

XXVII. La necesaria actualización de la Ley de Costas de 1988. Aspectos prácticos

ÁNGEL LOBO RODRIGO

SUMARIO. 1. *Introducción.*—2. *Elementos a reformar de la ley de costas de 1988.* 2.1 Limitaciones a la utilización del dominio público marítimo-terrestre y en especial de las playas. 2.2 El problema de la ocupación provisional de la servidumbre de tránsito.—2.3 Los informes de costas con ocasión de la aprobación de instrumentos de planeamiento. 2.4 La regulación de las instalaciones ubicadas en el dominio público marítimo-terrestre. 2.4.1 Ocupaciones en los tramos naturales de las playas. 2.4.2 Ocupaciones en los tramos urbanos de las playas. 2.4.3 La cuestión particular de la distribución o localización de las instalaciones en las playas a nivel competencial. 2.5 La gestión del canon por la ocupación, utilización y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre. 2.6 El cobro de un canon por el uso de la lámina de agua con ocasión de la celebración de eventos deportivos. 2.7 La necesaria alusión a la ordenación del espacio marítimo en la normativa de costas.—3. *Bibliografía.*

RESUMEN

El actual marco jurídico sobre las costas en España data de finales de los años ochenta y, aunque ha sido objeto de importantes modificaciones, todavía adolece de ciertas disfunciones que deben ser corregidas. El estudio pretende, desde un punto de vista práctico, identificar algunas de estas cuestiones y apuntar soluciones.

ABSTRACT

The current legal framework on coasts in Spain dates back to the late 1980s and, although it has undergone important modifications, it still suffers from certain dysfunctions that need to be corrected. The study aims, from a practical point of view, to identify some of these issues and point out solutions.

PALABRAS CLAVE

Litoral. Dominio público marítimo-terrestre. Playas. Autorizaciones y concesiones.

KEY WORDS

Coastline. Maritime-terrestrial public domain. Beaches. Authorizations and concessions.

1. INTRODUCCIÓN

La Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (en adelante LC), fue publicada en el BOE núm. 181 de 29 de julio y entró en vigor el mismo día de su publicación, según establece la Disposición final tercera del citado texto normativo. Los más de 35 años de vigencia de la LC no han pasado en balde, y el espacio que supone el dominio público marítimo-terrestre (en adelante DPMT) es percibido en la actualidad de una forma muy diferente a como lo estuvo en la década de los años ochenta del pasado siglo, tanto desde el punto de vista social, económico y ambiental¹ como desde el punto de vista orgánico, habiéndose descentralizado buena parte de la gestión de los títulos habilitantes para la utilización y ocupación del DPMT en Comunidades Autónomas como Cataluña, Andalucía, Canarias, Baleares y Galicia².

En los siguientes párrafos realizaremos un estudio no exhaustivo ni sujeto a sistemática alguna de aquellos aspectos de la LC, sobre todo relacionados con la utilización de las playas que, según nuestra opinión, deberían ser objeto de algún tipo de modificación o, cuanto menos, adaptación a los actuales tiempos.

¹ Desde la irrupción de la sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 julio, que motivó la anulación de numerosos preceptos de la LC en su mayoría por invadir títulos competenciales autonómicos como los de urbanismo y ordenación del territorio hasta las sucesivas reformas del texto normativo, siendo la última la acaecida por medio de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral, podemos sostener que el texto dista mucho del original. De hecho, estos cambios motivaron en su momento que el reglamento de desarrollo original, el Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento general para desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, fuera derogado por el actual Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas (en adelante RC).

² Esta última descentralización se realiza mediante la recientemente aprobada Ley 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia, que exhibe la originalidad de que no apostó por la vía utilizada por las demás CC. AA. esta es, la revisión de sus Estatutos de Autonomía. En este sentido, la exposición de motivos de la Ley gallega señala que el «otorgamiento de las autorizaciones y concesiones del dominio público marítimo-terrestre se atribuye a la Administración autonómica a partir del momento en el que se produzca el efectivo traspaso de funciones y servicios por el Estado. Con fundamento en la doctrina más reciente del Tribunal Constitucional analizada por el Consejo Consultivo de Galicia en su Dictamen 227/2022, se parte de que la Constitución española no reserva al Estado la competencia exclusiva para otorgar títulos de ocupación del dominio público. Así lo señala el Tribunal Constitucional en su Sentencia 149/1991, al reconocer que la reserva al Estado de esta facultad no es sino una opción que acogió el legislador estatal, pero no es una consecuencia única y obligada del bloque de la constitucionalidad». La sentencia del Tribunal Constitucional 68/2024, de 23 de abril de 2024 ha abierto una interesante línea al entender que el legislador autonómico puede, al tratarse de títulos ejecutivos, otorgar mediante ley la competencia sobre los títulos habilitantes en el dominio público marítimo-terrestre a las Comunidades Autónomas sin necesidad de previsión estatutaria previa.

2. ELEMENTOS A REFORMAR DE LA LEY DE COSTAS DE 1988

2.1. LIMITACIONES A LA UTILIZACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE Y EN ESPECIAL DE LAS PLAYAS.

Uno de los grandes problemas a la hora de obtener de la Administración los títulos habilitantes necesarios para llevar a cabo actividades que se salen de lo ordinario o tradicional en las playas por parte de los promotores públicos y privados es la actual redacción del art. 31.1 LC según la cual *«únicamente se podrá permitir la ocupación del dominio público marítimo-terrestre para aquellas actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación»*. El desarrollo de este precepto por el art. 61.2 del RC determina a qué tipo de actividades o de instalaciones se refiere el art. 31.2 LC:

- a) Las que desempeñan una función o presten un servicio que, por sus características, requiera la ocupación del dominio público marítimo-terrestre.
- b) Las de servicio público o al público que, por la configuración física del tramo de costa en que resulte necesario su emplazamiento, no puedan ubicarse en los terrenos colindantes con dicho dominio.

En principio, el reglamento se pronuncia en unos términos lo suficientemente amplios como para integrar diversas actividades e instalaciones fuera de las consideradas tradicionales (kioscos, hamacas), pero que cada vez cobran mayor importancia en este nuevo concepto de las playas como espacios públicos³, como pueden ser celebraciones de bodas, proyección de películas, escuelas náuticas o bodegas submarinas.

Sin embargo, la clave del no otorgamiento de autorizaciones para estas actividades no tradicionales la encontramos en la segunda parte del precepto, esta es, la que alude a que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación. Pues bien, una interpretación literal del artículo comprometería absolutamente la posibilidad de realizar actividades que, evidentemente, también son susceptibles de llevarse a cabo fuera del demanio marítimo-terrestre pero que encuentran

³ En este sentido, la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias en su art. 137.2 integra a las playas urbanas dentro de la dotación mínima de 5 metros cuadrados de espacios libres por habitante o plaza alojativa, referida al ámbito espacial del plan general en su conjunto.

un natural acomodo en la playa. Nos estamos refiriendo a actividades tales como servicios de masaje, camas elásticas, actividades deportivas como el vóley «playa», el fútbol «playa», el balonmano playa, espectáculos pirotécnicos, cines de verano en playas, reportajes y rodajes de películas en la playa, celebración de eventos como bodas o, la más novedosa, bodegas submarinas. Subrayamos que la mayor parte de estas actividades se podrían llevar a cabo fuera del dominio público marítimo-terrestre y, sin embargo, es precisamente la realización de dichas actividades en un espacio de especiales características como es la playa lo que singulariza y cualifica dicha actividad. O dicho de otra forma, por supuesto que se pueden realizar estas actividades en otro lugar que no sea la playa, pero precisamente es el hecho de hacerlo en la playa lo que distingue específicamente la experiencia, haciendo que sea completamente distinta. En este sentido, también se podría sostener que no se debería autorizar la restauración en las playas porque se trata de actividades o instalaciones que, por su naturaleza, podrían tener otra ubicación, y, sin embargo, se vienen autorizando con naturalidad porque a nadie se le escapa que la experiencia de comer y beber es singular, diferente, distinta, si se realiza en la playa.

