

TERMINO MUNICIPAL Y DOMINIO MARITIMO

POR

FERNANDO SAINZ MORENO
Catedrático de Derecho Administrativo

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. TÉRMINO MUNICIPAL Y DOMINIO MARÍTIMO: 1. *Extensión del término municipal:* A) Zonas de dominio marítimo: a) En general: a') Zona marítimo-terrestre. b') Playas. c') Mar territorial. d') Zona económica. e') Plataforma continental. b) Las aguas interiores. Delimitación y naturaleza. B) Término municipal y zonas de dominio marítimo: a) Las playas y la zona marítimo-terrestre forman parte del término municipal. b) El mar territorial y las aguas interiores no forman parte del término municipal. c) Incidencia de la exclusión del mar territorial del término municipal sobre la determinación del territorio de las Comunidades Autónomas. 2. *Deslinde del dominio marítimo. Posición de los municipios.*—III. PLANIFICACIÓN Y OBRAS PÚBLICAS: 1. *Planificación.* 2. *Obras e instalaciones:* A) Régimen general: a) En general. b) Obras e instalaciones de vertidos industriales y contaminantes. c) Paseos marítimos. B) El principio de previa licencia municipal.—IV. GESTIÓN Y PROTECCIÓN: 1. *Gestión.* 2. *Protección y recuperación.*

I. INTRODUCCIÓN (*)

Junto a la costa española, cuya longitud supera los 7.880 kilómetros (1), están situados 478 municipios (2). Parte importante del territorio de estos municipios está constituido por zonas de dominio público marítimo (zona marítimo-terrestre y playas), cuya extensión es de unas 113.560 hectáreas (3). En el litoral está asentada el 35 por 100 de la población española (4), y en él está instalada el 64 por

(*) Texto revisado de la ponencia desarrollada en el *Seminario de Estudio sobre el Término Municipal*, celebrado en el Instituto Vasco de Administración Pública, en Oñate (Guipúzcoa), los días 18 y 19 de diciembre de 1986.

(1) Según los datos publicados en la *Memoria del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de 1985* (Madrid, 1986), los datos de gestión del dominio en las costas españolas son los que aparecen en el cuadro 1.

(2) Según los datos publicados en la citada *Memoria*, los municipios y poblaciones de las provincias costeras son los que aparecen en el cuadro 2.

(3) En el documento, publicado por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, *Política de Costas. Plan de Actuaciones 1983-1990*, Madrid, 1985, se da esa cifra de 113.560 hectáreas de dominio público marítimo referida a zonas marítimo-terrestres y playas.

(4) Según el documento antes citado, *Política de Costas. Plan de Actuaciones* (pág. 9), «en la orla litoral de una anchura de unos 5 kilómetros la población española era a principios del presente siglo del orden del 12 por 100 de la población total, en tanto que en la actualidad es alrededor del 35 por 100 de ésta, con una

CUADRO 1

Longitud de la costa y deslinde de playas y ZMT
(Memoria MOPU 1985)

	Deslindes en 1988		Z.M.T.				Deslindes en 1988		Playa Deslindado		Sin deslindar		Longitud de playa		Longitud de costa	
	Km	%	Km	%	Km	%	Km	%	Km	%	Km	%	Km	%	Km	Km
Guipúzcoa	0	0	10,7	12,0	78,3	88,0	0	0	2,3	23,0	7,8	77,0	9,8	89,0		
Vizcaya	0	0	18,3	17,8	85,7	82,4	0	0	8,8	56,9	5,0	43,1	11,8	104,0		
Cantabria	22,3	2,5	131,5	14,8	768,7	85,4	18,2	18,2	63,1	63,1	38,9	38,9	50,8	900,2		
Asturias	0	0	141,0	10,9	355,0	89,1	0	0	54,0	28,4	128,0	71,5	180,0	498,0		
Lugo	0	0	180,0	100	0	0	0	0	38,0	100	0	0	38,0	180,0		
La Coruña	0	0	783,0	89,5	72,0	10,5	0	0	205,0	97,6	5,0	2,4	210,0	1.065,0		
Pontevedra	0	0	356,8	75,8	115,2	24,4	0	0	0	0	92,0	100	92,0	472		
Huelva	0	0	337,5	77,9	95,9	22,1	0	0	5,7	4,8	117,8	95,4	123,5	433,4		
Cádiz	1,7	0,4	378,8	85,0	66,2	15,0	0	0	14,2	8,0	170,3	92,0	184,5	444,8		
Málaga	0,8	1,4	84,7	135,8	7,4	11,9	0	0	3,8	2,8	132,2	97,2	136,0	160,0		
Granada	82,4	81,5	947,0	1,2	13,2	17,4	0	0	0	0	0	0	38,0	75,8		
Almería	2,7	1,17	229,7	99,9	0,3	0,1	2,2	1,2	99,9	186,8	0,2	0,1	187,0	230,0		
Murcia	0	0	238,5	95,0	12,5	5,0	0	0	0	0	91,0	100	91,0	251,0		
Alicante	0	0	239,7	100	0	0	0	0	106,8	100	0	0	106,8	239,7		
Valencia	0	0	116,5	100	0	0	0	0	7,2	7,7	88,3	92,3	93,5	116,5		
Castellón	0	0	120,0	100	0	0	0	0	40,0	100	0	0	40,0	120,0		
Tarragona	0	0	302,4	91,5	28,0	8,5	1,5	1,1	123,7	92,5	10,0	7,5	133,7	330,4		
Barcelona	0	0	108,0	99,0	1,0	1,0	0	0	6,0	99,0	0,7	1,0	66,7	107,0		
Gerona	0	0	229,4	98,8	2,8	1,2	0	0	54,1	95,1	2,8	4,9	58,0	232,2		
Baleares	0	0	1.133,1	93,2	82,9	6,8	0	0	145,0	100	0	0	145,0	1.218,0		
Las Palmas	76	10,7	420,0	59,2	289,0	40,8	1,8	1,5	58,8	51,9	52,4	48,1	109,0	709,0		
Tenerife	3,8	0,5	226,0	33,0	469,0	87,0	0,2	0,2	58,9	69,0	28,0	31,0	85,0	895,0		
Ceuta	15,5	82,0	0	0	3,3	17,0	3,9	94,0	0	0	0,2	8,0	3,9	18,8		

CUADRO 2

Municipios costeros
(Memoria MOPU 1985)

Provincia	Sup. Total Km ²	Long. Total Km	Municipios no costeros				Municipios costeros				Total Hab.	Población permanente				Pobl. flotante en Costa
			N.º		%		N.º		%			municipios no costeros		municipios costeros		
			N.º	%	Sup. Km ²	%	N.º	%	Sup. Km ²	%		Hab.	%	Hab.	%	
Guipúzcoa	2.217	132,9	71	87,6	1.916,8	86,5	10	12,4	300,4	13,5	737.215	475.524	64,5	281.691	35,5	74.284
Vizcaya	1.986,5	255,5	70	72,1	1.451,2	73,1	27	27,9	535,3	26,9	1.262.085	433.925	34,3	828.160	65,7	37.142
Cantabria	5.288,6	282,8	72	70,5	4.179,8	79,0	30	29,5	1.109,0	21,0	542.060	204.705	37,7	337.355	62,3	98.690
Asturias	10.564,3	498,9	57	73,0	8.412,4	79,8	21	27,0	2.151,9	20,4	1.195.972	664.311	55,5	531.661	44,5	89.750
Lugo	9.803,0	198,6	59	88,9	9.202,0	93,9	7	11,1	601,0	6,1	423.631	367.708	86,7	55.925	13,3	37.140
La Coruña	7.876,0	1.062,9	47	50,6	4.988,0	63,3	46	49,4	2.890,0	36,7	1.149.704	357.306	31,0	782.398	69,0	214.360
Pontevedra	4.464,8	458,8	33	54,1	3.183,6	71,3	28	45,9	1.281,0	28,7	912.525	249.362	27,3	663.143	72,7	295.010
Huelva	10.804,7	145,4	69	87,4	8.170,1	81,0	10	12,6	1.914,6	19,0	439.867	204.069	46,3	235.796	53,7	174.038
Cádiz	7.403,4	274,0	28	60,5	5.027,8	67,9	17	39,5	2.375,8	32,1	1.063.004	346.270	32,5	716.734	67,5	75.345
Málaga	7.290,3	194,8	86	86,0	5.909,9	81,1	14	14,0	1.380,4	18,9	1.099.721	312.842	28,5	786.879	71,5	400.072
Granada	12.531,4	75,7	157	94,5	12.089,8	96,4	9	5,5	441,6	3,6	809.316	727.771	90,1	80.545	9,9	73.753
Almería	8.774,1	227,3	91	87,5	6.513,8	74,2	13	12,5	2.260,3	25,8	430.104	155.876	36,1	274.426	63,9	61.231
Murcia	11.317,4	282,0	38	81,9	8.180,8	72,3	8	18,1	3.136,9	27,7	869.969	634.843	65,5	335.126	34,5	102.940
Alicante	5.819,0	239,7	120	87,0	4.151,9	71,3	18	13,0	1.667,1	28,7	1.218.894	561.057	46,0	657.837	54,0	860.020
Valencia	10.762,0	108,4	238	90,8	10.050,6	93,4	24	9,2	711,4	6,8	2.192.863	1.117.443	50,9	1.075.420	49,1	87.018
Castellón	6.678,1	126,1	118	88,0	5.760,5	86,3	16	12,0	917,6	13,7	458.226	190.339	43,2	259.887	56,8	132.650
Tarragona	6.283,0	257,8	181	89,4	4.999,3	79,9	19	10,6	1.283,7	20,4	547.685	278.353	50,8	269.332	49,2	500.886
Barcelona	7.732,7	117,8	281	91,5	7.219,1	93,4	26	8,5	513,6	6,6	4.901.364	1.983.277	40,4	2.918.087	59,6	783.165
Gerona	5.886,3	221,7	197	89,9	5.228,9	88,8	22	10,1	657,4	11,2	496.535	368.979	74,3	127.558	25,7	748.783
Baleares	4.942,1	1.341,7	28	43,0	1.155,7	23,4	37	57,0	3.786,4	76,6	725.224	105.271	14,5	619.953	85,5	408.137
Las Palmas	4.099,1	827,3	7	20,6	253,2	6,2	27	79,4	3.845,9	93,8	802.585	47.860	5,9	754.725	94,1	167.351
Tenerife	3.401,4	716,1	4	7,6	772,1	22,7	49	92,4	2.829,3	77,3	730.423	17.191	2,3	713.232	97,7	121.614

100 de la potencia industrial de España (5). El litoral ha adquirido, pues, una importancia económica y política que justifica y exige una enérgica intervención del poder público para ordenarlo y protegerlo. Nuestra Constitución, por ello, establece que «los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva» (art. 45.2), y, más adelante, califica como «bienes de dominio público estatal», en todo caso, «la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental» (art. 132.2).

Ahora bien, reconocida la necesidad de una enérgica intervención pública en estas zonas, es necesario determinar de qué modo y por quién ha de llevarse a cabo; la cuestión consiste, pues, fundamentalmente en distribuir las competencias de los poderes públicos que aquí deben intervenir: el Estado, las Comunidades Autónomas y los municipios. Concretamente, esta ponencia tiene por objeto examinar la posición de los municipios costeros. Desde la perspectiva del interés propio de los municipios se enfoca, pues, el examen de la gestión del dominio marítimo estatal.

Es evidente que para los municipios costeros la ordenación del litoral, su uso y defensa constituye una cuestión del máximo interés; en muchos casos, una cuestión vital. Por tanto, no cabe la menor duda que ello forma parte del «interés propio» de estos municipios, del «círculo vital de sus intereses» y, en consecuencia, de aquellas materias en cuya gestión deben participar necesariamente con la autonomía suficiente para defender ese interés (art. 137 CE y art. 1.º de la Ley 7/85, de 2 de abril).

Pero también es evidente que los intereses aquí en juego tras-

densidad cuatro veces superior a la media nacional, que en ciertas zonas llega a su vez a triplicarse estacionalmente por la población turística, ya que el 82 por 100 de ésta se concentra en las costas».

(5) En el documento *Política de Costas. Plan de Actuaciones* citado (pág. 11) se dan los siguientes datos: «La potencia instalada en dicha zona, por facilidades de abastecimiento y distribución, alcanza ya el 64 por 100 del total nacional. El transporte marítimo significa el 95 por 100 del comercio exterior, con 235 millones de toneladas, y más de 200 puertos comerciales, industriales y pesqueros, además de los deportivos.» «En resumen —continúa el documento—, puede decirse que se está produciendo un acelerado proceso de centrifugación al litoral, con pérdida de población en el interior, de forma que alrededor de un 20 por 100 de la costa española ya está urbanizada o tiene la calificación de urbanizable, un 7 por 100 de ella está dedicada a instalaciones portuarias, un 3 por 100 a instalaciones industriales, el 8 por 100 no tiene aún usos claramente definidos o irreversibles.»

cienden del interés municipal, alcanzando no sólo la condición de intereses de la Comunidad Autónoma, sino también del Estado. La intervención del Estado en las costas es ineludible porque su ordenación, uso y protección afecta a intereses nacionales, hasta el punto de que la Constitución ha atribuido al dominio marítimo la condición *en todo caso, de dominio público estatal*.

Ello exige delimitar cuáles son, en cada cuestión concreta, los intereses concurrentes y los prevalentes que justifican la intervención de quien tiene atribuida la competencia para gestionarlos. Se trata de una materia difícil y delicada sobre la que existe una tensión creciente, por ser creciente también la importancia de las costas. Así se ha puesto de manifiesto en las recientes reformas legislativas en Italia (6) y en Francia (7) y en el avanzado proyecto de reforma en España (8).

