

# DELIMITACIÓN Y DEFINICIÓN DEL ESPACIO LITORAL

JUAN LUIS SUÁREZ DE VIVERO  
*Departamento de Geografía Humana*  
*Universidad de Sevilla*

## EL ESPACIO LITORAL Y EL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO

Como paso previo al análisis de los conceptos contenidos en la Ley de Costas y el examen de los distintos componentes del dominio público referidos al ámbito marino, parece oportuno realizar una primera aproximación a lo que se entiende en la literatura científica por costa o litoral -la terminología adolece de imprecisión-, así como su funcionalidad.

### La Costa

Aunque en el lenguaje coloquial es un término muy difundido y utilizado con profusión en la literatura científica carece de precisión<sup>1</sup>. Así bajo tal vocablo se puede aludir a la *franja de tierra* que bordea el mar o a la zona de contacto entre el medio marino y el medio terrestre.

Pero no solamente el término costa se caracteriza por su imprecisión, sino que existen un conjunto de vocablos que con igual generalidad hacen referencia al mismo ámbito, tales como litoral, orilla o ribera. Esta falta de concisión es extensible al lenguaje científico<sup>2</sup> en el que la terminología referida a este espacio no sólo adolece de precisión sino también -en el caso español- de vocablos propios<sup>3</sup>.

No obstante del uso continuado de tales términos parecen desprenderse ciertos significados prevalentes. Por una parte el término *costa* suele hacer referencia al medio terrestre (emergido) frente al *litoral*, que suele aplicarse preferentemente al medio marino. Por otra, tanto

---

<sup>1</sup>Costa. Término general e indefinido que designa la tierra que bordea la orilla del mar». MONKHOUSE, F.J.: *Diccionario de términos geográficos*, Oikos-Tau, 1978, p. 119.

<sup>2</sup>Veáanse las voces litoral o costa en diccionarios técnicos, así, a título indicativo: MONKHOUSE, F.J.: *op. cit.*; MONKHOUSE, F.J. and SMALL, J.: *A Dictionary of the Natural Environment*, London Arnold, 1978; FOUCAULT, A. RAOULT, J.F.: *Diccionario de Geología*. Barcelona, Massón, 1985; ALLABY, M.: *Diccionario del medio ambiente*, Madrid, Pirámide, 1984.

<sup>3</sup>En el lenguaje científico en español no existen vocablos que expresen en un solo término conceptos tales como *off-shore*, *shoreland* o *shoreface*. No es inusual utilizar la terminología inglesa en estos ámbitos. Véase CORRALES ZARAUZA, I. y otros: *Estratigrafía*, Madrid, Ed. Rueda, 1977.

las nociones de costa como la de litoral hacen referencia a una franja estrecha, en muchos casos limitada al espacio intermareal.

Frente a estas interpretaciones restrictivas y de carácter dual, en los últimos años, tanto desde una perspectiva físico-natural como desde el campo de la ordenación territorial se está enfatizando el carácter de *interfase* del espacio costero o litoral así como su dimensión *zonal* que implica una consideración volumétrica resultado de la conjunción en ese ámbito de la litosfera, la hidrosfera y la atmósfera<sup>4</sup>.

En la actualidad, tanto si se utiliza el término litoral o el de zona costera, se entiende un espacio amplio, una «vasta zona de interpenetración de dos elementos tierra, mar hasta incluir la alta mar y las regiones del interior de las tierras»<sup>5</sup>.

Siguiendo a Clark<sup>6</sup>, la zona costera aparece una amplia banda que en tierra comienza en las llanuras costeras (cuando la topografía es suave) o en las terrazas costeras y que culmina en el inicio del talud continental, es decir, incluyendo en su integridad la plataforma continental en su sentido geomorfológico.

Este ámbito está, a su vez, compuesto por un sistema terrestre (*shoreland*) y un sistema marino (aguas costeras), ligados e interrelacionados por el agua que provee la conexión esencial de los elementos de tierra y mar. La mezcla de aguas continentales y costeras facilitada por la energía de las mareas, corrientes y olas determina la presencia de sedimentos, nutrientes, sales minerales y materia orgánica que cuando se produce en determinadas áreas como los estuarios, tiene como resultado convertir estos espacios en los de mayor productividad primaria del planeta.

