

## NOTAS, NOTICIAS Y COMENTARIOS

### LA LEY DE COSTAS Y LA ORDENACION DEL LITORAL \*

#### Introducción

La Constitución española de 1978 incorpora un nuevo modelo de organización territorial del Estado en Comunidades Autónomas. Esto supone que gran parte de las competencias que anteriormente ejercía el Estado central se transfieren a los Gobiernos autónomos. Así, cada una de las diecisiete Comunidades Autónomas en que se ha dividido el Estado, tiene competencias exclusivas en cuanto a la ordenación del territorio y el urbanismo, y gran parte de las que son ribereñas tienen igualmente competencias exclusivas para la ordenación del litoral.

El concepto de ordenación del litoral surge en los textos legales españoles por primera vez en los correspondientes Estatutos de Autonomía, aunque todavía ninguna Comunidad Autónoma ha desarrollado los instrumentos administrativos adecuados para ejecutar esta competencia en su sentido más amplio y referido a todo el litoral.

Mientras, la planificación a escala regional se desarrolla mediante los instrumentos de planeamiento urbano contenidos en la Ley del Suelo (1976) cuyo ámbito de aplicación en el litoral se limita como mucho a las playas.

Por otra parte el Estado central ejerce sus competencias en el litoral a través de la Ley de Costas, cuyo nuevo texto adaptado a la actual estructura del Estado en Comunidades Autónomas ha sido aprobado en 1988. Con ello se ha creado una situación no exenta de dificultades debido a la complejidad para acoplar los tres niveles de competencias (Estado, Comunidades Autónomas y Municipios) dentro de un mismo espacio cuyo distintos límites son igualmente conflictivos a causa de su imprecisa definición.

Esta comunicación trata de profundizar en estos problemas y en especial en la dimensión regional de la ordenación del litoral y los conflictos de límites entre las tres administraciones utilizando como caso ilustrativo la Comunidad Autónoma de Andalucía.

---

\* Comunicación presentada en el Congreso MARE CONT'89, Comisión de Geografía del Mar y Comisión del Medio Costero de la Unión Geográfica Internacional. Wilhelmshaven 16-20 mayo de 1989.

## El marco jurídico de la ordenación del litoral

### *La legislación del Estado*

El Estado desarrolla sus competencias en el litoral a través de la Ley de Costas, cuyo primer texto normativo se elabora en 1969. En 1988 se aprueba un nuevo texto renovando el anterior y adaptándolo a la nueva estructura del Estado en Comunidades Autónomas.

El objetivo de la Ley según se especifica en el Art. 1 es “la determinación, protección, utilización y policía del dominio público marítimo-terrestre y especialmente de la ribera del mar”. Según esta definición el objeto de la Ley no es en sentido estricto la *costa* sino el *dominio público marítimo-terrestre* que es distinto aunque parcialmente puedan existir concordancias. El carácter de bienes de dominio público estatal implica, conforme a lo dispuesto por la Constitución española (1978), que tales bienes son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Los bienes de dominio público marítimo-terrestre están integrados por los siguientes espacios (Figura 1):

1. La ribera del mar y de las rías, que incluye:
  - 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 las mayores temporales conocidos o, cuando lo supere, el de la línea de pleamar máxima viva equinoccial. Esta zona se extiende también por las márgenes de los ríos hasta el sitio donde se hagan sensibles las mareas, tanto astronómicas como meteorológicas.  
Se consideran incluidas en esta zona las marismas, albuferas, marjales, 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.
  - b) Las playas o zonas de depósito 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.
2. El mar territorial y las aguas interiores, con su lecho y subsuelo.
3. Los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.

También pertenecen al dominio público los acantilados, los terrenos ganados al mar y los invadidos por éste.

De este conjunto de espacios la Ley se centra fundamentalmente en lo que denomina *ribera del mar*, es decir, zona marítimo-terrestre (incluidas las marismas), playas y dunas.