No se trata ahora de la discusión sobre el carácter demanial de estas zonas y de la existencia de enclaves privados, cuestión que, dado el tenor taxativo de nuestra Constitución, está ya resuelta o, al menos, debería estarlo (9), sino de la cuestión de determinar los

(6) En Italia, la cuestión se ha planteado tanto desde la perspectiva general de la ordenación del territorio (*assetto del territorio*) como desde la perspectiva más concreta, aunque relacionada con la anterior, de fijar la posición de los municipios frente a las regiones y frente al Estado en esta materia, esto es, desde la perspectiva del alcance de la autonomía municipal en esta materia (la autonomía municipal garantizada por la Constitución, artículo 5.º: «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali»). La bibliografía es muy amplia. Recientemente, GRECO-MURRONI, *Demanio marittimo, zone costiere, assetto del territorio*, Bolonia, 1980 (antes, N. GRECO había publicado *Proprietà pubblica e gestione delle coste*, Roma, 1971); D'AMICO CERVETTI, *Demanio marittimo e assetto del territorio*, Milán, 1983, y CASANOVA MAURO, *Demanio marittimo e poteri locali*, Milán, 1986. Este último autor defiende la vía de la planificación para determinar los márgenes respectivos de acción del Estado y de las autonomías (pág. 143).

(7) En Francia, la reciente *Ley de 3 de enero de 1986, «relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral»* (publicada un año después de la *Loi montagne*, de 9 de enero de 1985), ha suscitado una fuerte polémica. Vid. la crónica publicada por Philippe GODFRIN en «Actualité Juridique - Droit Administratif», 20 junio 1986, págs. 359 y ss. La importancia de la materia hizo muy larga y difícil la elaboración de la Ley. El 6 de mayo de 1982, un comité interministerial definió las grandes orientaciones de un proyecto de ley sobre el litoral, y éste no fue aprobado hasta enero de 1986. Se creó, además, un *ministère de la Mer* para la «reconquista del litoral» contra ocupaciones ilegales. Vid. también el conjunto de estudios dirigidos por Jean-Claude HELIN y René HOSTIOU sobre esta Ley y publicados en la «Revue Française de Droit Administratif», 2 (5), septiembre-octubre 1986.

(8) La legislación vigente sobre costas —fundamentalmente la Ley 28/69, de 2 de abril; su Reglamento, aprobado por Real Decreto 1088/1980, de 23 de mayo; la Ley 10/1977, de 4 de enero, sobre mar territorial, y la Ley 7/1980, de 10 de marzo, sobre protección de las costas españolas— ha quedado superada. En la actualidad existe un proyecto de nueva Ley de Costas, al parecer ya muy elaborado.

(9) La legalidad de enclaves privados ha sido examinada ampliamente por la doctrina: Nemesio RODRÍGUEZ MORO, *La propiedad privada en la zona marítimo-*

derechos e intereses aquí presentes y de ordenar, mediante una adecuada coordinación, las competencias concurrentes (10).

De una parte, pues, el derecho de los municipios costeros a decidir por sí mismos su propio desarrollo (autonomía local), pero, de otra parte, la responsabilidad del Estado —y, en su caso, de las Comunidades Autónomas— sobre lo que suceda en unos terrenos que forman parte del dominio público estatal. Concurrencia de derechos tanto más difícil de armonizar cuanto que en la franja del litoral se realizan actividades contradictorias (turismo e industria, por ejemplo) y se persiguen objetivos distintos.

Esta ponencia tiene por objeto analizar la cuestión desde la perspectiva municipal, teniendo en cuenta que estas zonas forman parte del término municipal, que es la materia del Seminario. Por ello debemos comenzar examinando en qué medida el llamado «dominio marítimo estatal» forma parte de cada uno de los términos

terrestre, «REVL» (157), 1968; Lorenzo MARTÍNEZ ESCUDERO, *Las playas como bienes de dominio público. Especial referencia a los enclaves de propiedad privada*, «REVL» (167), 1980 (y, más recientemente, en la 2.ª ed. de su libro *Playas y costas: su régimen jurídico-administrativo*, Madrid, 1985); Jesús LEGUINA, *Propiedad privada y servidumbre de uso público en las riberas del mar*, en esta REVISTA (65), 1971, y, posteriormente, *La defensa del uso público de la zona marítimo-terrestre*, «REDA» (2), 1974; Mario CONDE, *El pretendido uso público de las playas y ZMT de propiedad particular*, en esta REVISTA (73), 1974; *Dictamen del Consejo de Estado sobre concesión de parcela en zona marítimo-terrestre de propiedad particular*, en esta REVISTA (73), 1974; José María RODRÍGUEZ OLIVER, *Ley de costas y propiedades particulares*, «REDA» (6), 1975; Raimundo DE MIGUEL, *Dominio público. Lesividad de orden ministerial que reconoce de dominio particular a terrenos demaniales enclavados en zona portuaria*, «ADGCE», I, 1975; Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO, *¿Propiedad privada de playas y zona marítimo-terrestre?*, «REDA» (34), 1982; Fernando SAINZ MORENO, *Dominio público estatal de las playas y zona marítimo-terrestre*, en esta REVISTA (99), 1982; Juan RODRÍGUEZ DRINCOURT, *Edificios ruinosos en el dominio público estatal de las playas*, en esta REVISTA (106), 1985.

Sobre el problema planteado por los edificios construidos en las playas o zona marítimo-terrestre, de buena fe, tiene interés la *Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 1.ª) de 11 de junio de 1985* (ponente: Beltrán de Heredia) y el comentario a la misma de Ricardo DE ANGEL YAGUEZ, en el que suscita el tema de la aplicación del artículo 361 del Código civil en estos supuestos (construcción, plantación o siembra en suelo ajeno). Comentario publicado en «La Ley», año 1985, núm. 1327 (noviembre 1985).

La reciente jurisprudencia no permite, sin embargo, considerar resuelto el problema. Por ello siguen adoptándose medidas que eviten situaciones confusas. Así, el RD 1156/86, de 13 de junio («BOE» de 19 junio), sobre inscripciones en el Registro de la Propiedad de fincas colindantes con la zona marítimo-terrestre.

(10) La concurrencia de competencias ha sido y es origen de múltiples conflictos. Vid. Pedro GÓMEZ QUINTANA, *Competencias concurrentes en la zona marítimo-terrestre*, Madrid, 1963; Rafael ARNAZ DELGADO, *Sistematización de las competencias en la zona marítimo-terrestre*, «REDMA» (9-10), 1965, y *Los municipios y las zonas marítimo-terrestres y portuarias*, «REVL» (143), 1965; Nemesio RODRÍGUEZ MORO, *Las diversas competencias que concurren en la zona marítimo-terrestre*, «REVL» (162), 1969; Angel MENÉNDEZ REXACH, *La ordenación de las playas y sus problemas jurídicos; en especial, el tema de las competencias concurrentes*, «RDU» (76), 1982.

de los municipios costeros. Después habrá que examinar a quién corresponde la planificación, gestión y protección de esos bienes.

II. TÉRMINO MUNICIPAL Y DOMINIO MARÍTIMO

1. *Extensión del término municipal*

Los municipios, entidades básicas de la organización territorial del Estado (11), ejercen sus competencias sobre un territorio determinado, el «término municipal» (12). La delimitación de este territorio exige, en ocasiones, la adopción de decisiones políticas («alteración de los términos municipales») (13) y, en otras, la realización de operaciones de comprobación fáctica («deslinde» del término municipal) (14). Estas operaciones pueden plantear problemas especiales cuando el límite del término municipal es, al mismo tiempo, límite de la provincia e incluso límite del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. Pero el supuesto que aquí debemos examinar es aquel en el que el límite del término municipal coincide con la ribera del mar. En este caso es necesario determinar hasta dónde se extiende el término municipal. El problema surge porque en el llamado dominio marítimo el legislador, y luego la Constitución, han establecido una serie de zonas cada una de las cuales tiene un régimen jurídico distinto y no todas ellas forman parte del término municipal.

La determinación de la extensión del término municipal en su linde con el mar plantea, pues, además del problema fundamentalmente fáctico de precisar hasta dónde llega el territorio del municipio, el problema jurídico previo de determinar si todas las zonas

(11) Artículo 137 CE; artículo 1 Ley 7/85, de 2 de abril.

(12) Artículo 12 Ley 7/85, de 2 de abril: «El término municipal es el territorio en el que el Ayuntamiento ejerce sus competencias.»

(13) Sobre la regulación de las alteraciones municipales antes de la Ley 7/85, vid. José Manuel CASTELLS ARTECHE, *La nueva problemática de las alteraciones territoriales municipales*, en esta REVISTA (100-102), 1983, y la bibliografía en ese artículo publicada. Posteriormente, el régimen jurídico de las alteraciones del término municipal ha sido modificado por la Ley 7/85, de 2 de abril (art. 13); el RD legislativo 781/1986, de 18 de abril, que aprobó el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (arts. 3 y ss.), y el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1690/86, de 11 de julio (cap. I: «De las alteraciones de los términos municipales», por incorporación, fusión o segregación, arts. 2 a 16).

(14) Sobre el deslinde de los términos municipales, vid. más adelante el epígrafe II, 2.

del dominio estatal marítimo forman parte de los términos municipales (y, por consiguiente, de las provincias y Comunidades Autónomas respectivas). Veamos cuáles son las zonas y qué posición ocupa el municipio en ellas. Luego examinaremos los problemas que plantea el deslinde de las mismas desde el punto de vista de las competencias municipales.

A) *Zonas del dominio marítimo.*

a) *En general.*

La distinción de diferentes zonas en el dominio marítimo («riberas, playas, radas...», según el art. 339.1.º del Código civil) ha seguido una trayectoria histórica algo complicada (15). En la actualidad, la legislación vigente establece varias zonificaciones no siempre coincidentes (16).

La Constitución de 1978 ha incorporado algunos de los conceptos utilizados por el Derecho vigente en el momento en que se promulgó:

- En el artículo 132.2 incluye entre los bienes de dominio público estatal «*la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental*».
- En el artículo 148.11.ª añade otra zona, la de las *aguas interiores*, al mencionar las competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas en materia de pesca.

Estos conceptos, utilizados por la Constitución, proceden del Derecho vigente en el momento en que la Constitución se promulgó. Su alcance es el siguiente:

a') *Zona marítimo-terrestre.* Definida en la Ley de Puertos de 1928 (art. 1.1) y en la Ley de Costas de 1969 (art. 1.2), es «el espa-

(15) Vid. Fernando SAINZ MORENO, *Dominio público estatal de las playas y zona marítimo-terrestre*, en esta REVISTA (99), 1982, y bibliografía allí citada.

(16) La *Ley de Puertos* (Real Decreto-ley de 19 de enero de 1928) distingue entre *zona marítimo-terrestre y mar litoral*. La *Ley de Costas*, Ley 28/69, de 26 de abril, distingue entre *playas, zona marítimo-terrestre, mar territorial y lecho y subsuelo del mar territorial y del adyacente*. Además, existe una Ley específica sobre el mar territorial (Ley de 4 de enero de 1977) y otra sobre la zona económica (Ley de 20 de febrero de 1978).

cio de las costas o fronteras marítimas del territorio español que baña el mar en su flujo y reflujó, en donde sean sensibles las mareas, y las mayores olas en los temporales ordinarios, en donde no lo sean». «Esta zona se extiende asimismo por las márgenes de los ríos hasta el sitio en que sean navegables o se hagan sensibles las mareas.»

El Reglamento de la Ley de Costas (RD 1088/1980, de 23 de mayo) incluye en la zona marítimo-terrestre a las *marismas*, «entendiéndose por tales todo terreno bajo de la zona marítimo-terrestre o del estuario actual o antiguo de un río, cualquiera que sea su naturaleza, que se inunda periódicamente en las mareas y permanece encharcado hasta que la evaporación consuma las aguas almacenadas o produzca emanaciones insalubres en la bajamar o en época de calma, aun cuando no encharcamientos» (17).

b') *Playas*. Definidas en la Ley de Costas de 1969 (art. 1.1) como «las riberas del mar o de las rías formadas por arenales o pedregales en superficie casi plana, con vegetación nula o escasa y característica» (18):

c') *Mar territorial*. Definido en la Ley de Puertos de 1928 («mar litoral», art. 1.2) y en la Ley de Costas de 1969 (art. 1.3) como el mar «que ciñe las costas o fronteras del territorio nacional con sus ensenadas, radas, bahías, abras, puertos y demás abrigos utilizables para la pesca y navegación». La anchura del mar territorial está determinada actualmente por la Ley 10/1977, de 4 de enero (19).

(17) Sobre las marismas, vid. Luis MORELL, *La concesión de marismas y el artículo 126 de la Ley del Patrimonio del Estado*, en esta REVISTA (68), 1972; Ramón MARTÍN MATEO, *La protección de las zonas húmedas en el ordenamiento español*, en esta REVISTA (96), 1981; Fernando LÓPEZ RAMÓN, *Consideraciones sobre el régimen jurídico de las marismas*, en esta REVISTA (96), 1981; Tomás QUINTANA, *La privatización de los terrenos de que ha sido desulojado el mar*, en esta REVISTA (111), 1986.

(18) Lorenzo MARTÍNEZ ESCUDERO, *Playas y costas: su régimen jurídico-administrativo*, Madrid, 1985.

