

REFLEXIONES SOBRE LA LEY DE COSTAS

Marta García Pérez

Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidade da Coruña

RESUMEN:

Reflexiones sobre la Ley de Costas de 1988 tras veinte años de su entrada en vigor, con referencia a las cuestiones competenciales y a las técnicas de protección de la costa puestas en marcha con la Ley.

Palabras clave: Dominio público – costas – medio ambiente – competencias.

ABSTRACT:

Comments on the Spanish Coastal Law thirty years after having come into effect, with reference to the competence and the protection techniques in the coastline implemented with this Law.

Keywords: Public domain – coasts – environment – competences.

Reflexiones sobre la Ley de Costas

1. UNA NORMA NECESARIA

El Boletín Oficial del Estado de 29 de julio de 1988 (número 181) publicó la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, entrando en vigor, de acuerdo con su Disposición final, ese mismo día. Dos décadas después, la Ley sigue estando vigente¹ y ha sido desarrollada y completada no sólo por su Reglamento General, aprobado por Real Decreto de 1 de diciembre de 1989, sino por normas autonómicas diversas en un compartido deseo de dejar atrás una regulación insuficiente y desfasada que carecía de la perspectiva medioambiental que imponía la Constitución española de 1978 y que se recogía ya en la normativa europea².

En los últimos tiempos se detecta en foros muy diversos una intensa y constructiva reflexión sobre la eficacia de los instrumentos jurídicos puestos al servicio de la protección del litoral y el grado de cumplimiento de los objetivos que con tanto entusiasmo anunciaba en 1988 la Exposición de Motivos de la Ley:

“Este doble fenómeno de destrucción y privatización del litoral, que amenaza extenderse a toda su longitud, exige de modo apremiante una *solución clara e inequívoca*, acorde con la naturaleza de estos bienes, y que, con una perspectiva de futuro, tenga como *objetivos* la defensa de su equilibrio y su progreso físico, la protección y conservación de sus valores y virtualidades naturales y culturales, el aprovechamiento racional de sus recursos, la garantía de su uso y disfrute abierto a todos, con excepciones plenamente justificadas por el interés colectivo y estrictamente limitadas en el tiempo y en el espacio, y con la adopción de las adecuadas medidas de restauración”.

Difícilmente podría objetarse el noble propósito del legislador. Ni los más críticos negaron entonces la imperiosa necesidad de dejar atrás una dinámica devastadora para el litoral y ajena a cualquier idea de desarrollo sostenible.

El propio constituyente había dado una muestra contundente de sensibilización al recoger la institución jurídica del dominio público en un trascendente artículo, el 132, que estableció dos consideraciones fundamentales en relación con el demanio costero:

- En primer lugar, se reserva a la Ley la determinación de los bienes de dominio público y se enuncian los principios que han de inspirar su regulación (“la ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público ... inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación”, apartado 1 del art. 132).

- En segundo lugar, se otorga la calificación demanial a ciertos espacios costeros (“en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental”, apartado 2 del art. 132), atribuyendo su titularidad al Estado.

¹ El dato de su vigencia tras más de veinte años de entrada en vigor arroja, de por sí, un juicio positivo sobre la Ley. No hay más que repasar las leyes aprobadas en las últimas décadas para detectar su escasa permanencia y su frustrada vocación de perdurabilidad. Se ha llegado a hablar, incluso, de una crisis de la norma escrita de la que se ha librado la Ley de Costas.

² La Carta Europea del Litoral de 1981 ofreció una muestra de sanas intenciones y sirvió para iniciar un periodo de regeneración del litoral con un planteamiento claro: la necesidad de conciliar los imperativos de protección y desarrollo, mediante la ordenación integrada del espacio costero.

No es necesario reproducir los datos sobre la situación del litoral español en la década de los ochenta para justificar la aprobación de la Ley de Costas. La realidad nos los ha mostrado con toda su crudeza a lo largo y ancho de nuestras costas. Por eso, la reflexión que se contiene en estas páginas parte del convencimiento de que la explotación del litoral exigía en 1988 un punto de inflexión. La oportunidad de la norma queda, por tanto, fuera de toda duda. Era una norma necesaria.

2. LA TENSIÓN COMPETENCIAL

La entrada en vigor de la Ley de Costas no fue, pese a todo, pacífica, no sólo por las sospechas de invasión de competencias autonómicas, sino por los mecanismos que el texto legal ponía al servicio de la protección del litoral, dando, a veces, giros sorprendentes en la tradición legislativa costera, que tan ineficaz se había mostrado ante el progresivo deterioro de la costa.

La tensión competencial que generó la Ley de Costas³ se rebajó de modo importante con las Sentencias 149/1991 y 198/1991, de 4 de julio y 17 de octubre respectivamente, con las que el Tribunal Constitucional dio respuesta a los recursos de inconstitucionalidad contra la Ley y a los conflictos de competencia contra determinados preceptos del Reglamento promovidos por varias Comunidades Autónomas litorales. La lectura íntegra de las sentencias arroja la idea de que el Tribunal Constitucional dio un espaldarazo al grupo normativo emergente. Pero determinadas atribuciones competenciales y, sobre todo, alguna de las técnicas “estrella” del legislador no soportaron el test de constitucionalidad.

No era la primera vez, ni sería última, que el Tribunal Constitucional se pronunció sobre el significado y la operatividad del artículo 132 de la Constitución. Tres sentencias relevantes anteriores a las de Costas, las SSTC 77/1984, 227/1988 y 103/1989, recogen una doctrina indiscutida que puede resumirse en dos puntos:

- La condición de dominio público no es un criterio utilizado en nuestra Constitución ni en los Estatutos para delimitar competencias; el concepto de dominio público sirve para calificar una categoría de bienes, pero no para aislar una porción de territorio de su entorno ni sustraerlo de las competencias que sobre ese espacio corresponden a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad.

- La incorporación de un bien al dominio público supone no tanto una forma específica de apropiación por parte de los poderes públicos, sino una técnica dirigida primordialmente a excluir el bien afectado del tráfico jurídico privado, protegiéndolo de esta exclusión mediante una serie de reglas exorbitantes de las que son comunes en el tráfico *iure privato*.

Unos años después, las Sentencias 149/1991 y 198/1991 aplicaron esta misma doctrina, en esta ocasión respecto al dominio público marítimo-terrestre, con algunas precisiones interesantes para justificar la incidencia del título demanial sobre la competencia autonómica de ordenación del territorio. De su lectura se extraen algunas consideraciones importantes:

³ Ya en fase de proyecto las sospechas de inconstitucionalidad pesaron sobre el texto presentado a las Cortes. Vid. J.L. MEILÁN GIL, “Comunidades autónomas y dominio público marítimo-terrestre. El proyecto de ley de Costas”, *RDU*, 108 (1988) pp. 13 y ss. También y con la Ley ya en vigor “Ley de costas y las competencias de las Comunidades autónomas” en *Ley de costas, legislación y jurisprudencia constitucional*, Escola Galega de Administración Pública, Santiago de Compostela, 1992, pp. 129 y ss.

1°. Todas las CCAA costeras competentes para la ordenación del territorio lo son también para la ordenación del litoral, independientemente de que lo especificaran o no en sus Estatutos de Autonomía.

2°. La ordenación del territorio es más una política que una concreta técnica y una política, además, de enorme amplitud. La Carta Europea de Ordenación del Territorio, aprobada por la Conferencia Europea de Ministros de Ordenación del Territorio el 23 de mayo de 1983 la define como “expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad”.

3°. Quien asume, como competencia propia, la ordenación del territorio, ha de tomar en cuenta para llevarla a cabo la incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes públicos, a fin de garantizar de ese modo el mejor uso de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire y del agua y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo.

4°. Cuando todas esas actuaciones sobre un mismo territorio corresponden a una sola Administración, o en términos más generales, a un solo ente público, la ordenación del territorio planteará siempre problemas de organización, pero no originará más problemas jurídicos en sentido estricto que aquellos que surjan de la relación entre las potestades de la Administración (o los poderes del ente público) y los derechos de los particulares. Este supuesto se da raras veces, sin embargo, en la realidad.

5°. La idea de “ordenación” (o de “planificación”, que es el término utilizado en otras lenguas europeas) del territorio nació justamente de la necesidad de coordinar o armonizar, desde el punto de vista de su proyección territorial, los planes de actuación de distintas Administraciones. Cuando la función ordenadora se atribuye a una sola de estas Administraciones –la autonómica-, esa atribución no puede entenderse en términos tan absolutos que elimine o destruya las competencias que la propia Constitución reserva al Estado, aunque el uso que éste haga de ellas condicione necesariamente la ordenación del territorio.

6°. Siendo inherente a la idea misma de ordenación la actuación de poderes distintos dotados de competencias propias, para que el condicionamiento legítimo no se transforme en usurpación ilegítima, es indispensable, sin embargo, que el ejercicio de esas otras competencias se mantenga dentro de sus límites propios, sin utilizarlas para proceder, bajo su cobertura, a la ordenación del territorio en el que han de ejercerse.

