

Jesús Martínez (Editor)

**SEMINARIO SOBRE LA LEY DE COSTAS
(LAS PALMAS, 16 - 25 DE ENERO DE 1990):
PONENCIAS.**



**AULA DE PRACTICA JURIDICA DEL
O. COLEGIO DE ABOGADOS DE LAS PALMAS.**

**FACULTAD DE CIENCIAS DEL MAR.
UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS DE G.C.**

Jesús Martínez (Editor)

**SEMINARIO SOBRE LA LEY DE COSTAS
(LAS PALMAS, 16 - 25 DE ENERO DE 1990):
PONENCIAS.**

AULA DE PRACTICA JURIDICA DEL
ILTMO. COLEGIO DE ABOGADOS DE LAS PALMAS.

FACULTAD DE CIENCIAS DEL MAR.
UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS DE G.C.

SEMINARIO SOBRE LA LEY DE COSTAS

ORGANIZACION:

Aula de Práctica Jurídica del Iltmo. Colegio de Abogados de Las Palmas.

Facultad de Ciencias del Mar. Universidad de Las Palmas.

DIRECCION - SECRETARIA TECNICA:

José M.^º Palomino

COORDINACION:

Nieves Henríquez

EDITOR:

Jesús Martínez

PUBLICACION:

Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

INDICE

Págs.

Adscripción de los ponentes	7
Prólogo por el Excmo. Decano del Colegio de Abogados de Las Palmas	9
Introducción por el Illmo. Decano de la Facultad de Ciencias del Mar	13
La Ley de Costas: Contexto en el que nace y aspectos más significativos. Ponente: D. José Fernández Pérez	15
La ordenación urbanística en relación a la Ley de Costas. Ponente: D. Eduardo Cáceres Morales	27
Problemas del regimen transitorio de la Ley de Costas. Ponente: D. Rafael Alcázar Crevillén	37
Los procesos morfodinámicos, la importancia de los mismos en la planificación y gestión del litoral y como se contemplan en la Ley de Costas. Ponente: D. Jesús Martínez Martínez	53
Conflictos de competencias entre la Administración del Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales en la Ley de Costas. Ponente: D. Javier Varona Gómez-Acedo	67
La polución en el medio marino y su contemplación en la Ley de Costas. Ponente: D. Octavio Llinás González	93
La potestad sancionadora del Estado en la Ley de Costas. Ponente: D. Luciano Parejo	101
Concordancia y discordancias entre la Ley de Costas y el Derecho Internacional. Ponente: Doña M ^a Rafaela Urueña Alvarez	105

ADSCRIPCION DE LOS PONENTES

D. José Fernández Pérez.

Jefe de la Demarcación de Costas de Canarias.

D. Eduardo Cáceres Morales.

Catedrático de Urbanística de la Universidad de Las Palmas de G.C.

D. Rafael Alcázar Crevillén.

Abogado del Estado.

D. Jesús Martínez Martínez.

Profesor Titular de Gestión del Litoral.

Facultad de Ciencias del Mar.

Universidad de Las Palmas de G.C.

D. Javier Varona Gómez-Acedo.

Jefe de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias.

D. Octavio Llinás González.

Investigador del Centro de Tecnología Pesquera de Taliarte.

Excmo. Cabildo Insular de Gran Canaria.

D. Luciano Parejo.

Catedrático de Derecho Administrativo.

Universidad Carlos III. Madrid.

Doña M^a Rafaela Urueña Alvarez.

Profesora Titular de Derecho Internacional Público.

Universidad de Valladolid.

PROLOGO

Un libro bueno, como es éste, no necesita prólogo. Un prólogo malo tampoco lo estropea.

Con lo anterior como prejuicio personal, entro en el encargo confiado que agradezco profundamente a la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria: nuestra joven y ansiada Universidad Plena desde cuyo nacimiento el Colegio de Abogados de Las Palmas, mi querido Colegio, ha visto nuevos horizontes en materia cultural y en la educativa de posgraduados.

El día 26 de abril del pasado año -histórico 1.989-, nuestro Parlamento aprobó la Ley de Reorganización Universitaria de Canarias, en virtud de la cual la anterior Universidad Politécnica se transformaba con la recreación de ella misma -no me paro a pensar si ese término es apropiado porque, aun no siéndolo, es válido para mí-, libre ya de grilletes y corsé, con otro nombre y con la dimensión que, sin intromisiones ajenas, sea capaz de alcanzar con hombres ilusionados y de buena fe.

Y el 6 de septiembre siguiente, antes de que se dictaran los Decretos esenciales que habían de desarrollarla y sólo unos cuatro meses después de aquella inolvidable sesión parlamentaria, la nueva Universidad y el viejo Colegio rubricaban un convenio de colaboración -nosotros a través del Aula Práctica Jurídica-, menos ambicioso en el papel que en la mente y el corazón de sus suscriptores.

Y producto de ese negocio, al poco comenzaron las actividades comunes en un curso que va a ser pródigo en la colaboración.

Así, desde su firma hasta el momento en que escribo, hemos celebrado conjuntamente un seminario referente a la última reforma del Código Penal sobre la Comunidad Económica Europea y Justicia, y por ahora, ya están programados y en marcha una conferencia relativa a la nueva Ley de Arbitraje y una jornadas sobre el nuevo régimen jurídico de las Sociedades Mercantiles

Y hemos celebrado -intencionadamente lo he dejado para el final- el Seminario que ocupa esta publicación, cuya importancia apreciaron todos los que participaron en él como auditorio y puede advertirse o comprobarse leyendo las conferencias que contiene, que son cuantas se impartieron en el mismo.

Entiendo que no es papel de un prologuista contar el libro; tampoco hacerle crítica en ningún sentido. No voy a hacer aquí nada de ello; pero, tal cual dije al principio, se trata éste de un libro bueno, como lo fue el curso en sí mismo y no podía ser menos atendiendo a la calidad de los Ponentes que, siguiendo su orden de intervención, fueron y son: Don José Fernández Pérez, Jefe de la Demarcación de Costas de Canarias; Don Eduardo Cáceres Morales, Catedrático de Urbanística de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria; Don Rafael Alcázar Crevillén, Abogado del Estado; Don Jesús Martínez Martínez, Doctor en Ciencias Geológicas y Profesor Titular de Gestión del Litoral de la Facultad de Ciencias del Mar de dicha Universidad; Don Javier Varona Gómez-Acedo, Letrado Asesor, Jefe de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma de Canarias; Don Octavio Llinás González, Investigador del Centro de Tecnología Pesquera de Taliarte; Don Luciano Parejo Alfonso, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III; y Doña Rafaela Urueña Álvarez, Profesora Titular de Derecho Internacional Público de la Universidad de Valladolid.

Sin duda, este conjunto de estudios y reflexiones van a servir en alguna medida como material de consulta y trabajo -a mí me lo ha sido ya en ambos aspectos- para los preocupados por el Derecho o cuantos lo están por la gestión del litoral, la Ecología, el deteriorado medio ambiente o por el Urbanismo.

Tampoco considero objeto de un prólogo hablar sobre la propia materia del libro, en este caso la nueva Ley de Costas.

Las leyes que, como ella, son protectoras de cuestiones sectoriales, en la modernidad a veces tienen también otros fines esenciales directos: Se protege la agricultura por ella misma e igualmente para mantener y cuidar el medio ambiente o evitar el absentismo de los agricultores a las ciudades industriales o de servicios; se protege el nacimiento para rejuvenecer las poblaciones que se envejecen; se protegen las costas porque son públicas, para evitar las usurpaciones y el cambio artificial de la propia geografía, pero también para que el pescador de bajura siga siendo pescador y continúe en su entorno, valga como ejemplo.

Repasando las conferencias oídas, o leyéndolas quienes no tuvieron esa oportunidad, conocerán el libro, mejorarán el conocimiento de esa Ley, harán su propia crítica a uno y

Porque lo que es bueno debe aprovecharse íntegro; lo que no lo es tanto debe intentarse mejorar, y eso es misión de todos. Por supuesto, de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, del Colegio de Abogados de Las Palmas y de todos a quienes interese la lectura de este interesante libro.

Las Palmas de Gran Canaria, marzo de 1.990

Salvador Trujillo Perdomo

INTRODUCCION SOBRE LA LEY DE COSTAS

El progresivo desarrollo industrial y económico, experimentado en el último siglo, ha provocado toda una serie de nuevos problemas, relacionados con la preservación y conservación del medio ambiente natural. La franja litoral se ha convertido en emplazamiento idóneo de actividades industriales, asentamientos urbanos, lugares de ocio y esparcimiento, etc., exigiendo una correspondiente ordenación de este territorio que asegure simultáneamente su crecimiento armónico y conservación.

En este sentido, la legislación sobre costas representa una herramienta fundamental para evitar el expolio y deterioro, que la utilización indiscriminada de las zonas ribereñas pudiera representar. Asimismo, existen otros aspectos interrelacionados con la ley que hay que tener muy en cuenta, para que la legislación establecida pueda ser eficaz en su aplicación. Estos puntos son el ámbito competencial respecto a la ejecución de la Ley y el establecimiento de divisiones o agencias que realicen tareas sistemáticas de control y vigilancia de las zonas costeras, en cada una de las diversas facetas que la ley establece.

La aplicación eficaz de la ley exige un marco competencial diáfano, de forma que el organismo o administración correspondiente pueda arbitrar las necesarias medidas de control y vigilancia. Así, en los temas relacionados con el control de vertidos, tanto realizados desde tierra como desde los barcos, control de calidad de uso de las aguas de baño, control de la contaminación costera etc., la normativa sólo podrá ser aplicada de forma sistemática mediante cuerpos de inspección formados por técnicos especialistas, que realicen los correspondientes estudios del medio marino. Es preciso destacar la importancia y necesidad de estos gabinetes de control y vigilancia, pues representan la garantía de que el ordenamiento jurídico pueda ser cumplido. Los profesionales en la Ciencias del Mar representan aquí un valiosísimo complemento del jurista, al que pueden suministrar todo tipo de estudios científicos y técnicos relativos a la

gestión de litoral. A partir de los mismos, se pueden establecer parámetros e índices de contaminación, análisis de especies tóxicas, evaluación de causas de deterioro, efectos nocivos sobre el ecosistema, etc., en definitiva, criterios objetivos desde el punto de vista científico, que permiten al jurista legislar de forma racional y objetiva.

Canarias, con una considerable utilización de la franja costera y con una actividad económica principal como el turismo, susceptible a la calidad de uso y paisajística, es una región donde la ley de costas debe alcanzar mayores cotas de ejecución. Dada la ubicación costera de gran cantidad de municipios y la utilización masiva del litoral con objetivos turísticos, es preciso realizar toda una serie de estudios que permitan la caracterización del litoral, control de vertidos, determinación de especies químicas contaminantes, concentraciones de organismos patógenos, transporte de material particulado, balance sedimentario en playas, etc. La determinación sistemática de este tipo de parámetros e índices supone el soporte imprescindible necesario tanto para la actuación jurídica como para la toma de decisiones y gestión correcta del medio ambiente. Es preciso realizar un serio esfuerzo en dotar de especialistas y técnicos del medio marino a los Organismos y Administraciones que disponen de competencias en la materia, así como de la correspondiente infraestructura en medios materiales y laboratorios, para que estos estudios proliferen, asegurando una correcta gestión del medio ambiente litoral y marino.

Por todo ello, consideramos que en temas de control de la calidad medioambiental es preciso aunar los esfuerzos conjuntos de juristas y científicos marinos, como única vía para que el ordenamiento jurídico pueda ser efectivo. Asimismo, entendemos completamente imprescindible la existencia de cuerpos técnicos de especialistas en temas relativos a las ciencias marinas, para la realización sistemática de estudios de vigilancia y control de calidad de nuestro medio ambiente costero, que aseguren el cumplimiento de las leyes establecidas y que éstas no permanezcan sólo como gestos simbólicos.

Joaquín Hernández Brito,
Illmo. Decano de la Facultad de ciencias del Mar.
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

**LA LEY DE COSTAS:
CONTEXTO EN EL QUE NACE Y
ASPECTOS MAS SIGNIFICATIVOS.**

POR

D. JOSE FERNANDEZ PEREZ

Cuando nace la vigente Ley de Costas, una buena parte del litoral español ofrecía un aspecto verdaderamente lamentable.

En efecto, durante los últimos 50 años, la orla litoral de nuestro país ha sufrido una fuerte presión urbanística, siempre creciente y nunca bien controlada, que ha determinado una importante degradación de esa franja costera del territorio.

Basta pasar la mirada sobre determinados tramos de la costa, especialmente sobre las mejores zonas, que es donde se concentran los asentamientos turísticos, para comprender hasta qué punto se han hecho mal las cosas:

- Desaparición de zonas de dunas y playas bajo las edificaciones.
- Pantallas de edificios justo al borde del mar, que en ocasiones arrojan sombras sobre la propia playa.
- Privatización de hecho de importantes tramos de la costa.
- Dificultades y obstáculos para el libre acceso público al litoral.
- Ausencia de equipamientos y servicios públicos para los usuarios de la costa.
- Ocupaciones abusivas de todo tipo sobre el dominio público.
- ...

En definitiva, todo un compendio de desastres que muestra el grado de deterioro físico de una franja del territorio especialmente frágil y sensible, cuya recuperación, en los casos en que sea factible, será difícil y costosa para la comunidad.

Esta situación ha sido posible, al menos en buena parte, porque los instrumentos legales entonces existentes eran insuficientes para encauzar con criterios de racionalidad los usos apetecidos en tan apreciada y delicada franja del territorio.

Por otro lado, la legislación entonces vigente adolecía de una serie de insuficiencias, que dificultaban la acción de la Administración para ejercer con eficacia sus funciones de gestión y tutela de los bienes de dominio público, e incluso para hacer frente a actitudes de menosprecio a las normas jurídicas, por parte de algunos infractores.

A grandes rasgos, la legislación de costas vigente, antes de la entrada en vigor de la nueva Ley, se caracterizaba por dos aspectos esenciales:

1.- Existía un importante desfase entre la normativa aplicable a las costas y la propia realidad en el litoral.

Efectivamente, mientras la realidad en el litoral era la de una enorme presión urbanística con muy escaso control, la legislación de costas se limitaba prácticamente a establecer un reparto competencial de la gestión y tutela del dominio público, entre los distintos departamentos de la Administración.

De esta manera, en la Ley de Costas de 1.969 había carencias tan fundamentales como las siguientes:

* No se establecía criterio sustantivo alguno para el otorgamiento de autorizaciones y concesiones, sino sólo se determinaba qué administración era la encargada de otorgar esos títulos.

*No se contemplaba las consecuencias de los incumplimientos por parte de los titulares de autorizaciones o concesiones.

*No se examinaba la posible incidencia negativa de las obras marítimas sobre el litoral, ni los perjuicios que pudieran causar para el uso público de la costa.

Y así, ha sido posible que existan en la costa, en el propio dominio público, una serie de ocupaciones claramente abusivas pero legales.

Abusivas porque se trata de ocupaciones que no responden a la funcionalidad del dominio público (concesiones para construir en la playa restaurantes, escuelas, hospitales, chalés, etc...), o producen daños importantes sobre el propio medio físico litoral (puertos deportivos, espigones y otras obras marítimas, en las que no se estudiaba su incidencia sobre el dominio público).

Y legales porque se construyeron con el título administrativo exigible.

Por otra parte, existían otras leyes con incidencia sobre el lit. como la de Puertos Deportivos o la de Paseos Marítimos, que permitía privatización de importantes parcelas del dominio público marítimo terrestre.

2.- Existía un divorcio casi absoluto entre la legislación regulada del dominio público marítimo-terrestre y la legislación urbanística.

En efecto, en el Derecho español ha sido notorio el divorcio existir entre la legislación sectorial reguladora del dominio público (y no sólo la costa, sino también de carreteras, cauces y aguas, etc...), y la legislación urbanística.

De este modo, la legislación sectorial ha "ignorado" a la urbanística y viceversa.

Y así se han otorgado licencias municipales para realizar obras que requerían también, y con carácter previo, la autorización o concesión de la Administración del Estado. Y también, aunque en menor medida, se han levantado obras sólo con la autorización o concesión del Estado, sin la preceptiva licencia municipal.

De esta manera, se producía una situación de inseguridad jurídica o disminución de las garantías de los particulares, pues obras aparentemente autorizadas eran (y muchas lo son todavía) ilegales.

Todo esto configura un contexto en el que aparece claramente la incapacidad para encauzar, con criterios de racionalidad, los usos en la costa, permitiéndose la privatización de hecho, y a veces también de derecho, de importantes superficies del dominio público.

La Ley de Costa de 1.988 aparece, pues, ante una situación de la costa muy deteriorada y en muchos casos irreversible.

La gran fragilidad y sensibilidad de la estrecha franja litoral exigen una mayor protección y eficacia en su gestión y tutela, por lo que la nueva normativa se ha orientado como un instrumento al servicio de esas finalidades.

Los criterios que presiden la redacción de la vigente Ley de Costas pueden resumirse en lo siguiente:

Se trata de establecer una serie de mecanismos eficaces para la protección de la costa, especialmente en los tramos que aun no están urbanizados, y de controlar el desarrollo en aquellos tramos ya urbanizados, respetando los derechos urbanísticos legalmente adquiridos.

Para ello, la Ley de Costas ha desarrollado una serie de técnicas a través de su articulado, que constituyen los aspectos más importantes y significativos de la misma:

1.- En primer lugar, la Ley de Costas pretende ensanchar en lo posible la estrecha franja del dominio público marítimo-terrestre, mediante la calificación de tales bienes al servicio de una finalidad protectora.

Como es sabido, a un bien se le puede calificar como de dominio público por estar destinado al uso público o por prestar un servicio público, o sea, por su propia funcionalidad, o bien para protegerlo.

Al fin y al cabo, la calificación de un bien como de dominio público significa sustraerlo del tráfico jurídico ordinario, para someterlo a un régimen jurídico de especial protección.

Pues bien, la Ley de Costas recoge los bienes que ya tenían tal calificación, pero los define con mayor precisión.

Estos bienes, fundamentalmente la zona marítimo-terrestres y las playas, no sólo estaban calificados así por la anterior Ley de Costas, sino al máximo rango normativo por la propia Constitución (Artículo 132.2), que los cita expresamente como de dominio público.

Al mismo tiempo, la Constitución abre también la posibilidad de que la Ley califique otros bienes como de dominio público, y esto es lo que hace la Ley de Costas para ensanchar en lo posible la franja litoral a proteger de forma especial.

De este modo, la Ley de Costas incluye en el dominio público bienes que antes no tenía esa calificación, como los acantilados sensiblemente verticales hasta su coronación, los islotes, los terrenos ganados al mar por causas naturales o artificiales, los terrenos deslindados como dominio público, que hayan perdido sus características naturales por cualquier causa, etc...

2.- En segundo lugar, la Ley de Costas establece la prevalencia demanial de los bienes deslindados, con lo cual se da un giro de 180 grados respecto de la legislación anterior, en la que prevalecía la posesión particular amparada por el Registro de la Propiedad.

De esta manera, se excluye la posibilidad de consolidar la apropiación por particulares de terrenos de dominio público.

Al mismo tiempo, en la Ley se establecen una serie de mecanismos

para coordinar la actuación del Registro de la Propiedad con la Administración, y evitar así los perjuicios derivados de la desconexión entre ambos existente hasta entonces.

3.- En tercer lugar, la Ley restringe drásticamente la discrecionalidad de la Administración para otorgar títulos de ocupación de los bienes de dominio público.

Como ya se ha señalado, en la antigua legislación de Costas no existía criterio sustantivo alguno para el otorgamiento de concesiones y autorizaciones en el dominio público, y eso ha permitido que la propia Administración haya otorgado títulos de ocupación para las finalidades más diversas y variopintas: escuelas, hospitales, casas del mar, chalés, restaurantes, etc...

Por esta vía, se han privatizado de hecho, aunque no de derecho, importantes porciones del dominio público marítimo-terrestre.

En la vigente Ley de Costas se introduce ya un criterio para otorgar títulos de ocupación en los bienes de dominio público: Únicamente se podrá permitir la ocupación de estos bienes para aquellas actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no pueden tener otra ubicación

Como es evidente, con este criterio se restringe de forma drástica la posibilidad de ocupación del dominio público para fines distintos del destino normal de estos bienes, que, a grandes rasgos, son los de su uso público, libre, gratuito y abierto a todos.

4.- Además de la regulación que hace del propio dominio público marítimo-terrestre, la Ley de Costas proyecta su incidencia sobre la franja colindante con el dominio público, y que, en general, pertenece al dominio privado.

Este aspecto de la Ley de Costas no es una novedad en el Derecho español, sino que se sitúa en la tradición de nuestra legislación reguladora del dominio público, y no sólo de Costas, sino también de carreteras, aguas, etc...

Consiste esta tradición en no limitarse a regular sólo los bienes de dominio público, sino que, a fin de asegurar la funcionalidad de dichos bienes, el mantenimiento de su destino normal, y, en definitiva, garantizar las finalidades para las que merecieron tal calificación jurídica, siempre se han establecido en nuestro Derecho ciertas limitaciones a las propiedades colindantes con el dominio público.

En este sentido, en la Ley de Costas se establecen limitaciones a la propiedad particular en tres bandas longitudinales a lo largo de la costa, que son las denominadas zonas de servidumbres de tránsito, de protección, y la zona de influencia.

Las dos primeras zonas ya existían en la legislación anterior, aunque con denominaciones y restricciones diferentes a las actuales.

La zona de servidumbre de tránsito tiene una anchura de 6 m., contados a partir del límite interior de la ribera del mar (zona marítimo-terrestre o playa), y deberá dejarse permanentemente expedita para el paso público peatonal y vehículos de vigilancia y salvamento, salvo en tramos de la costa especialmente protegidos.

Esta zona se corresponde, tanto en su anchura como en sus limitaciones, con la antigua zona de vigilancia, sólo que ahora se amplía su finalidad a la de tránsito público peatonal.

La zona de servidumbre de protección se corresponde, en cierto modo, con la antigua servidumbre de salvamento, cuya denominación, obviamente, ya ha quedado obsoleta en cuanto la finalidad que indica.

La antigua zona de salvamento tenía una anchura de 20 m., desde el dominio público, y en ella no se podía realizar construcción alguna sin autorización de la Administración del Estado.

Como era característico de la antigua legislación de Costas, no se establecía criterio alguno para otorgar dichas autorizaciones, y por ello existen en esa zona ocupaciones abusivas pero legales.

Sin embargo, en el Reglamento que desarrollaba la Ley de Costas de 1.969, que apareció en 1.980, ya se estableció un cierto criterio para otorgar autorizaciones en la zona de salvamento, que consistía en que las actividades o instalaciones en esa zona no podían poner en peligro la integridad del dominio público.

Gracias a este precepto reglamentario, y hasta la promulgación de la vigente Ley de Costas, la Administración pudo controlar, en cierto modo, la ocupación de esta importante franja colindante con el dominio público.

Actualmente, la zona de servidumbre de protección recae sobre una franja de 100 m., a partir del límite interior de la ribera del mar, que puede ser ampliada hasta otros 100 m., cuando sea necesario, para asegurar la afectividad de la servidumbre, y de acuerdo con la Comunidad Autónoma

y el Ayuntamiento de que se trate.

En esta zona de protección sólo se permiten aquellas obras, actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación, o presten servicios necesarios o convenientes para el uso de dominio público marítimo-terrestre, así como las instalaciones deportivas descubiertas.

En la Ley se detallan, además, los usos que están expresamente prohibidos en esta zona, entre los que destacan las edificaciones destinadas a residencia o habitación en cualquiera de sus modalidades, y se establecen las condiciones bajo las que, excepcionalmente y por razones de utilidad pública, pueden ser admisibles determinados usos de los prohibidos con carácter general.