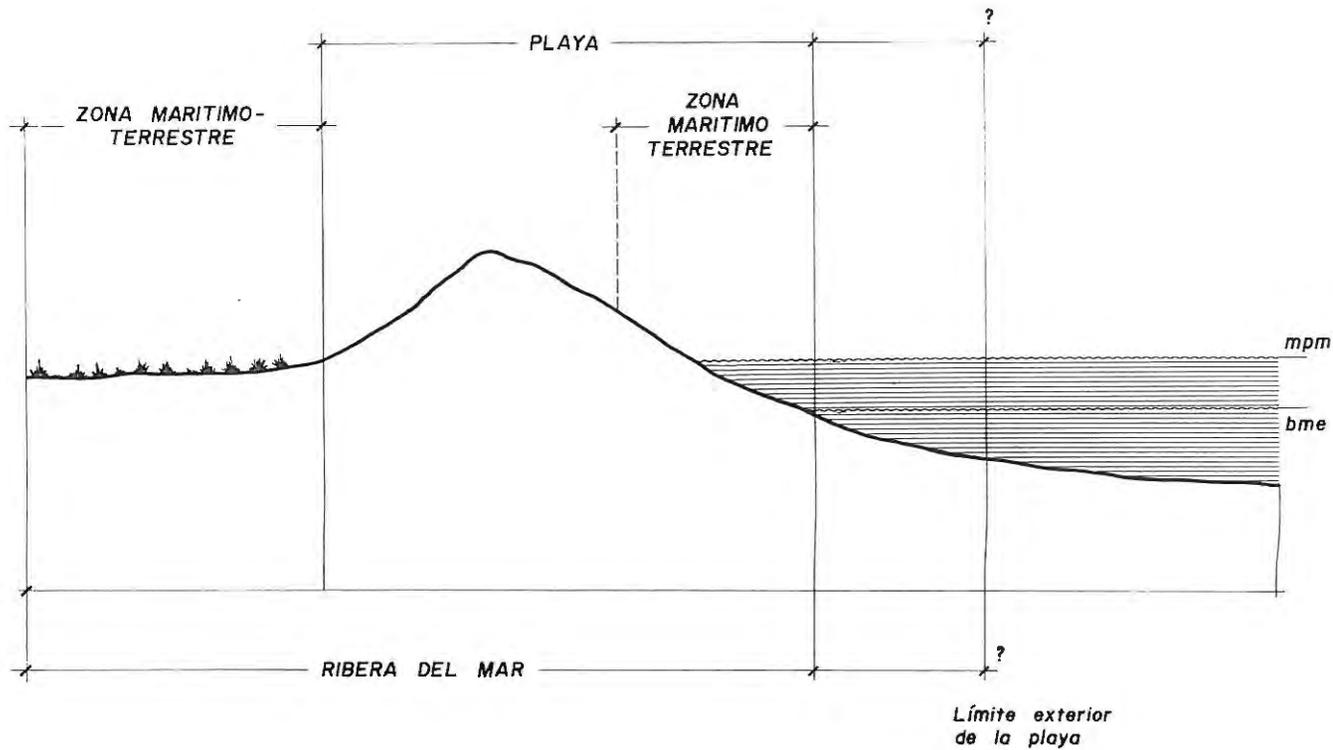


Fig. 1: LA RIBERA DEL MAR

A partir del límite de la ribera del mar se establece una servidumbre de protección con una anchura de 100 metros. Igualmente existe una servidumbre de tránsito de 6 metros, medidos a partir del mismo límite. La denominada zona de influencia con una anchura no inferior a 500 metros, tiene como finalidad actuar como espacio de amortiguamiento, limitando la densidad urbanística y la acumulación de volúmenes de edificación.

La Ley de Costas faculta a la Administración central para dictar normas con el fin de proteger tramos de costa y regular el uso de los espacios caracterizados como dominio público.

Además de este tipo de normas derivadas de la aplicación de la Ley de Costas, la Administración central puede aplicar las normas propias de una gran cantidad de sectores administrativos: montes, turismo, minas, pesca, medio ambiente...

#### *Las competencias de las Comunidades Autónomas y Municipios*

Las Comunidades Autónomas ejercen en relación con el litoral dos tipos de competencias: a) las relacionadas con el planeamiento urbanístico y b) las sectoriales relativas a distintas actividades que se desarrollan en este espacio.

##### a) El planeamiento urbanístico

El Estatuto de Autonomía de Andalucía establece competencias exclusivas en relación con la *política territorial* que incluye la ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda. En cuanto a los dos primeros contenidos (ordenación del territorio y del litoral), abarcan conceptos que son nuevos en la legislación española y por tanto se carece de normativa específica e instrumentos para desarrollarlos.