7°. La naturaleza y las características de la zona marítimo-terrestre no se reducen al simple hecho físico de ser esa zona el espacio en el que entran en contacto el mar y la tierra. De esa situación derivan una serie de funciones sociales que la Carta Europea del Litoral resume, en el primero de sus apartados, señalando que es esencial para el mantenimiento de los equilibrios naturales que condicionan la vida humana, ocupa un lugar estratégico en el desarrollo económico y en la reestructuración de la economía mundial, es soporte de las actividades económicas y sociales que crean empleo para la población residente, es indispensable para el recreo físico y psíquico de las poblaciones sometidas a la presión creciente de la vida urbana y ocupa un lugar esencial en las satisfacciones estéticas y culturales de la persona humana. Para servir a estas funciones el legislador estatal no sólo está facultado, sino obligado, a proteger el demanio marítimo-terrestre a fin de asegurar tanto el mantenimiento de su integridad física y jurídica, como su uso público y sus valores paisajísticos.

8°. Estas finalidades que ampara el art. 45 C.E. no pueden alcanzarse, sin embargo, sin limitar o condicionar de algún modo las utilizaciones del demanio y el uso que sus propietarios pueden hacer de los terrenos colindantes con él y, en consecuencia, tampoco sin incidir sobre la competencia que para la ordenación del territorio ostentan las Comunidades Autónomas costeras.

9°. Esta incidencia está legitimada, en lo que al espacio demanial se refiere, por la titularidad estatal del mismo. En lo que toca a los terrenos colindantes es claro, sin embargo, que tal titularidad no existe y que la articulación entre la obligación estatal de proteger las características propias del dominio público marítimo-terrestre y asegurar su libre uso público, de una parte, y la competencia autonómica sobre la ordenación territorial, de la otra, ha de hacerse por otra vía, apoyándose en otras competencias reservadas al Estado en exclusiva por el art. 149.1 de la C.E.

10°. Son dos los títulos competenciales a los que se ha de acudir para resolver conforme a la Constitución el problema que plantea la antes mencionada articulación.

El primero de tales títulos es el enunciado en el art. 149.1.1, que opera aquí en dos planos distintos. En primer lugar para asegurar una igualdad básica en el ejercicio del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado al desarrollo de la persona (art. 45 C.E.), en relación con el dominio público marítimo-terrestre, cuya importancia a estos efectos ya ha sido señalada antes con referencia a la Carta Europea del Litoral. No es ya la titularidad demanial, sino la competencia que le atribuye el citado art. 149.1.1, la que fundamenta la legitimidad de todas aquellas normas destinadas a garantizar, en condiciones básicamente iguales, la utilización pública, libre y gratuita del demanio para los usos comunes y a establecer, correlativamente, el régimen jurídico de aquellos usos u ocupaciones que no lo son. De otro lado, tanto para asegurar la integridad física y las características propias de la zona marítimo-terrestre como para garantizar su accesibilidad es imprescindible imponer servidumbres sobre los terrenos colindantes y limitar las facultades dominicales de sus propietarios, afectando así, de manera importante, el derecho que garantiza el art. 33.1 y 2 de la C.E. La necesidad de asegurar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de este derecho no quedaría asegurada si el Estado, en uso de la competencia exclusiva que le otorga el art. 149.1.1, no regulase las condiciones básicas de la propiedad sobre los terrenos colindantes de la zona marítimo-terrestre, una regulación que, naturalmente, no excluye la posibilidad de que, a través de los correspondientes instrumentos de ordenación, las Comunidades Autónomas condicionen adicionalmente el uso que a esos terrenos puede darse.

El segundo, aunque no secundario, de los indicados títulos es el que, en relación con la protección del medio ambiente consagra el art. 149.1.23 que reserva al Estado el establecimiento de la legislación básica, que puede ser complementada con normas adicionales, cuando así lo prevén los respectivos Estatutos, así como el ejercicio de las funciones de ejecución necesarias para la efectividad de esa legislación. Es, sin duda, la protección de la naturaleza la finalidad inmediata que persiguen las normas mediante las que se establecen limitaciones en el uso de los terrenos colindantes a fin de preservar las características propias (incluso, claro está, los valores paisajísticos) de la zona marítimo-terrestre y, por tanto, es a partir de esa finalidad primaria como se han de articular, para respetar la delimitación competencial que impone el bloque de la constitucionalidad, la obligación que al legislador estatal impone el art. 132.2 de la C.E. y las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas.

Las consideraciones anteriores permitieron al TC salvar la constitucionalidad de un controvertido texto, el de la Ley de Costas, casi en su integridad. Con escasísimas excepciones el TC respaldó, con alguna que otra vuelta de tuerca, la normativa costera.

Por ejemplo, el TC tuvo la ocasión de pronunciarse respecto a las prohibiciones en la servidumbre de protección, en relación con los supuestos susceptibles de excepción por Acuerdo del Consejo de Ministros (art. 25.3 LC), salvando la constitucionalidad de la medida. Dice el TC que la naturaleza de este acto excepcional no elimina la necesidad de que la excepción se adecue, sin embargo, a las reglas de ordenación urbanística que las Administraciones competentes hayan establecido, salvo en aquellos casos en que la autorización se ampare en un título competencial que dota a la decisión

del Estado de un valor absoluto, como el art. 149.1.4, 20 ó 21, o cuando el Consejo de Ministros haga uso de la facultad que le otorgaba el artículo 180 de la entonces vigente Ley del Suelo. Y aun en estos casos, una vez que la Administración competente ha acomodado el planeamiento urbanístico preexistente para hacerlo compatible con la decisión estatal, deberá acomodarse a dicho planeamiento la realización de las actuaciones autorizadas (FJ. 3 D.c) STC 149/1991).

El TC declaró, sin embargo, la inconstitucionalidad del art. 26.1 LC que atribuía a la Administración General del Estado la competencia para otorgar las autorizaciones de los usos permitidos en la zona de servidumbre de protección. Se trata de una competencia de carácter ejecutivo ajena a las constitucionalmente reservadas al Estado y que se engloba, por su contenido, en la ejecución de la normativa sobre protección del medio ambiente o en la ordenación del territorio y/o urbanismo de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. Corresponderá, pues, ejercitar esa potestad autorizatoria a los pertinentes órganos de las CCAA o, en su caso, a los Ayuntamientos, que, como es obvio, deberán ajustarse a la normativa estatal así como a la que, en su caso, resulte de la legislación autonómica y de los correspondientes instrumentos de ordenación (FJ. 3 D.d) STC 149/1991).

Mejor suerte corrieron los artículos de la Ley reguladores de las infracciones y sanciones. La referencia genérica a la “Administración competente por razón de la materia” (art. 99.1 LC) para determinar la competencia sancionadora salvó la constitucionalidad de los artículos contenidos en el Título V de la Ley. Sin embargo, el TC no dejó pasar la ocasión de señalar, a propósito de los recursos de inconstitucionalidad presentados, que “siendo las CCAA litorales las competentes para ejecutar las normas sobre protección del medio ambiente habrán de ser ellas, en principio, las encargadas de perseguir y sancionar las faltas cometidas en las zonas de servidumbre e influencia, aunque puedan serlo también directamente por la Administración del Estado cuando la conducta infractora atente contra la integridad del demanio o el mantenimiento de los servidumbres de tránsito y acceso que garantizan su libre uso” (STC 149/1991, FJ. 6.A)⁴. En la práctica, la declaración del TC supuso la anulación de múltiples resoluciones sancionadoras adoptadas por la Administración del Estado sobre la zona de servidumbre de protección⁵ y la adopción de decisiones ajustadas al caso concreto en aquellos casos en que la conducta infractora, además de afectar a dicha zona de servidumbre, atentaba contra la integridad del demanio⁶.

4 “En general –concluye el TC–, sea cual sea la Administración competente, no pueden las restantes permanecer pasivas, dados los términos generales del art. 101, que obliga a todas las Administraciones con competencias concluyentes sobre las costas (estatal, autonómica y locales) a efectuar las comprobaciones necesarias, y a tramitar todas las denuncias que reciban, sin perjuicio de dirigirse (mediante la correspondiente denuncia en su caso) a las autoridades que estimen competentes para imponer las sanciones que procedan”.

5 Sentencias en las que la jurisprudencia ha coincidido en reafirmar el carácter ejecutivo de las sanciones impuestas por actuaciones ilegales en la zona de servidumbre de protección, correspondiendo por tanto la competencia a la Administración autonómica. Vid. entre otras las SSTs de de 14 noviembre 2000 (RJ 2000/8900), 11 mayo 2001 (RJ 2001/4277) y 16 julio 2002 (RJ 2003/2321).

