

EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE Y SU ARTICULACIÓN CON EL PLANEAMIENTO TERRITORIAL Y URBANÍSTICO

Verónica Yazmín García Morales

*Abogada Urbanista. Personal Investigador en Formación.
Universidad Autónoma de Madrid*

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: don Fernando SAINZ MORENO, doña Itziar GÓMEZ FERNÁNDEZ, don David LARIOS RISCO, don Luis Felipe LÓPEZ ÁLVAREZ y don Manuel MARTÍNEZ SOSPEDRA.

EXTRACTO

El ejercicio de competencias por distintas entidades territoriales es una de las peculiaridades más sobresalientes del espacio costero. En el presente estudio se lleva a cabo un análisis del régimen jurídico de protección del dominio público marítimo-terrestre y su articulación con la competencia de ordenación del territorio y urbanismo, en concreto en lo que al ámbito del planeamiento se refiere. Para ello, es importante destacar que dicho análisis se realiza desde dos perspectivas bien distintas. Por un lado, el condicionamiento que la regulación de la zona marítimo-terrestre ejerce sobre el planeamiento territorial y urbanístico. Donde será el régimen de protección del dominio público marítimo-terrestre, establecido por el Estado, el que prevalezca, en todo caso, respecto de las determinaciones autonómicas y locales. Por otra parte, en los terrenos colindantes al dominio público marítimo-terrestre, la proyección de su régimen jurídico de protección es bastante más limitada. Esto es, una vez que el Estado carece de facultades para concretar la clasificación y calificación urbanística en la servidumbre de protección y zona de influencia, serán los planes territoriales y urbanísticos los que, en aplicación de las normas para la protección del dominio público marítimo-terrestre, establezcan los usos del suelo en dicho ámbito espacial. Si bien esta decisión vendrá condicionada por el Estado, son las comunidades autónomas las que, en última instancia, determinan los instrumentos y mecanismos para su ejecución.

Palabras claves: dominio público marítimo-terrestre, planificación territorial y urbanística y competencias concurrentes.

Fecha de entrada: 03-05-2012 / Fecha de aceptación: 10-07-2012

THE LEGAL REGIME OF MARITIME-TERRESTRIAL PUBLIC DOMAIN AND ITS ARTICULATION WITH THE TERRITORIAL AND URBAN PLANNING

Verónica Yazmín García Morales

ABSTRACT

The exercise of competence by different territorial entities is one of the most outstanding characteristics of the coastal area. At the present study a analysis of the legal regime of protection of maritime-terrestrial public domain and its articulation with the regional and local competences is carried out, specifically in the area in which planning is concerned. For this, it is important to note that this analysis is done from two perspectives very different. On the one hand, the conditioning that the regulation of maritime zone has on the urban and regional planning. Where it will be the system of protection of maritime-terrestrial public domain, set by the state, which prevails in any case, for regional and local determinations. On the other hand, in the land adjacent to the maritime-terrestrial public domain, the projection of their legal protection is significantly more limited. That is, once the State has no authority to decide the classification and qualification urban in the easement area protection and influence, is the territorial and urban planning that, in application of the rules for the protection of the maritime-terrestrial public domain, determines the uses of the soil in that area of space. While this decision will be conditioned by the state, are the regions which, ultimately, determine the instruments and mechanisms for implementation.

Keywords: maritime-terrestrial public domain, territorial and urban planning and concurrent competencies.

Sumario

- I. Planteamiento
- II. Titularidad estatal del dominio público marítimo-terrestre
 - II.1. El dominio público marítimo-terrestre y el litoral
 - II.2. El papel de las comunidades autónomas y las entidades locales en el establecimiento del régimen de protección del dominio público marítimo-terrestre
 - II.3. La titularidad estatal del dominio público marítimo-terrestre no es un título competencial
- III. Régimen jurídico de la protección del dominio público marítimo-terrestre y su incidencia en la planificación territorial y urbanística
 - III.1. La protección del dominio público marítimo-terrestre y la ordenación del territorio y urbanismo como competencias concurrentes que inciden sobre el mismo espacio físico
 - III.2. La ordenación de la zona marítimo-terrestre y su proyección en el planeamiento territorial y urbanístico
 - III.3. Limitaciones y servidumbres sobre los terrenos colindantes al dominio público marítimo-terrestre y su proyección en el planeamiento territorial y urbanístico
 - III.4. La ordenación del territorio como política de integración de las actuaciones públicas con proyección sobre el litoral
- IV. A modo de conclusión: la imprescindible gestión integrada de la zona costera

Bibliografía

NOTA: Este trabajo se desarrolla bajo la financiación del Programa de Formación del Profesorado Universitario del Ministerio de Educación (FPU-MEC), España, octubre 2010-octubre 2014.

I. PLANTEAMIENTO

El ejercicio de competencias por distintas entidades territoriales es una de las peculiaridades más sobresalientes del espacio costero. Esta característica torna complejo el régimen jurídico del ámbito marítimo-terrestre, especialmente en lo que se refiere al sistema de distribución competencial. Esto es así porque Estado, comunidades autónomas (en adelante, CC. AA.) y entidades locales (en adelante, EE. LL.) proyectan en este espacio diversas competencias, unas exclusivas, otras compartidas, que requieren la aplicación de técnicas de cooperación y coordinación para lograr una efectiva articulación de los intereses presentes, lo cual no siempre es una tarea fácil. Entre los diversos títulos competenciales que se proyectan en el litoral se pueden destacar: la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1.^a CE); las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13.^a CE); las bases de régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18.^a CE); pesca marítima (art. 149.1.19.^a CE); marina mercante y abanderamiento de buques, iluminación de costas y señales marítimas, puertos de interés general (art. 149.1.20.^a CE); legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23.^a CE); obras públicas de interés general (art. 149.1.24.^a CE); ordenación del territorio y urbanismo (art. 148.1.3.^a CE); obras públicas de interés de la comunidad autónoma (art. 148.1.4.^a CE); puertos de refugio, deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales (art. 148.1.6.^a CE); gestión en materia de protección del medio ambiente (art. 148.1.9.^a CE); pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial (art. 148.1.11.^a CE); entre otros. Como es evidente, esta concurrencia competencial, cuyos intereses pueden ser contradictorios, dificulta en gran medida, mas no imposibilita, el ejercicio de todas las competencias implicadas en la zona costera.

En el presente artículo se lleva cabo un análisis del alcance competencial, así como de su imprescindible articulación, entre el régimen de protección del dominio público marítimo-terrestre (en adelante, DPMT) y la competencia de ordenación del territorio y urbanismo, concretamente en lo que se refiere al ámbito de la planificación. Así, se parte del estudio del alcance que el régimen jurídico del DPMT tiene en la planificación territorial y urbanística, destacando la trascendencia que la titularidad estatal del DPMT tiene para el sistema competencial que se instaura en el espacio costero entre Estado, CC. AA. y EE. LL. Aun cuando la titularidad estatal del demanio costero no se configura como criterio delimitador de competencias, dicha titularidad es la pieza fundamental de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (en adelante, LC), y elemento de referencia que se hace evidente a lo largo de su contenido. De los títulos jurídicos habilitantes que se proyectan en el espacio costero, se establecen relaciones entre los distintos entes territoriales titulares de cada una de ellas que es importante resaltar, primordialmente porque las técnicas de articulación que se

aplican para la efectiva integración de los intereses presentes serán distintas en razón del alcance del título competencial que ostente su titular. Es decir, algunas competencias estatales inciden y condicionan el ámbito competencial de las CC. AA. y EE. LL., no obstante, también las CC. AA., en el ejercicio de sus competencias, condicionan el ámbito competencial del Estado y EE. LL. Esta cuestión es de gran trascendencia a efectos de determinar qué regulación prevalece en un supuesto específico, ya que se entiende que será en función del alcance del título competencial y no de quién ostente determinada competencia. Por tanto, en lo que se refiere a las EE. LL., una vez que estas no cuentan con un ámbito competencial concreto en la Constitución española (en adelante, CE), serán las CC. AA. y el Estado quienes determinen el ámbito de actuación de las EE. LL. en las distintas materias, atendiendo, en todo momento, la «garantía constitucional de mínimos de autonomía local»¹ que reconoce la CE en sus artículos 137, 140 y 141, por lo que es preciso analizar la actuación que tienen las EE. LL. en el espacio costero. Así, es oportuno proceder al estudio del alcance del régimen jurídico de la protección del DPMT y de aquellas competencias que, por su proyección espacial, mayor injerencia ejercen en el planeamiento territorial y urbanístico.

II. TITULARIDAD ESTATAL DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE

II.1. EL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE Y EL LITORAL

El DPMT no se constituye como ámbito material en el que se distribuyen competencias entre las distintas entidades territoriales que conforman el Estado español. No obstante, su régimen de protección incide en el sistema competencial que se establece entre Estado, CC. AA. y EE. LL. Para determinar el alcance del régimen jurídico que instauro el Estado con la finalidad de proteger el DPMT es necesario abordar, de forma diferenciada, los dos ámbitos en los que incide este régimen de protección. Es decir, por una parte, los bienes que integran el DPMT en sentido estricto y, por otra, los terrenos que colindan con él, especialmente por la serie de limitaciones que se imponen a estos por su cercanía al DPMT. Por tanto, es importante determinar qué bienes forman parte del demanio costero, ya sea por mandato constitucional o legal. Esta diferenciación no es baladí, ya que tiene un distinto alcance en el ejercicio de competencias de otras entidades territoriales. A su vez, y en relación con lo anterior, se entiende que el litoral, el cual no se define en la LC, constituye ese ámbito para la protección del demanio costero que va más allá de los bienes que en sentido estricto integran el DPMT². Así se evidencia cuando

¹ En este sentido ver: VELASCO CABALLERO, F.: *Derecho Local. Sistema de fuentes*, Marcial Pons, Madrid, 2009, págs. 45-54.

² «La protección del litoral, en su significación normativa, comprende un ámbito territorial mayor que el que corresponde al territorio calificado como dominio público marítimo terrestre». MORENO CÁNOVES, A.: *Régimen jurídico del litoral*, Tecnos, Madrid, 1990, págs. 134-135. En este sentido, se considera que el concepto de litoral es más amplio

el artículo 25.3 de la LC utiliza de forma indiscriminada el concepto de zona de servidumbre de protección y litoral al señalar que, excepcionalmente, podrán autorizarse actividades e instalaciones que «por razones económicas justificadas, sea conveniente su ubicación en el litoral», teniendo en cuenta que con este precepto que regula las prohibiciones a las que se encuentra sujeta la zona de servidumbre de protección se estaría equiparando esta con el litoral. Por otra parte, los artículos 114 a 118 de la LC ponen de manifiesto la especial relevancia del litoral en lo que se refiere al ámbito competencial. Dichos preceptos, en cierta medida, delimitan el alcance de la competencia de ordenación del territorio y urbanismo que las CC. AA. y las EE. LL. ejercen en el DPMT, concretando su ámbito de actuación, en atención a este título competencial, «exclusivamente al ámbito terrestre del DPMT, sin comprender el mar territorial y las aguas interiores» (art. 114, segundo párr. LC).

Esta distinción entre bienes que integran el DPMT y el litoral tiene, como se ha apuntado, especial trascendencia en lo que se refiere al ejercicio de competencias de las CC. AA. y EE. LL., en concreto en lo que se refiere a la ordenación del territorio y urbanismo. En los estatutos de autonomía de algunas CC. AA. costeras³, como las Baleares y la Comunidad Valenciana, se entiende la gestión del DPMT y la ordenación del litoral como competencias diferenciadas. De esta forma, se confirma que los bienes que integran el DPMT y el litoral no circunscriben un mismo espacio físico⁴. A través de este criterio es posible delimitar, quizá con mayor nitidez, las competencias que se ejercen sobre el DPMT y el litoral, tomando en cuenta la complejidad para articular las potestades que ostentan las distintas entidades territoriales que intervienen. La finalidad de enfatizar esta distinción se debe a que, como se desarrolla más adelante, el alcance de la potestad estatal de establecer un régimen de protección del DPMT es menor en la zona litoral, dejando así, desde la perspectiva de la ordenación del territorio, un mayor protagonismo a las CC. AA. en la ordenación del litoral⁵.

que el de DPMT por las referencias que la LC hace sobre el litoral a lo largo de su contenido, las cuales se proyectan, especialmente, sobre los terrenos contiguos al DPMT, cuya ordenación espacial corresponde llevar a cabo a las CC. AA. y EE. LL. en el ejercicio de su competencia sobre ordenación del territorio y urbanismo, respectivamente, sin que por ello se dejen de observar los lineamientos que el Estado establece en este espacio para la efectiva protección del DPMT.

³ En estos estatutos de autonomía se establece como competencia exclusiva la ordenación del litoral (Baleares, art. 30.3 Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero. Comunidad Valenciana, art. 49.1.9.^a Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril), y como competencia ejecutiva, la gestión del DPMT (Baleares, art. 32.17, Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero. Comunidad Valenciana, art. 51.1.9.^a Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril).

⁴ Así, en relación con los estatutos de autonomía de Baleares y Comunidad Valenciana, se entiende que «en cualquier caso, queda implícito que, según estas dos reformas, el DPMT y el litoral no constituyen un mismo territorio, puesto que es imposible tener la competencia exclusiva sobre la ordenación de un territorio y al mismo tiempo tener únicamente las competencias de ejecución». AGUIRRE I FONT, J.: «El nuevo régimen jurídico del litoral Español», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, monográfico XI Agua, 2008, pág. 387.

