la política social y económica y de su actual realidad jurídico - constitucional”, REP 122, 2003, pp. 269 a 316, CALVO ORTEGA, R.: “Reflexiones sobre los principios rectores de la política social y económica en la Constitución”, Anales de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación 37, 2007, 615 a 652.

¹² Y en este sentido tenemos que advertir con PÉREZ ANDRÉS que no puede entenderse ajena a los Planes de Ordenación del Territorio la finalidad de preservar el medio ambiente o determinados ecosistemas. Tales Planes podrán incidir en aspectos medioambientales siempre que busquen la finalidad de preservarlo a través de técnicas típicamente de planificación territorial, las cuales no pueden ser utilizadas desde los títulos competenciales sobre medio ambiente. “La ordenación del territorio, una encrucijada de competencias planificadoras”, RAP 147, 1998, p. 115. Vid. en relación a este principio constitucional y su proyección administrativa FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: “El medio ambiente en la Constitución Española”, Documentación Administrativa 190, 1981, pp. 337 a 250, ESCRIBANO COLLADO, P.: “La ordenación del territorio y el medio ambiente en la Constitución” en MARTÍN RETORTILLO – BAQUER, S. (Coord.): Estudios sobre la Constitución española : Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría, Vol. IV, 1991 (Del poder judicial, organización territorial del Estado), Civitas, Madrid, 1991, pp. 3.705 a 3.750, LÓPEZ RAMÓN, F.: “El medio ambiente en la Constitución Española”, RDU 222, 2005, pp. 183 a 198 o PÉREZ MORENO, A., ESCRIBANO COLLADO, P. y LÓPEZ GONZÁLEZ, J. I.: “Desarrollo legislativo de la Constitución en materia de protección del medio ambiente”, RAP 103, 1984, pp. 361 a 416.

¹³ Como ha destacado entre otras la Sentencia 149/1991 TC de 4 de Julio (RTC 1991\149) y señala BLASCO DÍAZ, J. L. en Régimen Jurídico de las propiedades litorales en el litoral, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, p. 365.

tener en el ordenamiento jurídico. Podemos destacar en tal sentido las SSTC 64/1982, de 4 de noviembre (RTC 1982\64)¹⁴, 227/1988 de 29 de noviembre (RTC 1988\227)¹⁵ y 199/1996, de 3 de diciembre (RTC 1996\199).

Al hilo de esta última resolución, tenemos que subrayar el contenido de diversas resoluciones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante TEDH), que ha vinculado, en casos de especial gravedad, las lesiones al medio ambiente con la vulneración del derecho de la persona a su vida personal y familiar del artículo 8 del Convenio de Roma. En este sentido pueden consultarse las Sentencias TEDH Powell y Rainer c. Reino Unido, 21 de febrero de 1990, López Ostra c. España, 9 de diciembre de 1994). (TEDH 1994\3) y, más recientemente, Kyrtatos contra Grecia TEDH (Sección 1ª), sentencia de 22 mayo 2003 (TEDH 2003\25)¹⁶.

En segundo lugar, hemos de reseñar que el (artículo 46 CE) establece la necesidad de proteger el patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España, vinculando los atentados que se produzcan contra el mismo a la aplicación de sanciones derivadas de la legislación penal.

Por último, el (artículo 47 CE), tras determinar que todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, establece la necesidad de que el suelo se regule de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. En el párrafo siguiente de dicho artículo se determina la necesidad de que la comunidad participe en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos.

Pese a la inexistencia de un concepto de urbanismo en nuestra Carta Magna y como subraya el fundamento jurídico 6. a) de la ST 61/1997 TC, nuestra norma fundamental “si proporciona, junto al derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (...) una serie de importantes principios de la política, en este caso urbanística a la que han de atenerse en

¹⁴ Que aborda la obligación de compaginar dicho principio rector de la política social y económica con la necesidad de desarrollo económico, lo cual tendrá una singular importancia en relación a la LC en un país en el que la actividad turística alcanza la relevancia económica con la que cuenta en el nuestro. Según su fundamento jurídico primero “El artículo 45 recoge la preocupación ecológica surgida en las últimas décadas en amplios sectores de opinión que ha plasmado también en numerosos documentos internacionales. En su virtud no puede considerarse como objetivo primordial y excluyente la explotación al máximo de los recursos naturales, el aumento de la producción a toda costa, sino que se ha de armonizar la «utilización racional» de esos recursos con la protección de la naturaleza, todo ello para el mejor desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de la vida. Estas consideraciones son aplicables a las industrias extractivas como cualquier otro sector económico y supone, en consecuencia, que no es aceptable la postura del representante del Gobierno, repetida frecuentemente a lo largo de sus alegaciones, de que exista una prioridad absoluta del fomento de la reproducción minera frente a la protección del medio ambiente. Recuérdese también que la «calidad de la vida» que cita el artículo 45, y uno de cuyos elementos es la obtención de un medio ambiente adecuado para promoverla, está proclamada en el preámbulo de la Constitución y recogida en algún otro artículo, como el 129.1. Sin embargo, debe advertirse que la Constitución impone asimismo «el deber de atender al desarrollo de todos los sectores económicos» (artículo 130.1), (...) Ese desarrollo es igualmente necesario para lograr aquella mejora. La conclusión que se deduce del examen de los preceptos constitucionales lleva a la necesidad de compaginar en la forma que en cada caso decida el legislador competente la protección de ambos bienes constitucionales: el medio ambiente y el desarrollo económico”.

¹⁵ En cuyo fundamento jurídico vigésimo se incide especialmente en la necesidad tanto de entender las competencias en relación con la protección del medio ambiente como compartidas por el conjunto de las Administraciones Públicas, como de desarrollar mecanismos de coordinación interadministrativa para su ejercicio.

¹⁶ Vid. en tal sentido SANTOLAYA MARCHETTI, P.: “Derecho a la vida privada y familiar: un contenido notablemente ampliado del derecho a la intimidad (art. 8 CEDH)” en GARCÍA ROCA, J. y SANTOLAYA MARCHETTI, P. (Coords.): La Europa de los Derechos. El Convenio Europeo de Derechos Humanos, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, pp. 487 a 508.

el ejercicio de sus respectivas competencias”, habiendo además insistido nuestro máximo intérprete constitucional a lo largo de los años en integrar la necesidad de respeto al medio ambiente en la configuración de la política urbanística.

Dicha insistencia queda reflejada a través de de sentencias como las SSTC 64/1982 de 4 de noviembre (RTC 1982\64), que en su fundamento jurídico segundo establece la necesidad de compaginar medio ambiente y desarrollo económico, la 102/1995 de 26 de junio (RTC 1995\102), que en su fundamento jurídico cuarto determina que es preciso armonizar desarrollo y medio ambiente de cara a la consecución de un desarrollo sostenible equilibrado y racional o 36/1994 de 10 de febrero (RTC 1994\36), en cuyo fundamento jurídico 6. b) inscribe, dentro de la competencia que puedan tener unos u otros poderes públicos en materia de ordenación del territorio, la de asegurar a partir de la misma, a partir de la fijación de los usos del suelo y la garantía del equilibrio entre las partes del territorio, una utilización racional de los recursos naturales¹⁷.

Estos principios constitucionales, que deben identificarse con la consecución de un desarrollo sostenible en el ejercicio de las políticas públicas vinculadas a la ordenación del territorio y el urbanismo en conexión con la “estrategia española de desarrollo sostenible”¹⁸ han tenido proyección, como veremos más adelante, en las diferentes legislaciones de aquellas Comunidades Autónomas españolas que cuentan con litoral.

2. 2. La descentralización político - administrativa en la Constitución Española.

A partir del (artículo 137 CE) se constitucionaliza en nuestro país la organización territorial del mismo en Estado central, Comunidades Autónomas y Entes Locales, que gozarán, como establece dicho precepto, de autonomía para la gestión de sus propios intereses. Las Comunidades Autónomas gozarán de competencias legislativas, entre las que se encuentran las vinculadas a la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda. Los Entes locales gozarán de competencias en materia reglamentaria, estando por dicha razón capacitados para la aprobación de los Planes Urbanísticos, instrumentos públicos que sirven a la ordenación del ámbito territorial de su competencia.

¹⁷ Vid. MENÉNDEZ REXACH, A.: “Urbanismo sostenible, clasificación del suelo y criterios indemnizatorios: estado de la cuestión y algunas propuestas”, RDU 200, 2003, pp. 142 y 143.