6 No puede hablarse de una jurisprudencia unánime. Unas veces, el TS distingue claramente entre la competencia para sancionar en dominio público, que corresponde a la Administración General del Estado, y en la zona de servidumbre de protección, que corresponde a la Administración autonómica, y mantiene la validez de la sanción impuesta por la Administración General del Estado pero reduciendo su cuantía proporcionalmente (STS de 30 noviembre 1999, RJ 1999/8813): “es preciso distinguir entre la actividad ejecutada dentro de la zona de dominio público -zona marítimo-terrestre- para cuya sanción tiene competencia la Administración del Estado, y la llevada a cabo en zonas de servidumbre de protección y de tránsito, respecto de las cuales, tal como ya hemos anticipado de conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional, la competencia es de la comunidad autónoma de Galicia, de acuerdo con lo establecido en el art. 27.3 de su Estatuto de Autonomía. Consiguientemente, debemos estimar en parte este recurso de apelación y así: 1º) confirmar la existencia de la infracción y la competencia de la Administración del Estado para sancionarla

El valor interpretativo de las sentencias del TC se pone de manifiesto con especial fuerza al valorar el mecanismo de coordinación por excelencia creado por el legislador estatal para articular la defensa de los intereses concurrentes sobre la franja costera. El artículo 112 de la LC establece la competencia estatal para emitir informe preceptivo y vinculante en determinados supuestos y concretamente respecto a los planes y normas de ordenación territorial o urbanística y su modificación o revisión, en lo referente al cumplimiento de las disposiciones de la LC y de las normas que se dicten para su desarrollo y aplicación (apartado a). Este informe aparece detalladamente regulado en el art. 117 de la propia Ley, que diferencia dos momentos: un informe inicial, que comprende sugerencias y observaciones y que se emite antes de la aprobación inicial del plan, y un informe definitivo, preceptivo y vinculante, emitido por la Administración del Estado una vez concluida la tramitación del plan e inmediatamente antes de su aprobación definitiva. Si el informe no es favorable, el art. 117 dispone un periodo de consultas con el fin de alcanzar un acuerdo.

A juicio del TC, la fuerza vinculante del informe previsto en el art. 112.a) resulta debilitada por lo dispuesto en el art. 117:

“... la fuerza vinculante del informe que en él se preveía resulta debilitada por lo que en este art. 117 se dispone. En él, en efecto, y en contra de lo que las Comunidades Autónomas recurrentes parecen suponer, no se subordina la aprobación de los correspondientes instrumentos de ordenación (o de su revisión o modificación) siempre y en todo caso a *la concurrencia de ambas voluntades*, sino sólo *en aquellos supuestos en los que el informe desfavorable de la Administración estatal verse sobre materias de su competencia*, es decir, sobre un ámbito limitado en la forma que ya hemos expuesto, al analizar el art. 112.a). *Sólo en esos casos será indispensable abrir el periodo de consultas para llegar al acuerdo. Cuando así no sea, es decir, cuando el informe negativo verse sobre materias que a juicio de la Comunidad Autónoma excedan de la competencia estatal, la búsqueda del acuerdo no es jurídicamente indispensable* y, en consecuencia, podrá la Administración competente para la ordenación territorial y urbanística adoptar la decisión que proceda, sin perjuicio, claro está, de la posibilidad que a la Administración estatal, se ofrece siempre, de atacar esa decisión por razones de constitucionalidad o de legalidad.

Esta interpretación es la que naturalmente resulta del tenor literal del precepto, y por tanto éste no puede ser considerado contrario al bloque de la constitucionalidad” (FJ 7.D.a) STC 149/1991).

El razonamiento es acertado: la intervención estatal se limita a su esfera de titular del dominio público y, por tanto, al ámbito de la protección del demanio. En palabras del TC:

“El art. 112, que atribuye a la Administración estatal la facultad de emitir un informe preceptivo y vinculante sobre los planes y proyectos de las Comunidades Autónomas, ha sido impugnado por la obvia razón de que tal

en cuanto se refiere a la invasión y alteración de la zona marítimo-terrestre, si bien el importe de la sanción ha de quedar reducido a su mitad en aplicación del principio de proporcionalidad y como consecuencia de ser sólo una -la tipificada en el art. 91.2 b)- y no dos -las tipificadas en los arts. 91.2 d) y e)- las infracciones que puede sancionar la Administración del Estado...”.

Otras veces el TS opta por el criterio de la competencia prevalente en función de la superficie ocupada por la obra ilegal, en el caso un edificio situado en su mayor parte en la zona de protección, pero que ocupaba también la de tránsito (STS de 16 julio 2002, RJ 2003/2321): “Dado que la incidencia sobre la zona de servidumbre de protección es, en este supuesto, muy superior a la incidencia sobre la de tránsito, ha de ser la citada Administración autonómica canaria quien adopte la resolución precedente”.

informe mediatiza el ejercicio por éstas de sus competencias propias sobre la ordenación del territorio, vertidos, puertos y vías de transporte y acuicultura.

Que la mediatización se produce es, desde luego, cosa innegable. También lo es, no obstante, que la emisión del informe se prevé para planes y proyectos cuya puesta en práctica requiere decisiones de la Administración del Estado [adscripciones, concesiones y autorizaciones en el caso de los apartados b), c) y d), aunque no necesariamente en el caso a)] que ésta no puede ser forzada a adoptar cuando entienda contrarias a las disposiciones legales relativas a la protección, preservación y uso público del demanio. *La existencia de un informe previo, y preceptivo, en tales casos, es así un medio razonable para asegurar que la realización de los planes y proyectos no encuentre al final un obstáculo insalvable. Cosa distinta es, naturalmente, el carácter vinculante que a tales informes preceptivos se otorga* y que, como más tarde veremos, se encuentra considerablemente atenuado, en lo que respecta a los planes y normas de ordenación territorial o urbana, por lo dispuesto en el art. 117 de la propia Ley, pues *la fuerza que así adquieren esos informes convierte de hecho la aprobación final del plan o proyecto en un acto complejo en el que han de concurrir dos voluntades distintas y esa concurrencia necesaria sólo es constitucionalmente admisible cuando ambas voluntades resuelven sobre asuntos de su propia competencia.* La admisibilidad de esta exigencia legal de informe vinculante ha de ser considerada por eso en relación con cada uno de los supuestos, de acuerdo con esta doctrina, que ya dejamos sentada en STC 103/1989 (fundamento jurídico 8.^o).

En el contemplado en el párrafo a), la competencia ejercida, mediata o inmediatamente, por las Comunidades Autónomas que han de aprobar los planes o normas de ordenación territorial es la que, con carácter exclusivo, le conceden los respectivos Estatutos sobre la materia ... *Cuando entienda que los planes o normas de ordenación territorial infringen tales normas, la Administración estatal podrá sin duda objetarlas, pero su objeción no resulta vinculante, pues no es a la Administración estatal, sino a los Tribunales de Justicia a quien corresponde el control de legalidad de las Administraciones autonómicas y a éstos deberá recurrir aquélla para asegurar el respeto de la Ley cuando no es la competente para ejecutarla. Cuando, por el contrario, el informe de la Administración estatal proponga objeciones basadas en el ejercicio de facultades propias, incluida la de otorgar títulos para la ocupación o utilización del demanio o preservar las servidumbres de tránsito o acceso, para referirnos sólo a las derivadas de la titularidad demanial, a las que como es lógico, cabe añadir las que derivan de otras competencias sectoriales (defensa, iluminación de costas, puertos de interés general, etc.), su voluntad vinculará sin duda a la Administración autonómica, que habrá de modificar en concordancia los planes o normas de ordenación territorial o urbanística...*" (FJ 7.A.c) STC 149/1991).

La interpretación es intachable y ha resultado adecuada para resolver para resolver los encontronazos jurídicos sobre el litoral. La jurisprudencia utilizó con relativa frecuencia la doctrina constitucional⁷, completándola o matizándola cuando resultó necesario⁸.

⁷ Vid. por todas la sentencia 173/1993, de 9 de marzo, de la Sala de lo c-a del TSJ de Canarias, sobre la que escribí un comentario en el núm. 7 de la REGAP, pags. 263 y ss; y más recientemente la sentencia del TS de 7 de junio de 2001 (RJ 2001/5783).

⁸ A modo de ejemplo, el TS aclaró que la exigencia de informe es aplicable a todos los planes de ordenación del litoral, cualquiera que sea su denominación, pero no se refiere a los instrumentos aprobados para su ejecución: "... los artículos 112 a) de la Ley de Costas y 205 de su Reglamento de 1 de diciembre de

En la actualidad, es difícil negar la existencia de una concurrencia competencial sobre el litoral, fruto de la confluencia de intereses de las distintas Administraciones públicas y, por encima de todos ellos, del interés general en el desarrollo sostenible de la costa. De ahí que la tensión competencial haya cedido notablemente cobrando protagonismo el desarrollo de técnicas de colaboración⁹, al menos en lo que se refiere al territorio en sentido físico, porque respecto al mar todavía hay un debate pendiente. Es esta última una cuestión solo tangencialmente abordada en la Ley de Costas, que sufrió una modificación en el año 2002 precisamente para establecer en un nuevo apartado de su artículo 114 que:

“La competencia autonómica sobre ordenación territorial y del litoral, a la que se refiere el párrafo anterior, *alcanzará exclusivamente al ámbito terrestre del dominio público marítimo-terrestre, sin comprender el mar territorial y las aguas interiores*”.

Mi posición al respecto la expuse en dos ocasiones: respecto a la construcción de instalaciones en terrenos ganados al mar, reclamando un mayor protagonismo de las entidades locales¹⁰; y a propósito de la crisis del *Prestige*, a favor de una mayor presencia de las Comunidades Autónomas litorales en los asuntos marítimos¹¹. En ambos casos cuestionaba la afirmación que en reiteradas ocasiones ha realizado el TC: *el principio de territorialidad*, implícitamente recogido en la Constitución y expresamente en diversos Estatutos de Autonomía, supone que las competencias autonómicas se entienden referidas al ámbito territorial autonómico.