Como elemento de comparación podemos describir lo ocurrido con la prohibición de la publicidad en el dominio público marítimo terrestre, establecida en el art. 38.1 LC en su redacción original, a tenor del cual *«estará prohibida la publicidad a través de carteles o vallas o por medios acústicos o audiovisuales»*. Algunos Servicios Periféricos de Costas, dado el carácter taxativo del precepto, realizaron una interpretación simplista por radical entendiendo que, por ejemplo, los eventos deportivos que se desarrollaban en las playas (surf, volley playa, etc.), no podían integrar publicidad alguna, condenando a las Federaciones que promovían estos campeonatos a no tener sponsors privados, comprometiendo de esta forma la viabilidad de los eventos y por extensión del deporte. Sin embargo, otros Servicios Periféricos de Costas realizaron una interpretación más racional y posibilista en el sentido de que lo prohibido era la publicidad permanente, y no la realizada en ocasión de un evento deportivo que como mucho se desplegaría durante unos días. De esta forma, y para resolver o aclarar la cuestión, el precepto fue modificado a través de la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral, en el sentido de incluir en el art. 38.1 la palabra «permanente» para dejar claro que es solamente ese tipo de publicidad la que se prohíbe y, lejos de contentarse con esta acción, el legislador incluyó un segundo párrafo que dispuso que *«excepcionalmente, y en las condiciones que se establezcan reglamenta-*

riamente se podrá autorizar la publicidad siempre que sea parte integrante o acompañe a instalaciones o actividades permitidas en el dominio público marítimo-terrestre y siempre que sea compatible con su protección».

Pues bien, el RC, en su art. 81.2 establece la filosofía general en cuanto a la tolerancia de la publicidad en el DPMT siempre que sea compatible con la protección del mismo y no menoscabe su uso ni implique riesgo para la vida, salud o seguridad para las personas. Por tanto, dentro de estos límites que no pueden ser rebasados, se podrá autorizar la publicidad en el DPMT. El párrafo segundo del art. 81.4 RC añade otro límite a la publicidad por medios acústicos o audiovisuales que es el de no interferir o menoscabar los usos comunes del dominio público marítimo-terrestre.

Así, respetando los referidos límites, se podrá permitir, con carácter excepcional, la publicidad en el DPMT en los siguientes supuestos (art. 81.4 RC):

a) Rótulos indicadores de establecimientos debidamente autorizados, siempre que se coloquen en su fachada y no supongan una reducción del campo visual generado por el volumen de la propia edificación o instalación. En las mismas condiciones, podrán admitirse rótulos o carteles de otras marcas expedidas en el establecimiento

b) En las vallas cuya colocación resulte necesaria para la funcionalidad de la instalación o para el desarrollo de actividades.

c) Elementos publicitarios de los patrocinadores de las actividades lúdicas o deportivas que estén debidamente autorizadas, siempre que se integren o acompañen a los elementos autorizados para su realización.

De esta forma, se constata una evolución en cuanto a la regulación de la publicidad en el DPMT por parte de la normativa de costas desde una prohibición radical aunque con una interpretación posibilista (y a nuestro entender correcta) por parte de algunos Servicios Periféricos de Costas respecto de los eventos deportivos a una nueva regulación que asegura, dentro de la debida protección del DPMT, la vida, la salud, la seguridad para las personas y el impacto sobre los usos comunes del demanio, el despliegue de este tipo de publicidad.

En este punto, la pregunta que subyace es por qué no ha ocurrido lo mismo respecto al art. 32.1 LC sobre la ocupación del DPMT. Entendemos que una interpretación literal del mencionado precepto es contraria a la evolución de los usos y ocupaciones que se vienen desarrollando en el DPMT y en especial en las playas. De

hecho, la mayor parte de las actividades que se prohíben de forma sistemática esgrimiendo el art. 32.1 LC son inocuas para el DPMT.

Es más, la existencia de títulos competenciales sobre el DPMT tales como el urbanismo, la ordenación del territorio, a los que podemos añadir otros como el turismo y el deporte, residenciados en otras Administraciones, deberían limitar la actuación rayana en la arbitrariedad de la administración con competencias para el otorgamiento de los correspondientes títulos habilitantes. Esta afirmación se torna más evidente si cabe cuando la competencia para el otorgamiento de las autorizaciones y concesiones en el DPMT la ostenta la misma Administración (la autonómica) con importantes competencias en materia de urbanismo, ordenación del territorio, turismo y deporte.

Pues bien, para el caso de que exista una ordenación del DPMT mediante el correspondiente instrumento de planeamiento, el art. 35.2 LC dispone que *«la Administración no está obligada a otorgar los títulos de utilización del dominio público marítimo-terrestre que se soliciten con arreglo a las determinaciones del plan o normas aprobadas, pudiendo ser denegadas por razones de oportunidad u otras de interés público debidamente motivadas»*. La interpretación que, sobre el mencionado precepto llevó a cabo el Tribunal Constitucional en su sentencia 149/1991, de 4 de julio, Fundamento Jurídico 4, apartados A, e) se elimina del citado artículo la referencia a la posibilidad de denegar solicitudes por criterios de oportunidad, que sí figuraba en la redacción original. Y esto es así porque la implementación del criterio de oportunidad por parte del Estado a ojos del TC *«conlleva una vulneración de las competencias sobre urbanismo y ordenación territorial de la Comunidad Autónoma litoral, puesto que es a ella a quien corresponde apreciar la oportunidad de las distintas distribuciones de usos sobre su territorio, y sin que las facultades estatales de preservación del dominio público requieran esta facultad de denegación libérrima y discrecional, añadida a la facultad de denegar por motivos de interés público. Cuando sobre un mismo ámbito coinciden las competencias de unas instancias centrales y autonómicas del Estado, no es admisible que ninguna de ellas se arroge un poder omnímodo o puramente discrecional, pues una potestad sin límites es incompatible con la idea misma de distribución del poder público y es incompatible con la esencia del Estado de las Autonomías»*. Por tanto, se residencia en los instrumentos de ordenación territorial y urbanísticos la apreciación, en su caso, de los criterios de oportunidad, lo que casa perfectamente con la naturaleza discrecional inherente a la potestad planificadora.

Para el caso de que las obras objeto de concesión o actividades o instalaciones objeto de autorización no estén previstas en los instrumentos de planificación y no se opongan a sus determinaciones, o cuando éstos no existan, se solicitará informe a la Comunidad Autónoma y al Ayuntamiento en cuyos ámbitos territoriales incidan, informes que no serán vinculantes para la Administración General del Estado o para la Administración autonómica si ostenta la competencia de otorgar concesiones o autorizaciones en el DPMT (art. 74.4 LC). Por tanto ante una ordenación no lo suficientemente pormenorizada por no contemplar dichas actividades o ante la inexistencia de un instrumento de ordenación, la normativa estatal de costas, consciente de la competencia sobre ordenación del territorio y urbanismo de las mencionadas administraciones, se decanta claramente por el principio constitucionalmente reconocido de la coordinación interadministrativa mediante la solicitud de sendos informes para tener en cuenta un parecer que no se ha traducido con suficiencia en el correspondiente instrumento de planeamiento.

Tal y como hemos venido sosteniendo⁴, lo importante es que el uso u ocupación no vaya en contra de competencias sectoriales de la Administración General del Estado o suponga una atentado físico o jurídico al DPMT. Todo lo demás se basa más bien en criterios de oportunidad que como hemos tenido la ocasión de subrayar ha sido reputado inconstitucional.