¹⁸ Dicho documento, aprobado por el Consejo de Ministros de 23 de Noviembre de 2007 y elaborado por el Grupo interministerial para la Revisión de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea y la preparación de la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible, bajo la coordinación de la Oficina Económica del Presidente español y presidido por la Secretaría de Estado de Economía, incide en aspectos que pueden resultar de especial relevancia de cara al futuro tratamiento que desde la perspectiva de la ordenación del territorio habrá de darse a las costas españolas. En tal sentido establece la necesidad de desarrollar políticas de corto, medio y largo plazo para proteger bienes públicos especialmente sensibles al cambio climático, entre los que menciona las costas, así como desarrollar protocolos de actuación en situaciones de emergencia. Asimismo se determina la necesidad de asegurar una verdadera integración de las aguas continentales, de transición y costeras en la gestión hidrológica, asegurando la protección de las costas y sus playas, permitiendo la aportación natural de elementos sólidos desde los ríos y evitando la erosión del litoral. Se pretenderá además, a partir del Plan Nacional de Calidad de las Aguas, cubrir las exigencias comunitarias impuestas a partir Directiva del Consejo 91/271/CEE, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, estableciendo un nuevo mecanismo de gestión, cooperación, coordinación institucional y solidaridad interregional entre Administraciones competentes en la gestión del recurso. Este Plan contempla una inversión total de 19.000 millones de euros, de los que la Administración General del Estado financiará las actuaciones declaradas de interés general del Estado pendientes de ejecutar y el 25% del coste de mejorar la calidad de las aguas de ríos o costas derivadas de la declaración de zonas sensibles por parte de Portugal o de España.

Dentro de dichos Entes podemos distinguir, básicamente, entre Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales (que podemos considerar como una suerte de agrupación de los mismos que cuenta entre sus principales funciones con la asistencia a los consistorios que, dentro de una determinada provincia cuenten con fondos insuficientes para el cumplimiento de las obligaciones que están llamados a cumplir en todo caso los servicios mínimos establecidos por el artículo Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en adelante LBRL).

Los consistorios han estado llamados siempre – como Administración más cercana al ciudadano con un especial conocimiento de las necesidades de desarrollo urbano con las que cuentan tanto los núcleos urbanos como los ciudadanos – a jugar un papel fundamental en el desarrollo del urbanismo y la ordenación del territorio en su término municipal.

A partir de la aprobación de la CE, la protección de la autonomía de los Ayuntamientos en materia urbanística se va a ir reforzando, no solamente a partir de las determinaciones de la LBRL, que en su artículo 25. 2 d) reconoce como competencias municipales en los términos establecidos por la legislación estatal y autonómica la ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; la promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, la pavimentación de vías públicas urbanas y la conservación de caminos y vías rurales, sino también a partir de la legislación autonómica en materia de régimen local y urbanismo que ha ido desarrollándose paulatinamente, hasta completar a nivel legislativo el mapa de la descentralización territorial española¹⁹.

Hemos de distinguir en todo caso ordenación urbanística sin más de ordenación del territorio, siendo actualmente la segunda como veremos en el epígrafe siguiente, una competencia propia de las Comunidades Autónomas. En todo caso, la ordenación urbanística seguida en nuestro país por numerosos municipios, particularmente en la zona costera y la periferia de las grandes ciudades ha respondido en numerosas ocasiones a procesos que, más que racionales y ordenados, han resultado anárquicos y especulativos. Se trata esta de una circunstancia que podemos vincular a la posibilidad de utilización de instrumentos de colaboración con sujetos privados a la hora de construir instrumentos – públicos – de planeamiento mediante la figura del convenio urbanístico, completada con la posibilidad de atribuir a dichos sujetos el protagonismo en la fase de ejecución de dichos planes, así como al estrangulamiento de la oferta de suelo urbanizable, con el consiguiente incremento en el precio del terreno de cara a la consecución una mayor recaudación por parte de unos Consistorios que no tienen bien resuelto el tema de su financiación.

En este sentido tenemos que coincidir con PÉREZ ANDRÉS en que la elaboración de los Planes Autonómicos o Insulares de Ordenación del Territorio – de los que ya existen experiencias tan notables como las del Plan Insular de Ordenación de Tenerife, aprobado a partir de normas como la Ley 1/87, de 13 de marzo del Parlamento de Canarias reguladora de los Planes Insulares de Ordenación, pero es que, por otra parte, la Ley 12/1994, de 19 de

¹⁹ Vid. en tal sentido ad ex. los artículos 20. d) de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León y 3. 1 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, el artículo 71. 1. a) del Anteproyecto de Ley de Régimen Local de la Comunidad Valenciana – que hace una mención expresa, dentro de las funciones de interés general comunitario otorgadas a las Diputaciones Provinciales, a la ordenación del territorio y del litoral –, el artículo 63. 2. d) de la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, o el artículo 2. 1 en relación con el artículo 3. 2. g) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, en los que se indica la competencia municipal en relación con la actividad urbanística, para establecer a renglón seguido como uno de los objetivos que habrá de formar parte de la ordenación urbanística, llevada a cabo a partir de los instrumentos de ordenamiento, la protección y la adecuada utilización del litoral.

diciembre, de Espacios Naturales de Canarias o la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias o el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, a partir de la Ley 1/94, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía – puede ser una buena opción “para objetivar los intereses supralocales sobre el territorio, con lo que se objetivará también el ejercicio de las facultades de intervención de las Comunidades Autónomas sobre el planeamiento urbanístico municipal”²⁰.

2. 3. La distribución de competencias entre poderes locales y autonómicos.

El (artículo 148 CE) enumera una serie de competencias que han venido siendo asumidas por parte de las Comunidades s a partir de la aprobación de sus Estatutos de Autonomía, norma institucional básica a partir de la cual se configura su autonomía política y administrativa. Dentro de dichas competencias encontramos la de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (artículo 148. 1. 3 CE), competencia que tras suscitar una extraordinaria controversia en el ámbito del derecho administrativo español dio lugar a una de las Sentencias que más interés han generado y más decisivas han resultado en la evolución del urbanismo nacional.

Se trata de la Sentencia derogatoria 61/1997, de 20 de marzo, del Tribunal Constitucional²¹. Tras el conflicto competencial ocasionado a partir de la aprobación de normativas urbanísticas por parte de las Comunidades Autónomas, que, como en el caso de Asturias y Baleares databan de la década de los ochenta²² – si bien su principal eclosión tuvo lugar durante el decenio siguiente – dicha resolución vino a reconocer la competencia de las Autonomías, derogando en su práctica totalidad el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

²⁰ PÉREZ ANDRÉS A. A.: “La ordenación del territorio, una encrucijada de competencias planificadoras”, RAP 147, 1998, p. 121. Y es que inevitablemente se hacen necesarios mecanismos de coordinación administrativa cuando en base a diversos títulos y de diverso grado – como veremos en el epígrafe siguiente – cuando distintas Administraciones públicas proyectan sus competencias sobre un mismo ámbito territorial. Vid. en tal sentido SÁNCHEZ MORÓN, M.: “La distribución de competencias: las relaciones administrativas entre las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales” en VV. AA.: Organización territorial del Estado (administración local) : [Jornadas de Estudio], Vol. 3, 1985, pp. 2.531 a 2.544. AA.: Organización territorial del Estado (administración local) : [Jornadas de Estudio], Vol. 3, 1985, pp. 2.531 a 2.544. Dicha necesidad de coordinación se hace especialmente acusada en el ámbito de la ordenación urbanística. En ello hace hincapié el fundamento jurídico segundo de la Sentencia 149/1998 TC de 2 de julio (RTC 1998\149).

²¹ Sobre la misma puede consultarse una extensísima bibliografía, dentro de la cual pueden destacarse como trabajos de carácter fundamental los de BARNÉS VÁZQUEZ, J.: “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Urbanismo: una síntesis de los criterios fundamentales a la luz de la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía 6, 1997, pp. 1.685 a 1.696, CARCELLER FERNÁNDEZ, A.: “Lo que queda de la Ley del Suelo de 1992”, RDU 153, 1997, pp. 13 a 34 o MENÉNDEZ REXACH, A.: “Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre el régimen del suelo. Comentario crítico de la STC de 20 de marzo de 1997”, RDU 153, 1997, pp. 35 a 72.