Teóricamente cada Comunidad Autónoma a partir de las previsiones contenidas en sus respectivos Estatutos debería desarrollar las normas e instrumentos adecuados para hacer efectivo este precepto estatutario. En la práctica sólo seis Comunidades Autónomas han creado en estos últimos años un nuevo marco legal de contenido específicamente territorial. Sin embargo ninguna tiene en estos momentos aprobada una legislación o normativa para aplicar exclusivamente al litoral. Andalucía tiene ya elaborado un borrador de Directrices Regionales del Litoral que se encuentra en estos momentos en fase de tramitación previa a su aprobación final<sup>1</sup>.

Este tipo de documento orientado de forma específica al espacio litoral encuentra, sin embargo, ciertas dificultades para su desarrollo ya que existen divergencias con la Administración central a la hora de interpretar el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, entendiéndose el primero que la capacidad legal de los Gobiernos autónomos queda restringida al segmento

---

1. Las Directrices Regionales del Litoral han sido ya aprobadas en Consejo de Gobierno (BOJA núm. 40 de 18.5.90).

terrestre del litoral donde, con anterioridad al Estado de las Autonomías y en la actualidad se aplica la legislación urbanística.

En efecto la Ley del Suelo y sus Reglamentos son de ámbito nacional y datan de 1976. Aunque en ella se contiene una jerarquía de planes desde la escala nacional a la local, en la práctica solo se suelen realizar planes urbanísticos de carácter municipal<sup>2</sup>. Son por tanto los municipios los que deciden el uso del suelo a través de los Planes Generales de Ordenación Urbana, siendo el Gobierno de la Comunidad Autónoma quien los controla.

La aplicación de esta Ley al espacio litoral presenta ciertas dificultades que pueden resumirse básicamente en las siguientes:

- i) La finalidad *edificatoria* de la Ley. Debido a la época en que surge (el texto originario es de 1956, reformándose en 1975) está orientada hacia la regulación de la expansión de las ciudades y por tanto centrada fundamentalmente en el suelo urbano, careciendo prácticamente de regulación el suelo no urbanizable, y en consecuencia el litoral.
- ii) En la medida en que los instrumentos de planeamiento que se elaboran son los de escala municipal, existen importantes dificultades para acometer planes de ámbito supramunicipal o que abarquen espacios que como el litoral no coincidan con los términos municipales.

En este contexto, en Andalucía, la Administración urbanística está intentando elaborar con instrumentos de la Ley del Suelo planes para aplicar específicamente a la zona costera<sup>3</sup>. Ello implica que el ámbito del plan se reduce —como ahora veremos— a una franja muy reducida del litoral.

#### b) Competencias sectoriales

Además de las competencias de carácter territorial y urbanístico, las Comunidades Autónomas ejercen funciones administrativas en relación con un variado conjunto de actividades que se localizan en el litoral. Estas competencias pueden ser: exclusivas; de desarrollo legislativo y ejecución dentro del marco de la regulación general del Estado, y ejecución de la legislación del Estado.

Dentro de las primeras se encuentran: puertos comerciales que no sean de interés general y puertos deportivos; pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura. En relación con los otros dos grupos cabe citar: la ordenación del sector pesquero y los puertos pesqueros; vertidos industriales y contaminantes en las aguas territoriales; salvamento marítimo.

2. En Andalucía se han elaborado los Planes Especiales de Protección del Medio Físico y el Plan Director Territorial de Coordinación de Doñana y su Entorno.

3. Son los denominados Avances de Ordenación del Litoral cuya redacción ha sido ya completada para todo el litoral andaluz.

En síntesis el marco legislativo dentro del cual opera la ordenación del litoral tiene en primer lugar un instrumento normativo de carácter estatal, la Ley de Costas (1988), la cual caracteriza jurídicamente gran parte del litoral como dominio público cuya tutela corresponde al Estado, y en virtud de lo cual la Administración central tiene la facultad de fijar las normas y directrices, tanto de carácter general como específico, para la protección y conservación de los espacios integrados en el ámbito de la Ley.