La zona de influencia tiene una anchura de 500 m., desde el interior de la ribera del mar, y las limitaciones que la Ley de Costas establece para esta zona se reducen a una serie de recomendaciones al planificador, con el objeto de evitar la formación de pantalla y la acumulación de volúmenes junto a la costa, así como para que se prevean reservas de suelo para aparcamientos públicos y evitar que el estacionamiento presione sobre la propia orilla del mar.

A través de las referidas limitaciones y recomendaciones, se intenta propiciar una ordenación en profundidad de los espacios litorales, y evitar así esa indeseable densificación urbanística a lo largo de una estrecha franja costera, que generalmente lleva consigo una grave degradación física del dominio público, y una importante limitación a su libre acceso y disfrute por todos los ciudadanos, en condiciones razonablemente aceptables.

Otras limitaciones a la propiedad, que establece la Ley, se refieren a la extracción de áridos (arenas y gravas) en los tramos finales de los cauces, pues su extracción descontrolada puede desequilibrar la aportación natural de estos sedimentos a las playas.

Al mismo tiempo, para los yacimientos de áridos situados en la zona de influencia, la Ley establece el derecho de tanteo y retracto, a favor de la Administración del Estado, en las operaciones de venta, cesión, o explotación de los mismos, para su aportación artificial a las playas. Con la misma finalidad, se declaran dichos yacimientos de utilidad pública, a efectos de su posible expropiación por la Administración.

5.- En la nueva Ley de Costas se establecen diversos preceptos que

intentan coordinar su aplicación con la legislación urbanística, terminando con el tradicional divorcio entre dicha legislación y la reguladora de los bienes del dominio público marítimo-terrestre.

En efecto, a lo largo de todo el articulado de la Ley de Costas, está presente la necesidad de que las obras, actividades o instalaciones a autorizar por la Administración del Estado, deben ser acordes con el planeamiento urbanístico.

Al mismo tiempo, las limitaciones a la propiedad, de los terrenos colindantes con el dominio público, sólo tienen el carácter de una regulación mínima y complementaria, de la que puedan dictar las Comunidades en el ámbito de sus competencias.

Y también las normas de protección, que la Administración del Estado puede dictar para determinados tramos de la costa, así como el establecimiento de accesos públicos a la costa, deben estar debidamente reflejados en el planeamiento y de acuerdo con las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos.

Con carácter general, la coordinación con la administración urbanística se establece por la vía del informe preceptivo y vinculante de la Administración del Estado, en todas las figuras de planeamiento urbanístico que ordenen el litoral.

De esta manera, se elimina ya la desconexión entre la legislación sectorial de costas y la urbanística, pues todas las disposiciones de la Ley de Costas que tengan incidencia en la ordenación del territorio, han de ser recogidas en los instrumentos de planeamiento.

Este modo de coordinación no es nuevo como tal, pues en todos los decretos de transferencia de competencias a las diferentes Comunidades Autónomas, ya se establecía la necesidad del informe preceptivo y vinculante de la Administración del Estado en todos los instrumentos de planeamiento urbanístico, y en el ámbito de sus competencias.

Otro aspecto en el que es destacable la coordinación con la legislación urbanística es en el desarrollo transitorio establecido para la zona de protección en tramos de la costa ya urbanizados, o con derechos urbanísticos consolidados.

Efectivamente, lo que hace el legislador para la zona de servidumbre de protección del dominio público, es reducirla a una anchura de 20 m. (o sea, la misma que tenía ya la antigua servidumbre de salvamento), en aquellos tramos de la costa que ya estuvieran urbanizados a la entrada en

vigor de la Ley de Costas, o que tuvieran ya derechos de aprovechamiento consolidados de acuerdo con la legislación urbanística.

Con esto, se hace posible aplicar, con toda efectividad, la nueva servidumbre de protección sin lesionar derechos urbanísticos legalmente adquiridos, y sin tener que someter a revisión figuras de planeamiento que lleven aparejada una carga indemnizatoria sobre la Administración Urbanística.

6.- A fin de evitar la incidencia negativa de las obras a realizar en la costa, sean estas marítimas o terrestre, la Ley de Costas establece la necesidad de que en todos los proyectos se incluyan un estudio en el que se determine la posible afectación del dominio público por las obras proyectadas, así como se exige su adaptación al entorno en que estarán situadas.

Por otra parte, a lo largo de la Ley existen numerosos preceptos cuyo objeto es asegurar una adecuada protección del litoral, prohibiendo determinadas obras, o imponiéndoles fuertes restricciones, en el dominio público y en los primeros 20 m. de la zona de protección:

- * Prohibición de paseos marítimos en la ribera del mar, salvo en zonas urbanas y en casos debidamente justificados.
- * Prohibición de instalaciones de tratamiento de aguas residuales, así como de colectores paralelos a la costa, en los primeros 20 m. de la zona de protección.
- * Prohibición de publicidad en el dominio público.
- * Limitaciones importantes a las instalaciones de servicios de playa.
- * Etc...

7.- Finalmente, en la Ley de Costas se establece un régimen sancionador ágil, con medidas prácticas que pueden hacer que la respuesta de la Administración ante las infracciones, e incluso ante actitudes de menosprecio a las normas jurídicas, pueda realizarse con la debida celeridad y eficacia.

Novedad importante en este terreno es el reconocimiento de la acción pública, para facilitar la colaboración de todos en la observancia de los preceptos de la Ley.

Estos son, a grandes rasgos, los aspectos más significativos y novedosos de la Ley de Costas como instrumento para proteger el dominio

público marítimo-terrestre, y propiciar que la ocupación de la franja litoral se realice con unos criterios más racionales y respetuosos con el medio físico.

**LA ORDENACION URBANISTICA
EN RELACION A LA LEY DE COSTAS.**

POR

D. EDUARDO CACERES MORALES

El tema de esta conferencia va a estar dividido en dos partes, una primera que estará dedicada a darles a Uds. algunos datos y sugerencias para la reflexión, y una segunda en que a través de las imágenes les mostraré o trataré de mostrarles visualmente cual es la situación real de nuestras costas, con especial referencia a las más cercanas de nuestro entorno insular. Trataré igualmente de mostrarles el tipo de documento que legaliza esta situación, esto es, el tipo de plan de ordenación, comentando las dificultades en que se realiza, tanto propiamente técnicas como las que el territorio y las infraestructuras que están sobrepuestas sobre el mismo les imponen.

Debo insistir en que nos restringiremos en lo relativo a la transformación del territorio en general y al planeamiento urbanístico en particular, dejando aparte todas las otras cuestiones jurídicas que no nos atañen directamente y que en todo caso serán mostradas por los distintos conferenciantes que participan en estas jornadas.

Recuérdese ante todo que el planeamiento urbanístico y territorial es una técnica que trata de organizar las actividades productivas desde la agricultura hasta la industria, sin olvidar la residencia y el ocio por otra parte. En cierto sentido, nos encontramos en una situación normal, puesto que se trata de ordenar un territorio como otro cualquiera. Pero no hay que olvidar que la condición de frontera, que impone la presencia del mar, y el utilizar a este como recurso básico de las actividades, que se localicen en ese límite, pueden imponer condicionantes a tener en cuenta.

Piénsese, por otro lado, que si bien a la Ley de Costas se la ha calificado de proteccionista, porque sólo condiciona los usos en la costa para salvaguarda de la misma, no es menos cierto que la misma impone un modelo de desarrollo de la edificación y de las infraestructuras de accesos al mar. En efecto, aparte de las zonas de servidumbre de los 100 y 20 metros, que bloquean la edificación en estas franjas paralelas, existen líneas verticales de accesos rodados cada 500 metros de costa, y accesos peatonales cada 200 metros (artículo 28), aparte de que en la zona de influencia de los 500 metros (artículo 30), se impone casi la verticali-

dad de la edificación para evitar pantallas, y se limita la edificabilidad para que no supere la media del suelo urbanizable programado, o del suelo apto para urbanizar en el término municipal respectivo.

Hablando pues de las actividades implantadas en el territorio, es conveniente tener en cuenta que los asentamientos tradicionales en nuestras islas han estado alejados de la costa, puesto que las actividades productivas eran muy primarias como lo eran la agricultura y la ganadería (aparte de las condiciones de seguridad personal y de carácter militar, debido a las correrías e invasiones a las que inevitablemente estaban condenadas) y que, en todo caso, estas han tenido contacto con la costa por puros motivos casuales y allí donde las condiciones climáticas eran favorables. Sólo a finales del siglo XIX y principios del XX, el impulso del comercio, y con él la actividad marítima, conecta al territorio y los asentamientos con el mar, pero esto incluso reducido a ciertos puntos, muy limitados por otra parte.

De otra parte, la actividad pesquera artesanal tenía muy poca relevancia y, en cualquier caso, no modifica las condiciones del territorio y de la costa en particular.

Sólo a partir de los años 50 hay actividades industriales, que se acercan al mar por la necesidad de establecer un vínculo (puerto) para el transporte de mercancías, más que por la naturaleza de la actividad en sí misma. Estos son los casos de las industrias petroquímicas, la del cemento o, con carácter más general, lo que significan los polígonos industriales que, como el de Arinaga, llevan implícito la creación de infraestructura portuaria.

Por supuesto que las grandes infraestructuras de comunicaciones, como lo puede ser el aeropuerto, pueden bloquear una parte de la costa de manera importante, dándole un uso exclusivo que, en muchos casos, y desde el punto de vista de mantener la naturaleza virgen, es una ventaja. Más problemas presentan los complejos portuarios que, como en el caso de Las Palmas, pueden bloquear el acceso de una ciudad al mar, y producir importantes focos de contaminación por el combustible y la grasa de los grandes buques. Influencia que por las corrientes tiene una incidencia, a veces, bastantes kilómetros más allá del lugar en que se produce.

Pero obviamente, es necesario hablar del turismo como la actividad más significativa que coloniza el territorio de las costas y que tiene a estas como fuente de recursos.

Recordemos que el turismo en nuestras islas, que comienza a

principios del siglo XX, es, hasta cierto punto, un turismo urbano y estacional, que venía a los Hoteles de Temporada a pasar, en un clima benigno y con una cierta tranquilidad, un cierto período de tiempo.

Es a partir de 1960 cuando aparece el turismo masivo, el que afecta de forma más significativa y toma posesión, por así decirlo, de la costa.

Nos hemos encontrado con una base estadística discontinua y de fuentes heterogéneas y, sobre todo, no localizada espacialmente. Los distintos organismos, que a lo largo de los últimos treinta años se han responsabilizado del área turística, apenas si se han puesto de acuerdo para contar el número de turistas y de plazas existentes. En muchos casos, los datos oficiales no son fiables, dada la clandestinidad y el ocultamiento de datos de muchos establecimientos, y contrastan notablemente con las encuestas directas: las del Ministerio de Información y Turismo hasta 1978 y las de la Conserjería de Turismo y Transporte hasta la actualidad.

No obstante lo anterior, podemos, decir que desde los 39.959 turistas que nos visitaron en 1957 (22.595 en Las Palmas y 17.346 en Tenerife), hasta los cuatro millones largos que nos visitaron en 1987, ha existido un ritmo de crecimiento relativamente regular. A partir de 1962, se puede entender que es cuando empieza su aceleración, incrementando su ritmo a partir de 1968. En el período comprendido entre 1972 y 1976, hay una ligera recesión, pero a partir de ahí vuelve a recuperarse el ritmo de crecimiento, relativamente constante, que representa una pendiente aproximada del 25%. A partir de 1982, parece que se vuelve a acelerar la curva hasta los momentos actuales, donde se vuelve a sufrir una recesión importante.

Con datos de 1986, la cifra total se elevaba a 4.252.367 turistas llegados, de los cuales 1.874.903 corresponden a la provincia de Tenerife y 2.588.866 a la provincia de Las Palmas, pero teniendo en cuenta en este último caso que se incluyen Lanzarote y Fuerteventura, con un montante de 600.000 turistas aproximadamente, mientras que las islas occidentales apenas tienen números relevantes.

En cualquier caso, la cifra total empieza a ser relevante para un archipiélago que tiene un número total de plazas de 223.052 (datos de 1986) y una población de un millón y medio de habitantes.

Nos interesa, sin embargo, ver las repercusiones espaciales. Si la primera implantación turística de principio de siglo, como hemos dicho, tuvo una localización muy restringida y precisa, no es menos cierto que el turismo masivo, que exige sol y suelo en abundancia, se desplazará hacia

el Sur de las islas, donde por las características climáticas tienen esa garantía de benignidad.

En el caso de Gran Canaria, las iniciativas se producen a partir del año 1964 para Maspalomas Costa Canaria, que dará un vuelco total a la localización de plazas hoteleras y extrahoteleras. Diez años después, en 1974, el Sur ha igualado las plazas hoteleras establecidas en la ciudad de Las Palmas (12.000 aproximadamente) y en 1986 las duplica. En cuanto a las plazas extrahoteleras son igualadas en 1970 (unas 18.000) y están multiplicadas por siete y medio en 1986 (90.500 plazas).

La evolución del número de plazas en Las Palmas es marcadamente regresiva. Mientras que las hoteleras tienden a estabilizarse, después de un crecimiento muy rápido en 1960 en torno a las 14.000, las extrahoteleras, después de un máximo de 18.000 en 1972 cae en un declive muy pronunciado quedándose en la actualidad en unas 8.000, lo que ha producido la obsolescencia de muchos edificios de apartamentos y su transformación para usos marginales.

Por supuesto que el abandono del turismo de la ciudad no tiene una lectura fácil, habida cuenta de que la ciudad está más equipada de servicios que lo podría estar una urbanización reciente, pero esto es un problema en el que no vamos a entrar.

Un fenómeno íntimamente ligado a la localización del turismo es el desplazamiento de la población de servicio que arrastra. Así en Gran Canaria se ha producido un importante trasvase de población desde la zona Norte y Noroeste, zona agrícola por excelencia y lugar de residencia tradicional, al Este insular, creándose una línea de asentamientos a lo largo del corredor de infraestructura viaria y de comunicaciones que va desde la ciudad, pasando por el aeropuerto, hasta el Sur y Suroeste de la Isla.

En este corredor, se ha instalado también la industria, con lo que queda claro que la costa Este de Gran Canaria está afectada y presionada muy gravemente.

Para dar idea de la dimensión numérica, y por tanto de la presión poblacional, que se va a producir sobre la costa, podemos decir que en una hipótesis hecha por la firma SETAP en 1974, si se llegase al techo de las 250.000 plazas, que se consideraba el techo máximo, arrastraría a una población de servicios de unas 200.000 personas y, teniendo en cuenta los empleos indirectos y las familias de los empleados, se podría llegar a tener una población simultánea de 750.000 habitantes, el doble de lo que es hoy

la ciudad de Las Palmas.

Evidentemente todo este fenómeno ha tenido unas repercusiones, en el uso del suelo y su ordenación, notorialmente significativas, impulsado no sólo por la explotación directa de la actividad turística, sino por la obvia especulación que se produce ante la expectativa de la misma.

Merece la pena hacer una breve descripción de este proceso, aunque sea sólo para Gran Canaria, porque nos puede poner en claro muchas de las claves que caracterizan la implantación de las actividades turísticas.

En 1964, tras legalizarse a través de una especie de Plan Director el concurso internacional de Maspalomas Costa Canaria, comienza una operación de tanteo, para ver las posibilidades de este tipo de actividades. Se realizan tres proyectos de urbanización, casi simultáneamente con una superficie aproximadamente de 75 Has. y una capacidad de 3.700 plazas. Son realizadas en muy baja densidad y con tipología de ciudad jardín, acogidos con un hotel y centro de servicios.

Un cierto éxito inicial permite a los propietarios y promotores ampliar la oferta, realizándose y aprobándose seis proyectos más, con una superficie de 381 Has. y unas hipotéticas 30.000 plazas.

La voluntad decidida del promotor, de llevar adelante la promoción lo demuestra el hecho de que realmente se construye con cierta regularidad, y al final de 1969 existieran unas 11.500 plazas, que en 1972 serán ya 27.000.

Sin embargo, uno de los planes, Playa del Inglés, con una superficie de 280 Has., abandona, en buena medida, la tipología en baja densidad y admite parcelas en bloques de apartamentos. Empiezan a aparecer, por otra parte, fuertes divergencias con el plan director inicial.

A partir de esta cierta consolidación, aparecen promociones en el municipio limítrofe, que tratan de emular el éxito conseguido en Maspalomas.

El fenómeno también saltará de isla, especialmente en Fuerteventura, con más carácter especulativo, y en Lanzarote, con pequeñas realizaciones.

En el período 1972-75, cuando el turismo es ya una realidad palpable en toda España, salta la especulación en todo su poder. El fenómeno es más candente en las islas orientales, porque Gran Canaria empieza a tener una cierta escasés de suelo. No obstante, en este período

se pone en oferta unas 1000 Has., con capacidad para unas 125.000 plazas.

La recesión mundial de 1973, que aquí llega con un poco de retraso, hace que el período 76-79 sea un período de reconversión. Empieza a realizarse una "selección natural", y los promotores entienden que las economías de escala son importantes, lo que induce a la concentración por contiguidad y por aumento de densidad. Se han seleccionado los puntos de apoyo y, al final del período, Gran Canaria tiene ya 90.000 plazas construídas. La oferta de suelo aumenta en 2000 Has. más.

En el último período considerado, hasta la recesión actual, desde 1980, las promociones son muy limitadas y en general puede decirse que toda la costa de Gran Canaria, susceptible de urbanizar, tiene un plan aprobado o en trámite. Por tanto, se busca el beneficio en la productividad del suelo, aumentándose de manera considerable las densidades y olvidándose, en todos los casos, de la tipología de ciudad jardín. Comienzan a producirse problemas de congestión y deterioro en lugares específicos de la costa.

La situación en estos momentos es de una oferta global en Gran Canaria de 4.376 Has., lo que significa el 30,1% del total provincial (téngase en cuenta que en Fuerteventura se ofertan casi 7.000 Has.), con un número de 25 plazas construídas por hectárea ofertada. Esto supone que están ocupados 47 kilómetros de costa, con una profundidad media de 929 metros. Lo que significa igualmente que el 10% del terreno útil está bloqueado por la actividad turística real o espectante.

Por tanto, es casi certero hablar que el área de 500 metros, previsto por la Ley de Costas, está ocupado con densidades bastantes altas.

Nos queda, por último, hablar de las características específicas de los asentamientos turísticos.

En primer lugar, las características físicas, responden de manera casi general, al menos en la isla de Gran Canaria, a la ocupación de barrancos, en su desembocadura al mar, lo que trae consigo generalmente ciertas limitaciones en el desarrollo edificatorio, tanto en lo que se refiere a la canalización del cauce como a la ocupación de las laderas limítrofes. Ocurre, además, que el límite con el mar es poco apto para el desenvolvimiento de actividades lúdicas, tanto por su dimensión como por la propia configuración. Ello trae consigo obras de infraestructuras, a veces muy importantes, y, consecuentemente, transformaciones del litoral.

Otra característica típica es la presencia de carreteras de carácter comarcal al borde del mar, o al menos muy cercanas, que trae como consecuencias el que la urbanización quede partida en dos, y que la parte cercana al mar, frecuentemente de muy limitadas dimensiones, se sobrecargue de edificación y se tenga otra motivación para la transformación del litoral a que antes hacía alusión.

La delimitación marítimo terrestre, cuando existe, coincide o se interfiere con la carretera, trazada muchas veces a posteriori.

Por otra parte, las actividades de carácter privado (tales como edificación, viales y servicios) suelen ocupar el 100% de la superficie de la urbanización, correspondiendo a una mentalidad muy simple de máximo aprovechamiento. Conceptos tales como paisaje o espacio libre como tal, en su estado geomorfológico inicial, carecen de sentido porque no pueden ser explotados de forma directa.

Lo contradictorio de esta concepción radica en que, normalmente, lo que se vende son las condiciones paisajísticas del lugar. Las zonas verdes aparecen como espacios atomizados de uso individual, o bien en lugares inaccesibles, o poco aptos para su explotación edificatoria.

En otro aspecto, referido a las funciones, ocurre que estas están dispuestas de forma jerárquica, de tal manera que hay zonas de primera categoría, otras de segunda y así sucesivamente, según la proximidad al recurso principal más significativo: la existencia de playa.

Además, se suelen repetir las funciones de urbanización en urbanización, separadas por la línea que define la propiedad, sin que exista ningún tipo de coordinación. Se tiende, pues, a la máxima autarquía de cada explotación.

Se produce así una segregación física y, a veces social, con caracteres a veces muy notorios. En este sentido, suele ser muy llamativo y tristemente corriente, la separación radical entre población de servicios y población residente turística, con tipologías edificatorias muy distintas y un nivel de servicios también distinto.

Un tercer aspecto lo constituye lo referente a la volumetría edificada o a la intensidad de los usos aplicados. Se puede decir que ésta suele ser engañosa, porque si bien se suele poner un volumen bajo (hemos dicho que en las urbanizaciones turísticas siempre se juega con la imagen idílica de la ciudad jardín), ocurre que puntualmente, y parcela a parcela, se producen bastantes transgresiones, debido normalmente a una normativa

bastante laxa, y a una falta de control por parte del Ayuntamiento, de forma tal que se fuerzan los aprovechamientos, añadiéndose más plantas de las permitidas, y se enfatiza con unas volumetrías exesivas los puntos focales donde se implantan los hoteles que suelen ser la primera línea del mar, formando obviamente pantallas limitadoras de la visibilidad y el acceso.

Se engaña, igualmente, al medir las densidades de habitación, computando los espacios no usables, para rebajar los coeficientes de ocupación, y dado que las parcelas se promocionan individualmente la mayor parte de las veces, se produce una doble transgresión: mientras el promotor manipula la parcelación y los usos para vender el mayor suelo posible, los promotores individuales manipulan la edificación para sacar el mayor volumen posible.

Como conclusión, se puede decir que hay una sobre-intensidad que, tomada en relación con el recurso marítimo, significa superar las previsiones teóricas y reales de la infraestructura que se construye o que se explota.

Obviamente, la situación de crisis, que a largo plazo esto produce, tiene que dar lugar a una reconversión de lo edificado, pero mucho nos tememos que esta reconversión sea traumática y cree la obsolescencia de muchos complejos turísticos.

(A continuación se muestra una serie de imágenes para ilustrar lo dicho anteriormente).

**PROBLEMAS DEL REGIMEN TRANSITORIO DE
LA LEY DE COSTAS.**

POR

D. RAFAEL ALCAZAR CREVILLEN

I.- INTRODUCCION.

La Ley 22/1.988, de 28 de Julio, amparándose en las previsiones contenidas en el artículo 132 de la Constitución Española, regula las costas españolas derogando, entre otras disposiciones, la anterior Ley de Costas de 26 de Abril de 1.969 y la Ley de Protección de las Costas Españolas de 10 de Marzo de 1.980.

Como señala el artículo 1 de esta Ley de Costas, la misma tiene por objeto la determinación, protección, utilización y policía del dominio público marítimo-terrestre y especialmente de la ribera del mar. En tal sentido, siguiendo el mismo esquema que la anterior Ley de Costas de 1.969, esta ley dedica su Título Primero a definir qué bienes integran el dominio público marítimo-terrestre; y el Título 3º regula las limitaciones de la propiedad sobre los terrenos contiguos a la ribera del mar, por razones de protección del dominio público marítimo-terrestre; y el Título 3.º la utilización de ese dominio público marítimo terrestre. La característica principal de esta regulación estriba en que, en las tres facetas que se acaban de mencionar, la ley es más rigurosa con la propiedad privada y con los derechos de los particulares que la vieja ley de 1.969, es decir, en cuanto a la definición de qué bienes integran el dominio público marítimo-terrestre, la nueva ley define como componentes del mismo más bienes de los que como tales se contenían en la Ley del 69 y en la propia Constitución Española de 1.978; en lo que se refiere a la propiedad privada contigua a esos bienes de dominio público, la Ley de Costas de 1.988 somete a la misma a más límites y limitaciones que los que se contenían en la Ley de 1.969; y, por último, por cuanto atañe al régimen de aprovechamiento y utilización del dominio público estatal, la nueva ley es menos generosa con los derechos reconocibles a los particulares sobre este dominio público.