⁵ «La consideración del litoral desde la perspectiva medioambiental y de ordenación del territorio permitirá proporcionar un mayor protagonismo y responsabilidad a las comunidades autónomas». MEILÁN GIL, J. L.: «Dominio público y protección del litoral», en SÁNCHEZ GOYANES, E. (dir.), *El Derecho de Costas en España*, La Ley, 1.^a edición, julio 2010, Madrid, pág. 61.

II.1.A. Caracterización del demanio costero

Los bienes que integran el DPMT se caracterizan por el valor ambiental, paisajístico, económico y social que poseen. Así lo señala la Carta Europea del Litoral, a la que se hace referencia en la STC 149/1991, FJ 1.D, al mencionar que el DPMT «es esencial para el mantenimiento de los equilibrios naturales que condicionan la vida humana, ocupa un lugar estratégico en el desarrollo económico y en la reestructuración de la economía mundial, es soporte de las actividades económicas y sociales que crean empleo para la población residente, es indispensable para el recreo físico y psíquico de las poblaciones sometidas a la presión creciente de la vida urbana y ocupa un lugar esencial en las satisfacciones estéticas y culturales de la persona humana». La necesaria protección de estas características que posee el DPMT trae como consecuencia la sus-tracción del tráfico jurídico ordinario de los bienes que lo integran (STS de 28 de enero de 2004, FJ 6, rec. núm. 622/2000), garantizando su destino a través del ejercicio del poder público, sin importar quién ostente la titularidad del mismo⁶. En el caso del DPMT es el Estado quien, por mandato constitucional (art. 132.2), posee dicha titularidad. No obstante, el resto de entidades territoriales también ejercen competencias que inciden de forma importante en la protección del DPMT. Por tanto, la actividad pública dirigida a su ordenación y protección deberá observar, en todo caso, los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad (arts. 132.1 CE y 7 LC), así como el mandato constitucional previsto en el artículo 45 de la CE de velar «por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente».

La preservación de todos los valores a los que hace referencia la Carta Europea del Litoral no es una tarea sencilla, especialmente porque, en determinados supuestos, la protección de algunos de estos supone el detrimento de otros. Así, por ejemplo, la tensión que surge entre la protección del medio ambiente y el desarrollo económico se ubica fácilmente en la jurisprudencia judicial⁷. Por ello, la incorporación de los bienes al DPMT supone una de las técnicas que posibilita la preservación de los valores que caracterizan el demanio costero, teniendo como finalidad «asegurar el uso público y su distribución pública mediante concesión de los aprovechamientos privativos, permitir la prestación de un servicio público, fomentar la riqueza nacional, garantizar la gestión y utilización controlada o equilibrada de un recurso esencial, u otros similares» (STC

⁶ «Lo característico de estos bienes es el ejercicio de poder público para garantizar su destino, no la propiedad». MENÉNDEZ REXACH, Á.: «El dominio público como institución jurídica: configuración histórica y significado actual en el derecho público español»... *op. cit.*, pág. 219. Esto en lo que se refiere a la naturaleza del dominio público, la cual no reside en la relación de propiedad, a diferencia de lo que sí ocurre en el ámbito competencial, donde la relación del Estado, como titular del DPMT, «con el objeto, tal como ha dicho la jurisprudencia, es de propiedad, no de poder». MORENO CÁNOVES, A.: *Régimen jurídico del litoral...* *op. cit.*, pág. 78.

⁷ Ver SSTS de 1 de abril de 2009 (rec. núm. 9773/2004), y de 20 de octubre de 2010 (rec. núm. 6038/2009), y SSTSJ de Andalucía (Granada) de 26 de mayo de 2008 (rec. núm. 242/2006), y de Comunidad Valenciana de 10 de abril de 2008 (rec. núm. 724/2006). En este sentido ver: AGUDO GONZÁLEZ, J.: «Nivel elevado de protección, ponderación y prevalencia de los intereses ambientales. Estudio jurisprudencial», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 201, abril-mayo 2003, págs. 11-62.

227/1998, FJ 14)⁸. Por tanto, estas características del DPMT limitan, en gran medida, el régimen de utilización de los terrenos que forman parte de él, así como de aquellos contiguos al mismo.

II.1.B. Facultades estatales que derivan de la titularidad del dominio público marítimo-terrestre

El Estado es titular de los bienes que integran el DPMT por determinación constitucional (art. 132.2 CE). Esto es, «la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental». Esta titularidad demanial no comporta, como señala la jurisprudencia constitucional (STC 149/1991, FJ 1.C), un criterio delimitador de competencias que opera a favor del Estado, y tampoco «aisla a la porción del territorio así caracterizado de su entorno, ni la sustrae de las competencias que sobre ese aspecto corresponden a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad». No debe equipararse la titularidad del DPMT con el ejercicio de competencias que se llevan a cabo sobre este espacio. Será con base en el texto constitucional y los respectivos estatutos de autonomía que se establezca el régimen de distribución competencial entre Estado, CC. AA. y EE. LL. sobre el DPMT, con independencia de que la titularidad de los bienes que integran el demanio costero corresponda al Estado (STC 227/1988, FFJJ 14 y 15).

La titularidad del DPMT atribuida constitucionalmente al Estado se justifica en la necesidad de proteger y preservar el valor ambiental, paisajístico, económico y social que caracteriza al demanio costero, que se constituye como patrimonio común de España y que, como consecuencia, afecta a intereses nacionales. Por tanto, aun cuando dicha titularidad demanial no se traduzca en una reserva competencial para el Estado sobre tales bienes, sí genera una serie de facultades y obligaciones para este, orientadas, fundamentalmente, a la protección del DPMT. No obstante, es oportuno precisar que dicho deber de conservación y protección no es exclusivamente estatal, sino también del resto de entidades territoriales que ejercen competencias sobre el DPMT, y que deben dar cumplimiento a los fines constitucionales previstos en el artículo 45 de la CE. En atención a esta titularidad del DPMT, el Estado tiene la potestad de determinar qué otros bienes han de formar parte de ese DPMT y establecer su régimen de protección (STC 149/1991, FJ 1.C), traduciéndose, este último, en una serie de limitaciones a los terrenos que colindan con el demanio costero. De esta forma, la titularidad del DPMT legitima al Estado para configurar, mediante la «determinación, protección, utilización y policía del DPMT y especialmente de la ribera del mar» (art. 1 LC), el régimen jurídico de protección de este espacio dominical, confirmándose así la relación de propiedad y no de poder que fundamenta dicha actuación. Estas potestades a las que se ha hecho referencia condicionan y limitan el ámbito de decisión del planificador territorial y urbanístico para la configuración de su modelo territorial y de ciudad. Por tanto, es preciso señalar el alcance de estas potestades para, posteriormente, analizar su incidencia en el planeamiento territorial y urbanístico.

⁸ En este mismo sentido, el artículo 2 de la LC señala que la actuación administrativa sobre el DPMT persigue como fines «asegurar su integridad y adecuada conservación, garantizar su uso público, regular su utilización racional en términos acordes con su naturaleza, fines, respeto al paisaje, medio ambiente y patrimonio histórico y conseguir y mantener un adecuado nivel de calidad de las aguas y de la ribera del mar».

II.1.B.1. Determinación de los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre

Para fijar el alcance del régimen jurídico que se instaura para la protección de las características del demanio costero, es preciso, en un primer momento, determinar qué bienes forman parte de dicho espacio, ya sea mediante declaración constitucional o legal. Los bienes que integran el DPMT, a diferencia de lo que ocurre en otros sectores como aguas, puertos, aeropuertos, carreteras, ferrocarriles, etc., se establecen directamente en la CE (art. 132.2). Dicho precepto constitucional no establece un listado taxativo de los bienes que integran el dominio público estatal, dejándose abierta la posibilidad, mediante reserva de ley, de determinar qué otros bienes han de formar parte de ese mismo dominio público. Mas, dicha potestad no se traduce en la incorporación de cualquier bien al demanio costero, así como tampoco en que la titularidad de los mismos sea necesariamente estatal⁹. Esta potestad estatal encuentra su principal límite en el propio artículo 132.2 de la CE, donde el legislador se limita, al definirlo, a ejecutar dicho mandato constitucional (art. 3 LC). Una vez que la LC no solo pretende mantener las características naturales de los bienes que integran el dominio público estatal previstos en la CE, sino además, como señala en su exposición de motivos, «establecer mecanismos que favorezcan la incorporación de terrenos al dominio público, ampliando la estrecha franja costera que actualmente tiene esta calificación demanial», el Estado incorpora bienes cuyas características no se circunscriben únicamente al ámbito natural del demanio costero¹⁰, pero que requieren de un régimen de especial protección. Se incorporan al DPMT¹¹ estatal los terrenos deslindados como dominio público que por cualquier causa han perdido sus características naturales de playa, acantilado o zona marítimo-terrestre, salvo en caso de desafectación (art. 4.5 LC), los terrenos colindantes con la ribera del mar (art. 4.8 LC), las obras e instalaciones construidas por el Estado y puertos de titularidad estatal (art.

⁹ En este sentido, el Tribunal Constitucional ha señalado en la Sentencia 227/1988, FJ 14, sobre Aguas, que «ciertamente, este artículo 132.2 no es en sí mismo una norma de distribución de competencias, ni traza nitidamente la frontera entre un dominio público estatal y otro autonómico. Lo que establece, junto a la asignación directa y expresa de algunas categorías genéricas de bienes al dominio público estatal, es una reserva de ley –obviamente de ley del Estado– para determinar qué otros bienes han de formar parte de ese mismo dominio público adscrito a la titularidad estatal. Pero eso no significa, como es evidente, que corresponda en exclusiva al Estado la incorporación de cualquier bien al dominio público, ni que todo bien que se integre en el demanio deba considerarse, por esta misma razón, de la titularidad del Estado».

¹⁰ Los bienes que se incorporan al DPMT a través de la LC tienen una mayor connotación proteccionista de la franja costera y, por tanto, más restrictiva para los derechos individuales que el establecido en la legislación anterior. No obstante, esta ampliación de los bienes que forman parte del DPMT se justifica por la imprescindible preservación de las características que han llevado a calificar tales bienes como demanio público, sin que esto signifique un exceso por el Estado en el ejercicio de esta potestad que se le confiere para configurar el DPMT. SSTS de 12 de noviembre de 2004, FJ 7 (rec. núm. 2668/2002), 25 de mayo de 2006, FJ 6 (rec. núm. 2747/2003). Así lo ha señalado el Tribunal Constitucional: «Que la nueva Ley utilice para la delimitación de la zona marítimo-terrestre una definición distinta de un concepto ya utilizado por leyes anteriores sobre la materia no es, ciertamente, razón alguna que abone su inconstitucionalidad». STC 149/1991, FJ 2.A.

¹¹ «A este respecto, conviene destacar también que la denominación de dominio marítimo-terrestre, utilizada en esta ley (LC), se considera más adecuada que la hasta ahora empleada de marítimo, precisamente porque pone de relieve la existencia y necesidad de un espacio terrestre complementario de aquel, para cuya denominación genérica se vuelve a utilizar la expresión tradicional de ribera del mar». Apartado IV de la exposición de motivos de la LC.

4 LC, apdos. 9, 10 y 11). La incorporación de este tipo de bienes al DPMT, tanto natural como artificial, es necesaria para servir a las finalidades lícitas que se persiguen con la sustracción de dichos bienes del tráfico jurídico ordinario, y que no podrían ser atendidas eficazmente con otras medidas (STC 149/1991, FJ 2.B). De no ser así, no estaría justificada su inclusión en el DPMT¹².

II.1.B.2. *Deslinde*

Una vez que se establecen los bienes que integran el DPMT, en atención a la CE y los artículos 3, 4 y 5 de la LC anteriormente señalados, es necesario llevar a cabo el deslinde correspondiente para conocer efectivamente el espacio y los linderos que lo delimitan (arts. 11 LC y 18 RLC). El deslinde lo efectúa el Estado, ya sea de oficio o a petición de parte interesada, como otra de las facultades inherentes a su condición de titular del DPMT [art. 110 a) LC], en aras de preservar las características de los bienes que integran el demanio costero. Por tanto, la figura del deslinde cobra especial importancia como instrumento de protección del DPMT, precisamente porque para proteger los valores que caracterizan al demanio costero, este debe estar delimitado y determinado, como también lo deben estar los terrenos que colindan con él, y que encuentran una serie de limitaciones que se justifican por la imprescindible salvaguarda del DPMT. El objeto del deslinde es identificar aquellos bienes que reúnen las características, ya sea por determinación constitucional o normativa, para ser incluidos en el DPMT. Es decir, en el deslinde se realiza una actividad de subsunción cuando este deja constancia de que las características físicas de determinados bienes coinciden con las descritas en la norma y, por tanto, se integran en el DPMT (arts. 11 LC y 18.1 RLC). En el deslinde quedará reflejado con precisión el límite interior del DPMT, así como el de la ribera del mar cuando no coincida con aquel. Además se hará constar la localización de las servidumbres impuestas a los terrenos colindantes (art. 26 RLC). Se prevé la necesidad de llevar a cabo un nuevo deslinde, bien cuando surja alteración de las características físicas naturales de los bienes, aunque no se hayan modificado los términos legales (STS de

¹² En este sentido la STS de 5 de noviembre de 2010 (rec. núm. 4057/2006), en lo que se refiere al supuesto del apartado 4.5 de la LC, señala que no es suficiente la mera invocación de este precepto para mantener dichos bienes incluidos en el DPMT, por tanto, se anula la orden que aprueba el deslinde por no haber «quedado justificado que los terrenos sean necesarios para la protección o utilización del dominio público». La justificación de la Administración era la siguiente: «Los terrenos no dejan de ser necesarios para la utilización del DPMT ya que, cuando reviertan al Estado, son susceptibles de aprovechamiento para la ampliación del paseo marítimo en la zona, es decir, para un uso general, público y gratuito de acuerdo con sus orígenes y naturaleza demanial». No obstante, el Tribunal Supremo ha señalado al respecto que «la mera alusión a la posible utilización de los terrenos para una futura e hipotética ampliación del paseo marítimo, siendo así que no existe proyecto ni previsión alguna de que tal ampliación, vaya a ser acometida en modo alguno constituye una justificación razonada de que los terrenos sean necesarios para la protección o utilización de dominio público. No ha existido, por tanto, la justificación que sería necesaria de conformidad con lo dispuesto en los artículos 17 y 18 de la LC. Y, no existiendo esa justificación, ninguna razón hay para que el deslinde impugnado mantenga los terrenos artificialmente incluidos en el ámbito del dominio público mediante la mera invocación del artículo 4.5 de la LC; como tampoco la hay para que no se declare la innecesariedad de tales terrenos para el uso y protección del dominio público y se inicie, en consecuencia, el expediente de desafectación, conforme a lo previsto en aquellos dos artículos (17 y 18) primeramente citados» (FJ 5).