La regla citada no crea aparentemente conflictos en la mayoría de los casos. Pero aplicada a las Comunidades Autónomas costeras plantea una cuestión de indudable trascendencia: ¿hasta dónde se extiende el territorio autonómico?; concretando más, ¿quedan comprendidas en dicho territorio, o se excluyen sin más, las zonas marinas adyacentes al mismo?

Tanto el derecho internacional como el derecho interno se han ocupado de delimitar los diferentes *espacios marítimos* y determinar los entes soberanos en cada uno

1989 exigen el informe de la Administración del Estado en los casos de “planes y normas de ordenación territorial o urbanística y su modificación o revisión”. Pero un proyecto de reparcelación no es un “plan o una norma”, sino que es simplemente un instrumento de ejecución del plan o de la norma, que no puede innovar en nada el ordenamiento urbanístico sino que lo lleva simplemente a la práctica con una finalidad jurídica (lograr el reparto de beneficios y cargas), y con otra finalidad material (adaptar la configuración de las parcelas a las previsiones normativas). El proyecto de reparcelación no contiene determinaciones urbanísticas propias e independientes, sino que aplica al terreno las de los planes o normas que ejecutan. Son sólo los planes o las normas los que realizan el diseño urbanístico, y es, por lo tanto, sólo en los procedimientos de su elaboración que los artículos 112 a) de la Ley de Costas y 205 de su Reglamento exigen el informe de la Administración del Estado” (STS 21 de junio de 2001, RJ 2001/5578).

9 La STC 46/2007, de 1 de marzo, que resuelve un recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno contra determinados preceptos de la Ley 6/1999, de 3 de abril, de directrices de ordenación territorial de las Illes Balears, lo establece con claridad: “Dos, pues, son los parámetros derivados de nuestra doctrina constitucional que deben ser utilizados a la hora de resolver la controversia trabada en relación al art. 64.1 de la Ley 6/1999. En primer lugar, la previsión de adecuadas técnicas de cooperación que permitan llegar a una solución satisfactoria para los intereses de las partes en conflicto, dado que resulta obligado para los titulares de los mismos tratar de integrarlas mediante los diversos instrumentos de colaboración y cooperación; en segundo lugar, y para el caso de que ello no sea posible, la determinación de cuál de las competencias en presencia haya de considerarse prevalente. El precepto impugnado no supera ese doble canon de constitucionalidad puesto que, desde la primera de las perspectivas analizadas y relativa a la previsión de específicos mecanismos de cooperación, falta aquí toda ponderación de los contrapuestos intereses en presencia”.

10 Vid. *La utilización del dominio público marítimo-terrestre. Estudio especial de la concesión demanial*, Marcial Pons, 1995, págs. 49 y ss.

11 Vid. *Problemas jurídico-administrativos planteados por el Prestige* (dir. MEILAN GIL, J.L.), Aranzadi, 2005, pág. 45 y ss.

de ellos. Enumerados de la tierra al mar, se encuentran las aguas interiores, el mar territorial, la zona contigua, la zona económica exclusiva, la alta mar y la Zona.

Pues bien, desde la perspectiva internacional, la soberanía del Estado ribereño se extiende hasta el límite exterior del mar territorial. Además, existen derechos soberanos o jurisdicción sobre la zona contigua, en la zona económica exclusiva y sobre la plataforma continental, en los términos expuestos en los tratados internacionales y en la normativa nacional elaborada al respecto.

En el plano interno de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas se ha planteado un intenso debate sobre la limitación de las competencias autonómicas de las que poseen litoral al *territorio en sentido estricto*, es decir, excluyendo su mar adyacente, a pesar de que los Estatutos de Autonomía reconociesen competencias exclusivas sobre “ordenación del litoral”.

La jurisprudencia se ha manifestado reticente a extender las competencias autonómicas y locales sobre las aguas marítimas. Se insiste en que los diferentes instrumentos municipales de ordenación urbanística –lo cual sería extensible a los instrumentos autonómicos de ordenación territorial– no pueden planificar los espacios marítimos mientras no exista un soporte físico o terreno que pase a formar parte de la zona marítimo-terrestre; las aguas interiores y el mar territorial –se concluye– no forman parte del término municipal ni del territorio autonómico litoral¹².

El debate sigue abierto y existen interesantes propuestas dirigidas a extender la competencia sobre “ordenación del litoral” a determinados espacios marinos y, en particular, a las aguas interiores, aunque sin excluir los argumentos respecto al mar territorial. Nada impide – se afirma – que las aguas interiores formen parte del litoral y que debe adoptarse un concepto de litoral amplio en el que se tengan en cuenta, a los efectos de su ordenación, las relaciones e interrelaciones entre la tierra y el mar. De hecho, las Comunidades Autónomas costeras desarrollan con normalidad una gran variedad de competencias específicas sobre las aguas marítimas sin que ello signifique perturbación de las competencias soberanas del Estado respecto del dominio

12 Pero existe alguna excepción relevante, a propósito de la aprobación del Decreto del Gobierno de las Islas Baleares 72/1994, de 26 de mayo sobre “planes del ordenación del litoral”, que incluye en el concepto de “litoral” las aguas interiores. Una iniciativa que fue impugnada por la Administración del Estado ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa pero que el Tribunal Superior de Justicia desestimó íntegramente en su Sentencia de 19 de julio de 1996 asumiendo que para la ordenación del litoral que pretende, “es decir, la delimitación de usos posibles y el establecimiento de reglas tendentes a que el equilibrio territorial quede asegurado, hace preciso que incluya las aguas interiores...”, y concluye el Tribunal señalando que “a los efectos de la ordenación del litoral, las aguas interiores quedan integradas en éste, de manera que *la ordenación del litoral comprende también la ordenación de las aguas interiores*”.

La jurisprudencia constitucional, con ser rotunda en ocasiones sobre el concepto estricto de “territorio” y la exclusión de las aguas interiores, también ofrece indicios favorables en sentido contrario. Cuando ha tenido que abordar directamente la cuestión, el TC ha sido taxativo al proclamar en su STC 149/1991 (sobre la Ley de Costas) que “es obvio que la competencia autonómica sobre la ordenación del territorio *no se extiende al mar...*” (FJ 7º A) a) b’). Pero, al aproximarse al concepto del litoral, reconoce que éste “incluye *al menos* la ribera del mar y sus zonas de protección e influencia”, lo cual permite apurar la interpretación de que el Tribunal pudo dejar una puerta abierta a su extensión más allá del límite exterior de la ribera del mar. En la STC 34/1994 (sobre la Ley murciana 3/1987, de Protección y Armonización de Usos del Mar Menor) el Tribunal se pronuncia de forma implícita a favor de la extensión de las competencias territoriales a las aguas interiores. Dice el Tribunal que “es incuestionable que los preceptos impugnados se refieren a un espacio físico parcialmente perteneciente al dominio público del Estado; también lo es que algunos de sus contenidos inciden en la protección del medio ambiente, *pero ello no significa que invadan, sólo por ello, las competencias estatales mencionadas*”. Sin agotar la cuestión, la STC 102/1995 (sobre la Ley estatal 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres) reconoce la competencia de las Comunidades Autónomas para la declaración de espacios protegidos en los bienes del dominio público marítimo, pues “la esencia de la declaración como acto ejecutivo *no puede quedar desvirtuada por factores ajenos e inoperantes como son los topográficos*”.

público marino. Así, por ejemplo, la pesca en aguas interiores, la acuicultura y el marisqueo (que pueden llegar hasta el mar territorial y, por supuesto, las aguas interiores), la protección de los ecosistemas marinos, las actividades recreativas, etc.; e incluso competencias tributarias y sobre la arqueología marina. Además, existe una razón que procede de la naturaleza de las cosas y es que las aguas interiores forman un *todo continuo con los terrenos de la ribera del mar*, existiendo una íntima relación entre ambos sustratos, a diferencia del mar territorial, que se encuentra más alejado de la línea de costa. Finalmente, se añade una razón sociológica a todas las anteriores y es que en la conciencia de los ciudadanos residentes en los municipios litorales las aguas marítimas que bañan las playas, bordean las costas y conforman los puertos constituyen parte inescindible del patrimonio individual y colectivo e incluso del territorio de la comunidad a que pertenecen.

Todos los argumentos expuestos permiten concluir la posibilidad jurídica de la ordenación de las aguas interiores a través de disposiciones legales y reglamentarias de carácter autonómico. Se pretende reconocer competencias a las Comunidades Autónomas para gestionar y controlar los usos, obras y actividades que puedan desarrollarse en las mismas, con el objeto de hacer compatible la protección del litoral con las potencialidades de su desarrollo. Lo cual implica que el concepto de ordenación del litoral debe rebasar el campo del planeamiento urbanístico. La creación de un marco institucional que contemple el desarrollo de instrumentos de ordenación aplicados al medio marino constituye un paso fundamental para una *ordenación integral del litoral*¹³.

La tesis expuesta no viene siendo arropada por los últimos acontecimientos legislativos. Consciente el Gobierno de la Nación de que el título competencial “ordenación del litoral” venía ocasionando frecuentes conflictos de competencias, promovió un proyecto de Ley para reformar la Ley de Costas de 1988 que, finalmente, culminó en la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, cuyo artículo 120 contiene unas importantes modificaciones de aquella Ley. Entre otras, el artículo 12, apartado 6, procede a la adición del nuevo párrafo ya transcrito al artículo 114 de la LC, según el cual la competencia autonómica sobre ordenación territorial y del litoral *alcanza exclusivamente al ámbito terrestre del dominio público marítimo-terrestre, sin comprender el mar territorial y las aguas interiores*¹⁴.