Consecuencia inmediata de esta característica general de la Ley de Costas es la necesidad de que en su derecho transitorio se regule como quedan las situaciones jurídicas que resultan afectadas por el nuevo régimen jurídico del dominio público marítimo terrestre, normas transitorias de ineludible integración en el cuerpo de la ley puesto que, si bien

es cierto que de acuerdo con el artículo 132 de la Constitución, el Estado, mediante ley, puede definir qué bienes son de dominio público, integrando nuevas categorías de bienes demaniales por naturaleza respecto a las anteriormente preexistentes, puede también regular el régimen jurídico de este dominio público, e incluso, puede delimitar la propiedad privada de acuerdo a aquel con el artículo 33.2 de la Constitución, para, a la vista de la función social que debe cumplir esta propiedad, introducir limitaciones que garanticen la defensa del dominio público contiguo a la misma; también es cierto que según el artículo 33.3 de la Constitución Española, nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos, sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.

Así, en la exposición de motivos de la Ley de Costas de 1.978, se trata de justificar el régimen transitorio contenido al final de su texto, señalándose que **"... se establece un cuidadoso régimen transitorio que permite la adaptación de la situación existente con anterioridad a la entrada en vigor de la ley a la nueva regulación contenida en la misma.**

En el marco del respeto general a los derechos legalmente adquiridos, el criterio básico que se utiliza consiste en establecer la plena aplicabilidad de las disposiciones de la ley sobre la zona de servidumbre de protección y de influencia únicamente a los tramos de costa que todavía no están urbanizados y en los que los propietarios del suelo no tienen un derecho consolidado conforme a la legislación urbanística.

En cambio, en las zonas urbanas o urbanizables en las que se han consolidado tales derechos de aprovechamiento no se aplican las determinaciones sobre la zona de influencia y la anchura de la servidumbre de protección se limita a 20 metros, es decir, la misma extensión que correspondía a la servidumbre de salvamento según la legislación de costas que ahora se deroga. Con los criterios de la nueva ley se evita, por una parte, la incidencia sobre derechos adquiridos en términos que pudieran originar una carga indemnizatoria... y, por otra parte, se excluye también la necesidad de afrontar un proceso de revisión del planeamiento que introduciría un factor de inseguridad en las expectativas de edificación.

En este contexto se regula con precisión la situación de las edificaciones existentes que resulten incompatibles con las dis-

posiciones de la nueva ley. Si se construyeron ilegalmente, se abre la posibilidad de legalizarlas, cuando sea posible por razones de interés público.

Si se construyeron legalmente, se respetan los derechos adquiridos, atemperando la situación de la obra a la naturaleza del terreno en que se emplazan. Si están en el dominio público, se mantiene la concesión hasta su vencimiento; si están en la zona de servidumbre de tránsito, queda fuera de ordenación con las consecuencias previstas en la actual legislación urbanística; por último, si están en el resto de la zona de servidumbre de protección, se permiten obras de reparación y mejora de cualquier tipo, siempre que lógicamente, no supongan aumento de volumen de las ya existente".

Empero, el texto de las disposiciones transitorias de la Ley de Costas no responde a estos principios de respeto a los derechos adquiridos contenidos en su exposición de motivos, al menos no responde en su totalidad a estos principios, planteándose importantes problemas, alguno de ellos, en mi opinión, determinantes de la inconstitucionalidad de diversos preceptos de la ley. Vamos a examinar en los siguientes apartados cuáles son las principales deficiencias del régimen transitorio de esta ley, con referencia, en primer término, a los nuevos bienes integrantes del dominio público estatal; en segundo lugar, a las nuevas limitaciones que se imponen a la propiedad privada colindante con la ribera del mar; y, por último, a los derechos de aprovechamiento preexistentes sobre bienes de dominio público estatal.

II.- REGIMEN TRANSITORIO DE LAS PROPIEDADES INCORPORADAS POR LA NUEVA LEY DE COSTAS AL DOMINIO PUBLICO ESTATAL.

La Ley de Costas, en su Título Primero, especialmente en sus artículos 3 y 4, regula qué bienes integran el dominio público marítimo-terrestre estatal, ampliando la relación de los mismos que se contenía en la Ley de Costas de 1.969. Así, a modo de ejemplo, la zona marítimo-terrestre se amplía, desde el punto al que alcanzaban las olas en los temporales ordinarios, hasta el lugar donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos; las playas quedan integradas por las dunas, aunque se hayan formado por causas artificiales; todos los terrenos ganados al mar como consecuencia de obras y los desecados en su ribera también se incorporan al dominio público marítimo-terrestre; los acantilados verticales; los terrenos deslindados como dominio público que por

cualquier causa hayan perdido sus características naturales; etc.

Todos estos bienes, hasta la fecha de entrada en vigor de la ley, eran bienes susceptibles de propiedad privada y, en la mayoría de los casos, estaban apropiados por particulares e incorporados a su patrimonio. En puridad, y a la luz del artículo 33.3 de la Constitución, la atribución de estos bienes a la propiedad demanial del Estado exigiría la previa indemnización de los particulares. Sin embargo, la Ley de Costas, en sus Disposiciones Transitorias Primera y Segunda, regula el régimen transitorio de las hasta entonces propiedades privadas, sin arbitrar ninguna indemnización, distinguiendo los siguientes supuestos:

A.- En la Disposición Transitoria Primera. 1 se hace referencia a los titulares de espacios en bienes que ahora se declaren dominio público, que hubieran sido declarados de propiedad particular por sentencia judicial firme anterior a la entrada en vigor de la ley, a los cuales se les reconvierte su derecho de propiedad privada en la simple posibilidad de solicitar, en el plazo de un año a contar desde la entrada en vigor de la ley, un derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, a través de una concesión por 30 años, prorrogables por otros 30, respetándose los usos y aprovechamientos existentes, sin obligación de abonar canon.

Esta medida es de discutible constitucionalidad. A la luz de la sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de Noviembre de 1.988 dictada por el Pleno en los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley Estatal de Aguas 29/1.985, de 2 de Agosto, en el Fundamento de Derecho Doce, se declara constitucional la Ley de Aguas en su Régimen transitorio en cuanto deja optar a los propietarios de aguas que, de acuerdo con la legislación que se derogaba por aquella Ley de Aguas, eran propietarios de aprovechamientos hidráulicos, ahora demaniales, entre mantener la titularidad de sus derechos en la misma forma que hasta ahora, o convertir los mismos en una concesión que ampare el aprovechamiento. (Disposiciones Transitorias Segunda y Tercera). Según esta sentencia, la opción que se otorga a los particulares significa que se respetan íntegramente con el mismo grado de utilidad o aprovechamiento material con que hasta la fecha de su entrada en vigor se habían venido disfrutando aquellos derechos o facultades anejos a la propiedad fundiaria, es decir, en la medida que forman parte del patrimonio de su titular. Como la opción es voluntaria se concluye que la posibilidad de decidir la conversión de un anterior derecho de propiedad privada en un derecho público de aprovechamiento en base a una concesión sin canon no supone

la privación de derecho patrimonial alguno sin indemnización.

En la ley que nos ocupa, sin embargo, no se da esta opción a los propietarios a mantenerse en el mismo régimen que hasta ese mismo momento tenían sino que se les impone la sustitución de su derecho de propiedad privada indefinida por un derecho temporal de aprovechamiento, del mismo contenido en cuanto a los usos, pero temporalmente limitado a 30 años, prorrogable por otros 30, y siempre que así se solicite en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la ley. La constitucionalidad de esta medida es discutible puesto que, si bien el derecho de aprovechamiento es valorable económicamente, incluso por su utilidad de forma hasta pareja a la indemnización que pudiera haberles correspondido por la privación de la propiedad, también es cierto que se impone la carga de solicitar esta concesión en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la ley, lo que puede ser muy gravoso en los supuestos de desconocimiento, por ejemplo en casos en que el propietario no se encuentre en el momento de la entrada en vigor, ni en todo el año siguiente, dentro del territorio nacional.

B.- En la Disposición Transitoria Primera se trata de resolver la cuestión de qué derecho ostenta quien, no habiendo obtenido una sentencia judicial firme que declarara su propiedad en terrenos hoy calificados como dominio público estatal, sí tuvieran inscrita esta propiedad en el Registro de la Propiedad, por lo que el Estado no pudo tomar posesión de la misma al practicar un deslinde con anterioridad a la entrada en vigor de la ley. En estos casos se impone a los propietarios la carga de ejercitar la correspondiente acción reivindicatoria, para que, una vez obtenida una sentencia judicial firme, puedan tener el derecho reconocido a quienes se encuentren en esa situación en la Disposición Transitoria Primera 1. Si no ejercita esa acción, (o si la misma no triunfa), tan sólo se le reconoce el derecho a solicitar y obtener la correspondiente concesión que ampare o legalice los usos existentes en los términos previstos en la Disposición Transitoria Cuarta para las obras e instalaciones construídas con anterioridad a la entrada en vigor de la ley sin la autorización o concesión exigible con arreglo a la legislación entonces vigente, esto es, sólo se otorgará la concesión legalizando esas obras, cuando proceda por razones de interés público, lo que es absolutamente discrecional de la Administración del Estado.

Este derecho, evidentemente, no puede servir como contravalor de la propiedad privada existente con anterioridad a la entrada en vigor de la ley y, a nuestro juicio, vulnera claramente la Constitución Española

siempre que se refiera a bienes que, antes de la entrada en vigor de la nueva Ley de Costas, eran susceptibles de apropiación.

C.- Los dos apartados que se acaban de mencionar en la Disposición Transitoria Primera se refieren a los supuestos de bienes de la propiedad privada que ya habían sido declarados genéricamente dominio público estatal con arreglo a la Ley de Costas de 1.969. La propia Disposición transitoria Primera dedica sus apartados 3 y 4 a regular los supuestos de terrenos que siendo propiedad particular incluso con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1.969, al no estar incluidos en la definición que en la misma se contenía sobre el dominio público marítimo estatal, en la nueva Ley de Costas son declarados como pertenecientes a tal dominio público.

El apartado 4 de la citada disposición se refiere a los tramos de costa en que ya estuviera concretado el deslinde del dominio público marítimo-terrestre a la entrada en vigor de la ley, pero que haya de practicarse uno nuevo para adecuarlo a las características establecidas en esta nueva ley para los distintos bienes. En este caso, los terrenos que resulten comprendidos entre la antigua línea del deslinde y la nueva delimitación, se someten al mismo régimen mencionado en el apartado 1 de la Disposición Transitoria Primera, es decir, la concesión por 30 años prorrogables por otros 30, sin canon concesional, siempre que se solicite en el plazo de 1 año a contar desde la fecha en que se apruebe el deslinde, lo que plantea las mismas dificultades que las comentadas en el apartado A).

D.- Sin duda la norma de más clara inconstitucionalidad en esta materia es la contenida en el número 3 de esta misma Disposición Transitoria Primera. Se refiere la misma a los tramos de costa en los que no se hubiera practicado el deslinde, porque el Estado no lo hubiera llevado a cabo, con anterioridad a la entrada en vigor de la ley. En este caso, a diferencia de lo que se prevenía en el proyecto de Ley, (práctica de dos deslindes, uno con arreglo a la Ley de Costas del 69 y otro de acuerdo con la nueva Ley, para que la franja que excediera de la delimitación de la vieja Ley de Costas del 69 se sometiera al mismo régimen que se acaba de mencionar), ahora no se reconoce derecho alguno a los propietarios de esos terrenos puesto que expresamente se señala en ese apartado, que se procederá a la práctica del deslinde cuya aprobación surtirá los efectos previstos en el artículo 13 de la ley para todos los terrenos que resulten incluidos en el dominio público, aunque hayan sido ocupados por obras.

Asistimos a una verdadera confiscación de terrenos que eran propiedad privada hasta la entrada en vigor de la nueva ley, por el mero hecho

de que hasta ese momento el Estado no hubiera practicado definitivamente el deslinde en el correspondiente tramo de costa. Llevando este precepto hasta sus últimas consecuencias, llegaríamos a la conclusión de que, por ejemplo, en un terreno vecino al mar, construido por ser de propiedad privada con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas, que no estaba incluido en el concepto de dominio público estatal de la vieja Ley de Costas del 69 puesto que al mismo no llegaban las olas en los temporales ordinarios, pero que sin embargo hayan sido en alguna ocasión extraordinaria "salpicados" por el mar, y en cuya zona no se hubiese practicado de forma definitiva el deslinde, esos terrenos y las obras pasarían a integrar el dominio público estatal sin derecho a ningún tipo de indemnización, ni siquiera un derecho preferente de concesión de los mismos para su anterior propietario. Esta consecuencia es claramente contraria al artículo 33.3 de la Constitución por lo que es de esperar que prospere el recurso de inconstitucionalidad, cuya resolución pende actualmente ante el Tribunal Constitucional.

E.- Respetar la Constitución, en cambio, el contenido de la Disposición Transitoria Segunda por el que se regula la situación jurídica de los terrenos ganados o a ganar en propiedad al mar, y los desecados en su ribera, así como los islotes de propiedad particular con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley, puesto que en ambos casos se respeta la propiedad privada de dichos terrenos sin perjuicio de que sus playas y zona marítimo - terrestre formen parte del dominio público estatal en todo caso.

III.- LAS LIMITACIONES A LA PROPIEDAD EN EL REGIMEN TRANSITORIO DE LA LEY DE COSTAS.

La vigente Ley de Costas, como antes he señalado, regula en los preceptos integrantes de su Título Segundo, (artículos 20 a 30), con la finalidad de proteger el dominio público marítimo - terrestre estatal, las limitaciones a las que queda sometida la propiedad de los terrenos contiguos a la ribera del mar, limitaciones que, en muchos casos, suponen una importante restricción del aprovechamiento urbanístico que, hasta su entrada en vigor, podía otorgarse a estos terrenos por el planeamiento.

Estas limitaciones, que tienen el carácter de regulación mínima y complementaria de la que, en su caso, dicten las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias, (artículo 21), son **la servidumbre de protección**, que se extiende sobre una zona de 100 metros, ampliable a otros 100, en la que lo más destacado es la prohibición de usos y aprovechamiento urbanístico destinados a residencia-habitación; **la servidum-**

bre de tránsito, con una anchura normal de 6 metros medidos tierra adentro a partir del límite interior de la ribera del mar, ampliable hasta 20 metros, y que debe dejarse permanentemente expedita para el paso público peatonal y para los vehículos de vigilancia y salvamento; **la servidumbre de acceso público y gratuito al mar** cada 500 metros, para tráfico rodado, y cada 200 metros, con carácter peatonal; **la limitación a las extracciones de áridos** en los tramos finales de los cauces y en la zona de influencia; y **la zona de influencia**, con una longitud de como mínimo 500 metros a partir del límite interior de la ribera del mar, en la que se imponen reservas de suelo para aparcamientos fuera de la servidumbre de tránsito, la evitación de pantallas arquitectónicas y la prohibición de acumulación de volúmenes.

Según resulta de la exposición de motivos que antes también mencioné, la intención del legislador autor de la Ley de Costas es partir del criterio básico consistente en establecer la plena aplicabilidad de las disposiciones de la ley sobre estas limitaciones únicamente a los tramos de costa que todavía no estuvieran urbanizados a su entrada en vigor y a aquellos en los que los propietarios del suelo no tenían consolidado un derecho de aprovechamiento urbanístico conforme a la legislación de este sector; principio absolutamente coherente con el precepto contenido en el artículo 87.2 de la vigente Ley del Suelo con arreglo al cual la modificación o revisión de la ordenación urbanística de los terrenos sólo da lugar a indemnización si se produce antes de transcurrir los plazos previstos para la ejecución de los respectivos planes parciales y especiales o programas de actuación urbanística o transcurridos aquellos si la ejecución no se hubiera llevado a efecto por causas imputables a la Administración.

Empero, la Disposición Transitoria Tercera de la Ley de Costas, que es la que aborda esta materia, no ha sabido obtener las últimas consecuencias de este principio general. Pasamos a verla en los próximos apartados:

A) En cuanto a la aplicación de las limitaciones y servidumbres contenidas en el Título Segundo de la Ley de Costas al suelo no urbanizable, (rústico en nuestra Comunidad Autónoma), o urbanizable no programado, el párrafo número 1 de la Disposición Transitoria Tercera de la Ley de Costas señala que las disposiciones contenidas en el Título Segundo sobre las zonas de servidumbre de protección y de influencia, serán aplicables a los terrenos que a la entrada en vigor de la presente ley estén clasificados como suelo urbanizable no programado y suelo no urbanizable. Las posteriores revisiones de la ordenación que prevean la futura urbanización de dichos terrenos y su consiguiente cambio de clasificación

deberán respetar íntegramente las citadas disposiciones.

La idea del legislador era clara: En los suelos de este carácter, cuyos titulares no tienen reconocido un derecho a un aprovechamiento urbanístico consolidado, nunca lo podrán ya adquirir en el futuro, mediante la revisión o aprobación del planeamiento, sin respetar las limitaciones y servidumbres contenidas en el Título Segundo de la Ley de Costas. Sin embargo, el legislador no acertó a plasmar esta idea en la redacción de la disposición que acabamos de transcribir, puesto que, por un lado, declara aplicables a los suelos de este carácter las limitaciones del Título Segundo de la Ley de Costas referidas tan sólo a la servidumbre de protección y a la zona de influencia, lo que no tiene sentido mientras tales suelos mantengan la calificación de rústico o urbanizable no programado dado que no se puede limitar un derecho de aprovechamiento urbanístico que todavía no existe. Estas limitaciones tan sólo serán aplicables a esos suelos cuando, a través del futuro planeamiento que respete las mismas, se permita su urbanización.

Por otra parte, también es incongruente el precepto transcrito puesto que omite una declaración que debería contener: Que sí son inmediatamente aplicables a estos suelos las demás limitaciones contenidas en el Título Segundo de la Ley de Costas, es decir, la servidumbre de tránsito, la de acceso público y gratuito al mar, y la de limitación a la extracción de áridos.

En definitiva, este número primero de la Disposición Transitoria Tercera, debería decir lo contrario de lo que literalmente dice, esto es, que las limitaciones contenidas en el Título Segundo de la ley sobre la servidumbre de tránsito, la de acceso al mar, y de extracción de áridos, serán aplicables a los terrenos que a su entrada en vigor estén clasificados como suelos urbanizables no programados o no urbanizables; y que las disposiciones referidas a la servidumbre de protección y a la zona de influencia deberán ser respetadas por las posteriores revisiones de planeamiento que permitan la futura urbanización de dichos terrenos y su consiguiente cambio de clasificación.

B) Mayores problemas plantea el número dos de la Disposición Transitoria Tercera en la que se regula qué limitaciones son aplicables a los suelos que, a la entrada en vigor de la Ley de Costas, tuvieran la calificación de suelo urbanizable programado o suelo apto para urbanizar.

Respecto a ellos, se señala, como regla general, que debe mantenerse en todo caso el aprovechamiento urbanístico que tenían atribuido a la

entrada en vigor de la ley, aplicándose las siguientes reglas:

- "a) Si no cuentan con plan parcial aprobado definitivamente, dicho plan deberá respetar íntegramente y en los términos del apartado anterior las disposiciones de esta ley, siempre que no se dé lugar a indemnización de acuerdo con la legislación urbanística.**
- b) Si cuentan con plan parcial aprobado definitivamente, se ejecutarán las determinaciones del plan respectivo, con sujeción a lo previsto en el apartado siguiente para el suelo urbano. No obstante, los planes parciales aprobados definitivamente con posterioridad al 1 de Enero de 1.988 y antes de la entrada en vigor de esta ley, que resulten contrarios a lo previsto en ella, deberán ser revisados para adaptarlos a sus disposiciones siempre que no se dé lugar a indemnización de acuerdo con la legislación urbanística. La misma regla se aplicará a los planes parciales cuya ejecución no se hubiera llevado a efecto en el plazo previsto por causas no imputables a la Administración, cualquiera que sea la fecha de su aprobación definitiva".**

Esta redacción plantea los siguientes problemas:

- La declaración de mantenimiento del aprovechamiento urbanístico reconocido a estos suelos, en todo caso, es excesiva dado que, según el artículo 87.2 de la Ley del Suelo, no sería necesario respetar este aprovechamiento en los sectores que no cuenten con plan parcial aprobado, y en los que, con plan parcial aprobado, se hubiera incumplido el plan de etapas por causas no imputables a la Administración. Además, hay un supuesto de incumplimiento imposible, puesto que si los sectores no cuentan con plan parcial aprobado, la revisión de las determinaciones de ese sector nunca darán derecho a indemnización según la legislación urbanística.

- La referencia al 1 de Enero de 1.988 no es útil ni afortunada puesto que se somete a los planes parciales aprobados desde esa fecha hasta la entrada en vigor de la ley a revisión para adecuarlos al Título Dos de la misma ley siempre que tal revisión no produzca una restricción en los derechos de aprovechamiento urbanístico que diera lugar a indemnización, es decir, se somete a estos planes parciales aprobados después del 1 de Enero de 1.988 al mismo régimen exactamente al que quedan sometidos los planes parciales aprobados con anterioridad a esa fecha: Han de

adecuarse a la Ley de Costas siempre que el cumplimiento de las limitaciones y servidumbre impuestas en la misma no retringan o extingan derechos de aprovechamiento urbanístico consolidados por el propietario.

- También es incoherente aplicar ese criterio de someter a revisión el planeamiento siempre que no dé derecho a indemnización a los planes parciales cuya ejecución no se hubiera llevado a efecto en el plazo previsto por causas imputables a la Administración, dado que supone que siempre habrán de someterse a revisión ya que según la legislación urbanística tal revisión nunca dará lugar a indemnización.

- Y, por último, porque no se precisa a qué Administración le compete decidir cuando deben someterse los planes a revisión porque no den derecho a indemnización y cuando no. Esta cuestión puede plantear graves problemas puesto que si, por ejemplo, un ciudadano solicita una licencia de obras para un uso prohibido por la Ley de Costas pero permitido por el plan parcial que estaba en vigor. ¿quién decide si debe esperarse a dar esa licencia a que se revise el plan parcial?, ¿el Ayuntamiento, la Comunidad Autónoma, la Administración Estatal de Costas?...

C) En cuanto al suelo urbano, la Disposición Transitoria Tercera de la Ley de Costas dedica sus apartados 3, 5 y 6 a la precisión del régimen transitorio de aplicación del Título Dos de la misma a estos terrenos:

" 3.- Los terrenos clasificados como suelo urbano a la entrada en vigor de la presente ley estarán sujetos a las servidumbres establecidas en ella, con la salvedad de que la anchura de la servidumbre de protección será de 20 metros. No obstante, se respetarán los usos y construcciones existentes, así como las autorizaciones ya otorgadas en los términos previstos en la Disposición Transitoria Cuarta. Asimismo, se podrán autorizar nuevos usos y construcciones de conformidad con los planes de ordenación en vigor, siempre que se garantice la efectividad de la servidumbre y no se perjudique el dominio público marítimo-terrestre, según se establezca reglamentariamente...

5.- Las servidumbres de paso al mar actualmente existente se mantendrán en los términos en que fueron impuestas.

6.- Los accesos públicos al mar actualmente existentes y los construídos en virtud de planeamiento urbanístico

aprobado con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley permanecerán destinados al uso público, abriéndose al mismo cuando no lo estuvieren".