(19) La soberanía del Estado español se extiende fuera de su territorio y de sus aguas interiores al mar territorial adyacente a sus costas. Dicha soberanía se ejerce de conformidad con el Derecho internacional sobre la columna de agua, el lecho, el subsuelo y los recursos de ese mar, así como sobre el espacio aéreo suprayacente (art. 1.º). La anchura del mar territorial se fija entre el «límite interior» («determinado por la línea de bajamar escorada y, en su caso, por las líneas de base rectas que sean establecidas por el Gobierno», art. 2.º) y el «límite exterior» («determinado por una línea trazada de modo que los puntos que la constituyen se encuentren a una distancia de doce millas náuticas de los puntos más próximos de las líneas de base», art. 3.º).

d') *Zona económica*. La Ley 15/1978, de 20 de febrero, establece que «en una zona marítima denominada zona económica exclusiva, que se extiende desde el límite exterior del mar territorial español hasta una distancia de doscientas millas náuticas, contadas a partir de las líneas de base desde las que se mide la anchura de aquél, el Estado español tiene derechos soberanos a los efectos de la exploración y explotación de los recursos naturales del lecho y del subsuelo marinos y de las aguas suprayacentes» (20).

e') *Plataforma continental*. La Ley de Costas de 1969 incluye entre los bienes de dominio público «el lecho y el subsuelo del mar territorial y el del adyacente al mismo, hasta donde sea posible la explotación de sus recursos naturales» (art. 1.4). El Convenio de Ginebra de 29 de abril de 1958 define la plataforma continental como: «a) el lecho del mar y el subsuelo de las zonas submarinas adyacentes a la costa pero situadas fuera de la zona del mar territorial, hasta una profundidad de 200 metros o, más allá de este límite, hasta donde la profundidad de las aguas suprayacentes permita la explotación de los recursos naturales de dichas zonas; b) el lecho del mar y el subsuelo de las regiones submarinas análogas, adyacentes a las costas de islas» (21).

b) *Las «aguas interiores»*. *Delimitación y naturaleza de esta zona*.

La delimitación de la zona de «aguas interiores» plantea algunos problemas. Esta zona aparece mencionada en la Ley 10/1977, de 4 de enero, como una zona diferente del mar territorial. La soberanía del Estado español, dice el artículo 1.º de la Ley, «se extiende fuera de su territorio y de sus aguas interiores, al mar territorial adyacente a sus costas».

La Constitución de 1978 se refiere a las «aguas interiores» al determinar la competencia de las Comunidades Autónomas en ma-

(20) José Antonio PASTOR RIDRUEJO, *La explotación de los fondos marinos más allá de la jurisdicción nacional*, Valladolid, 1975; José SOPENA GIL, *La aplicación de las leyes fiscales españolas en la plataforma marítima continental o zona económica exclusiva*, «REDF» (41), 1984; Cesáreo GUTIÉRREZ ESPADA, *Reflexiones sobre el aprovechamiento de los recursos del suelo y subsuelo del mar: de la plataforma continental a la zona de los fondos marinos*, «Anuario de Derecho Marítimo» (vol. IV), 1985.

(21) Convenio de Ginebra de 29 de abril de 1958 («BOE» de 25 diciembre 1971) sobre la plataforma continental. Vid. Ramón FALCÓN y TELLA, *La equidad en la delimitación de la plataforma continental*, «Rev. Fac. Derecho Univ. Compl.» (61), 1980.

teria de pesca (art. 148.1.11.º), pero no las menciona expresamente en el artículo 132.2.

La zona de aguas interiores no ha sido definida de modo directo por el legislador. Sin embargo, de las normas vigentes y de algunos Decretos de transferencias a las Comunidades se deduce que esta zona se encuentra situada entre la zona marítimo-terrestre y el mar territorial, en el supuesto de que el límite interior del mar territorial haya sido determinado mediante la fijación de líneas de base recta (art. 3.º Ley 10/77). Entre esas líneas de base recta y el límite exterior de la zona marítimo-terrestre se forman los espacios marítimos denominados «aguas interiores» (22). Este concepto ha sido recogido en los Decretos de transferencia de funciones, competencias y servicios en materia de pesca (23).

(22) La fijación de *líneas de base recta* tiene su origen inmediato en la determinación de las aguas jurisdiccionales a efectos de la pesca (Ley 20/1967), pero después se utiliza con carácter general para delimitar el mar territorial (Ley 10/1977):

— La Ley 20/1967, de 8 de abril («BOE» de 11 abril), de extensión de las aguas jurisdiccionales a 12 millas a efectos de pesca, estableció que la «línea de base» para medir la distancia de las 12 millas está definida, «por lo general, por la línea de bajamar escorada a lo largo de todas las costas de soberanía española», pero autorizó al Gobierno para «acordar en aquellos lugares en que lo estime oportuno el trazado de *líneas de base rectas* que unan los puntos apropiados de la costa de conformidad con las normas internacionales aplicables». En uso de esta facultad, el Gobierno dictó el Decreto de 5 de marzo de 1976 («BOE» de 30 marzo), sobre líneas de base recta en las costas españolas.

— La Ley 10/1977, de 4 de enero («BOE» de 8 enero), generalizó el procedimiento de las líneas de base recta a todos los efectos jurisdiccionales. Después de declarar que «la soberanía del Estado español se extiende, fuera de su territorio y de sus aguas interiores, al mar territorial adyacente a sus costas» (art. 1.º), estableció que «el límite interior del mar territorialmente determinado por la línea de bajamar escorada y, en su caso, por las líneas de base rectas que sean establecidas por el Gobierno» (art. 2.º). En uso de esta nueva autorización, el Gobierno dictó el Decreto 2510/1977, de 5 de agosto («BOE» de 30 septiembre), en virtud del cual se fijaron las líneas de base rectas para la delimitación de las aguas jurisdiccionales españolas, derogando al mismo tiempo el anterior Decreto de 5 de marzo de 1976. Por consiguiente, a partir de este momento las mediciones de las aguas jurisdiccionales tienen como punto de partida estas líneas de base recta. Las «aguas interiores» situadas entre las líneas de base recta y la zona marítimo-terrestre tienen naturaleza análoga al mar territorial.

(23) Los Decretos de transferencia de funciones, competencias y servicios en materia de pesca han definido las «aguas interiores» como aquellas que están «situadas en el interior de las líneas de base rectas del mar territorial, establecidas en el Real Decreto 2510/1977, de 5 de agosto», es decir, las líneas de base a partir de las cuales se mide la extensión de dicho mar en el supuesto previsto en el artículo 2.º de la Ley de 4 de enero de 1977 (así, RD de 29 de diciembre de 1981 y RD de 29 de diciembre de 1982, en relación a Murcia). Vid. también la Ley de Galicia de 26 de febrero de 1985, de «ordenación de la pesca marítima en aguas de la comunidad», cuyo artículo 2.2 declara que «se entiende por aguas marítimas de exclusiva competencia de la Comunidad Autónoma las comprendidas desde su límite interior hasta donde se refleja el efecto de las mayores mareas equinociales».

La integración de las «aguas interiores» en el dominio público estatal no ofrece duda. El hecho de que la Constitución no haya incluido a las «aguas interiores» en la relación de bienes de dominio público estatal (art. 132.2), ni tampoco exista una ley que expresamente les confiera esa calificación, no puede conducir a la interpretación absurda de que entre el mar territorial y la zona marítimo-terrestre, ambos integrados en el dominio público estatal, pueda aparecer una zona de «aguas interiores» que no tenga ese carácter. La omisión de la mención de esa zona en el artículo 132 de la Constitución, pese a que la propia Constitución la menciona en el artículo 148.1.11, sólo puede ser interpretada como un olvido del poder constituyente. En todo caso, la naturaleza demanial de esta zona deriva de formar parte del «mar litoral», que tiene naturaleza de «dominio nacional» (art. 1.1.º de la Ley de Puertos de 1928).

Una vez examinadas las zonas del dominio marítimo, veamos cuáles son aquellas que forman parte del término municipal.

B) *Término municipal y zonas de dominio marítimo.*

Se trata de determinar hasta dónde se extiende el término municipal de aquellos municipios que lindan con el mar. La cuestión se ha planteado en muchas ocasiones con motivo de controversias surgidas entre la Administración del Estado y las entidades locales sobre la necesidad de obtener licencia para la realización de obras estatales en esas zonas.

La Constitución establece que «el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan» (art. 137). El municipio es la Entidad local básica de la organización territorial del Estado (arts. 1 y 11 de la Ley 7/85, de 2 de abril), cuya competencia la ejerce en su territorio o «término municipal» (art. 12 de la Ley 7/85 y RD 1690/1986, de 11 de julio, que aprobó el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales). Sobre la base de la agrupación de municipios se constituyen las provincias (art. 141 CE y art. 31 de la Ley 7/85), y en base a las provincias, o en su caso los territorios insulares, se han constituido las Comunidades Autónomas (artículo 143 CE).

Todo el territorio nacional, por tanto, se divide en términos municipales, de modo que no quedan espacios territoriales que no for-

man parte de alguno de ellos. Ahora bien, el concepto de «territorio nacional» puede ser entendido en sentido amplio (así, en el de «integridad territorial» de España —art. 8.º CE— o en el de «territorio español» —art. 8.º del Código civil—) o bien en sentido más reducido de «territorio terrestre». En el primer supuesto, la noción de territorio equivale a la de espacio sobre el cual se ejerce la soberanía del Estado español (incluidas todas las zonas marítimas y aéreas); en el segundo, en cambio, queda reducida a la parte terrestre de este espacio. Surge así la cuestión de determinar en cuál de ambos sentidos hay que interpretar la expresión «territorio» cuando se trata de delimitar los términos municipales que lindan con el mar. ¿Comprende sólo el territorio terrestre o también el mar territorial? ¿En qué situación quedan las playas y la zona marítimo-terrestre? ¿Y las aguas interiores?

Tanto el Consejo de Estado como la jurisprudencia del Tribunal Supremo han llegado a la conclusión, confirmada por el Tribunal Constitucional, de que las playas y la zona marítimo-terrestre forman parte del término municipal, pero no, en cambio, el mar territorial.

Para llegar a esa conclusión fue necesario despejar cierta confusión que se había creado en torno a la naturaleza del dominio público estatal, confusión que consistía en excluir del término municipal las riberas del mar por tratarse de bienes de naturaleza demanial y titularidad estatal.

- a) *Las playas y la zona marítimo-terrestre forman parte del término municipal.*

Antes de la Ley de Costas de 1969, el Consejo de Estado ya había expuesto la doctrina de que no debe confundirse el concepto de «propiedad», por un lado, y el concepto de «jurisdicción», por otro, de modo que los terrenos de propiedad pública estatal no dejaban de estar, por razón de su naturaleza y titularidad, sometidos a la competencia municipal (Dictámenes de 10 de mayo de 1952 y 14 de febrero de 1957). En el mismo sentido se pronunció el Decreto de la Presidencia de 8 de noviembre de 1962, que resolvió una cuestión de competencia entre los Ministerios de Gobernación y de Obras Públicas (24), y el *Tribunal Supremo* en varias Sentencias, especial-

(24) El Decreto de la Presidencia de 8 de noviembre de 1952 (Ref. Ar. 4319) resolvió la cuestión de competencia planteada por el Ministerio de la Gobernación al

mente en una muy razonada de la *Sala 4.ª de 2 de octubre de 1967* (25).

Después de la Ley de Costas de 1969, esta doctrina no resulta alterada. La Sentencia del Tribunal Supremo de *24 de enero de 1974* (26) y, especialmente, la *de 17 de marzo de 1980* (27) reafirman la pertenencia de esa zona al término municipal.

pretender este Ministerio que el Ayuntamiento de Ribadesella era competente para otorgar licencia de construcción y sanitaria para levantar una fábrica que el Ministerio de Obras Públicas había autorizado en la zona de servicios del puerto de Ribadesella. Entre otras declaraciones, el Decreto afirma que es claro

«... que las zonas o territorio de dominio público no dejan, por el hecho de ser tales, de radicar en un determinado término municipal, puesto que el territorio nacional no se distribuye en términos municipales de una parte y, de otra, territorios o bienes de dominio público, sino sólo en términos municipales: y, además, y sobre todo, porque el dominio público, cualquiera que pueda ser la configuración teórica, está concebido en nuestro derecho positivo no como una relación de poder, sino como una relación de propiedad, según los artículos 338 y 339 del Código Civil».

(25) La *Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 4.ª) de 2 de octubre de 1967*, ponente José María Cordero de Torres (Ref. Ar. 5211), resolvió el recurso planteado por la Compañía Iberduero contra el acuerdo del Ayuntamiento de Pasajes que suspendió las obras de construcción de una central térmica en zona marítimo-terrestre. En su defensa, la Compañía alegaba que estaba actuando en esa obra como titular de una comisión administrativa del Estado, subrogándose, por tanto, en la personalidad de éste, y que la realizaba sin ocupar suelo municipal porque la zona marítimo-terrestre era de dominio nacional, según la Ley de Puertos de 1880, y no formaba parte del término municipal.

Pero la Sentencia del Tribunal Supremo reitera que «el territorio nacional se divide, en su integridad, en términos municipales y no, de una parte, en términos municipales y, de otra, en términos de dominio público, pues tal tesis, postulada en ocasiones por determinados Departamentos Ministeriales, llevaría al resultado absurdo, y por ello rechazable, de que las zonas demaniales no integrarían el territorio del Estado español». De suerte, continúa la Sentencia, que ha de distinguirse entre la competencia que por razón de la materia puede atribuirse a ciertos órganos de la Administración y la jurisdicción que el municipio ejerce sobre el término municipal del que forman parte integrante los términos y zonas de dominio público marítimo.

(26) La *Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 4.ª) de 24 de enero de 1974*, magistrado ponente José Luis Ponce de León (Ref. Ar. 566), dictada en un caso de denegación de licencia municipal para construir un edificio en Valdoriño (La Coruña), declara que «no puede olvidar el recurrente que esta zona marítimo-terrestre forma parte del término municipal por disponerlo así el artículo 1.º de la Ley de Régimen Local...». Y, a continuación, la Sentencia hace una amplia exposición sistemática de la doctrina jurisprudencial sobre el tema.