En definitiva, abogamos por resolver la actual situación de bloqueo que no responde al interés general a través de alguna de las siguientes opciones:

Primera, una nueva redacción del art. 32.1 LC en la línea de la nueva regulación sobre la publicidad en el DPMT, modulando la afirmación de que únicamente se podrá permitir la ocupación del DPMT para aquellas actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación

Segunda, una interpretación del art. 32.1 LC más acorde a los actuales tiempos y al bloque normativo de costas en el sentido de que se puedan autorizar utilizaciones (que no ocupaciones) del DPMT para distintas actividades a través de elementos desmontables, que no supongan una utilización permanente del mismo y que en ningún caso vayan en contra de competencias sectoriales de la Administración General del Estado o suponga un atentado físico o jurídico al DPMT.

⁴ Vid. LOBO RODRIGO, A.: «La ordenación territorial y urbanística de los nuevos usos y ocupaciones de las playas», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 325, 2018, págs. 79-116.

2.2 EL PROBLEMA DE LA OCUPACIÓN PROVISIONAL DE LA SERVIDUMBRE DE TRÁNSITO

La regulación de la servidumbre de tránsito, que se lleva a cabo fundamentalmente por los arts. 27 LC y 52 RC, ha venido ocasionando una serie de conflictos debido a su redacción o, cuanto menos, a su interpretación por parte de los agentes públicos. El precepto al que aludimos es el apartado primero del art. 27 LC (y 52.1 RC) a cuyo tenor *«la servidumbre de tránsito recaerá sobre una franja de seis metros, medidos tierra adentro a partir del límite interior de la ribera del mar. Esta zona deberá dejarse permanentemente expedita para el paso público peatonal y para los vehículos de vigilancia y salvamento, salvo en espacios sujetos a cualquier régimen de protección»*.

Esta obligación afecta tanto al suelo como al vuelo (art. 52.6 RC) y en principio tiene solamente dos excepciones:

La primera se refiere a obras a realizar en el DPMT. En tal caso se sustituirá la zona de servidumbre por otra nueva en condiciones análogas, es decir, un paso alternativo (arts. 27.3 LC y 52.3 RC). Se entiende que se trata de obras de cierta envergadura cuya ejecución supone una ocupación permanente y durante cierto tiempo también de la servidumbre de protección.

La segunda excepción la encontramos en el art. 52.6 RC a cuyo tenor *«la obligación de dejar expedita la zona de servidumbre de tránsito se refiere tanto al suelo como al vuelo y afecta a todos los usos que impidan la efectividad de la servidumbre. Se entiende que no impiden la efectividad de la servidumbre las canalizaciones subterráneas de servicios, siempre que no puedan tener otra ubicación»*.

Pues bien, el problema se origina cuando se debe solicitar una autorización para la ocupación del DPMT para un uso eventual que invade también la servidumbre de tránsito. Una interpretación literal de los preceptos descritos lo impediría, dado lo taxativo de su redacción (esta zona deberá dejarse permanentemente expedita para el paso) y porque no se encuentra en ninguna de las excepciones reseñadas en la normativa de costas. Esto es un contrasentido, y más cuando en muchas ocasiones la servidumbre de tránsito no es coincidente con un paseo marítimo perfectamente ejecutado que, evidentemente, es el llamado a resolver el tránsito seguro por esa zona de la costa.

Ciertamente, el problema no existe para el caso de las obras e instalaciones construidas con anterioridad a la entrada en vigor de

la LC reguladas en la Disposición Transitoria Cuarta de la LC y desarrolladas en la Disposición transitoria decimocuarta RC. La normativa establece que se pueden autorizar obras de reparación, mejora, consolidación y modernización siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie de las construcciones existentes siempre que la servidumbre de tránsito quede, de alguna forma, garantizada. En este sentido, el apartado quinto de la Disposición transitoria decimocuarta RC dispone que esto ocurrirá en dos supuestos:

En primer lugar, si la servidumbre de tránsito se encuentra total y permanentemente desocupada en al menos tres metros de anchura desde la ribera del mar, con un gálibo libre en altura de, al menos, 3 metros, de tal forma que, además del paso público peatonal, quede también garantizado el de los vehículos de vigilancia y salvamento.

En segundo lugar, y ante imposibilidad justificada del supuesto anterior, podrá admitirse una localización alternativa de la servidumbre, con la misma anchura mínima libre anterior, lo más cercana posible a la ribera del mar, preferentemente dentro de la servidumbre de protección o del DPMT degradado, pero en ningún caso dentro de la ribera del mar.

Para el caso que nos ocupa, la inflexibilidad a la hora de autorizar por parte de la Administración competente una ocupación eventual de la servidumbre de tránsito, debido, fundamentalmente, a una regulación demasiado estricta que impone la necesidad de dejar permanentemente expedita dicha servidumbre para el paso público peatonal y para los vehículos de vigilancia y salvamento no parece que sea proporcional al interés último que debe ser el asegurar el tránsito de personas y vehículos de seguridad alrededor del DPMT, y menos cuando, para casos que suponen una mayor intensidad en cuanto a la ocupación de la servidumbre de tránsito, se proponen soluciones como las descritas en los párrafos anteriores.

Proponemos como alternativa a la actual regulación que, en primer lugar, en el caso de existir paseos marítimos sean éstos siempre coincidentes con la servidumbre de tránsito, cuestión que no siempre ocurre al trazar los deslindes y, en segundo lugar, establecer un régimen más flexible para el caso de la ocupación de la servidumbre de tránsito de forma temporal en el sentido de permitirlo siempre que se garantice un paso alternativo.

2.3 LOS INFORMES DE COSTAS CON OCASIÓN DE LA APROBACIÓN DE INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO

El régimen jurídico aplicable a los informes de costas que versan sobre el planeamiento litoral está recogido en los arts. 112 letra a) y 117 apartados 1,2 y 3 LC y los arts. 222, 226 y 227 del RC.

No se trata, porque escapa de los objetivos del presente estudio, de llevar a cabo una descripción pormenorizada de los informes de costas relativos a los instrumentos de ordenación del litoral⁵, pero sí de fundamentar mínimamente el por qué abogamos por un profundo cambio en cuanto a su actual regulación en la normativa de costas.

Debemos partir del hecho de que estamos asistiendo a una dinámica de progresiva descentralización en materia de costas. No solamente se constata una importante asunción de competencias por parte de las Comunidades Autónomas, sobre todo respecto al otorgamiento de títulos habilitantes en el DPMT, sino que se evidencia que la necesaria ordenación del interfaz tierra-mar por parte de los instrumentos de planeamiento litoral solamente se puede resolver en sede autonómica.

El ámbito espacial objeto de los referidos informes es el demanio marítimo terrestre y sus zonas de servidumbre. En cuanto al primero, al tratarse de planes autonómicos o municipales, se referirán más bien a la parte terrestre del DPMT, aunque cada vez más las CC. AA. van proyectándose a nivel de planeamiento al espacio marítimo. En este sentido, destacan los casos de Canarias⁶ y de Galicia⁷. En cuanto al ámbito territorial terrestre de los planes, el descrito en el art. 222.1 *in fine* RC) es más reducido que el señalado por la LC en el art. 112 letra a) que habla del cumplimiento de los planes respecto a lo establecido en la Ley de Costas y su desa-

⁵ En este sentido se puede consultar LOBO RODRIGO, A.: «Costas: la construcción del ámbito espacial marítimo como parte integrante del territorio canario» en *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*, CIEDA-CIEMAT, págs. 620-629.