De la lectura del número 3 de esta Disposición Transitoria parecería deducirse la aplicación a los terrenos de propiedad particular calificados como suelo urbano de todas las servidumbres y limitaciones de la propiedad del Título Segundo de la Ley de Costas, con la única salvedad de reducir la anchura de la servidumbre de protección a 20 metros. Pero esta impresión inicial resulta contradicha al examinar sistemáticamente el resto de los apartados de esta disposición puesto que:

- En cuanto a la servidumbre de protección, su reducción a una franja de 20 metros, sobre la que la Ley de Costas ahora derogada establecía la servidumbre de salvamento, determina que, en la práctica, los terrenos afectados por la misma, en los que no cabía la edificación salvo expresa autorización de la Administración, hayan visto incrementados los usos a los que legalmente pueden ser destinados, ya que ahora en los mismos pueden realizarse obras, instalaciones y actividades permitidas en la zona de servidumbre por el artículo 25.2 de la Ley de Costas. Este precepto respeta los derechos adquiridos y no surge como consecuencia del mismo derecho de indemnización. Es más, se garantiza el respeto a las construcciones ya erigidas en esa franja y a las que, aún no ejecutadas, ya hayan sido autorizadas por la Administración de Costas con arreglo a la ley anterior, e incluso se permite la autorización de nuevas obras conformes al planeamiento si se garantiza la efectividad de la servidumbre y no se perjudica el dominio público marítimo-terrestre.

- En cuanto a lo que se refiere a la servidumbre de tránsito, de 6 metros de anchura, ya estaba contemplada ésta, bajo el nombre de servidumbre de vigilancia del litoral, en el artículo 4.6 de la Ley de Costas de 1.969, por lo que no supone la nueva ley un incremento de las zonas de restricción a las que ya venía sometida la propiedad antes de la entrada en vigor de esta ley, aunque sí se incrementa la intensidad de la limitación de la propiedad, puesto que ahora el paso no queda restringido como antes a las tareas de vigilancia del litoral sino que se permite el paso público peatonal.

- En cuanto a la servidumbre de acceso público gratuito al mar ya hemos visto que los números 5 y 6 de esta Disposición Transitoria Tercera reducen ese derecho de paso a las servidumbres y vías que ya se hubieran constituido con arreglo a la vieja Ley de Costas.

- En cuanto a las limitaciones consistentes en la prohibición de extracción de áridos, y el derecho de tanteo y retracto en las transmisiones de los mismos, no parece que hubiera problema en su aplicación al suelo urbano, aunque el hecho de que no tengan la naturaleza jurídica de servidumbre, en sentido estricto, puede perjudicar a su aplicación por el hecho de la literalidad del número 3 de la Disposición Transitoria Tercera que sólo menciona la aplicación al suelo urbano de servidumbres genuinamente tales.

- Por último, las limitaciones que supone la denominada zona de influencia, tampoco son aplicables al suelo urbano, tanto por no estar tipificadas esas limitaciones como servidumbres stricto sensu, como porque por su contenido no pueden exigirse sobre el tipo de suelo urbano ya calificado así antes de la entrada en vigor de la ley.

IV.- EL REGIMEN TRANSITORIO DE LA LEY DE COSTAS EN RELACION AL USO DE APROVECHAMIENTO DEL DOMINIO PUBLICO ESTATAL.

En esta última materia, la nueva Ley de Costas, en sus Disposiciones Transitorias Cuarta, Sexta y Séptima, ha sido absolutamente respetuosa con los derechos adquiridos. Caben resumirse los preceptos de estas disposiciones en los siguientes supuestos:

A) Respecto a obras e instalaciones construídas con anterioridad a la entrada en vigor de la ley, en dominio público, (hay que entender, que ya lo fuera con arreglo a la ley del 69), sin autorización o concesión, aunque podría perfectamente la ley ordenar su demolición, se permite su legalización por razones de interés público. (Disposición Transitoria Cuarta 1).

B) En cuanto a las obras e instalaciones que hayan sido legalizadas de acuerdo con el apartado anterior o en su día hubieran obtenido licencia municipal, y en su caso, autorización de la Administración del Estado, que resulten ahora contrarias a la Ley de Costas, se aplican las siguientes reglas:

- En ningún caso puede otorgarse prórroga a los plazos de concesión o de autorización existentes a la entrada en vigor de la ley en condiciones que se opongan a lo establecido a la misma. (Disposición Transitoria Sexta 1).
- Si las obras ocupan terrenos de dominio público, son demolidas al extinguirse la concesión.
- Si se encuentran en la zona de servidumbre de tránsito, se permite

que se mantenga la obra aunque no se autorizará su consolidación, aumento de volumen, modernización o incremento de su valor expropiatorio, como en los edificios fuera de ordenación.

- Y en el resto de la zona de servidumbre de protección podrán realizarse, con autorización del Estado, obras de reparación y mejora, también como en los edificios sujetos al régimen de fuera de ordenación. (Disposición Transitoria Cuarta).

C) Si se trata de obras o instalaciones que pretenden realizarse en zonas de servidumbre de protección, en tramos de costa no deslindados, se permite una definición provisional del deslinde para su otorgamiento. Si no se acepta por el interesado, habrá de esperar la autorización a que se practique el deslinde, y en todo caso, si responde a esta pretensión de autorización de un particular, el deslinde se practicará a costa del peticionario. (Disposición Transitoria Séptima 1 y 2).

**LOS PROCESOS MORFODINAMICOS,
LA IMPORTANCIA DE LOS MISMOS EN LA
PLANIFICACION Y GESTION DEL LITORAL
Y COMO SE CONTEMPLAN EN
LA LEY DE COSTAS.**

POR

D. JESUS MARTINEZ MARTINEZ

Se pretende revisar los factores de la dinámica litoral, y las morfologías de playa que determinan, dentro de una triple perspectiva:

- Factores de tierra adentro, que se dejan sentir en el transporte y en las deposiciones sedimentarias del litoral.
- Dualidad dinámica longitudinal - morfologías de las playas.
- Evolución de los perfiles de playa, por el transporte transversal.

Todos estos aspectos se verán:

- Como inciden en la planificación y gestión del litoral.
- y como están considerados en la vigente Ley de Costas.

A.- Las actuaciones y procesos físicos, tierra adentro, que repercuten en la morfología de las playas del litoral.

Se pueden producir desequilibrios, en los balances sedimentarios de las playas, a consecuencia de la disminución de los aportes de sólidos continentales. La caída de los aportes tendría las siguientes causas:

- Repoblación forestal, que conlleva una reducción en los procesos erosivos de las aguas de escorrentía.
- Retención de sedimentos fluviales en los embalses y por la regulación de cauces en general.
- Extracciones de áridos en barrancos y ríos.

La ubicación de embalses y las repoblaciones forestales deberían llevar estudios de impactos, en relación con los procesos sedimentarios, en el litoral potencialmente afectado.

Dentro del entorno grancanario, sólo en los barrancos con cuencas que superen los 25 km² se producen avenidas significativas, para el transporte de sólidos. Sirvan de ejemplos los barrancos situados en la vertiente meridional, tales como:

- Barranco de Tirajana. Su cuenca tiene, en proyección horizontal,

una longitud de 23.50 kms. y una amplitud máxima de 8 kms.

- Barranco de Fataga, o de Maspalomas. La cuenca tiene una longitud de 20.65 kms. y una amplitud máxima de 4.90 kms.
- Barranco de Arguineguín. Las dimensiones de la cuenca son: 27.8 kms. de longitud y 6.8 kms. de amplitud máxima.
- Barranco de Mogán. La cuenca tiene una amplitud de 16.35 kms y una amplitud máxima de 3.30 kms.
- Barranco de Veneguera. Su cuenca alcanza una longitud de 13.90 kms. y una amplitud máxima de 4.00 kms.

En los anteriores barrancos, las avenidas de relativa importancia se corresponden con los temporales del SW. Se presentan con una probabilidad de una cada 5 ó 6 años. Las fuertes avenidas están, estadísticamente, más distanciadas, una cada 15 años. Con otras situaciones meteorológicas no suelen tener lugar las avenidas.

Sin embargo, cuando estos barrancos corren, el caudal de agua que llega al mar es despreciable, debido a que sus cauces están muy intervenidos:

- a) Hay numerosos tomaderos, hasta casi las desembocaduras.
- b) Y se encuentran intersectados por grandes embalses:
 - Presa de Tirajana, con 3.1 Hm³, en la cuenca del Barranco de Tirajana.
 - Presa de Fataga, con 0.4 Hm³, en la cuenca del Barranco de Fataga.
 - Presas de Chira (0.2 Hm³), Cuevas Las Niñas (0.5 Hm³) y Soria (32.8 Hm³) en la cuenca del Barranco de Arguineguín.
 - Presa de El Mulato, con 0.5 Hm³, en la cuenca del Barranco de Mogán.

Las circunstancias descritas, además de las obras de encauzamientos, como ocurre en el Barranco de Maspalomas, hacen que los aportes sólidos a las playas, localizadas en sus desembocaduras, carezcan de interés.

Un ejemplo de la importante capacidad de retención de sedimentos por las presas, en áreas de gran acarreo, está en el Barranco Vega de Río Palmas (Barranco de Betancuria), junto a La Peñita, en Fuerteventura. La presa, en la actualidad, se encuentra prácticamente colmatada por

sólidos.

* _ * _ * _ *

La correspondencia entre:

- actuaciones y procesos físicos tierra adentro,
- y sus efectos en las playas del litoral,

dentro de la Ley de Costas, se contempla en la exposición de motivos, en su primera parte, en donde se enumeran los objetivos. Aquí, incluso se evalúa la regresión promediada de la línea de costa (en un 17%) en el territorio nacional, por la disminución de aportes de sólidos continentales. También en esta exposición de motivos, pero ahora en su segunda parte, respecto al análisis de legislaciones precedentes y pautas de la nueva, se consideran los áridos de los tramos finales de los cauces como reservas a explotar para alimentar a las playas que se degraden.

Sin embargo, en el desarrollo del texto legal, no hay ninguna otra alusión a estos tipos de intervenciones internas, a excepción de las condiciones de explotación de áridos en los tramos finales de cauce (Artículo 29, apartado 1). Obviamente, si se encuentra recogida la regulación de las explotaciones, en sus distintos aspectos.

B.- Los cambios en los factores fisiográficos del entorno, que condicionan la morfología de las playas, en una provincia morfo-dinámica.

Sánchez Arcilla (1984) propone una clasificación genética de las costas muy simple, que resulta bastante operativa en la planificación y gestión del territorio.

Para este autor, el litoral se subdivide en:

- costas de acantilados,
- y costas sedimentarias (playas).

Las costas acantiladas evolucionan, por lo general, muy lentamente. Su erosión depende de la litología y estructuras, así como de las solicitudes ambientales (terrestres y marinas), que sobre ellas actúan: lluvia, viento, oleaje, etc.

Las costas sedimentarias evolucionan con escalas de tiempos menores que las anteriores.

Las morfologías de las playas dependen, en primera instancia, de

las disponibilidades de material sedimentario y de las características de este. Pero también juega un papel importante la meteorología y el clima marítimo existente, en cuanto que controlan el transporte de sólidos.

Las playas, a su vez, se clasifican en dos grupos:

- de transporte libre y
- de transporte impedido.

Las playas libres son aquellas en las que el transporte longitudinal tiene lugar sin interrupción durante muchos kilómetros. El sedimento se mueve libremente, agua abajo, a lo largo del litoral, dentro del dominio de playa.

En el otro grupo de playas, el transporte longitudinal está limitado a recorridos cortos. El sedimento atrapado sólo permite oscilaciones de la línea de costa.

En un litoral de transporte libre, se puede modificar la dinámica litoral, en muchos casos, con obras de defensa de costas. Estas, estructuralmente y de acuerdo con Enríquez y Berenguer (1986), se clasifican en:

- defensas longitudinales,
- espigones u obras transversales en general,
- diques exentos,
- alimentación o manipulación artificial de arenas,
- y otras obras.

Pero además intervienen decisivamente los diques y muelles portuarios.

De forma muy simplificada, los efectos de estos factores fisiográficos, sobre la morfología de las playas, se esquematizan como sigue:

1.- Defensas longitudinales.

Si las obras están situadas en una zona sumergida, o en una zona emergida, pero donde le llega, en ocasiones, el oleaje, se producen dos efectos:

a) Transversalmente. La energía del oleaje no disipada crea una onda reflejada, que pone en movimiento, y traslada mar adentro, a los sedimentos del pie de la obra. Esto implica la degradación y pérdida de la playa, que hubiera delante de la defensa.

b) Longitudinalmente, por la incidencia de un oleaje oblicuo. Los vectores resultantes de la propagación del oleaje incidente y de la onda reflejada explican:

- una acumulación de sedimentos a barlomar de la defensa,
- y una erosión, seguida de un ligero avance de la línea de costa, a sotamar.

Con todo, debe destacarse que las obras longitudinales, ligadas a la orilla, interfieren sólo de forma leve en la dinámica longitudinal de los sedimentos. Este hecho hace que, en las zonas donde los movimientos sedimentarios longitudinales tengan gran relevancia, este tipo de obras sea uno de los que producen menor impacto en la estabilidad de las playas arenosas de una misma unidad morfodinámica.

2.- Obras marítimas transversales, incluidas las portuarias.

Quedan suavizados los efectos morfológicos de estas obras sobre las playas arenosas cuando, en un litoral, no hay un flujo sedimentario significativo, o sus componentes direccionales están equilibradas. Lo anterior será válido por lo menos:

- a corto plazo,
- en ausencia de fuertes temporales,
- y si no se encuentran aislados ciertos tramos de playa de sus fuentes de aportes.

En cambio, si hay un transporte litoral significativo:

a) Ante una obra, con una penetración hasta la zona de rompientes, se intercepta parcial, o casi totalmente, la corriente de deriva. Esto, al cabo de un cierto tiempo, determina:

- La formación de un acúmulo de arena, a barlomar.
- Y la ausencia de aportes de arena, a sotamar. Como se producen pérdidas por los temporales, se establecen balances sedimentarios negativos, que implicarán destrucción, o degradación, de las playas a sotamar.

Esta dualidad dinámica - morfología se mantiene hasta que las arenas puedan rebasar la obra. A partir de ese momento:

- la playa de barlomar se estabiliza,

- las playas de sotamar comienzan a recibir aportación,
- y hay un transporte hacia mar adentro, por el efecto deflector de la obra. Por ello, se mantiene una situación sedimentaria deficitaria en las playas de agua abajo.

b) Ante un campo de espigones, que penetren también hasta la zona de rompientes, al objeto de estabilizar o regenerar un tramo extenso de playa:

- Se modifica la dinámica - morfología del litoral, de forma semejante al caso anterior. La erosión a sotamar comenzará a partir del último espigón construido, aguas abajo.
- Y, si el diseño es incorrecto, sobre todo a causa de exiguos espaciamientos, que determinan importantes corrientes de retorno, se puede provocar la separación del flujo sedimentario de la costa, y su posible derivación hacia profundidades poco activas.

3.- Diques exentos.

En general, estas obras representan obstáculos para el paso de una parte, o de la totalidad, de la energía del oleaje. De esta energía depende la erosión, transporte y depósito de los áridos de una playa.

Si un dique emerge y está a una distancia adecuada de la orilla, se favorece la formación de un tómbolo. Depósitos de este tipo actúan a modo de barreras, que interceptan al transporte de deriva. Este, en las mejores de las circunstancias, se reduce al que pasa por el lado exterior de las estructuras.

Los efectos de los tómbolos, sobre las morfologías de las playas aguas abajo, son similares a los de los espigones.

4.- Alimentación o manipulación artificial de las arenas.

Interesa considerar dos apartados:

- La alimentación artificial de playas.
- Y la explotación de áridos de depósitos submarinos.

En cuanto al primer caso, físicamente se consigue una protección efectiva de los terrenos costeros, situados directamente detrás, al incrementarse la superficie que disipa la energía del oleaje. No se modifica, de forma decisiva, ningún factor que pueda determinar daño, o alterar la estabilidad de las playas adyacentes. Quizás se introduzca una realimen-

tación secundaria en estas playas y una suavización de la plataforma costera.

Los efectos de las explotaciones de áridos submarinos serán tratados más adelante.

5.- Otras intervenciones.

Aquí se puede incluir la presión urbanística, directa o indirectamente, sobre los campos de dunas litorales, en los que se producirían procesos de degradación. Como las dunas litorales son las despensas de las playas, en definitiva se alterarían negativamente estos últimos depósitos.

* _ * _ * _ *

Sea el ejemplo del Maresme barcelonés, en un litoral de transporte libre de sólidos hacia el Sur (aguas abajo, en relación con la oblicuidad del oleaje dominante). Los aportes proceden, en su mayor parte, del Río Tordera.

La construcción del Puerto de Arenys de Mar, entre 1924-34 y 1947-56, supuso un impedimento al transporte libre, a lo largo del conjunto de playas del Maresme, independientemente de que la oblicuidad del oleaje sea, o no, óptima a ese transporte. De esta manera, se pierde el equilibrio en la morfología de las playas de la provincia morfodinámica. Hay una progresiva erosión, que se agrava, por el efecto reflexión, ante obras longitudinales de defensa.

En este contexto, otras posteriores intervenciones, que obstaculizan al transporte remanente de deriva, como el Puerto de Premiá de Mar, determinan:

- locales hiper-estabilidades, aguas arriba respecto a esta segunda generación de actuaciones.
- y acentuación de la inestabilidad aguas abajo.

El balance sedimentario se hace más deficitario, en el conjunto de la morfología playera de la provincia morfodinámica en cuestión.

Dentro de este desequilibrio, para optimizar playas degradadas, se requieren alimentaciones artificiales, con intervenciones blandas y/o duras. Tales intervenciones son muy costosas. Por otro lado, existe el riesgo que se pierda la morfología obtenida:

- A corto plazo, por temporales inusitados.

- Y a largo plazo, por no existir un equilibrio entre pérdidas y ganancias. Predominan las primeras, en dependencia con los condicionantes de la dinámica litoral, controlada, básicamente, por un clima marítimo "habitual".

La regeneración de un tramo de playas del Maresme, correspondiente a los municipios de Mongat, El Masnou y Premiá de Mar, y en menor cuantía al de Badalona (unos 7 kms. aproximadamente), costó 509.8 millones de pesetas, dentro de las actuaciones del MOPU, en el quinquenio 1983 - 87.

* _ * _ * _ *

La provincia morfodinámica de Morro Besudo - Faro de Maspalomas, en gran Canaria, puede servir de ejemplo, en nuestro entorno próximo, de las consecuencias de modificar la dinámica litoral.

En esta provincia:

1.- Mediante un transporte de deriva, aguas abajo respecto al oleaje del alisio, llegan aportes de arena a la Playa de El Inglés.

2.- Desde la Playa de El Inglés, el viento del NE transporta arena al Campo de Dunas de Maspalomas.

3.- Este campo de dunas alimenta a la Playa de Maspalomas, cuando se erosiona su franja intermareal.

4.- La arena de la erosión de la Playa de Maspalomas es transportada, por corrientes de deriva, hacia la Punta de La Bajeta.

5.- Gran parte de los aportes, que llegan a la Punta de La Bajeta, se pierden por un sumidero (especie de cañón submarino), que se localiza en las proximidades.

En este marco, las actuaciones, que interfieran a los transportes descritos, provocarán degradaciones morfológicas en las playas y campo de dunas, o acentuarán estas, si ya se dan (sea el caso de la Playa de Maspalomas). Estas interferencias se podrían localizar:

- tanto en el ámbito de costa, por obras marítimas,
- como en la periferia interna del campo de dunas (sobre el borde de la terraza aluvial), si se construyen "pantalla arquitectónicas" que amortigüen, sectorialmente, la velocidad del viento y, con ello, la capacidad de transporte.

Actualmente, los aportes sedimentarios que llegan a la Playa de El Inglés se encuentran algo debilitados, aunque no significativamente, por la construcción de un espigón, en 1966, en el margen meridional de la Playa de Las Burras. Esta última playa ha evolucionado de gravas y cantos a exclusivamente arenosa, en situación de hiper-estabilidad, como lo verifica el desarrollo de un pequeño campo de dunas.

A partir de lo reseñado, se deduce que hay que tener una enorme precaución en la redacción y ejecución de proyectos de obras marítimas, entre las playas de Las Burras y de El Inglés, para la optimización de este tramo litoral, respecto a su explotación turística.

* _ * _ * _ *

Las obras de defensa, en la Ley de Costas, y de acuerdo con los procesos morfodinámicos:

1.- Se contemplan como necesarias, en determinados supuestos:

- en el apartado 1 del Artículo 6.
- y en la letra a) del apartado 1 del Artículo 111.

2.- Y requieren la obligatoriedad de evaluar sus impactos, como se recogen en los siguientes puntos:

- párrafos de la primera parte de la exposición de motivos,
- apartado 1 del Artículo 6,
- apartado 2 del Artículo 42, y
- apartado 2, 3 y 4 del Artículo 44.

Lo relacionado con las condiciones de autorizaciones y concesiones, directrices de actuación, casos de desmantelamientos, así como las infracciones, pero todo esto también desde una perspectiva morfodinámica, se especifican en los siguientes puntos:

- letra a) del apartado 1 del Artículo 34,
- letra g) del Artículo 76,
- letra d) del apartado 1 del Artículo 78,
- letra e) del apartado 1 del Artículo 79, y
- letra a) del Artículo 90.

En el texto legal, las referencias en relación con la conservación y

protección de las dunas litoral se encuentran, explícitamente, sólo en dos párrafos de la exposición de motivos (una en cada una de sus dos partes). De forma implícita, la dinámica y morfología de los depósitos eólicos de arenas se consideran en muchos puntos, cuando se tratan aspectos urbanísticos del litoral.

* _ * _ * _ *

Quizás este sea el momento más oportuno, o más bien anecdótico, de recordar el Decálogo de P. Bruun, que formula:

1. Amarás tus costas y tus playas.
2. Las protegerás contra los demonios de la erosión.
3. Las protegerás sabiamente, en verdad trabajando con la naturaleza.
4. No permitirás que las fuerzas de la naturaleza se vuelvan contra ellas.
5. Proyectarás cuidadosamente en tu propio interés y en el interés de tu prójimo.
6. Amarás la playa de tu prójimo como la tuya misma.
7. No robarás la propiedad de tu prójimo ni le causarás daño para tu propia protección.
8. Planificarás en cooperación con tu prójimo, y él hará lo mismo con el suyo y así sucesivamente. Que así sea.
9. Deberás cuidar lo que hayas construido.
10. Deberás ser misericordioso con los pecados del pasado y los cubrirás con arena.

C.- Procesos sedimentarios por transporte transversal.

En los ambientes sedimentarios de playas se identifican transportes hacia mar adentro y viceversa, aparte de los de deriva.

El transporte transversal tiene una estrecha dependencia con los estados morfodinámicos de Wright y Short (1983). Estos autores describen dos estados extremos:

- playa disipativa, y
- playa reflectiva,

y cuatro estados intermedios.

Con el estado disipativo, el transporte transversal se desarrolla significativamente, mientras que con el reflectivo, este transporte carece de importancia.

En ciclos sedimentarios cortos, de aproximadamente un año, las playas pueden evolucionar de disipativas a reflectivas, a través de todas sus situaciones intermedias. Pero también las hay de comportamiento morfodinámico prácticamente constante.

Sean los siguientes ejemplos en la Isla de Gran Canaria, y dentro de una misma provincia morfodinámica, la de Morro Besudo - Faro de Maspalomas:

a) La Playa de El Inglés se comporta permanentemente como disipativa. Su pendiente intermareal oscila entre 4.0 y 0.2%.

b) La Punta de Maspalomas es predominantemente disipativa, aunque se alcanzan estados reflectivos. Las pendientes intermareales toman valores entre 0.10 y 9.20%.

c) Y en la Playa de Maspalomas predominan las situaciones intermareales, pero se alcanzan los estados disipativos y reflectivos. Las pendientes intermareales extremas dan valores de 0.60 y 11.00%.

