

TERCERA PARTE

POLÍTICAS ESPECIALES

Costas: hacia un nuevo encaje competencial en la planificación del demanio costero

ÁNGEL LOBO RODRIGO

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA EVOLUCIÓN DEL REPARTO COMPETENCIAL EN MATERIA DE PLANIFICACIÓN DEL DEMANIO COSTERO. 2.1. Breve alusión a la situación pre-constitucional. 2.2. Consecuencias de la irrupción del Estado de las Autonomías en el reparto competencial en materia de planificación del demanio costero. 2.3. El intento de rearme competencial del Estado en materia de planificación del demanio costero. 3. LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA DEL DEMANIO COSTERO COMO EJE EQUILIBRADOR FRENTE A LA TITULARIDAD DEL ESTADO. 3.1. Primera situación. Existencia de un instrumento de planeamiento que ordene el demanio costero. 3.2. Segunda situación: los usos y ocupaciones pretendidos en el demanio costero no son contemplados por el planeamiento. 3.3. La ausencia de planeamiento en el demanio costero. 4. APUNTES PARA UN NUEVO REPARTO COMPETENCIAL EN LA PLANIFICACIÓN DEL DEMANIO COSTERO. 5. EPÍLOGO: LA ORDENACIÓN DEL DEMANIO COSTERO EN EL INTERFAZ TIERRA-MAR.

RESUMEN: El presente artículo enfrenta el problema no resuelto de forma satisfactoria sobre la planificación del demanio costero y el reparto de competencias entre las distintas administraciones implicadas. La necesidad de dar una respuesta real y práctica a la ordenación del interfaz costa-mar será nuestro principal objetivo.

ABSTRACT: This study deals with the unsolved problem of coastline public domain planning and the distribution of competences between the different

administrations involved. The present study tries to solve problems on how to deal with coastline public domain planning and management, providing solutions for the future.

PALABAS CLAVE: dominio público marítimo terrestre, planificación, gestión

KEY WORDS: maritime terrestrial public domain, planning, management

1. INTRODUCCIÓN

Tras más de medio siglo de experiencia de planificación territorial y urbanística, se puede concluir que el territorio, peor o mejor, según los intereses e ideología de cada uno, se encuentra absolutamente ordenado. El hecho de que el suelo sea un bien limitado sobre el que se desarrollan multitud de actividades, justifica suficientemente la necesidad de su planificación. La cuestión estriba más bien en la elección de una adecuada ordenación que responda a las necesidades actuales y que no hipoteque o condicione el territorio con los recursos que integra de cara al futuro, así como en la intensidad, es decir, el grado de intervención de los poderes públicos, en el contenido de dicha planificación, prefiriéndose en la actualidad fórmulas más cercanas a un planeamiento flexible que evite las rigideces de experiencias pasadas.

Sin embargo una parte muy significativa del territorio, el demanio costero, carece de ordenación entendida desde el punto de vista de su planificación o, cuanto menos, se trata de una ordenación que no responde a las necesidades y características tan singulares de esta parte del territorio. Las causas que explican este hecho son varias, entre las que podemos destacar el peso que tradicionalmente ha supuesto la titularidad del Estado sobre el territorio litoral público, administración, por otra parte, ajena a la labor planificadora y la ausencia de conocimiento y músculo político por parte de las administraciones con potestad planificadora, fundamentalmente las CCAA y la Local a la hora de afrontar esta tarea.

El litoral es el lugar de encuentro entre dos ecosistemas distintos pero que confluyen e interactúan: la tierra y el mar, sometido especialmente a la presión urbanística, principalmente de los usos residenciales y turísticos. La falsa frontera física entre uno y otro también lo ha sido desde el punto de vista competencial y, mientras la falta de planificación

marítima es un hecho incuestionable, la ordenación de la parte terrestre tampoco ha sido acometida con la seriedad que este espacio merece.

El presente artículo se centra en el estudio del demanio costero, aunque también se utilizarán expresiones similares como espacio litoral público, demanio litoral, dominio público costero, etc. Dentro del demanio costero nos centraremos en la parte terrestre, aunque se llevarán a cabo alusiones a la parte marítima, tanto por la necesidad de una visión planificadora que integre ambos ámbitos como por las últimas novedades que se han venido sucediendo sobre este tema.