Los componentes del litoral son pues tanto físicos, como biológicos y ambos sometidos a un fuerte dinamismo. En un corte longitudinal caben identificar esquemáticamente las siguientes unidades de tierra a mar: 1. Cuencas vertientes que drenan directamente en las aguas costeras; 2. Acantilados/dunas; 3. Marismas; 4. Playa; 5. Provincia nerítica/plataforma continental<sup>7</sup>. Algunas de estas unidades acogen, por su parte, áreas que poseen un alto valor como *hábitats* para una gran variedad de especies animales. A título indicativo pueden citarse los arrecifes de coral, los lechos de algas, las praderas de fanerógamas o los fangos mareales. Algunas unidades como las dunas unen a su gran fragilidad, un alto valor naturalístico, al mismo tiempo que desempeñan una función clave en la aportación de materiales sueltos a las playas y constituyen una eficaz defensa natural contra la acción de los temporales.

Esta visión del litoral, aunque esquemática, permite apreciar la importancia de los hechos que se deriven tanto de su extensión espacial como de los fenómenos bióticos y abióticos que

<sup>4</sup>DEJEANT, M.: «La notion juridique de zone côtier: application au cadre méditerranéen», en *Seminaire européen. Le développement et l'aménagement des régions côtières*, Cuxharen, 7-9 mai 1985. Conseil de l'Europe.

«L'aménagement des régions côtières: éléments de réflexion», *Seminaire européen, op. cit.* Note du Secrétaire Général.

«Resolution n° 1 relative aux politiques d'aménagement des régions maritimes adaptées lors de la 6<sup>a</sup> Conférence européenne des Ministres responsables de l'Aménagement du territoire» (Torremolines, 1983).

<sup>5</sup>L'aménagement des régions côtières: éléments de réflexion», *op. cit.*, p. 1.

<sup>6</sup>CLARK, John R.: *Coastal Ecosystem Management*, New York, Wiley, 1977.

<sup>7</sup>Esta secuencia incluye todas las unidades, pero varían según el tipo de costa. En una acantilada generalmente no existen dunas, aunque se puede dar una duna rampante sobre acantilado. En ausencia de red fluvial no habrá obviamente marismas.

Las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía han dividido el espacio litoral en ocho unidades: Sierras litorales y prelitorales, acantilados, dunas y arenales, ramblas, lagunas litorales, playas, estuarios y marismas.

en él se encuentran. Dentro de éste espacio que incluye la plataforma continental se localizan casi la totalidad de los recursos vivos y no vivos, constituyendo simultáneamente un ámbito de circulación de gran intensidad.

Identificado a grandes rasgos cual es espacio litoral y las funciones que acoge, examinaremos a continuación el dominio público litoral definido en la Ley de Costas.

### **El dominio público marítimo**

La Ley de Costas, sorprendentemente, no define lo que es la costa sino lo que constituye el dominio público marítimo, por lo que en buena lógica debería de haber adoptado su denominación a tal circunstancia. No obstante tras la definición de los bienes que lo integran puede desprenderse fácilmente la noción de costa -declarada de dominio público- que se utiliza en el texto normativo que nos ocupa.

La clasificación y definiciones correspondientes a tales bienes se realiza en los artículos 3, 4 y 5 siendo de distinta entidad y naturaleza cada uno de los contenidos en estos tres artículos. Aquí examinaremos fundamentalmente los que configuran la noción de costa. En primer lugar el artículo 3 desarrolla lo establecido en la Constitución (Art. 132.2), y bajo la denominación de *ribera del mar* que se recupera del Código Civil<sup>8</sup>, e integra los siguientes conceptos: zona marítimo-terrestre, playas, mar territorial y aguas interiores, y finalmente los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.

En este artículo se combinan, por tanto, conceptos territoriales o espaciales con conceptos no territoriales (recursos), circunstancia a la que volveremos más adelante. En cuanto a los primeros, los territoriales, la primera observación que cabe efectuar es con respecto a las nociones de *playa* y zona marítimo-terrestre -y se definía en la Ley de Puertos de 1880. Decreto Ley de Puertos de 1828 y Ley de Costas de 1969<sup>9</sup>- resulta, en parte, una redundancia de la noción de playa, aunque existen importantes matizaciones incluidas en el nuevo texto referidas a ZMT y las playas. Analizaremos ambos conceptos separadamente.

### **Zona marítimo-terrestre**

Es una expresión que no procede de las ciencias naturales. Es por tanto un concepto generado en el campo del Derecho. La actual Ley de Costas la define en el Artículo 3.1.a) «La zona marítimo-terrestre o espacio comprendido entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial, y el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos o,

<sup>8</sup>SAINZ MORENO, F.: «Dominio público estatal de las playas y zona marítimo-terrestre», *Revista de Administración Pública*, 99, 1982, 225.

