



COSTAS Y MEDIO AMBIENTE MARINO

1) PRINCIPALES NORMAS Y COMPETENCIAS EN MATERIA DE COSTAS Y MEDIO MARINO

El dominio público marítimo-terrestre y sus zonas de servidumbre

El litoral español, con casi 8.000 kilómetros de longitud a lo largo de 25 provincias y 428 municipios, acoge a una tercera parte de la población y a cuatro de cada cinco turistas que llegan a nuestro país, por lo que está sometido a una serie de presiones de diverso tipo que amenazan muchos de los ricos y variados ecosistemas naturales que lo caracterizan.

El proceso de deterioro de las costas, ha sido favorecido, durante décadas, por el escaso control del desarrollo urbanístico y de la política de infraestructuras, así como por una escasa o inexistente protección frente a procesos de contaminación, extracciones de áridos, depósitos incontrolados de residuos, desecación de humedales y otros factores.

La Constitución Española de 1978 establece en su artículo 132.1 que la ley ha de regular el régimen jurídico del dominio público, inspirándose en los principios de inembargabilidad, inalienabilidad e imprescriptibilidad. En este contexto, es evidente la relevancia del Dominio Público marítimo-terrestre, pues es el único de cuantos existen directamente individualizado y definido como tal en la Constitución (art. 132.2), probablemente con la finalidad de acabar con las anteriores confusiones y actitudes contrarias a la demanialidad de espacios tan importantes.

Para superar tal situación de degradación, que en muchos casos ha sido irreversible, y en cumplimiento del anunciado mandato constitucional, se ha publicado la **Ley 22/1988, de 23 de julio, de Costas** (BOE 19.07.1988) -en adelante, LC-, que recoge tanto los criterios contenidos en la Recomendación 29/1973, del Consejo de Europa, sobre protección de zonas costeras, como en la Carta del Litoral de 1981, de la Comunidad Económica Europea y en otros planes y programas de la misma.

Dicha Ley ha sido desarrollada mediante **Reglamento**, aprobado por **Real Decreto 1471/1989**, de 1 de diciembre (BOE 12.12.1989; corrección de errores en BOE 23.01.1990 –en adelante, LC-. Dicho Reglamento ha sido modificado parcialmente por el **Real Decreto 1112/1991**, de 18 de septiembre (BOE del 6 de octubre), a raíz de dos sentencias del Tribunal Constitucional.

En efecto, el Tribunal Constitucional dictó las sentencias 149/1991, de 4 de julio, y 198/1991, de 17 de octubre, en los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra determinados preceptos de la Ley de Costas, y en los

conflictos positivos de competencias planteados en relación con otros del Reglamento General para desarrollo y ejecución de la Ley de Costas.

Recientemente, la Ley de Costas ha sido modificada, en siete de sus artículos, mediante la **Ley 53/2002**, de 30 de diciembre, **de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social** (BOE núm. 313, de 31.12.2002).

Las modificaciones de la citada Ley de Medidas, contenidas en el artículo 120 de la misma, tienen por objeto coordinar las actuaciones de las Administraciones con competencias concurrentes en el ámbito costero, teniendo en cuenta la comentada doctrina del Tribunal Constitucional a los efectos de delimitar las competencias de las diferentes Administraciones mayores actuantes. Asimismo, se completa la regulación de los procedimientos regulados en la Ley de Costas, fijando expresamente el plazo para dictar resolución y notificarla a los interesados en los procedimientos de deslinde y de extinción de los derechos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre. Por último, se aclara y precisa la regulación contenida en la disposición transitoria tercera relativa a la servidumbre de protección de 20 metros para los terrenos clasificados como urbanos a la entrada en vigor de la Ley 22/1988, al objeto de facilitar su uniforme, interpretación y aplicación; en este aspecto, se incorpora a la Ley el texto de la disposición novena del Reglamento de Costas, para ofrecer una redacción más clara y precisa que la que contenía el texto de la originaria disposición transitoria tercera, apartado 3, de la Ley de Costas.

Puntualmente, la Ley de Costas también ha sido modificada mediante la disposición adicional décima de la **Ley 13/2003**, de 23 de mayo, **reguladora del contrato de concesión de obras públicas** (BOE núm. 124, de 24.05.2003).

A continuación se comentan algunos aspectos relevantes de la normativa de ordenación de nuestro litoral.

La Ley de Costas, retomando la Constitución, define y delimita la **zona de dominio público marítimo-terrestre**, que está comprendida por: 1) la ribera del mar y de las rías, que incluye, a su vez, la zona marítimo-terrestre o z.m.t (desde la línea de bajamar hasta donde alcanzan las mareas), así como las playas, dunas, acantilados, marismas y demás zonas húmedas bajas; 2) el mar territorial y las aguas interiores, con su lecho y subsuelo; y 3) los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.

Además, se han determinado en la Ley de Costas ciertas servidumbres legales para una mayor protección del dominio público marítimo-terrestre. A tales efectos, se contemplan y regulan:

- a) una zona de servidumbre de protección, de 100 metros, ampliable hasta 200 metros (20 metros en suelo urbano clasificado como tal a la entrada en vigor de la Ley de Costas, según la disposición transitoria novena.1 del RC, incorporada en la nueva redacción de la disposición transitoria tercera, apartado 3, de la LC), que se extiende a lo largo de la costa tierra adentro desde la ribera del mar, y en la que se sitúan los servicios y equipamientos públicos;

- b) una **zona de servidumbre de tránsito**, de 6 metros, ampliable hasta 20 metros, desde la ribera del mar, y que, por tanto, queda integrada en la zona de protección;
- c) una **zona de influencia**, que abarca un mínimo de 500 metros desde la ribera del mar y en la que se establecen condiciones mínimas para la protección del dominio público marítimo-terrestre, que deberán ser respetadas por la ordenación territorial y urbanística.