2. LA EVOLUCIÓN DEL REPARTO COMPETENCIAL EN MATERIA DE PLANIFICACIÓN DEL DEMANIO COSTERO

2.1. BREVE ALUSIÓN A LA SITUACIÓN PRE-CONSTITUCIONAL

La planificación de las playas y de la zona marítimo-terrestre era en la Ley de Costas de 1969 una competencia exclusivamente estatal¹. Sin embargo, ya desde mucho antes de la aprobación de la Constitución Española, el demanio costero terrestre y, fundamentalmente las playas, se consideraron como parte integrante del término municipal². Evidentemente, debido a la configuración vertical de la organización administrativa de aquel tiempo y, sobre todo, a que todavía el demanio costero no se visualizaba como un territorio necesitado de planificación (de hecho apenas el 10% del territorio nacional contaba con algún tipo de planificación territorial o urbanística), las experiencias en este sentido fueron nulas.

¹ Para un interesante estudio de la ordenación de las playas antes de la LC vid. MENÉNDEZ REXACH, A.: *"La ordenación de playas y sus problemas jurídicos. En especial. El tema de las competencias concurrentes"*, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, nº76, 1982 y VERA FERNÁNDEZ-SANZ, A.: *"La ordenación de playas y otros espacios costeros"*, Revista Española de Derecho Administrativo, nº27, 1980.

² En este sentido el Consejo de Estado ya había expuesto la doctrina de que no debe confundirse el concepto de "propiedad", por un lado, en este caso de titularidad del dominio público marítimo terrestre por parte del Estado y el concepto de "jurisdicción", por otro. De esta forma, el hecho de que la playa sea un terreno de propiedad pública estatal no impide que, al formar parte del término municipal, no esté sometida a la competencia municipal (Dictámenes de 10 de mayo de 1952 y 14 de febrero de 1957). Una vez aprobada la Ley de Costas de 1969, esta doctrina no resulta alterada, y las sentencias del Tribunal Supremo de 24 de enero de 1974 y de 17 de marzo de 1980 confirman la pertenencia de la playa al término municipal.

2.2. CONSECUENCIAS DE LA IRRUPCIÓN DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS EN EL REPARTO COMPETENCIAL EN MATERIA DE PLANIFICACIÓN DEL DEMANIO COSTERO

La demanialidad estatal de las costas declarada por la CE no constituye un criterio de reparto competencial. El razonamiento de “*quien es titular del bien lo es para planificarlo*” no ha sido asumido por el Tribunal Constitucional, independientemente de que el carácter estatal del litoral supone, en principio, la competencia del Estado para otorgar los títulos necesarios para su ocupación, fundamentalmente autorizaciones y concesiones, pero no, insistimos, para ordenarlo, es decir, para fijar los usos y ocupaciones. Sin embargo, y como tendremos la ocasión de reseñar más adelante, los nuevos Estatutos de Autonomía ya contemplan la competencia autonómica para el otorgamiento de autorizaciones y concesiones en el demanio marítimo-terrestre.

En definitiva, la titularidad del dominio público marítimo-terrestre no es un instrumento delimitador de competencias y, por lo tanto, no puede ser utilizado para modificar las competencias de las Comunidades Autónomas sobre materias como la ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y viviendas, que les han sido dadas de forma exclusiva por la CE, doctrina asumida por el propio Tribunal Constitucional en la sentencia 149/1991, de 4 de julio y que ya había declarado en la STC 227/1988 (fundamento jurídico 14³).

En principio, la competencia prevalente la tendría la Comunidad Autónoma en base a su competencia exclusiva sobre ordenación de litoral, pero ésta estaría condicionada por la titularidad del dominio público marítimo-terrestre por parte del Estado, afectando, de alguna manera, su planificación⁴.

³ En este sentido se puede calificar de visionario el enfoque expuesto en MEILÁN GIL, J.L.: “*Comunidades Autónomas y Dominio Público Marítimo-Terrestre. El proyecto de Ley de Costas*”, Revista de Derecho Urbanístico y del Medio Ambiente, nº108, 1988, pág. 18, en el que el autor defiende que “*la titularidad del dominio público estatal, contenida en la Constitución o realizada por Ley, de acuerdo con la Constitución, no altera, pues, la distribución de competencias*”. Se trata de un interesante artículo que estudia el Proyecto de LC y que adelanta muchos de los problemas que después fueron materia de conflicto ante el Tribunal Constitucional. Vid. también las SSTC 46/2007, F. 12, 77/1984, de 3 de julio, F. 3; 227/1988, de 29 de noviembre, F. 14; 103/1989, de 8 de junio, F. 6.a); 149/1991, de 4 de julio, F. 1.c), y 36/1994, de 10 de febrero, F. 3.