<sup>9</sup>Ambos conceptos estaban igualmente recogidos en la Ley de Costas de 1969. En este texto aparecen por primera vez los dos como nociones diferentes. Anteriormente se había usado solamente el concepto de playa (Ley de Aguas/1866); el de zona marítimo-terrestre se incluye en la Ley de Puertos de 1880, y posteriormente en el texto de 1928 que sustituye al anterior. En ambos casos sólo se utiliza el concepto de zona marítimo-terrestre.

cuando lo supere, el de la línea de pleamar máxima viva equinocial. Esta zona se extiende también por las márgenes de los ríos hasta el sitio donde se hagan sensibles las mares, tanto astronómicas como meteorológicas.

Se consideran incluidas en esta zona las marismas, albuferas, mariales, esteros y, en general, los terrenos bajos que se inundan como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas, de las olas o de la filtración del agua del mar»<sup>10</sup>.

En este apartado realmente se definen cosas distintas que la literatura científica sobre el litoral trata separadamente. La definición contenida en el primer párrafo, coincide en parte con la playa, mientras el segundo párrafo se refiere a lo que, globalmente, puede denominarse sistema estuarino.

En efecto, el espacio comprendido entre la bajamar escorada y el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales se corresponde con la definición de playa que sostienen algunos autores<sup>11</sup>. En otros casos<sup>12</sup> se sitúa el límite inferior de la playa más adentro, hasta el punto donde se deja sentir la acción del oleaje sobre el fondo. Si el límite superior es el de la pleamar máxima viva equinocial se trata entonces de la zona intermareal (foreshore) que es una parte de la playa. En síntesis, los límites expresados en el primer párrafo del artículo 3.1.a) hacen referencia a dos ámbitos que pueden ser la playa, o una parte de ésta, cual es la zona intermareal.

La definición completa de la zona marítimo-terrestre, integra pues componentes físico-naturales de muy distinta naturaleza; la playa o parte de la playa más los sistemas estuarinos, ambos contienen *hábitats* muy diferenciados, caracterizándose los últimos por su elevada productividad biológica.

## Playas

El apartado b) del Artículo 3 define las playas en los siguientes términos:

«Las playas o zonas de depósitos de materiales sueltos, tales como arenas, gravas y guijarros, incluyendo, escarpes, bermas y dunas, tengan o no vegetación, formadas por la acción del mar o del viento marino, u otras causas naturales o artificiales».

En este caso se ha optado por no especificar los límites, integrando igualmente elementos naturales -las dunas- que intrínsecamente no pertenecen al concepto que se define aunque ambos están estrechamente interrelacionados.

Las interrogantes que plantea esta definición afectan por una parte al límite marino de la playa, y en segundo lugar al concepto de duna que al no especificar nada más (por ejemplo: si son móviles o fijas) introduce una notable indefinición en la determinación de esta unidad.

---

<sup>10</sup>La Ley de Costas de 1969 no hacía ninguna referencia a las zonas húmedas que ahora aparecen especificadas en el segundo párrafo. Sólo en el Reglamento de la ley se introdujo las marismas (Art. 2º.1.).

<sup>11</sup>CLARK, J.R.: *op. cit.*, p. 145, aunque tras la zona que denomina *beach*, sitúa otras dos a continuación que son la equivalencia del *shoreface* y que él divide en dos: *surf zone* y *breaker zone*.

<sup>12</sup>Véase a título indicativo: King, C.A.M.: *Beaches and coasts*, London, Arnold, 1972, pp. 6-7; Reading, H.G. (Ed.): *Sedimentary Environments and Facies*, Oxford, Blackwell, 1981, pp. 146-149; Corrales Zarauza, I, y otros: *Estratigrafía*, Madrid, Rueda, 1977.

Pero el problema más interesante que se presenta es en relación con los límites de la playa: el límite interno o terrestre no crearía más dificultad si no es por la inclusión de las dunas. En ausencia de este elemento dicho límite lo determinan la acción del oleaje. Si no existen mareas que superen este límite, coincide a su vez con el límite de la ZMT. Si existen dunas, dependiendo de sus características su límite puede alcanzar una profundidad considerable tierra adentro, aunque, desafortunadamente, este caso por la degradación del litoral sólo puede darse ya en muy contados lugares (por ejemplo en las dunas de Doñana).