7 de febrero de 2006, FJ 1, rec. núm. 8273/2002), o bien cuando la modificación de estos obligue a adaptar el deslinde a su nuevo contenido (art. 27 RLC).

Es oportuno aclarar que no se llevará a cabo un estudio profundo acerca de esta figura de gran interés en la LC¹³. No obstante, es preciso hacer énfasis en que la función delimitadora del deslinde, desde mi perspectiva, juega un papel fundamental tanto en lo que se refiere a los derechos de propietarios en zona marítima terrestre, prevista en el régimen transitorio de la LC, y cuya aplicación actualmente sigue presente¹⁴, como para el ejercicio de competencias de otras entidades territoriales, especialmente en lo que se refiere a la potestad de planificación territorial y urbanística de las CC. AA. y las EE. LL., ya que el deslinde define el ámbito espacial donde el Estado proyecta el régimen de protección del DPMT, con las limitaciones que ello conlleva y que se analizan más adelante¹⁵. La definición y modificación del DPMT la realiza el Estado, con independencia de la calificación urbanística de los terrenos que se incluyan en el demanio costero. La finalidad del deslinde es fijar los límites del demanio estatal en atención a sus características naturales y no a la ordenación urbanística del suelo¹⁶. En este sentido, la presión urbanística que años atrás ha venido caracterizando a las costas pone en evidencia que «la insuficiente utilización de este instrumento ha presentado tradicionalmente un obstáculo para la adecuada protección de la integridad de las costas»¹⁷. De esta forma se confirma que el deslinde es imprescindible para cumplir con los objetivos que inspiran la LC, cuya finalidad «no fue solo la de conformar hacia el futuro una regulación eficaz para la protección de dominio público marítimo-terrestre, sino la de imponer un remedio activo frente a las situaciones consumadas del pasado, en defensa de unos bienes constitucionalmente protegidos (artículo 132 CE), y que se encuentra previsto en su régimen transitorio» (STS de 12 de febrero de 2004, FJ 6, rec. núm. 3253/2001).

¹³ Este interés surge porque, a pesar de que el deslinde se constituye como elemento clave para conseguir una efectiva protección del DPMT, «la LC es, entre las leyes relativas al dominio público marítimo que se han sucedido en España, la primera que contiene una regulación del deslinde». MENÉNDEZ REXACH, Á.: «Estudio preliminar. Esquema general del contenido de la ley y problemas de aplicación», en *La Ley de Costas en la jurisprudencia. Sentencias del Tribunal Constitucional*, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, 2010, pág. 51. En el mismo sentido ver: HORGUÉ BAENA, C.: «El deslinde administrativo del dominio público marítimo-terrestre y de los bienes colindantes (arts. 12.6, 13, 15.4, D. Tr. 7.ª, 1 y 2, LC); deslinde provisional», en SÁNCHEZ GOYANES, E. (dir.), *El Derecho de Costas en España*, La Ley, 1.ª edición, julio 2010, Madrid, pág. 392.

¹⁴ «La aplicación de este régimen transitorio sigue muy viva todavía a pesar del tiempo transcurrido por el retraso en la realización del deslinde por el Estado». VIDAL DOBLES, L.: «La continua actualidad de la Ley de Costas», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 262, diciembre 2010, pág. 187.

¹⁵ Así, desde esta perspectiva, el principal efecto del deslinde es declarar la posesión y titularidad dominical a favor del Estado (art. 28.1 RLC), ya que a través de dicha titularidad se otorgan potestades al Estado que legitiman la incidencia de su actuación en el ejercicio de competencias de otras entidades territoriales, no obstante, limitada a la estricta finalidad de proteger el DPMT.

¹⁶ SSTs de 12 de febrero de 2004, FJ 6 (rec. núm. 3253/2001), 30 de diciembre de 2003 (rec. núm. 2666/2000), 25 de junio de 2003 (rec. núm. 8672/1996), 31 de diciembre de 2002 (rec. núm. 3066/1997), y 30 de octubre de 2000 (rec. núm. 9670/1998).

¹⁷ BLASCO DÍAZ, J. L.: *Régimen jurídico de las propiedades particulares en el litoral*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, pág. 94.

II.1.B.3. Régimen de protección del DPMT

La determinación y delimitación de lo que se constituye como DPMT es una facultad esencial del Estado para la protección efectiva del espacio demanial, no obstante, dicha potestad por sí sola no es suficiente, sino además habrá de adoptar las medidas que se consideren necesarias para preservar sus características¹⁸. Por tanto, es preciso analizar el alcance de las medidas que adopta el Estado para establecer el régimen jurídico de especial protección del demanio costero. Este comprende la defensa de su integridad y de los fines de uso general a que está destinado; la preservación de sus características y elementos naturales y la prevención de las perjudiciales consecuencias de obras e instalaciones (art. 20 LC). Este régimen de protección recae directamente sobre los bienes que integran el DPMT y, a su vez, limita el uso de los terrenos que colindan con este. Sin embargo, el título que legitima la actuación del Estado en uno u otro caso es distinto. En lo que se refiere al ámbito del demanio costero, en sentido estricto, es la titularidad estatal del mismo la que legitima la actuación del Estado para limitar o condicionar de algún modo las utilidades del demanio, incidiendo, de forma inevitable debido a su proyección espacial, en el ejercicio de la competencia de ordenación del territorio y urbanismo. Ahora bien, en lo que respecta a los terrenos colindantes, una vez que el Estado no ostenta la titularidad de dichos terrenos, y requiere condicionar el uso de dicho espacio para lograr una efectiva protección del DPMT, será en atención a «otras competencias sectoriales que legitiman la acción normativa e incluso ejecutiva del Estado en supuestos concretos (así las enunciadas en los párrs. 4.º, 8.º, 13.º, 20.º, 21.º o 24.º del citado art. 149.1 CE)». En este sentido, el alcance de la competencia estatal sobre medio ambiente cobra especial importancia para articular la necesaria protección del DPMT y el ejercicio de la competencia de ordenación del territorio y urbanismo.

El Título III de la LC establece el régimen de utilización del DPMT. En él se garantiza que el destino normal del demanio costero sea de uso público, libre y gratuito para los usos comunes y acordes con su naturaleza (art. 31.1 LC). Se constituye como normativa básica de acuerdo al artículo 149.1.1.ª de la CE, ya que este precepto «fundamenta la legitimidad de todas aquellas normas destinadas a garantizar, en condiciones básicamente iguales, la utilización pública, libre y gratuita del demanio» (STC 149/1991, FJ 1.D). Por su parte, y en relación con los artículos 149.1.1.ª de la CE y 45 de la CE, el Estado establece una serie de limitaciones sobre los terrenos colindantes de la zona marítimo-terrestre, con el objeto de asegurar, en primer lugar, «una igualdad básica en el ejercicio del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado al desarrollo de la persona»¹⁹, así como regular las condiciones básicas de la propiedad sobre dichos terrenos. Así, en el Título II de la LC se establecen una serie de limitaciones

¹⁸ «En el caso del DPMT se trata además, sin embargo, de una expresa necesidad jurídico-positiva, constitucional, pues como es obvio, el mandato del constituyente quedaría burlado si el legislador obrase de modo tal que, aun reteniendo físicamente en el dominio público del Estado la zona marítimo-terrestre, tolerase que su naturaleza y sus características fueran destruidas o alteradas» (STC 149/1991, FJ 1.C).

¹⁹ «Es, sin duda, la protección de la naturaleza la finalidad inmediata que persiguen las normas mediante las que se establecen limitaciones en el uso de los terrenos colindantes a fin de preservar las características propias incluso, claro está, los valores paisajísticos» (STC 149/1991, FJ 1.D).

a las propiedades particulares en el litoral. Entre estas se pueden destacar la servidumbre de protección, servidumbre de tránsito, servidumbre de acceso al mar y la zona de influencia. El régimen jurídico de las propiedades particulares en el litoral se configura, así, en atención al régimen de protección que el Estado instaura para el DPMT, teniendo como fundamento los títulos competenciales estatales previstos en los artículos 149.1.1.^a y 149.1.23.^a de la CE, sin que la titularidad del DPMT, en este caso, legitime las limitaciones a las que se encuentran sujetos los terrenos. El establecimiento de este tipo de limitaciones, una vez que se efectúa sobre los terrenos contiguos al DPMT, tiene una proyección espacial que incide en la potestad de planificación territorial y urbanística de las CC. AA. y las EE. LL. respectivamente. Por tanto, la distinción de los títulos competenciales que legitiman que esta actuación del Estado incida tanto en el régimen jurídico de la propiedad de los terrenos colindantes como en el ejercicio de la competencia de ordenación del territorio y urbanismo no es baladí. Por ello, es preciso determinar el alcance de la potestad estatal para establecer la legislación básica sobre medio ambiente²⁰, así como la de las CC. AA. de incorporar normas adicionales de protección, ya que es a partir de esa finalidad de protección ambiental del DPMT que contempla la LC que se ha de articular este régimen de protección del DPMT con el planeamiento territorial y urbanístico.

II.2. EL PAPEL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LAS ENTIDADES LOCALES EN EL ESTABLECIMIENTO DEL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE

El régimen de protección del DPMT se instaura fundamentalmente por el Estado, como una de las facultades que derivan de su condición de titular del demanio costero. Sin embargo, una vez que el deber de proteger el espacio marítimo vincula a todas las entidades territoriales (art. 45 CE), las CC. AA. y las EE. LL. también desempeñan una función importante en la protección del DPMT. Ahora bien, la intervención de estas entidades territoriales encuentra su fundamento en otros títulos competenciales, ya que la titularidad estatal del DPMT no impide a las CC. AA. y EE. LL. ejercitar potestades sobre él. De esta forma, es principalmente a través de la competencia sobre medio ambiente, así como la ordenación del territorio y urbanismo, donde las CC. AA. y EE. LL. configuran un régimen de protección que no solo complementa al establecido por el Estado, sino que puede llegar a ser incluso más restrictivo. Es oportuno matizar que el alcance de este régimen adicional se circunscribe únicamente a los intereses propios de la correspondiente entidad territorial. Esto es, en el ejercicio de estas competencias autonómicas se incide en el régimen de protección del DPMT, mas esto no significa que la finalidad directa de estos títulos competenciales sea la de reglar y proteger los bienes del DPMT, ya que, como se ha desarrollado a lo largo del presente apartado, es una potestad reserva-

²⁰ La protección ambiental es la base que fundamenta, en gran parte, el régimen de protección que el Estado establece para el DPMT, y así lo pone de manifiesto BLASCO DÍAZ, J. L.: *Régimen jurídico de las propiedades particulares en el litoral...* op. cit., pág. 153, a lo largo de esta obra: «Es importante señalar que, en el momento de regular la utilización del DPMT, la legislación de costas incide constantemente sobre la protección de los valores medioambientales de los bienes que lo componen».

da en exclusiva al Estado. Las CC. AA. y las EE. LL. participan en el procedimiento de aprobación de normas específicas de protección para determinados tramos de costa a través de la emisión de un informe, cuyo contenido se ciñe estrictamente a aquellos aspectos que afecten a sus instrumentos de ordenación aprobados o en tramitación (art. 22 LC). La peculiaridad de este procedimiento es que la participación de las CC. AA. y las EE. LL. no solo es imprescindible, sino que además el informe que emiten debe ser favorable, ya que de lo contrario el Estado no podrá aprobar estas normas (art. 42.3 RLC). De ahí que se prevea un periodo de consulta entre las tres Administraciones para resolver de común acuerdo las diferencias manifestadas. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha señalado que esta concurrencia competencial «reduce al mínimo posible la función del Estado en la protección del demanio y, en consecuencia, no excluye la competencia autonómica, que se mantiene plena en cuanto que puede o no asentir a las normas propuestas que, sin su asentimiento, no llegarán a nacer» (STC 149/1991, FJ 3.C). Así, se pone de manifiesto que para una protección efectiva del demanio costero es imprescindible la articulación del ejercicio de las diferentes competencias que legitiman la actuación del Estado, CC. AA. y EE. LL., y que necesariamente se condicionan entre sí.