(27) La *Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 4.ª) de 17 de marzo de 1980* confirma una Sentencia de la Sala de Albacete que desestimó un recurso interpuesto contra el acuerdo del Ayuntamiento de Mazarrón denegatorio de la petición de licencia para construir un almacén de embarcaciones en zona marítimo-terrestre, en la playa de la Raya. La Sentencia recuerda que «no existe división entre términos municipales y terrenos de dominio público», de modo que «la zona marítimo-terrestre se encuentra dentro de la esfera de atribuciones de los Ayuntamientos», y añade:

«Que la concesión en zona marítimo-terrestre sólo atribuye al particular beneficiario el uso exclusivo de terrenos en dicha zona conser-

El *Tribunal Constitucional* ha confirmado esta doctrina en su *Sentencia 77/84, de 3 de julio* (28), donde se declara que (Fundamento 3):

«... 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 anular una porción del territorio de su entorno, y considerarlo como una zona exenta de las competencias de los diversos entes públicos que las ostenten. Tanto la jurisprudencia del Tribunal Supremo como la doctrina del Consejo de Estado han sostenido en forma inequívoca, y concretamente respecto a los puertos y a la zona marítimo-terrestre, que una y otra forman parte del término municipal en que están enclavados, basándose en que legalmente todo el territorio nacional se divide en términos municipales de forma que no pueden quedar espacios territoriales excluidos de ellos».

Que las zonas marítimo-terrestres y, con mayor razón, las playas forman parte de los términos municipales contiguos no ofrece, pues, duda. Cuestión más discutida ha sido, en cambio, la situación del mar territorial. Sin embargo, la jurisprudencia ha resuelto la cuestión en sentido negativo.

vando la titularidad dominical el Estado; por consiguiente, así como al propietario no le es suficiente con la facultad de construir, inherente a su derecho de propiedad, y para ejercitarla precisa de la licencia municipal de obras, también el concesionario necesita de tal licencia aunque la autorización que la concesión entraña permita la edificación proyectada, y así lo ha entendido la jurisprudencia a partir del año de 1961 en sus Sentencias de 20 de mayo de 1961, 29 de marzo de 1963 y 15 de octubre de 1964, etc.»

(28) *Sentencia del Tribunal Constitucional 77/84, de 3 de julio* («BOE» de 30 julio 1984). El contenido de esta Sentencia se expone más adelante, al examinar la concurrencia de competencias.

b) *El mar territorial y las aguas interiores no forman parte del término municipal.*

La jurisprudencia, en efecto, ha formulado el principio de que el mar territorial y, en su caso, las aguas interiores no forman parte del territorio municipal, de modo que las obras que allí se realizan no necesitan licencia municipal por estar fuera del término del municipio, sin perjuicio de que si tales obras dan lugar a ganar terreno al mar, ese terreno se incorpore al municipio y las obras que en el futuro en él se realicen están sometidas a licencia. Así lo ha declarado el Tribunal Supremo, de modo directo, en la *Sentencia de 20 de septiembre de 1984* (29) y, de modo indirecto, en las *Senten-*

(29) La *Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 4.ª) de 20 de septiembre de 1984*, magistrado ponente Aurelio Botella (Ref. Ar. 5582), desestima el recurso interpuesto contra la resolución del Gobernador Civil de Cádiz de 14 de julio de 1980 que suspendió el acuerdo municipal de paralizar las obras que se realizaban en el puerto de Cádiz consistentes en un «recinto para relleno tras el dique de San Felipe, incluyendo un nuevo dique (Espigón para contenedores)». Tanto la Audiencia Territorial de Sevilla como el Tribunal Supremo ratificaron la orden de suspensión del Gobernador y anularon el acuerdo del Ayuntamiento.

El Ayuntamiento había suspendido las obras por carecer de licencia, pese a estarse realizando dentro del término municipal (arts. 178 y 180 de la Ley del Suelo). Pero el Gobernador Civil, por su parte, decidió suspender el acuerdo municipal por entender que las obras se estaban realizando en el mar litoral, esto es, en «territorio del Estado» y, por tanto, fuera del término municipal, razón por la cual no precisaban licencia.

El Tribunal Supremo hace suyos los considerandos de la Sentencia apelada, y en concreto aquel en que se declara:

«Que al estar ubicadas las obras que efectúa la Junta de Obras en la Bahía de Cádiz, y por tanto en mar territorial, la Corporación recurrente carece de jurisdicción, al estar fuera de su término municipal, y de competencia para exigir el otorgamiento de la licencia municipal, por lo que no es de aplicación el procedimiento excepcional y la suspensión de obras que regulan los párrafos 2 y 3 del artículo 180 de la Ley del Suelo y 8 y 9 del Reglamento de Disciplina Urbanística, los cuales solamente lo son cuando se trate de obras consistentes en actos de edificación y no del suelo que se realicen sobre bienes de dominio público estatal.»

Y, seguidamente, el Tribunal apoya la argumentación de la Sentencia apelada declarando:

«Que la construcción por el Estado de un dique en mar territorial, con implantaciones en lecho submarino y aumento del espacio terrestre del territorio nacional, ni por el sujeto que tal obra realiza ni por la índole del objeto de la actividad constructiva resulta dicha obra asequible a su inclusión en ninguno de los conceptos característicos de los actos de edificación y uso del suelo a que se refiere el artículo 178 de la Ley del Suelo a efectos de sujeción a previa licencia municipal de acuerdo con la regla general de competencias señalada en el artículo 179 de la misma Ley; pues para intervenir mediante licencia los actos constructivos sobre el suelo y el uso del

cias, entre otras, de 4 de noviembre de 1985 (30) y de 28 de febrero de 1986 (31). Estas Sentencias, sin embargo, suscitan ciertas dudas en aquellos casos en los que las obras se realizan en el mar territorial pero enlazadas con tierra firme; por ejemplo, mediante la construcción de un dique. Si se contrasta el criterio seguido en la primera de las Sentencias con el seguido en las otras dos, parece deducirse que ha podido ser determinante, en estos casos, la consideración de si la obra se realizaba predominantemente en el mar territorial o bien en la zona marítimo-terrestre. Más adelante examinaremos la Sentencia de la Sala Especial de Revisión del Tribunal Supremo de 4 de febrero de 1987, sobre esta cuestión (vid. nota 55).

Pero esta doctrina plantea, además, un problema más complejo por su repercusión sobre la determinación del territorio de las Comunidades Autónomas y, por tanto, sobre sus competencias.

mismo es razonable exigir que exista suelo o espacio terrestre, concepto inaplicable al fondo submarino, lo cual infiere que una vez emergente o construido el dique como tal, y en ese aspecto aumentado el término municipal, serán las obras sobre dicho nuevo suelo las que precisen de previa licencia municipal, pero no la fase preliminar o constitutiva del suelo en su básica y material acepción.»

(30) La Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 4.ª) de 4 de noviembre de 1985 (Ref. Ar. 6497), magistrado ponente Manuel Gordillo, confirma la anulación decretada por la Audiencia Territorial de Bilbao de la resolución del Gobernador Civil de Vizcaya por la que suspendió el acuerdo municipal del Ayuntamiento de Mundaca de paralización de las obras de construcción del contradique del antepuerto de Bermeo. La Sentencia apelada reconoce la innegable competencia del Ayuntamiento de Mundaca para paralizar las obras del contradique del antepuerto de Bermeo que se estaban realizando sin licencia municipal, «sin que a ello pueda oponerse con éxito que el referido Ayuntamiento no tiene competencia sobre el mar, puesto que las obras se están realizando en terreno ganado al mar y en tierra firme, pero siempre en zona de costa o litoral perteneciente, como hemos visto, al término municipal».

(31) La Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 4.ª) de 28 de febrero de 1986 (Ref. Ar. 1633) confirma otra Sentencia de la Audiencia Territorial de Sevilla que desestimó el recurso interpuesto por «D. y C., S. A.» contra el acuerdo del Ayuntamiento de Puerto Real (Cádiz) ordenando la suspensión de las obras de relleno en el «Bajo de las Cabezuelas», en la zona de concesión de esa compañía. La Sentencia apelada plantea como cuestión previa la de determinar entre el territorio y el mar territorial, y concluye, después de reproducir la doctrina ya conocida sobre el tema, declarando:

«... por tanto, hay que terminar resumiendo que la zona marítimo-terrestre, aunque sea un bien de dominio público estatal, forma parte de un término municipal, no así el mar territorial, que también es de dominio público estatal».

Ahora bien, en el caso resuelto por esta Sentencia, de la prueba practicada se deduce claramente, dice la Sentencia, «que las obras no se estaban realizando sobre la franja de mar territorial, sino sobre la zona marítimo-terrestre», por lo que era necesaria la licencia municipal para llevarlas a cabo.

c) *Incidencia de la exclusión del mar territorial del término municipal sobre la determinación del territorio de las Comunidades Autónomas.*

El territorio de las Comunidades Autónomas está determinado por el territorio de los municipios de las provincias que las constituyen, tal como lo establecen sus Estatutos:

- bien indirectamente, por remisión al territorio de las provincias (que son entidades formadas por la agrupación de municipios —art. 141 CE—) (32);
- bien directamente, por remisión expresa «al territorio de los municipios» que forman esas provincias (33).

Pues bien, tal delimitación implica que el mar territorial no forma parte del territorio de las Comunidades Autónomas que lindan con él, aunque sí la zona marítimo-terrestre. Consecuencia de ello es que el mar territorial está fuera del ámbito propio de la competencia de las Comunidades Autónomas.

Esto plantea algunos problemas en relación a ciertas actividades que forman parte de la economía de las Comunidades Autónomas del litoral, como sucede con la pesca. La Constitución, sin embargo, ha distinguido entre «pesca marítima» en general (artículo 149.1.19.^a, materia cuya competencia corresponde en exclusiva al Estado, «sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas») y «pesca en aguas interiores» (art. 148.1.11.^a, materia cuya competencia puede ser asumida por las Comunidades Autónomas junto con el «marisqueo y la acuicultura»).

Ahora bien, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre la pesca en aguas interiores no tiene como fundamento el ámbito

(32) Así, el EAPV (art. 2: «El territorio de la CA del PV quedará integrado por los Territorios Históricos que coinciden con las Provincias en sus actuales límites de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya...»); el EAC (art. 2: «El territorio de Cataluña como Comunidad Autónoma es el de las comarcas comprendidas en las provincias de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona en el momento de promulgarse el presente Estatuto»); el EAG (art. 2: «El territorio de Galicia es el comprendido en las actuales provincias de La Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra»).

(33) Así, el EA de Andalucía (art. 2: «El territorio de Andalucía comprende el de los municipios de las actuales provincias de Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga y Sevilla»); el EA de Asturias (art. 2: «El territorio de Asturias es el de los municipios comprendidos dentro de los límites administrativos de la provincia de Oviedo»); el EA de Cantabria (art. 2.2); el EA de La Rioja (art. 2), etc.

territorial de la competencia de la Comunidad, ya que dichas aguas, al no formar parte del término municipal, tampoco están integradas en el ámbito territorial de las Comunidades Autónomas. Se trata de una competencia sectorial asumida en base a lo dispuesto en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía tanto en aguas interiores (34) como en aguas del mar territorial (35).

2. Deslinde

De lo expuesto se deduce que el deslinde del dominio marítimo es, a la vez, deslinde de parte del término municipal. El límite del territorio municipal en las riberas del mar está formado por el límite exterior de la zona marítimo-terrestre. El deslinde de esta zona constituye, pues, el deslinde de parte del territorio municipal. Claro es que en este caso, al no trazarse la línea divisoria entre términos municipales, sino entre el término de un Ayuntamiento y el mar territorial, presenta ciertas peculiaridades. El legislador ha optado en este caso por hacer prevalecer el carácter de deslinde demanial de la zona marítimo-terrestre sobre el carácter de deslinde del término

(34) En su *Sentencia 113/83, de 6 de diciembre* («BOE» de 11 enero 1984), el Tribunal Constitucional resolvió un conflicto positivo planteado por el Gobierno de la nación frente al Gobierno vasco sobre el Decreto 67/82, de 29 de marzo, dictado por el Gobierno vasco, sobre «Ordenación del servicio de inspección pesquera, marisqueo y de plantas de acuicultura». El Tribunal Constitucional reconoce que la competencia debatida corresponde al País Vasco en cuanto que el Decreto controvertido deja claro que sólo regula la inspección de las actividades de pesca en *aguas interiores*, marisqueo y acuicultura, sin interferirse en la vigilancia de costas, que es competencia estatal indiscutible (art. 149.1.4 CE y art. 17.1 EAPV).

Sobre el alcance de las competencias de las Comunidades Autónomas en relación a la ordenación del sector de la pesca marítima, la Sentencia del Tribunal Constitucional 33/84, de 9 de marzo («BOE» de 3 abril), declara que corresponde a la Comunidad Autónoma Vasca la titularidad de la competencia para otorgar determinadas ayudas para la reforma y modernización de la flota de bajura.

(35) El alcance de los conceptos utilizados por la Constitución no es claro. La noción de «aguas interiores», contrapuesta a la de aguas exteriores, se utiliza para definir la competencia de las Comunidades Autónomas y la del Estado en materia de pesca (art. 148.11.º: «pesca en aguas interiores», y art. 149.1.19.º: «pesca marítima sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas»). En cambio, parece que en materia de «marisqueo y acuicultura» la competencia de las Comunidades Autónomas no está condicionada por la naturaleza de las aguas en que se realicen.

En el momento de redactar esta nota están pendientes de dictarse por el Tribunal Constitucional Sentencias que podrán, quizá, aclarar estos conceptos. Así, el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno en relación a la Ley 1/86, de 25 de febrero, de Cataluña, sobre «pesca marítima» (recurso 614/86, publicado en el «BOE» de 2 julio 1986), y los conflictos de competencia planteados también por el Gobierno en relación con Decretos de Cataluña sobre «pesca con arte claro y mosca» (conflicto 427/84) y sobre «pesca de cerco» (conflicto 384/85).

municipal. No se aplican, pues, las reglas generales del deslinde de los términos municipales (36), sino las reglas especiales del deslinde del dominio marítimo establecidas por la Ley de Costas de 1969 (artículos 6 y 7) y su Reglamento (arts. 12 a 14) (37).