El límite externo de la playa plantea por el contrario cuestiones de mayor alcance en relación con las competencias municipales, como tendremos ocasión de examinar más adelante. Efectivamente, la noción de playa en su sentido natural implica que contiene como una de sus partes la zona intermareal que, como hemos visto, es una de las correspondencias del concepto jurídico ZMT, y por tanto su límite exterior o marino rebasa el límite de la bajamar escorada. No hay por tanto una secuencia, en la dirección tierra-mar, playa-ZMT, en la que esta última constituya la zona más alejada y, en consecuencia, la línea que defina la bajamar escorada pueda ser tomada como el límite más externo. Por el contrario, dicho límite sería el límite marino de la playa que además es variable.

### **Mar territorial, aguas interiores, zona económica y plataforma continental**

La Ley de Costas en su artículo 1 indica cuál es su objeto: «...la determinación, protección, utilización y policía del dominio público marítimo-terrestre especialmente de la ribera del mar». Establece por tanto una clara separación y orden de prioridad entre la ribera del mar, por una parte, y el resto de otra. Quizá, más concretamente, habría que decir que la Ley se desarrolla en exclusividad para el primer componente del dominio público marítimo-terrestre, es decir la ribera del mar.

El otro componente está integrado por dos tipos de bienes: a) mar territorial y aguas interiores; b) recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental. Los dos primeros son elementos territoriales -aguas interiores y mar territorial- y los segundos espaciales<sup>13</sup>.

La Ley 10/1977 de 4 de enero sobre Mar Territorial indica en su artículo 1 que «La soberanía del Estado Español se extiende, fuera de sus territorio y de sus aguas interiores, al mar

<sup>13</sup>En este sentido se han producido importantes modificaciones respecto a la Ley de 1969. En primer lugar se introducen las aguas interiores cuyas referencias en los textos legales es muy escasa, al extremo de que omiten en el artículo 132.2 de la Constitución. De ahí que se haya planteado la cuestión de si constituyen o no bienes de dominio público, resolviéndose la cuestión en sentido positivo ya que de lo contrario se llegaría a una situación absurda por encontrarse estas aguas intercaladas entre espacios que sí son de dominio público (véase GUAITA, A.: *Derecho Administrativo. Aguas, Montes, Minas*, Madrid, Civitas, 1982; SUÁREZ DE VIVERO, J.L.: *El nuevo orden oceánico. Consecuencias territoriales*, Sevilla, Junta de Andalucía, 1985).

La nueva Ley corrige además la noción de plataforma continental. En el texto de 1969 se formulaba con arreglo a la Convención de Ginebra (1958), en que se utilizaba el test de explotabilidad para fijar el límite de la plataforma. Este método quedó rápidamente desfasado, y en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1982) se modifica sustancialmente, modificación que recoge la Constitución y la nueva Ley. El cambio más significativo es que sustituye en la zona económica exclusiva (ZEE) y en la plataforma continental, la soberanía sobre el territorio por la soberanía sobre los recursos (véase SUÁREZ DE VIVERO, J.L.: *op. cit.*).

territorial adyacente a sus costas...». El artículo 2 establece que «El límite interior del mar territorial viene determinado por la línea de la bajamar escorada y, en su caso, por las líneas de base recta que sean establecidas por el Gobierno». Tales líneas se han fijado por medio del Real Decreto 2510/1977 de 5 de agosto. El resultado es que todo el perímetro costero peninsular e insular está cubierto por tales líneas, a excepción de cuatro tramos en la península; punta del Pescador-Cabo de Ajo; Cabo Salou-Barcelona; Arenys de Mar-Cabo de Bagur, y la Bahía de Algeciras<sup>14</sup>. Por tanto entre la línea de la bajamar escorada y el inicio del mar territorial existe una zona de aguas, de diferente magnitud según el tramo de costa<sup>15</sup>, que son las aguas interiores, y cuya importancia en el ámbito litoral no puede pasar desapercibida. Su relación con el planeamiento y ordenación del territorio es examinado más adelante.

### La relación entre el dominio público marítimo terrestre y el litoral

Hasta aquí se han examinado los componentes fundamentales del dominio público que es necesario complementar con el listado del artículo 4. De él es conveniente destacar las modificaciones producidas por accesiones, obras y dinámica marina<sup>16</sup>, y la incorporación a dicho dominio de los acantilados, laguna que difícilmente podría seguir manteniéndose<sup>17</sup>.