13 Vid. la abundante documentación sobre ordenación del litoral publicada en www.observatoriodellitoral.es. Además, puede consultarse con carácter general la publicación de SANZ LARRUGA, F.J., *Bases doctrinales y jurídicas para un modelo de gestión integrada y sostenible del litoral de Galicia*, Xunta de Galicia, 2003.

14 La importante contestación que dicha modificación ha provocado en su tramitación parlamentaria pone de relieve que la cuestión sigue abierta y que hay fórmulas distintas más favorables a los intereses autonómicos. Por ejemplo, el Bloque Nacionalista Galego (BNG) propuso la sustitución de la disposición por otra distinta que suponía asunción de nuevas competencias por parte de las Comunidades Autónomas, en los siguientes términos: “Las Comunidades Autónomas ejercerán las siguientes competencias en materia de gestión del litoral, sin perjuicio de aquellas que tengan atribuidas en sus respectivos Estatutos de Autonomía: a) La regulación de los usos y actividades a desarrollar en el dominio público marítimo-terrestre *de la ribera del mar y de las rías*, en colaboración con las Corporaciones Locales y la Administración General del Estado. b) La gestión del dominio público marítimo-terrestre *de la ribera del mar y de las rías*, así como de su zona de influencia. c) Las obras relativas a la conservación y mejora del dominio público marítimo-terrestre *de la ribera del mar y de las rías*”. La decisión de incluir un nuevo apartado al citado artículo 114 de la Ley de Costas no era inevitable. Es más, la opción del legislador podría haber sido la contraria. En las páginas anteriores se han dado ejemplos de ello y de los titubeos de la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que no hacían de este debate un “caso cerrado”. Por otra parte, ni siquiera el concepto de aguas interiores se recoge en el texto constitucional, cuando declara la titularidad demanial de las playas, la zona marítimo-terrestre, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica exclusiva y la plataforma continental (artículo 132.2), si es que esa declaración de demanialidad pudiera conferir al Estado especiales facultades sobre esta zona que *limitasen* las competencias autonómicas.

La considerable restricción competencial operada por la Ley 53/2002 cierra un interesante camino que, sin duda, implicaría a las Comunidades Autónomas –y a las entidades locales– decisivamente en la *ordenación integrada de su litoral*. Pudiera tratarse de desconianza en la capacidad de gestión de aquellos entes territoriales, desconfianza que carece de justificación a estas alturas de desarrollo autonómico. Tal vez existe temor a una pérdida de poder o soberanía, aunque la realidad ha demostrado que las Comunidades Autónomas vienen ejerciendo competencias sobre las aguas interiores en materia de vertidos, acuicultura, pesca o marisqueo sin perturbar las que son propias del Estado.

De lege lata, las aguas interiores forman parte de las zonas en las que España ejerce soberanía, pero dicha afirmación, de alcance y significación internacional, no puede obviar el reparto interno de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Es decir, como espacio marítimo, *internacionalmente* las aguas interiores son zonas sobre las que España ejerce soberanía, y en particular las más próximas al territorio, las que bañan sus costas y lindan con la línea interior del mar territorial. Como *litoral*, es una franja a lo largo de un determinado territorio autonómico, que condiciona su fisionomía, su economía y su modo de vida, afectando decisivamente a los propios intereses. De ahí el reconocimiento autonómico de la competencia estatutaria sobre la “*ordenación del litoral*”, más allá de la ordenación del territorio a que alude el artículo 148.1 de la Constitución española.

En definitiva, la fórmula de la *ordenación integrada del litoral* pasa por renunciar a planteamientos competenciales exclusivistas a favor de otros cooperativos y participativos, en los que las Comunidades Autónomas, sin afectar a las competencias legítimas del Estado, puedan gozar de verdadera autonomía para la gestión de sus respectivos intereses (artículo 137 de la Constitución).

Dado el paso y aceptada la ordenación integrada del litoral como una opción viable y conveniente, cabría profundizar “mar adentro” en las reivindicaciones autonomistas ensanchando el campo de acción incluso en el propio mar territorial. Las razones se conocen bien en algunas franjas costeras especialmente azotadas por despropósitos ambientales. Quién duda de la real influencia que la contaminación marina tiene sobre el territorio autonómico, aun cuando se inicie en el mar territorial y, especialmente, sobre los recursos marinos y las zonas de especial protección medioambiental, respecto de los que las Comunidades Autónomas ostentan importantes competencias exclusivas. Sin agotar la cuestión, quién puede negar el interés autonómico prevalente en la instalación de parques eólicos marinos frente a sus costas¹⁵...

3. VIEJOS PRINCIPIOS, TÉCNICAS NUEVAS

La Ley de Costas apostó fuerte por hacer prevalecer dos ideas cardinales que se encuentran en los orígenes del dominio público que resultaron relegadas a un segundo

15 Recientemente LOPEZ RAMON se ha pronunciado al respecto en su monografía *Política ecológica y pluralismo territorial. Ensayo sobre los problemas de articulación de los poderes públicos para la conservación de la biodiversidad*, Marcial Pons, 2009. “¿Es el mar territorial tan ajeno a Canarias o al resto de las comunidades autónomas ribereñas que ninguna participación ha de dárseles en la declaración y gestión de las áreas marinas protegidas?”, se pregunta en sus reflexiones finales. El autor aboga por “un gran pacto político entre el Estado y las comunidades autónomas a fin de establecer las bases que precisa la conservación de la biodiversidad”. “Un compromiso global sobre los objetivos a alcanzar y la estrategia a seguir que habría de alumbrar un régimen jurídico estable donde se contemplaran las responsabilidades de cada instancia, los mecanismos de coordinación, las pautas de intervención comunes y los procedimientos de evaluación de resultados”. Cfr. pág. 274 y ss.

plano en la legislación que la precedió: garantizar el uso público del dominio público y conservar –donde resultara posible– sus características naturales. Por eso se dice en la exposición de motivos que la Ley es profundamente innovadora, pero matizando la expresión:

“La Ley es, pues, en muchos puntos, profundamente innovadora ... En algunos casos la innovación consiste en restaurar en toda su pureza *principios de hondo arraigo en nuestro Derecho histórico* pero que habían quedado debilitados en su aplicación. En otros casos, en cambio, *se incorporan preceptos y técnicas de nuevo cuño*, con los que se trata de dar solución a los problemas derivados de la congestión y degradación del litoral” (exposición de motivos, II).

La idea de “viejos principios y técnicas nuevas” que se desprende de la exposición de motivos de la Ley de Costas ha sido foco de permanentes conflictos y tensiones. Los de carácter jurídico se han reflejado en una copiosa doctrina científica que con cierta periodicidad ha llenado páginas de publicaciones especializadas y en una titubeante jurisprudencia de tribunales superiores de justicia, Audiencia Nacional y Tribunal Supremo. La tensión social es común a tantas otras situaciones en las que se enarbola la bandera del derecho constitucional a la propiedad privada cuando se invoca por los poderes públicos su sacrificio a favor del interés general.

La Ley –dice la Exposición de Motivos– pretende recuperar la tradición jurídica española, anclada en los principios del Derecho Romano, que considera al mar y su ribera como espacios naturalmente destinados al uso público¹⁶. Pero el examen detallado de sus artículos 3, 4 y 5 revela que se ha producido una ampliación consciente del concepto clásico de la “ribera del mar” al incorporar nuevos espacios al dominio público marítimo-terrestre mediante la ampliación de la noción de zona marítimo-terrestre y playa, con referencia, por citar algún ejemplo significativo, al alcance de las olas “en los mayores temporales conocidos” –antes la referencia se hacía a los temporales “ordinarios”– como criterio definidor del límite interior de la zona marítimo-terrestre, o a las zonas de depósito de materiales sueltos formadas por causas naturales o artificiales para fijar el extenso concepto de playa.

El propósito legítimo del legislador se ha visto enturbiado por una crítica reiterada: la determinación jurídica del dominio público marítimo-terrestre es imprecisa, genera inseguridad jurídica y minusvalora los derechos de los propietarios de las fincas colindantes. Si a ello se añade la fuerza que la Ley otorgó al deslinde, se entenderá la conflictividad que generó el texto legal de unos años a esta parte, coincidiendo con el impulso que quiso darse desde el Gobierno central a los deslindes. Es recurrente entre los propietarios de terrenos colindantes al dominio público marítimo-terrestre el argumento de la inidoneidad del trazado de la línea de dominio público y de la servidumbre de protección cuando las dependencias demaniales que preceden a ésta en su dirección hacia el mar no están precisadas con claridad en la normativa costera o requieren de algún margen de apreciación, con lo que conlleva de subjetivismo, por parte de la Administración¹⁷.

16 “Cosas comunes a todas las criaturas”, dice la Ley de Partidas (Partida III, Título XXVIII, Ley III).