Según estas normas, corresponde al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo practicar los deslindes de los bienes de dominio público marítimo «mediante procedimiento administrativo» y con audiencia de los Ministerios competentes, los Ayuntamientos interesados y los particulares colindantes (art. 6.º de la Ley de Costas de 1969) (38). El Ayuntamiento, pues, no tiene otra intervención que la de presentar alegaciones y facilitar, en su caso, la relación de los propietarios de los predios colindantes (art. 12 del Reglamento de 1980). El Ayuntamiento puede también contribuir a la prueba sobre la naturaleza de la zona que se deslinda (39).

No obstante, el interés de los municipios en el deslinde de las playas y zona marítimo-terrestre es superior al del mero espectador o colaborador de la acción administrativa. Las playas y la zona marítimo-terrestre forman parte del término municipal, de modo que la delimitación de su territorio y la calificación jurídica del primero forman parte del «interés propio» que el municipio tiene el derecho y el deber de defender (40).

(36) Artículo 10 del RD legislativo 781/1986, de 18 de abril, desarrollado por el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por RD 1690/1986, de 11 de julio (arts. 17 y ss.).

(37) Fernando MOLA, *Comentario sobre el deslinde de la zona marítimo-terrestre de la Isla Canela*, «RDU» (14), 1969; CUVILL CONTRERAS, *Aguas marítimas: problemas de deslinde de la zona marítimo-terrestre*, «ADGCE» (66-73), I, 1975.

(38) El deslinde «sólo resuelve problemas de límites, pero no contiene declaraciones de propiedad ni aun de posesión». La jurisprudencia sobre esto es inequívoca. Vid. un resumen de esta jurisprudencia y su contundente aplicación a un caso en la *Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 1.ª) de 14 de octubre de 1986*, magistrado ponente Jaime de Castro García (Ref. Ar. 5789), dictada con motivo del ejercicio de una acción reivindicatoria realizado con posterioridad a un deslinde, en el término municipal de Jávea. En este caso, la Sentencia declara que es «irrebatible el dato topográfico de que el terreno donde se levanta la casa está por completo marginado de lo que la Ley de Costas describe como playa y zona marítimo-terrestre».

(39) La *Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3.ª) de 10 de mayo de 1985* (ponente José Pérez Fernández), relativa a un deslinde en el puerto de Villajoyosa, recoge entre las pruebas practicadas la certificación del Ayuntamiento según la cual no consta en las dependencias del mismo que «el mar en los últimos treinta años por temporal haya anegado los terrenos del tramo comprendido entre los orígenes del contradique y dique del Puerto de esta ciudad».

(40) Y ello no sólo por aplicación del criterio de la competencia municipal sobre los intereses propios (art. 137 CE, art. 1.º de la Ley 7/1985 y art. 2.º de esa misma Ley: «cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses»), sino porque, como hemos visto, se trata de una operación que afecta al deslinde de su término municipal.

Ahora bien, este «interés» municipal no legitima al Ayuntamiento para realizar por sí mismo el deslinde de su zona marítimo-terrestre. Este deslinde está reservado a la Administración del Estado, en el sentido de que el municipio no puede sustituir a la Administración del Estado en esa operación y tiene que respetar lo decidido por ella (41).

Sin embargo, del interés legítimo que el municipio tiene en que se cumpla la legalidad en esta materia, por coincidir en ella el interés general y el interés local, derivan las siguientes consecuencias:

— En primer lugar, que el municipio está legitimado tanto para impugnar en vía contencioso-administrativa el deslinde practicado como para actuar como coadyuvante de la Administración en caso de impugnación del deslinde por un tercero (art. 6.4 de la Ley de Costas de 1969). Si el deslinde lesiona los derechos o bienes de la entidad local, ésta tiene el deber de defender tales bienes, impugnando el deslinde. Si no lo hace, cualquier vecino puede ejercitar las acciones correspondientes, actuando en nombre y en interés de la entidad local en los términos previstos en el artículo 68 de la Ley 7/85, de 2 de abril.

— El municipio está legitimado también para exigir que se practique el deslinde de sus playas y zona marítimo-terrestre. La incompetencia absoluta del municipio para practicar por sí mismo ese deslinde no puede llegar al extremo de tener que soportar una situación que puede ser dañosa para sus legítimos intereses (42).

(41) La *Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 4.ª) de 3 de marzo de 1975*, magistrado ponente José María Cordero de Torres (Ref. Ar. 1670), desarrolla con detalle el fundamento jurídico de la incompetencia municipal para practicar este deslinde. En este caso, el Ayuntamiento de Sangenjo había practicado el deslinde de la finca «Arenal de Areas», cuyo viento oeste lindaba con la zona marítimo-terrestre. La Audiencia de La Coruña declaró la nulidad del deslinde por manifiesta incompetencia de la Corporación para efectuarlo; el Tribunal Supremo, en apelación, confirmó esta Sentencia. El Tribunal Supremo recuerda que la previa declaración de los servicios estatales constituye un *præius* insoslayable mantenido ininterrumpidamente desde las Leyes de Aguas de 1866 y 1879, de modo que el Ayuntamiento, pese a que la zona marítimo-terrestre forma parte del término municipal, no puede practicar el deslinde de esa zona dadas sus características y significado, incluso internacional.

(42) La misma jurisprudencia que declara la incompetencia municipal para practicar el deslinde de esta zona recuerda que el Ayuntamiento puede reclamar de la Administración del Estado que se realice el deslinde. La *Sentencia del Tribunal Supremo citada en la nota anterior, de 3 de marzo de 1975*, declara la nulidad de lo actuado por el municipio «para que el Ayuntamiento antes de hacer el deslinde de la finca "Arenal de Areas" reclame del Estado el deslinde de la zona marítimo-terrestre» (Fallo de la Sentencia, vid. Aranzadi 1975, Ref. 1670).

En general, sobre la demora en los deslindes de zona marítimo-terrestre, vid. *Sen-*

— El municipio tiene, por último, reconocida por la Ley de Costas de 1969 (Disp. Trans. 2.^a) la facultad de subrogarse en el ejercicio de las acciones reivindicatorias que la Administración debe ejercitar para reivindicar los bienes que, después de practicado el deslinde, resulten ser de dominio público. En tal caso, las Corporaciones locales deben requerir previamente a la Administración para que ejercite las acciones y, si ésta no lo efectúa en el plazo de seis meses, las Corporaciones podrán subrogarse y ejercitarlas en nombre e interés de aquélla.

III. PLANIFICACIÓN Y OBRAS PÚBLICAS

La posición de los municipios limítrofes con el litoral en la planificación y ejecución de obras en esta zona queda casi reducida al control de la legalidad de las obras mediante las licencias municipales correspondientes, sin perjuicio de que puedan participar en la elaboración de los planes y en la ejecución de las obras.

1. *Planificación*

En la planificación del dominio público marítimo concurre el interés nacional (la Constitución, por ello, lo califica de «dominio público estatal»), el interés de la Comunidad Autónoma a la que corresponde la competencia de la ordenación de su territorio (artículo 148.1.3.º de la Constitución) y el interés del municipio de cuyo término forman parte las playas y zona marítimo-terrestre que se van a planificar. La articulación de este juego de intereses se ha resuelto haciendo prevalecer de modo absoluto la posición del Estado y de la Comunidad Autónoma sobre el interés municipal. La posición del municipio ha sido marginada en exceso. El orden de competencias establecido es el siguiente:

Las Comunidades Autónomas han asumido la competencia para ordenar el uso de su litoral en la medida en que éste forma parte de su territorio (playas y zona marítimo-terrestre, según hemos visto). Tal competencia, cuyo fundamento se encuentra en el artículo 148.1.3 CE, ha sido incorporada a los Estatutos de Autonomía,

tencia del Tribunal Supremo (Sala 3.ª) de 28 de diciembre de 1985 (Ref. Ar. 6420), que condena a la Administración a terminar el deslinde.

en los que aparece la competencia para «la ordenación del litoral» y para ejecutar la legislación estatal en materia de vertidos industriales y contaminantes en las aguas territoriales del Estado correspondientes al litoral de cada una de ellas (43). Pero, siendo estas zonas de dominio público estatal, las competencias asumidas por las Comunidades tienen que ejercerse coordinadamente con la Administración del Estado. Los Decretos de Transferencias han establecido esta coordinación mediante fórmulas que se ajustan a un esquema general, salvo en el caso del País Vasco y de Cataluña (44). Este esquema es el siguiente:

(43) El *EA del País Vasco* atribuye competencia exclusiva a la Comunidad Vasca sobre la «ordenación del territorio y del litoral» (art. 10.31) y competencia de ejecución de la legislación del Estado en materia de medio ambiente y ecología —artículo 11.1.a)—; el *EA de Cantabria* atribuye esas competencias en sus artículos 22.3 y 24.a); el *EA de Asturias* atribuye competencia «exclusiva a la Comunidad» sobre la ordenación de su territorio —art. 10.1.b)— y competencia ejecutiva en materia de «protección del medio ambiente, incluidos los vertidos industriales y contaminantes en ríos, lagos y aguas territoriales» —art. 12.a)—; el *EA de Galicia*, en sus artículos 27.3 y 29.4; el *EA de Andalucía*, en sus artículos 13.8 y 17.6; el *EA de Murcia*, en sus artículos 10.1.b) y 12.1; el *EA de Valencia*, en sus artículos 31.9 y 33.9; el *EA de Cataluña*, en sus artículos 9.9 y 11.10; el *EA de Baleares*, en sus artículos 10.3 y 12.3, y el *EA de Canarias*, en su artículo 34.A.3, atribuye a esa Comunidad competencia legislativa y de ejecución en materias de ordenación del litoral, competencia que puede asumirse en virtud de la LO 11/82, de 10 de agosto, que en su artículo 33 atribuye competencia en materia de medio ambiente.

(44) Entre los Decretos de traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de ordenación del litoral y vertidos del mar hay que distinguir entre los primeros que se aprobaron, y cuya regulación es muy breve (para el País Vasco, RD de 21 noviembre 1980, y para Cataluña, RD de 18 diciembre 1981), y los que se aprobaron a partir de 1983, que siguen un mismo modelo más completo (para Andalucía, RD de 25 agosto 1983; para Valencia, RD de 9 noviembre 1983; para Asturias, RD de 16 noviembre 1983; para Canarias, RD de 29 febrero 1984; para Murcia, RD de 28 marzo 1984; para Galicia, RD de 7 abril 1985, y para Baleares, RD de 20 febrero 1985).

En el texto se expone la fórmula de los Decretos aprobados a partir de 1983. Pero de esa fórmula se separan los Decretos relativos al País Vasco y a Cataluña:

a) En relación al *País Vasco* se dictó un primer Decreto 1981/78, de 15 de julio, anterior a la Constitución, y después el Real Decreto de 21 de noviembre de 1980, número 2581/80, que especifica que corresponden al País Vasco las competencias de ordenación del territorio y del litoral y el urbanismo: «Dentro de dichas competencias se hallan comprendidas todas aquellas que corresponden a la Administración del Estado en virtud de la Ley del Suelo, texto refundido de 9 de abril de 1976, y en disposiciones posteriores de cualquier rango que lo desarrollan o complementan, así como en anteriores a su entrada en vigor que no hayan sido derogadas por dicho texto legal.» Y a continuación concreta que «tales competencias comprenden todas las atribuciones en los órdenes normativo, organizativo, resolutivo, consultivo y de cualquier otro género atribuidas a la Administración del Estado por las disposiciones vigentes en las citadas materias». Por tanto, en este Decreto no figura la necesidad de obtener el informe favorable de la Administración del Estado para la aprobación de planes, informe que, en cambio, se exige expresamente a todas las demás Comunidades Autónomas.

Sobre el valor de los Reales Decretos 1981/78 y 2581/80, véase el fundamento 4 de la Sentencia del TC 77/84, de 3 de julio.

b) En relación a *Cataluña*, el Real Decreto de 18 de diciembre de 1981, núme-

La competencia para «formular, tramitar y aprobar los planes de ordenación del litoral en los que podrán incluirse las playas y, en su caso, las zonas marítimo-terrestres» se transfiere a las Comunidades Autónomas.

Estas zonas de dominio público se incluyen, pues, en la «ordenación integrada del territorio», para lo cual pueden utilizarse «o bien los instrumentos de planeamiento general» o bien «ordenarse de forma aislada con instrumentos de planeamiento específico». Pero en uno y en otro caso los planes deben reproducir la línea de deslinde que delimita este dominio marítimo.

Estos planes deberán contener, también, las normas para el establecimiento de los servicios de temporada en las playas (normas que, si no hubiera plan, debe aprobar la Comunidad o, en su defecto, la Administración del Estado).

Las facultades de ordenación del litoral que se transfieren a las Comunidades Autónomas «se entienden sin perjuicio de las competencias que sobre estos territorios corresponden a la Administración Central del Estado de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Costas y en su Reglamento». En consecuencia, «para que pueda procederse a la aprobación definitiva del plan es necesario el *informe favorable* de la Comunidad Autónoma, informe que deberá emitirse en el plazo de un mes, transcurrido el cual se entenderá que

ro 3301/81, establece una fórmula distinta: «Corresponde a la Generalidad de Cataluña, al amparo de su competencia en materia de ordenación del litoral, formular y aprobar planes de ordenación de las zonas del litoral, que podrán incluir las playas, pero, en ningún caso, la zona marítimo-terrestre, así como autorizar los usos del suelo que, ajustados a planeamiento, pretendan localizarse en la zona ordenada.» Pero en la fase de información oficial de estos planes deberá recabarse «informe de los organismos de la Administración central del Estado competentes en materia de dominio público marítimo. Dichos informes deberán ser favorables para que se pueda proceder a la aprobación definitiva del plan por parte de la Generalidad».

También corresponde a la Generalidad, «previo pronunciamiento favorable sobre la acomodación del uso del suelo al correspondiente plan, tramitar en la forma establecida en la Ley de Costas los expedientes de concesión de dominio público que, en todo caso, corresponde resolver a la Administración del Estado, sin perjuicio de que la notificación de la resolución recaída se realice a través de los órganos competentes de la Generalidad».