Las extracciones de áridos, en un banco arenoso sumergido, no repercutiría en el estrán, de una playa conexionada, si se cumplen las dos siguientes condiciones:

1.- Esa playa se clasifica como reflectiva, a lo largo de todo su ciclo sedimentario corto.

2.- Y la explotación se hace a una distancia prudencial de la orilla. La playa sumergida activa, en equilibrio con el estrán, es muy reducida.

En cambio, ante playas intermedias y, sobre todo disipativas, se tiene que tomar muchas precauciones en el establecimiento del límite más interno del área de explotación, para no provocar degradaciones en el estrán.

* _ * _ * _ *

La Ley de Costas menciona, de forma explícita, las extracciones de áridos submarinos. Al respecto, se consideran los siguientes aspectos:

- la dinámica - morfología de las playas,

- la necesidad de evaluación de impactos,
- y el destino de los materiales explotados,

en cuatro puntos:

- apartado 3 del Artículo 44, y
- apartado 1, 2 y 4 del Artículo 63.

BIBLIOGRAFIA

Enriquez F.; Berenguer, J. M^º. 1986. Evaluación metodológica del impacto ambiental de las obras de defensa de costas. Monografía M10. MOPU-CEDEX. Madrid. 40 pp.

Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. BOE n.º 131, del 29/7/1988. Páginas 23386 - 23401.

Sánchez Arcilla, A. 1984. Configuración de la línea de costa, 309-350, In: Sánchez Arcilla, A. (Director). Curso Intensivo de Ingeniería de Costas. Universidad Politécnica de Cataluña - MOPU (Secretaría General Técnica, Servicio de Publicaciones. Madrid). 570 pp.

Wright, L; Short, A. 1983. Morphodynamics of beaches and surf zones in Australia, pp. 35 - 64, in: Komar, P.D. (Ed.) C.R.C. Handbook of Coastal Processes and Erosion. C.R.C. Press, Boca Raton, Fla. 305 pp.

**CONFLICTOS DE COMPETENCIAS ENTRE
LA ADMINISTRACION DEL ESTADO,
LAS COMUNIDADES AUTONOMAS
Y LAS CORPORACIONES LOCALES
EN LA LEY DE COSTAS.**

POR

D. JAVIER VARONA GOMEZ - ACEDO

Me ha parecido más prudente confeccionar la presente ponencia, en base al recurso de inconstitucionalidad que en su día presenté en representación de inconstitucionalidad que en su día presenté en representación del Gobierno de Canarias ante el Tribunal Constitucional, frente a determinados preceptos de la Ley 22/88, de 28 de Julio. Ello por dos motivos. Los Conflictos Competenciales suscitados por la Ley entre el Estado y las Comunidades Autónomas deben referirse a cada una de tales Comunidades dado el distinto grado de asunción de competencias de éstas y la variedad de títulos competenciales en juego. Por ello en esta ponencia nos referimos a los conjuntos competenciales que suscita la Ley frente a las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma Canaria.

El segundo de los motivos de esta elección viene determinado por la consideración de que la vertiente más significativa jurídicamente de los conflictos competenciales entre instancia de poder central y regional, lo constituye la calificación de inconstitucionalidad que merecen los preceptos de la Ley que altere el contenido competencial recogido en la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Conviene pues afirmar y razonar esta inconstitucionalidad, que en nuestra opinión es pregonable de diversos preceptos de la Ley de Costas y que pasamos a examinar:

1.- La delimitación competencial sobre el dominio público.

EN PARTICULAR CORRESPONDE A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS LAS SIGUIENTES COMPETENCIAS EXCLUSIVAS:

- "Ordenación del Territorio y Urbanismo (Art. 29.11 del E.C.)."

- "Puertos de refugio, los puertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales (Art. 29.16 del E.C.)."

Asimismo como competencia más específica, corresponde a la Comunidad Autónoma Canaria la potestad legislativa y de ejecución en materia de Ordenación del litoral (Art. 34.A.3 del E.A.).

Indudablemente no es necesario ahora diseccionar el contenido

preciso de los títulos competenciales relacionados.

Es suficiente señalar dos premisas que parecen ser aceptadas pacíficamente. El núcleo esencial del concepto ordenación del territorio y urbanismo, lo constituye la asignación razonada y planificada de los diversos USOS a que se destina el territorio. El evidente carácter globalizador, que la ordenación del territorio comporta, hace inexcusable la potestad de la asignación de usos y la competencia sobre ordenación del territorio.

La ordenación del litoral constituye, sin duda, una subespecie de la ordenación territorial y el urbanismo, pero cobra una especial significación el que los diversos Estatutos y desde luego el de Canarias, atribuyan a la Comunidad Autónoma la competencia sobre tal ordenación, partiendo precisamente de la declaración constitucional del dominio público de la zona marítimo - terrestre y las playas.

La Ley 22/88, según advierte su exposición de motivos y pregona taxativamente su primer artículo, tiene por finalidad la determinación, protección, utilización y policía del dominio público marítimo terrestre y viene a cumplir el mandato expreso de nuestra Constitución que en su artículo 132.2 ha declarado que son bienes de dominio público estatal, los que determine la Ley y en todo caso la zona marítimo - terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.

Esta invocación al artículo 132.2 de la C.E. no puede sin embargo, confundir el significado de la afirmación constitucional sobre la titularidad del dominio marítimo - terrestre y la regulación de su régimen jurídico, con el ejercicio de competencias administrativas que se ejerciten sobre tal dominio con independencia de su titularidad.

Por de pronto, la ley dedica una profusa regulación a una materia, las costas, que no figura recogida en el catálogo de las competencias que corresponden al Estado, según los artículos 148 y 149 de la Constitución. Por el contrario, la ordenación del litoral es una competencia autonómica, según se desprende del artículo 148.1. 3º y, específicamente para Canarias, del artículo 34.3 E.A. y además, según se mostrará enseguida, el Estado no puede sustituir las competencias autonómicas aduciendo el título de dominio público.

En ningún lugar de la Constitución se justifica que la titularidad sobre un bien demanial implique atribución de competencia. Al contrario, hay abundancia de datos constitucionales que lo desmienten:

a) Cuando la Constitución ha querido reservar al Estado determinadas competencias no le ha bastado que fueran bienes de dominio público. El Art. 149.1.20 reserva al Estado, expresamente, la competencia sobre iluminación de costas y señales marítimas y sobre puertos de interés general. Bien claro es que ambas competencias "ex definitione" se desarrollan sobre la zona marítimo - terrestre y, sin embargo, la Constitución se ha cuidado de reconocerlo. Es claro desde esta perspectiva que el dominio público no es un título que se superponga al competencial.

b) El propio reparto formal de competencias en la Constitución ha excluido el criterio del dominio público como atributivo de competencias. El Tribunal Constitucional así lo ha reconocido. En su Sentencia 77/1984, de 3 de Julio, Puerto autónomo de Bilbao, dice:

"Pero aparte de que la condición de dominio público no es un criterio utilizado en nuestra Constitución ni en el EAPV (por citar el único que aquí interesa) para delimitar competencias, es lo cierto que el concepto de dominio público sirve para calificar una categoría de bienes, pero no para aislar una porción de territorio de su entorno, y considerarlo como una zona exenta de las competencias de los diversos entes públicos que las ostentan".

Es importante retener esta doctrina jurisprudencial, porque a veces se ha querido extraer de esta Sentencia la conclusión sin duda equivocada - de que el dominio público "per se" implicaba la titularidad de alguna competencia. Olvidan los que así proceden que en el caso de autos el Estado disponía de una competencia específica (Puertos de interés general) a la que antes me he referido. Por el contrario, rectamente interpretada, la doctrina del TC coincide con la manifestada en su St. de 27 de julio de 1.982, Ley de Patrimonio de la Generalidad, en la que el Tribunal destacaba la idea de que la titularidad del patrimonio no altera las competencias. No hay incompatibilidad entre el carácter demanial de un bien y el ejercicio de competencias por las Comunidades Autónomas. La doctrina expuesta en la Sentencia mencionada no puede ser más explícita:

"La norma en cuestión, (se refiere al art. 43 del E. de Cataluña), es en efecto, como reiteradamente indican las partes en litigio, simple transcripción, "mutatis mutandi", del apartado 3º del artículo 132 de la Constitución, que no es ciertamente una norma atributiva de competencia, sino una reserva de Ley, es decir, al tiempo, un mandato al legislador de regular el régimen jurídico del Patrimonio del Estado y del Patrimonio nacional, de su administración, defensa y conservación y una interdicción al

Gobierno, como titular de la potestad reglamentaria (artículo 97 CE), de proceder a una regulación "preater legem".

La imposibilidad jurídica de esta conclusión evidencia que es también imposible la interpretación que a ella conduce y que la norma en cuestión, en el Estatuto de Cataluña como en la propia Constitución, debe ser entendida fundamentalmente como una Reserva de Ley y no como atributiva de una competencia.

c) Pero no es solamente la jurisprudencia constitucional.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha venido manteniendo con toda lógica que no hace falta ser titular de un bien de dominio público para llegar a ostentar competencias sobre su ordenación. En un momento en que el Estado monopolizaba la legislación y pese a que la antigua Ley de Costas atribuía al MOPU la competencia para elaborar planes de ordenación de las playas (art. 10 de la Ley 28/1969, de 26 de abril y artículos 4 y 28 del Reglamento de 23 de mayo de 1980), el Tribunal Supremo y la doctrina (A. MENENDEZ REXACH: La Ordenación de las playas y sus problemas jurídicos. En especial, el tema de las competencias concurrentes, Rev. Der. Urbanístico n.º 76 (1982), reconocían sin ningún género de dudas la persistencia de la ordenación urbanística sobre el litoral, la concurrencia de las competencias del MOPU con las urbanísticas municipales sobre la zona marítimo terrestre. La Sentencia del TC 77/1984 ha recordado con carácter general la doctrina coincidente del TS y del Consejo de Estado. Con carácter específico existen además otras decisiones del TS en las que claramente se destaca la sujeción de la zona marítimo terrestre a los planes de ordenación urbana. Así las SS. del TS de 16-12-1977, 17-10-1977 ó 30 de junio de 1979. Aún con más claridad, la S. de 5 de febrero de 1.986 en la que se anula un plan especial aprobado por el MOPU porque vulnera la ordenación urbanística. Merece la pena reproducir su doctrina:

"Por otra parte, la razón decisoria del fallo impugnado descansa en la vulneración, en el Plan especial, de las previsiones urbanísticas aplicables a los terrenos situados en la franja de salvamento contigua a la zona marítimo-terrestre, clasificando esta franja y destinando dieciseis metros de su parte extrema a servidumbre de balneario, aparte de ordenar, clasificar y asignar usos urbanísticos de terrenos exteriores a dicha zona; todo ello, en contradicción con la Zonificación prevista en el Plan Parcial de Ordenación (Urbanística) de Cala Vadella y con el artículo 34.4.1 del Plan Provincial de Baleares. Por tanto, no se trata tanto

de precisar el ámbito espacial de un plan especial de ordenación de playas, sino de señalar la incompatibilidad de esta ordenación con el planeamiento urbanístico sobre el propio espacio. Con lo que, o bien estamos ante una modificación de éste por procedimiento distinto al previsto en el artículo 49 de la Ley del Suelo (...) o bien ante una clara infracción de su artículo 57.1; en ambos supuestos, resulta evidente la corrección de la sentencia recurrida, que, por ello, debe confirmarse íntegramente"

Esta línea jurisprudencial se ha mantenido sin excepción. Lo cual ha significado que el plan urbanístico puede ordenar la zona marítimo-terrestre teniendo como único límite el que supondría la vulneración del régimen jurídico de protección del dominio público (por ejemplo, permitir o imponer enclaves en el dominio público, Ss. de 18 de julio de 1.956).

Doctrina ya consagrada en nuestro Derecho Administrativo y perfectamente formulada por el Consejo de Estado desde antiguo.

"La condición de dominio público de un bien no implica por sí misma ninguna estimación en el orden de Derecho Público, esto es, no consagra por su sola significación un determinado estatuto jurisdiccional. Estimar el dominio público como título inmediato de jurisdicción sería tanto como resucitar la confusión feudal entre dominium e imperium, que ha caracterizado un estado jurídico-político superado, en el cual se hacía de la propiedad del territorio el fundamento legal de la soberanía. Es preciso no confundir la base pura y simplemente territorial, que determina los límites espaciales de validez jurídica del imperium, con la jurisdicción referida a un órgano por razón de la naturaleza -incluso dentro de límites territoriales-, siendo la primera una atribución genérica y la segunda específica de las prerrogativas de la autoridad, lo que implica necesariamente configurar una demarcación territorial de jurisdicción. Por ello, no sólo es posible, sino normal, el entrecruzamiento y la plena compatibilidad de estos dos tipos de jurisdicción, ejerciendo la Administración Central o la Provincial dentro de la demarcación territorial del Municipio sus poderes sobre supuestos de interés general o provincial, sin que ello implique que, en el grado en que resulten territorialmente localizado, tal aspecto deba considerarse como extraterritorialidad jurisdiccional dentro del término municipal.

Toda otra concepción -continúa el Consejo de Estado- lleva-

ría consigo el romper la continuidad administrativa del término y a concebir la acción de las demás esferas administrativas como el resultado de enclaves, en número indefinido, existente en aquel". (Decreto de 10 de mayo de 1.952, expediente 9.664)".

Siendo esto así en un momento en que aún no se habían hecho efectivas las competencias de las Comunidades Autónomas sobre ordenación del litoral, carece de toda lógica que la ley, como más tarde veremos, faculte al MOPU para realizar planes de ordenación que inciden manifiestamente en las competencias autonómicas y extienda las que hasta ahora ejercía el Estado a través del MOPU (Por ejemplo, el Art. 22, en relación con el Art. 23.2, 25, 26.1, 27.2, 28.1 y 29 de la Ley).

d) Las consecuencias absurdas a que conduce la concepción central de la Ley de Costas aún pueden verse con más claridad si se parte del propio concepto del dominio público en las costas y zonas marítimas -terrestres. Es evidente que si la titularidad del dominio público comporta las consecuencias que el legislador ha estimado naturales, las competencias autonómicas quedarían a merced del legislador estatal.

En efecto, el artículo 132.2 se limita a declarar que determinados bienes son de dominio público estatal. Si tal título se interpreta como una competencia general, habría de reconocer que el Estado, definiendo una amplia zona marítimo - terrestre, excluiría la competencia autonómica. La Constitución no dice qué se entiende por tal, por tanto -siempre según la concepción que combatimos- el legislador podría delimitar a su antojo la zona, excluyendo cualquier competencia autonómica.

Se convendrá sin dificultad que no puede haber sido esa la idea del constituyente que cuidó de separar el régimen de los bienes de dominio público de las competencias atribuidas a las distintas instancias territoriales. Lo que en realidad -ocurre y es lo que la jurisprudencia antes citada del TC ha venido a reconocer- es que la constitucionalización del dominio público viene a imponer en un determinado sector del territorio un régimen específico de protección de la propiedad pública, caracterizado por las clásicas notas de la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como la necesidad de desafectación. Este régimen excluye desde luego la propiedad privada y faculta al Estado para establecer un régimen jurídico acorde con su finalidad pero naturalmente esa mal llamada "competencia" sobre el demanio tiene dos límites bien claros:

-Un límite teleológico derivado de que la regulación del Estado sólo puede tener como objeto aquello que sea protección específica del demanio,

por tanto, las medidas de protección material y jurídica de la propiedad pública, medidas que claramente pueden ser realizada por el Estado y no son incompatibles con las Comunidades Autónomas mediante la mútua participación en los procedimientos en que cada Ente sea competente, atendiendo al principio de prevalencia de la competencia autonómica, antes examinado.

- Un límite conceptual o definitorio. El legislador estatal no goza de total libertad para definir la extensión del "dominio", si así fuera, como se ha mostrado, podría excluir cualquier otra competencia. Hay que entender, pues, que la Constitución utiliza los conceptos conforme al régimen legal vigente en el momento de dictarse la legislación. Pues la utilización de términos como zona marítimo-terrestre o playas remiten no estrictamente a conceptos técnicos o geográficos, sino también jurídicos, es claro que el legislador ha de respetar en su regulación sustancialmente lo que se entendía por zona marítimo - terrestre, costas o playas en la legislación anterior. Si bien debe notarse que la jurisprudencia del TC hasta el momento ha venido entendiendo que debe usarse la legislación vigente en cada momento para determinar el contenido de las materias a que la Constitución alude (Así, las Ss. de 4 de mayo de 1.982 ó 146/86, de 25 de noviembre), parece evidente que esta interpretación no debe prosperar cuando su utilización abusiva determine una alteración de los términos en que la Constitución ha recogido las perspectivas esferas del Estado y de las Comunidades Autónomas.

2.- El título prevalente:

Insistiendo en la falta de fundamento de las competencias que el Estado pretende atribuirse en la Ley de Costas, debe notarse que ni siquiera considerando el dominio público como un título concurrente con el de ordenación del territorio y del litoral, tendría cabida la aplicación preferente de aquel.

El Tribunal Constitucional en una jurisprudencia ya consolidada señala que para determinar la titularidad de una competencia se debe proceder fijando cual es la categoría más específica de las referidas en la Constitución y en los Estatutos, y a ella deben primordialmente reconducirse las competencias controvertidas, puesto que es ésta la que proporciona fundamentalmente el criterio para la delimitación (STC 80/1985, de 4 de julio). El mismo criterio de la primacía del título competencial más específico se sostiene en la STC 68/1987 de 19 de abril, entre otras muchas.

No cabe duda que en la concurrencia del "título" dominio público y

la competencia sobre ordenación del territorio y del litoral y urbanismo, éste último es mucho más específico que aquel, pues, sobre el soporte del dominio público marítimo se ejercen muy variadas competencias (por ejemplo, señales marítimas, puertos, defensa, urbanismo, etc.) Resulta pues, que las competencias autonómicas sobre urbanismo y ordenación del litoral son prevalentes respecto las del dominio público.

De ahí que sin duda alguna cuando se planteen problemas de competencia entre los títulos mencionados haya, en cualquier caso, que considerar prevalente a la competencia autonómica. En la citada Sentencia 77/84, de 3 de julio, que versa precisamente sobre el dominio público marítimo, tras indicarse que lo deseable son soluciones cooperativas, concluye sin ninguna duda que la última decisión corresponde a quien ostenta la competencia preferente:

"No se oculta a este Tribunal que esta concurrencia de competencias sobre el mismo espacio físico puede plantear dificultades en casos concretos pero tales dificultades no obstan al principio de que la concurrencia sea posible sin que existan espacios exentos dentro del territorio de una Comunidad Autónoma. Lo que si parece aconsejable es que busquen soluciones de cooperación dentro del respeto a las respectivas competencias, aunque es evidente que la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente".

3.- No es razonable la regulación uniforme de la Ley de Costas ni el Estado puede invocar interés general que justifique un tratamiento homogéneo.

Contra los argumentos que acabamos de exponer, el Estado no puede oponer ningún título competencial. Son expresivas las escasísimas referencias de la Exposición de Motivos a las competencias de las Comunidades Autónomas. Tal vez por ello toda la ley parece justificarse por la necesidad de ese tratamiento uniforme del dominio público marítimo. Pero además de que la ley, como mostraremos más adelante, va más lejos que lo que esos fines de protección demandan, es importante resaltar que tampoco desde el punto de vista de la razonabilidad se puede sostener su texto.

Es infundado pretender que los problemas de la zona marítimo - terrestre pueden ser más adecuadamente resueltos con una legislación que regule uniformemente todo el régimen de uso, limitación y servidumbre de una zona que geográficamente presenta características físicas tan

dispares. Más bien, la conclusión contraria sería la tercera.

En efecto: el legislador estatal opera en esta Ley con asombrosa uniformidad. Los hábitos de décadas de elaboración de las normas en el silencio de los despachos ha hecho quizá olvidar que, en la materia costera, la diversidad es realmente la regla general. Basta con conocer, siquiera sea superficialmente, la realidad de nuestra zona marítima para caer en la cuenta de que cualquier tratamiento uniforme es arbitrario. Lo que en una zona de playa abundante puede ser adecuado, tal vez resulte contraproducente en una zona de acantilados: la localización y las peculiaridades de cada una de nuestras costas no aconsejan soluciones uniformes, sino todo lo contrario, medidas adaptadas al terreno: soluciones que tengan en cuenta la concreta realidad de una zona de costa abarcable; normas, en fin, que prevén no sólo supuestos abstractos aplicables si se dan determinadas condiciones sino fines y objetivos concretos, y medios para hacerlos cumplir. Dicho brevemente: las costas españolas requieren de normas particulares, de planes que puedan atender a las necesidades concretas (localización, situación turística, grado de deterioro del dominio público, interrelación con el medio urbano), de medidas de ordenación territorial. La protección de las costas exige medidas "ad hoc" y no disposiciones con tal carácter de generalidad que no responden a ningún tratamiento razonable.

Si esto es así -y todo apunta en esta dirección- se sigue la consecuencia de que la Ley de Costas de 1.988 en sus mismos cimientos adolece de la adecuada estructura. Se construye un modelo normativo que no es idóneo para perseguir el fin pretendido; se falta a la razonabilidad exigible en toda actuación pública. Pues justamente lo razonable -el reconocimiento de una diferenciación en la ordenación de la zona costera- reclama la intervención de aquellos entes que tienen a su cargo la dirección política de aquellas responsabilidades más cercanas a los concretos requerimientos de un territorio o una zona determinada. Las Comunidades Autónomas y los municipios serían y son los entes que "naturalmente", razonablemente, ostentan la competencia: la ordenación del litoral es una especificación de la ordenación urbanística; las actividades que inciden en la utilización de las costas deben preferentemente subsumirse en este título competencial. Por la vía de lo razonable se alcanza la misma conclusión que se deriva del juego ordinario de los principios de ordenación competencial.

4.- La atribución constitucional y estatutaria a la Comunidad Canaria de competencias en materia de ordenación del litoral

confirma los criterios sobre razonabilidad de una ordenación diferenciada de las costas y la limitación del régimen del dominio público a un ámbito peculiar.

De todo lo que llevamos expuesto resulta la idoneidad de la normativa autonómica y más concretamente de los instrumentos de planificación territorial para llevar a cabo la ordenación de nuestras costas respetando el régimen público del dominio, que es el ámbito propio en el que pueden moverse las competencias estatales.

Si se examina la Constitución (art. 148.1.3) y el Estatuto de Canarias (significativamente coincidente con el de otras Comunidades Autónomas), artículos 29.11 y 34.3, inmediatamente se comprueba que los apuntados y no otros son los criterios que precisamente ha tenido en cuenta el constituyente y el legislador estatutario. Que en aplicación del precepto constitucional que se acaba de mencionar, los Estatutos de Autonomía han fijado para la Comunidad Autónoma la competencia sobre ordenación del territorio y concretamente de la franja litoral.

Lo que por tal ha de entenderse no deja lugar a dudas: corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia para regular los instrumentos de planificación que deben utilizarse en el sector del territorio costero. La palabra litoral, tanto en su literal significado como técnicamente, es equivalente a zona costera. Por si hubiera alguna duda, nada mejor que recurrir al propio legislador estatal, que ha cuidado de usar los términos con rigor. Se lee en la Exposición de Motivos:

"... en modo alguno se puede considerar a la presente Ley como una mera reforma de la actual. Se trata, en rigor, de una Ley marítimo - terrestre, sin perjuicio de lo que para materias concretas se establezca en las correspondientes leyes especiales a las que ésta se remite. No obstante su mayor ámbito, la Ley dedica su principal atención a la costa o litoral, que es donde se plantean los mayores problemas. De ahí su denominación".