²² Son antecedentes de la legislación actual en el Principado de Asturias las Leyes 3/1987 que regulaba la disciplina urbanística, 6/1990 de 20 de diciembre, sobre edificación y usos en suelo rural, 2/1991 de 11 de marzo, que regula la reserva del suelo y actuaciones urbanísticas prioritarias, o la Ley 5/1991, de 5 de abril, de Protección de Espacios Naturales. Son antecedentes de la normativa actual en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares las Leyes 10/1989 (que sustituyó el Plan General de Ordenación Urbana por Normas Subsidiarias y Complementarias en municipios de menos de 5.000 habitantes), 9/1990 (que le atribuyó a los Consejos Insulares las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en relación con la normativa estatal del suelo) y otras, como la 10/1990 de 23 de octubre en relación a las infracciones urbanísticas, 1/1991 de 30 de marzo sobre áreas de especial protección, 1/1994 de 23 de marzo sobre reconstrucción en suelo no urbanizable o 6/1997 de 8 de julio sobre suelo rústico. Vid. en relación a la evolución legislativa del derecho urbanístico autonómico CARCELLER FERNÁNDEZ, A.: “Panorama del derecho urbanístico autonómico”, RDU 172, 1999, p. 13 a 38.

Cabe advertir no obstante que el supremo intérprete de la CE ya había venido determinando jurisprudencialmente tanto el concepto de ordenación urbanística y territorial, como las posibles implicaciones que las determinaciones contenidas en la Carta Magna podrían tener al encauzarse legislativamente el reparto competencial. De cara a ilustrarnos sobre las consideraciones jurisprudenciales que el Alto Tribunal ha hecho desde la aprobación de la CE hasta nuestros días sobre el concepto de Ordenación del Territorio, destaca sobre cualquier otro el fundamento jurídico tercero de la Sentencia 149/1998 TC de 2 de julio (RTC 1998\149) que, amparándose en diversas sentencias que habían tratado previamente este particular²³, determinó que:

“En una primera aproximación global al concepto de ordenación del territorio, ha destacado que el referido título competencial «tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial» (...). Concretamente, dejando al margen otros aspectos normativos y de gestión, 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». Sin embargo, también ha advertido, desde la perspectiva competencial, que dentro del ámbito material de dicho título, de enorme amplitud, no se incluyen todas las actuaciones de los poderes públicos que tienen incidencia territorial y afectan a la política de ordenación del territorio, puesto que ello supondría atribuirle un alcance tan amplio que desconocería el contenido específico de otros títulos competenciales, no sólo del Estado máxime si se tiene en cuenta que la mayor parte de las políticas sectoriales tienen una incidencia o dimensión espacial. Aunque hemos precisado igualmente que la ordenación del territorio es en nuestro sistema constitucional un título competencial específico que tampoco puede ser ignorado, reduciéndolo a simple capacidad de planificar, desde el punto de vista de su incidencia en el territorio, actuaciones por otros títulos; ordenación del territorio que ha de llevar a cabo el ente titular de tal competencia, sin que de ésta no se derive consecuencia alguna para la actuación de otros entes públicos sobre el mismo territorio”.

Las Comunidades Autónomas asumieron desde ese momento las competencias en materia de ordenación del territorio de forma pretendidamente exclusiva. Ello dificulta enormemente que, desde el momento en que las Comunidades Autónomas aprueban sus respectivas Leyes urbanísticas, asumiendo plenamente la competencia reconocida a su favor en el (artículo 148. 1. 9 CE), pueda llevarse una ordenación territorial de carácter integral en todo el territorio español.

No se reconoce en este sentido al Estado central ninguna competencia directamente relacionada con la materia (como hubiera sido deseable, utilizando para ello el sistema de bases más desarrollo del artículo 82 CE)²⁴ y de hecho el Tribunal Constitucional no admite el ejercicio de ninguna actividad de planificación por parte del Estado Central que condicione la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio. Bien es cierto que, como indica el Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico trigésimo tercero de la sentencia 61/1997 TC “el Estado tiene constitucionalmente

²³ SSTC 77/1984, fundamento jurídico segundo, 149/1991, fundamento jurídico primero b), 36/1994, fundamento jurídico tercero; 28/1997, fundamento jurídico quinto, 36/1994, fundamento jurídico tercero; 61/1997, fundamento jurídico decimosexto, y 40/1998 fundamento jurídico trigésimo.

²⁴ PÉREZ ANDRÉS, A. A.: “La ordenación del territorio, una encrucijada de competencias planificadoras”, RAP 147, 1998, p. 109.

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 (...) No cabe, pues, negar la legitimidad de que el Estado planifique territorialmente el ejercicio de sus competencias sectoriales haciendo uso de los instrumentos que estime idóneos (como, «ad exemplum», el denominado Plan Director de Infraestructuras)”.

Tres son las competencias exclusivas del Estado que más directamente van a poder incidir en la ordenación del territorio, desarrollada legislativamente de manera en principio exclusiva por parte de las Comunidades Autónomas: la competencia exclusiva del Estado para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (artículo 149. 1. 1 CE), para la regulación de las Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149. 1. 13 CE)²⁵. Además, y en relación al tema que nos ocupa, el epígrafe 20 del (artículo 149. 1 CE) hace referencia a la competencia exclusiva estatal en materia de iluminación de costas, señales marítimas y puertos de interés general.

Por su parte, la norma urbanística del Estado más reciente, el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, contempla en su disposición adicional octava que *La Administración General del Estado podrá participar en los procedimientos de ordenación territorial y urbanística en la forma que determine la legislación en la materia. Cuando así lo prevea esta legislación, podrán participar representantes de la Administración General del Estado, designados por ella, en los órganos colegiados de carácter supramunicipal que tengan atribuidas competencias de aprobación de instrumentos de ordenación territorial y urbanística*. Tenemos que coincidir con BASSOLS COMA en que, pese a tratarse de un texto ambiguo, el de la Disposición Adicional octava puede considerarse un primer paso hacia una colaboración interadministrativa que se revela imprescindible en una materia como esta²⁶.

No obstante, en relación a la ordenación territorial de la zona costera existen un evidente punto de fricción entre las competencias ejercidas por los poderes estatales y autonómicos, sin necesidad de hacer mención a las competencias exclusivas del Estado reconocidas en el (artículo 149. 1 CE). Dicha fricción está vinculada a la determinación incluida en el artículo 132 CE), que establece la necesidad de que se regule por Ley el régimen jurídico de los bienes de dominio público, identificando dentro de dicho dominio en el segundo de sus epígrafes *en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales*

²⁵ Más allá de dichas competencias son múltiples los títulos competenciales de carácter sectorial que pueden incidir de una u otra manera en relación a la ordenación del territorio “En concreto, respecto a la función pública de Ordenación del Territorio hay que tener especialmente presentes: el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos; el derecho a la igualdad; el derecho de propiedad privada; el derecho a la libertad de empresa; la calidad de vida como valor jurídico constitucionalmente reconocido; el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado; la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones favorables para el progreso social y económico y para la más equitativa distribución de la renta regional y personal; el derecho a una vivienda digna; la obligación de los poderes públicos de garantizar y promover la conservación y el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico; el respeto de la Autonomía Regional y de la Autonomía Local; el principio de uniformidad de las condiciones de vida; el principio de solidaridad, y el principio de unidad del Estado, este último con tres facetas a destacar: la de unidad política, la unidad de mercado o económica, y la unidad del Sistema Administrativo, es decir, unidad y continuidad de la Organización Administrativa” PÉREZ ANDRÉS, A. A.: “La ordenación del territorio, una encrucijada de competencias planificadoras”, RAP 147, 1998, pp. 106 y 107.

²⁶ BASSOLS COMA, M.: “La ordenación territorial y urbanística en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008”, RDUyE 19, 2009, p. 30.

de la zona económica y la plataforma continental. A la mención al dominio público marítimo – terrestre llevada a cabo por el (artículo 132 CE) también hace referencia la LC, definiéndolo con una amplitud mucho mayor que nuestra carta magna en los (artículos 3 a 5 LC)²⁷.

La regulación de las actuaciones urbanísticas en las costas no es una cuestión de escasa importancia en un país en el que el peso económico del sector turístico supone alrededor del 10% del Producto Interior Bruto, y que cuenta con dos Comunidades Autónomas de carácter insular y nueve peninsulares. Dentro de las mismas se ubica “un patrimonio público de unas 13.560 hectáreas, valioso por las grandes posibilidades que ofrece, pero escaso ante las crecientes demandas que soporta, y muy sensible y de difícil recuperación en su equilibrio físico”²⁸. En tal sentido, podemos destacar con SOCÍAS CAMACHO que a partir de la entrada en vigor de la CE “se pone por fin de manifiesto la necesidad de conservar en su estado natural todos los elementos del litoral, por cuanto que cumplen no solo una función ecológica, sino que además protegen las características físicas del mismo”²⁹.