⁶ El art. 4 de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias cuya rúbrica es «ámbito espacial» recoge, por primera vez en un Estatuto de Autonomía, al mar como parte integrante del territorio autonómico. Esta decisión del legislador estatutario puede tener importantes derivadas en cuanto a la protección del espacio marítimo mediante instrumentos de ordenación de espacios naturales protegidos aprobados en sede autonómica o hacer realidad, por fin, una ordenación única del interfaz tierra-mar. Vid. LOBO RODRIGO, A.: El mar como parte integrante del ámbito territorial de las Comunidades Autónomas. *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 107, mayo-agosto, págs. 19-50.

⁷ La Ley 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia dispone en el art. 2.2 bajo la rúbrica de «ámbito de aplicación» que «a los efectos de la presente ley, el litoral de Galicia se extiende hacia el interior, hasta el límite administrativo de los ayuntamientos costeros o, cuando lo supere, el límite interior de los espacios naturales que radiquen en ellos; y mar adentro, hasta el límite exterior del mar territorial».

rollo reglamentario, por lo que el informe se podría pronunciar también respecto a la denominada zona de influencia. Es evidente que esta interpretación se impondría, por jerarquía normativa, al sentido literal del precepto reglamentario. Otro argumento a favor de la inclusión de la zona de influencia dentro del ámbito territorial de los informes es el hecho de que el propio Tribunal Constitucional, en la sentencia 149/1991 señala directamente como objeto de los informes a las previsiones en los instrumentos de ordenación o normativos que puedan incidir en lo regulado en la legislación sectorial respecto a dicha zona, al ser consideradas por el Tribunal Constitucional como legítimas en cuanto a normas de protección del medio ambiente costero⁸.

Por otra parte, tanto la LC como el RC se refieren a «planes y normas», por lo que instrumentos normativos como las ordenanzas municipales también serían objeto de este tipo de informes. Asimismo, aunque los preceptos estudiados aluden únicamente a instrumentos de ordenación territorial y urbanística, dejando fuera, aparentemente, a los instrumentos que ordenan los espacios naturales protegidos, entendemos que en ningún caso cabe esta interpretación literal de la expresión ni era esa la voluntad del legislador. El RC en el art. 222.1 letra a) incluye también a los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano y a los Estudios de Detalle, independientemente de que no sean planes en sentido estricto.

Asimismo, debemos subrayar que la normativa de costas regula dos informes sobre el planeamiento litoral. El art. 117.1 se refiere al primero de los informes señalando que el órgano competente para la aprobación inicial del plan en cuestión deberá enviar, con anterioridad a dicha aprobación, el contenido del proyecto correspondiente a la Administración del Estado para que ésta emita, en el plazo de un mes, un informe comprensivo de las sugerencias y observaciones que estime convenientes. El interés radica en señalar respecto a una documentación todavía en estado de gestación los ejes e intereses fundamentales de la administración que emite el informe.

En cuanto al segundo de los informes, su tramitación es descrita en el apartado segundo del art. 117 LC que dispone que una vez ha concluido la tramitación del plan o normas que inciden en el litoral y en un momento inmediatamente anterior a la aprobación definitiva, la Administración competente dará traslado a la del Estado del contenido del plan o norma para que en el plazo de dos meses se pronuncie sobre el mismo.

Ciertamente, no se entiende muy bien que deban existir dos informes cuando la misma función se podría llevar a cabo a través

⁸ Fundamento Jurídico 7 letra c) de la mencionada sentencia.

de un único informe formulado en ocasión de la aprobación inicial del instrumento de planeamiento en cuestión. No solamente se ahorraría en trámites innecesarios, sino que en otros supuestos similares como es el caso del informe de telecomunicaciones en relación a la aprobación de los instrumentos de planificación territorial o urbanística, regulado en el art. 50 de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones, solamente existe un informe y se emite antes de la aprobación (definitiva) del plan. De hecho, la existencia de dos informes que se deben solicitar en momentos distintos ha motivado la nulidad de planes en los que, en su tramitación, solamente se solicitó uno de ellos⁹. Asimismo, el hecho de que la normativa de algunas CC. AA. apuesten por un procedimiento de aprobación del planeamiento monofásico, este es, tramitados y aprobados por la misma administración, supone la desaparición de la aprobación provisional y en muchas ocasiones del avance, en un intento de acortar los largos plazos de aprobación que siempre han asediado a la ordenación territorial y urbanística, con lo que no tiene sentido la existencia de dos informes de costas.

Otra cuestión que podría ser objeto de reforma en la actual normativa de costas entra en el plano competencial. La competencia sobre la emisión de este tipo de informes reside (y siempre residió) en la Administración General del Estado. Se trata de una cuestión que nunca ha sido objeto de traspaso aunque sí fue objeto de negociación por parte de las CC. AA. que revisaron sus Estatutos de Autonomía y en la actualidad otorgan concesiones y autorizaciones sobre el DPMT. Se ha esgrimido, fundamentalmente, que el titular del demanio debe, mediante estos informes, velar por la protección del mismo y por el respeto de la normativa de costas, además de realizar una función uniformadora de la aplicación de la ley y reglamento de costas al centralizar todos los informes sobre todos los instrumentos de planeamiento tramitados en España. Sin embargo, en nuestra opinión los referidos informes se deberían residenciar a nivel autonómico. Esto es así por las siguientes razones.

En primer lugar, y aunque se trate de normativa estatal, resulta evidente que debe ser conocida y aplicada por otras administraciones. En segundo lugar, porque la ordenación del territorio y el urbanismo son competencia exclusivas de las CC. AA. que se aplican, eso sí, en un espacio singular como es el litoral¹⁰, por lo que

⁹ En este sentido, la STSJ de las Islas Canarias, de 25 de julio de 2016 (RJCA\2017\310) que anula el Plan de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad del sector turístico de San Bartolomé de Tirajana (Maspalomas Costa Canaria).

¹⁰ No olvidemos que las CC. AA. también son competentes en materia de ordenación del litoral. En este sentido, el art. 157 de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias dispone que la Comunidad Autónoma de Canarias, en materia de ordenación del litoral y respetando el régimen general del dominio

serían éstas las llamadas a formular estos informes, dado su mayor conocimiento sobre los instrumentos de planeamiento territorial y urbanísticos y a la dificultad que se presume al Estado de conocer y entender todos los regímenes urbanísticos de las CC. AA. con litoral. Además, existen CC. AA. con competencias sobre el otorgamiento de títulos habilitantes en el DPMT y la servidumbre de tránsito (ya lo eran todas sobre la servidumbre de protección), y, en consecuencia, ni siquiera se erige el Estado como máximo protector del DPMT, por lo que la emisión de este tipo de informes por parte del Estado cobra, si cabe, menor sentido.

Ciertamente se podría aducir que este tipo de informes se erigen en un ejemplo del principio de coordinación que debe presidir las relaciones administrativas. Sin embargo, la devaluación progresiva de dicho principio por la dificultad y esfuerzo que supone su implementación nos hace apostar por un funcionamiento de las diferentes administraciones más simple y eficaz en el que se intente orillar interrelaciones administrativas superfluas y se apueste por residenciar los diferentes trámites en las menos entidades territoriales posibles.