II.3. LA TITULARIDAD ESTATAL DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE NO ES UN TÍTULO COMPETENCIAL

Uno de los aspectos más complejos a la hora de determinar el alcance del régimen jurídico de protección del DPMT es que dicha actuación no se configura como ámbito material en el que se distribuyan competencias entre el Estado, las CC. AA. y las EE. LL. Si bien la titularidad del demanio costero atribuye al Estado una serie de prerrogativas enfocadas a preservar sus características naturales, será en atención a otros títulos competenciales a través de los cuales se establezca un régimen de protección más complejo, especialmente si atendemos a la perspectiva ambiental²¹. Por tanto, teniendo en cuenta que en el espacio costero concurren diversas competencias, una vez que es soporte físico de diversas actividades, y que, además, su ejercicio corresponde a distintas entidades territoriales, delimitar el ámbito de actuación del Estado en la protección del DPMT solo en función de su titularidad demanial es aún más confuso. Es quizá por esta razón que se ha llegado a cuestionar si «en realidad estas denominadas facultades no son propiamente más que competencias que se reconocen al Estado derivadas directamente de la pertenencia al propio Estado del DPMT»²². Llegándose a plantear, incluso, como «cláusula general de atribu-

²¹ Al menos esta es la solución que ha adoptado la STC 149/1991 al determinar que las limitaciones que se imponen a los terrenos colindantes, con la finalidad de proteger el DPMT, tienen su fundamento constitucional en el artículo 149.1.23.ª de la CE.

²² GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, E.: «El régimen jurídico de las costas españolas: la concurrencia de competencias sobre el litoral. Especial referencia al informe preceptivo y vinculante de la Administración del Estado», en *Revista de Administración Pública*, núm. 144, 1997, pág. 101. En el mismo sentido MENÉNDEZ REXACH, Á.: «El dominio público como institución jurídica: configuración histórica y significado actual en el derecho público español»... *op. cit.*, pág. 222, señala que: «No puede extrañar, por tanto, que, aunque el artículo 132.2 de la CE no sea, en sí mismo, una norma de distribución de competencias (como ya había declarado la STC 227/88 y reitera la 149/91), de la titularidad demanial sobre

ción de competencias»²³. Considero que no puede realizarse una equiparación de estas facultades a un régimen competencial propiamente dicho. Por una parte, porque la CE no prevé ningún título competencial para el DPMT y, por otra, porque de ser así el Tribunal Constitucional no tendría que recurrir a otros títulos competenciales para justificar las limitaciones que se imponen al ejercicio de otras competencias y al régimen jurídico de los terrenos que colindan con el DPMT, ya que se entiende que dicha titularidad no es un título de intervención del Estado. Por tanto, no existe relación entre titularidad del DPMT y el ejercicio de competencias que se proyectan en él. Es decir, «la propiedad pública de un bien es, en efecto, separable del ejercicio de aquellas competencias públicas que lo tienen como soporte natural o físico» (STC 149/1991, FJ 4.A). En este sentido, es la materia objeto de distribución de competencias el criterio determinante²⁴, y no la titularidad estatal del DPMT²⁵. Con todo esto, es evidente que para una efectiva protección del demanio costero es imprescindible, en todo momento, una actuación coordinada de las distintas entidades territoriales que intervienen, pues como bien se refleja desde los primeros preceptos de la LC, para garantizar el uso público del DPMT [art. 2 b) LC] y regular la utilización racional de los bienes en términos acordes a su naturaleza, necesariamente habrá que acudir a los títulos competenciales que legitiman dicha actuación (arts. 149.1.1.^a, 149.1.23.^a y 148.1.9.^a CE).

III. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE Y SU INCIDENCIA EN LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA

De la regulación estatal sobre el dominio público se desprenden diversos preceptos que inciden directamente en la planificación territorial y urbanística que llevan a cabo las CC. AA. y

estos bienes derivan importantes competencias para el Estado. Hasta una treintena de veces el Alto Tribunal recurre a este fundamento (la titularidad demanial) para justificar la atribución al Estado de las competencias controvertidas».

- ²³ BELADIEZ ROJO, M.: «Problemas competenciales sobre la zona marítimo-terrestre y las playas», en *Estudios sobre la Constitución Española*, tomo IV, Civitas, Madrid, 1991, págs. 3.671-3.704.
- ²⁴ SÁNCHEZ LAMELAS, A.: «Dos cuestiones a propósito del título competencial "pesca marítima": el mar territorial como territorio autonómico y la delimitación de títulos competenciales concurrentes», en *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 10/2002, pág. 6 y ss. Este es el mismo criterio que apunta GONZÁLEZ GARCÍA, J.: «Las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción del Estado español y las competencias de las comunidades autónomas», en *Revista de Administración Pública*, núm. 158, mayo-agosto 2002, pág. 68. «El que el bien sea demanial ni quita ni pone nada en relación con las competencias que puedan ejercitar las diferentes Administraciones públicas, sino que es el criterio de la actividad que se va a desarrollar el criterio determinante de asunción competencial».
- ²⁵ «De todas formas, conviene tener en cuenta que el sentido de la doctrina de la STC 149/1991 no consiste tanto en negar un contenido competencial propio a la titularidad del demanio público, que no ha de traducirse necesariamente en un simple nudo dominio, como en establecer un criterio de inoponibilidad de dicha titularidad frente al despliegue por las CC. AA. de las competencias que estatutariamente le correspondan». VALENCIA MARTÍN, G.: «¿De quién es el mar? La distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de protección del medio marino», en SOSA WAGNER, F. (coord.), *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Prof. Dr. D. Ramón Martín Mateo*, tomo III, tirant lo Blanch, Valencia, 2000, págs. 3.589-3.616.

las EE. LL. La planificación se constituye como la principal técnica a la que acude el Estado para garantizar el cumplimiento de sus previsiones en cada sector. Sin embargo, el alcance de los instrumentos de planificación, así como del resto de técnicas encaminadas a lograr tal objetivo, será distinto en cada ámbito. Así, en cuanto a la planificación, se pueden extraer dos supuestos: por una parte, cuando el Estado determina el contenido mínimo de los planes, pero no lleva a cabo su elaboración y aprobación, ya que corresponde a la Administración competente en razón de la materia, como en el caso del medio ambiente, donde el Estado determina el contenido mínimo del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (en adelante, PORN) y del Plan Rector de Uso y Gestión (en adelante, PRUG), dejando a las CC. AA. su elaboración y aprobación en función de su competencia sobre medio ambiente. Por otra parte, y esto es lo que ocurre en sectores como puertos, aeropuertos, aguas, carreteras y ferrocarriles, el Estado elabora y aprueba dichos instrumentos, aunque siempre con la intervención del resto de Administraciones públicas cuyas competencias se ven afectadas, siendo este supuesto el que, desde mi perspectiva, mayor injerencia tiene sobre las decisiones del planificador territorial y urbanístico. Aunado a la planificación sectorial, el Estado, en el ejercicio de estas competencias, establece una serie de condicionantes a la clasificación y calificación urbanística de los suelos que pertenecen al dominio público, así como diversas limitaciones y servidumbres a las propiedades que colindan con el demanio, como ocurre con el DPMT. En este sentido, el Estado no acude a la figura del plan, en los términos anteriormente señalados, para hacer efectiva la protección del demanio costero, no obstante, las disposiciones para la protección de tramos de costa que se contemplan en el Título II reúnen un perfil de plan territorial²⁶ que necesariamente ha de articularse con los planes territoriales y urbanísticos de las CC. AA. y las EE. LL. Como ya se ha venido analizando desde el inicio de este artículo, es preciso distinguir entre el régimen de protección que se insta para los bienes que integran el DPMT, stricto sensu, y aquel que establece una serie de limitaciones en los terrenos contiguos al demanio, especialmente porque el alcance del título que habilita la actuación estatal en uno u otro caso es distinto, y que es imprescindible tener presente cuando se aplican las distintas técnicas de coordinación para la efectiva articulación de las disposiciones que protegen el DPMT y las previsiones contenidas en los planes territoriales y urbanísticos.

III.1. LA PROTECCIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE Y LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO COMO COMPETENCIAS CONCURRENTES QUE INCIDEN SOBRE EL MISMO ESPACIO FÍSICO

El ejercicio de competencias concurrentes que inciden sobre el mismo espacio físico, producto de la organización territorial y el sistema de distribución competencial previsto en la CE, requiere de una cuidadosa tarea de delimitación de los distintos títulos que se proyectan en dicho ámbito espacial, así como una adecuada articulación de los intereses que cada entidad territorial

²⁶ «En este sentido, una regulación modélica en cuanto a la aprobación de este tipo de planes la constituyen, en mi opinión, las normas de protección de determinados tramos costeros, auténticos planes de ordenación de un espacio físico». ESCARTÍN ESCUDÉ, V.: *El periurbanismo estatal*, Marcial Pons, Madrid, 2009, pág. 37.

ostenta en el ejercicio de sus potestades. Como ya se ha anotado, esta concurrencia competencial es característica del espacio litoral. Sin embargo, en lo que al presente artículo respecta, una vez que se ha determinado la configuración del régimen jurídico del DPMT, a través del análisis de las potestades del Estado como titular del DPMT, es oportuno precisar cómo este régimen de protección estatal del DPMT incide en la competencia de ordenación del territorio y urbanismo, especialmente en lo que se refiere a la potestad de planificación.

Todas las CC. AA. costeras tienen asumida la competencia sobre ordenación del territorio y urbanismo en los términos del artículo 148.1.3.^a de la CE²⁷, careciendo de importancia la distinción que en todos los estatutos de autonomía se lleva a cabo entre ordenación del territorio y ordenación del litoral, ya que esta última forma parte, sin duda alguna, del territorio de los municipios costeros. Se entiende que todas las CC. AA. costeras competentes para la ordenación del territorio lo son también para el litoral (STC 149/1991, FJ 1.A)²⁸. La ordenación del territorio «tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial» (STC 77/1984, FJ 2), así, el punto de conexión entre el régimen jurídico estatal del DPMT y la competencia de ordenación del territorio y urbanismo es, desde mi perspectiva, esa ordenación de los usos del suelo. No obstante, en lo que se refiere al DPMT, esta ordenación de usos se configura como una medida de protección y no como objeto de la regulación estatal. Esto es, una vez que el Estado establece como principal medida de protección del DPMT la limitación de los usos del suelo en el espacio demanial o en los terrenos que colindan con este²⁹, es inevitable que dicha actuación no condicione el ámbito de decisión de las CC. AA. y EE. LL. para determinar a qué usos se destinará dicho suelo, pues se entiende que su uso estará ya predeterminado por el Estado. Así, el ejercicio de la competencia de ordenación del territorio y urbanismo, aun cuando es exclusivo de las CC. AA., no puede considerar-

²⁷ Andalucía, artículo 56.3 y 56.5 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo. Asturias, artículo 10.1.3 de la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero. Baleares, artículo 30.3 de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero. Canarias, artículo 30.15 de la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre. Cantabria, artículo 24.3 de la Ley Orgánica 11/1998, de 30 de diciembre. Cataluña, artículo 149 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio. Comunidad Valenciana, artículo 49.1.9.^a de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril. Galicia, artículo 27.3 de la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril. Murcia, artículo 10.1.2 de la Ley Orgánica 1/1998.

²⁸ STSJ de Asturias de 6 de marzo de 2001, FJ 6 (rec. núm. 1477/1997): «En efecto, el litoral o la costa es un territorio sobre el que concurren competencias tanto del Estado como de las CC. AA., e incluso de las EE. LL., siendo por ello que el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 149/1991, en su fundamento de derecho primero, concluye que todas las comunidades costeras competentes para la ordenación del territorio lo son también para ordenar el litoral; es decir, que el concepto del territorio incluye también el del litoral, y como el artículo 48 establece la competencia exclusiva de las CC. AA. para la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, quiere ello decir que también la tienen para la ordenación del litoral, y así lo dice el actual estatuto de autonomía para Asturias, cuando en su artículo 10.3 establece que tiene la competencia exclusiva para la ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda».

²⁹ Así lo pone de manifiesto en su obra AGUDO GONZÁLEZ, J.: *La incidencia de la protección del medio ambiente en los usos del suelo*, Bosch, Barcelona, 2004, pág. 106, cuando señala, en lo que respecta a las medidas de protección del dominio público natural establecidas en la LC: «Cáigase en la cuenta de que, nuevamente, en la mayoría de los casos nos encontramos ante límites y prohibiciones al ejercicio de usos del suelo, actividades y aprovechamientos que funcionan como medidas correctoras que determinan el modo de ejercer los usos, actividades, y aprovechamientos autorizables».

se en términos tan absolutos que impida al Estado el ejercicio de sus propias competencias, que también son exclusivas. No obstante, la ordenación del territorio tampoco puede quedar reducida a la «simple capacidad de planificar, desde el punto de vista de su incidencia en el territorio, las actuaciones que por otros títulos ha de llevar a cabo el Estado» (STC 149/1991, FJ 1.B). Así, el Estado puede condicionar el planeamiento territorial y urbanístico al determinar qué régimen de utilización y usos de suelo se deben aplicar en el DPMT y los terrenos que colindan con él, mas no proceder, bajo su cobertura, a la ordenación del territorio³⁰.

El Título VI de la LC establece el régimen competencial que sobre el litoral ejercen el Estado, las CC. AA. y las EE. LL., señalando de forma específica que el alcance de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio y urbanismo se circunscribe exclusivamente al ámbito terrestre del DPMT, sin comprender el mar territorial y las aguas interiores (art. 114, segundo párr. LC). Por tanto, a efectos de la ordenación del litoral, el mar no forma parte del territorio, sin que esto signifique la exclusión de otras competencias autonómicas cuya proyección recae en el mar territorial. Por su parte, en cuanto a las competencias locales sobre el litoral, el artículo 115 de la LC remite a la legislación autonómica el alcance de las mismas sobre su intervención en los procedimientos de deslinde, autorizaciones para la ocupación y aprovechamiento del DPMT, a través de informe, así como la explotación de servicios de temporada que puedan establecerse en las playas, el mantenimiento de estas y de los lugares públicos de baño. Esta delimitación competencial que lleva a cabo el Estado en la LC, en cuanto a las EE. LL., es conforme al mandato constitucional previsto en los artículos 137, 140 y 141 de la CE. No obstante, desde mi perspectiva, este precepto carece de «rigor técnico³¹» en el ámbito de las CC. AA., pues es evidente que sus competencias, al igual que las del Estado, están definidas en la propia CE (arts. 148.1 y 149.1), careciendo de sentido, por tanto, configurar un régimen competencial que ya viene definido constitucionalmente.