De lo expuesto más arriba se deriva una primera interrogante; ¿en qué medida se corresponden los conceptos de litoral y dominio público marítimo-terrestre? Y una segunda que complementa la anterior, ¿qué idea de litoral subyace en la Ley de Costas?

En primer término queda patente que todo el litoral no es dominio público, y que éste a su vez está compuesto por elementos territoriales y no territoriales (los recursos) por lo cual ni las aguas, ni el lecho y subsuelo de la zona económica y la plataforma continental (hasta el inicio del talud continental) pertenecen al dominio público<sup>18</sup>.

En la medida en que el contenido de la Ley se centra sobre lo que el propio texto denomina ribera del mar, la noción de litoral -o costa según el título de la Ley- queda restringida sensiblemente en el segmento marino al quedar como espacios residuales las aguas interiores y el mar territorial. Pero si atendemos a las propias disposiciones que se expresan en su articulado queda fácilmente puesta de manifiesto la orientación de la Ley hacia las cuestiones de dinámica marina, generándose así un nuevo reduccionismo mediante el cual quedan fuera de las de-

<sup>14</sup>Véase para un análisis más detallado: SUÁREZ DE VIVERO, J.L.: *op. cit.*

<sup>15</sup>Las aguas interiores situadas frente a las costas de Andalucía tienen una extensión de 2.281 Km<sup>2</sup> (SUÁREZ DE VIVERO, J.L.: *op. cit.*).

<sup>16</sup>Sobre la casuística de los terrenos ganados al mar véase FEAS CASTILLA, Y.: «El régimen jurídico de los terrenos ganados al mar», *La Ley*, nº 1991, de 15 de junio de 1988.

<sup>17</sup>Esta es una innovación de última hora ya que en el anteproyecto de la Ley no se incluían los acantilados. Por otra parte, en la elaboración de la Ley de Protección de las Costas Españolas (Ley 7/1980 de 10 de marzo), el Grupo Parlamentario Socialista de Cataluña intenta introducir, sin éxito, una enmienda para extender dicha protección a los acantilados (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, 10 de octubre de 1979, nº 31-J 1)

<sup>18</sup>El concepto *Plataforma continental* en su sentido jurídico (Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, 1982) comprende geomorfológicamente la plataforma propiamente dicha, el talud, y la pendiente continental. Estos tres componentes conforman el *margen continental* (SUÁREZ DE VIVERO, J.L.: *op. cit.*).

terminaciones de la Ley cuestiones tan vitales en el litoral como los recursos vivos. En este sentido en el texto se deja notar netamente la autoría del antiguo Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo que por inercia competencial, ha imprimido a la Ley un sesgo hacia las cuestiones relacionadas con la obra pública y con los problemas a ella asociados.

## LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO Y EL ESPACIO MARÍTIMO

Examinando el contenido conceptual del litoral y su relación con la Ley de Costas, es necesario, a continuación, contemplar el espacio costero dentro de la estructura territorial del Estado. Este método nos permite analizar cómo funcionan las competencias de los distintos niveles de la Administración y en qué medida se adecúan territorio y gestión del mismo.

### Los componentes territoriales del Estado

El territorio es el componente fundamental del Estado en tanto que constituyen el espacio «... al que se limita la validez del orden jurídico»<sup>19</sup>. Este territorio está compuesto por tierra firme, espacio aéreo y espacio marino (y su subsuelo). La Ley 10/1977 de 4 de enero indica que «la soberanía del Estado Español se extiende fuera de su territorio y de sus aguas interiores, al mar territorial...». Dicha soberanía se ejerce sobre el territorio y sus recursos, pero igualmente pueden existir derechos de soberanía sin implicaciones territoriales. Este es el caso contemplado en la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1982) y que España recoge en el artículo 132.2 de la Constitución y en el artículo 3.3. de la Ley de Costas y en la Ley 15/1978 de 20 de febrero sobre zona económica. Este hecho pone de relieve cómo se están modificando los contenidos conceptuales acerca de la territorialidad.

De estas consideraciones interesa reseñar los siguientes puntos:

a) La soberanía territorial del Estado abarca no sólo la tierra firme sino también el espacio marítimo (aguas interiores y mar territorial)<sup>20</sup>.

b) La soberanía se ejerce por igual en tierra firme, las aguas interiores y el mar territorial con la única limitación de que en este último -mar territorial- se reconoce el derecho de paso inocente<sup>21</sup>.