Pues bien, para un supuesto similar como son los informes sobre el demanio público hidráulico la solución ha sido muy diferente. La Comunidad Autónoma de Canarias optó, dado el carácter discontinuo del territorio canario, por la insularización de las competencias en materia de aguas¹¹, y en la actualidad son los Cabildos a través de los denominados Consejos Insulares de Aguas¹² los encargados de llevar a cabo estas competencias. Entre las variadas competencias que ostenta este organismo autónomo, y por tener relación con nuestro estudio, destacamos la del art. 10 letra m) de la LAC sobre *«la participación en la preparación de los planes de ordenación territorial, económicos y demás que puedan estar relacionados con las aguas de la isla»*. Evidentemente, dicha participación se debe arbitrar a través de los correspondientes informes en los que el Consejo Insular de Aguas expresará su parecer respecto a la incidencia en el dominio público hidráulico, que no olvidemos que es de titularidad estatal, del planeamiento en tramitación.

público, ostenta la competencia exclusiva sobre (letra a): *«el establecimiento y la regulación de los planes territoriales de ordenación y uso del litoral y de las playas, así como la regulación del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos y planes»*.

¹¹ Sobre este tema Vid. SARMIENTO ACOSTA, Manuel Jesús. «La insularización del agua en Canarias: los Consejos Insulares de Aguas». *Revista de Ciencias Jurídicas*, ISSN 1137-0912, N.º 8-9, 2003-2004, pp. 297-324.

¹² El art. 9.2 de la Ley 12/1990, de 26 de julio, de Aguas (de Canarias), en adelante LAC dispone que *«los Consejos Insulares de Aguas tienen naturaleza de organismos autónomos adscritos a efectos administrativos a los Cabildos Insulares. Esta adscripción orgánica en ningún caso afectará a las competencias y funciones que se establecen en la presente Ley»*.

En definitiva, con este ejemplo pretendemos demostrar que ante otros bienes de carácter demanial y de titularidad estatal como son los relacionados con el dominio público hidráulico el reparto competencial, al menos en las Islas Canarias, ha sido muy distinto al de costas, en el que es la Administración General del Estado la encargada de evacuar los informes. Por tanto, abogamos por una regulación similar a la descrita en materia de aguas o, cuanto menos, por la inclusión dentro de los Reales Decretos de trasposos en materia de costas para que sea el correspondiente órgano administrativo autonómico el encargado de realizar un informe en materia de costas con ocasión de la aprobación de instrumentos de planeamiento.

2.4 LA REGULACIÓN DE LAS INSTALACIONES UBICADAS EN EL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE.

Llama la atención la pormenorizada regulación existente respecto a las edificaciones de servicio de playa que según la ley se ubicarán, preferentemente, fuera de ella, y con las dimensiones y con las distancias que reglamentariamente se determinen (art. 33.3 LC), contenido desarrollado en los arts. 68 RC respecto a las ocupaciones en los tramos naturales de las playas y 69 respecto a los tramos urbanos.

El nuevo apartado 6 del art. 33 LC, añadido por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, introduce como novedad un régimen diferenciado de ocupación y usos de las playas según éstas sean consideradas como tramos urbanos o tramos naturales¹³. En la redacción originaria de

¹³ La STC de 5 de noviembre de 2015 se ocupa también de esta cuestión, y salva la constitucionalidad del mencionado precepto. El Tribunal Constitucional razona que «aunque este precepto constitucional se refiera a las playas como categoría unitaria, la distinción que introduce el nuevo art. 33.6 LC entre tramos naturales y urbanos no afecta a su naturaleza demanial, sino al régimen de uso de estos bienes. En este campo, el legislador goza de un mayor margen de apreciación a la hora de adoptar las medidas que crea necesarias para preservar las características propias de estos bienes, estando obligado en virtud de los arts. 45 y 132.2 CE, como hemos señalado en el FJ 2, 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 [STC 149/1991, FJ 1, C) y D]. En atención a estos deberes constitucionales, no puede calificarse de irrazonable que la determinación de los usos admisibles en las playas tenga en cuenta el grado de urbanización del entorno en el que se desenvuelven, y module en consecuencia el régimen de ocupación y uso atendiendo a su naturaleza, dotando a los tramos naturales de las playas de un elevado nivel de protección que restrinja su ocupación. Tampoco cabe apreciar que esta reforma suponga un giro copernicano, si atendemos a lo dispuesto en el art. 33 LC 1988, que fijó criterios indis-

la LC esta distinción no existía, por lo que el enfoque era mucho más simple, esto es, cualquiera que fuese la condición de la playa, ya fuera colindante con suelo urbano o fuera de la trama urbana, en teoría el índice de ocupación máximo podía ser el mismo (la mitad de la playa medida en pleamar), así como la dimensión de las instalaciones y su tipología (desmontables o fijas). Evidentemente, la Administración competente podría optar racionalmente por autorizar más servicios e índices ocupacionales en las playas de ciudad o más cercanas a los núcleos urbanos frente a aquéllas que no soportan tanta presión a nivel de afluencia, pero esta decisión siempre conllevaría una amplia dosis de discrecionalidad.

Así, para el caso de los tramos naturales de las playas, la filosofía general es dotarlas de un elevado nivel de protección que restrinja las ocupaciones, autorizando únicamente las que sean indispensables o estén previstas en la normativa aplicable y admitiendo una tipología de instalaciones muy ligera. Para los tramos urbanos de las playas, en cambio, lo fundamental será la regulación de la ocupación y de los usos, de modo que se garantice una adecuada prestación de los servicios pero que sea compatible con el uso común y público de las playas.

Veamos a continuación la concreción técnica a la que llega el RC en cuanto a las ocupaciones en los tramos naturales y urbanos de las playas.

tintos para el uso y ocupación del conjunto de las playas, con un considerable margen de flexibilidad (tales como el libre acceso público a las instalaciones, salvo razones de policía, de economía u otras de interés público; la ubicación preferente, que no exclusiva, de las instalaciones de servicio fuera de la playa; o la ocupación admisible de la playa hasta la mitad de su superficie en pleamar), con la salvedad de la prohibición absoluta de estacionamiento, circulación no autorizada de vehículos, campamentos y acampadas, que no se ha visto alterada en la reforma de 2013.

La remisión reglamentaria recogida en el precepto no constituye una deslegalización susceptible de reproche constitucional, sino que estamos, una vez más, ante una fórmula admisible de colaboración entre la ley y el reglamento, ya que el apartado impugnado recoge de forma suficiente los criterios que habrán de observarse en su desarrollo.

En cuanto a la inseguridad jurídica provocada por la distinción inconcreta de dos categorías de playas, según sean tramos urbanos o naturales, la inclusión de esta precisión o descripción en la exposición de motivos no es motivo suficiente para que el precepto pueda ser tachado de inconstitucional. En todo caso, la fórmula recogida en la exposición de motivos para distinguir los tramos de playa urbanos, los contiguos con suelos urbanizados, y naturales, los contiguos a espacios protegidos o suelo rural, proporciona una pauta interpretativa para el desarrollo reglamentario, cuya concreción requiere de la inexcusable participación de las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, a las que corresponde tanto la clasificación urbanística del suelo como la declaración de espacios protegidos, incluidos los que contengan bienes pertenecientes a la ribera del mar (STC 102/1995, FJ 20), salvedad hecha de la singularidad de los Parques Nacionales».

2.4.1 Ocupaciones en los tramos naturales de las playas

Como hemos subrayado en párrafos precedentes, el RC acierta, a nuestro entender, al establecer un régimen jurídico diferenciado para los tramos naturales o urbanos de las playas.

A grandes rasgos, el régimen de los tramos naturales de las playas, descrito en el art. 68 RC, diseña la siguiente ocupación en las playas catalogadas como tales:

1) Se podrán autorizar todas las actividades o instalaciones recogidas en la letra a) del apartado 2 del art. 61 RC, estas son, aquellas actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación (también art. 32.1 LC).

2) Las instalaciones serán de temporada y desmontables en todos sus elementos, y no podrán exceder de 70 m², de los cuales, 20, como máximo, podrán destinarse a instalación cerrada.

3) La ocupación de las instalaciones será la mínima posible, y no podrá exceder del 10 por ciento de la superficie total de la playa en pleamar (frente al 50 por ciento de la normativa anterior).