⁴ Vid. en igual sentido GARCÍA PÉREZ, M.: *La utilización del dominio público marítimo-terrestre. Estudio especial de la concesión demanial*, Marcial Pons, Madrid, 1995, pág. 41.

Lo cierto es que los intentos por parte del Estado de planificar el demanio costero no han fructificado, bien por inoperancia en la parte marítima, que no es objeto del presente estudio, como por la limitación que supuso la declaración de inconstitucionalidad del art. 34 de la Ley de Costas por la STC 149/1991.

Sin embargo la LC contiene artículos cuyo contenido ordenatorio es evidente, como es el caso del art. 22 sobre Disposiciones para la protección de tramos de costa, que establece la posibilidad de que el Estado dicte normas para la protección de determinados tramos de costas en desarrollo de lo previsto para la servidumbres de protección, tránsito y de acceso al mar (y limitaciones sobre áridos) que son terrenos que no forman parte del demanio costero y el art. 34 sobre la posibilidad de que el Estado dicte directrices relativas a normas sobre protección y utilización del dominio público marítimo-terrestre para tramos de costas determinados. Pues bien, el Tribunal Constitucional declaró la constitucionalidad del art. 22, mientras que dispuso la no conformidad con nuestra Carta Magna del art. 34 LC, cuyo ámbito era estrictamente el dominio público que es, precisamente, donde el Estado, por ser titular de dicho espacio, podría tener más capacidad competencial. La resolución es, por lo menos a priori, paradójica⁵ y se basa más bien en un razonamiento puramente formal, según el cual el art. 22 salva con suficiencia, mediante los correspondientes instrumentos de coordinación, la competencia prevalente que no es otra que la de la ordenación del litoral que corresponde a las CCAA (y a los Ayuntamientos), llegando a establecer el precepto que en el caso de existir discrepancias se abrirá un período de consulta entre las tres Administraciones para resolver de común acuerdo las diferencias manifestadas.

La declaración de inconstitucionalidad del art. 34 LC, por su parte, que establecía la capacidad ordenatoria del Estado respecto a un demanio del que es titular se basa también en un criterio puramente formal según el cual el artículo no incluía ningún mecanismo de coordinación con las Administraciones que ostentan la competencia prevalente de ordenación del litoral y urbanismo (estos son, las CCAA y los Ayuntamientos), constituyendo las normas descritas en el art. 34 LC auténticas reglas que se imponían a las dictadas por las Administraciones antedichas. Por tanto la inconstitucionalidad no deriva tanto de la posibilidad de que el Estado apruebe normas cuyo objetivo sea la protección del dominio público

⁵ En igual sentido vid. BORRAJO INIESTA, I.: “Análisis y contenido competencia de las sentencias del Tribunal Constitucional sobre costas” en la obra colectiva *Jornadas sobre la Ley de Costas y su reglamento*, Instituto Vasco de Administraciones Públicas, 1993, pp. 54 a 56.

marítimo-terrestre y asegurar su utilización pública, sino que al no contemplar el art. 34 LC un mecanismo de toma de decisión como el del art. 22 LC, concluía el Tribunal Constitucional que se trataba de una invasión de competencias injustificada, lo que incide sobre dos aspectos que venimos resaltando: la pertenencia del demanio costero (al menos el terrestre con los matices que desarrollaremos más adelante) al territorio autonómico y, por tanto, municipal, y el hecho de que la titularidad estatal sobre dicho demanio ni es título ni es fundamento suficiente como para excluir la competencia de las Administraciones autonómica y local sobre ordenación del litoral.

Por tanto, y en palabras del Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico Segundo de la Sentencia 34/2014 de 27 febrero, “aunque la titularidad estatal sobre el dominio público marítimo-terrestre no es en sí misma un criterio de delimitación competencial, de esa titularidad demanial derivan una serie de facultades para el Estado, entre las que se incluyen tanto la de definir el dominio y establecer el régimen jurídico de los bienes que lo integran, como la de ejercer las competencias necesarias para preservarlo, mejorarlo, conservarlo y asegurar su adecuada utilización; y, a su vez, esas facultades que al Estado corresponden para la preservación del dominio público, son susceptibles de condicionar o modular las competencias autonómicas, cuando tales competencias se despliegan sobre ese demanio público de titularidad estatal”.