El régimen jurídico del DPMT y la ordenación del litoral son dos títulos competenciales cuya articulación requiere de la aplicación de diversas técnicas de coordinación para garantizar, en la medida de lo posible, el cumplimiento de los objetivos en el ejercicio de cada competencia. Sin embargo, inevitablemente, y en determinados supuestos, la prevalencia de unos intereses hace necesario el retroceso de otros. Por tanto, es oportuno señalar que las relaciones que se establecen entre las entidades territoriales que ejercen competencias concurrentes sobre el mismo espacio físico son distintas y, por tanto, las técnicas de coordinación que se aplican para articular las previsiones del régimen jurídico del DPMT y las contenidas en la planificación territorial y urbanística tendrán un alcance distinto en función de las Administraciones públicas que intervienen. Así, en lo que respecta a las relaciones entre Estado y CC. AA. en el ejercicio de competencias concurrentes que inciden sobre el mismo espacio físico, cada uno de estos entes territoriales cuenta con un ámbito competencial concreto de-

³⁰ «Para que el condicionamiento legítimo no se transforme en usurpación ilegítima, es indispensable, sin embargo, que el ejercicio de esas otras competencias se mantenga dentro de sus límites propios, sin utilizarlas para proceder, bajo su cobertura, a la ordenación del territorio en el que han de ejercerse» (STC 149/1991, FJ 1.B).

³¹ «Los preceptos de esta naturaleza no tienen razón de ser en las leyes en cuanto pudieran llevar a la idea falsa de que pueden estas alterar el orden competencial dispuesto por la CE y los estatutos de autonomía» (STC 149/1991, FJ 7.B).

finido en la CE. Por tanto, el límite del ejercicio de cada competencia viene dado por la existencia de otro ámbito competencial distinto. En el caso del municipio, que carece de un ámbito competencial concreto, la autonomía local que la CE garantiza se constituye como un mandato de optimización al resto de poderes públicos, donde el Estado y, especialmente, las CC. AA., en atención a su competencia exclusiva sobre ordenación del territorio y urbanismo, definen el ámbito competencial de las EE. LL. en cuanto a la planificación urbanística en el litoral. Por tanto, en un primer momento, se analizan los aspectos de la regulación estatal del DPMT que mayor incidencia ejercen sobre la planificación territorial y urbanística, así como las técnicas que se utilizan para su articulación.

III.2. LA ORDENACIÓN DE LA ZONA MARÍTIMO-TERRESTRE Y SU PROYECCIÓN EN EL PLANEAMIENTO TERRITORIAL Y URBANÍSTICO

III.2.A. Régimen de utilización del dominio público marítimo-terrestre

La regulación contenida en el Título III de la LC tiene como finalidad asegurar la utilización libre, pública y gratuita para los usos comunes y acordes con la naturaleza del DPMT. La configuración de este régimen de utilización incide, de forma directa, en diversos aspectos de la competencia de ordenación del territorio y urbanismo. Esto es, condiciona la clasificación y calificación urbanística del suelo (art. 31 LC), la localización de obras (art. 32 LC), el otorgamiento de autorizaciones (art. 35.2 LC) y establece criterios sobre edificación (art. 33.3 LC). Por tanto, el planificador territorial y urbanístico deberá integrar como previsiones en sus instrumentos de planeamiento, en todo caso, y en lo que a los bienes que integran el DPMT se refiere, los criterios de protección y utilización que establece el Estado, y que necesariamente inciden en su ámbito de decisión para determinar los usos del suelo en el que se ubican los bienes demaniales. Así, en el régimen de utilización de la ribera del mar, su clasificación urbanística queda establecida como suelo no urbanizable, ya que, en atención a sus características naturales, difícilmente puede autorizarse otro tipo de uso del suelo que coadyuve a preservar sus valores ambientales (art. 31.1 LC)³². Ahora bien, en caso de no existir instrumentos de planificación territorial y urbanística, las previsiones estatales para la protección y utilización del DPMT se aplican directamente, tal como prevé al artículo 70 del Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, del Reglamento de Costas (en adelante, RLC), para el régimen de utilización de las playas.

III.2.B. Informe preceptivo y vinculante del Estado

La técnica del informe vinculante utilizada en otros sectores estatales³³ siempre ha sido cuestionada por las CC. AA., en cuanto incide en el ejercicio de su competencia sobre ordenación del

³² «Lo cual, como es obvio, se encuadra con toda naturalidad en el régimen urbanístico previsto para el suelo no urbanizable». BORRAJO INIESTA, I.: «La incidencia de la Ley de Costas en el Derecho Urbanístico», en *Revista de Administración Pública*, núm. 130. Enero-abril 1993, pág. 134.

³³ En materia portuaria, por ejemplo, la emisión del informe de la Administración del Estado, previo a la aprobación de determinados instrumentos de ordenación territorial y urbanística, es vinculante [art. 56.2 c) TRLPEMM].

territorio y urbanismo. No obstante, se entiende que el carácter vinculante de los informes estatales, en relación con los actos de las CC. AA. y las EE. LL., se circunscribe estrictamente a aquellos aspectos que, efectivamente, se establezcan dentro de la competencia estatal (STC 149/1991, FJ 7.A.c) y, por tanto, no invaden el ámbito competencial de las CC. AA. y las EE. LL. La LC utiliza la técnica del informe vinculante como vía para garantizar la inclusión de las previsiones estatales referentes al régimen jurídico del DPMT en la planificación territorial y urbanística [art. 112 a) LC], destacándose así el importante papel de los planes territoriales y urbanísticos para la preservación de los bienes demaniales. En este sentido, una vez que el Estado establece el régimen de protección del DPMT como facultad inherente a su condición de titular del demanio costero, así como del ejercicio de otras competencias sectoriales, el informe que emite el Estado tiene carácter vinculante para los instrumentos de planificación territorial y urbanística en todas aquellas medidas orientadas por la necesidad de asegurar la protección de la integridad del DPMT y su libre utilización³⁴. Por tanto, las CC. AA. y EE. LL. deberán enviar, antes de la aprobación inicial en la tramitación del planeamiento territorial y urbanístico, el contenido del proyecto correspondiente a la Administración del Estado para que esta emita, en el plazo de un mes, informe comprensivo de las sugerencias y observaciones que estime convenientes (art. 117.1 LC), ajustando, en caso de ser necesario, el contenido de los planes territoriales y urbanísticos a la regulación estatal del DPMT³⁵. Los instrumentos de planificación territorial y urbanística que deberán ser informados comprenden todos aquellos que se prevén en la legislación urbanística, «incluyendo los proyectos de delimitación de suelo urbano y los estudios de detalle u otros de similar contenido, que incidan sobre el DPMT y sus zonas de servidumbre» (art. 205.2 RLC). En este sentido, considero que el informe solo se exige para los planes, y no para instrumentos de gestión, porque aquellos configuran un modelo territorial y de ciudad, mientras que estos últimos aplican al terreno las determinaciones urbanísticas contenidas en los planes (STS de 21 de junio de 2001, FJ 3, rec. núm. 8898/1996).

En la aplicación de la técnica del informe vinculante contemplada en la LC se pueden desprender, desde mi perspectiva, tres supuestos distintos que determinan, en cierta medida, el alcance de este informe, tanto para el ejercicio de la competencia de ordenación del territorio y

³⁴ «Cuando, por el contrario, el informe de la Administración estatal proponga objeciones basadas en el ejercicio de facultades propias, incluida la de otorgar títulos para la ocupación o utilización del demanio o preservar las servidumbres de tránsito –art. 27–, acceso al mar –art. 28–, a las que cabe añadir las derivadas de las competencias sectoriales de defensa, iluminación de costas, puertos de interés general, etc., su voluntad vinculará a la Administración autónoma, que habrá de modificar en concordancia los planes o normas de ordenación territorial o urbanística». SSTS de 3 de mayo de 1995, FJ 2 (rec. núm. 305/1992), y de 7 de noviembre de 2003, FJ 2 (rec. núm. 820/2000), y SSTSJ de Murcia de 21 de junio de 2002, FJ 5 (rec. núm. 273-2000), y de Baleares de 19 de julio de 1996, FJ 6 (rec. núm. 1233/1994).

³⁵ «Parece lógico que sea la ordenación urbana la que se adapte al entorno, y no al revés, máxime si tenemos en cuenta el deterioro que ello puede causar (y de hecho se ha causado) a la zona marítimo-terrestre». BELADIEZ ROJO, M.: «Problemas competenciales sobre la zona marítimo-terrestre y las playas»... *op. cit.*, pág. 3.697. Tal como sucede en el procedimiento de deslinde, donde el planeamiento territorial y urbanístico es el que se adapta a aquel, ya que la delimitación del DPMT no puede verse condicionada por las previsiones del planificador territorial y urbanístico (STSJ de Murcia de 21 de diciembre de 1999, FJ 3, rec. núm. 722/1997).

urbanismo como para las propias potestades estatales sobre el DPMT, variando, así, el grado de incidencia que la competencia estatal ejerce sobre la planificación territorial y urbanística. En este sentido se puede ubicar³⁶:

- a) La inclusión del régimen jurídico de protección del DPMT previa a la aprobación de los instrumentos de planificación territorial y urbanística por las CC. AA. y EE. LL. respectivamente (art. 117.1 LC): en este caso, como ya ha quedado señalado, el informe vinculante del Estado se limita al ámbito que sus potestades le confieren para garantizar la efectiva protección del DPMT. De esta forma, considero que el condicionamiento que efectúa la regulación estatal del DPMT sobre la planificación territorial y urbanística es mayor, y el criterio de prevalencia que se aplica a favor del Estado en caso de colisión de los intereses en cuestión no vacía de contenido la competencia autonómica y municipal, porque se entiende que las CC. AA. y las EE. LL. integran a través de sus planes territoriales y urbanísticos la realidad que se proyecta en su territorio.
- b) Decisiones estatales sobre protección del DPMT en ausencia de planificación territorial y urbanística (art. 70 LC): cuando las CC. AA. y las EE. LL. no han ejercido su competencia de ordenación del territorio y urbanismo, el Estado tiene un ámbito de actuación que, en cierta medida, puede verse menos limitado a que si existiese dicho planeamiento territorial o urbanístico, no obstante, esto no significa, en ningún caso, que el Estado tenga la posibilidad de ordenar dicho espacio.
- c) Decisiones estatales sobre protección del DPMT contrarias a la planificación territorial y urbanística con participación del Estado en el procedimiento de elaboración de dichos instrumentos: cuando el Estado ha participado en el proceso de elaboración, modificación o revisión de planes territoriales y urbanísticos para hacer valer sus previsiones, no puede instaurar, sin motivación alguna, una nueva regulación que sea totalmente contraria a la establecida anteriormente. Por tanto, una vez que el Estado informa favorablemente sobre los aspectos de su competencia, también queda vinculado a sus previsiones³⁷. Sin embargo, excepcionalmente, el Estado puede adoptar decisiones contrarias, ya que no es posible prever todas las

³⁶ Esquema diseñado por RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M.³ en JIMÉNEZ DORANTES, M.: *Coordinación interadministrativa en la ordenación territorial*, Marcial Pons, Madrid, 2003, prólogo pág. 15 y ss., al considerar que la tarea de diseñar un sistema equilibrado de respeto a la competencia autonómica sobre la ordenación del territorio y a las competencias sectoriales pasa por la necesaria distinción entre supuestos diversos. Soluciones válidas para uno de ellos pueden no serlo en otros.

³⁷ Es decir, «una vez sentado el cumplimiento de los criterios de ordenación en los instrumentos urbanísticos, la Administración del Estado queda vinculada a sus determinaciones, pudiendo obviarla solo en los casos de competencias estatales de valor absoluto, como pueden ser, en materia de defensa, iluminación de costas, señales marítimas, puertos de interés nacional, cables submarinos, etc.». GRAU ÁVILA, S.: «Ordenación estatal y planeamiento urbanístico en la zona litoral», en *Autonomías*, núm. 14, julio de 1992, pág. 96.

situaciones en el momento de elaboración de los instrumentos de planificación, y el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias por la competencia autonómica de ordenación del territorio y urbanismo³⁸.

De esta forma, el informe vinculante, como técnica de coordinación para la articulación de los intereses presentes en el ejercicio de las facultades estatales inherentes al DPMT, así como en la planificación territorial y urbanística que llevan a cabo CC. AA. y EE. LL., es una medida que permite garantizar el cumplimiento de las previsiones estatales a través de su inclusión en el planeamiento territorial y urbanístico.