4) La distancia entre estos establecimientos no podrá ser inferior a 300 metros.

2.4.2 Ocupaciones en los tramos urbanos de las playas

Las ocupaciones en los tramos urbanos de las playas, reguladas en el art. 69 RC, parten de la premisa general establecida en el art. 33.6 LC, tendente a que se garantice una adecuada prestación de los servicios pero que éstos sean compatibles con el uso común. El art. 69 párrafo primero RC incide en esta idea al disponer que las ocupaciones en los tramos urbanos garantizarán en todo caso el uso público, libre y gratuito de los recursos naturales. Los requisitos que deberán observar las ocupaciones en los tramos urbanos de las playas son, sucintamente, los siguientes:

En cuanto a la ubicación de las edificaciones de servicios de las playas se localizarán, preferentemente, fuera de ella. Cuando a juicio del Ministerio competente (o de las CC. AA. con competencias en el otorgamiento de autorizaciones y concesiones en el DPMT) no fuera posible ubicar estas edificaciones sobre el paseo marítimo o fuera de la playa, que sería su localización idónea, se podrán ubicar en el límite interior de la playa. En el caso de que la playa sea lo suficientemente ancha, las edificaciones de servicio de playa se podrán ubicar también a una distancia mínima de 70 metros desde

la línea de pleamar, siempre que no se perjudique la integridad del dominio público marítimo-terrestre ni su uso.

La tipología de ocupaciones que se pueden localizar en los tramos urbanos de las playas son aquellas que hemos descrito en el epígrafe anterior para los tramos naturales de las playas (instalaciones desmontables) además de instalaciones fijas que tendrán las siguientes características (art. 69.2 RC):

— Podrán ser instalaciones fijas destinadas a establecimientos expendedores de comidas y bebidas, con una ocupación máxima, salvo casos excepcionales debidamente justificados, de 200 metros cuadrados, de los cuales 150 metros cuadrados podrán ser de edificación cerrada y el resto terraza cerrada mediante elementos desmontables que garanticen la permeabilidad de vistas.

— A esta superficie se podrá añadir otros 70 metros cuadrados de ocupación abierta y desmontable más una zona de aseo, que no podrá superar los 30 metros cuadrados, siempre que ésta sea de uso público y gratuito.

En cuanto a la distancia entre los establecimientos constituidos por instalaciones fijas que sean expendedores de comidas y bebidas, no podrá ser inferior a 150 metros (art. 69.2 RC *in fine*).

Respecto a las instalaciones desmontables destinadas a establecimientos expendedores de comidas y bebidas se deberán situar con una separación mínima de cien metros de otras que presten un servicio de igual naturaleza ubicadas en dominio público marítimo-terrestre. En el caso de que superficie cerrada supere los 20 metros cuadrados, deberán contar con un título concesional (art. 69.3 RC).

Las distancias descritas anteriormente respecto a establecimientos expendedores de comidas y bebidas, ya sean fijas o desmontables, podrán reducirse a la mitad si se trata de actividades no similares (por ejemplo, la distancia entre un chiringuito y una escuela de surf).

Para el caso de establecimientos que llevan anexas terrazas ubicadas fuera del dominio público y colindantes con los paseos marítimos, no serán de aplicación las distancias descritas en los párrafos anteriores siempre y cuando no se obstruya el paso y uso público (art. 69.5 RC)

A la hora de calcular el régimen de superficies y distancias recogidas en los apartados anteriores no se tendrá en cuenta las edificaciones ya existentes que hayan revertido al dominio público marítimo-terrestre y sobre las que el Ministerio competente en

materia de costas decida expresamente su mantenimiento por sus características singulares.

Lo dispuesto en el art. 69 sobre ocupaciones en los tramos urbanos de las playas se aplicará en las ocupaciones en dominio público marítimo-terrestre que no tenga la naturaleza de ribera del mar (art. 69.10 RC).

En definitiva, podemos entender que el legislador estatal regule, como titular del demanio y máximo garante del mismo, cuestiones que se refieran a la máxima ocupación de las playas, mayor como hemos subrayado en el caso de las urbanas (no podrá exceder del 50 por ciento de la superficie de la playa en pleamar, art. 69.8 RC) que de las naturales (10 por ciento de la superficie de la playa en pleamar, art. 68.2 RC) pero no resulta lógico ni conveniente que establezca un régimen fijo y rígido respecto a las dimensiones, distancias entre establecimientos y naturaleza de los mismos tal y como hemos descrito en los párrafos anteriores. Y esto es así porque el litoral español es lo suficientemente diverso como para que se pretenda establecer unos estándares comunes para este tipo de instalaciones en todo el país. Entendemos que, en su caso, esto debería ser una labor regulatoria por parte de las CC. AA., puesto que son ellas las competentes en materia de ordenación del litoral, debiendo limitarse la normativa estatal a establecer índices de ocupación máximo de las playas que aseguren la protección del demanio y su uso público.

Así, se hace necesario que o bien se eliminen estas precisiones de la normativa de costas sobre dimensiones, distancias entre establecimientos y naturaleza de los mismos o bien que sean de aplicación subsidiaria mientras que las CC. AA. no establezcan una regulación al respecto que se adapte mejor a las condiciones de su litoral.

2.4.3 La cuestión particular de la distribución o localización de las instalaciones en las playas a nivel competencial

En cuanto a la distribución de las instalaciones o más técnicamente la localización de las instalaciones, sorprende el diferente tratamiento que otorga el reglamento según sea un tramo natural de playa o urbano. En cuanto a la primera, el art. 68.2 párrafo segundo del RC dispone que «*la distribución de tales instalaciones se establecerá por el Servicio Periférico de Costas, según el procedimiento recogido en el artículo 113 de este reglamento*» (que es el referido a las autorizaciones de explotación de servicios de temporada, en las que no olvidemos los Ayuntamientos ostentan un derecho

preferente a tenor de lo establecido en los arts. 115 apartado c) LC y 225 c) RC). Pues bien, esto contrasta con la regulación aplicable a los tramos urbanos de las playas, dispuesta en el art. 69.8 apartado segundo, que señala que *«la distribución de tales instalaciones se establecerá por la Administración autonómica competente en materia de ordenación del litoral o, en su defecto, se realizará de forma homogénea a lo largo de la playa»*.

Entendemos que no existe razón alguna para residenciar en administraciones diferentes la distribución de las instalaciones según se trate de una playa de tramo natural o urbano, y el hecho de que en la primera solamente puedan existir instalaciones desmontables tampoco explica esta diferencia. Es más, el régimen aplicable a las playas de tramo urbano coincide con la doctrina del Tribunal Constitucional, que en la sentencia 149/1991 Fundamento Jurídico 4 B) reputó como inconstitucional el último inciso del art. 33.4 de la Ley de Costas que establecía la posibilidad de que en situaciones especiales fuera la Administración del Estado la que decidiera la distribución de las instalaciones¹⁴.