2.3. EL INTENTO DE REARME COMPETENCIAL DEL ESTADO EN MATERIA DE PLANIFICACIÓN DEL DEMANIO COSTERO

El art. 120 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de mediciones fiscales, administrativas y del orden social que modifica la LC supone un intento del Estado por recuperar el protagonismo en cuanto a la ordenación del litoral. Alude en su exposición de Motivos como fundamento de la reforma el objetivo de *“coordinar las actuaciones de las Administraciones con competencias concurrentes en el ámbito costero, teniendo en cuenta la doctrina del Tribunal Constitucional a los efectos de delimitar las competencias de las diferentes Administraciones mayores actuantes”*. El mencionado artículo añade un nuevo párrafo al art. 114 de la LC dedicado a las competencias de las Comunidades Autónomas a cuyo tenor *“la competencia autonómica sobre ordenación territorial y del litoral, a la que se refiere el párrafo anterior, alcanzará exclusivamente al ámbito terrestre del dominio público marítimo-terrestre, sin comprender el mar territorial y las aguas interiores”*.

Pues bien, el mencionado precepto fue anulado por la STC 162/2012, de 20 septiembre. En su Fundamento Jurídico séptimo razona el TC que, con argumentos puramente formales, el legislador estatal no puede, salvo expresa previsión constitucional o estatutaria para ello, llevar a cabo ni una mera remisión a las normas atributivas de competencias ni, como es el caso, una interpretación conceptual y abstracta del sistema de distribución de competencias con el objetivo de delimitar las atribuciones de las CCAA.

3. LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA DEL DEMANIO COSTERO COMO EJE EQUILIBRADOR FRENTE A LA TITULARIDAD DEL ESTADO

Como ya hemos tenido ocasión de subrayar en párrafos anteriores, el hecho de que el espacio litoral público sea de titularidad estatal no es óbice para que éste no sea planificado desde la competencia de la ordenación territorial y urbanística que pertenece a las Comunidades Autónomas, esto es, el demanio costero quedaría incluido en el ámbito territorial a ser ordenado por las Administraciones Autonómica y Local. Por tanto todas las Comunidades costeras competentes para la ordenación del territorio lo son también para la ordenación de los usos que se localizan en el litoral. En este sentido el art. 117.1 LC se refiere a la necesidad de un informe preceptivo y vinculante del Estado ante *“la tramitación de todo planeamiento territorial y urbanístico que ordene el litoral”*, por lo que se puede inferir que el planeamiento territorial y urbanístico no solamente puede afectar incidentalmente al litoral, sino que también pueden existir planes singulares cuyo cometido sea la ordenación del litoral.

Respecto a la planificación del demanio costero, los artículos de los Estatutos catalán y canario que nos sirven de ejemplo se pronuncian en el mismo sentido al establecer en el apartado a) del art. 149.3 y apartado a) del art. 157, respectivamente, que corresponde al Gobierno autonómico *“El establecimiento y la regulación de los planes territoriales de ordenación y uso del litoral y de las playas, así como la regulación del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos y planes”*. Nótese cómo el Estado se quedará, simplemente, con la posibilidad de llevar a cabo el informe del art. 117.1 LC precitado, que tiene un carácter preceptivo y vinculante, pero solamente respecto a las competencias del Estado, que, en este caso, es, fundamentalmente, la protección del demanio marítimo-terrestre.

Partiendo de la clara premisa de que las Administraciones Autonómica y Local ostentan las competencias sobre la planificación

territorial y urbanística del demanio costero, eso sí, dentro de su ámbito territorial, vamos a desgranar a continuación la relación de estos instrumentos ordenatorios con los títulos habilitantes para usar y ocupar el dominio público marítimo-terrestre, competencia que de forma natural ha sido asumida por el Estado, pero que, como expondremos a continuación, puede ejercerse por las CCAA.