3. La Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

La Ley de Costas de 1988 vino a cubrir en nuestro país una serie de carencias relativas a la regulación del espacio marítimo terrestre, a las que hicimos referencia en páginas anteriores. Como se determina en su Exposición de Motivos, las costas españolas se enfrentaban y siguen enfrentándose a una doble amenaza: la primera vinculada al desarrollo económico y al medio ambiente, que ha acabado por afectar a las costas a partir de fenómenos tales como el turismo de masas, los procesos migratorios del interior al litoral o la disminución del aporte de sólidos de ríos y arroyos a las playas, que a partir de embalses y repoblaciones forestales había ocasionado ya en 1988 una regresión considerable de la línea de costa.

La segunda de dichas amenazas está vinculada a los procesos de privatización de lo que la LC se esforzó en preservar como dominio público, a partir del otorgamiento de concesiones y la sustracción de accesos públicos a partir de procedimientos que en muchos casos, durante el periodo de vigencia transitoria de la anterior normativa, excedieron los límites de la legalidad³⁰.

²⁷ Y que incluye la ribera del mar y de las rías, el mar territorial con sus aguas interiores, con su lecho y subsuelo, los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental (artículo 3 LC) Las accesiones a la ribera del mar por depósito de materiales o por retirada del mar, cualesquiera que sean las causas, los terrenos ganados al mar como consecuencia directa o indirecta de obras, y los desecados en su ribera, los terrenos invadidos por el mar que pasen a formar parte de su lecho por cualquier causa, los acantilados sensiblemente verticales, que estén en contacto con el mar o con espacios de dominio público marítimo-terrestre, hasta su coronación, los terrenos deslindados como dominio público que por cualquier causa han perdido sus características naturales de playa, acantilado, o zona marítimo-terrestre, Los islotes en aguas interiores y mar territorial, os terrenos incorporados por los concesionarios para completar la superficie de una concesión de dominio público marítimo-terrestre que les haya sido otorgada, cuando así se establezca en las cláusulas de la concesión, los terrenos colindantes con la ribera del mar que se adquieran para su incorporación al dominio público marítimo-terrestre, las obras e instalaciones construidas por el Estado en dicho dominio, las obras e instalaciones de iluminación de costas y señalización marítima, construidas por el Estado cualquiera que sea su localización, así como los terrenos afectados al servicio de las mismas, los puertos e instalaciones portuarias de titularidad estatal, que se regularán por su legislación específica (artículo 4 LC) y, por las islas que estén formadas o se formen por causas naturales, en el mar territorial o en aguas interiores o en los ríos hasta donde se hagan sensibles las mareas, salvo las que sean de propiedad privada de particulares o entidades públicas o procedan de la desmembración de ésta, en cuyo caso serán de dominio público su zona marítimo-terrestre, playas y demás bienes que tengan este carácter (artículo 5 LC).

²⁸ Punto I de la Exposición de Motivos de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

²⁹ SOCÍAS CAMACHO, J. M.: La ordenación de las zonas turísticas litorales, Instituto Pascual Madoz, Universidad Carlos III, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2001, p. 27.

³⁰ En tal sentido, advierte la Exposición de Motivos de la LC en el primero de sus puntos es 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

Un año después de su aprobación y para complementarla, se aprueba el Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, Reglamento General para el Desarrollo y la Ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (en adelante RC).

El contenido de dicha norma va a condicionar sin lugar a dudas la legislación en materia de ordenación territorial promulgada por parte de las Comunidades Autónomas³¹. Sin embargo, no podemos obviar que, en relación al dominio público, el Estado central ostenta básicamente las facultades de declararlo y gestionarlo, y la obligación de defenderlo, en conexión con lo establecido por los artículos de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas que hacen referencia a este tipo de bienes, no pudiéndose derivar de la competencia que el Estado Central tiene para la regulación del dominio público la de ordenar territorialmente dicho espacio al margen de la atribución otorgada a las Comunidades Autónomas por el (artículo 148. 1. 3 CE)³².

En este sentido tenemos que destacar que la Sentencia 149/1991 de 4 de julio del Tribunal Constitucional (RTCE 1991\149) reconoció que, dentro de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio reconocidas en el (artículo 148. 1. 3 CE) se incluye la ordenación del litoral como exclusiva de las autonomías, si bien respetando las determinaciones incluidas en la LC, norma básica estatal. Establece además dicha resolución la inconstitucionalidad de diversos preceptos contenidos en la norma española sobre dominio público marítimo – terrestre, entre los que se encuentra la disposición final primera, lo que implica que la competencia para el otorgamiento de autorizaciones en la zona de protección le corresponde a las Comunidades Autónomas y no a la Administración del Estado³³.

En todo caso, y con independencia de las competencias que en materia de ordenación del territorio estén reservadas a las Comunidades Autónomas, tenemos que destacar que la regulación del dominio público ha sido una de las tradicionales técnicas administrativas utilizadas para la protección y conservación del Medio Ambiente³⁴.

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”.

³¹ Cuatro son los principales mecanismos a partir de los cuales la LC va a condicionar el planeamiento urbanístico municipal en las zonas costeras: las normas para la protección de determinados tramos de costa, la emisión de informes en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de planeamiento, las normas de directa aplicación y estándares urbanísticos y la situación de fuera de ordenación de algunos edificios. Vid ESCARTÍN ESCUDÉ, V.: El periurbanismo estatal. La ordenación urbanística del dominio público del Estado. Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 128.

³² Destacaba en tal sentido MEILÁN GIL el carácter “neocentralista” de la LC, que había perdido la oportunidad de incorporar mecanismos adecuados para dar cabida a las Comunidades Autónomas en la gestión de un dominio público marítimo – terrestre que no es competencia exclusiva del Estado central. Vid. a este respecto MEILÁN GIL, J. L.: “Comunidades Autónomas y dominio público marítimo - terrestre. El proyecto de Ley de Costas”, RDU 108, 1988, p. 33.

³³ “Se configura, en definitiva, una doble vertiente de protección. En primer lugar, la que debe dispensar la normativa en materia de costas, velando por el mantenimiento y la integridad del dominio público marítimo terrestre. Tarea que (...) corresponde al legislador estatal, al menos en sus condicionantes básicos. Y, en segundo lugar, aquella que proviene de la ordenación del territorio y del urbanismo, volcada en la admisibilidad respecto del establecimiento de usos edificatorios, así como de su distribución física, materia sobre la que Comunidades Autónomas y Entidades Locales ostentan la competencia” ESCARTÍN ESCUDÉ, V.: El periurbanismo estatal. La ordenación urbanística del dominio público del Estado. Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 128.

³⁴ Vid en tal sentido, entre otros, BASSOLS COMA, M.: “El derecho de propiedad y la conservación del medio ambiente”, en Propiedad, Expropiación y Responsabilidad. La garantía indemnizatoria en el Derecho europeo comparado, Tecnos, Madrid, 1996, pp. 727 a 754, u “Ordenación del territorio y medio ambiente: aspectos jurídicos” en Administración y Constitución: estudios en homenaje al profesor Mesa Moles, 1982, pp. 93 a 130 LÓPEZ RAMÓN Dominio público y protección del Medio Ambiente, IVAP Oñati, 1988, pp. 596 y ss., FONT I LLOVET, T.: “La ordenación constitucional del dominio público”, en Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría, Tomo V, Cívitas, Madrid, 1991, pp. 3.917 a 3942 y, en el mismo sentido, SOCÍAS CAMACHO, J. M.: La ordenación de las zonas turísticas litorales, Instituto Pascual Madoz, Universidad Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2001, p. 28.

La LC distingue tres ámbitos respecto a los que varía el volumen de actividad urbanística permitida³⁵: la ribera del mar y las rías – que incluye tanto las playas como la zona marítimo terrestre, definida como el espacio comprendido entre la línea de bajamar y el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos (arts. 3 LC la zona de protección – franja tierra adentro de entre 100 y 200 metros de anchura, medidos desde el límite interior de la ribera del mar (art. 23 LC) dentro de la cual nos encontramos la franja destinada al tránsito de peatones y vehículos de vigilancia y salvamento (art. 27 LC), los pasos destinados al acceso al mar (art. 28 LC), y la banda reservada a operaciones de salvamento marítimo (art. 24.2 LC)³⁶ –, y las zonas de influencia del mar y su ribera – como mínimo 500 metros a partir del límite interior de la ribera del mar (artículo 30 LC) –.