Cuando la zona marítimo-terrestre, excluida con carácter general de la ordenación, pierde su calidad de tal, el nuevo deslinde deberá realizarlo la Administración del Estado. En el caso de que se otorguen concesiones que conlleven ganar terrenos al mar que no vayan a tener carácter de zona marítimo-terrestre, en la orden de concesión se trazará la nueva línea de deslinde.

Finalmente, se atribuye a la Generalidad la competencia para autorizar obras e instalaciones de vertido al mar, así como la inspección de las mismas, sin perjuicio de que la competencia para el otorgamiento de la concesión sobre el dominio público corresponda, en todo caso, a la Administración del Estado.

es favorable». Los efectos de este informe para las Comunidades Autónomas y para la Administración del Estado son los siguientes:

a) Para cada Comunidad Autónoma, el informe tiene el carácter de preceptivo y vinculante, de modo que no puede aprobarse el plan si el informe no es favorable (aunque el silencio de un mes opera en sentido positivo).

b) Para la Administración del Estado, la emisión del informe favorable significa:

- que el otorgamiento de concesiones y de autorizaciones en esas zonas debe ajustarse al contenido del plan aprobado previo tal informe favorable;
- pero «no presupone la obligación de la Administración Central del Estado de otorgar necesariamente las concesiones o autorizaciones que se soliciten con arreglo a las determinaciones del plan, pudiendo denegarlas justificadamente por razones de interés público». La denegación en estos casos, pues, no tiene un carácter puramente discrecional, sino que debe estar justificada «por razones de interés público», siendo, por tanto, controlable judicialmente (45).

Aquí se plantean, sin embargo, complejos problemas que el Derecho positivo no ha resuelto con claridad. ¿Cuál es la relación entre los planes de ordenación del litoral y los Planes Generales Municipales? ¿En qué situación quedan los «planes de ordenación general de la playa», previstos para los supuestos en los que se produzca o se prevea una gran concurrencia humana? (art. 19 Ley de Costas de 1969) (46).

(45) La denegación de una concesión por razones de interés público es un acto administrativo sujeto a control judicial, tal como ha reconocido la jurisprudencia contencioso-administrativa, al resolver supuestos de denegación de concesiones por «perjuicio notorio para los intereses públicos» (Disposición Transitoria 2.ª de la Ley de Costas de 1969). Así, en la *Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3.ª) de 7 de noviembre de 1977* (Ar. 4111), que invoca otras Sentencias de ese mismo Tribunal en las que la noción de «interés público» se ha interpretado como una noción jurídica; así, las Sentencias de 11 de diciembre de 1973 (Ar. 5117), de 20 de marzo de 1975 (Ar. 2088), de 22 de mayo de 1975 (Ar. 3994), de 6 de diciembre de 1974 (Ar. 4924) y otras muchas posteriores.

(46) Vid. Manuel MARTÍNEZ PÉREZ, *Interferencia de un plan de ordenación urbana y de la zona marítimo-terrestre*, «ADGE» (66-73), I, 1975; Alberto VERA FERNÁNDEZ, *La ordenación de playas y otros espacios costeros*, «REDA» (27), 1980; Angel MENÉNDEZ RESACH, *La ordenación de las playas y sus problemas jurídicos; en especial, el tema de las competencias concurrentes*, «RDU» (76), 1982; Julio ALVAREZ MERINO,

La solución de estos problemas debe encontrarse, como ha dicho el Tribunal Constitucional, por la vía de la cooperación y, en último término, el conflicto habrá de resolverse a favor del titular de la «competencia prevalente» (47). Lo que exige un análisis casuístico en el que la jurisprudencia desempeña un papel fundamental.

2. Obras e instalaciones

A) Régimen general.

Los Decretos de transferencia distinguen entre las obras e instalaciones en general y las obras e instalaciones de vertidos industriales y contaminantes.

a) *En general*, la tramitación y resolución de «las concesiones y autorizaciones incluidas en el dominio público marítimo, afectado o no por planes de ordenación, corresponde a la Administración del Estado de acuerdo con la Ley de Costas», debiendo, sin embargo, solicitar informe previo a la Comunidad Autónoma y notificar a dicha Comunidad la resolución que se adopte. En todo caso, la autorización o la concesión deberán ajustarse al plan aprobado, y las obras deberán obtener la licencia municipal correspondiente (48).

A propósito de los planes de ordenación de las playas, «RDU» (86), 1984; Lorenzo MARTÍNEZ ESCUDERO, *Playas y costas*, 1985; Antonio GARCÍA ALVAREZ, *Espacios libres y de protección*, «RDU» (99), 1986.

El Tribunal Supremo (Sala 3.^ª), *Sentencia de 5 de febrero de 1986*, magistrado ponente Federico Carlos Sainz de Robles (Ar. 455), ha confirmado la Sentencia de la Audiencia Nacional que declaró la nulidad del Plan Especial de Ordenación de la Costa en Cala Vadella (Ibiza) por vulnerar la ordenación urbanística vigente en los terrenos a que afecta.

Pero ello no significa que la actividad urbanística municipal no deba respetar el régimen especial de estas zonas. La *Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 4.^ª) de 18 de julio de 1986* (Ar. 5118) declara nulo el acuerdo de la Comisión Provincial de Urbanismo de Castellón de la Plana de 5 de diciembre de 1977 que aprobó el proyecto de reparcelación del barrio de Torrenosta, en el término municipal de Torrellanica (Castellón de la Plana). La nulidad se funda en que: a) La aprobación del proyecto de reparcelación impone la adjudicación a particulares de terrenos de uso y dominio público de la zona marítimo-terrestre, según resulta del deslinde oficial de dicha zona aprobado por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. b) La aprobación supone igualmente la adjudicación como edificables de terrenos de la zona contigua de 6 metros de servidumbre de vigilancia de litoral y salvamento. Antes de llegar a esta conclusión, el Tribunal Supremo tuvo que declarar inconstitucionales (inconstitucionalidad sobrevenida), por infringir los artículos 24 y 103 de la Constitución, los preceptos que limitan la impugnación de los acuerdos de reparcelación (así, el art. 100.2 de la Ley del Suelo).

(47) Tribunal Constitucional, *Sentencia 77/84, de 3 de julio* («BOE» de 30 julio), Fundamento 3. Sobre esta Sentencia, vid. la nota 48 siguiente.

(48) La determinación del plan aplicable y su coordinación con otros, cuando se trata de las obras en un puerto, ha planteado continuas controversias, y el Tri-

b) La autorización de las *obras e instalaciones de vertidos industriales y contaminantes* en las aguas del litoral, así como la inspección de las mismas, corresponde a cada Comunidad Autónoma,

bunales Constitucionales imponen en estos casos la búsqueda de fórmulas de coordinación y, en último término, la aplicación del principio de la competencia prevalente. La *Sentencia del Tribunal Constitucional 77/84, de 3 de julio* («BOE» de 30 julio 1984), resolvió un conflicto de competencia promovido por el Gobierno de la nación frente al Gobierno del País Vasco con motivo de la publicación por el Departamento de Política Territorial y Obras Públicas del País Vasco de las resoluciones de 2 y 3 de marzo de 1982, por las que se aprobó, respectivamente, con carácter definitivo, el Proyecto General de Ordenación Urbana de Bilbao y su comarca, consistente en la inclusión de la infraestructura viaria perteneciente a la solución Ugaldebieta, así como el Plan Especial para la ejecución de esta última solución.

La cuestión planteada exigía decidir si las resoluciones indicadas invadían la competencia exclusiva que ostenta el Estado sobre el puerto autónomo de Bilbao, «en cuanto que en dichas resoluciones se preveía que un ramal de la red viaria planeada penetrara en el ámbito de dicho puerto afectando a una porción de su zona de servicios y de la zona marítimo-terrestre». El Gobierno de la nación invocaba, pues, la competencia exclusiva atribuida al Estado por el artículo 149.1.20 sobre puertos de interés general. El Gobierno vasco no ponía en duda esa competencia, pero entendía que era obstáculo para que en el recinto del puerto pueda ejercitar la suya sobre ordenación del territorio y del litoral y sobre urbanismo, que le reconoce el artículo 10.31 de su Estatuto de Autonomía, en relación con el artículo 148.1.3 CE. El Tribunal Constitucional declara que la competencia controvertida en el conflicto corresponde a la Comunidad Autónoma Vasca, fundándose en los siguientes argumentos. En primer lugar, el principio de que sobre un espacio físico concreto pueden concurrir diversas competencias (Fund. 2):

«La atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio, como ya ha declarado este Tribunal (Sentencia 113/1983, Fundamento 1). Esa concurrencia es posible cuando recayendo sobre el mismo espacio físico las competencias concurrentes tienen distinto objeto jurídico. Así, en el presente caso la competencia exclusiva del Estado sobre puertos de interés general tiene por objeto la propia realidad del puerto y la actividad relativa al mismo, pero no cualquier tipo de actividad que afecte al espacio físico que abarca un puerto. La competencia de ordenación del territorio y urbanismo (sin que interese ahora analizar ambos conceptos) tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial.

«Pero esa concurrencia sólo será posible cuando el ejercicio de la competencia de la Comunidad Autónoma no se interfiera en el ejercicio de la competencia estatal ni lo perturbe.»

Además, el Tribunal rechaza el argumento de que siendo la zona marítimo-terrestre un bien de dominio público estatal no cabe sobre ella concurrencia de competencias, ya que «la condición de dominio público no es criterio utilizado en nuestra Constitución ni en el EAPV para delimitar competencias» (argumento que ya ha sido examinado anteriormente).

Ahora bien, esta concurrencia de competencias puede plantear problemas delicados que deben ser resueltos por la vía de la colaboración:

«La inclusión de los puertos en los términos municipales (incluyendo la zona marítimo-terrestre) supone, según aquella doctrina, que

sin perjuicio de competencias que, en orden al otorgamiento de concesiones de ocupación del dominio público marítimo, competen a la Administración Central del Estado (49).

La tramitación de estos expedientes corresponde a la Comunidad Autónoma, siguiendo las siguientes fases:

- Petición del interesado y tramitación por la Comunidad Autónoma de acuerdo con el procedimiento establecido en la Ley de Costas.
- Solicitud del informe preceptivo de los organismos de la Administración del Estado competentes en materia de dominio público marítimo. Dicho informe debe contener las prescripciones y condiciones que la Comunidad Autónoma habrá de someter al peticionario en relación con la ocupación del dominio público afectado.
- Sometimiento de las anteriores condiciones al peticionario.
- Si las acepta, «autorización de las obras e instalaciones de vertido por la Comunidad Autónoma» y «notificación a la Administración Central del Estado, acompañada de un plano que delimita la zona de dominio público afectada por dicha ocupación».
- «Autorización de la ocupación de dicho dominio público por el organismo competente de la Administración del Estado, autorización que se comunicará a la Comunidad para que ésta lo notifique al interesado.»
- Y, finalmente, «terminadas las obras, solicitud por la Comunidad Autónoma dirigida a la Administración Central del

en su ámbito pueden ejercer sus competencias tanto los Ayuntamientos como la Administración del Estado, consecuencia que hay que aplicar, asimismo, a las Comunidades Autónomas. No se oculta a este Tribunal que esta coincidencia 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 sí parece necesario es que se 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.»

(49) Ramón MARTÍN MATEO, *La prevención de vertidos desde el litoral y la contaminación del mar Mediterráneo*, «REDA» (32), 1982; Manuel ALVAREZ RICO, *Reflexiones sobre la Ley de la Generalidad de Cataluña de 4 de junio de 1981 sobre desarrollo legislativo en materia de evacuación y tratamiento de aguas residuales*, en esta REVISTA (96), 1981.

Estado para que ésta levante acta de reconocimiento de las obras ejecutadas».

Tales obras, en todo caso, deben ajustarse al plan de la zona y realizarse previa la obtención de la licencia municipal correspondiente.

c) Un supuesto especial es el de la construcción de *paseos marítimos*, de enorme importancia para la vida local. Sin embargo, en la actualidad se advierte una decidida política contraria a la construcción de paseos marítimos sobre la zona marítimo-terrestre para evitar el deterioro de la costa. La Ley Cambó de Paseos Marítimos, de 24 de junio de 1918, parece haber entrado en crisis definitiva (50), y

(50) La *Ley Cambó de Paseos Marítimos de 24 de julio de 1918* («Gaceta», 27 julio) autorizó la aprobación de un paseo marítimo en Barcelona y dispuso que, en lo sucesivo, el Gobierno podría autorizar la construcción de otros paseos a otros Ayuntamientos del litoral con los mismos trámites y condiciones. La Ley disponía, en su artículo 1.º, que «se autoriza al Gobierno para que, a propuesta del Ministro de Fomento y previo informe del de Guerra y del de Marina, pueda aprobar un proyecto de paseo marítimo que formule el Ayuntamiento de Barcelona y autorizar a dicha corporación para que construya a sus expensas y declararlo de utilidad pública a los efectos de la Ley de expropiación forzosa». «Dicho paseo —dice el artículo 2.º— una vez construido pasará a ser de uso público municipal. Los terrenos que se ganen al mar, así como los de la actual zona marítimo-terrestre comprendidos dentro del proyecto que se apruebe, y que pierdan esta condición a consecuencia de la construcción del paseo, se cederán al Ayuntamiento de Barcelona como bienes patrimoniales del mismo, con la condición de que no podrá enajenar ni ceder parte alguna de dichos terrenos hasta la completa terminación del paseo marítimo. Si el Gobierno autorizara la construcción del paseo marítimo por secciones, se entenderá cumplida la anterior condición para cada una de ellas, en cuanto quede terminada y abierta a la circulación pública. Los terrenos adquiridos por el Ayuntamiento de Barcelona, en virtud de esta Ley, quedarán siempre sujetos a todas las servidumbres legales.» Lo dispuesto en esta Ley, aunque dirigido a un solo supuesto, podía aplicarse a otros. Un artículo adicional disponía que «las autorizaciones concedidas en esta Ley y las cesiones en ella previstas podrán aplicarse, mediante acuerdo del Gobierno y con arreglo a los mismos trámites, a peticiones análogas que puedan formular otros Ayuntamientos del litoral para construir a sus expensas paseos marítimos».