Antes de nada una precisión respecto a la competencia estatal sobre los referidos títulos que, en verdad, no es tal en todos los casos. No hay que olvidar que, al igual que el TC anuló el precepto de la LC que establecía la competencia estatal respecto del otorgamiento de títulos habilitantes para el uso y ocupaciones en la servidumbre de protección (art. 26.1 LC), competencia que ha sido asumida por las CCAA, las autorizaciones y concesiones en el demanio costero que habilitan para la utilización y ocupación del mismo están siendo asumidas también por las CCAA, a través de los nuevos Estatutos de Autonomía, bajo la premisa evidente de que quien puede lo más (planificar), puede lo menos (gestionar), esto es, otorgar los mencionados títulos, independientemente de que esto se haga sobre un demanio que es de titularidad estatal. De esta forma, el art. 149.3 apartado b) de la Ley Orgánica 6/2006, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña⁶ otorga a dicha Comunidad Autónoma “*La gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición*”. Más recientemente, el artículo 157 apartado b) del nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por la Ley Orgánica 1/2018, aprobado por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre se pronuncia exactamente en los mismos términos.

Establecida esta importante precisión, intentaremos desgranar a continuación las distintas situaciones que se pueden dar a la hora de otorgar los títulos habilitantes (autorizaciones y concesiones) respecto a la existencia de un plan, a la no contemplación de los usos pretendidos en el planeamiento, o a la ausencia del mismo⁷.

⁶ Para un estudio particular de la ordenación del litoral catalán, vid. AGUIRRE I FONT, J. M.: *El régimen jurídico del litoral catalán. Especial referencia a la reforma de la Ley de Costas operada por la Ley 2/2013 y al nuevo reglamento General de Costas aprobado por el Real Decreto 876/2014*, Atelier, 2014.

⁷ Para un estudio más desarrollado sobre este aspecto, aunque siguiendo una sistemática diferente, vid. LOBO RODRIGO, A.: “*La ordenación territorial y urbanística de los nuevos usos y ocupaciones de las playas*”, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, nº325, 2018.

3.1. PRIMERA SITUACIÓN. EXISTENCIA DE UN INSTRUMENTO DE PLANEAMIENTO QUE ORDENE EL DEMANIO COSTERO

Para este caso, la regla en la normativa sectorial de costas es clara: las autorizaciones y concesiones necesarias para llevar a cabo las ocupaciones y usos sobre el dominio público marítimo-terrestre se otorgarán respetando el contenido de los instrumentos de planificación salvo que no proceda su otorgamiento por razones de interés público o por atentar contra la integridad del demanio⁸.

Por tanto se evidencia que el otorgamiento de este tipo de títulos se realizará con carácter general y preferentemente partiendo de las determinaciones del planeamiento territorial y urbanístico entendido en sentido amplio, esto es, cualquiera que sea su denominación según el sistema de planeamiento autonómico⁹, y solamente cabrá su denegación por razones de interés público o atentatorias a la integridad del DPMT.

Así, y como no podría ser de otra forma, el otorgamiento de autorizaciones y concesiones debe partir de la base de lo ordenado por el plan correspondiente y, significativamente, se introduce una cláusula según la cual, existiría la prerrogativa por parte de la Administración (en principio la estatal, pero ya hemos visto que no siempre) de denegar la autorización o concesión por razones de interés público o cuando éstas atenten contra la integridad del dominio público marítimo-terrestre.

El art. 35.2 LC, que tiene su equivalente en el art. 77 del Reglamento de Costas, se pronuncia en parecidos términos, al disponer que *“la Administración no está obligada a otorgar los títulos de utilización del dominio público marítimo-terrestre que se soliciten con arreglo a las determinaciones del plan o normas aprobadas, pudiendo ser denegadas por razones de interés público debidamente motivadas”*. Curiosamente, al

⁸ El art. 74.4 párrafo primero de la Ley de Costas, que curiosamente no tiene equivalente en el reglamento de costas, y se encuentra ubicado en el Título III, Utilización del dominio público marítimo-terrestre, Capítulo VI Disposiciones comunes a autorizaciones y concesiones, dispone que *“Las concesiones y autorizaciones en el dominio público marítimo-terrestre se otorgarán respetando lo previsto en los instrumentos de planificación del territorio, o en el planeamiento urbanístico, cualquiera que sea su denominación y ámbito, que afecten al litoral, salvo que no proceda su otorgamiento por razones de interés público o cuando atenten a la integridad del dominio público marítimo-terrestre”*.

⁹ Esta fórmula tan abstracta del legislador estatal responde a que la elección de la denominación de los distintos instrumentos de planeamiento es autonómica, por lo que no se puede determinar con exactitud el tipo de instrumento de planeamiento.

contrario de lo establecido en el art. 74.4 LC precitado, no alude a la integridad del dominio público marítimo-terrestre.