En cuanto a cuál debe ser la administración competente en materia de localización o distribución de las instalaciones en las playas, la Administración autonómica no ostenta, salvo el título sobre la potestad planificadora del litoral, competencia directa alguna respecto a la localización de estas instalaciones en las playas. Es más, tal y como apuntábamos antes, los servicios de temporada, técnica habitual a la hora de desplegar este tipo de instalaciones, es competencia preferente de los Ayuntamientos. En su caso, tendría más sentido la presencia de la Administración autonómica en los tramos naturales de las playas, dada la mayor competencia que ostenta esta Administración en cuanto al suelo no urbanizable o rústico que en el caso del art. 69.8 RC, referido a los tramos urba-

¹⁴ Razona el Tribunal Constitucional que *«la norma del apartado 4 según la cual las instalaciones situadas en la playa no podrán ocupar más de la mitad de su superficie en pleamar es, naturalmente, inobjetable, pues sólo el titular del demanio puede resolver en último término sobre el grado de ocupación de éste. No así, en cambio, en lo que toca a la distribución de tales instalaciones, que debe ser establecida por la Administración competente para la ordenación del territorio, aunque en su defecto pueda valer como supletoria la norma legal que establece la distribución homogénea. Por esta misma razón ha de ser reputado como inconstitucional el inciso final, que atribuye a la Administración del Estado la potestad de establecer otro modo de distribución de las instalaciones cuando se den condiciones especiales, pues es esa una tarea que corresponde a la Administración competente para la ordenación del territorio, aunque pueda la Administración estatal denegar las solicitudes de autorización o concesión, aún acomodadas a la distribución prevista en la ordenación del territorio por razones de interés público, de acuerdo con lo previsto en el art. 35 en los términos que después se verán»*. En definitiva, la previsión del art. 68.2 párrafo segundo del reglamento de costas es inconstitucional y se debería aplicar el mismo régimen jurídico que el dispuesto para las playas de tramos urbanos, esto es, el del art. 69.8 apartado segundo.

nos de las playas, tramos sobre los que los Ayuntamientos tienen plenas competencias planificadoras.

De todas formas, también podría ser posible una fórmula similar a la que propone la Ley 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral catalán. Así, existiría un Plan de protección y ordenación del litoral como instrumento básico de ordenación y gestión integrada del ámbito terrestre y marino aprobado por la Administración autonómica que, entre otras cuestiones, propondría la localización de las infraestructuras y las instalaciones existentes, así como la determinación, en su caso, de nuevas infraestructuras o instalaciones y de sus ampliaciones. Por otra parte, los planes de uso del litoral y de las playas de cada municipio desarrollarían el Plan de protección y ordenación del litoral y tendrían por objeto, en el DPMT y en los terrenos de titularidad pública situados en su zona de servidumbre de protección que incluya el plan, ordenar las ocupaciones para los servicios de temporada y las actividades que se planifique situar en ellos y que solo exijan, en su caso, instalaciones desmontables o bienes muebles.

2.5 LA GESTIÓN DEL CANON POR LA OCUPACIÓN, UTILIZACIÓN Y APROVECHAMIENTO DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE

El canon por la ocupación del DPMT (y por su aprovechamiento o explotación) se encuentra regulado en los arts. 84 a 87 bis LC y 181 a 184 RC.

El Estado, titular del demanio, es el encargado de determinar y cobrar el canon por la ocupación y aprovechamiento del DPMT. Sin embargo, resulta curioso que para el caso de aquellas CC. AA. que tengan traspasada la gestión de los títulos habilitantes para la ocupación y utilización del DPMT siga siendo la Administración General del Estado la que se reserva las funciones de fijar el importe de los cánones de ocupación o aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre y de ejercer la titularidad sobre los derechos económicos devengados por la utilización o aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, eso sí, sin perjuicio de la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias para establecer otros gravámenes. Es decir, el Estado es el encargado de determinar y recaudar el importe de los cánones de ocupación o aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre mientras que las CC. AA. podrán recaudar otros gravámenes que en su caso se establezcan, aunque los Reales Decretos de traspasos no precisan en concepto de qué. Asimismo, y dada esta posibilidad de imposición

de gravámenes tanto por parte de la administración estatal como de la autonómica se precisa que ambas partes podrán acordar mecanismos para facilitar esta gestión a los usuarios.

Creemos que la actual regulación respecto de las CC. AA. con estas competencias traspasadas es un auténtico dislate tanto desde una perspectiva de lógica jurídica (quien determina y cobra el canon debería ser la misma Administración que otorga los títulos habilitantes para la ocupación y utilización del DPMT) como desde una búsqueda de simplificación administrativa, al introducir en la ecuación del procedimiento a una nueva administración, complicando sobremanera la vida del solicitante.

Así, algunas CC. AA. con competencias sobre el otorgamiento de autorizaciones y concesiones en el DPMT han optado por incrementar de forma ostentosa las tasas de tramitación de estos expedientes para paliar, en parte, esta injusta y surrealista situación¹⁵.

La solución pasa, como vienen reclamando de forma infructuosa hasta la fecha las CC. AA. con las competencias traspasadas sobre las referidas materias, por un cambio en el que sean dichas administraciones las que determinen, conforme a la normativa estatal, el canon por la ocupación, utilización y aprovechamiento del DPMT y que también gestionen su cobro.

2.6 EL COBRO DE UN CANON POR EL USO DE LA LÁMINA DE AGUA CON OCASIÓN DE LA CELEBRACIÓN DE EVENTOS DEPORTIVOS

Ha sido habitual que por la ocupación del DPMT con ocasión de la celebración de un evento deportivo se cobre un canon. Así ha venido ocurriendo, por ejemplo, cuando se localizan carpas y otros elementos desmontables necesarios para la realización de este tipo de eventos en las playas. Sin embargo, recientemente las demarcaciones de costas están exigiendo el canon también sobre la lámina de agua que se utiliza para el evento deportivo.

¹⁵ En este sentido, podemos resaltar que se ha experimentado una subida en las tasas de tramitación de los títulos relacionados con la ocupación y el aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre. Así, a modo de ejemplo, el Real Decreto 735/1993, de 14 de mayo, que regula las tasas por prestaciones de servicios y realización de actividades en materia de dominio público marítimo-terrestre establece una tasa mínima de 73,68 euros mientras que la Ley 10/2021, de 28 de diciembre, de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía en su art. 156 señala como tasa mínima de tramitación 296,21 euros, esto es, cuatro veces superior a la estatal. Entendemos que, de alguna forma, la Comunidad Autónoma de Andalucía intenta compensar a través de la recaudación de esta tasa sobre la tramitación el hecho de que no le sea posible recaudar el canon de ocupación, utilización y aprovechamiento del DPMT.

Esta nueva política de algunos Servicios Periférico de Costas, que sin duda obedece a un afán recaudatorio, está suponiendo un gasto adicional para los promotores de eventos deportivos que puede llegar a comprometer la viabilidad de algunos eventos. Ciertamente, existe un descuento en el canon de hasta un 75% en estas ocasiones¹⁶, pero solamente se aplica a los eventos organizados por federaciones deportivas o por entidades que se encuentran insertadas en la estructura federativa.

Con todo, la aplicación de este tipo de canon por parte de algunos Servicios Periférico de Costas está siendo muy arbitraria. En primer lugar, porque se aplica a unas modalidades deportivas y a otras no. Así, está empezando a ser habitual que en los campeonatos de surf se exija al organizador que determine en su solicitud para la ocupación del DPMT el espacio marítimo en el que se va a desarrollar el evento mientras que, para el caso de las regatas de vela, donde el campo de regatas está perfectamente delimitado por boyas, rara vez se aplica, sin duda porque el canon devendría demasiado gravoso para el promotor dada la extensión de DPMT a ser utilizado. En este punto llama la atención que se grave de esta forma a los eventos deportivos que llevan a cabo una utilización provisional del DPMT mientras que, *mutatis mutandi*, no se haga lo mismo con las navieras que utilizan de forma mucho más intensa y habitual el DPMT.

En segundo lugar, la valoración del canon es también muy arbitraria, puesto que se están aplicando los parámetros de los servicios de temporada cuando un evento deportivo no responde en absoluto al concepto legal de servicios de temporada. Es más, ninguno de los artículos de aplicación para la fijación del canon regula directamente la ocupación de la parte marítima del DPMT para la realización de eventos deportivos, por lo que se aplican otros supuestos, como es el caso del establecido para los servicios de temporada por analogía, lo que resulta un contrasentido.