<sup>19</sup>KELSEN, H.: *Teoría General del Estado*, cit. por PASTOR RIDRUEJO, J.A.: *Lecciones de Derecho Internacional Público*, Madrid, Universidad Complutense, 1983, p. 355.

<sup>20</sup>El hecho de que los distintos componentes del territorio marino sea dominio público no afecta a esta consideración. Sobre ambas recae el poder del Estado, su derecho de *imperium* (véase a este respecto CARRETERO PÉREZ, A.: «La construcción de puertos deportivos y las licencias urbanísticas», *La Ley*, nº 1.854, 1987).

No cabe entonces interpretar el territorio en el sentido reducido de «territorio terrestre» (SAINZ MORENO, F., 1987. 185). Tan territorio es la tierra firme como el lecho de la plataforma continental y sus aguas suprayacentes dentro del límite de las doce millas.

<sup>21</sup>PASTOR RIDRUEJO, J.A.: *op. cit.*, p. 385.

## Las líneas de base

Son las que se utilizan como origen para medir la anchura del mar territorial, la zona contigua, la zona económica exclusiva y la plataforma continental. Las líneas de base normal (LBN) quedan definidas por la línea de bajamar a lo largo de la costa, mientras que las líneas de base recta (LBR) unen puntos de la costa en aquellos lugares con profundas aberturas y escotaduras. En España se utiliza un sistema mixto para el uso de líneas de base, es decir se utilizan ambas, aunque la mayor parte de las costas están cubiertas por líneas de base rectas. La Ley que da origen al trazado de estas líneas -las rectas- es la Ley 20/1967 de 8 de abril sobre extensión de las aguas jurisdiccionales españolas a doce millas, a efectos de pesca. El desarrollo de la Ley se hace mediante el R.D. 2510/1977 de 5 de agosto (Ministerio de Defensa). En el real Decreto se fijan un total de 123 líneas de base recta de las cuales 46 corresponden a los dos archipiélagos (29 en Canarias y 17 en Baleares).

## Aguas Interiores

Son el resultado del trazado de la LBR, es decir las aguas situadas entre la línea de costa y la correspondiente LBR. Aunque una primera referencia a estas aguas aparece en la Ley 93/1962 de 24 de diciembre sobre sanciones a las infracciones que en materia de pesca cometan embarcaciones extranjeras en aguas españolas, su estatuto jurídico no ha estado totalmente definido hasta la promulgación de la Ley de Costas (1988), que las incluye como uno de los componentes del dominio público marítimo. Sobre tales aguas se ejerce plena soberanía al ser una parte más del territorio del Estado.

En España el total de aguas interiores generadas por el trazado de LBR es de aproximadamente 14.394 Km<sup>2</sup> de las cuales 4.744 Km<sup>2</sup> están localizadas en los dos archipiélagos, correspondiendo a Canarias 2.398 Km<sup>2</sup> (SUÁREZ DE VIVERO, J.L., 1992). Sobre estas aguas las diez Comunidades Autónomas ribereñas tienen competencias exclusivas en materia de pesca. Esta competencia resulta realmente algo peculiar porque, además de crear situaciones muy desiguales entre Comunidades Autónomas, hace referencia a un tipo de pesca inexistente. Puede hablarse de pesca de bajura o artesanal que sería el equivalente más próximo al de pesca en aguas interiores, pero tales flotas no limitan su actividad a las aguas encerradas por las LBR, dándose además la situación de tramos de costa donde no existen tales líneas (SUÁREZ DE VIVERO, J.L., 1985, p. 177; 1992, p. 24).

## Mar Territorial

Este es un concepto que con distintas denominaciones puede encontrarse en diversas disposiciones normativas españolas desde el siglo XVII donde su anchura queda fijada por el alcance del tiro del cañón o bien hasta una distancia de tres millas (MARTÍNEZ CARO, S., 1974, pp. 233-283). En la actualidad la definición de este concepto y la fijación de su anchura se encuentra en la Ley 10/1977 de 4 de enero. Según el art. 1º de la Ley, la Soberanía del Estado Español



se extiende sobre «la columna de agua, el lecho, el subsuelo y los recursos de ese mar, así como al espacio aéreo suprayacente». Su anchura queda fijada en doce millas contadas desde las líneas de base (normal o rectas), quedando sujetas tales aguas al derecho de paso inocente.