Pues bien, no se puede inferir de una simple lectura de ambos preceptos una situación de privilegio de la Administración competente para otorgar los correspondientes títulos frente a las administraciones competentes para aprobar planes o normas que ordenen el demanio costero, hasta el punto de reconocer la potestad de no otorgar autorizaciones y concesiones que sean conformes a la ordenación, sino más bien lo contrario.

En primer lugar porque, como hemos tenido la ocasión de apuntar repetidas veces, no existe obstáculo alguno para que a quien compete la gestión de autorizaciones y concesiones sea a la Administración Autonómica. En este punto se puede producir el singular efecto según el cual el Estado, competente, originariamente para el otorgamiento de autorizaciones y concesiones en el demanio costero, se vea desplazado (y lo será en mayor medida según se vayan revisando los diferentes Estatutos de Autonomía) por otra administración que, sin ser titular del demanio, sería la encargada de protegerlo, incluso no otorgando títulos sobre usos y ocupaciones contemplados en el correspondiente instrumento de planeamiento. Por tanto el garante último del demanio costero no sería, al menos respecto a la resolución final del procedimiento, el Estado, sino la Comunidad Autónoma que no es el titular del mismo.

En segundo lugar porque tanto el art. 35.2 de la Ley de Costas como el 74.4 párrafo primero de la misma Ley suponen un reconocimiento explícito por parte de la normativa sectorial estatal de que quien está llamado a la ordenación del dominio público marítimo terrestre no es la Administración General del Estado, sino las administraciones que ostentan la competencia de la ordenación del litoral (fundamentalmente la administración autonómica y la municipal).

Y, en tercer lugar, porque la posibilidad de no otorgar los títulos de utilización del dominio público marítimo-terrestre que se soliciten con arreglo a las determinaciones del plan o normas aprobadas no es libérrima, sino que su denegación por parte del Estado o la Comunidad Autónoma correspondiente está circunscrita a razones de interés público o a que el uso u ocupación pretendida sea atentatoria contra la integridad del dominio público marítimo-terrestre, y además dichas razones deben estar perfectamente motivadas.

En cuanto a esta última situación, muy grave al suponer que se puedan denegar autorizaciones y concesiones aun estando los usos y

ocupaciones perfectamente legitimadas en la correspondiente figura de planeamiento, debemos precisar qué se entiende por razones de interés público o que el uso u ocupación pretendida sea atentatoria contra la integridad del dominio público marítimo-terrestre.

Las razones de interés público son interpretadas por el TC en la sentencia 149/1991, Fundamento Jurídico 4, apartados A, e) con el siguiente razonamiento: “*Que la Administración del Estado deniegue una solicitud, para realizar una obra u otra utilización del demanio costero que se ajusta a planeamiento, por razones de interés público debidamente motivadas es perfectamente constitucional, siempre que los intereses públicos hechos valer por el Estado correspondan al ámbito de sus competencias sectoriales o se cifren en la integridad física o jurídica del dominio del que el Estado es titular, por conllevar una degradación del bien costero o un atentado a su condición demanial*”. Entendemos que la situación de degradación del bien costero señalada en el artículo precitado se refiere a la integridad física del dominio público marítimo-terrestre mientras que el atentado a la condición demanial estará relacionada con su integridad jurídica.

El primero de los supuestos identificados por el TC es el de que los intereses públicos esgrimidos correspondan al ámbito de las competencias sectoriales del Estado, estas son, aquellas competencias sectoriales del Estado que se desarrollan en el demanio costero y que se puedan ver afectadas por el uso u ocupación pretendido. Es éste y no otro el límite y la perspectiva para que el Estado pueda denegar el título o, para el caso de que sea la Administración autonómica la competente, pueda emitir el correspondiente informe desfavorable.

Es más, en la interpretación que sobre el art. 35.2 llevó a cabo el Tribunal Constitucional en su sentencia 149/1991, Fundamento Jurídico 4, apartados A, e) se elimina del citado artículo la referencia a la posibilidad de denegar solicitudes por criterios de oportunidad, razonando el TC que no casa esta prerrogativa con la realidad de un espacio en el que concurren distintas administraciones esgrimiendo títulos competenciales diferentes.