La vigencia de esta Ley se puso en duda al promulgarse la Ley del Patrimonio del Estado de 1964 y al promulgarse la Ley de Costas de 1969.

En el primer caso, el *Consejo de Estado*, en *Dictamen de 20 de enero de 1966* (Expediente 34578), declaró que la Ley del Patrimonio del Estado de 15 de abril de 1964 no había derogado esa Ley.

Después de publicada la Ley de Costas de 1969 se discutió de nuevo si la Ley continuaba vigente. El *Consejo de Estado*, en *Dictamen de 5 de diciembre de 1974* (Expediente 39345, Doctrina legal 133, del tomo 31 de *Doctrina legal*, págs. 589 y ss.), ha declarado que «la Ley de Costas de 26 de abril de 1969 no ha derogado ni expresa ni tácitamente la Ley de Paseos Marítimos de 24 de julio de 1918, la cual debe reputarse en vigor con posterioridad a su promulgación». El Consejo de Estado plantea aquí el problema de si la Ley de Costas, artículo 5.3, ha derogado la Ley de Paseos Marítimos de 1918 al contener una solución distinta para los terrenos ganados al mar. Mientras que la Ley Cambó de Paseos Marítimos atribuye el carácter de bienes patrimoniales del municipio a los terrenos ganados al mar con

el régimen jurídico de la construcción de paseos marítimos en los

esa finalidad, en cambio, la Ley de Costas, con carácter general, atribuye el carácter de bienes de dominio público a los terrenos ganados sobre zona marítimo-terrestre o sobre las playas (art. 5.3.º). Pero el Consejo de Estado mantiene que no se ha producido esa contradicción por lo siguiente:

Para interpretar la Ley de Paseos Marítimos de 1918 hay que partir de las normas vigentes en la materia cuando se aprobó tal Ley. Esas normas estaban contenidas en la Ley de Puertos de 1880. Pues bien, dice el Dictamen,

«... la razón de ser de la Ley de 1918 estriba en que la Ley de Puertos de 7 de mayo de 1880 no facilitaba la construcción de paseos marítimos al atribuir al dominio público la zona marítimo-terrestre (art. 1.º) y la zona de servicio de los puertos (art. 31).

Para soslayar los inconvenientes que este sistema oponía a la construcción del Paseo Marítimo de X, la Ley Cambó de 1918 autorizó la cesión a su Ayuntamiento de los terrenos ganados al mar y de los de la zona marítimo-terrestre comprendidos en el proyecto, solución frontalmente opuesta a la norma general de 1880».

La excepción se mantuvo tras la Ley de Puertos de 1928, debiéndose esta vigencia —continúa el Dictamen— «al carácter singular de la Ley de Paseos Marítimos, promulgada por el legislador para resolver un determinado y particular problema frente a la generalidad de la normativa de puertos, referente a las demás situaciones». Esta normativa general es hoy la Ley de Costas de 1969, que en esta materia no hace más que mantener el viejo régimen de la legislación de puertos. Es claro, dice el Consejo de Estado, que el artículo 5.3 de la Ley de Costas —producto de una enmienda durante la discusión del precepto— no tiene otra finalidad que la de «salvaguardar sin cambios el régimen común de los terrenos ganados al mar en obras realizadas fuera de los puertos». Por tanto, concluye el Consejo de Estado:

«La singularidad y valor excepcional que la Ley de Paseos Marítimos tiene, hoy en día, respecto a la Ley de Costas de 26 de abril de 1969 es, en consecuencia, exactamente la misma que tenía con anterioridad a la legislación general de puertos, si bien limitada en su extensión material a los paseos marítimos (o parte de los mismos) contenidos por los Ayuntamientos litorales fuera de los puertos.»

Esta es la argumentación fundamental del Consejo de Estado, que difiere en parte, pues, de la recogida por Tomás QUINTANA en su artículo sobre *La privatización de los terrenos de que ha sido desalojado el mar*, publicado en esta misma REVISTA, núm. 111, págs. 373 y ss. Con independencia de este matiz, Tomás QUINTANA expone sus dudas sobre la vigencia de la regulación dada por la Ley Cambó a los paseos marítimos construidos al amparo de la misma. Pero a su argumentación cabe, quizá, oponer una omisión, ya que cita el artículo 30 del Reglamento de Puertos Deportivos, cuando, como veremos, el precepto clave puede ser el artículo 25, que declara expresamente vigente la Ley de Paseos Marítimos. Por otra parte, afirma QUINTANA que «nos encontramos ante una zona cuya demanialidad está constitucionalizada sobre la que, a partir de una autorización administrativa legalmente apoyada, se produce la degradación artificial, degradación que es posible desde el punto de vista constitucional por la esencial afectación de gran parte del dominio público al fomento de la riqueza nacional; pero este cambio de destino no es otra cosa que una mutación demanial, que en absoluto exige una cesión del dominio, resultado sustancialmente incompatible con la inalienabilidad del demanio» (*op. cit.*, pág. 389). A ello añade (nota 33) que de esta manera se impedirían «actuaciones municipales meramente especulativas, peligro evidente de la patrimonialización de

puertos deportivos se encuentra también, al parecer, en fase de revisión (51).

estos terrenos» (vid. COSCULLUELA MONTANER, *Administración portuaria*, Madrid, 1973, pág. 303).

Ahora bien, tal como señala QUINTANA, la cuestión ofrece «serias dudas» porque existen otros argumentos a ponderar. La financiación de estas obras plantea, como es notorio, graves problemas a los Ayuntamientos, y siendo obras que, sin duda, pueden suponer una enorme mejora para la vida ciudadana, facilitar su realización debe ser siempre estimulado en beneficio del interés público. La patrimonialización de los terrenos que establece la Ley Cambó se refiere, claro es, a los terrenos sobrantes junto al paseo marítimo ya construido, porque el paseo como tal sería siempre un bien demanial (bien de titularidad municipal afectado al uso público). La cuestión se centra, pues, en los terrenos sobrantes que podrían ser vendidos para costear las obras del paseo. Si esta enajenación se hace de forma especulativa (lo cual sucede siempre en mayor o menor grado, según lo permita el mercado), pero si tal especulación beneficia las arcas municipales, ello no es, en mi opinión, muy grave. La «especulación municipal» siempre será menor, más controlada y, en todo caso, más beneficiosa para el municipio que la privada.

(51) En el supuesto de que la construcción de un puerto deportivo dé lugar a la creación de un paseo marítimo sobre terrenos ganados al mar, la Ley 55/1969, de 26 de abril, de «Puertos deportivos», distingue entre el supuesto en que la construcción la realice un concesionario o una Corporación local.

a) Con carácter general, si la construcción la realiza un concesionario, la Ley establece:

«Artículo 18. Los terrenos ganados al mar como consecuencia de la construcción de un puerto deportivo o de su paseo marítimo de ribera serán propiedad privada de sus concesionarios, sin perjuicio de las servidumbres y limitaciones a que quedasen sometidos de acuerdo con la legislación vigente.

Los terrenos ganados al mar en las zonas que con finalidad deportiva se construyan y habiliten en los puertos destinados a la industria y comercio marítimos, se regirán por la legislación general de puertos.»

El Reglamento de la Ley de Puertos Deportivos, aprobado por R. Decreto 2486/80, de 26 de septiembre, «concreta» este precepto, o más bien lo «limita», disponiendo:

«Artículo 30. 1. Para que los concesionarios de un puerto deportivo puedan consolidar los derechos de propiedad que se les reconoce en el artículo 18 de la Ley, será necesario que lo manifiesten en su petición en el momento de solicitar la concesión y que la Administración los conceda explícitamente en los términos de la misma, en los que se determinarán las normas de uso a que quedan sometidos.

2. En todo caso, no podrán acogerse a este derecho los terrenos ganados al mar que formen parte de la zona de servicio del puerto ni la nueva zona marítimo-terrestre que resulte.

3. Tampoco podrá concederse la propiedad particular de las nuevas playas que se formen ni de los accesos a la zona marítimo-terrestre y las playas.

4. A estos efectos tendrán la condición de terrenos ganados al mar aquellos que, emplazados sobre el lecho del mar territorial,

B) *El principio de previa licencia municipal en las obras realizadas en las playas y zona marítimo-terrestre.*

La Ley de Costas de 1969 atribuye al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo competencia para la gestión y tutela de los bienes

sobresalgan permanentemente de su superficie como consecuencia de las obras realizadas. En ningún caso tendrán dicha condición los terrenos situados sobre la superficie que constituían la zona marítimo-terrestre y las playas antes de la realización de las obras. Los terrenos ganados al mar se conseguirán precisamente mediante la realización de obras y no mediante procesos naturales, de cualquier clase, aun cuando fuesen provocados por medios artificiales.»

Como se observa, existen algunas diferencias esenciales entre lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 55/69 y lo dispuesto en el artículo 30.1 de su Reglamento, aprobado por RD 2486/80. Fundamentalmente difieren en lo relativo a la propiedad de las superficies ganadas sobre la antigua zona marítimo-terrestre y sobre las playas. La Ley declaraba que los terrenos ganados al mar para la construcción de un puerto y de su paseo marítimo pasaban a ser de propiedad privada del concesionario que realizó las obras; en cambio, el Reglamento no sólo impone para ello ciertas condiciones y aclara el alcance de la anterior declaración, sino que excluye los terrenos situados sobre la antigua superficie de la zona marítimo-terrestre y de las playas. Esta limitación establecida por el Reglamento de ejecución de la Ley sería ilegal si no fuera porque entre la promulgación de esa Ley (1969) y la del Reglamento (1980) se promulgó la Constitución de 1978, en cuyo artículo 132.2 puede tener amparo la norma reglamentaria.

b) *En especial*, si la construcción del puerto deportivo la ha asumido una *Corporación local*, la Ley 55/69 dispone que el paseo marítimo que en su caso se construya será de uso público municipal:

«Artículo 14. 1. Cuando una Corporación local solicite autorización para la construcción a sus expensas de un paseo marítimo de ribera en la zona del propio puerto deportivo, a la vez que insta la construcción del mismo presentará el correspondiente proyecto, que se tramitará y resolverá juntamente con la petición de éste.

2. En la resolución del Gobierno, si es favorable a la petición se declarará, en su caso, que el proyecto es de utilidad pública a efectos de expropiación forzosa.

3. El paseo marítimo, una vez construido, será de uso público municipal.»

Este precepto fue desarrollado por el Reglamento de la Ley, aprobado por RD 2486/80, de 26 de septiembre, cuyo artículo 25 dispuso:

«Artículo 25. De conformidad con lo previsto en la Ley de Paseos Marítimos, de 24 de julio de 1918, en el caso del artículo 14 de la Ley sobre Puertos Deportivos, los terrenos ganados al mar y a la zona marítimo-terrestre, por perder esas condiciones como consecuencia de la construcción del paseo marítimo y siempre que no formen parte de la zona de servicio del puerto, definida como precisa para la explotación del mismo y tal como se especifica en los artículos anteriores de este Reglamento, se cederán a la Corporación local como bienes patrimoniales de la misma, en las mismas condiciones que establece la citada Ley de Paseos Marítimos.»

Vid. también PERALES MADUEÑO, *La clasificación y ordenación del suelo de los puertos deportivos en los planes generales y normas subsidiarias de planeamiento municipal*, «RDU» (100), 1986.

de dominio público marítimo consistentes en «playas» y «zonas marítimo-terrestres» (art. 10). Esta competencia se entiende atribuida «sin perjuicio de las facultades atribuidas a los municipios por la Ley de Régimen Local» (art. 10.2). Por otra parte, el otorgamiento de concesiones sobre esas zonas «no exime a su titular de la obtención de las licencias, permisos y autorizaciones legalmente procedentes» (art. 15). Entre ellas figuran las licencias urbanísticas (52).

La necesidad de obtener una previa licencia municipal que acredite el cumplimiento de las normas urbanísticas está regulada por la Ley del Suelo (Texto Refundido aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril). Según esta Ley, están sujetos a previa licencia los actos de edificación y uso del suelo que deban ajustarse al planeamiento urbanístico (53). Cuando esos actos se realizan por particulares en terrenos de dominio público, también están sujetos a licencia municipal, sin perjuicio de las autorizaciones o concesiones que sea pertinente otorgar por parte del ente titular del dominio público (art. 178). Igualmente están sujetos a licencia municipal tales actos cuando son promovidos por órganos del Estado o entidades de Derecho público que administren bienes estatales (artículo 180.1). Cuando razones de urgencia o excepcional interés público lo exijan, el Ministro competente por razón de la materia podrá acordar la remisión al Ayuntamiento del proyecto de que se trate para que éste, en el plazo de un mes, notifique la conformidad o disconformidad del mismo con el planeamiento urbanístico. En caso de disconformidad, el Consejo de Ministros decidirá si procede o no ejecutar el proyecto y, en caso positivo, ordenará la iniciación del procedimiento de modificación o revisión del planeamiento. El Tribunal Constitucional ha declarado que la titularidad estatal de la competencia establecida en el artículo 180.2 de la Ley del Suelo, en virtud del cual se establece una excepción al régimen urbanístico

(52) Además de la jurisprudencia citada, cuyo sentido parece claro (una Sentencia, sin embargo, que resuelve un caso más complejo es la del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 1986, Ar. 6095), la doctrina ha dedicado especial atención al tema: Isidoro GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, *La licencia municipal de construcción en las zonas marítimo-terrestres y portuarias*, en esta REVISTA (51), 1966; Nemesio RODRÍGUEZ MORO, *Licencias municipales de obra en zona marítimo-terrestre*, «REVL» (184), 1974; Alberto VERA FERNÁNDEZ-SANZ, *La autorización para construir en las riberas del mar y la jurisdicción contencioso-administrativa*, «REDA» (12), 1977; José María RODRÍGUEZ OLIVER, *La licencia municipal de obras en la zona marítimo-terrestre*, «REVL» (210), 1981.