III.2.C. Prevalencia de la protección del dominio público marítimo-terrestre sobre la planificación territorial y urbanística

Que el Estado establezca el régimen de protección del DPMT, sin perjuicio de que las CC. AA. y las EE. LL. en el ejercicio de sus competencias también coadyuven a dicha protección, no significa que la planificación territorial y urbanística que llevan a cabo las CC. AA. y las EE. LL. quede supeditada a las previsiones estatales, ya que de esta forma se rompería con el principio de igualdad formal de las competencias. No obstante, la prevalencia del régimen jurídico estatal del DPMT sobre el planeamiento territorial y urbanístico es imprescindible para lograr articular, aunque esto no garantiza que sea de forma efectiva, los distintos intereses que convergen en el ejercicio de estas competencias concurrentes que se proyectan sobre el mismo espacio físico. Así, la LC prevé limitaciones en el uso del suelo que deberán observarse en todo caso, en lo que respecta al ámbito estricto del DPMT, por el planeamiento territorial y urbanístico; no obstante, reconoce expresamente que «se aplicarán sin menoscabo de las competencias que las CC. AA. y ayuntamientos puedan ejercer en materia de ordenación del territorio y del litoral y urbanismo» (disp. adic. sexta LC).

En el ámbito estricto del DPMT la prevalencia de las previsiones estatales para su preservación y utilización se materializa a través de la técnica del informe vinculante, que se aplica en los procedimientos de elaboración, modificación y revisión de dichos instrumentos en los términos anteriormente señalados. En este sentido, el informe preceptivo y vinculante es un trámite esencial del procedimiento, de tal modo que su ausencia constituye vicio de nulidad radical de la aprobación definitiva de la norma urbanística [art. 62.1 e) Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las

³⁸ Esto es precisamente lo que ocurre en el ámbito del DPMT, donde «la previa clasificación del suelo e incluso la intervención estatal en dicha actuación a través de los informes previstos en el artículo 117 no puede vincular la posterior actuación estatal en materia de deslinde, ya que la naturaleza demanial de los terrenos es absolutamente distinta y diferente del ejercicio de la potestad de planeamiento concretada en la clasificación y calificación urbanística de los mismos terrenos, no pudiendo el ejercicio y actuación de esta potestad administrativa alterar la naturaleza demanial de unos concretos terrenos ya que tal carácter no es fruto del ejercicio de una potestad discrecional como la de planeamiento, sino, más bien, el resultado irremisible de la declaración de tal carácter demanial por concurrir las características físicas contempladas en el artículo 3.º de la LC, de conformidad con lo previsto en el artículo 132 de la CE», STS de 11 de febrero de 2009 (RJ 2009, 3683).

Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC)], confirmándose así la prevalencia del régimen jurídico del DPMT, la cual se justifica en la imperiosa necesidad de preservar los valores que lo caracterizan y los intereses nacionales que en él se encuentran presentes. Así, «la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico se convierte en acto complejo en el que han de concurrir dos voluntades, bien que cada una de estas ha de resolver sobre asuntos de su propia competencia» (STSJ de Islas Baleares de 26 de febrero de 2002, FJ 6, rec. núm. 993/1998).

III.3. LIMITACIONES Y SERVIDUMBRES SOBRE LOS TERRENOS COLINDANTES AL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE Y SU PROYECCIÓN EN EL PLANEAMIENTO TERRITORIAL Y URBANÍSTICO

Los terrenos que colindan con el DPMT no se constituyen como bienes demaniales, por tanto, no son aplicables a dicho espacio todas las limitaciones previstas por el régimen de protección del DPMT, al menos no con el mismo alcance. No obstante, con el objeto de lograr la protección efectiva del DPMT es imprescindible la aplicación de limitaciones y servidumbres a los terrenos colindantes con el demanio costero, las cuales, debido al título competencial que legitima su aplicación, tendrán un alcance distinto a las que se establecen para los bienes demaniales³⁹. Así, las normas de protección de tramos de costa y las servidumbres inciden en la competencia de ordenación del territorio y urbanismo. En lo que al objeto del trabajo se refiere, se hará énfasis en aquellos aspectos que mayor trascendencia tienen para el planeamiento territorial y urbanístico (delimitación espacial, usos y clasificación de suelo), analizando, a su vez, las técnicas que se utilizan para conseguir una articulación efectiva de los intereses estatales, autonómicos y locales.

III.3.A. Servidumbres

III.3.A.1. Servidumbre de protección

El espacio que abarca la servidumbre de protección recae sobre una zona de cien metros, medida tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar, siendo posible su ampliación hasta un máximo de otros cien metros, cuando sea necesario para asegurar la efectividad de la servidumbre, en atención a las peculiaridades del tramo de costa de que se trate (art. 23 LC). Delimitar el espacio que abarca la servidumbre de protección es especialmente importante, a efectos de las competencias que sobre dicha zona se ejercen. Es decir, a diferencia de lo que ocurre en la zona marítimo-terres-

³⁹ Así, cuando la LC en su artículo 21.3 señala que dichas limitaciones a los terrenos colindantes «tienen el carácter de regulación mínima y complementaria de las que dicten las CC. AA. en el ámbito de sus competencias», parece atribuir a este precepto carácter básico en términos de la materia de protección del medio ambiente. STC 149/1991, FJ 3.B.a.: «La sujeción, con carácter general, de los terrenos colindantes con el dominio público a las servidumbres y limitaciones del dominio que regula la ley trae razón de ser, como antes se dijo, de la propia naturaleza, características y función social de los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre, lo que obliga a limitar el uso que pueda hacerse de tales terrenos colindantes al amparo, genéricamente, del título resultante del artículo 149.1.23».

tre, donde las potestades del Estado tienen, desde mi perspectiva y según se ha venido analizando, un mayor grado de incidencia en la planificación territorial y urbanística⁴⁰, en la zona que se define como servidumbre de protección la actuación del Estado es de menor intensidad que la descrita anteriormente. Así, aun cuando el Estado delimita dicha zona, es principalmente a través del planeamiento territorial y urbanístico que se lleva a cabo la ampliación de la servidumbre de protección (art. 43.3 RLC). Esta ampliación también puede llevarse a cabo a través de normas estatales; no obstante, su aprobación requiere necesariamente informe favorable de las CC. AA. y las EE. LL. (art. 42.3 RLC), quedando así supeditada la ampliación de la extensión de la servidumbre al acuerdo de la comunidad autónoma y del ayuntamiento correspondientes⁴¹. En un primer momento, parece que las competencias proyectadas sobre esta zona tienen un alcance inverso al que se ejerce en el DPMT, quedando la actuación estatal, en cierto modo, limitada por el planeamiento territorial y urbanístico⁴².

En esta zona quedan prohibidas las edificaciones destinadas a residencia o habitación (incluyendo las de carácter hotelero), la construcción o modificación de vías de transporte interurbanas y las de intensidad de tráfico superior a las que se determine reglamentariamente, así como de sus áreas de servicio, las actividades que impliquen la destrucción de yacimientos de áridos, el tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión, el vertido de residuos sólidos, escombros y aguas residuales sin depuración y la publicidad a través de carteles o vallas o por medios acústicos o audiovisuales (art. 25.1 LC), permitiéndose únicamente las obras, instalaciones y actividades que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación o presten servicios necesarios o convenientes para el uso del DPMT, así como las instalaciones deportivas descubiertas (art. 25.2 LC). Sin embargo, de forma excepcional y por razones de utilidad pública debidamente acreditadas, pueden autorizarse algunas de estas prohibiciones, por ejemplo la edificación residencial, siempre que se localicen en zonas de servidumbre correspondientes a tramos de costa que no constituyan playa, ni zonas húmedas u otros ámbitos de especial protección (art. 25.3 LC). Todas estas previsiones, que se constituyen como normativa básica ambiental⁴³, son criterios de ordenación que las CC. AA. y las EE. LL. deberán

⁴⁰ Especialmente por el carácter prevalente de las determinaciones estatales en cuanto a la protección del DPMT, prevalencia que garantiza la inclusión de estas medidas estatales en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

⁴¹ STS de 1 de marzo de 2011, FJ 2.C (rec. núm. 386/2007): «Las Administraciones, autonómica o local, en el ámbito de sus atribuciones urbanísticas, y teniendo en cuenta la clase de suelo atendiendo a su verdadera naturaleza física, como luego veremos, pueden determinar la anchura de la servidumbre a los efectos urbanísticos (planes, licencias, etc.). Y ello, sin menoscabo de las competencias que correspondan al Estado».

⁴² Así, en opinión de NÚÑEZ LOZANO, M.^a C.: *Legislación de costas y planificación urbanística*, Sevilla, 2009, pág. 164, «ha de entenderse que en los supuestos de ampliación mediante planeamiento no se requiere el acuerdo de las tres Administraciones, por tratarse del ejercicio de las competencias de ordenación del territorio y de urbanismo»; no obstante, discrepo de dicha opinión, porque aun cuando el Estado no tiene competencias en este ámbito material, su intervención es necesaria para establecer cauces de cooperación y colaboración en atención a aquellas facultades que ostenta como titular del DPMT, y que puedan verse afectadas por el planeamiento territorial y urbanístico.

⁴³ «Estas últimas, de acuerdo con lo antes dicho, han de ser valoradas, en relación con los ámbitos competenciales propios del Estado y de las CC. AA., como normas de legislación básica para la protección del medio ambiente, puesto que esta es, evidentemente, su finalidad inmediata. Una norma prohibitiva, como es la que ahora analizamos, tiene, por lo demás, por su propia naturaleza carácter básico, sin necesidad de que tal carácter sea explícitamente declarado» (STC 149/1991, FJ 3.D.c).

integrar en sus planes territoriales y urbanísticos. Así, cuando se exige que la autorización de las actuaciones previstas para la servidumbre de protección se adecúe a lo previsto por el planeamiento urbanístico, se entiende que también son conformes a la normativa estatal.

III.3.A.2. *Servidumbre de tránsito*

La servidumbre de tránsito se ubica sobre una franja de seis metros, medidos tierra adentro a partir del límite interior de la ribera del mar. Esta zona deberá quedar de forma permanente expedita para el paso público peatonal y para los vehículos de vigilancia y salvamento, salvo en espacios especialmente protegidos (art. 27 LC). Cuando se trate de lugares de tránsito difícil o peligroso, es posible ampliar su anchura hasta un máximo de veinte metros; no obstante, a diferencia de la servidumbre de protección, esta ampliación se llevará a cabo por el Estado con el informe de la comunidad autónoma, sin que este tenga los mismos efectos que en la zona de protección, como se verá más adelante. La ampliación de esta servidumbre, así como la potestad para fijar el trazado de una nueva en el excepcional supuesto de ocupación por obras (art. 27.3 LC), se trata de una medida directamente dirigida a la defensa del uso general del DPMT y a la vigilancia del litoral, de manera que al Estado como titular del mismo le corresponde tal determinación, sin que esto signifique un detrimento para la competencia de ordenación del territorio y urbanismo⁴⁴.

III.3.A.3. *Servidumbre de acceso al mar*

El régimen jurídico de esta servidumbre incide directamente en el planeamiento territorial y urbanístico del litoral, al determinar que se establecerá, salvo en espacios calificados como de especial protección⁴⁵, la previsión de suficientes accesos al mar y aparcamientos, fuera del DPMT, concretando, a su vez, que, en las zonas urbanas y urbanizables, los de tráfico rodado deberán estar separados entre sí, como máximo, quinientos metros, y los peatonales, doscientos metros (art. 28.2 LC). Como puede observarse, son criterios que determinan la ordenación de esta zona; no obstante, «es una medida indispensable para la efectividad de la defensa del uso general del dominio público marítimo-terrestre, por lo que la imposición a los planes y normas de ordenación territorial y urbanística de unos mínimos destinados a garantizar suficientes accesos al mar y aparcamientos no puede estimarse vulneradora de las competencias autonómicas, que encuentran aquí un límite constitucionalmente legítimo al estar amparado en la condición demanial de los bienes a los que sirve esa limitación y en la titularidad estatal de los mismos» (STC 149/1991, FJ 3.D.f).

⁴⁴ SSTSJ de Cataluña de 25 de marzo de 1996, FJ 3 (rec. núm. 2193/1993), y de la Comunidad Valenciana de 13 de julio de 2001, FJ 3 (rec. núm. 1490/1998).

⁴⁵ Siempre y cuando la normativa específica en virtud de la que se declare el espacio como especialmente protegido los excluya, ya que de lo contrario el planeamiento urbanístico puede preverlos. STS de 18 de octubre de 2001, FJ 4 (rec. núm. 2697/1997).

III.3.A.4. Zona de influencia

La zona de influencia tiene una anchura mínima de quinientos metros a partir del límite interior de la ribera del mar. Los planes territoriales y urbanísticos deberán prever, en la ordenación de esta zona, reservas de suelo para aparcamientos de vehículos en cuantía suficiente para garantizar el estacionamiento fuera de la zona de servidumbre de tránsito, en lo que se refiere a tramos con playa y con acceso de tráfico rodado. En lo que respecta a las construcciones, que lógicamente deberán ser conformes a la legislación urbanística, se deberá evitar la formación de pantallas arquitectónicas o acumulación de volúmenes, sin que, a estos efectos, la densidad de edificación pueda ser superior a la media del suelo urbanizable programado o apto para urbanizar en el término municipal respectivo (art. 30.1 LC). Es evidente cómo la inclusión de estos criterios en el planeamiento territorial y urbanístico, que complementan los previstos en la servidumbre de acceso al mar, garantiza la preservación de las características naturales y los valores paisajísticos del demanio. No obstante, una vez que estos no tienen como finalidad directa la protección del demanio, al menos en su integridad física, «el legislador estatal ha de atenerse a la competencia exclusiva que el artículo 149.1.23 le otorga para la legislación básica en cuanto a la protección del medio ambiente, del que forma parte el paisaje natural» (STC 149/1991, FJ 3.H).