17 Un ejemplo paradigmático resultó ser la fijación de la servidumbre de protección en terrenos colindantes con una zona de acantilado. En estos casos, el TS zanjó la cuestión con una doctrina con la que he mostrado por escrito mi disconformidad, en dos sentencias, la *sentencia de 29 de octubre de 2003* relativa al deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre del tramo de costa “Ses Penyes Rotges”, en el término municipal de Calviá-Mallorca (Baleares), y la *sentencia de 20 de enero de 2004* relativa a una modificación de la línea que define la ribera del mar en un tramo de costa denominado “Cap de Vol”, en el término municipal de Port de la Selva (Gerona). El modo en que una de las sentencias de instancia resume la cuestión da la razón a quienes estando el texto legal todavía en fase de proyecto entrevieron la inseguridad jurídica que habría de generar el abandono de definiciones de larga tradición y su sustitución por otras de contornos mucho más imprecisos y desconocidos (Vid. MEILAN GIL, J.L., “El concepto de dominio público marítimo-terrestre en el Proyecto de Ley de Costas”, *REDA*, núm. 57, 1988, págs. 428 y ss.): “Que

Las técnicas de nuevo cuño, por su parte, han resultado controvertidas. La del deslinde es, tal vez, la más representativa de la política costera que pretendió ponerse en marcha con la aprobación del texto legal. No estamos, desde luego, ante una técnica desconocida respecto a los bienes públicos. La facultad de deslinde se recoge tradicionalmente en las normas generales y especiales reguladoras de los bienes demaniales, con la finalidad de permitir la identificación física de los bienes, como requisito necesario y previo a cualquier medida de intervención. El régimen jurídico exorbitante del demanio reconoce a su titular la posibilidad de deslindar los bienes demaniales de otros de diferente naturaleza sin necesidad de solicitar el auxilio jurisdiccional, bastando un acto administrativo para determinar los límites físicos de los bienes en cuestión y declarar su posesión a favor del titular. Todo ello sin prejuzgar títulos dominicales y salvando los derechos de los propietarios amparados por la legislación hipotecaria.

Sin embargo, la técnica descrita en los artículos 11 y siguientes de la Ley de Costas difiere sustancialmente de la técnica tradicional del deslinde de bienes de dominio público que se acaba de describir¹⁸ porque, lejos de limitarse a definir los límites físicos del demanio y determinar estados posesorios, es una técnica de incorporación,

en cuanto al fondo propiamente dicho, la cuestión central de autos -por la implicación urbanística que conlleva- es *determinar si está bien trazada o no la línea de servidumbre de protección*. Esa cuestión lleva a otra previa y que es ante todo de carácter jurídico, a saber, *qué es la ribera del mar y cuál debe ser su línea interior en un tramo de costa que se configura como acantilado*".

Las zonas costeras conocidas como "Ses Penyes Rotges" (Baleares) y "Cap de Vol" (Gerona) fueron objeto de deslinde administrativo como consecuencia de la aprobación de la Ley de Costas. Como consecuencia de la operación de deslinde se incorporaron al dominio público algunas dependencias no contempladas en la legislación precedente, como los acantilados, incluidos en el dominio público marítimo-terrestre de acuerdo con lo previsto en el art. 4.4 de la Ley. En ambos casos, la Administración hizo coincidir sobre el plano la *línea interior de la ribera del mar* con la *línea interior del dominio público*, que se situaba en la coronación del acantilado, midiéndose a partir de ese punto las servidumbres de protección o de tránsito.

En los dos casos, los recurrentes, propietarios de los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre deslindado, sostuvieron que en los acantilados verticales, la línea interior de la ribera del mar en un tramo de costa que se configura como acantilado no se puede identificar con la coronación del acantilado, sino con la línea interior de la zona marítimo-terrestre, es decir, hasta donde llegan las mayores olas en el propio muro o paramento del acantilado. De la sentencia "Cap de Vol" se deduce que la Administración General del Estado mantuvo un criterio interpretativo de los preceptos de la Ley de Costas y de su Reglamento similar al del recurrente, pero en el caso particular no accedió a diferenciar el límite interior de la ribera del mar y el del dominio público por no haberse podido acreditar las cotas hasta donde alcanzaban las olas en los mayores temporales conocidos.

Por el contrario, la doctrina de la Sala de la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo se formula en términos muy distintos: "en los acantilados (verticales, pues los no verticales no son dominio público, salvo en la parte en que sean zona marítimo-terrestre por estar bañados por el mar, según el artículo 4.4 y la regla general del artículo 3.1. a) de la Ley de Costas) que están en contacto directo con el mar, *la línea exterior de la ribera del mar será el punto de contacto tierra-agua, y la línea interior se extiende hasta la altura de coronación, siendo en este caso coincidente ese límite interior con el del dominio público*".

La interpretación de la normativa costera que hace el Tribunal se aleja bastante de la literal. Desde la perspectiva del propietario de los terrenos colindantes con el dominio público la tesis jurisprudencial es *restrictiva del derecho de propiedad*, que se verá afectado o limitado en mayor medida que la dispuesta por el legislador. ¿Era necesario o imprescindible forzar los términos de la Ley y su Reglamento? El Tribunal justifica su decisión en la finalidad de protección del dominio público, que sólo se alcanza -dice- si se considera que los acantilados forman parte de la ribera del mar: "Esta nuestra tesis interpretativa de lo establecido en los citados preceptos se basa en la *finalidad protectora del dominio público marítimo-terrestre* perseguida por la Ley de Costas 22/1988, que no se alcanzaría si se considerase que los acantilados sensiblemente verticales, en contacto con la ribera del mar, no forman parte de ésta, pues, de ser así, *resultarían ilusorias por imposibles las servidumbres de tránsito y de protección*, establecidas precisamente con el fin de impedir la degradación del referido dominio" (STS de 20 de enero de 2004, RJ 2004/3155). Vid. extensamente GARCIA PEREZ, M., "La indeterminación del DPMT en la Ley de Costas de 1988. A propósito del deslinde de acantilados", *RAP* núm. 169, 2006, págs. 189 y ss.

18 Vid. al respecto mi trabajo "El deslinde de las costas", *Anuario da Faculdade de Direito da Universidade da Coruña*, nº 8, 2004, págs. 391 y ss. y los que allí se citan.

unas veces, y recuperación, otras, de terrenos al dominio público. No lo oculta el legislador, que declara en la Exposición de Motivos las razones de la nueva regulación:

“Se ha producido además con demasiada frecuencia la desnaturalización de porciones del dominio público litoral, no sólo porque se ha reconocido la propiedad particular, sino también por la privatización de hecho que ha supuesto el otorgamiento de determinadas concesiones y la carencia de accesos públicos, con el resultado de que ciertas extensiones de la ribera del mar han quedado injustificadamente sustraídas al disfrute de la colectividad ...” (exposición de motivos, I).

“La Ley cierra el paréntesis de signo privatizador que inició la Ley de Aguas de 1866 con un equívoco respeto a los derechos legítimamente adquiridos, que no deberían ser otros que los concesionales, continuado por las Leyes de Puertos de 1880 y 1928, así como por la Ley de Costas de 1969, a pesar de los graves problemas que ya existían en esta época y de la postura contraria y prácticamente unánime de la doctrina” (exposición de motivos, IV).

El precepto clave es el art. 13.1, que establece los efectos del deslinde de costas señalando que “declara la posesión y la titularidad dominical a favor del Estado, dando lugar al amojonamiento y sin que las inscripciones del Registro de la Propiedad puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados”¹⁹.

La dureza del régimen legal descrito se pone de manifiesto con especial virulencia en relación con los propietarios de enclaves en el demanio marítimo, cuyos derechos de propiedad se ven transformados en títulos concesionales en virtud de la controvertida Disposición Transitoria Primera de la Ley, que les reconoció un “derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre” durante un plazo que puede llegar, según los casos, a los sesenta años y sin obligación de abonar canon²⁰.

El paso de los años no ha hecho más que agravar estas afirmaciones. La lentitud de la justicia ha provocado que comiencen a ganar firmeza algunas de las operaciones de deslinde realizadas al amparo de los artículos 11 y siguientes. Y aún en este último caso, el resultado no habrá sido la desposesión de los detentadores privados, por el juego de unas transitorias que, bajo el parámetro de la economicidad, favorecieron el *statu quo* frente a la recuperación del uso común, público y gratuito de la costa. A partir de ese momento, empezará otro largo camino: el de la transformación de la propiedad en concesión, allá donde la AN o el TS haya confirmado la corrección de la línea de deslinde y se hayan visto afectadas propiedades privadas o títulos anteriores. Veremos a dónde nos llevan las más que probables impugnaciones de las resoluciones por las que “de oficio” deban otorgarse las correspondientes concesiones una vez que

19 Como se puede leer en alguna sentencia, la Ley de Costas, alejándose de la mera constatación posesoria, facilita el que por este medio se efectúe una auténtica definición de la propiedad pública de los bienes deslindados (STSJ de Baleares de 20 de junio de 2000).