Con esta cita queda clara la extensión de la competencia autonómica. Y por lo mismo carece de cualquier respaldo interpretar que al ser competencia sobre el litoral más amplia que la de "playa o zona marítimo - terrestre", lo que en rigor es discutible, las Comunidades Autónomas sólo serían competentes sobre la ordenación del litoral, mientras que el MOPU lo era para la ordenación de la playa y la zona marítimo - terrestre, pues en todo caso la conclusión sería la contraria: el concepto de litoral indudablemente abarca al de playas y zonas marítimo - terrestre. Por ello,

la Comunidad Autónoma puede ordenar también esas franjas de espacio pues la competencia sobre litoral incluye la zona marítimo - terrestre y las playas. A mayor abundamiento, la tesis que aquí se combate vendría en última instancia a confirmar la inconstitucionalidad de muchos de los artículos de la Ley de Costas, que, como la propia exposición de motivos subraya, dedica su regulación a las "Costas" o "Litoral".

5.- El ejemplo de Derecho Comparado:

En fin, complementando todo cuanto venimos diciendo, no estará de más traer también los ejemplos del derecho comparado bien ilustrativo. En Francia, bien alejada todavía de los ambiciosos planteamientos descentralizadores españoles, la llamada "Loi littoral", de 3 de enero de 1.986 ha venido a institucionalizar tratamientos específicos para determinadas zonas costeras y ha incrementado la participación de las colectividades territoriales en la vigilancia y protección del dominio público litoral.

El caso italiano y la polémica sobre las competencias regionales y el demanio marítimo es asimismo esclarecedor.

La polémica dio lugar a la creación de sendas Comisiones -La Comisión Gianini y la del Consejo Superior de la Marina Mercante-, que dieron como resultado el Decreto de la Presidencia de la República de 24 de julio de 1.977, dictado en ejercicio de la delegación de la Ley de 2 de julio de 1.975, que bajo diversas figuras, consagra la intervención decisiva de los poderes regionales en las funciones administrativas sobre el litoral marítimo.

* _ * _ * _ *

LOS ASPECTOS EN QUE LA LEY DE COSTAS INVADE O DESCONOCE LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS.

Las anteriores consideraciones encuentran un terreno abonado de aplicación en los preceptos de la ley, algunos de los cuales difícilmente pueden ser compatibles con las competencias que ostenta la Comunidad Canaria (no resulta sorprendente la rara unanimidad de los análisis doctrinales publicados sobre el entonces proyecto de Ley en el sentido de producir invasión de las competencias autonómicas e incluso locales).

Resulta por ello extremadamente difícil concretar en artículos concretos los contenidos inconstitucionales que tienen una evidente conexión, o pueden tenerla, con otros preceptos aparentemente inocuos.

En definitiva la invasión competencial que vicia de inconstitucionalidad los preceptos recurridos, es detectable al advertir que entre el enunciado propósito de la norma estatal y su contenido real existe una clara distorsión.

Lo que se intenta presentar como una regulación del dominio público estatal, encubre normas ordenadoras de ese dominio y sus aledaños. Los preceptos objeto del recurso, tienen la clara conceptualización de ordenación del territorio y del litoral, excediendo de lo que pudiera ser legítima protección del demanio.

Corroborada esta afirmación el mismo texto de la Ley, tanto en su parte articulada, cuanto en su exposición de motivos. El propio legislador estatal reconoce en los preceptos de la norma su indudable carácter de ordenadores del territorio y la franja litoral.

El art. 21.3 taxativamente dice: "Las disposiciones de este título (el segundo) tienen carácter de regulación mínima y complementaria de las que dicten las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias".

La exposición de motivos al explicar el carácter es más explícita:

"Todo ello sin perjuicio de las medidas adicionales de protección que promulguen las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente, así como las de adoptar las citadas Comunidades y los Ayuntamientos en ejercicio de sus competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo".

El propio legislador estatal está reconociendo que esas medidas del título II del texto legal, son referibles a la competencia material de Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente, en las que, sin embargo, por disposición de los artículos 148 y 149.1 de la C.E., el Estado carece de competencias.

Aplicando, en consecuencia los argumentos antes expuestos resulta la inconstitucionalidad de los artículos 21.3, 22, 23, 24, 25, 26, 27.3, 28, 30.1 b) 33.3, 34, 49, 50, 110 y 112 y Disposición transitoria tercera, cuyo contenido sintéticamente es el siguiente:

Artículo 21.3

En cuanto declara que las disposiciones del Título II de La Ley (Limitación de la propiedad sobre los terrenos contiguos al dominio) "tienen el carácter de regulación mínima y complementaria de las que

dicten la Comunidad Autónoma en el ámbito de su competencia".

Artículo 22

En lo referente a su n.º 1: "La Administración del Estado dictará normas para la protección de determinados tramos de costa en desarrollo de lo previsto en los artículos 23.2, 25, 26.1, 27.2, 28.1 y 29 de esta Ley".

Artículo 23 y 24

Por cuanto determinan los usos permitidos y, por tanto, prohibidos en la zona de protección colindante con el litoral, atribuyendo a la Administración del Estado la facultad de fijar su extensión.

Artículo 25

En sus apartados a, b, d, e, en los que prohíben determinados usos como edificaciones destinadas a residencia, construcción de vías de transporte, tendido de líneas aéreas, publicidad a través de carteles o vallas.

Artículo 26

Que establece la competencia del Estado para autorizar usos permitidos en la zona de servidumbre de protección.

Artículo 27.3

Que autoriza a la Administración del Estado a sustituir la zona de servidumbre por otra nueva, cuando esté ocupada por obras a realizar en el dominio público.

Artículo 28, apartados 2 y 3

Se impone en las zonas urbanas y urbanizables, servidumbres de tráfico rodado, separadas entre sí como máximo cada 500 metros y peatonal cada 200, y concede una potestad genérica de expropiación al Estado.

Artículo 30.1 b)

"... La ordenación territorial y urbanística sobre terrenos incluidos en una zona, cuya anchura se determinará en los instrumentos correspondientes y que será como mínimo de 500 metros a partir del límite interior de la ribera del mar, respetará las exigencias de protección del dominio público marítimo - terrestre a través de los siguientes criterios:

Las construcciones habrán de adaptarse a lo establecido en la legislación urbanística. Se deberá evitar la formación de pantallas archi-

tectónicas 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".

Artículo 33.3

"Las edificaciones de servicio de playa se ubicarán, preferentemente, fuera de ella, con las dimensiones y distancias que reglamentariamente se determinen".

Artículo 34, b)

Atribuye al Estado la competencia para determinar las prioridades de demanda de utilización sobre servicios de temporada.

Artículos 49 y 50

En cuanto atribuye al Estado la facultad arbitraria de fijar los límites de adscripción del dominio público y su revisión.

Artículo 110 f)

Que atribuye al Estado la competencia para "la aprobación de las normas elaboradas conforme a lo establecido en los artículos 22 y 34 de la Ley".

Artículo 112

Atribuye al Estado informe preceptivo y vinculante sobre los planes y normas de ordenación urbanística.

Disposición Transitoria Tercera

En cuanto vincula la potestad de planeamiento urbanístico a las prescripciones de la ley y a sus normas reglamentarias.

Expondremos a continuación los argumentos que sostienen la inconstitucionalidad de cada uno de estos preceptos, agrupándolos en los siguientes motivos:

1.- La previsión genérica de que el Estado puede dictar normas o planes en materia de costas vulnera la competencia canaria sobre el litoral.

Con carácter general conviene notar que todo el Título II de la Ley relativo a las limitaciones de la propiedad sobre los terrenos contiguos a la ribera del mar adolece de un defecto de fondo, de un criterio equivocado

sobre el alcance de las competencias autonómicas que vicia en gran parte su contenido.

Fiel reflejo de esa concepción es el artículo 21.3 de la Ley:

"Las disposiciones de este título tienen el carácter de regulación mínima y complementaria de las que dicten las Comunidades Autónomas en el ámbito de su competencia".

El precepto de ambigua redacción viene él mismo a establecer el alcance de las competencias autonómicas, lo que ya de suyo es reprobable desde el punto de vista constitucional, toda vez que son la Constitución y el Estatuto de Autonomía los que fijan el alcance de las competencias y no la Ley estatal (STC 76/83, de 5 de agosto, en la que se rechaza que el legislador estatal pueda "incidir con carácter general en el sistema de delimitación de competencias", o la S. 144/85, de 25 de octubre, en la que se indica que la calificación de competencias por una norma estatal no puede vincular al Tribunal Constitucional).

Pero no es esto lo más grave y llamativo. El Estado "inventa" para todas las limitaciones de la propiedad -muchas de las cuales afectan no ya a la competencia sobre el litoral sino a las urbanísticas de las Comunidades Autónomas- que su regulación es **mínima y complementaria** de la de las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, la regulación del Estado sólo podrá ser mínima donde tenga competencias para ello. Podrá ser mínima (básica) en materia de medio ambiente (art. 149.1.23ª) y por tanto en lo que se refiere a los vertidos al mar, pero no desde luego, mínima donde no tiene competencias: por ejemplo, afectación a la ordenación del territorio o al urbanismo (y hay artículos en la Ley que vulneran esas competencias, por ejemplo, art. 25).

Podría quizá de contrario intentarse una justificación del precepto citado al amparo del artículo 149.1.1ª de la Constitución Española. En este sentido parece dirigirse el calificativo de mínimas. Podría entenderse que la regulación es una condición básica que garantiza la igualdad, en el derecho de propiedad. Pero el TC ya ha admitido que interpretaciones de este género que por la vía de cláusulas generales pretende alterar las bases mínimas del sistema de distribución de competencias, no tienen cabida en nuestro Estado Autonómico (STC 152/1988, de 20 de julio, con referencia a la anterior jurisprudencia).

La regulación tampoco puede ser complementaria indiscriminadamente. En todo caso será subsidiaria (art. 149.3 C.E.) supletoria del

Derecho autonómico si éste no ha regulado esta materia. La complementariedad sólo es predicable del estricto régimen jurídico del dominio público. La supletoriedad obviamente no es una competencia constitucional.

El precepto, pues, en la forma genérica en que está redactado, vulnera las competencias de la Comunidad Canaria. En último término, se impondría una interpretación conforme a la Constitución del mismo.

Más clara todavía es la extralimitación competencial de los artículos 22, 23, 24, 25 y 34 en relación con el artículo 110 de la Ley de Costas.

Estos preceptos que no pueden considerarse aisladamente vienen a reconocer al Estado la elaboración de determinadas normas (art. 110 f de la Ley), en determinados tramos de costa en desarrollo de los artículos 23.2, 25, 26.1, 27.2, 28.1 y 29 de la Ley. Atenderemos, pues, a los fines que estos preceptos contemplan, pues sólo podrán admitirse aquellas regulaciones que se refieran a competencias exclusivas del Estado o que tratan únicamente de hacer prevalecer el carácter público de los bienes.

Las primeras normas tienen como objeto proteger la zona de servidumbre que la ley fija en una superficie de 100 metros, medida tierra adentro desde el límite interior de la ribera. No se trata tanto de objetar la delimitación general de esta zona, sino de examinar en qué se concreta. Es entonces cuando se aprecia claramente la extralimitación del Estado.

El artículo 25.1, letra a, prohíbe en la zona de servidumbre la edificación destinada a residencia o edificios. Es claro que una medida de este carácter general que afecte a cualquier municipio español, interfiere, sin duda, en el terreno urbanístico. El Estado se arroga la competencia para excluir definitivamente unas normas cuya determinación es propia del planificador, el urbanista, y además se autoconfiere una competencia para determinar o planificar por sí mismo lo que es, sin duda de ninguna clase, un elemento propio de la competencia urbanística. Lo lógico aquí hubiera sido seguir reconociendo y respetando la competencia autonómica e imponer al planificador la audiencia en cada caso al Estado sobre las medidas de protección necesarias en cada tramo de costa.

Lo propio ocurre con el apartado b) del precepto mencionado. Aquí el Estado se atribuye la competencia para dictar normas sobre **"la construcción o modificación de vías de transporte interurbano y las de intensidad de tráfico superior las que se determinen reglamentariamente"**. Hay, pues, una atribución extraconstitucional de competencias que no tiene cabida en ningún precepto constitucional.

Nótese que no sólo se reserva el Estado la competencia sobre vías de transporte interurbano (lo que en la Comunidad Canaria resulta inconstitucional por carecer de carreteras propias de su competencia), además remite al reglamento estatal, sin limitación alguna, la determinación de aquellas en que "la intensidad del tráfico" lo aconseje. Resulta que esta forma que muchos de los municipios canarios con vía interurbana en la zona de protección se ven desprovistos de toda potestad planificadora, en la medida en que las normas estatales pueden decidir la **no construcción** o la modificación del trazado y por tanto predeterminan una de las competencias urbanísticas fundamentales, la determinación de sistemas generales de comunicación y sus zonas de influencia (art. 12.1 b, de la Ley del Suelo en relación con el art. 17). El despropósito no puede ser mayor y la inconstitucionalidad más manifiesta.

Asimismo es clara la invasión del orden de competencias del Estatuto Canario en el apartado d., del artículo 25 (tendido eléctrico de líneas de alta tensión), dado que aquí concurren competencias de ejecución de la Comunidad Canaria en materia de energía eléctrica (art. 32.8 de E.C.) y competencias urbanísticas en cuanto puede afectar a los usos de un sector del suelo urbano o urbanizable. Es a la Comunidad a la que compete por ambos títulos la competencia.

La letra f, prohíbe igualmente la publicidad a través de carteles o vallas o por medios acústicos o visuales de la zona de protección. Se predetermina así totalmente la competencia urbanística sobre esas cosas, que en determinadas condiciones pueden ser razonables. La extralimitación del texto legal es en este punto terminante, puesto que no se vé de qué forma afecte a la protección de la propiedad pública la existencia de elementos publicitarios en la zona contigua. Este **desideratum** de legislador que puede ser más o menos acertado no puede convertirse en norma, pues invade competencias que tradicionalmente han sido ínsitas a la ejecución de la legislación urbanística. Un ejemplo más de aplicación irrazonable y desproporcionado del régimen del demanio para justificar una vulneración de las competencias estatutarias.

En cuanto al artículo 34.1, apartados b, c y d, prevén adopción por el Estado de normas que por su indeterminación y concurrencia con las de ordenación de la Comunidad Autónoma corresponden por mandato constitucional a la Comunidad Canaria. Las prioridades para atender demandas de utilización, la instalación de infraestructuras, el propio régimen de utilización de las playas afecta decisivamente a la ordenación urbanística. Este título debe prevalecer conforme ya se ha expuesto anteriormente, sin

perjuicio de lo que la Administración del Estado informará previamente por lo que a sus competencias concierne.

2.- El Estado carece de competencias para regular sobre usos permitidos en la zona de protección del dominio y consecuentemente para conceder autorizaciones.

Consecuentemente con lo anterior carecen de justificación razonable las reservas de competencias hechas por la Ley en los artículos 23, 24, 25.3 y 26.1, para que sea el Estado el que autorice los usos permitidos en la zona de servidumbre. Por la misma razón que la atribución al Estado de competencias normativas para reglamentar ciertas prohibiciones en la zona de protección vulnera las competencias de ordenación del litoral de las Comunidades Autónomas, también lo hace la exigencia de autorización del Estado. Tratándose de usos que entran de lleno en la órbita de la ordenación del territorio (**litoral**) corresponderá la autorización, en su caso, a los órganos previstos en la legislación autonómica correspondiente o, en su caso, en la legislación urbanística supletoria.

Esta vulneración competencial es tanto más llamativo en el caso del artículo 25.3, toda vez que aquí se confiere una potestad realmente discrecional al Consejo de Ministros para exceptuar de las prohibiciones de utilización de determinadas actividades. La cautela final del precepto en el sentido de que "las actuaciones que se autoricen conforme a lo previsto en este apartado deberán acomodarse al planeamiento urbanístico que se apruebe por las Administraciones competentes", no hace sino reproducir la idea de que estamos ante una competencia genéricamente estatal. Lo cual dista de ser cierto. En realidad la referencia a las normas urbanísticas pone de manifiesto que los usos posibles en la zona de servidumbre son conforme a no derecho, en función de las previsiones que en los instrumentos de planeamiento se contengan; planes que remiten - hay que insistir sobre ello - a la competencia autonómica de ordenación.

Buena prueba de esta auténtica distorsión del significado de la protección del dominio público la ofrece, en fin, el artículo 26, cuya inconstitucionalidad tampoco deja lugar a la duda. El precepto somete directamente todos los usos en la zona de servidumbre de protección, a autorización de la Administración del Estado. No indica la Ley qué usos son permitidos, ya que no puede tener tal consideración la referencia contenida en el n.º 2 del artículo 25, que contiene definiciones tan genéricas como "que por su naturaleza no pueden tener otra utilización" "... prestar servicios necesarios o convenientes para el uso del dominio público". En realidad, se trata de valoraciones propias del plan urbanís-

tico, de cada plan general, parcial, o especial sobre el litoral, cuya existencia es gratuitamente desconocida.

En todo caso, y a mayor abundamiento, no hay ninguna razón para que no baste, para los fines que la Ley persigue, que se fijen unos criterios normativos generales que se ocupe luego de aplicar la Comunidad Autónoma.

3.- Extralimitación del Estado en la regulación de algunas servidumbres, al invadir inconstitucionalmente la competencia autonómica sobre ordenación del litoral .

La misma ausencia de contención de la Ley en su forma de regular la protección del dominio público y el uniformismo incompatible con las necesidades variables de cada tramo homogéneo de costa, determina la inconstitucionalidad del art. 28 de la Ley y de las disposiciones conexas de los números 2 y 4 de la disposición transitoria tercera.

En efecto, la Ley establece en el párrafo 2º. **in fine**, del precepto mencionado nada menos que las distancias **máxima** que pueden tener los accesos rodados y peatonales (500 y 200 metros), distancia que el planificador tiene que respetar. Es difícil encontrar una prueba más acertada de imposición de un criterio uniforme sin tener en cuenta las características que puede revestir cada terreno, y por tanto condicionando de forma irrazonable el ejercicio pleno de las competencias autonómicas. Ha de tenerse en cuenta que la efectividad de esta servidumbre de paso se extiende incluso al suelo urbano (Disposición Transitoria tercera, 3) lo que da idea de la magnitud del empeño del legislador en cerrar un campo idóneo para las determinaciones urbanísticas.

Parecidas consideraciones cabe realizar respecto del artículo 27.3, que remite a la Administración del Estado la capacidad de sustituir la zona de tránsito por otra nueva, cuando el dominio público está ocupado por obras. De esta forma genérica, el Estado puede afectar la zona de protección y, en ella, competencias urbanísticas que lógicamente le corresponderían. En todo caso, parecería constitucionalmente más correcto que la decisión se tomase conjuntamente por ambas Administraciones o prevaleciera la competencia de la Comunidad Autónoma.

También el propio establecimiento de la servidumbre de paso -de hasta 70 metros en lugares de difícil acceso-, debería tener en cuenta las competencias urbanísticas y de ordenación que puede ser afectadas. Nuevamente para ser conforme con la distribución constitucional de las competencias, el Estado debió limitarse a establecer los criterios genera-

les permitiendo a las Comunidades Autónomas que desarrollaran y ejecutaran la competencia atendiendo a las peculiaridades específicas del terreno.

En definitiva como reproche aplicable a la totalidad de los preceptos recurridos, cabe una vez más advertir que la legítima aspiración de proteger el dominio público, habilitaba al legislador estatal para exigir de la Administración competente para ordenar el territorio, el respeto a ese dominio público y las finalidades a que se encamina, pero no para suplantar la actividad ordenadora.

La invasión de las competencias autonómicas aún se pone más claramente de relieve en la citada disposición transitoria tercera, puesto que la permanencia de los usos y construcciones ya existentes queda condicionada a la aprobación de normas reglamentarias del Estado, a cuya inconstitucionalidad ya nos hemos referido (Disposición Transitoria tercera n.º 4 en relación con el n.º 3), y en las nuevas ordenaciones se somete plenamente los instrumentos de planeamiento (materia de la competencia autonómica) a las normas reglamentarias del Estado.

Como correlato de estos preceptos hay que declarar también la inconstitucionalidad por incompetencia del artículo 28.3 de la Ley cuando de forma genérica establece.

"Se declaran de utilidad pública a efectos de la expropiación o de la imposición de la servidumbre de paso por la Administración del Estado, los terrenos necesarios para la realización o modificación de otros accesos públicos al mar y aparcamientos, no incluidos en el apartado anterior".

Hay aquí en primer lugar una atribución indeterminada de competencia al Estado para establecer servidumbres de paso sin que se aclare la finalidad o la razón de ser de esta servidumbre distinta a las anteriores, lo que ya de suyo puede incidir en las competencias de la Comunidad Autónoma para ordenar el territorio. Pero además el Estado se reserva las competencias para declarar la utilidad pública a efectos de expropiación de los terrenos necesarios para **aparcamientos**. No es necesario destacar como la determinación de los aparcamientos es técnicamente una clara competencia urbanística, que la Ley sustrae de esta materia sin que puedan adivinarse las razones. Desde luego ni la interpretación más extensiva de la protección del dominio público puede conducir a atribuir tal competencia al Estado.

Finalmente en esta línea destaca la vulneración constitucional que

potencialmente puede producir el artículo 33.3 de la Ley, cuando remite a la regulación reglamentaria la ordenación de las dimensiones y distancias de los edificios de servicios de playa. En la medida en que, como prevé el precepto, puedan instalarse fuera de la zona de dominio público, quedarían estas disposiciones supraordenadas a las urbanísticas o las específicas de ordenación territorial sin que exista título competencial para ello.

4.- Regulación directa por la Ley de Costas de prescripciones que corresponden a la materia urbanística:

En este capítulo de motivos de inconstitucionalidad incurren todos aquellos preceptos de la Ley que, excediendo de lo que pudieran ser criterios o directrices generales del planificador, pormenorizan distancias, usos o tratamiento de densidades y volúmenes.

Si antes hemos dicho que no es razonable un tratamiento homogéneo de la costa, habida cuenta de su singular variedad, hay que afirmar la inconstitucionalidad de todos aquellos preceptos que contiene determinaciones propias del planeamiento urbanístico.

a) En la regulación de la zona de influencia hay también alguna norma en la Ley de Costas que claramente supera el ámbito propio y razonable de la protección del dominio público para invadir la materia urbanística que corresponde a la Comunidad de Canarias.

El artículo 30.1 b. prohíbe en efecto en la zona de influencia, que es nada menos que de 500 metros a partir del límite anterior de la ribera del mar (**se comprende la enorme importancia de esta amplia extensión para los municipios costeros insulares que quedan afectados, algunos en más de un 50% de su suelo urbano**) que la densidad de edificación pueda ser superior a la media del suelo urbanizable programado o apto para urbanizar en el término municipal.

Es difícil no sorprenderse de una determinación tan amplia, que afecta esencialmente al desarrollo de muchos municipios y a la economía de sus habitantes, y que se establece directamente por la Ley estatal con el único título de la protección del dominio público, no es ya que con ello se afecte la competencia autonómica, sino que prácticamente desaparece la competencia de planeamiento municipal que de antiguo se han atribuido a los municipios. Es por ello totalmente justificado calificar de desproporcionada e irrazonable a una medida que vulnera la competencia autonómica y afecta de forma directa a la garantía institucional de la autonomía local. Si la propia Ley de Bases de Régimen Local ha dispuesto

que las leyes sectoriales tienen que reconocer competencia a los Ayuntamientos en la **ordenación, gestión, ejecución** urbanísticas (art. 25.2ºd), es claro que este mandato ha sido radicalmente desatendido por el propio legislador estatal. Una doble razón que respalda la inconstitucionalidad del precepto.

b) Por las mismas razones cabe invocar la inconstitucionalidad de la Disposición Transitoria tercera en su integridad. Al apartado 1 ya nos referimos anteriormente con ocasión de las normas planificadoras que la Ley concede inconstitucionalmente al Estado y lo mismo cabe decir del n.º 2 apartado a.