III.3.B. Informe preceptivo no vinculante del Estado

La articulación entre la legislación de costas y el planeamiento territorial y urbanístico se lleva a cabo, fundamentalmente, a través de la técnica del informe, aunque en determinados supuestos, como el que se comenta en este apartado, no tiene el efecto vinculante en los términos señalados anteriormente. Es oportuno precisar que en la ampliación de la servidumbre de protección, y en lo que se refiere a la aprobación de normas para la protección de tramos de costa, en concreto la zona de influencia, el informe que emite el Estado es preceptivo, mas no vinculante, ya que las normas aplicables a esta zona se dictan en función del título competencial del artículo 149.1.23.^a de la CE. Por tanto, se constituyen como normas de protección del medio ambiente costero, cuya ejecución corresponde a las CC. AA. Así, son las CC. AA., como titulares exclusivas de la competencia de ordenación del territorio y urbanismo, las que aprueban los instrumentos de planificación territorial y urbanística, si bien, se prevé como técnica de cooperación interadministrativa la emisión del informe por el Estado, a efectos de establecer cauces de participación y colaboración entre las distintas entidades territoriales⁴⁶. De esta forma, la aprobación, revisión o modificación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística

⁴⁶ «Consecuentemente, cuando la Administración estatal entienda que los planes o normas de ordenación territorial infringen tales normas, podrá objetarlas, pero su objeción no resulta vinculante, pues no es a la Administración estatal, sino a los Tribunales de Justicia a quien corresponde el control de legalidad de las Administraciones autónomas y a estos deberá recurrir aquella para asegurar el respeto de la ley cuando no es la competente para ejecutarla», STS de 3 de mayo de 1995, FJ 2 (rec. núm. 305/1992).

no se subordina, en ningún caso, al carácter prevalente de las normas estatales que determinan el régimen jurídico del DPMT⁴⁷.

III.3.C. Prevalencia de la planificación territorial y urbanística en la ordenación de los terrenos colindantes al dominio público marítimo-terrestre

Las determinaciones de la planificación territorial y urbanística para la ordenación de la servidumbre de protección y la zona de influencia tienen mayor alcance en este ámbito, por las razones que se han analizado anteriormente, sin embargo, esto no significa que el planeamiento territorial y urbanístico prevalezca respecto del régimen jurídico del DPMT. Es decir, aun cuando en la protección de los terrenos colindantes al DPMT el Estado no ejerce las facultades que derivan de su condición de titular del demanio costero, el régimen competencial que se instaura, fundamentalmente en materia de medio ambiente y ordenación del territorio y urbanismo, permite a las CC. AA. un mayor ámbito de actuación en cuanto a la concreción de las disposiciones estatales, sin que estas queden supeditadas a los criterios autonómicos, porque son precisamente estos los que, en todo caso, deberán ser conforme a la normativa básica estatal⁴⁸. Así, el Estado determina los criterios y pautas a seguir para conseguir la preservación y protección de los valores que ostenta el DPMT, cuyo interés además va más allá del concreto ámbito de cada comunidad autónoma y municipio, siendo las CC. AA. y las EE. LL. las que en el ejercicio de sus respectivas competencias, y en atención a sus respectivas circunstancias, consigan dicho objetivo⁴⁹. En este sentido, la planificación territorial y urbanística tiene un papel fundamental en la protección del DPMT, donde la clasificación y calificación urbanística «es un factor determinante para que la utilización de estos espacios sea o no racional»⁵⁰. Por tanto, una vez que el Estado carece de facultades para concretar la clasificación y calificación urbanística en la servidumbre de protección y zona de influencia, serán los planes territoriales y urbanísticos los que, en aplicación de

⁴⁷ Por el contrario, la previsión de las llamadas servidumbres de tránsito y de acceso al mar están amparadas directamente en la condición demanial de los bienes sobre los que se aplican tales limitaciones y en la titularidad estatal de los mismos, siendo de competencia estatal su previsión y delimitación, como integrados en la facultad garantizadora del uso público del DPMT.

⁴⁸ Por tanto, en este sentido, no comparto la idea de GRAU ÁVILA, S.: «Ordenación estatal y planeamiento urbanístico en la zona litoral» en *Autonomías... op. cit.*, pág. 94, cuando señala: «Sabemos que, en estos espacios exteriores a lo que es el dominio público deslindado, la competencia estatal es accesoria e instrumental, en cuanto viene legitimada por la necesaria protección indirecta del dominio público. Por tanto, la competencia prevalente es la de planeamiento y ordenación territorial».

⁴⁹ Así, «esas funciones de competencia autonómica (y municipal) están vinculadas a la consecución de unos objetivos ambientales, porque la protección del medio ambiente es parte del contenido de la ordenación territorial y urbanística. En otras palabras, la definición del modelo territorial tiene un componente ambiental imprescindible en cuanto que ese modelo debe ser sostenible». MENÉNDEZ REXACH, Á.: «Urbanismo sostenible y clasificación del suelo. Legislación estatal y autonómica», en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 38, 2009, pág. 131.

⁵⁰ MENÉNDEZ REXACH, Á.: «Incidencia de la legislación de costas en la ordenación urbanística», en *Derecho Urbanístico de Galicia*, El Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados, Madrid, 2004, pág. 1228.

las normas para la protección del DPMT, establezcan los usos del suelo en dicho ámbito espacial, que si bien esta decisión vendrá condicionada por el Estado, son las CC. AA. las que, en última instancia, determinan los instrumentos y mecanismos para su ejecución⁵¹.

III.4. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO COMO POLÍTICA DE INTEGRACIÓN DE LAS ACTUACIONES PÚBLICAS CON PROYECCIÓN SOBRE EL LITORAL

La ordenación del litoral, como competencia exclusiva de las CC. AA., no se constituye únicamente como una técnica concreta de planificación, sino que dicha competencia tiene un sentido más amplio, que es, a su vez, una política territorial que intenta integrar todos los elementos que inciden en ese espacio físico en el que se proyecta su modelo territorial. Así, la ordenación del territorio se configura como una competencia de coordinación⁵², por la finalidad de su titular de formular una política global de su territorio, lo que a su vez lleva a coordinar todas las actuaciones públicas que inciden en ese territorio y que no pueden ser obviadas por las demás Administraciones públicas. Se entiende que las CC. AA. integran, a través de la ordenación del territorio, todas las políticas públicas estatales y locales con repercusión para su modelo territorial autonómico⁵³, a fin de garantizar de ese modo el mejor uso de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire y del agua y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo.

Las CC. AA. desempeñan una función de gran trascendencia en el ámbito de la protección ambiental, en términos generales y, evidentemente, en lo que al DPMT se refiere. La preservación de los valores ambientales y paisajísticos que caracteriza al demanio costero es una preocupación constante en la legislación urbanística de las CC. AA. costeras⁵⁴. En estos términos, la legislación

⁵¹ «Si el Estado puede condicionar la competencia exclusiva de las CC. AA., igualmente podrán las CC. AA. ejercer competencias ordenatorias en el DPMT bajo la cobertura de sus competencias». LOBO RODRIGO, Á.: «La ordenación del litoral: usos e infraestructuras», en PADRÓN DÍAZ, C. (coord.), *Veinte años de derecho urbanístico canario: (texto adaptado a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo)*, 2007, pág. 755. Así se pone de manifiesto en la STS de 1 de marzo de 2011, FJ 2.B (rec. núm. 386/2007), cuando señala el alcance del informe en este ámbito: «No puede ignorarse que las determinaciones de carácter general están contenidas en los Planes Generales de Urbanismo, y entre ellas la clasificación del suelo, siendo materia por tanto reservada a las Administraciones autonómica y local, sin que a este respecto la Administración de Costa del Estado tenga atribuida competencias respecto de la clasificación del suelo, y por tanto el alcance de su informe se ve limitado dentro los estrictos límites de su competencia».

⁵² En este sentido ver: MENÉNDEZ REXACH, Á.: *Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico*, Documentación Administrativa, núm. 230-231, abril-septiembre 1992, págs. 229-296.

⁵³ «La ordenación del territorio, proyectada sobre la franja litoral, será la forma de hacer compatibles los diversos intereses públicos presentes en cada caso, afectantes a los usos de que es susceptible». BLASCO DÍAZ, J. L.: «La distribución de competencias en materia de Costas», en *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 10, abril 2010, pág. 256.

⁵⁴ Así, la LOUA señala en el apartado 1 de su exposición de motivos como fines específicos «el uso racional y sostenible de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y del paisaje y específicamente la protección y adecuada utilización del litoral». A su vez, el apartado II.3 de la exposición de motivos de la Ley 4/2008, de 14 mayo, de medidas

urbanística señala como fines de la actuación pública con relación al territorio «asegurar la racional utilización del litoral, armonizando su conservación con los restantes usos, especialmente con los de ocio, residencia y turismo»⁵⁵. Así, la ordenación del litoral, en lo que respecta a su régimen jurídico, regulación y determinación de los usos que se pueden establecer en los espacios costeros, se realiza como cualquier otro espacio, a través de la planificación territorial y urbanística.

El régimen jurídico del DPMT, tanto desde la perspectiva estatal como autonómica, modula legítimamente la competencia urbanística municipal, especialmente en lo que se refiere a la potestad de planificación de las EE. LL. En el derecho español, el reconocimiento de un ámbito de poder municipal autónomo exige dotar al municipio de las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer los intereses que le corresponden⁵⁶. El contenido de la competencia urbanística se traduce en potestades concretas, tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación (STC 61/1997, FJ 6). Como ya se ha mencionado, el Tribunal Constitucional considera conforme al orden constitucional que el Estado module la competencia autonómica de ordenación del territorio y urbanismo, principalmente por el interés general que subyace sobre el DPMT. Ese interés general justifica la incidencia del Estado sobre esta competencia.

En lo que respecta el planeamiento urbanístico municipal, el Estado condiciona directamente el ejercicio de esta potestad municipal, en los términos ya señalados, e indirectamente con la incorporación de los criterios estatales en los planes de ordenación del litoral, ya que estos vinculan y prevalecen respecto de los planes urbanísticos municipales⁵⁷. Por tanto, la potestad de planeamiento urbanístico municipal viene condicionada tanto por las competencias sectoriales del Estado como por la competencia autonómica de ordenación del litoral⁵⁸.

urgentes para un desarrollo territorial sostenible en las Illes Balears, señala que «esta ley regula expresamente la situación peculiar y concreta de determinadas áreas de Eivissa que requieren un tratamiento especial, con intervención de las Administraciones públicas, con el fin de recuperar y preservar el entorno litoral de alto valor paisajístico y natural».

⁵⁵ Artículos 5 del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, del Texto Refundido de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos de Canarias, 3.1 g) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, y 59.1 b) de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.

⁵⁶ LÓPEZ RAMÓN, F.: *Introducción al Derecho urbanístico*, Marcial Pons, 2.ª edición, Madrid, 2007, pág. 47.

⁵⁷ Disposición transitoria primera del Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria, Ley 2/2004, de 27 de septiembre. Artículo 4 del Plan de Ordenación del Litoral de Galicia, Decreto 20/2011, de 10 de febrero. «La articulación de este juego de intereses se ha resuelto haciendo prevalecer de modo absoluto la posición del Estado y de la comunidad autónoma sobre el interés municipal». SAINZ MORENO, F.: «Término municipal y dominio marítimo», en *Revista de Administración Pública*, núm. 112, enero-abril 1987, pág. 194. Por tanto, actualmente se considera «en este esquema de confluencia ha sido la posición de los municipios la que, tradicionalmente, más se ha marginado, prevaleciendo los intereses estatales y de las CC. AA. frente a los municipales». ESCARTÍN ESCUDÉ, V.: *El periurbanismo estatal... op. cit.*, pág. 151.

⁵⁸ «En definitiva, puede decirse que el control autonómico sobre los municipios costeros se incrementa respecto de los interiores». PÉREZ ANDRÉS, A. A.: «Ordenación del territorio y urbanismo. Urbanismo y litoral», en MARTÍNEZ GARCÍA S.

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN: LA IMPRESCINDIBLE GESTIÓN INTEGRADA DE LA ZONA COSTERA

El régimen competencial que se proyecta en el litoral es extenso y complejo. La delimitación del alcance de las potestades que el Estado, las CC. AA. y las EE. LL. ejercen sobre el litoral es imprescindible para lograr la protección efectiva del demanio costero, el cual desafortunadamente se ha ido deteriorando por diversos factores, entre ellos la presión urbanística⁵⁹. Por tanto, para garantizar una efectiva preservación de los valores que caracterizan al DPMT, el Estado, en su condición de titular de este espacio demanial, determina los bienes que integran el DPMT, así como su régimen de protección. Entre las diversas medidas estatales para la protección del demanio costero, el deslinde es, desde mi opinión, un elemento clave, tanto para garantizar la eficacia de las normas que regulan el demanio costero como para determinar el alcance de las actuaciones que pueden llevar a cabo las distintas entidades territoriales. No obstante, una vez que esas facultades del Estado no se constituyen dentro de un ámbito competencial concreto, pues la titularidad demanial se traduce en una relación de propiedad, mas no de poder, será el título competencial sobre medio ambiente el que legitime la actuación del Estado para proteger el DPMT. Es decir, es cierto que de la condición de titular del demanio costero se derivan una serie de facultades, que en ocasiones han llegado a confundirse con competencias propiamente dichas, sin embargo, estas tienen un alcance muy limitado, en tanto se aplican al estricto ámbito del DPMT y, por tanto, no son suficientes para lograr esa protección efectiva a la que tantas veces se hace referencia en las normas y jurisprudencia. Así, las limitaciones que se imponen a los terrenos colindantes al DPMT son imprescindibles para completar la protección del demanio costero, ya que, como se ha venido explicando, es en este ámbito donde, principalmente, se ha generado el deterioro ambiental y paisajístico de los bienes demaniales. Razón por la cual se confirma que la competencia sobre protección del medio ambiente y ordenación del territorio y urbanismo es fundamental para la consecución de los fines que persigue la LC. En este sentido, el protagonismo de las CC. AA. y las EE. LL., sobre todo de las CC. AA., es evidente por dos razones; por una parte determinan niveles adicionales de protección ambiental y ejecutan las determinaciones ambientales del Estado y, por otra, ostentan la titularidad exclusiva de la competencia sobre ordenación del territorio y urbanismo, sin que esta «exclusividad» sea óbice para que el Estado incida, de forma legítima por los intereses que ostenta, en el planeamiento territorial y urbanístico.