20 HORGUÉ BAENA llega a afirmar que en la nueva regulación del deslinde de costas coexisten dos regímenes jurídicos distintos en la costa: un régimen general -para las escasas dependencias donde los elementos nocivos que justificaron la promulgación de la LC no se produjeron con la gravedad que reclamaba la reforma- y un régimen singular, para espacios -la mayoría- donde sí se daban esos elementos nocivos al amparo de los cuales el legislador justificó muchas de sus drásticas medidas, en los que precisamente las medidas drásticas no se aplican porque el propio legislador acepta la pervivencia de situaciones consolidadas (al menos temporalmente) previstas en el derecho transitorio de la Ley. Cfr. HORGUÉ BAENA, C., *El deslinde de costas*, Tecnos, 1995, pag. 445 y ss.

el deslinde adquiriera firmeza²¹, que retrasará, todavía más, la vuelta del dominio público marítimo-terrestre a su “natural” destino público²².

La fórmula escogida por el legislador hizo correr ríos de tinta y provocó una esperada contestación social que todavía se mantiene más de veinte años después. En el origen de su regulación se encuentra uno de los ejes fundamentales de la Ley echado por tierra por el Tribunal Constitucional: la existencia de un pretendido dominio público natural, que consagraba a lo largo del texto algunas disposiciones verdaderamente drásticas, bajo la tesis, defendida ocasionalmente por el Tribunal Supremo, de que no cabían, ni bajo la regulación naciente ni al amparo de ninguna otra anterior, propiedades privadas enclavadas en el dominio público marítimo-terrestre. De tal modo que si alguien hubiese pretendido tenerlas, aunque invocase inscripciones registrales a su favor y la bendición de la condición de tercero hipotecario, ni siquiera cuando la más alta magistratura así lo hubiese decidido, no tendría otra salida que aceptar resignadamente que la realidad jurídica era muy distinta y engañosa, y que lo que había adquirido, inscrito o transmitido como propiedad no era más que un derecho de uso privativo del demanio.

El sentido común indicaba que algo rechinaba en la tesis oficialista. Voces autorizadas lo manifestaron²³ y el Tribunal Constitucional lo refrendó en su Sentencia 149/1991, de 4 de julio. Como era de esperar, el TC reconoció en la operación legislativa el ejercicio de la potestad expropiatoria:

“La norma acepta, como ya hemos dicho, la existencia de auténticas titularidades dominicales privadas en determinadas dependencias del dominio público marítimo-terrestre, descartando así, implícitamente, la posibilidad interpretativa plasmada en alguna jurisprudencia, según la cual esas titularidades no podían ser sino derechos de aprovechamiento aun cuando lo fuesen sin limitación temporal (...).

Esa naturaleza dominical del derecho declarado por sentencia judicial ... obliga a considerar que su transformación en concesión implica una muy *singular forma de expropiación*. La evidente razón de utilidad pública, constitucionalmente declarada, de tal expropiación, no puede ser puesta en cuestión ...”.

La declaración jurisprudencial suponía un giro de 180° en la política de costas. Se declaraba abiertamente la existencia de enclaves privados en la zona marítimo-terrestre y se habilitaba al legislador para ejercitar la potestad expropiatoria por la función social reconocida a la zona costera. El mecanismo jurídico recogido en la Ley se salvaba reconduciéndolo a la figura del justiprecio: el otorgamiento a favor del propietario expropiado de una concesión exenta de canon era, en realidad, el precio de la expropiación. Precio que, considerado en abstracto, fue considerado equivalente del derecho del que se privaba a los propietarios, sin perjuicio de reconocerse la posibilidad de cuestionarlo, por insuficiente, ante la jurisdicción ordinaria:

21 Recuérdese que de acuerdo con la Disposición Transitoria, apartado cuarto, de la LC, el plazo de un año para la solicitud de la concesión se computa “a partir de la fecha de aprobación del correspondiente deslinde”, y que pasado ese plazo la Administración la otorgará de oficio. Es razonable pensar que se haya acordado la suspensión de la ejecución de los deslindes impugnados y que dicho otorgamiento se produzca una vez que el deslinde haya ganado firmeza en vía judicial.

22 Dice HORGUÉ en las conclusiones finales de su monografía que “esta larga demora en la aplicación plena de la Ley no hace arriesgado aventurar, incluso, que pudiera promulgarse una normativa en sentido contrario a la que hoy se ha dispuesto en un período menor del necesario para su consolidación real, con lo cual esta Ley de Costas puede figurar en la Historia como más estruendosa que eficaz”, op. cit., pág. 446.

23 Vid. MEILAN GIL, J.L., “El dominio público natural y la legislación de costas”, *RAP* núm. 139, 1996, pág. 40 y ss.

“Que no cabe hablar de inexistencia de indemnización es cosa evidente. Si la expropiación se opera precisamente por la transformación de la propiedad en concesión, *el valor económico de ésta no puede ser entendido sino como compensación*, determinada *ope legis*, por la privación del título dominical (...)

... La singularidad de las propiedades a las que la norma se aplica, ya antes comentada, de una parte, el mantenimiento, aunque sea a título distinto pero por un prolongado plazo, de los derechos de uso y disfrute que los mismos propietarios tenían de la otra, y la consideración, en fin, de que en todo caso esos bienes habrían de quedar sujetos, aun de haberse mantenido en manos privadas, a las limitaciones dimanantes de su enclave en el dominio público, hacen imposible entender que la indemnización ofrecida, dado el valor económico sustancial de ese derecho de ocupación y aprovechamiento del demanio durante sesenta años y sin pago de canon alguno, no represente, desde el punto de vista del juicio abstracto que corresponde a este Tribunal, un *equivalente del derecho del que se priva a sus anteriores titulares*.

De otro lado, y con ello entramos en el análisis de la supuesta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, nada impide, naturalmente, que *los afectados por la expropiación puedan impugnar ante la jurisdicción competente el acto administrativo de conversión de su título dominical en título concesional para deducir ante él las pretensiones que estimen pertinentes frente al mismo*” (Fundamento Jurídico. 8 B STC 149/1991).

La pirueta jurídica estaba muy bien ejecutada. Dejaba en buen lugar al legislador y sosegaba, al menos momentáneamente, a los afectados. Pero pronto se mostró incompleta e insatisfactoria. La práctica de los deslindes y el otorgamiento de las concesiones provocó una ola de protestas que llegó incluso al Parlamento Europeo²⁴. Muchos de los

24 Informe Auken sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas (2008/2248(INI)), de 20 de febrero de 2009, en el que puede leerse: “La Comisión ... Pide a las autoridades españolas que velen por que ningún acto administrativo que obligue a un ciudadano a ceder su propiedad privada adquirida legítimamente encuentre su fundamento jurídico en una ley adoptada después de la fecha de construcción de la citada propiedad; ello sería contrario al principio de irretroactividad de los actos administrativos, que es un principio general del Derecho comunitario (véase la sentencia del TJCE, de 29 de enero de 1985, en el asunto C-234/83, *Gesamthochschule Duisburg*, p. 333) que garantiza a los ciudadanos seguridad jurídica, confianza y expectativas legítimas de protección en el marco del Derecho de la UE... Reconoce y apoya los esfuerzos de las autoridades españolas por proteger el medio ambiente costero y, allí donde sea posible, restaurar ese medio ambiente de forma favorable para la biodiversidad y la regeneración de las especies autóctonas de fauna y flora y, en este contexto específico, les insta a que revisen urgentemente y, en su caso, modifiquen la Ley de Costas a fin de proteger los derechos de los legítimos propietarios de viviendas y de aquéllos que poseen pequeñas parcelas en zonas de la costa que no tienen un impacto negativo sobre el medio ambiente costero; hace hincapié en que dicha protección no debe concederse a proyectos de desarrollo especulativos que no respetan las directivas de la UE en materia de medio ambiente; se propone revisar las peticiones recibidas sobre este asunto a la vista de la respuesta de las autoridades competentes españolas... La Comisión entiende y respalda a las autoridades españolas en sus intentos de conservación y de, en su caso, restauración del entorno costero. Lo que no entiende es por qué se ha recuperado la Ley de Costas de 1988 a estas alturas, después de estar treinta años prácticamente en desuso mientras se producía tanta devastación. ¿Por qué su aplicación es tan caótica y arbitraria cuando se demuelen antiguas casas costeras, pero se tolera la construcción de nuevos apartamentos? ¿Por qué se permitió la adquisición de estas viviendas durante los últimos treinta años, de conformidad con todos los requisitos legales en cuestión, salvo una ley con efecto retroactivo a la que ahora tienen que enfrentarse los propietarios legítimos y que les priva de sus derechos como tales? Resulta razonable que los especuladores y promotores inmobiliarios que contaban con los recursos legales para estar bien al tanto de la situación deban ser sancionados, pero no que las personas que adquirieron su vivienda de buena fe y cumplieron los requisitos impuestos deban perder sus derechos, así como los de sus familias y descendientes, respecto a sus inmuebles”. La Comisión de Asuntos Jurídicos manifestó, sin embargo, lo siguiente: “... al realizar la expropiación forzosa de un bien inmueble, las autoridades españolas actúan de

expropiados se consideraron maltratados por la legislación de costas e injustamente indemnizados por la privación sufrida. En medio del descontento, el Gobierno promovió una modesta reforma para suavizar los efectos de la norma introduciendo en el Proyecto de Ley de Navegación Marítima una pactada disposición final que añade dos nuevos apartados a la Disposición Transitoria Primera de la Ley de Costas²⁵. La novedad tiene un importante calado: los títulos concesionales reconocidos en la Transitoria Primera se declaran transmisibles *inter vivos* (*mortis causa* ya lo eran). De tal modo que el concesionario originario puede realizar negocios jurídicos con transmisión del derecho concesional mientras no se agote el plazo para el que resultó otorgado el título.