Utilizando como eje dicha distinción que supone un incremento del dominio público marítimo-terrestre reconocido en relación con la anterior legislación, la LC otorga a la Administración un amplio abanico de posibilidades para enfrentar las amenazas a las que hace referencia su Exposición de motivos y conseguir los fines perseguidos por la actuación administrativa sobre el dominio público marítimo-terrestre a través de las potestades de sanción y conservación del medio físico, la inspección y el otorgamiento de autorizaciones y concesiones³⁷.

La LC no excluye la posibilidad de que Administración local y autonómica actúen en el ámbito de aplicación de la misma, siempre y cuando se observen las competencias de la Administración Central – ejercidas actualmente por parte del Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino (en adelante MMA) – y que se concretan, por ejemplo, en la exclusividad con la que cuenta el poder central para sancionar aquellas infracciones que afecten de forma directa al dominio público (artículos 90 y 91 LC) o en la obligación que Administración local y Autonómica tienen de remitir las actuaciones realizadas por sus servicios, en el caso de que entiendan que un determinado procedimiento sancionador excede de sus competencias³⁸.

Ribera del mar y rías son en principio suelo no urbanizable (o su equivalente en la legislación urbanística y de ordenación del territorio de las distintas Comunidades Autónomas), pues el artículo 30. 1 LC, establece la necesidad de destinar este espacio a usos comunes que no requieran obras ni instalaciones de ningún tipo, si bien los (artículos 32 y 44 LC) permiten la posibilidad de que se lleven a cabo determinadas obras o instalaciones siempre y cuando respondan al principio de ubicación indispensable y a la necesidad de adaptarse al entorno, excluyéndose expresamente la posibilidad de que se trate de edificaciones para residencia o habitación de carácter no desmontable (artículo 45. 2 RC).

³⁵ Vid. a este respecto BORRAJO INIESTA, I.: “La incidencia de la Ley de Costas en el derecho urbanístico”, RAP 130, 1993, pp. 133 y ss.

³⁶ Que tendrá una dimensión de cien a doscientos metros a partir del acuerdo entre Administración Central, Autonómica y Local tomado en función de las particularidades que tenga la zona de costa de la que se trate.

³⁷ Dichos fines son, según el (artículo 2 LC):

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

³⁸ Vid. sobre los enormes problemas causados a partir del entrecruzamiento de competencias locales y autonómicas en relación a la LC CARLÓN RUIZ, M.: “La ordenación del litoral y su entrecruzamiento con la legislación de costas: una visión panorámica. Parte primera” RDUyE 20, 2009, pp. 53 a 72.

En todo caso, habrá de tenerse en cuenta que, la construcción de vías de comunicación en esta zona puede ser autorizada por parte del Consejo de Ministros, excepcionalmente y por razones de utilidad pública debidamente acreditadas (artículo 47 RC). En relación a la Construcción de Puertos habrá de tener presente si se trata de puertos de interés general – competencia del Estado Central en virtud de lo dispuesto por el (artículo 149. 1. 20 CE)³⁹ – a los que habrá que aplicar lo determinado en la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, y aquellos que sean de competencia de las Comunidades Autónomas.

En relación a la zona de protección, hay que advertir que, teniendo en cuenta las determinaciones de la legislación española sobre dominio público marítimo – terrestre “resulta imposible la creación de suelo urbano en la zona de protección de la ribera al estar prohibidos los usos residenciales e industriales”⁴⁰. Dicha zona se configura como servidumbre negativa que impide que en los predios afectados por la misma se lleven a cabo determinadas construcciones⁴¹.

En relación a esta zona se pueden distinguir tres clases de actividades a desarrollar por los particulares. En primer término tenemos que identificar aquellas que están libremente permitidas, entre las que podemos encontrar en primer término aquellas que están libremente permitidas, como cultivos y plantaciones (artículo 24 CE), además de *obras, instalaciones y actividades que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación o presten servicios necesarios o convenientes para el uso del dominio público marítimo-terrestre, e (...) instalaciones deportivas descubiertas* (artículo 25. 2 CE).

En segundo lugar (artículo 25. 3 LC) y como actividades permitidas con la correspondiente autorización, cabe hacer mención a las edificaciones destinadas a residencia o habitación – con lo que no se hace una referencia expresa en este artículo 25 a la construcción o prohibición de construcción de edificaciones de tipo dotacional⁴² –, la construcción o modificación de vías de transporte interurbanas y las de intensidad de tráfico superior a la que se determine reglamentariamente, así como de sus áreas de servicio y determinadas instalaciones industriales, siempre que no se ubiquen en zonas de especial protección (como playas y zonas húmedas) y se prevean dentro de los instrumentos de planeamiento urbanístico. No obstante hay que destacar que, como norma general, dichas instalaciones y obras están prohibidas.

³⁹ Entre los cuales se incluyen según el anexo de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, modificado en base a lo establecido por la Ley 24/2001 de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, Pasajes y Bilbao en el País Vasco, Santander en Cantabria, Gijón-Musel y Avilés en Asturias, San Cibrao, Ferrol y su ría, A Coruña, Vilagarcía de Arousa y su ría, Marín y ría de Pontevedra y Vigo y su ría, en Galicia, Huelva, Sevilla y su ría, Cádiz y su bahía (que incluye el Puerto de Santa María, el de la zona franca de Cádiz, Puerto Real, el Bajo de la Cabezueta y Puerto Sherry), Tarifa, Algeciras-La Línea, Málaga, Motril, Almería y Carboneras en Andalucía, Ceuta y Melilla, Cartagena (que incluye la dársena de Escombreras) en Murcia, Alicante, Gandía, Valencia, Sagunto y Castellón en la Comunidad Valenciana, Tarragona y Barcelona en Cataluña, Palma de Mallorca, Alcudia, Mahón, Eivissa y La Savina en Baleares y Arrecife, Puerto Rosario, Las Palmas (que incluye el de Salinetas y el de Arinaga), Santa Cruz de Tenerife (que incluye el de Granadilla), Los Cristianos, Guía de Isora, San Sebastián de la Gomera, Santa Cruz de la Palma y la Estaca en Canarias.

⁴⁰ BORRAJO INIESTA, I.: “La incidencia de la Ley de Costas en el derecho urbanístico”, RAP 130, 1993, p. 136.

⁴¹ Vid. PARADA VÁZQUEZ, R.: Derecho Administrativo III: Bienes Públicos. Derecho Urbanístico. Marcial Pons, Madrid, Octava Edición, 2008, pp. 178 y ss.

⁴² Vid. NOGUERA DE LA MUELA, B.: Las servidumbres de la Ley de Costas de 1988, Marcial Pons, Madrid, 1995, p. 144, ORTEGA GARCÍA, A.: “Implicaciones urbanísticas de la Ley de Costas”, RDU 112, 1989, p. 294, MORENO CANOVÉS, A.: Régimen jurídico del litoral, Tecnos, Madrid, 1990, p. 156, o SOCIAS CAMACHO: La ordenación de las zonas turísticas litorales, Instituto Pascual Madoz, Universidad Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2001, p. 29.

Como actividades prohibidas, además de las referidas en el párrafo anterior, el (artículo 25. 1 LC) hace mención a las actividades que impliquen la destrucción de yacimientos de áridos, el vertido de residuos sólidos, escombros y aguas residuales sin depuración y a la publicidad a través de carteles o vallas o por medios acústicos o audiovisuales.

Por último, y respecto a las zonas de influencia del mar y su ribera, el (artículo 30 LC) establece la necesidad de que las construcciones se adapten a lo establecido a la legislación urbanística (de aquella comunidad autónoma que cuente con litoral en cuyo territorio se encuentre dicha zona), reservando suelo suficiente para garantizar el aparcamiento de vehículos fuera de la zona de servidumbre de tránsito y evitando la formación de pantallas arquitectónicas o acumulación de volúmenes, *sin que, a estos efectos, la densidad de edificación pueda ser superior a la media del suelo urbanizable programado o apto para urbanizar en el término municipal respectivo*⁴³.

Como podemos observar, la LC impone fuertes restricciones a la construcción de todo tipo de edificaciones en el litoral, desde la propia playa hasta 200 metros medidos desde el límite interior de la ribera del mar, atemperándose este carácter restrictivo en relación a la posibilidad de edificar a partir de la zona de protección, que puede llegar hasta los 500 metros a partir de dicho límite interior.

Pese a las estrictas determinaciones contenidas en la LC, los ayuntamientos han optado durante largo tiempo por obviar las prohibiciones de construir en las zonas expresamente protegidas por la norma de 1988, aplicándola de forma en muchas ocasiones arbitraria y aceptando sin más en los planes urbanísticos en vigor o en los que han ido aprobándose a lo largo de los años el régimen de “fuera de ordenación” para todas las edificaciones de la zona de servidumbre previas a la aprobación de la norma y no ajustadas a las determinaciones contenidas en la misma.