Es entre el régimen jurídico del DPMT y el planeamiento territorial y urbanístico donde la contraposición de los intereses de las distintas entidades territoriales implicadas es más evidente.

(coord.), Derecho urbanístico de Andalucía, 2003, pág. 708. En este epígrafe no se lleva a cabo un análisis exhaustivo de las relaciones y técnicas de articulación que se establecen entre la planificación territorial y urbanística, ya que esta cuestión ha sido abordada, de forma amplia, en el primer trabajo de investigación de este curso, que lleva por título: «Ponderación y prevalencia: criterios para la articulación de la planificación territorial autonómica y la urbanística municipal».

⁵⁹ En este sentido, ver la Resolución del Parlamento Europeo de 26 de marzo de 2009, conocida como informe Auken, 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.

Es decir, por un lado el Estado limita, a través del régimen de servidumbres, los usos del suelo de los terrenos que colindan con el demanio costero y, por su parte, las CC. AA. y EE. LL. en atención a otros intereses, especialmente económicos y turísticos, pretenden otorgar un uso que no es del todo compatible con la finalidad de la normativa estatal. Por tanto, la incidencia que el Estado ejerce en la potestad de planificación territorial y urbanística se justifica en los intereses nacionales que ostenta; no obstante, este condicionamiento no se traduce en la prevalencia sin más de la normativa estatal, ya que es imprescindible la aplicación de técnicas de articulación que faciliten, en la medida de lo posible, la integración de los intereses que concurren en el ejercicio de estas competencias. Estas técnicas de articulación son fundamentalmente el informe vinculante y la elaboración conjunta de normas para la protección de tramos de costa. Aquí, nuevamente, la delimitación competencial tiene especial importancia, porque el informe que emite el Estado será vinculante o no en función de la competencia que esté ejerciendo. Por todas estas razones, la reiterada mención al esquema competencial no es baladí. Para que el condicionamiento de las competencias ajenas sea legítimo, el ejercicio de las propias debe mantenerse dentro de sus límites característicos, esto es, que la concreta medida que se adopte encaje en el correspondiente título competencial, se haya acudido previamente a cauces cooperativos para recabar el parecer de las entidades afectadas y no se limite la competencia ajena más de lo necesario.

La responsabilidad de todas las entidades territoriales de velar por la utilización racional de los recursos naturales obliga a cada una de ellas a establecer medidas que coadyuven a tal objetivo, no obstante, será en función de las competencias que ostenten que su intervención tenga un mayor o menor impacto para la protección del demanio costero. Sin embargo, esta visión localista o sectorial impide en gran medida, como se ha demostrado, preservar el DPMT⁶⁰. Así, es necesario que la ordenación y gestión del litoral, aun cuando es competencia exclusiva de las CC. AA., «se realice integrando y coordinando las distintas políticas implicadas, porque solo de ese modo se puede lograr una adecuada ordenación y, por ende, la máxima protección y defensa del DPMT»⁶¹. La articulación entre las actuaciones del Estado, CC. AA. y EE. LL. sobre el

⁶⁰ En este sentido GONZÁLEZ GARCÍA, J. y ZAMBONINO PULITO, M.: «El Derecho de Costas y la distribución constitucional de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. Cuestiones recurrentes y controversias nuevas», en SÁNCHEZ GOYANES, E. (dir.), *El Derecho de Costas en España*, La Ley, 1.ª edición, julio 2010, Madrid, pág. 102. «En el fondo, a los dos nos late la idea de que el DPMT ha sido un ejemplo claro de la descoordinación de las Administraciones públicas, lo que ha permitido que cada una de ellas haya ido por libre y, especialmente, los que están más cerca del litoral, esto es, los ayuntamientos y, en segundo lugar, las CC. AA., que han olvidado los principios básicos que impulsaron la existencia del artículo 132 de la CE y han estimulado y/o avalado un desarrollo insostenible desde todo punto de vista».

⁶¹ DEL PINO RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, M.ª: «Hacia una gestión integrada: ordenación, protección y gestión del espacio costero», en PAREJO ALFONSO, L. (dir.), *Veinte años de derecho urbanístico canario. Texto adaptado a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo*, editorial Montecorvo, Madrid, 2007, pág. 437. «La especial sensibilidad del DPMT, que se da con menos intensidad en el territorio interior, subraya más, si cabe, la necesidad de su ordenación integral, la necesidad de su ordenación como un todo continuo y dinámico». LOBO RODRIGO, Á.: «La ordenación del litoral: usos e infraestructuras», en PADRÓN DÍAZ, C. (coord.), *Veinte años de derecho urbanístico canario: (texto adaptado a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo)... op. cit.*, pág. 758.

DPMT, en atención a la competencia de medio ambiente y ordenación del territorio y urbanismo, es bastante compleja. La actuación estatal incide directamente tanto en la planificación territorial como la urbanística, sin que esto se traduzca en un menoscabo de las competencias de las CC. AA., condicionando estas, a su vez, el planeamiento urbanístico municipal. Por tanto, es deseable que el objetivo de todas las entidades territoriales sea el de aplicar la opción más respetuosa para la protección del demanio costero, y no la de ostentar un mayor protagonismo competencial sobre el mismo⁶².

Bibliografía

AGUDO GONZÁLEZ, J. [2003]: «Nivel elevado de protección, ponderación y prevalencia de los intereses ambientales. Estudio jurisprudencial», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 201, abril-mayo, págs. 11-62.

– [2004]: *La incidencia de la protección del medio ambiente en los usos del suelo*, Bosch, Barcelona,

AGUIRRE I FONT, J. [2008]: «El nuevo régimen jurídico del litoral español», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, monográfico XI Agua, págs. 383-399.

BELADIEZ ROJO, M. [1991]: «Problemas competenciales sobre la zona marítimo-terrestre y las playas», en *Estudios sobre la Constitución Española*, Tomo IV, Civitas, Madrid, págs. 3.671-3.704.

BLASCO DÍAZ, J. L. [1999]: *Régimen jurídico de las propiedades particulares en el litoral*, Tirant lo Blanch, Valencia.

– [2010]: «La distribución de competencias en materia de costas», en *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 10, abril, págs. 245-285.

BORRAJO INIESTA, I. [1993]: «La incidencia de la Ley de Costas en el Derecho Urbanístico», en *Revista de Administración Pública*, núm. 130, enero-abril, págs. 131-153.

DEL PINO RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, M.^a [2007]: «Hacia una gestión integrada: ordenación, protección y gestión del espacio costero», en PAREJO ALFONSO, L. (dir.), *Veinte años de derecho urbanístico canario. Texto adaptado a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo*, editorial Montecorvo, Madrid, págs. 411-443.

ESCARTÍN ESCUDÉ V. [2009]: *El periurbanismo estatal*, Marcial Pons, Madrid.

⁶² «Por encima de los falsos protagonismos (y sus consiguientes celos competenciales), sea de la Administración del Estado o de las CC. AA. por la gobernanza de la costa, en el momento actual se impone la improrrogable necesidad de una nueva cultura administrativa». SANZ LARRUGA, F. J.: «Estado compuesto e iniciativas y estrategias sobre la ordenación y gestión del litoral en las comunidades autónomas», en SÁNCHEZ GOYANES, E. (dir.), *El Derecho de Costas en España*, La Ley, Madrid, 1.^a edición, julio 2010, pág. 1492. «La gestión integrada de las zonas costeras significa, primordialmente, cooperación y coordinación de las competencias concurrentes sobre el litoral y no concentración de dichas competencias en una sola entidad». MENÉNDEZ REXACH, Á.: «La gestión integrada del litoral», en NÚÑEZ LOZANO, M.^a C. (dir.), *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea. Estudios de política marítima*, Iustel, Madrid, 1.^a edición, 2010, pág. 184.

GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, E. [1997]: «El régimen jurídico de las costas españolas: la concurrencia de competencias sobre el litoral. Especial referencia al informe preceptivo y vinculante de la Administración del Estado», en *Revista de Administración Pública*, núm. 144, págs. 97-128.

GONZÁLEZ GARCÍA, J. [2002]: «Las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción del Estado español y las competencias de las comunidades autónomas», en *Revista de Administración Pública*, núm. 158, mayo-agosto, págs. 51-76.

GONZÁLEZ GARCÍA, J. y ZAMBONINO PULITO, M. [2010]: «El Derecho de Costas y la distribución constitucional de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. Cuestiones recurrentes y controversias nuevas», en SÁNCHEZ GOYANES, E. (dir.), *El Derecho de Costas en España*, La Ley, 1.ª edición, julio, Madrid, págs. 97-194.

GRAU ÁVILA, S. [1992]: «Ordenación estatal y planeamiento urbanístico en la zona litoral», en *Autonomías*, núm. 14, julio, págs. 89-98.

HORGUÉ BAENA, C. [2010]: «El deslinde administrativo del dominio público marítimo-terrestre y de los bienes colindantes (arts. 12.6, 13, 15.4, D. Tr. 7.ª, 1 y 2, LC); deslinde provisional», en SÁNCHEZ GOYANES E. (dir.), *El Derecho de Costas en España*, La Ley, 1.ª edición, julio, Madrid, págs. 385-524.

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

LOBO RODRIGO, Á. [2007]: «La ordenación del litoral: usos e infraestructuras», en PADRÓN DÍAZ, C. (coord.), *Veinte años de derecho urbanístico canario: (texto adaptado a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo)*, págs. 739-775.

LÓPEZ RAMÓN, F. [2007]: *Introducción al Derecho urbanístico*, Marcial Pons, 2.ª edición, Madrid.

MEILÁN GIL J. L. [2010]: «Dominio público y protección del litoral», en SÁNCHEZ GOYANES, E. (dir.), *El Derecho de Costas en España*, La Ley, 1.ª edición, julio, Madrid, págs. 61-95.

MENÉNDEZ REXACH, Á. [1992]: *Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico*, Documentación Administrativa, núm. 230-231, abril-septiembre, págs. 229-296.

- [2003]: «Urbanismo sostenible, clasificación del suelo y criterios indemnizatorios: estado de la cuestión y algunas propuestas», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 200, marzo, 135-198.
- [2004]: «El dominio público como institución jurídica: configuración histórica y significado actual en el derecho público español», en *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 10, págs. 209-226.
- [2004]: «Incidencia de la legislación de costas en la ordenación urbanística», en *Derecho Urbanístico de Galicia*, El Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados, Madrid, págs. 1.222-1.243.
- [2009]: «Urbanismo sostenible y clasificación del suelo. Legislación estatal y autonómica», en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 38, págs. 119-145.
- [2010]: «Estudio preliminar. Esquema general del contenido de la ley y problemas de aplicación», en *La Ley de Costas en la jurisprudencia. Sentencias del Tribunal Constitucional*, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, págs. 27-75.
- [2010]: «La gestión integrada del litoral», en NÚÑEZ LOZANO, M.ª C. (dir.), *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea. Estudios de política marítima*, Iustel, Madrid, 1.ª edición, pág. 184.

MORENO CÁNOVES, A. [1990]: *Régimen jurídico del litoral*, Tecnos, Madrid.

NÚÑEZ LOZANO, M.^a C. [2009]: *Legislación de costas y planificación urbanística*, Sevilla.

PÉREZ ANDRÉS, A. A. [2003]: «Ordenación del territorio y urbanismo. Urbanismo y litoral», en MARTÍNEZ GARCÍA, S. (coord.), *Derecho urbanístico de Andalucía*, págs. 635-709.

PÉREZ CONEJO, L. [1999]: *Las costas marítimas: régimen jurídico y competencias administrativas*, editorial Comares, Granada.

SAINZ MORENO, F. [1987]: «Término municipal y dominio marítimo», en *Revista de Administración Pública*, núm. 112, enero-abril, págs. 173-210.

SÁNCHEZ LAMELAS, A. [2002]: «Dos cuestiones a propósito del título competencial "pesca marítima": el mar territorial como territorio autonómico y la delimitación de títulos competenciales concurrentes», en *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 10.

SANZ LARRUGA, F. J. [2010]: «Estado compuesto e iniciativas y estrategias sobre la ordenación y gestión del litoral en las comunidades autónomas», en SÁNCHEZ GOYANES, E. (dir.), *El Derecho de Costas en España*, La Ley, Madrid, 1.^a edición, julio, págs. 1.421-1.498.

VALENCIA MARTÍN, G. [2000]: «¿De quién es el mar? La distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de protección del medio marino», en SOSA WAGNER, F. (coord.), *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Prof. Dr. D. Ramón Martín Mateo*, tomo III, Tirant lo Blanch, Valencia, págs. 3.589-3.616.

VELASCO CABALLERO, F. [2009]: *Derecho Local. Sistema de fuentes*, Marcial Pons, Madrid.

VIDAL DOBLES L. [2010]: «La continua actualidad de la Ley de Costas», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 262, diciembre, págs. 149-188.