Sin duda se trata de un bálsamo para los propietarios de enclaves privados en el dominio público marítimo-terrestre anteriores a la entrada en vigor de la Ley. Pero no resta actualidad ni acierto a las palabras que hace años cuestionaron la técnica de conversión concesional de la Transitoria ni los efectos drásticos del deslinde de costas.

Hace algunos años adelanté un juicio de valor que hoy confirmo: el sistema de protección previsto en la LC no es coherente. Si los usos a que estaba siendo sometida la costa eran de tal gravedad que legitimaron una regulación tan incisiva como la prevista en el texto legal, la solución no debiera pasar por autorizar o legalizarlos por plazos que pueden llegar a ser de sesenta años²⁶. Si la costa resiste esa utilización privativa, a lo mejor es que o esos usos no son tan perjudiciales para la costa o que la publicación de las titularidades era innecesaria para llegar a los objetivos alcanzados²⁷.

conformidad con la Constitución española y las leyes promulgadas en virtud de la disposición correspondiente de dicha Constitución. El hecho de que algunas personas afectadas por las medidas en cuestión fueran ciudadanos de la Unión Europea que habían ejercido una de las libertades otorgadas por el Tratado no guarda relación con el asunto que nos ocupa. Las vías adecuadas de recurso son los tribunales españoles, y en última instancia, una vez agotadas las vías de recurso nacionales, el Tribunal de Derechos Humanos de Estrasburgo”.

25 “5. Las concesiones otorgadas al amparo de lo establecido en esta disposición transitoria serán transmisibles, previa autorización de la Demarcación o Servicio de Costas, por actos “*inter vivos*”, subrogándose el nuevo titular en los derechos y obligaciones derivados de la concesión”. La reforma esquiva el régimen general de intransmisibilidad de las concesiones que recoge el artículo 70.2 de la Ley de Costas, en el que sólo se excepcionan, además de las transmisiones *mortis causa*, las concesiones que sirvan de soporte a la prestación de un servicio público, cuando la Administración autorice la cesión del correspondiente contrato de gestión del servicio, así como las reguladas en la Ley 23/1984, de 25 de junio, de cultivos marinos, y las vinculadas a permisos de investigación o concesiones de explotación previstos en la legislación de minas e hidrocarburos. La reforma introduce, además, el derecho de tanteo y retracto a favor de la Administración General del Estado: “El Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino podrá ejercer los derechos de tanteo y retracto en el plazo de tres meses. Dicho plazo se computará, en el caso del tanteo, desde la notificación por el concesionario de las condiciones en que va a proceder a transmitir la concesión, entre las que necesariamente habrán de reflejarse las relativas al precio y forma de pago y, en el caso del retracto, desde que tenga conocimiento expreso el citado Departamento”.

26 GONZÁLEZ-VARAS habla de “demanialidad ocupada” en los siguientes términos: “La solución armónica o el punto de equilibrio entre la demanialidad, por una parte, y la justicia respecto de los afectados por tal demanialidad es difícil. En cualquier caso, la necesidad de compensar en justicia a los antiguos propietarios de las zonas costeras conduce a la decepción de que las claras declaraciones de demanialidad de la nueva Ley de Costas (especialmente arts. 7, 8 y 13) no puedan llegar más que a significar una “demanialidad ocupada”. La zona demanial no va a poder ser desalojada de sus ocupantes, ya que éstos, al resultar beneficiados por las disposiciones transitorias, mantienen la posesión; con ello, el paisaje de las costas no cambia”. Cfr. *El deslinde de costas*, Madrid, Marcial Pons, 1994, pág. 133.

27 “Consideremos que la Administración no debe tener tanta prisa en hacerse con la posesión o con la titularidad registral, si después resulta que va a respetar la posesión del “usurpador” en calidad de concesionario durante sesenta años”, cfr. PARADA VÁZQUEZ, en el prólogo a GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, pag. 12). Decía MEILÁN que “una vez más se revela la artificiosidad de la solución y el contrasentido del legislador. Lo que se interpreta como mandato de la Constitución se traduce en el caso comentado en una vinculación para la Administración a seguir manteniendo durante treinta años el terreno en las mismas condiciones que antes de la Constitución. La aplicación, sin más, del instituto expropiatorio, hubiera obviado los problemas y dudas que acaban de referirse. Bien es verdad que la solución adoptada permite a la Administración ser

En fin, sin agotar la cuestión, en estas dos décadas de aplicación de la Ley de Costas se ha oído en foros diversos y a propósito de situaciones también muy distintas que la Ley de Costas ha sido redactada ignorando las peculiaridades de las franjas costeras que bañan el territorio nacional. Poco tiene que ver el litoral del norte-noroeste, con sus pronunciadas mareas, con la costa mediterránea; y nada en común tienen las rías de Galicia con las extensas y rectilíneas costas del levante o el sur. Todo ello hace que las consecuencias y efectos de la aplicación de la Ley de Costas sean muy diferentes, sin que el legislador haya puesto al servicio de las Administraciones competentes mecanismos de corrección. Es cierto que la Ley permite una aplicación ponderada de sus potestades, pero no siempre el aplicador de la norma ha mostrado la misma sensibilidad, con la consiguiente desigualdad entre ciudadanos iguales.

4. HACIA LA GESTIÓN INTEGRADA DEL LITORAL

Las reflexiones anteriores ponen de manifiesto que la Ley de Costas ofrece una doble cara, que se presenta según los ojos o el interés de quien plasma en ella su mirada. Un discreto brindis, por tanto, por el legislador que pretendió poner coto a la explotación indiscriminada de la costa; y un leve abucheo por cuantos han sentido inseguridad jurídica, falta de equidad o ineficacia en la aplicación de la norma.

Con visión de futuro, la normativa costera debería replantearse a la luz de algunas consideraciones.

En primer lugar, es necesario ampliar el objeto de protección. La protección de la costa, que abarcó hasta ahora la franja de dominio público marítimo-terrestre y el uso de las propiedades colindantes, debe dejar paso a la protección del litoral, entendido el término en la más extensa de sus acepciones. Esta idea encaja mejor con las políticas comunitarias orientadas a una gestión integrada de la zona costera y con el marco más amplio de la futura política marítima de la UE²⁸.

En segundo lugar, las técnicas de coordinación, bien diseñadas en la Ley de Costas, deben dejar paso a la fórmulas de colaboración y cooperación, bajo la premisa de que todos los poderes públicos tienen que aunar esfuerzos para conseguir los objetivos constitucionales de garantizar un medio ambiente adecuado y la utilización racional de los recursos naturales.

En tercer lugar, es indispensable contar con la sociedad civil²⁹. El mensaje que debe enviarse a todos los sectores implicados en una gestión racional y equilibrada del litoral no puede agotarse en una suerte de lucha interminable por un haz de competencias, porque es algo que la ciudadanía no acepta. Más bien al contrario, es preciso trans-

mucho más económica". Cfr. *op. cit.*, pág. 40. Mi juicio personal no se alejaba de los expuestos: "Bajo este manto de pesadumbre, el deslinde administrativo parece una técnica artificial pero pragmáticamente rentable: sobre el papel, la franja litoral se amplía notablemente, el dibujo de la costa se perfecciona y el dominio público se ensancha; sobre el suelo, los espacios degradados se mantienen, la regeneración entra en un largo letargo y sólo los más longevos podrán llegar a percibir resultados". Cfr. "El deslinde de costas", cit., pág. 420.

28 Vid. el Libro Verde de la Comisión "Hacia una política marítima de la UE: perspectiva europea de los océanos y los mares".

29 La idea está enraizada en la cultura de la gestión integrada del litoral. La Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la GIZC: Una estrategia para Europa, señala que "la gestión integrada de las zonas costeras es un proceso que supone un nuevo estilo de gestión, en el que participen y queden asociados todos los segmentos de la población civil. La GIZC requiere la colaboración de todas las partes interesadas para elaborar y aplicar un modelo de desarrollo que sirva el interés de todos".

mitir la sensación de que todos remamos en la misma dirección, que es la que conduce a una explotación adecuada de la franja costera en el sentido más extenso de la expresión, e implicar en la tarea a la ciudadanía, a través de la información, la transparencia y la participación pública en el proceso de toma de decisiones.

En cuarto lugar, el interés general tiene que armonizarse con el respeto a las situaciones consolidadas y los derechos adquiridos de los propietarios de terrenos en el litoral. Es necesario adoptar medidas que, sin perder de vista el objetivo proteccionista y regenerador de la norma, sean sensibles a la realidad existente, empleando técnicas jurídicas que garanticen una adecuada compensación cuando el sacrificio individual exceda de las cesiones que corresponden a los ciudadanos en general.

En quinto lugar, la planificación se percibe como la técnica idónea para alcanzar el equilibrio, a largo plazo, de los valores económicos, ambientales, culturales y sociales que confluyen sobre el litoral. Permite el encuentro y la articulación de los diversos intereses en presencia y favorece la orientación estratégica de las dinámicas de explotación del litoral sin caer en una indeseable uniformidad tan ajena a la caprichosa diversidad del territorio costero.