Las Comunidades Autónomas y municipios ejercen las máximas competencias a través de los instrumentos de ordenación territorial y urbanísticos, cuyo ámbito dentro del litoral se limita a las playas y la denominada zona marítimo terrestre. Al ser de dominio público estatal estos espacios deben recoger las normas y directrices que dicte la Administración.

Este esquema que ha entrado en vigor en el mes de julio de 1988 está siendo objeto de una fuerte controversia y ya ha provocado que un elevado número de Comunidades Autónomas hayan formulado recursos ante el Tribunal Constitucional.

### **El espacio litoral en el reparto de competencias administrativas**

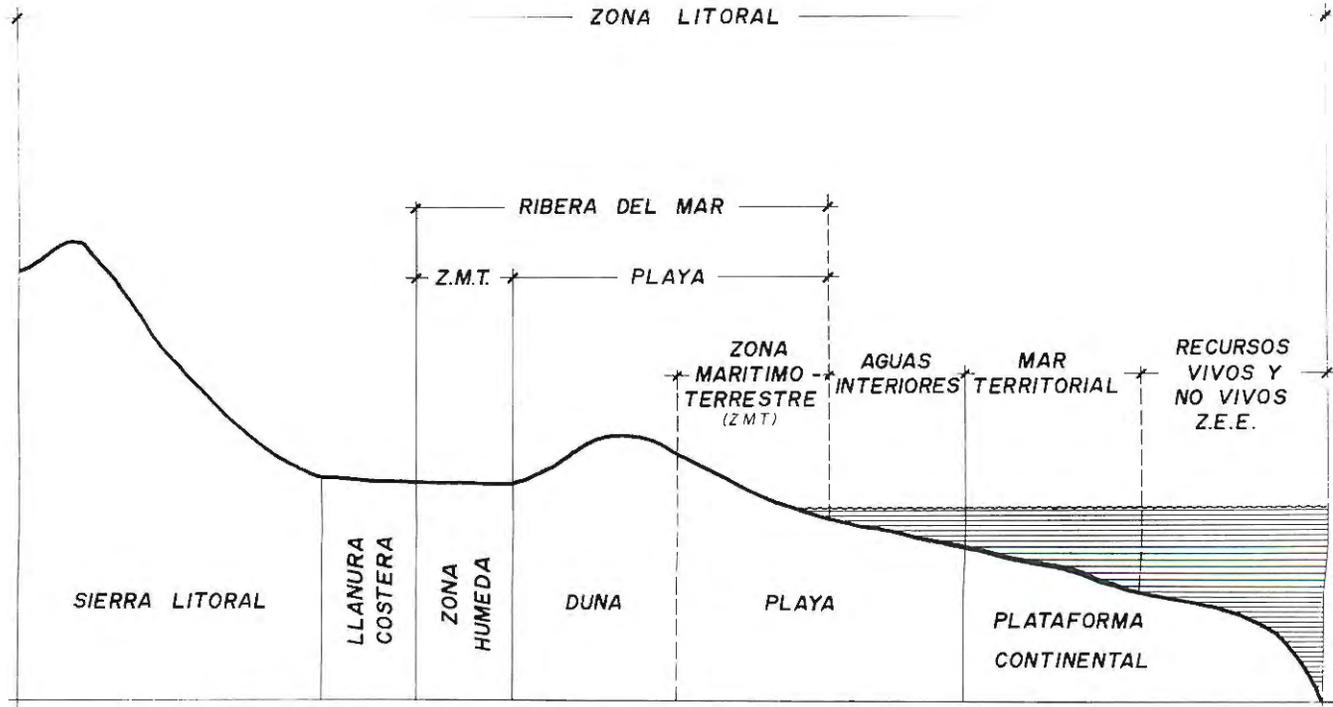
Como puede apreciarse la concurrencia de los tres niveles administrativos en el litoral supone una fuente de conflictividad que tiene su reflejo en la complejidad de límites entre los distintos espacios que componen al dominio público, en la correspondencia entre el soporte físico-natural del litoral y los componentes jurídicos definidos en la legislación y, como consecuencia de todo ello, los conflictos territoriales que se originan entre la Administración central y la municipal.