### **Zona económica exclusiva**

Este nuevo ámbito jurisdiccional surge durante la larga fase de negociación de la III Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. En España la Ley sobre Zona Económica ve la luz en 1978. A diferencia del mar territorial y de las aguas interiores, sobre la zona económica exclusiva la jurisdicción que se ejerce es únicamente sobre los recursos naturales tal y como indica el art. 1º «(...) el Estado español tiene derecho soberano a los efectos de la exploración y explotación de los recursos naturales del lecho y del subsuelo marinos y de las aguas suprayacentes». Esto supone obviamente que no se ejerce soberanía sobre el territorio y de hecho estas aguas, el espacio aéreo suprayacente y el subsuelo son libres a efectos de navegación, sobre vuelo y tendidos de cables submarinos (art. 5º).

La zona económica exclusiva discurre entre el límite exterior del mar territorial hasta una distancia de doscientas millas contadas desde las líneas de base desde las cuales se mide la anchura del mar territorial, lo cual es acorde con lo dispuesto en el texto de la CNUDM. Sin embargo el segundo párrafo del artículo primero introduce una excepción, no acorde con las disposiciones del texto de Naciones Unidas, por la cual en los archipiélagos «(...) el límite exterior de la zona económica se medirá a partir de las líneas de base rectas que unan los puntos extremos de las islas o islotes que respectivamente los componen, de manera que el perímetro resultante siga la configuración general del archipiélago».

### **Plataforma continental**

No existe en el ordenamiento jurídico español una ley específica sobre la plataforma continental como la hay para el mar territorial o la zona económica exclusiva, aunque los derechos del Estado ribereño sobre la «prolongación natural de su territorio bajo el mar» se generan en virtud de la propia soberanía (URUEÑA, M.R.; 1986, p. 73).

El concepto de plataforma continental se encuentra regulado, en el plano internacional, por el Convenio de Ginebra de 1958, todavía en vigor mientras no sea sustituido por el texto de la Convención de 1982. Entre ambos textos existe una diferencia apreciable en lo que se refiere a la delimitación del límite exterior del margen continental (noción geomorfológica que equivale al concepto jurídico de «plataforma continental» fruto de un conocimiento más preciso de los fondos marinos alcanzado en los últimos años. Sobre la plataforma continental los Estados ribereños ejercen derechos de soberanía a los efectos de su exploración y de la explotación de sus recursos naturales (Art. 77.1 CNUDM).

Por su parte España ratifica el Convenio de Ginebra en 1971 aunque en la Ley de Costas de 1969 contiene ya una alusión (no explícita) a la plataforma continental en la que se incluye el test de explotabilidad. La Ley de Minas de 1973 declara los recursos de la plataforma bie-

nes de dominio público. Y en esta línea se pronuncia la Constitución (Art. 132.2) y la Ley de Costas de 1988 que suprime en el Art. 3.3 la referencia al test de explotabilidad.

Junto a esta normativa, España es signataria de dos Convenios bilaterales para la delimitación de la plataforma continental: uno con Francia (1974) en el Golfo de Vizcaya y otro con Italia (1974) -delimitación entre Baleares y Cerdeña-. Otro Convenio firmado con Portugal (1976) no ha entrado en vigor al haber surgido discrepancia (AZCÁRRAGA BUSTAMANTE, J.L., 1974, pp. 215-219, SUÁREZ DE VIVERO, J.L., 1985, pp. 91-97).

## El territorio de las Comunidades Autónomas y Municipales

Según el artículo 137 de la Constitución, el Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y Comunidades Autónomas, siendo el municipio «la Entidad local básica de la organización territorial del Estado (...) cuya competencia la ejercen en su territorio o término municipal»<sup>22</sup>.

La cuestión clave que se plantea en relación con el territorio de los municipios, el espacio marítimo y las competencias municipales y autonómicas, consiste en la contradicción entre el reconocimiento de que todo el territorio nacional se divide en términos municipales de forma que no pueden quedar espacios excluidos<sup>23</sup>, y lo que posteriormente se entiende como territorio municipal en el que la jurisprudencia lo limita a las playas y ZMT pero excluye el mar territorial<sup>24</sup>. En este punto parece existir, además de confusión, un salto argumental que quiebra la serie de razonamientos que conducen al principio de que playas y ZMT pertenecen al territorio del municipio.