El Ministerio de Medio Ambiente, por su parte, ha pretendido llevar a cabo una política de “tolerancia cero” a partir de las Directrices para el tratamiento del borde costero, las Directrices para el tratamiento de las playas y la Orden del Ministerio de Medio Ambiente 2305/2007, de 23 julio por la que se aprobó el pliego de condiciones generales para concesiones demaniales en las playas, zona marítimo-terrestre y mar territorial a otorgar con arreglo a lo establecido en la disposición transitoria primera de la Ley de Costas.

Dicha política se ha orientado a restringir permisibilidad que ha venido teniendo lugar en nuestro país durante la vigencia de la norma y que ha dado lugar a que numerosas edificaciones, en muchos casos vinculadas al sector servicios, se encuentren en una situación de fuera de ordenación y flagrante ilegalidad en relación a dicha norma.

A partir de la entrada en vigor de la LC se respetarán básicamente los usos y construcciones existentes, así como las autorizaciones ya otorgadas, excepto en aquellos supuestos en los que construcciones y edificaciones no contarán con los permisos legales exigibles en el momento en que se llevarán a cabo (disposición adicional cuarta).

⁴³ Que José Ramón CALERO RODRÍGUEZ identifica en Régimen Jurídico de las Costas Españolas, Aranzadi, Pamplona, 1995, p. 626 con pautas de planeamiento que se incorporaran después a los instrumentos de planeamiento urbanístico delimitando el dominio público. En el mismo sentido y parafraseando al autor se pronuncia SOCÍAS CAMACHO, J. M.: en La ordenación de las zonas turísticas litorales

En este sentido tenemos que destacar que, como determina la disposición adicional primera, aquellas edificaciones en el ámbito de aplicación de la misma que contaran con un título válido a favor de su titular y que no fueran afectadas por un deslinde y consiguiente amojonamiento previo anterior o posterior a la aprobación de la LC, se encontraban amparadas por la posibilidad de que sus titulares solicitaran concesiones y autorizaciones administrativas.

Respecto a los titulares de espacios en la zona marítimo - terrestre y la playa antes de la entrada en vigor de la LC, su disposición transitoria primera estableció que en el supuesto de que fueran declarados propietarios particulares por sentencia judicial firme anterior a la entrada en vigor de la norma, pasarían a ser titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo - terrestre, para lo cual deberían solicitar una concesión administrativa, con una de duración de treinta años prorrogable por treinta más y respetando los usos y aprovechamientos existentes. Un plazo de un año para solicitar la concesión administrativa se prevé asimismo para quienes estuvieran en posesión de un título reconocido por la anterior legislación, observándose además la preferencia de estos para solicitar el otorgamiento de un derecho de ocupación y aprovechamiento durante el plazo de diez años a partir de la entrada en vigor de la norma.

En definitiva, se pretendió implementar un régimen de respeto a los derechos que se entendían legalmente adquiridos antes de la entrada en vigor de la LC, compaginándolo con un crecimiento equilibrado y racional de las edificaciones en las costas españolas que respetara escrupulosamente el régimen de protección sobre el litoral previsto por la norma.

La política del Ministerio de Medio Ambiente ha encontrado en los últimos tiempos una fuerte oposición por parte de los propietarios de los populares chiringuitos (quioscos o puestos de bebidas al aire libre según la definición del diccionario de la Real Academia que, situándose en primera línea de playa o incluso en la propia playa llevan a cabo actividades hosteleras en algunos casos de relevancia económica considerable para aquellos municipios costeros dedicados casi en exclusividad al sector servicios vinculado al turismo)⁴⁴. Cuando estos se encuentran edificados en el interior de las playas, les será de aplicación el régimen previsto para aquellos edificios fuera de ordenación en la Disposición Transitoria decimotercera del RC⁴⁵.

⁴⁴ Habrá que distinguir aquellos que podemos identificar como instalaciones desmontables de los que se encuentran edificados en el interior de las playas. En relación a los primeros cabe hacer mención al enrevesado procedimiento para la concesión de autorizaciones en relación a los servicios de temporada ubicados en las costas, confluyen competencias estatales y autonómicas. La autorización administrativa estatal, que permite la ocupación demanial con una instalación desmontable, no se solapa con la que los Entes locales habrán de otorgar para la realización de obras menores. Habrá de producirse además un tortuoso proceso en el que el Servicio Provincial de Costas concederá o no aquellas autorizaciones que pretendan otorgar los Ayuntamientos (Art. 111 RLC). Vid. en relación a este particular el excelente estudio de ESCARTÍN ESCUDÉ, V.: El periurbanismo estatal. La ordenación urbanística del dominio público del Estado. Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 146 y ss.

⁴⁵ Según dicha disposición En las obras e instalaciones legalizadas conforme a lo previsto en la disposición transitoria anterior, así como en las construidas o que puedan construirse al amparo de licencia municipal y, cuando fuera exigible, autorización de la Administración del Estado otorgada con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas que resulten contrarias a lo establecido en la misma, se aplicarán las siguientes reglas:

- a. Si ocupan terrenos de dominio público marítimo-terrestre, serán demolidas al extinguirse la concesión.
- b. Si se emplazan en la zona de servidumbre de tránsito, no se permitirán obras de consolidación, aumento de volumen, modernización o incremento de su valor de expropiación, pero sí las pequeñas reparaciones que exija la higiene, ornato y conservación previa autorización de la Administración del Estado. Esta no se otorgará si no se garantiza cuando sea necesario la localización alternativa de la servidumbre.
- c. En el resto de la zona de servidumbre de protección y en los términos en que la misma se aplica a las diferentes clases de suelo conforme a lo establecido en la disposición transitoria tercera de la Ley de Costas y concordantes

En este contexto, diversos Ayuntamientos y Comunidades Autónomas han iniciado campañas – como en el caso del Ayuntamiento de Castellón – o procedimientos de negociación – como en el caso de la Junta de Andalucía – con el MMA y la Dirección General de Costas que, dependiente de dicho departamento, se encarga de llevar a cabo los deslindes para la delimitación del dominio público, al objeto de conseguir la permanencia de los chiringuitos en las zonas costeras pese a contrariar su ubicación las determinaciones de la Ley de Costas.

El Ministerio, por su parte, es el encargado de resolver, mediante el otorgamiento de las correspondientes concesiones, los expedientes en relación a la utilización del espacio costero presentados por los distintos Ayuntamientos. La encrucijada competencial que puede dar lugar a múltiples conflictos entre unas Comunidades Autónomas que tienen atribuida exclusiva y expresamente la competencia en materia de urbanismo y ordenación del territorio, los Ayuntamientos, Administración más próxima al ciudadano, cada vez más autónoma y cuyos dirigentes políticos más directamente pueden verse afectados por la situación económica que atraviesan los distintos municipios a partir de los recursos económicos disponibles y el Poder Central, que tiene atribuidas las competencias en materia de gestión del dominio público marítimo – terrestre, resulta evidente.

Manifestación de esta tendencia restrictiva en relación a la utilización del dominio público marítimo terrestre es la reciente Sentencia de la Sala de lo Contencioso - Administrativo del Tribunal Supremo de 28 de julio de 2009 (RJ 2010\619), que resuelve negativamente un recurso de casación impulsado por un particular contra la posible demolición de la edificación de su propiedad. Pese a que dicha propiedad contaba con una concesión no formalizada, el Tribunal estima que el único destino posible para la misma es la demolición, por estar ocupando la misma la zona de dominio público marítimo terrestre.

Otras sentencias de carácter reciente que han desestimado diversos recursos contencioso - administrativos presentados por los particulares o por los propios Ayuntamientos contra órdenes del MMA y, que han dado lugar a la demolición de diversas edificaciones enclavadas en espacios pertenecientes al dominio público marítimo - terrestre, suponiendo una manifestación de la actitud vigilante que la Administración General del Estado no ha dejado de mantener en este sentido son las Sentencias de 7 de noviembre de 2007 de la Sala de lo Contencioso - Administrativo del Tribunal Supremo (RJ 2008\1421) y de 21 de enero de 2009 de la Sala de lo Contencioso - Administrativo de la Audiencia Nacional (JUR 2009\47306).