#### *El litoral y el dominio público marítimo-terrestre*

En la figura núm. 2, se han presentado los distintos componentes jurídicos del litoral, es decir los que la Ley de Costa califica como bienes de dominio público marítimo-terrestre, sobre el soporte físico-natural que constituye el litoral, entendido éste en un sentido amplio (Clark, J. R., 1977; Dejeant, M., 1985). Tenemos por tanto una secuencia que se inicia con las sierras litorales o prelitorales y a continuación la llanura costera, zonas húmedas, dunas, playas, zona intermareal, plataforma continental y provincia nerítica.

Sobre este soporte están localizados los bienes de dominio público: la zona marítimo-terrestre y la playa (ambos conceptos componen el de ribera del mar), aguas interiores, mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.

De esta figura se extrae la consecuencia de que todo el litoral no es dominio público y que éste a su vez está compuesto por elementos territoriales y no territo-



Notas, noticias y comentarios

Fig. 2: LA ZONA LITORAL Y EL DOMINIO PUBLICO

riales, es decir 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. Lógicamente tampoco está integrado en el dominio público lo que podemos denominar el segmento terrestre del litoral.

Hay que reseñar además que el ámbito de la Ley de Costas es, dentro del dominio público, lo que la propia Ley define como ribera del mar (playa y zona mar marítimo-terrestre), tal y como es específica en el artículo 1.

A efectos de la ordenación del litoral, esto significa que territorialmente la Administración central es la que tiene una presencia más efectiva ya que tiene adscritos por ley los espacios esencialmente litorales, aunque parte de lo que jurídicamente está definido como dominio público, en concreto la ribera del mar, forma parte del territorio de los términos municipales ribereños.

#### *La organización territorial del Estado y el espacio marítimo*

El territorio del Estado está compuesto por tierra firme, espacio aéreo y espacio marino y su subsuelo. La Ley 10/1977 de 4 de enero sobre mar territorial 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, tal y como se regula en la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y que España recoge en su Constitución, en la Ley de Costas y en la Ley sobre Zona Económica (1978) (Figura núm. 3).

Según la Constitución española, 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 ejerce en su territorio o término municipal”.

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, y lo que posteriormente se entiende como territorio municipal.

En este sentido las únicas referencias jurídicas que hacen una mención expresa a cerca del cual es el territorio de los términos municipales ribereños son las que proceden de la jurisprudencia.

En distintas sentencias del Tribunal Supremo, Tribunal Constitucional y Consejo de Estado se afirma que las playas y la zona marítima-terrestre están integradas en los correspondientes términos municipales (Figura 3), mientras que se excluye el mar territorial y las aguas interiores, aunque en relación con este último espacio parece existir una falta de precisión por parte de los tribunales. Según esta interpretación el territorio de los términos municipales ribereños tiene como límite la bajamar viva equinoccial o cero hidrográfico.