El apartado b) de este n.º 2 es además inconstitucional en la medida en que condicionan no ya el futuro planeamiento sino el planeamiento ya aprobado (concretamente los planes parciales que lo fueron desde el 1 de enero de 1.988 hasta la entrada en vigor de la Ley), planes a los que somete a revisión obligatoria. La Ley extiende sus efectos retroactivos sobre unas competencias legítimamente ejercidas, que han sido asumidas por la Comunidad Autónoma Canaria. El hecho de que se limite la revisión a los supuestos en que no se dé lugar a indemnización en nada afecta a la vulneración competencial. La cautela respecto a las posibles consecuencias onerosas de indemnizaciones generalizados, no es excusa para dejar de reconocer que se está operando sobre una materia por completo ajena a las competencias estatales.

5.- El Estado no es competente para someter indiscriminadamente y sin título competencial a informe vinculante los planes y normas de ordenación territorial y urbanística.

Si con todo lo expuesto se tiene una idea de hasta qué punto la ley estatal ha llevado a cabo una reinterpretación de los títulos competenciales, aún existe otro elemento que permite confirmar plenamente la extralimitación.

En efecto, el artículo 112 somete a informe de la Administración del Estado con carácter preceptivo y vinculante **todos** los planes y normas de ordenación territorial o urbanística y su revisión o modificación, en cuanto al cumplimiento de la Ley y **las normas para su aplicación y desarrollo**. Resulta pues que el planificador (e indirectamente la competencia autonómica) no sólo queda sometido a una normativa que en gran parte le correspondería a él dictar, sino que tiene que estar a la interpretación que en cada caso de la Administración Central, incluso por la vía de un mero precepto reglamentario. Hablar en este caso de que se respeta la

competencia autonómica es pura retórica, pues toda la capacidad del órgano competente queda subordinada a la voluntad de la Administración Central. Es cierto que en otros ámbitos se utiliza el criterio del informe de la Administración como medio de coordinación de las competencias. Pero en todo caso se trata de informes sobre algún aspecto directamente relacionado con las competencias estatales. Pero cuando la propia competencia estatal queda indefinida, sus límites son regulables por vía reglamentaria y sus determinaciones pueden afectar directamente al planeamiento, la exigencia de informe VINCULANTE implica poner en manos de la Administración estatal la decisión última sobre una parte importante de la competencia autonómica (y de la local). Conforme a lo expuesto, el artículo 112 en sus apartados a y c vulnera el orden de competencias de la Comunidad Canaria.

En todo caso se hace difícil adivinar la razón de que la ley someta en este supuesto el plan a informe preceptivo y vinculante (lo que en esta Comunidad insular supone condicionar la entera competencia de ordenación y urbanística al criterio de los órganos de la Administración del Estado) y, sin embargo, en el caso de los planes de ordenación del litoral habrá un periodo de consultas cuando hay discordancias. Además de que la ley (art. 117) deje indeterminado lo que ocurre si no hay acuerdo en el reconocimiento de la competencia autonómica para aprobar definitivamente el planeamiento, (pues es la Comunidad -o en su caso el ente a quién éste encomiende la función- quien tiene la competencia y por tanto la obligación de atender los fines públicos) es preciso señalar que la discrepancia sólo puede resolverse en favor de la aplicación de la regla más conforme con la distribución de competencias.

6.- Las adscripciones de bienes de dominio público a las Comunidades Autónomas no pueden implicar su reversión por voluntad unilateral del Estado

Por último, hay que referirse al mecanismo de adscripción de los bienes de dominio público estatal necesario para el ejercicio de competencias autonómicas (puertos, vías de transporte, etc.)

Son en primer lugar, innecesarios los controles que establece el artículo (49.2) en orden a la delimitación del dominio público realizada por la Comunidad Autónoma en ejercicio de sus competencias. Hay aquí una patente desconfianza de la ley que además de inconstitucional implica una complicación del procedimiento administrativo no justificado. La Administración territorial competente para otorgar la autorización de aquellas instalaciones, debe serlo para delimitar el dominio público afectado. De

otra forma se hace imposible el ejercicio de la competencia de la Comunidad para la autorización de la instalación. Al Estado, titular del demanio, le cabría pronunciarse sobre el otorgamiento de la concesión, pero en caso alguno sobre la redefinición del litoral afectado.

Más palmaria resulta la inconstitucionalidad del artículo 50 de la Ley que permite la reversión de los bienes de dominio público marítimo -terrestre adscritos a la Comunidad Autónoma, por decisión unilateral del Estado, cuando no sean utilizados para el cumplimiento de los fines a los que se adscribieran o sean necesarios para la actividad económica de interés general.

Si la Comunidad Autónoma de Canarias tiene una competencia constitucionalmente reconocida en materia de puertos, la adscripción de ese dominio público necesario no puede ser una determinación que quede al mero arbitrio del Estado. La jurisprudencia constitucional respalda claramente este aserto. La Sentencia de 27 de julio de 1.982, indica sobre los bienes afectos a los servicios públicos traspasados por el Estado a la Generalidad de Cataluña, que se trata no de bienes cedidos por el Estado "sino de una sucesión parcial en el ejercicio de las funciones públicas entre dos entes de esta naturaleza".

Queda claro en la jurisprudencia que el dominio público se subordina instrumentalmente al ente titular de la competencia. Por lo tanto no es en ningún caso admisible que sea el propio Estado unilateralmente el que pueda decidir "pro futuro" si la Comunidad ha ejercido efectivamente la competencia o privarla radicalmente de ella sustrayéndole el demanio que le sirve de soporte.

**LA POLUCION EN EL MEDIO MARINO
Y SU CONTEMPLACION
EN LA LEY DE COSTAS.**

POR

D. OCTAVIO LLINAS GONZALEZ

La necesidad de preservar el mar de la degradación, consecuencia de las acciones indeseables a que se ve sometido, tanto de forma habitual como accidental, es una necesidad comúnmente aceptada, que se ve estimulada regularmente por incidentes como el del Kal V que continúa al día de hoy siendo actualidad.

A pesar de este general acuerdo, la articulación legal sigue resultando un tema difícil y complicado como se ha podido comprobar durante el proceso de elaboración y puesta en marcha de la Ley de Costas objeto de este Seminario.

Creo que es adecuado que señale a Vds., que mi aproximación a este texto legal se realiza desde la perspectiva del estudioso del medio marino y de su utilización, y por tanto me referiré exclusivamente a aquellos aspectos de la Ley relacionados con tales cuestiones.

La lectura, por poco cuidadosa que se haga de esta ley, señala claramente una abrumadora diferencia entre el tratamiento y previsiones que realiza sobre la parte "terrestre" de la zona objeto de regulación respecto de las que realiza sobre la parte "marina". Lo que parece estar en la línea de lo que resulta preocupación constante del legislador a lo largo de todo el texto que es salvaguardar los derechos patrimoniales sobre el área. En la cual, obviamente, la parte "marina" por su propia naturaleza ha estado más protegida.

Resulta también significativo que se utilice, para la parte emergida, criterios de la realidad natural del espacio, mientras que para la parte marina se utilizan criterios absolutamente convencionales, provenientes de otra legislación, realizada evidentemente con otros fines.

Del mismo modo se citan y señalan zonas específicas como marismas, esteros, playas, dunas, etc, sin que en ninguna parte del texto se haga alguna referencia parecida a zonas o áreas que sea precisa su distinción en las zonas sumergidas.

Esta diferencia de tratamiento, viene a señalar con toda claridad

una de las principales limitaciones de la Ley: la falta de conocimientos suficientemente detallados de la realidad marina que se trata de regular.

En definitiva, esta predominancia del enfoque terrestre de la Norma condiciona que su propia intención: "Protección, Utilización y Policía" en relación al medio marino que abarca, quede limitada o remitida a regulación específica posterior, la cual en consecuencia partirá de las limitaciones originales referidas.

La zona marina a la que se refiere la Ley viene predeterminada por la ley 10/1977 de 4 de Enero sobre Mar Territorial, que fija una franja de 12 millas medidas desde la costa o desde la línea de base. En cualquier caso, esta área marina costera es en general la zona más variada, rica e interesante del mar.

Por tanto y desde este punto de vista, necesitaría la máxima protección posible, la cual debería ser el objetivo de la Ley de Costas que estamos comentando, de acuerdo con sus propias definiciones teóricas.

Ciertamente esta Ley, y muy previsiblemente la normativa que de ella derive, producirá una mejora consecuencia del mayor control a que se someten todas las acciones que se desarrollen en el litoral y a la mayor capacidad de acción que se atribuye a las Administraciones que deben cuidar por su cumplimiento. No obstante, previsiblemente, esta mejora señalada se producirá en un período inicial más o menos largo dependiente de la eficacia en su aplicación y de lo que se tarde en producir el desarrollo normativo complementario imprescindible para ello. Superada esta fase se producirá inexorablemente un empeoramiento grave de la situación.

Estas consecuencias se derivarán de que esta Ley es una ley controladora en lo formal pero permisiva y favorecedora de los vertidos al Mar, como queda recogido en todas las referencias que a ellos se hacen en el texto y específicamente en la sección 2ª a ellos referida.

En art. 57 incluido en esta sección hace de hecho una clasificación de los vertidos en dos categorías: los incluidos en el apartado 2, que denomina contaminantes, y los incluidos en el apartado 1, que no denomina pero que parece obvio se ha de entender que serán los no contaminantes.

Para esta importante diferenciación, sin embargo, no establece ningún criterio ni procedimiento para su fijación por lo que podría suponerse que es algo de conocimiento común al menos entre los especia-

listas y que por tanto no requiere tal fijación.

Nada más lejos de la realidad, si existe algún tema complicado, es fijar la calificación de contaminante de alguna sustancia o acción y, o nivel al cual las sustancias o acciones toman este carácter.

La contaminación por derivados del Mercurio, que se comienza a definir a partir del famoso caso Minamata, es un buen ejemplo del proceso social, técnico y jurídico al cual ha de enfrentarse una norma de este estilo y corrobora las anteriores afirmaciones, (ver esquema caso Minamata).

EL CASO MINAMATA

1939. La Chisco Corporation (C.C) inicia la producción de cloruro de vinilo y formaldehído, vertiendo los catalizadores a la bahía de Minamata.

1956. Aparece el primer caso conocido de la enfermedad. Se diagnostican 80 casos más entre pescadores y sus familiares.

1959. Los investigadores de la Universidad de la prefectura de Kumamoto asocian el Mercurio con la enfermedad.

1960. Comienza a publicarse en revistas científicas la descripción de la enfermedad.

- La Chisco Corporation consigue un grupo de científicos que rebaten los argumentos de asociación entre la enfermedad y los vertidos.

- La población en torno a la bahía asocia la enfermedad al pescado y suspende el consumo.

- Los pescadores se amotinan y reclaman a la compañía por la pérdida de actividad y consiguen pequeñas indemnizaciones.

1965. Surge un segundo brote de la enfermedad a lo largo del río Agano en Niigata, producido por vertidos similares de la Show Denko Company (SDC).

1971. Se produce la primera sentencia contra la SDC.

1975. Se produce la sentencia contra C.C.

Resulta pues evidente que la dificultad técnica de establecer el carácter contaminante de las sustancias o acciones favorece la permisividad explícita de la Ley, que en el apartado 2º del art. 56 fija la imposibilidad de los vertidos o acciones que superen en peligro o perjuicio un cierto

nivel admisible para la salud pública o el medio natural.

Se ha de resaltar que éste considerando se vé apoyado en sus efectos negativos, por el hecho de que los efectos de la contaminación marina no suelen ser directos e inmediatos y por poner un ejemplo muy próximo y conocido de todos nosotros, me referiré a la declaración sistemática de varias playas de la isla de Gran Canaria como inadmisibles para el baño, por los servicios de Salud Pública, basada en el análisis continuado de muestras procedentes de las playas y en la aplicación de los criterios nacionales e internacionales aceptados a tal fin.

Sin embargo es notorio que dichas playas siguen siendo utilizadas de forma común y continuada para el baño y que desde luego no se han tomado medidas efectivas por las Autoridades competentes para que esto no suceda.

Si consideramos que estamos haciendo referencia a los parámetros de mayor aceptación científica y legal, a nivel mundial, nos podremos hacer una idea aproximada de lo que sucederá con otros más discutibles o sutiles.

Contribuye adicionalmente a la creación de criterios inadecuados de control y gestión, el modo en que se afronta sucesos como los ocurridos recientemente con los vertidos de crudos por accidente al norte de las islas. Se ha podido ver un enorme despliegue de medios: barcos, helicópteros, información detallada y generalizada etc. Sin embargo, se ha de considerar que el vertido accidental de hidrocarburos supone a nivel general apenas entre el 10 y 20% de las entradas al medio marino, y que sin duda desde el punto de vista de la sustancia vertida, podría clasificarse de las "menos peligrosas", entendiéndose por peligrosidad la capacidad la dificultad para su absorción y desnaturalización por el medio marino.

Es pues claro que la movilización administrativa y social se produce como consecuencia de la evidencia del fenómeno y no por la naturaleza del mismo, lo que viene a convertirse en uno de los mayores peligros de los vertidos regulados, que se convierten más en ocultadores de las evidencias que en evitadores de los efectos nocivos para el medio natural.

Sí a lo expuesto le añadimos las consecuencias que se derivan de la primera parte del apartado 2do. del antes citado art. 56, en la que se fija como criterio que se podrá verter al mar cualquier sustancia o acción siempre que el peticionario justifique previamente que no existe una solución alternativa para la eliminación o tratamiento de los vertidos en cuestión o, lo que es más grave, que tiene una solución o alternativa difícil,

creo que queda suficientemente contrastada la idea de permisividad de esta norma.

En todo lo dicho hasta ahora nos hemos referido a criterios sobre vertidos y acciones con carácter general, sin señalar las diferencias que se producen por la propia diversidad del litoral del estado español, y que en Canarias son de una mayor significación, si tenemos en cuenta la extensión del medio litoral, su distinto "peso relativo" respecto del territorio, su fragmentación en islas con distinto grado de poblamiento y con importantes diferencias en cuanto al asentamiento de actividades económicas.

Una implicación importante de éstas circunstancias es que los criterios técnicos se fijan para determinar los límites de tolerancia a que hacía referencia el art. 56 antes señalado, no tienen la misma validez según los lugares de que se trate. Es evidente que definir algunas condiciones naturales puede ser simple, puesto que, para las derivadas de la actividad humana, la naturalidad es su ausencia. Sirven de ejemplo la concentración de E. Coli, Estreptococos, partículas flotantes, espumas, aceites, grasas, hidrocarburos o cualquier sustancia tóxica de origen antropogénico, por tanto, la cuestión planteada para ellas es determinar cual es el aumento tolerable, en función de la capacidad de absorción y degradación del mar en el área concreta, sin perder de vista el mantenimiento a largo plazo de las condiciones propias del medio marino.

Este campo de trabajo absorbe una gran cantidad de esfuerzos y recursos a nivel internacional con importantes programas multinacionales con estos objetivos.

Para las propiedades que el agua del mar posee por si, y que se ven modificadas por las aportaciones exógenas, la cuestión planteada es: De la enorme cantidad de contenidos y propiedades físicas, químicas y biológicas ¿cuáles son aquellas que pueden servir de indicadores? y ¿cuales son sus valores naturales o de origen?. En lo que se refiere al primer aspecto son útiles los trabajos realizados a nivel general en cualquier parte del mundo, sin embargo en el segundo aspecto existe un componente ineludible de responsabilidad local, ya que determinado valor de una propiedad que en un área dada puede ser considerada normal, en otro, puede indicar una fuerte modificación de las condiciones naturales. Esta estricta dependencia de las condiciones locales obliga a las normas de carácter general a dar márgenes tan amplios que terminan por hacerlas poco útiles a sus propios fines.

Como ejemplo podemos citar el margen del pH reflejado en el

apartado 2.21 de la Orden de 29 de Abril de 1977, que señala como valor de referencia aceptable los valores entre 7 y 9, con una tolerancia de +/- 0,5. En más de 4.000 medidas de pH realizadas sobre muestras de aguas de mar naturales en torno a las islas, jamás hemos encontrado valores inferiores a 7,5 ó superiores a 8,5. Por lo que una muestra de agua dentro de esta norma, en este área, indicaría una alteración muy importante de las condiciones naturales o de origen.

En definitiva, y a modo de resumen y desde el punto de vista de los valores a preservar en el medio marino costero, la ley que comentamos no es la solución que sería deseable, aunque no obstante es una moratoria en el proceso de degradación a que se encuentra sometido este espacio.

**LA POTESTAD SANCIONADORA DEL
ESTADO EN LA LEY DE COSTAS.**

POR

D. LUCIANO PAREJO

NOTA DEL EDITOR

El manuscrito de esta Ponencia no fué enviada por el autor, en el plazo previsto.

**CONCORDANCIAS Y DISCORDANCIAS ENTRE
LA LEY DE COSTAS Y EL
DERECHO INTERNACIONAL.**

POR

D^a. M^a RAFAELA URUEÑA ALVAREZ

España es un país marítimo por excelencia, si consideramos la longitud de sus costas, aproximadamente de 7.880 kilómetros, que evidentemente deben ser protegidas de los distintos factores que han incidido negativamente en la conservación de este dominio público que debe conservarse para generaciones futuras.

Tras la Constitución Española de 1978, la década de los ochenta ha sido una etapa muy prolífica en cuanto a adaptar nuestra legislación a las nuevas realidades, sin olvidar la adhesión de España a las Comunidades Europeas y la acomodación de nuestra legislación marítima a las nuevas tendencias de Derecho del Mar, puestas de relieve en la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar concluida en 1982 con el Convenio de Jamaica.

Dejando a un lado otros aspectos polémicos de la nueva Ley de Costas, a los que otros ilustres conferenciantes han de referirse y los problemas prácticos que la nueva regulación de nuestro litoral están planteando en cuanto a urbanismo y ordenación del territorio, quiero referirme a las concordancias y posibles discordancias que la ley conlleva respecto al Derecho Internacional, especialmente desde el plano del Derecho del Mar.

Ya la exposición de motivos nos menciona las principales causas que han llevado a nuestros legisladores a aprobar la Ley de Costas, especialmente el progresivo deterioro del medio ambiente marino, la paulatina privatización del litoral y el fuerte incremento de la población en nuestras costas, con los problemas que esto conlleva.

La protección del medio ambiente es un imperativo que la misma sociedad demanda y que ha sido recogido en el ámbito internacional, con especial énfasis desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo en junio de 1972, que declara que el hombre tiene el "derecho fundamental al disfrute de condiciones de vida adecuadas, en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de protegerlo y

mejorarlo para las generaciones presentes y futuras".

La Constitución Española de modo claro defiende este derecho, en su art. 45 cuando dice:

1) "Todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

2) Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva".

En España, como es sabido, la Constitución no es de aplicación directa por los tribunales, puesto que el art. 53-3, relativo a las garantías de las libertades y derechos fundamentales dice textualmente que "el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el capítulo III sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que lo desarrollen". De ahí la necesidad de una Ley de Costas que protegiese la zona marítima-terrestre española.

No es que antes de la presente ley no existiese una normativa apropiada, ya que la ley de costas de 1969 y la ley de protección de las costas españolas de 1980, hoy derogadas, así como otra normativa relativa a paseos marítimos, ley de puertos, o los R.D. sobre el ejercicio de la pesca en aguas jurisdiccionales españolas etc., habían ido regulando las diversas actividades, pero en la actualidad habían quedado desfasadas.

I CONTENIDO DE LA LEY DE COSTAS

En el plano de las definiciones, el art. 3 declara de dominio público, según el art. 132-2 de la Constitución, **la ribera del mar y de las rías, el mar territorial y de las aguas interiores y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental**. Y dentro del concepto ribera del mar incluye la zona marítimo - terrestre y las playas, añadiéndose en el art. 4 que pertenecen al dominio público estatal las accesiones a la ribera del mar, los terrenos ganados a éste, los acantilados, islotes etc. así como los puertos estatales.

Una novedad que nos llama la atención es que en este art. 3 se defina la zona marítimo - terrestre utilizando para su delimitación una expresión de gran tradición marítima internacional: la de "bajamar escorada" que no la recogía ni la anterior ley de Costas ni la ley de puertos. En cambio aquí, al mencionarla como delimitación interior de la zona marítimo - terrestre,

se enlaza con la doctrina internacional, desde que el Profesor Gidel en su famosa obra "Le droit International Public de la Mer" de 1934 ya lo recoge, entrecomillando la frase en español y dándole el significado de hasta donde alcancen las olas en los mayores temporales, que son exactamente las palabras que plasma la actual Ley de Costas.

En cambio, cuando se refiere al mar territorial y aguas interiores, así como a la zona económica y plataforma continental, no lo define, sino que remite a la legislación específica.

¿Cual es esa legislación específica?

En cuanto al mar territorial y aguas interiores, indudablemente la ley española de 4 de enero de 1977 que determina que la soberanía del estado español se ejerce de conformidad con el Derecho Internacional sobre la columna de agua, el lecho, el subsuelo y los recursos de ese mar... y delimita el mar territorial español conforme a un límite interior y otro exterior. El límite interior o sea la línea de base, se fija por la línea de bajamar escorada o en su caso, por la línea de bases rectas que sean establecidas por el Gobierno, mientras que el límite exterior se establece en 12 millas náuticas de los puntos más próximos de las líneas de base, esto es, siguiendo la configuración normal de la costa.

Esto es acorde con el Convenio de Ginebra de 1958 que recoge además del criterio de la bajamar escorada, el de las líneas rectas, sistema utilizado por el Tribunal Internacional de Justicia en el caso de las pesquerías anglo-noruegas en 1951 para el caso de costas difíciles de delimitar, imponiendo la regla esencial de que "el trazado de las líneas de base no puede separarse de la dirección general de la costa".

Las aguas que quedan incluidas entre la línea de base y las 12 millas, son aguas estatales, en las que sólo existe para los buques extranjeros un derecho de "paso inocente" esto es, sin realizar actividades pesqueras o de cualquier otra índole sin permiso especial del propio Estado.

Por Real decreto de 5 de agosto de 1977 y desarrollando la ley de 8 de abril de 1967, se establece un trazado de líneas de base rectas para la delimitación de las aguas jurisdiccionales de ciertas costas españolas entre ellas, en Canarias, para la isla de Gran Canaria, La Palma y las islas de Lanzarote, Fuerteventura, Alegranza, Graciosa, Montaña Clara y Lobos. La incidencia de este Real Decreto es doble, pues sirve para la delimitación de la Zona Económica Exclusiva y además las aguas situadas en el interior de las líneas de base rectas se califican jurídicamente como

aguas interiores, lo que supone competencias de las Comunidades autónomas en materia de pesca.

Continuando con las definiciones de la Ley de Costas, se dice que son de dominio público los recursos de la Zona Económica y de la Plataforma Continental definidos y regulados por su legislación específica.

El Convenio de Ginebra de 1958 que entró en vigor para España en 1971 definía la Plataforma Continental como "el lecho del mar y el subsuelo de las zonas marítimas adyacentes a la costa, pero situadas fuera del Mar Territorial hasta una profundidad de doscientos metros o más allá de este límite hasta donde la profundidad de las aguas suprayacentes permita la explotación de los recursos naturales... y el lecho del mar y del subsuelo de las regiones submarinas análogas, adyacentes a las costas de las islas". Se trata por tanto, de la prolongación natural de la superficie terrestre que se mide conforme a un criterio principalmente de profundidad.