Ciertamente el art. 184.1 párrafo segundo RC, que no tiene equivalente en la LC contempla que se puede aplicar un canon en la lámina de agua al disponer que *«para el caso concreto de ocupaciones de lámina de agua, la superficie ocupada será la del polígono obtenido uniendo los puntos de anclaje, si se trata de sistemas flotantes, o los puntos más exteriores de la instalación o de sus ele-*

¹⁶ El art. 182.2 párrafo primero RC dispone que *«en los títulos otorgados a entidades náutico-deportivas para el desarrollo de sus actividades de carácter no lucrativo, el importe del canon de ocupación podrá reducirse un 75 por ciento. Para la obtención de dicha reducción será preciso que la Federación deportiva correspondiente certifique que las respectivas entidades se encuentren debidamente inscritas y que ejercen exclusivamente la actividad náutico-deportiva»*.

mentos de sustentación, para el caso de sistemas apoyados, más los espacios en los que se establezcan medidas de protección o de limitación a la navegación o al fondeo». Sin embargo, entendemos que este artículo no es de aplicación para el caso de la utilización de la lámina de agua del DPMT con ocasión de la celebración de eventos deportivos. Y esto es así por la conjunción de las siguientes razones:

En primer lugar, porque el precepto alude a ocupaciones y en ningún caso en un evento deportivo se da una ocupación sino más bien un uso que se realiza de la lámina de agua. El término ocupación siempre alude a una presencia mucho más estática y continua frente al uso o utilización que es difuso, provisional y de una intensidad baja. Es más, puede existir un uso del DPMT sin necesidad de ocuparlo y, sin embargo, la ocupación siempre está vinculada a un uso.

En segundo lugar, porque el precepto, siempre conectado al concepto de ocupación, habla o bien de superficies perfectamente delimitadas (polígono obtenido uniendo los puntos de anclaje, si se trata de sistemas flotantes, como podría ser una instalación de acuicultura) o para el caso de sistemas apoyados, de los puntos más exteriores de la instalación o de sus elementos de sustentación (eólica marina, aunque últimamente se ha avanzado mucho en la eólica marina flotante).

En todo caso, queda meridianamente claro que el uso de la lámina de agua como consecuencia de un evento deportivo no está contemplado como un supuesto de aplicación del canon por la ocupación del DPMT ni consideramos que sea conveniente que se imponga tal canon al resultar demasiado gravoso para la realización de eventos deportivos en lugares que son considerados como instalaciones deportivas naturales por parte de las federaciones deportivas y por ser inviable su aplicación cuando la ocupación es demasiado extensa como ocurre en disciplinas deportivas como la vela, la pesca deportiva o el stand up paddle.

En definitiva, abogamos por el cese de estas nuevas prácticas no solamente por ser manifiestamente ilegales sino porque se erigen en un verdadero obstáculo al desarrollo de la práctica deportiva, actividad que no debemos olvidar los poderes públicos tienen el deber de proteger y promover.

2.7 LA NECESARIA ALUSIÓN A LA ORDENACIÓN DEL ESPACIO MARÍTIMO EN LA NORMATIVA DE COSTAS

Se ha achacado a la normativa de costas un enfoque excesivamente urbanista en el sentido de erigirse en una auténtica regula-

ción urbanística de carácter sectorial sobre una zona específica como es el litoral y, ciertamente, esto es así.

De hecho, la inmensa mayoría de sus preceptos regulan el litoral interior, este es, la parte terrestre del DPMT, las servidumbres de tránsito, protección y de acceso libre y gratuito al mar y la zona de influencia, obviando la parte marítima que es, justamente, el elemento principal y caracterizador de las costas. Es más, la pretensión de algunas CC. AA. de realizar algún tipo de ordenación de la parte marítima del DPMT para de esta forma hacer realidad el objetivo de la Unión Europea de la Gestión Integrada de las Zonas Costeras¹⁷ fue convenientemente respondida por parte del Estado. Así, el art. 114 LC, fruto de una reforma operada mediante la Ley 53/2002, de 30 diciembre, estipulaba 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*». Evidentemente, esta delimitación competencial no termina de casar con la política de Gestión Integrada de las Zonas Costeras que propugna un tratamiento unitario de los espacios terrestres y marítimos al impedir que sea una sola Administración (en este caso lo natural sería que fuera la autonómica, pues es la que tiene competencias sobre ordenación del territorio) la que lleve a cabo esta función. El referido precepto fue anulado por el Tribunal Constitucional por la sentencia del Tribunal Constitucional 162/2012, de 20 septiembre, aunque fuera por razones puramente formales.

Pues bien, aunque la Gestión Integrada de las Zonas Costeras no haya cristalizado en nuestro país, lo cierto es que desde Europa sí que se nos ha conminado a llevar a cabo una ordenación del espacio marítimo a nivel de planeamiento. La Directiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo fue transpuesta a nuestro ordenamiento jurídico a través del Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo¹⁸. Estos textos nor-

¹⁷ Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2002 sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa. Vid. MENÉNDEZ REXACH, A.: «La distribución de competencias en la Ley de Costas y la gestión integral de zonas costeras» en SANZ LARRUGA, F. J. (Dir.) y GARCÍA PÉREZ, M. (Coord.): *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral. Hacia un modelo integrado y sostenible*, Instituto de Estudios Económicos de Galicia Pedro Barrié de la Maza, 2009.

¹⁸ Vid. SANZ LARRUGA, F. J.: La nueva ordenación del espacio marítimo: análisis del Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, *Práctica Urbanística*, n.º 150, Enero-Febrero, 2018 y LOZANO CUTANDA, B.: Real Decreto 363/2017, de 8 de abril: la ordenación de los distintos usos y de las actividades económicas en el espacio marítimo, *Diario La Ley*, N.º 8999, 2017.

mativos contemplan como instrumento para la planificación del espacio marítimo a los denominados Planes de Ordenación del Espacio Marítimo, que fueron aprobados por el Real Decreto 150/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueban los planes de ordenación del espacio marítimo de las cinco demarcaciones marinas españolas.

De esta forma, la reciente existencia de un marco jurídico de la ordenación del espacio marítimo tanto en abstracto como a nivel de planeamiento debe ser reconocida e integrada en una futura modificación del marco normativo de costas.

3. BIBLIOGRAFÍA

LOBO RODRIGO, A.: La ordenación territorial y urbanística de los nuevos usos y ocupaciones de las playas, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 325, 2018.

— «Costas: la construcción del ámbito espacial marítimo como parte integrante del territorio canario» en Observatorio de Políticas Ambientales 2020, CIE-DA-CIEMAT.

— El mar como parte integrante del ámbito territorial de las Comunidades Autónomas. *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 107, mayo-agosto.

LOZANO CUTANDA, B.: Real Decreto 363/2017, de 8 de abril: la ordenación de los distintos usos y de las actividades económicas en el espacio marítimo, *Diario La Ley*, N.º 8999, 2017.

MENÉNDEZ REXACH, A: «La distribución de competencias en la Ley de Costas y la gestión integral de zonas costeras» en Sanz Larruga, F. J. (Dir.) y García Pérez, M. (Coord.): *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral. Hacia un modelo integrado y sostenible*, Instituto de Estudios Económicos de Galicia Pedro Barrié de la Maza, 2009.

SANZ LARRUGA, F. J.: La nueva ordenación del espacio marítimo: análisis del Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, *Práctica Urbanística*, n.º150, Enero-Febrero, 2018.

SARMIENTO ACOSTA, M. J.: La insularización del agua en Canarias: los Consejos Insulares de Aguas. *Revista de Ciencias Jurídicas*, ISSN 1137-0912, N.º 8-9, 2003-2004.