La segunda limitación tiene que ver con intereses públicos que versen sobre la integridad física o jurídica del dominio del que es titular el Estado. La integridad física, conceptuada por el Tribunal Constitucional como “*degradación del bien costero*” debe ser, a nuestro entender, de la dimensión suficiente como para que, aun estando el uso u ocupación legitimado por el planeamiento, se deniegue la autorización o la concesión, pues no puede ser otra la interpretación del término “*degradación*” como la transformación de un bien de difícil recuperación.

La STC 149/1991 alude también a la integridad jurídica en el sentido que suponga *“un atentado a su condición demanial”*. La utilización por parte del Tribunal Constitucional de una expresión tan gruesa como *“atentado”* apunta sin duda a situaciones extremas de usurpación del dominio público marítimo-terrestre, estas son, apropiación del mismo, enajenación del mismo, etc.

A todo lo dicho en los párrafos anteriores debemos añadir el principio reconocido en el art. 9.3 de la Constitución Española de seguridad jurídica que actuaría como principio interpretativo ante estas situaciones.

3.2. SEGUNDA SITUACIÓN: LOS USOS Y OCUPACIONES PRETENDIDOS EN EL DEMANIO COSTERO NO SON CONTEMPLADOS POR EL PLANEAMIENTO

El segundo párrafo del art. 74.4 de la Ley de costas se refiere a dos casos singulares que desarrollaremos por separado como son los usos y ocupaciones no previstas en los correspondientes instrumentos de ordenación o el de inexistencia de dichos instrumentos. Dispone el mencionado párrafo que *“En el supuesto que las obras objeto de concesión o actividades o instalaciones objeto de autorización no estén previstas en los instrumentos de planificación antes citados y no se opongan a sus determinaciones, o cuando éstos no existan, se solicitará informe a la Comunidad Autónoma y al Ayuntamiento en cuyos ámbitos territoriales incidan, informes que no serán vinculantes para la Administración General del Estado”*. Por tanto ante la existencia del correspondiente instrumento de ordenación pero que no contempla con la suficiente pormenorización los usos u ocupaciones pretendidos, consciente el legislador estatal de la competencia sobre ordenación del territorio y urbanismo de la Administración Autonómica, se decanta claramente por el principio constitucionalmente reconocido de la coordinación interadministrativa mediante la solicitud de sendos informes para, de esta forma, tener en cuenta un parecer que no se ha traducido con suficiencia en el correspondiente instrumento de planeamiento.

Estamos ante un informe preceptivo y no vinculante. Preceptivo en el sentido que es obligatorio por parte del órgano competente para la tramitación de las autorizaciones o concesiones (normalmente el Servicio Periférico de Costas) solicitar dichos informes a las mentadas Administraciones, y no vinculante en cuanto a que su contenido no debe ser seguido obligatoriamente por el Servicio Provincial de Costas pero sí, en su caso, se debe fundamentar el por qué se aparta del sentido de los informes. Subrayamos que la tramitación de este tipo de autorizaciones (o concesiones) necesitará, para estos casos, del correspondiente informe por

parte de la Administración autonómica y del Ayuntamiento correspondiente.

3.3. LA AUSENCIA DE PLANEAMIENTO EN EL DEMANIO COSTERO

Para el caso de inexistencia de un instrumento de ordenación, la normativa estatal de costas predica, en el art. 74.4 LC, la misma solución que para el apartado anterior, esta es, la solicitud de un informe de naturaleza no vinculante a las administraciones con competencia en materia de ordenación del litoral.

4. APUNTES PARA UN NUEVO REPARTO COMPETENCIAL EN LA PLANIFICACIÓN DEL DEMANIO COSTERO

En definitiva, de los párrafos precedentes se puede constatar el importante peso específico que puede tener el planeamiento (y, por ende, las Administraciones autonómica y local) en la determinación de los usos, actividades y ocupaciones que se pueden llevar a cabo en el demanio costero, condicionando, de una forma decisiva, aquéllas que pueden ser objeto de concesión o de autorización.

Sin embargo esta posibilidad no ha tenido una plasmación real en cuanto a la aprobación de instrumentos que, de forma específica, se dediquen a la ordenación de los usos y ocupaciones en el demanio costero, debido a la falta de conocimiento de las Administraciones autonómica y municipal, la falta de músculo político en la dirección precisa y la visualización de una Administración Estatal todopoderosa respecto al demanio de la que es titular.