La Ley prevé, además, un régimen sancionador como garantía de la protección del dominio público marítimo-terrestre, y reparte las **competencias en materia de gestión del litoral** entre las distintas Administraciones Públicas.

Corresponden a la **Administración General del Estado**, a través de la **Dirección General de Costas, del Ministerio de Medio Ambiente**, la gestión del dominio público marítimo-terrestre, así como el otorgamiento o denegación de autorizaciones en las zonas de servidumbre de tránsito y de acceso al mar.

La ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre conlleva el pago del correspondiente **canon de ocupación y aprovechamiento**, establecido en el artículo 84 de la Ley de Costas, que se determina con arreglo a lo establecido en la Orden de 30 de octubre de 1992, del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.

Las autorizaciones en la zona de servidumbre de protección, atribuidas inicialmente en la LC y el RC a la Administración General del Estado, han pasado a las **Comunidades Autónomas** (Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, declarando inconstitucional el artículo 110.b) de la LC, y S.T.C. 198/1991, declarando también inconstitucional el apartado 1.b) del artículo 203 del RC), sin perjuicio de las competencias de los Ayuntamientos afectados para otorgar las licencias urbanísticas, en su caso.

La **autorización de vertidos desde tierra al mar** es, asimismo, competencia propia de las Comunidades Autónomas, habiendo sido declarado inconstitucional, y consiguientemente nulo, el artículo 110.h de la Ley de Costas, que atribuía la autorización a la Administración General del Estado - Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, Fundamento Jurídico 7.A.g)-.

En algún caso, las Comunidades Autónomas cuentan con normativa propia relacionada con la ordenación del territorio y la protección costera. Es el caso, a título de ejemplo, de la reciente Ley 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral, de la Comunidad Autónoma de Cantabria (BOE núm. 259, de 27.10.2004), que tiene por objeto dotar de una protección integral y efectiva a la franja costera correspondiente, así como el establecimiento de criterios para la ordenación del territorio de los municipios costeros de Cantabria.

Las cuestiones urbanísticas de la zona de influencia son competencia de los **Ayuntamientos**, de conformidad con el planeamiento vigente, y sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas en la aprobación de los correspondientes planes de ordenación.



Para asegurar el uso público del dominio público marítimo-terrestre, la Ley de Costas y su Reglamento también disponen que las normas de ordenación territorial y urbanística establecerán, salvo en espacios calificados como de especial protección, la previsión de suficientes accesos al mar y aparcamientos. A estos efectos, en las zonas urbanas y urbanizables, los de tráfico rodado deberán estar separados entre sí, como máximo, 500 metros, y los peatonales, 200 metros. Todos los accesos deberán estar señalizados y abiertos al público a su terminación (art. 28 de la Ley de Costas).

En relación con las **playas**, la Ley de Costas, en el artículo 115.d), y su Reglamento, en el artículo 208.c), también atribuyen a los Ayuntamientos la posibilidad de asumir competencias, en los términos previstos por la legislación que dicten las Comunidades Autónomas, en orden a mantener las playas y lugares públicos de baño en las debidas condiciones de limpieza, higiene y salubridad.

Por lo que afecta especialmente a las playas, conviene tener en cuenta que la utilización del dominio público marítimo-terrestre y, en todo caso, del mar y su ribera es libre, pública y gratuita para los usos comunes y acordes con la naturaleza de aquél, de acuerdo con lo que establece el artículo 31 de la Ley de Costas.

No obstante, la Ley de Costas prohíbe expresamente en las playas el estacionamiento y la circulación no autorizada de vehículos, así como los campamentos y acampadas (art. 33.5), sancionando estas conductas como falta administrativa.

El dominio público portuario estatal

El dominio público portuario estatal está regulado por la **Ley 27/1992**, de 24 de noviembre, **de Puertos del Estado y de la Marina Mercante** (modificada, entre otras disposiciones, por la Ley 62/1997, de 26 de diciembre, BOE 30.12.1997, y por la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general, BOE 27.11.2003, corrección de errores y erratas BOE 03.02.2004).

Según se establece en dicha norma, la ocupación y utilización del dominio público portuario estatal se ajustará a lo establecido en la legislación reguladora del dominio público marítimo-terrestre, con las salvedades y singularidades que se recogen en la Ley de Puertos (legislación específica ya prevista en la propia Ley de Costas, en su artículo 4.11). Por su parte, la atribución de competencias en materia de gestión de la utilización del dominio público marítimo-terrestre efectuada a favor de diferentes órganos de la Administración del Estado se entenderá hecha a las **Autoridades Portuarias** correspondientes respecto del dominio público portuario estatal (art. 54.1 de la citada Ley de Puertos). Las Autoridades Portuarias dependen del **Ente Público Puertos del Estado, del Ministerio de Fomento**.

Los **puertos de refugio** y los **puertos deportivos** son competencia de las **Comunidades Autónomas** que hayan asumido estas materias (artículo 148.1.6º de la Constitución).



La protección marítima

La **Dirección General de Marina Mercante, del Ministerio de Fomento**, es el órgano competente para la ordenación general de la navegación marítima y de la flota civil española, en los términos establecidos en la citada Ley de Puertos y de la Marina Mercante de 1992. Entre sus funciones están la ejecución y control de la **normativa de protección marítima**, la seguridad y el salvamento de la vida humana en el mar, **la limpieza de las aguas marítimas y la lucha contra la contaminación del medio marino** en los términos del plan nacional aprobado sobre estas materias.