El hecho de que se admita que playa y ZMT están incluidos dentro del término municipal<sup>25</sup>, mientras se excluye el mar territorial se explica en gran medida por la temática urbanística que es el fondo de los conflictos planteados y que ha llevado a pronunciarse a los tribunales y otras instituciones como el Consejo de Estado. El concepto de territorio en tales casos se deriva de la legislación urbanística, entendiéndose todos aquellos espacios que constituyen «terrenos» y para los cuales se requiere la licencia municipal siempre que se trate de «actos de edificación y uso del suelo»<sup>26</sup>. El concepto de territorio que se desprende de tales argumentaciones es por tanto restrictivo y limitado a todos aquellos actos regulados por la Ley del Suelo<sup>27</sup>.

---

<sup>22</sup>SAINZ MORENO, F.: «Término Municipal y dominio marítimo», *Revista de Administración Pública* nº 12, 1987, p. 184.

<sup>23</sup>En este sentido se pronuncian la STS 2 octubre de 1967, 24 enero de 1974, 16 diciembre de 1977, 17 marzo de 1980, dictámenes del Consejo de Estado de 10 de mayo de 1952 y 14 de febrero de 1957, y STC 77/1984 de 3 de julio.

<sup>24</sup>Véase la sentencia del TS. Sala de Revisión, de 19 de junio de 1987.

<sup>25</sup>A veces sólo se alude a la ZMT, por lo que cabe entender que se utiliza esta zona como exterior y a continuación de la playa en el sentido del mar (STS, 28.2.86).

<sup>26</sup>STS. Sala Revisión, 19 junio 1987.

<sup>27</sup>La STS de 28.2.86 define así el territorio español: «todo suelo comprendido en un área o superficie cuyo centro es el geográfico de la península o sus islas, siendo su perímetro el formado por las fronteras de los países vecinos y el exterior de la zona marítimo terrestre, que a su vez es la línea interior del mar territorial, estando constituido éste por la franja de mar delimitada en la forma indicada». También STS 4 de febrero de 1987.

Una segunda consideración parece igualmente pesar a la hora de reducir el territorio municipal. En este caso se trata de las implicaciones internacionales que gravitan sobre el mar territorial lo que induce al juzgador a interpretar que dada esa dimensión internacional el mar territorial debe quedar excluido del término municipal<sup>28</sup>.

En las consideraciones utilizadas por los tribunales respecto a esta cuestión aparecen algunos puntos faltos de clarificación y que consideramos de interés. En primer lugar, ¿qué ocurre con las aguas interiores? Porque para este espacio no cuentan las limitaciones internacionales. En las argumentaciones a las que se ha hecho referencia, los juzgadores pasan de la ZMT al mar territorial sin tener en cuenta las aguas interiores, a las que se les puede aplicar la filosofía edificatoria a las que hemos aludido pero no las servidumbres internacionales, por la simple razón de que no existen.

Por otra parte la tesis ya consolidada de que las playas y ZMT sí forman parte del municipio hay que relacionarla con el concepto de playa que se está utilizando. Como hemos visto la Ley de Costas no indica cuales son sus límites. No obstante de la definición de la Ley de 1969 se desprende una noción de playa como playa seca («riberas del mar o de las rías formadas por arenales o pedregales en superficie casi plana, con vegetación nula o escasa y característica»), existiendo por tanto una secuencia clara de playa y a continuación la ZMT.

De la definición actual no puede desprenderse tan claramente ese concepto, y si se toma la noción de playa en su sentido geomorfológico, implicaría, como ya hemos visto, que la playa contiene a la ZMT. En tal caso el límite del municipio no sería -dentro de la interpretación de su territorio termina en el borde extremo de la ZMT- la bajamar escorada, sino el punto donde la acción del oleaje deja de tener efecto sobre el fondo, siendo tal límite variable en función del perfil de la playa que varía con la estación del año<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup>La STS. Sala de Revisión, 19 de junio de 1987 indica en su considerando decimoprimer que «otra interpretación llevaría a la conclusión de que la jurisdicción municipal se extiende de forma ilimitada dentro de las aguas territoriales del Estado hasta el Mar libre, comprendiendo las construcciones como plataforma y semejantes aisladas de la zona costera, lo cual excede de la finalidad y determinaciones de las facultades urbanísticas y resulta contrario a la realidad social, principio hermenéutico que con arreglo al título preliminar del CC siempre ha de tenerse en cuenta».

<sup>29</sup>Por otra parte y como indica SAINZ MORENO, F.: *op. cit.*, el deslinde del dominio marítimo es a la vez deslinde del término municipal, sin embargo se le aplica el carácter de deslinde demanial, y no de término municipal.