Pero la III Conferencia sobre Derecho del Mar, en su Convenio de Jamaica de 1982 cambió este criterio sustituyéndole por un sistema mucho más complicado, donde las características de cada país y cada costa pueden ser tenidas en cuenta para medir la anchura de la Plataforma Continental.

Con la ley española sobre Zona Económica Exclusiva, que conecta con el Convenio de Jamaica, se fija en un régimen específico para esta zona que se extiende desde el límite exterior del Mar Territorial español hasta una distancia de 200 millas, contadas a partir de las líneas de base desde las que se mide la anchura de aquel. En esta Z.E.E. España tiene derechos soberanos a efectos de exploración y explotación de recursos naturales tanto del lecho y subsuelo marinos como de las aguas suprayacentes, y esto es importante dado que en esta zona es donde se encuentra la mayor riqueza de recursos naturales tanto vivos como posibles minerales. De ahí que para la pesca tenga tanta importancia esta zona, especialmente en estas aguas del denominado "banco Canario - Sahariano".

Hay que tener presente que esta ley se aplica a las costas españolas del Océano Atlántico (peninsulares e insulares) incluido el Mar Cantábrico, y faculta al Gobierno para acordar su extensión a otras costas españolas. O sea, que de momento, no se aplica al Mar Mediterráneo en cuyas costas la soberanía española se extiende a 12 millas de Mar Territorial, comenzando más allá de dicha anchura, la Alta Mar, pues no existe allí Z.E.E.

La Ley española sobre Z.E.E. de 1978 prevé también que "en el caso de los archipiélagos, el límite exterior de la Z.E.E. se medirá a partir de las líneas de base rectas que unen los puntos extremos de las islas e islotes que respectivamente lo componene, de manera que el perímetro resultante siga la configuración general de cada archipiélagos".

Esto, naturalmente, beneficia a Canarias porque le da una anchura mayor de Zona Económica, pero le va a crear problemas en la práctica, especialmente a la hora de la posible delimitación de estas aguas en relación con nuestros vecinos.

España sólo ha celebrado tratados de delimitación de Plataforma Continental en el Golfo de Vizcaya, con Francia, y de las aguas del Mediterráneo, con Italia. Pero tiene pendiente la delimitación de sus aguas con Portugal, con Marruecos y con Mauritania. Y en este caso concreto el problema se presenta árduo y difícil, porque España es partidaria de la equidistancia, porque la beneficia y así lo defendió en la III Conferencia sobre Derecho del Mar y así lo determina en el art. 2 de la ley sobre Z.E.E., considerando para el caso de los archipiélagos que la línea media o equidistante se calculará a partir del perímetro archipelágico, trazado en base a líneas rectas.

Pero Marruecos fué defensor acérrimo del criterio contrario en la III Conferencia, esto es, llegar por acuerdos entre Estados a una solución equitativa.

En esta Conferencia el criterio de la equidistancia ni siquiera se menciona, y ante ello, España trató, en ese foro internacional, de reivindicar la condición de archipiélagos de Estado para Baleares y Canarias.

Pero el Convenio de Jamaica, no reconoce a los archipiélagos de Estado el mismo régimen negociado para los Estados archipelágicos, como Japón, por ejemplo, de forma que España no ha formulado ya ninguna reivindicación archipelágica, aunque haya sentado las bases legales internas para poder hacerlo en el futuro.

Los ejes que ponen en funcionamiento el principio archipelágico, esto es, el político y el económico, unidad geográfica etc. se comprueban igual en los Estados archipelágicos que en los archipiélagos de Estado. Por eso la defensa de la unidad jurídica del archipiélagos canario se plantea como una acción urgente a desarrollar por el gobierno español pues resulta de vital importancia para la defensa de los intereses económicos (entre otros) dado el grado de dependencia económica de las poblaciones costeras respecto a los recursos marinos de los espacios que bañan sus

costas.

Naturalmente, el no haber llevado a cabo España la delimitación de la Z.E.E., con Marruecos, se debe a problemas políticos con ese país, y a que está por determinar el interlocutor válido por lo que se refiere a la parte del Sahara.

Dejando a un lado el problema de las definiciones, pero dejando ya planteada esta discordancia entre la ley sobre Zona Económica Exclusiva del 78 y el Convenio de Jamaica, pasemos al articulado de la ley de Costas.

II PROTECCION DE LA ZONA MARITIMO -TERRESTRE

La Ley de Costas, en su art. 20 dice que la protección del dominio público marítimo - terrestre comprende la defensa de su integridad y de los fines de uso general a que está destinado: la preservación de sus características y elementos naturales y la prevención de las perjudiciales, consecuencia de obras e instalaciones, y añade que las disposiciones de la ley tienen el carácter de **regulación mínima** y complementaria de las que dicten las Comunidades autónomas en el ámbito de sus competencias.

Las medidas que tome la administración del Estado en lo relativo a las servidumbres que crea la ley, **servidumbre de protección** sobre una zona de 100 m. de la costa, **servidumbre de tránsito** (de 6 m. de la costa) y **servidumbre de acceso al mar**, antes de ser aprobadas definitivamente, se someterán, según el art. 22 a informe de las Comunidades Autónomas y de los ayuntamientos a cuyo territorio afecten, para que puedan formular objeciones en caso de discrepancias esenciales abriéndose un período de consulta para resolverlas en común.

Asimismo, en la regulación de la utilización del dominio público marítimo - terrestre, que se reconoce ha de ser pública y gratuita, la administración del Estado ha de tener en cuenta las competencias de las Comunidades Autónomas. La administración del Estado dictará la normativa general y las normas específicas serán sometidas a informe de las Comunidades Autónomas y al Ayuntamiento correspondiente con carácter previo a su aprobación.

Dado que la contaminación de la costa y de las aguas bajo jurisdicción española, se produce la mayor parte de las veces por vertidos, vemos que la ley dedica al tema el Capítulo IV sección 2ª, previendo prácticamente todas las posibles fuentes contaminantes.

La contaminación de las playas y del mar en general, no es más que una parte del deterioro general del medio ambiente y para proteger la zona

marítimo - terrestre, compatibilizando su uso colectivo para esparcimiento, pesca y otros usos comunes, es necesario prever todo un haz de medidas administrativas.

Por **contaminación marina**, el Convenio de Jamaica entiende "la introducción por el hombre, directa o indirectamente, de sustancias o de energía en el medio marino incluidos los estuarios, que produzca o pueda producir efectos nocivos tales como daños a los recursos vivos y a la vida marina, peligros para la salud humana, obstaculización de las actividades marítimas, incluidos la pesca y otros usos legítimos del mar, deterioro de la calidad del agua del mar para su utilización y menoscabo de los lugares de esparcimiento".

Una vez más la ley de Costas nos remite a la legislación específica.

Hemos de distinguir entre **contaminación causada por hidrocarburos, por vertidos desde buques y aeronaves, contaminación por radiactividad** y una **contaminación** más local pero muy dañosa para las costas como es la **de origen telúrico** o sea a partir de tierra, pues a todas ellas se refiere la ley.

En cuanto a la contaminación por hidrocarburos, tenemos que distinguir entre la **causada por el uso normal de los mares**, provocada por las actividades de carga y descarga en el mar de agua con restos de hidrocarburos resultantes del lavado de los tanques de lastre o de terminales de carga y descarga de refinerías etc. de la **contaminación accidental** y la **resultante de la exploración y explotación de los recursos minerales de la Plataforma Continental**.

El art. 60 de la ley de Costas regula los vertidos de hidrocarburos en el mar, la contaminación causada por refinerías de petróleo, factorías químicas y petroquímicas e instalaciones de abastecimiento de combustibles líquidos, que posean terminales de carga y descarga de hidrocarburos en los puertos, mar territorial y aguas interiores y determina que **deberán** disponer de instalaciones apropiadas de recepción de residuos de hidrocarburos, y cuantos medios sean necesarios para prevenir la contaminación por derrames.

Esto está en consonancia con el Convenio de Londres de 12 de mayo de 1954, en vigor para España desde el 22 de abril de 1964 (BOE 29-7-64) por el que todo buque tiene la obligación de llevar un registro de hidrocarburos donde se anote el lugar y hora del lanzamiento que puede ser revisado por las autoridades del Estado ribereño, parte en el convenio.

Pero hay un problema, y es que fuera de las aguas interiores no permite el Convenio el exámen del registro para buques extranjeros por considerar que se vería interceptado el derecho de "paso inocente", con lo que hay que estar a la normativa propia española que regula las descargas de hidrocarburos en el mar. Son numerosas las órdenes ministeriales existentes, y la actual ley de Costas exige la previa obtención de la correspondiente autorización de vertido.

En cuanto a plataformas e instalaciones dedicadas a la prospección de hidrocarburos en el mar, también deberán contar con los medios precisos para prevenir y combatir los derrames que puedan producirse. Esto es importante debido a la actual tendencia a reemplazar los combustibles sólidos por combustibles líquidos como fuente de energía. Accidentes por el uso de plataformas petrolíferas ha habido muchos, quizás los más importantes fueron los de "Pozo Bravo" en el Mar del Norte o el de Sta. Bárbara en California, que llamaron la atención internacional sobre los riesgos que supone para las costas este uso legítimo del mar.

La legislación española específica prevé multas y prohíbe de modo general estos vertidos y en los Convenios sobre delimitación de la plataforma continental con Francia y con Italia, ambos de 1974, se menciona expresamente la obligación de "evitar que la explotación de las Plataformas perjudique el equilibrio ecológico y los usos legítimos del medio marino". También la Ley de Costas concuerda en esta materia con la legislación internacional y prevé, en su art. 85 que los vertidos contaminantes autorizados por la Ley, se gravarán con un cánón en función de la carga contaminante y prevé las posibles infracciones y sanciones.

La Ley de Costas **no prevé la contaminación accidental por hidrocarburos**, que preocupó al mundo entero a partir de los desastres causados por el accidente del Torrey Canyon en 1967. España desde 1975 es parte del Convenio de Bruselas de 1969, y en ese mismo año, se adhirió también al Convenio de Bruselas sobre responsabilidad civil en caso de daños provocados por hidrocarburos (BOE 8-3-76) y al Protocolo del mismo, en octubre de 1981 (BOE 4-2-82).

Es muy probable que la ley no mencione este tipo de contaminación porque la normativa internacional sólo prevé la intervención del Estado en alta mar en caso de accidente que presente un peligro grave e inminente para sus costas.

Los vertidos desde buques y aeronaves tienen internacionalmente un sentido de intencionalidad. A ellos se refiere el art. 56-2 y dice

que se regularán por su legislación específica. A nivel internacional existe el Convenio para la prevención de la contaminación provocada desde buques y aeronaves de Oslo 15 de febrero de 1972 que sólo es aplicable al Océano Atlántico y que fué ratificado por España el 14 de junio de 1973 (BOE 25-4-1974) y que tiene como complementario al Convenio de Londres de 29-12-1972 aplicable "a todas las aguas marinas que no sean las interiores de todos los Estados". España ha dictado normas internas prohibiendo el vertido deliberado de todas las sustancias enumeradas en el propio Convenio y desde 1977 - (BOE 4-4-77) reguló las sanciones aplicables.

El art. 57-2 de la Ley de Costas dice que no podrán verse sustancias ni introducirse formas de energía que puedan comportar un peligro superior al admisible para la salud pública y el medio natural. Aquí puede perfectamente entenderse, otro tipo de contaminación producida por **residuos radiactivos** que puede producirse por el establecimiento de centrales nucleares cerca de las costas o en la desembocadura de un río.

No hablamos, por supuesto, de los fangos radiactivos que encerrados en recipientes herméticos, han sido arrojados a las fosas marinas, ahora bajo moratoria aun, sino de otro tipo de contaminación no tan evidente como los anteriores pero muy peligrosa. Es el mar adonde van a parar las aguas más o menos contaminadas por el paso por los circuitos de refrigeración y que se efectúa por largas tuberías submarinas confiando que su difusión se realice lo más lejos posible de la costa.

Los Convenios de Oslo y Londres de 1972 prevén este tipo de contaminación pero estos Convenios no tienen aplicación en las aguas interiores o los estuarios por lo que es la legislación interna de cada Estado quién lo regula. En España es la empresa Nacional de Residuos Radiactivos (ENRESA) creada en 1984 quien lleva a cabo la gestión de estos residuos, actúa en caso de accidente y efectúa los estudios técnicos adecuados.

Con relación a las costas, es importante la **contaminación del mar por productos químicos, resultante de actividades industriales y la de naturaleza bacteriológica**. El gran desarrollo industrial provoca muchos desechos cuyos efectos hay que prever. La Ley se refiere a ellos en los artículos de esta sección, en lo relativo a las condiciones para autorizarlos, declarando que en caso de vertidos contaminantes "será necesario que el peticionario justifique previamente la imposibilidad de aplicar una solución alternativa para la eliminación o tratamiento de

dichos vertidos". El art. 62, por su parte, establece que la administración competente podrá prohibir, en zonas concretas, aquellos procesos industriales cuyos efluentes, a pesar del tratamiento a que sean sometidos, puedan constituir un riesgo de contaminación superior a la admisible.

Cuando el vertido pueda propiciar filtraciones susceptibles de contaminar las aguas o capas subterráneas, según el art. 59, requerirá la realización previa de un estudio hidrogeológico que justifique su inocuidad.

Por otra parte, la masa de población que reside, sobre todo en verano, en nuestras costas, produce gran contaminación bacteriológica por la normal evacuación de aguas de origen doméstico. El art. 25 determina que en la zona de servidumbre de protección estarán prohibidos los vertidos de residuos sólidos, escombros y "aguas residuales sin depuración".

En el plano internacional, es el Convenio de París de 21 de febrero de 1974 el que se aplica para "prevenir la contaminación del medio marino, incluidos los estuarios, resultantes de fuentes terrestres".

También el Convenio de Jamaica se preocupa de esta materia, otorgando al Estado ribereño la competencia exclusiva para prevenirla y controlarla.

La Ley de Costas, en su art. 56-3 dice taxativamente que estará prohibido el vertido de residuos sólidos y escombros al mar y su ribera, así como a la zona de servidumbre de protección exceptuando aquellos que hayan de ser utilizados como relleno y estén debidamente autorizados. La ley regula que se gravarán con un cánon los vertidos contaminantes autorizados, cuyo importe será el resultado de multiplicar la carga contaminante expresada en unidades de contaminación, por el valor que se asigne a la unidad. Esta unidad se aplicará a los vertidos de aguas domésticas por mil habitantes en un año. El cánon será percibido por la administración que otorgue la autorización, puede variar su valor según los tramos de costas y se destinará a las actuaciones de saneamiento y mejora de la calidad de las aguas del mar.

III DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS

La Constitución española reconoce de forma general que son competencia exclusiva del Estado las relaciones internacionales (art. 149-3) y la pesca marítima, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas (149-1), la iluminación de costas, los puertos de interés

general y la legislación básica sobre protección del medio ambiente, todo ello sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección.

El art. 148 de la Constitución al enumerar las competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas destaca, en el tema que nos ocupa, además de la ordenación del territorio, urbanismo, etc. la regulación de la pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura. También, en general, es al Estado al que corresponde la conclusión de tratados internacionales mientras que a las Comunidades autónomas les corresponde su ejecución cuando el Estado haya delegado en ellas su cumplimiento (art. 150-2). Esto mismo lo adopta la ley de Costas, y habrá que estar a lo que determine cada Estatuto de Autonomías en particular.

El art. 114 de la ley de Costas establece como competencia de las Comunidades Autónomas las materias de ordenación territorial y de litoral, puertos, urbanismo, vertidos al mar y demás relacionadas con la presente ley que tengan atribuidas en virtud de sus respectivos estatutos.

Encontrándonos en este momento en Canarias, creemos de interés echar un vistazo a su Estatuto de Autonomía de 10 de agosto de 1982, en el que entre las competencias exclusivas, tiene la pesca en aguas interiores, marisqueo, acuicultura, puertos de refugio etc. y en su art. 33 se determina que corresponde a la Comunidad la ejecución de las leyes y reglamentos del Estado en materia, entre otras, de protección del medio ambiente. Dado que también según el art. 34 la Comunidad Autónoma de Canarias ejerce competencias legislativas y de ejecución de la ordenación del sector pesquero, aguas superficiales y subterráneas, ordenación del litoral etc. Vemos un amplio haz de actividades que entran dentro del ámbito de la ley de Costas.

Quedan temas ambiguos, como la consideración de ordenación del litoral, que puede presentar problemas de competencia entre la administración central y la autonómica, **y en los temas relativos a vertidos**, la ley siempre menciona con relación a las autorizaciones previas que será **la administración competente**. Pero, ¿quién es esta? Sólo en el capítulo relativo a multas el art. 99 menciona expresamente que la imposición de las mismas corresponderá a la administración competente por razón de la materia, correspondiendo a las Comunidades Autónomas la posibilidad de imponer multas de hasta 200 millones de pesetas, en el ámbito de sus competencias de ejecución de la legislación estatal en materia de vertidos industriales y contaminantes, y los Alcaldes en la competencia municipal, hasta un millón de pesetas.

Por otra parte, el Título IV de la ley, en su art. 110 fija las materias que corresponden a la administración del Estado (deslindes, gestión y tutela del dominio público marítimo-terrestre etc. y la autorización de vertidos, salvo los industriales y contaminantes desde la tierra al mar).

Por tanto, queda claro que en esta materia la Comunidad Autónoma Canaria es competente para todo vertido industrial de origen telúrico, mientras que una contaminación en el mar territorial procedente de otra fuente contaminante correspondería a la administración del Estado, quién, eso sí, podría delegar competencias, en casos muy concretos.

Dado que el art. 114 de la ley remite a las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas, el Estatuto canario recoge competencias relativas a vigilancia de las aguas interiores, protección del medio ambiente, puertos de refugio y deportivos y ordenación del litoral.

Y aquí una vez más echamos en falta que el Estatuto no haga ninguna referencia al archipiélago canario, como conjunto, sino que al contrario, habla siempre de islas.

Ya sé que esta preocupación ha existido, puesto que en 1977 se celebró aquí un Simposio sobre "Problemas del Derecho Internacional Marítimo en Canarias", a cuyo término una Comisión designada por el Ilustre Colegio de abogados de Las Palmas redactó unas conclusiones que resumían los problemas más acuciantes del archipiélago y se pedía al Gobierno que trazara un sistema de líneas de base rectas que englobaran todo el archipiélago en un único perímetro. En el proyecto de Estatuto para Canarias de 1980 al menos se mencionaba el archipiélago, puesto que la Constitución Española utiliza este término en dos ocasiones, una al referirse a la administración local y otra en lo relativo al "régimen económico y fiscal del archipiélago canario" (art. 141 - 4º y Disposición Adicional 3ª).

Sin embargo, la entrada de España en la OTAN en 1982 y los problemas políticos con Marruecos, han hecho que España no delimite un único perímetro archipelágico, lo que daría lugar a tener que revisar el real decreto de 1977.

Quedaría, por tanto, una sola posibilidad, como ha puesto de relieve el Profesor Jiménez Piernas, que sería la delimitación archipelágica para Canarias a los **efectos económicos y ecológicos** para que el archipiélago administre las riquezas de sus aguas y proteja el medio marino si fuera necesario, con la correspondiente transferencia o delegación de competencias por parte del gobierno central, práctica que otros Estados

Miembros de la OTAN ya siguen, como Dinamarca y Noruega.

La Comunidad Autónoma de Canarias, por su especialidad, tiene como protagonistas principales a las islas, cuyo sistema de autogobierno se hace por medio de los Cabildos Insulares, como órgano de autogobierno local (art. 22 del Estatuto). Esta es una pieza esencial en la construcción autonómica canaria, pues tiene autonomía legislativa, el ejercicio de competencias no asumidas por la administración central y la representación ordinaria en cada isla de la Comunidad Autónoma. El Estatuto reconoce a los Cabildos Insulares la iniciativa legislativa (art. 11-4), determinando el art. 22-3 que a los cabildos les corresponde el ejercicio de las funciones que le son reconocidas como propias, las que se les transfieran o deleguen por la Comunidad Autónoma y la colaboración en el desarrollo y ejecución de los acuerdos adoptados por el gobierno canario.

Son, por tanto, auténticos representantes en cada isla de la administración autónoma y ejecutan en su nombre cualquier competencia que ésta no ejerza directamente a través de órganos administrativos propios.

Los recursos de los Cabildos insulares están constituídos, entre otros, según el art. 49 del Estatuto por los establecidos en la ley de Régimen Local y aquí encontramos otra discordancia, esta vez de orden interno, puesta de relieve por destacados administrativistas cual es que la Ley de Régimen Local de 2 de abril de 1985 es defraudante, puesto que no se compagina bien con el Estatuto ya que los Cabildos quedan en ella como simples instituciones administrativas a las que se les atribuyen competencias menores.

Hoy se está replanteando la ley de administraciones públicas para Canarias y se trata de devolver a los Cabildos su entidad de órganos de gobierno y administración de cada isla y al propio tiempo, de ser instituciones de la Comunidad Autónoma Canaria, coparticipes de las competencias regionales en los términos del Estatuto.

Por último, corresponde al Estado la ejecución de tratados internacionales en materias relativas al dominio marítimo-terrestre, pero la Comunidad Autónoma según el art. 37 del Estatuto, será informada de la elaboración de estos tratados, así como de los proyectos de legislación aduanera en materias de su interés específico, y adoptará las medidas necesarias para la ejecución de tratados internacionales en materias atribuidas a su competencia. Esto concuerda con el art. 110-1 de la ley de Costas por el que se determina que la ejecución de acuerdos internacionales corresponde al Estado y su cumplimiento a las Comunidades Autónomas.

mas, pudiendo el estado coordinar e inspeccionar su cumplimiento.

Nos encontramos, por lo tanto, con una ley de Costas que en materia marítima se adapta a la legislación internacional en lo básico, que presenta problemas en cuanto a su puesta en práctica, especialmente de tipo administrativo y concretándonos a Canarias, con la incertidumbre de la insularidad - entidad archipelágica no determinada aún.

Por último hemos de tener en cuenta que desde la entrada de España en las Comunidades Europeas, nuestro país aceptó el compromiso de cumplir todo el acervo comunitario, y desde el primer momento hubo de cumplir todas las obligaciones en materia de prevención del medio ambiente. De ahí que el R.D. de 10 de marzo de 1989 (BOE 16-3-89), que desarrolla la ley de Costas en lo relativo a vertidos de sustancias peligrosas desde tierra al mar, fije ya los valores límites en cuanto a objetivos de calidad del medio ambiente marítimo - terrestre, siguiendo las Directivas comunitarias.

Las Comunidades Autónomas elaborarán los planes al respecto y la normativa comunitaria respecto a sustancias contaminantes de las aguas. El principio comunitario de que "quién contamina, paga" recogido tanto en el Acta Unica Europea como en nuestra Constitución, se manifiesta en la ley de Costas con la introducción de ese cánón de vertido como instrumento para el cumplimiento de tal principio.

El mencionado R. D. de 10 de marzo dice que corresponde a las Comunidades Autónomas adoptar todas las medidas precisas para el adecuado cumplimiento del Real Decreto, mediante inspección, inventarios, evaluación de datos referentes a las características de los vertidos autorizados y a la calidad de las aguas, comunicando los datos obtenidos. Por su parte, la administración del Estado enviará informes de síntesis sobre estos temas a la Comisión de las Comunidades Europeas.

No olvidemos que las Comunidades Autónomas responden ante el Estado, pero éste es el único responsable ante las Comunidades Europeas como auténtico sujeto de Derecho Internacional.