El cambio de escenario que supone una Administración autonómica competente también para el otorgamiento de autorizaciones y concesiones va a suponer un nuevo panorama más beneficioso para la gestión de los usos y ocupaciones en el demanio costero, al establecerse una identidad o cuanto menos proximidad territorial entre administraciones con competencia sobre la aprobación de los instrumentos de ordenación de los usos y ocupaciones y la administración con competencia respecto al otorgamiento de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre.

Asimismo, la mayor parte de los usos y ocupaciones a ser ordenados por estos instrumentos están relacionados con competencias autonómicas,

como son el turismo, el deporte, por lo que tiene sentido esta relación estrecha entre quien debe planificar y a quien compete gestionar.

5. EPÍLOGO: LA ORDENACIÓN DEL DEMANIO COSTERO EN EL INTERFAZ TIERRA-MAR

En España no existe una ordenación del interfaz tierra-mar, ordenación que ha recibido el equívoco nombre de gestión integral de las zonas costeras¹⁰, pues ciertamente se trata de planificar y gestionar dicho espacio, no solamente lo último. En cuanto a la parte terrestre, se integraría hasta la que en España la Ley de Costas reconoce como la zona de influencia, esta es, 500 metros a partir del límite interior de la ribera del mar y, en cuanto a la parte marítima, incluiría las denominadas aguas costeras¹¹.

Pues bien, es evidente que esta deseada ordenación integral es imposible en España debido a que el territorio autonómico y municipal tiene como límite la bajamar equinoccial escorada, que es hasta donde, en principio, se extiende su territorio, independientemente de que puedan existir competencias (denominadas extraterritoriales) con un evidente contenido planificador y de gestión (lo que, a nuestro entender, resulta un auténtico contrasentido) como la pesca en aguas interiores, deportes, marisqueo, acuicultura, etc.), que puede ser objeto de regulación y planificación autonómica aun desarrollándose fuera del territorio autonómico.

¹⁰ Para acercarnos a este concepto vid. SANZ LARRUGA, F.J.: *"La Unión Europea y la estrategia comunitaria sobre ordenación y gestión de las zonas costeras"* en SANZ LARRUGA, F.J. (DIRECTOR) y GARCÍA PÉREZ, M. (COORDINADORA): *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral. Hacia un modelo integrado y sostenible*, Instituto de Estudios Económicos de Galicia Pedro Barrié de la Maza, 2009 y MENÉNDEZ REXACH, A.: *"La distribución de competencias en la Ley de Costas y la gestión integral de zonas costeras"* en SANZ LARRUGA, F.J. (DIRECTOR) y GARCÍA PÉREZ, M. (COORDINADORA): *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral. Hacia un modelo integrado y sostenible*, Instituto de Estudios Económicos de Galicia Pedro Barrié de la Maza, 2009.

¹¹ Son definidas en el artículo 2, punto 7, de la Directiva 2000/60/CE, de 23 de octubre, que establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas como *"las aguas superficiales situadas hacia tierra desde una línea cuya totalidad de puntos se encuentra a una distancia de una milla náutica mar adentro desde el punto más próximo de la línea de base que sirve para medir la anchura de las aguas territoriales y que se extienden, en su caso, hasta el límite exterior de las aguas de transición"*

Pues bien, el ya citado nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias, al describir en su artículo 4 su ámbito espacial, dispone, explicado sucintamente, que está integrado por el mar y las siete islas, mar que se denominaría aguas canarias y sería el comprendido a partir del perímetro del Archipiélago, delimitado de acuerdo con el polígono de líneas de base rectas que unan los puntos extremos de las islas. De esta forma la Comunidad Autónoma de Canarias se convierte en la primera con ámbito territorial marítimo propio, esto es, integrado en su territorio, y se avanza hacia la consideración de un territorio marítimo como tal. De hecho, los Planes de Ordenación Espacial Marítima contemplados en la Directiva 2014/89/UE, de Ordenación Espacial Marítima, transpuesta a nuestro ordenamiento jurídico mediante el Real Decreto 363/2017 de Ordenación del Espacio Marítimo, importan las técnicas de ordenación del espacio terrestre al mar.

La desaparición de la frontera competencial tierra-mar en Canarias puede motivar que, por fin, se puedan aprobar planes que ordenen una parte tan sensible como es el demanio costero, integrándose en el ámbito territorial del instrumento de ordenación el interfaz tierra-mar.