(53) Sobre la posibilidad de autorizar ocupaciones y obras particulares en la zona marítimo-terrestre y en las playas aunque no exista plan de ordenación, vid. *Doctrina legal del Consejo de Estado*, 1982, págs. 148 y ss.

general, no infringe la distribución de competencias establecida por la Constitución (54).

El alcance de la competencia municipal para exigir que las obras en dominio público marítimo sólo se realicen una vez obtenida la correspondiente licencia está determinado por el lugar en que se realizan las obras. Cuando la obra se realiza en la zona marítimo-terrestre o en las playas, el requisito de la previa licencia es inexcusable; cuando se realiza en el mar territorial o aguas interiores, la licencia no es exigible en la primera fase de las obras, pero sí lo es en la fase posterior, cuando las obras han dado lugar a construcciones o terrenos ganados al mar (55).

(54) *Sentencia del Tribunal Constitucional 56/86, de 13 de mayo*, que resolvió los conflictos positivos de competencia promovidos por el Gobierno vasco contra el acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de noviembre de 1982 (ejecución de obras en Vitoria, Lemóniz, San Sebastián e Irún) y de 14 de noviembre de 1983, sobre construcción de la Comisaría de Policía de Santurce.

(55) La posición de la jurisprudencia sobre esta materia ha sido concretada recientemente, en vía de revisión, por el Tribunal Supremo. La *Sentencia de la Sala Especial de Revisión del Tribunal Supremo de 4 de febrero de 1987* (magistrado ponente Adolfo Carretero Pérez) desestima un recurso extraordinario planteado contra la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 4.ª) de 20 de febrero de 1984, por posible contradicción con otras Sentencias del mismo Tribunal (art. 102.6 LJCA). El fondo del asunto gira en torno al requisito de la previa licencia municipal para realizar obras en el dominio marítimo. En síntesis, los antecedentes del recurso son los siguientes: el Consejo de Ministros, a propuesta del MOPU, autorizó, el 26 de octubre de 1976, a la entidad Puerto de Alicante, S. A., la construcción y explotación de un puerto deportivo, reconociéndose al concesionario la propiedad de los terrenos ganados al mar, de acuerdo con la Ley 55/69. La DG de Puertos y Costas autorizó su iniciación el 30 de abril de 1980. La entidad concesionaria lo puso en conocimiento del Ayuntamiento de Alicante. La Comisión Municipal Permanente acordó que para iniciar las obras era necesario obtener la oportuna licencia municipal. Este acuerdo fue suspendido por el Gobernador Civil, el cual también fue suspendiendo los sucesivos Decretos municipales que ordenaban la paralización de las obras por carecer de licencia. El Ayuntamiento, una vez agotada la vía administrativa, interpuso recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Territorial de Valencia, que fue estimado por Sentencia de 5 de abril de 1982. Pero contra esta Sentencia interpuso recurso de apelación el Abogado del Estado, que fue estimado por la Sala 4.ª del Tribunal Supremo, por Sentencia de 20 de febrero de 1984. El Ayuntamiento de Alicante planteó entonces recurso extraordinario de revisión al amparo del artículo 102.1.6 de la Ley Jurisdiccional, basado en dos motivos: contradicción con la jurisprudencia que declara que las obras en dominio público marítimo exigen licencia municipal y con la que interpreta el artículo 180 de la Ley del Suelo sobre licencias interadministrativas. La Sala Especial de Revisión del Tribunal Supremo declara improcedente el recurso, manifestando que no se ha producido la contradicción indicada por lo siguiente: «El problema consiste —dice la Sentencia— en coordinar las competencias concurrentes y compartidas sectoriales del Estado para otorgar determinadas concesiones con las competencias urbanísticas de los Ayuntamientos sobre las dependencias demaniales estatales en el término municipal.» La constante jurisprudencia citada en el recurso —dice la Sentencia— ha declarado en síntesis que el dominio marítimo forma parte del término municipal.

Pero «la Sentencia recurrida no contradice esta doctrina, sino que partiendo de ella y de la unidad del término municipal, sin enclaves exentos, distingue en las concesiones sobre el mar territorial dos fases: la inicial, para la cual se reconoce

IV. GESTIÓN Y PROTECCIÓN

Finalmente, examinaremos la posición de los municipios en la gestión y protección de las playas y de la zona marítimo-terrestre.

1. *Gestión*

Corresponde al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo la gestión y tutela de las playas y de la zona marítimo-terrestre de los puertos y el alumbrado marítimo y balizamiento y ordenación de las costas y playas (art. 10.1 de la Ley de Costas de 1969). Esta competencia genérica se ejerce, sin embargo, con la intervención de los demás Departamentos ministeriales que también tienen atribuidas ciertas competencias sectoriales (arts. 8 a 21), sometido todo ello a la decisión final del Consejo de Ministros, si no hubiere acuerdo entre ellos (art. 21). Tal declaración general deja a salvo, no obstante, la competencia propia de los municipios (art. 10.1, párrafo 2: «lo dispuesto en el párrafo anterior se entiende sin perjuicio de las facultades atribuidas a los municipios por la Ley de Régimen Local»). La competencia de los municipios aparece, con mayor o menor extensión, en cada uno de los supuestos de utilización de las playas y zonas marítimo-terrestres.

La planificación y la realización de obras han sido examinadas en el apartado anterior. Veamos ahora el régimen de utilización de estos bienes previsto en la legislación de costas vigente, sin perjuicio de que puedan existir supuestos especiales si se crean «parques nacionales marítimo-terrestres» (56).

competencia exclusiva del Estado, y la posterior, cuando los terrenos ganados al mar a consecuencia de las obras del puerto por accesión artificial pasan a formar parte de la zona marítimo-terrestre, momento en que hay que observar la ordenación urbanística para los usos del suelo, siendo entonces exigible la licencia municipal correspondiente».

La Sentencia, pues, reitera la distinción (recogida en otras Sentencias antes citadas) entre obras realizadas en el mar territorial y obras realizadas en zona marítimo-terrestre, las primeras situadas fuera del término municipal; las segundas, dentro del mismo.

(56) Se encuentran actualmente en tramitación la proposición de ley del «Grupo Parlamentario Mixto-Agrupación IV-EC» sobre creación del parque nacional marítimo-terrestre del archipiélago de Cabrera, en las islas Baleares («BOCG», Serie B, núm. 60-1, de 28 marzo 1987) y la proposición de ley presentada por las Cortes valencianas sobre declaración de las islas Columbretes como parque nacional marítimo-

En principio, la utilización del dominio público marítimo «corresponde a todos por igual, de modo que el uso por parte de unos no impida el de los demás» (art. 3.º del Reglamento de 1980). Sin embargo, el *uso común* está sometido a las reglas de «moralidad, higiene y salubridad», así como de «ornato y limpieza de las playas y lugares de baño» y, también, «de seguridad de las vidas humanas» (57). A los Ayuntamientos corresponde vigilar la observancia de estas normas (art. 17 de la Ley de Costas de 1969).

Junto al uso común, cabe también el *uso privativo* de estas zonas (ocupación temporal y concesiones).

La ocupación temporal puede tener por objeto los «servicios de temporada en las playas» o bien otras ocupaciones de índole distinta. En el primer caso, corresponde a los Ayuntamientos la explotación de los servicios que, por no necesitar instalaciones fijas, no requieran concesión, pudiendo gestionar esa explotación bien de modo directo, bien mediante convenio con los particulares, pero «manteniendo en todo caso el uso público de la playa» (art. 17 de la Ley de Costas) (58). En el segundo caso, cuando se trata de ocupaciones provisionales por un plazo no superior a tres años con fines distintos del disfrute y prestación de servicios de temporada, la autorización corresponde a las Jefaturas de Puertos y Costas (59).

El otorgamiento de una concesión es requisito previo esencial para ejecutar obras de cualquier clase o establecer aprovechamientos especiales en estos bienes (art. 7.º de la Ley de Costas de 1969). Como regla general, la competencia para otorgar todas las concesiones en la zona marítimo-terrestre y en las playas corresponde al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (art. 10.2), sin perjuicio de los informes que pueda corresponder solicitar de otros Departamentos. A los Ayuntamientos corresponde, en estos supuestos,

terrestre («BOCG», Serie B, núm. 24, de 13 diciembre 1986), que se halla en fase de dictamen por la Comisión.

(57) Orden de 31 de julio de 1972 («BOE» de 2 agosto), sobre seguridad humana en los lugares de baño, y Orden de 30 de julio de 1981 («BOE» de 12 noviembre), sobre actividades subacuáticas (buceo profesional, recreativo, deportivo).

(58) El artículo 45 del Reglamento de 1980 regula el «establecimiento de los servicios de temporada en las playas».

(59) El artículo 30 del Reglamento de 1980 y la Orden de 8 de noviembre de 1985 («BOE» de 19 noviembre), que lo desarrolla, establecen los requisitos y el «pliego de condiciones generales» aplicables en estos casos. La función de los municipios queda reducida al control de legalidad mediante la correspondiente licencia, ya que, según especifica la condición 6.ª del pliego citado, «el otorgamiento de esta autorización no exime a su titular de la obtención de las licencias y otras autorizaciones legalmente procedentes».

emitir informe sobre la concesión (60) y otorgar, si procede, las correspondientes licencias (61).

2. *Protección y recuperación*

La posición de los municipios en la protección y recuperación de las zonas marítimo-terrestres y de las playas está configurada por la Ley de Costas de 1969 como una posición subsidiaria de la acción del Estado o de la Comunidad Autónoma. Sólo se prevé, en efecto, la subrogación en el ejercicio de las acciones reivindicatorias, que no ejercite la Administración después de practicado el deslinde (Disp. Trans. 2.ª Ley de Costas de 1969). Tampoco la Ley de Protección de las Costas Españolas 7/80, de 10 de marzo, atribuye a los municipios competencias importantes en esta materia (su artículo 4.º atribuye a los órganos de la Administración del Estado el conocimiento de las infracciones en esta materia y la resolución de los expedientes administrativos, sin perjuicio de las competencias que puedan ser atribuidas a las Comunidades Autónomas —Disposición Ad. 1.ª—). Sólo atribuye a los Alcaldes competencia para imponer sanciones de cuantía muy limitada dentro del reducido ámbito de sus competencias (Disp. Ad. 2.ª). En los demás casos, la posición del municipio y la de sus funcionarios parece quedar relegada a la denuncia o comunicación de las infracciones (art. 7.º).

Sin embargo, la posición de los Ayuntamientos puede y debe ser más activa, colaborando, impulsando y, en su caso, impugnando la acción de la Administración si ésta es ilegal, tanto por acción como por omisión. La nueva Ley de Costas deberá tener en cuenta que la autonomía local impide relegar a una posición secundaria, de acción

(60) Artículo 10.3 de la Ley de Costas de 1969 y artículo 19.3 de su Reglamento de 1980.

(61) El artículo 15 de la Ley de Costas: «El otorgamiento de la concesión no exime a su titular de la obtención de las licencias, permisos y autorizaciones legalmente procedentes.» Vid. también condición 5.ª del Pliego de Condiciones Generales para concesiones demaniales en playas, zona marítimo-terrestre y mar litoral, aprobado por Orden de 8 de noviembre de 1985 («BOE» de 19 noviembre), y lo expuesto en el epígrafe III de esta ponencia. Estas licencias cubren no sólo la ocupación física de las playas y ZMT, sino también su uso. Vid. un supuesto extremo en la *Sentencia TS (4.ª) de 23 de abril de 1983 (Ar. 2237)*, sobre suspensión de pruebas de tiro con mortero por la compañía E., S. A., en la playa de Laga (suspensión ordenada por el Pleno del Ayuntamiento de Ibarraquelua).

subsidiaria, a los municipios en una materia que afecta directamente al círculo vital de sus intereses. A través de fórmulas de coordinación y colaboración, la nueva Ley deberá atribuir a los municipios una posición activa en la protección y recuperación del dominio marítimo. De hecho, los municipios han ideado fórmulas para participar en esa recuperación del dominio marítimo, e incluso para suplir la inactividad de la Administración del Estado cuando ello sucede (62). Tales fórmulas no deben quedar, sin embargo, sujetas a la incertidumbre de que sean aceptadas por la Administración del Estado y por la jurisprudencia, sino que deben ser incorporadas a los textos legales. La colaboración entre la Administración del Estado, titular del dominio público marítimo, y la Administración municipal debe formalizarse en una generalizada delegación de competencias, cuando lo permita el interés general, y, sobre todo, en la apertura de una vía de acción directa sustitutoria de la acción estatal en supuestos de inactividad de la Administración del Estado.

(62) Un ejemplo muy interesante lo ofrecen las *Sentencias del Tribunal Supremo de 22 de septiembre de 1984 y de 6 de febrero de 1985* (Ref. Ar. 999), que confirman la legalidad de las actuaciones realizadas por el Ayuntamiento de Telde (Gran Canaria) para recuperar la playa de Melenara, declarando en estado de ruina un conjunto de treinta edificaciones situadas en esa playa y requiriendo para su demolición, con la advertencia de que de no darse cumplimiento a lo ordenado por el Ayuntamiento, éste lo ejecutaría a su costa, como así lo hizo. La declaración de ruina fue realizada por, entre otros motivos, deficiencias sanitarias. Vid. comentario a estas Sentencias por Juan RODRÍGUEZ DRINCOURT, *Edificios ruinosos en el dominio público estatal de las playas*, en esta REVISTA (106), 1985.

JURISPRUDENCIA