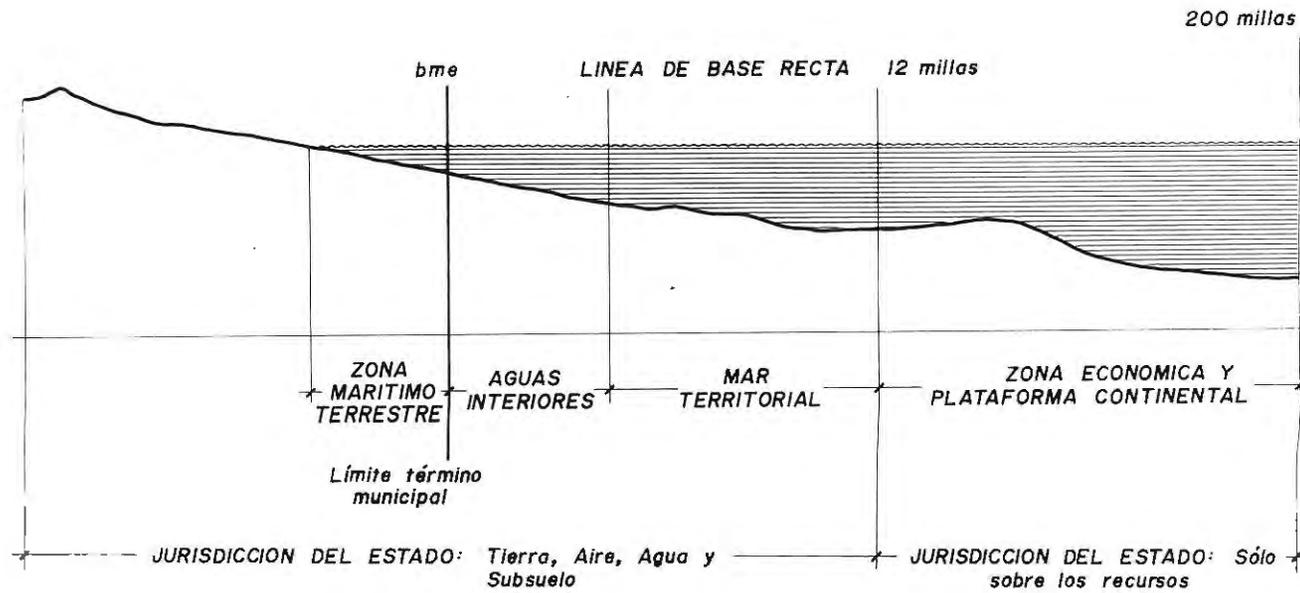


Fig. 3: JURISDICCION ESTATAL Y MUNICIPAL EN LA ZONA LITORAL

Los criterios que esgrimen los altos tribunales para sostener esta afirmación son de dos tipos: de carácter urbanístico y política exterior.

En cuanto al primero, el concepto de territorio se deriva de la legislación urbanística y hace referencia a aquellos espacios aptos para edificar y para lo cual se requiere licencia municipal. La segunda consideración que está presente al definir lo que puede ser el territorio municipal, es en relación con las implicaciones internacionales que gravitan sobre el mar territorial, lo que dicho espacio debe quedar excluido de las competencias municipales.

La interpretación jurídica de lo que es el territorio de los municipios costeros implica una particular noción de cómo se articulan las playas y la zona marítimo-terrestre. En efecto, de las sentencias de dichos tribunales se desprende que playas y zona marítimo-terrestre guardan una secuencia lineal: donde termina la playa, comienza la zona marítimo-terrestre, lo cual equivale a sostener que la playa sólo está integrada por un segmento seco o subáreo. De aplicarse nociones estrictamente científicas resultaría que la playa abarca la zona intermareal y que por tanto el territorio del término municipal no termina en la bajamar viva equinoccial sino en el límite externo de la playa, o sea, hasta donde la acción del oleaje se deja sentir sobre el fondo (Figura 1).

Para la ordenación del litoral todo ello tiene las siguientes consecuencias:

- Al pertenecer las playas y la zona marítimo-terrestre a la jurisdicción territorial de los municipios, éstos integran estos espacios en sus respectivos planes urbanísticos.
- Simultáneamente la Administración central puede dictar normas y directrices para la protección del dominio público.
- En tercer lugar los Gobiernos Autónomos, según sus Estatutos, tienen competencias para ordenar el litoral, lo que en principio implica que puede intervenir sobre el territorio de cada término municipal, y en consecuencia sobre las playas y la zona marítimo-terrestre. Más allá de este último espacio, es decir, a partir de la bajamar viva equinoccial, terminaría el territorio de las Comunidades Autónomas aunque tengan competencias para determinadas actividades que se desarrollan fuera de este ámbito, por ejemplo, la pesca en aguas interiores.
- Todas estas consideraciones, finalmente, ponen de manifiesto la falta de una definición precisa de cada uno de los espacios que componen el litoral y cómo se integran territorialmente en cada uno de los niveles administrativos del Estado.

## Referencias

- Clark, J. R.: *Coastal Ecosystem Management*, New York, Wiley, 1977.
- Constitución Española, 1978.

- Dejeant, M.: "La notion juridique de zone côtière: application au cadre méditerranéen", in *Seminaire européen. Le développement et l'aménagement des régions côtières*. Cuxhaven, 7-9 mai 1985. Conseil de l'Europe.
- King, C.A.M.: *Beaches and Coasts*, London, Arnold, 1972.
- Reading, H.G. (Ed.): *Sedimentary Environments and Facies*, Oxford, Blackwell, 1981.
- Suárez de Vivero, J. L.: "La costa de la Ley de Costas", *CEUMT*, núm. 106/107, 1988, 44-53

JUAN LUIS SUAREZ DE VIVERO  
Profesor Titular de Geografía Humana  
Universidad de Sevilla