4. La respuesta de las Comunidades Autónomas a la necesidad de ordenación costera: los planes de ordenación del litoral.

Tras los planes de ordenación de playas de la Ley de Costas de 1969, una segunda generación de planes de ordenación del litoral, en conexión con el TRLS76 y con una intervención aún tímida de las Comunidades Autónomas se centrará en los núcleos urbanos y urbanizados, definiendo el borde edificado y delimitándolo en relación con el dominio público a partir de la construcción de Paseos Marítimos.

Después de la promulgación de las diversas legislaciones autonómicas en materia de urbanismo y ordenación del territorio, empiezan a cobrar carta de naturaleza los denominados Planes de Ordenación del Litoral, siguiendo la estela de los POOT de 1974, cuya elaboración ya protagonizan de forma exclusiva las distintas autonomías. Son normas en las que encontramos referencias a dichos planes la Ley de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral, la Ley 6/2007, de 11 de mayo, de Medidas urgentes en materia

de ordenación del territorio y del litoral de Galicia (artículo 2) o los del Decreto legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia (artículos 37 a 40)⁴⁶.

Esta tercera generación de planes se vincula en su mayoría a la defensa y regeneración de las playas, a una ordenación del territorio que persiga la sostenibilidad medioambiental una vez que esta se ha revelado esencial de cara a mantener la explotación económica de la costa y no a fines tan estrechamente ligados con el urbanismo como en los casos anteriores⁴⁷.

Sin embargo, en vista de la realidad urbanística de la zona costera española, que a continuación pasamos a describir a partir de las observaciones realizadas por el Parlamento Europeo mediante sus Resoluciones de los años 2004 y 2009, podemos concluir que no han conseguido la consecución de los fines perseguidos.

5. Las resoluciones del Parlamento Europeo sobre la situación urbanística de las costas españolas en la actualidad.

Una panorámica completa sobre la situación de la zona costera de nuestro país en relación con el urbanismo y la ordenación del territorio quedaría huérfana sin hacer mención a las Resoluciones del Parlamento Europeo de 13 de diciembre de 2005 sobre las alegaciones de aplicación abusiva de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU) y sus repercusiones para los ciudadanos europeos (Peticiones 609/2003, 732/2003, 985/2002, 1112/2002, 107/2004 y otras) (2004/2208(INI)) y de 26 de marzo de 2009, sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas (2008/2248(INI)).

En ambas Resoluciones se enjuicia la situación contemporánea del urbanismo español que, a partir de las determinaciones contenidas en la legislación autonómica, ha encontrado fórmulas para acentuar la presencia de promotores inmobiliarios en diversas fases de la actividad urbanística, como la de elaboración de los instrumentos públicos de planeamiento o la de ejecución, a través de sistemas como del agente urbanizador, trasladando el protagonismo en el desarrollo de una función pretendidamente pública de la Administración a los sujetos privados⁴⁸.

de este Reglamento, podrán realizarse, previa autorización de la Comunidad Autónoma correspondiente, tramitada conforme a lo establecido en el artículo 49 de este Reglamento, obras de reparación y mejora siempre que no implique aumento de volumen de las construcciones existentes y sin que el incremento de valor que aquéllas comporten pueda ser tenido en cuenta a efectos expropiatorios. En caso de demolición total o parcial, las nuevas construcciones deberán ajustarse íntegramente a las disposiciones de la Ley de Costas. (Disposición transitoria cuarta, 2, de la Ley de Costas).

⁴⁶ Existe un especial desarrollo de los Planes de Ordenación del Litoral en las Comunidades Autónomas insulares a partir de la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial de las Islas Baleares, el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias y el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias. Vid. al respecto SOCIAS CAMACHO, J. M.: La ordenación de las zonas turísticas litorales, Instituto Pascual Madoz, Universidad Carlos III, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2001 o BOUAZZA ARIÑO, O.: Planificación Turística Autonómica, Reus, Madrid, 2007.

⁴⁷ Vid. ACOSTA BONO, G.: "Ordenación del litoral y política territorial en Andalucía", VICIANA MARTÍNEZ – LAGE, A. y GALÁN PEDREGOSA, A. (Coords.): Actas de las Jornadas sobre el litoral de Almería. Caracterización, ordenación y gestión de un espacio geográfico, p. 112.

⁴⁸ Sobre este particular puede consultarse SÁNCHEZ GOYANES, E.: "Discrecionalidad administrativa en el orden urbanístico: su alcance, sus límites, su control" en PÉREZ HERRERO (dir.) Hacia un nuevo urbanismo, Fundación de Estudios Inmobiliarios, Madrid, 2005, pp. 581 a 610 o DESDENTADO DAROCA, E.: "Discrecionalidad Administrativa y Planeamiento Urbanístico. Construcción teórica y análisis jurisprudencial". Aranzadi, Pamplona, 1997 y "Los problemas del control judicial de la discrecionalidad técnica. Un estudio crítico de la jurisprudencia", Cívitas, Madrid, 1997.

La primera de dichas Resoluciones dio lugar, tras las demoledoras conclusiones del Parlamento Europeo, a la derogación de la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística de la Comunidad Valenciana, que fue posteriormente sustituida por la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana.

La norma levantina de 1994, si bien no es la única, si es la primera que introdujo la figura del agente urbanizador en la legislación urbanística española que luego se extendería – tal cual o mediante figuras similares a la misma – a las legislaciones de las distintas Comunidades Autónomas. Los mecanismos de colaboración con empresas privadas a la hora de concretar los instrumentos de planeamiento urbanístico a través del convenio urbanístico también se encuentran a día de hoy plenamente generalizados en la legislación de nuestro país.

Entre las conclusiones a las que llegó el Parlamento en dicha Resolución destaca la de que, aplicando una política urbanística en base a las figuras anteriormente mencionadas diversos planes de urbanización habían acabado por producir un impacto desastroso en el medio ambiente y la ecología de zonas costeras, suponiendo una grave amenaza en relación a las futuras condiciones de abastecimiento de agua (considerando n).

Cuatro años después de la primera Resolución y con nueva Ley urbanística valenciana de por medio, el Parlamento Europeo pasó de entender que los principales problemas surgidos de la LRAU derivaban del cometido del agente urbanizador, de la transparencia en relación a los contratos de adjudicación, de la notificación insuficiente a los propietarios de terreno y de la confusión en diversos términos de capital importancia para la aplicación de la norma, como los de “interés público” y “compensación pertinente” que no eran concordantes con las determinaciones del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos⁴⁹ (considerando k Resolución 2004/2208(INI)) a solicitar la derogación de todas aquellas figuras que identifica como favorecedoras de la especulación, entre las que cita la del agente urbanizador (Petición 2 Resolución 2008/2248(INI)).

Hay que destacar que la última de las Resoluciones comunitarias insta a las Autoridades españolas a que “revisen urgentemente y, en su caso, modifiquen la Ley de Costas a fin de proteger los derechos de los legítimos propietarios de viviendas y de aquéllos que poseen pequeñas parcelas en zonas de la costa que no tienen un impacto negativo sobre el medio ambiente costero”; diferenciando dichas propiedades de los “proyectos de desarrollo especulativos que no respetan las directivas de la UE en materia de medio ambiente” y que, al amparo de la arbitrariedad administrativa habían aflorado en las costas españolas.

La Resolución es contundente al denunciar la dejación de funciones llevada a cabo por las Autoridades españolas en relación a las obligaciones impuestas a los poderes públicos por parte de la LC, a la que califica de *ignorada durante muchos años, a lo largo de los cuales se produjeron grandes daños medioambientales en las zonas costeras españolas; señalando a su vez que incluso las instrucciones actuales no proporcionan unas medidas de ejecución claras para las autoridades regionales y locales implicadas*, dejando patente la comisión encargada de la investigación sobre la evolución de la ordenación territorial en el litoral

⁴⁹ Sobre la vinculación entre las conclusiones de la Resolución del Parlamento Europeo y las determinaciones del TEDH en relación al derecho de propiedad reconocido en el protocolo adicional al convenio para la protección de los Derechos Humanos puede consultarse LASAGABASTER HERRATE, I.: “Breve nota a la resolución del parlamento europeo relativa a los abusos producidos como consecuencia de la aplicación de la Ley de la Actividad Urbanística Valenciana” IeZ: Ingurugiroa eta zuzenbidea - Ambiente y derecho 4, 2006, pp. 71 a 80.

español el carácter retroactivo de las instrucciones y la destrucción o demolición arbitrarias de propiedades de particulares adquiridas legítimamente, sus derechos con respecto a tales propiedades y su capacidad para transmitir esos derechos por vía sucesoria (Considerando O)

La LC se encuentra desfasada a juicio del Parlamento Europeo pues, afectando de forma desproporcionada en numerosas ocasiones a los propietarios titulares de bienes en el litoral, no ataca la raíz del problema causante de un urbanismo insostenible y desproporcionado en el litoral español y que derivan directamente de procesos especulatorios de revalorización del suelo en los que colaboran sujetos privados y administración pública y que han dado lugar a la construcción de desmesurados complejos vacacionales (considerando Q).

Juan José Rastrullo Suárez

Departamento de Derecho Administrativo, Financiero y Procesal
Universidad de Salamanca

6. Bibliografía

• **ACOSTA BONO, G.:** “Ordenación del litoral y política territorial en Andalucía”, en **VICIANA MARTÍNEZ - LAGE, A. y GALÁN PEDREGOSA, A.** (Coords.): *Actas de las Jornadas sobre el litoral de Almería. Caracterización, ordenación y gestión de un espacio geográfico*, p. 111 a 125.

• **BARNÉS VÁZQUEZ, J.:** “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Urbanismo: una síntesis de los criterios fundamentales a la luz de la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía 6, 1997, pp. 1.685 a 1.696.

• **BASSOLS COMA, M.:** “El derecho de propiedad y la conservación del medio ambiente”, en *Propiedad, Expropiación y Responsabilidad. La garantía indemnizatoria en el Derecho europeo comparado*, Tecnos, Madrid, 1996, pp. 727 a 754.

“Ordenación del territorio y medio ambiente: aspectos jurídicos” en *Administración y Constitución: estudios en homenaje al profesor Mesa Moles*, 1982, pp. 93 a 130

“La ordenación territorial y urbanística en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008”, *RDUyE* 19, 2009, pp. 15 a 30

• **BLASCO DÍAZ, J. L.** *Régimen Jurídico de las propiedades particulares en el litoral*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.

• **BORRAJO INIESTA, I.:** “La incidencia de la Ley de Costas en el derecho urbanístico”, *RAP* 130, 1993, pp. 131 a 154.

• **BOUAZZA ARIÑO, O. y BASSOLS COMA, M.:** *Planificación Turística Autonómica*, Reus, Madrid, 2007.

• **CALERO RODRÍGUEZ, J. R.:** *Régimen Jurídico de las Costas Españolas*, Aranzadi, Pamplona, 1995

• **CALVO ORTEGA, R.:** “Reflexiones sobre los principios rectores de la política social y económica en la Constitución”, *Anales de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación* 37, 2007, 615 a 652.

• **CARCELLER FERNÁNDEZ, A.:** “Lo que queda de la Ley del Suelo de 1992”, *RDU* 153, 1997, pp. 13 a 34

• “Panorama del derecho urbanístico autonómico”, *RDU* 172, 1999, p. 13 a 38.

- **CARLÓN RUIZ, M.:** “La ordenación del litoral y su entrecruzamiento con la legislación de costas: una visión panorámica. Parte primera” RDUyE 20, 2009, pp. 53 a 72.
- **DESDENTADO DAROCA, E.:** “Discrecionalidad Administrativa y Planeamiento Urbanístico. Construcción teórica y análisis jurisprudencial”. Aranzadi, Pamplona, 1997
- “Los problemas del control judicial de la discrecionalidad técnica. Un estudio crítico de la jurisprudencia”, Cívitas, Madrid, 1997.
- **ESCARTÍN ESCUDÉ, V.:** *El periurbanismo estatal. La ordenación urbanística del dominio público del Estado*. Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 128.
- **ESCRIBANO COLLADO, P.:** “La ordenación del territorio y el medio ambiente en la Constitución” en **MARTÍN RETORTILLO – BAQUER, S.** (Coord.): *Estudios sobre la Constitución española : Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Vol. 4, 1991 (Del poder judicial, organización territorial del Estado), Cívitas, Madrid, 1991, pp. 3.705 a 3.750
- **FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.:** “El medio ambiente en la Constitución Española”, Documentación Administrativa 190, 1981, pp. 337 a 250
- **FONT I LLOVET, T.:** “La ordenación constitucional del dominio público”, en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría, Tomo V*, Cívitas, Madrid, 1991, pp. 3.917 a 3.942.
- **GONZÁLEZ PÉREZ, J.:** Comentarios a la Ley del Suelo, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1968, p. 61.
- **LASAGABASTER HERRATE, I.:** “Breve nota a la resolución del parlamento europeo relativa a los abusos producidos como consecuencia de la aplicación de la Ley de la Actividad Urbanística Valenciana” leZ: Ingurugiroa eta zuzenbidea - Ambiente y derecho 4, 2006 , pp. 71 a 80.
- **LÓPEZ RAMÓN F.:** *Dominio público y protección del Medio Ambiente*, IVAP Oñati, 1988, pp. 596 y ss., “El medio ambiente en la Constitución Española”, RDU 222, 2005, pp. 183 a 198
- **MEILÁN GIL, J. L.:** “Comunidades Autónomas y dominio público marítimo – terrestre. El proyecto de Ley de Costas”, RDU 108, 1988, pp. 13 a 36.
- **MENÉNDEZ REXACH, A.:** “La clasificación del suelo en la Ley de 1956: precedentes y secuelas”, RDU 225, 2006, pp. 135 a 198.
- “Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre el régimen del suelo. Comentario crítico de la STC de 20 de marzo de 1997”, RDU 153, 1997, pp. 35 a 72.
- “Urbanismo sostenible, clasificación del suelo y criterios indemnizatorios: estado de la cuestión y algunas propuestas”, RDU 200, 2003, pp. 135 a 198.
- **MORENO CANOVÉS, A.:** *Régimen jurídico del litoral*, Tecnos, Madrid, 1990
- **NOGUERA DE LA MUELA, B.:** *Las servidumbres de la Ley de Costas de 1988*, Marcial Pons, Madrid, 1995
- **ORTEGA GARCÍA, A.:** “Implicaciones urbanísticas de la Ley de Costas”, RDU 112, 1989, p. 279 a 302.
- **PARADA VÁZQUEZ, R.:** *Derecho Administrativo III: Bienes Públicos. Derecho Urbanístico*. Marcial Pons, Madrid, Octava Edición, 2008, pp. 178 y ss.
- **PERALES MADUEÑO, F.:** “Régimen de suelo. Planeamiento y gestión urbanística” en PÉREZ HERRERO (dir.) *Hacia un nuevo urbanismo*, Fundación de Estudios Inmobiliarios, Madrid, 2005, pp. 531 a 562.
- **PÉREZ ANDRÉS, A. A.:** “La ordenación del territorio, una encrucijada de competencias planificadoras”, RAP 147, 1998, p. 97 a 138.

- **PÉREZ MORENO, A., ESCRIBANO COLLADO, P. y LÓPEZ GONZÁLEZ, J. I.:** “Desarrollo legislativo de la Constitución en materia de protección del medio ambiente”, RAP 103, 1984, pp. 361 a 416.
- **PRADA FERNÁNDEZ DE SANMAMED, J. L.:** “Revisión de los principios rectores de la política social y económica y de su actual realidad jurídico - constitucional”, REP 122, 2003, pp. 269 a 316.
- **RICO - RICO RUIZ, G.:** *Los principios rectores de la política económica y social en la Constitución Española de 1978*, Universidad de Granada 1986
- **RODRÍGUEZ MORO, N.:** “Ley de 12 de Mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana” RAP 20, 1956, pp. 183 a 189.
- **SÁNCHEZ GOYANES, E.:** “Discrecionalidad administrativa en el orden urbanístico: su alcance, sus límites, su control” en PÉREZ HERRERO (dir.) *Hacia un nuevo urbanismo*, Fundación de Estudios Inmobiliarios, Madrid, 2005, pp. 581 a 610
- **SÁNCHEZ MORÓN, M.:** “La distribución de competencias: las relaciones administrativas entre las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales” en VV. AA.: *Organización territorial del Estado (administración local): [Jornadas de Estudio]*, Vol. 3, 1985, pp. 2.531 a 2.544.
- **SOCIAS CAMACHO, J. M.:** *La ordenación de las zonas turísticas litorales*, Instituto Pascual Madoz, Universidad Carlos III, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2001, p. 27.
- **SANTOLAYA MARCHETTI, P.:** “Derecho a la vida privada y familiar: un contenido notablemente ampliado del derecho a la intimidad (art. 8 CEDH)” en **GARCÍA ROCA, J. y SANTOLAYA MARCHETTI, P.** (Coords.): *La Europa de los Derechos. El Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, pp. 487 a 508