

ORDENACIÓN ESTATAL Y PLANEAMIENTO URBANÍSTICO EN LA ZONA LITORAL*

Sebastián Grau Ávila
Abogado y técnico urbanista

I. Introducción

La publicación de la Sentencia 149/1991, de 4 de julio, del Tribunal Constitucional, por la que se resuelven diversos recursos interpuestos contra la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, ha venido a reavivar una nueva oleada de estudios y trabajos sobre el alcance de la normativa estatal de protección del dominio público del litoral.

Desde la óptica del Derecho urbanístico se ha analizado doctrinalmente la concurrencia de las legislaciones estatal y autonómicas sobre el mismo territorio, derivadas de títulos competenciales diversos. No obstante, es evidente que, a la luz de las consideraciones jurisprudenciales vertidas por el Tribunal Constitucional en la Sentencia que comentamos, el panorama de las relaciones entre ambos grupos normativos queda clarificado.

El presente trabajo, que es fruto de la ponencia presentada en el *Seminari de Dret Local* que organiza la Federació de Municipis de Catalunya y coordina el profesor Francisco Lliset Borrell, pretende servir de primera y tal vez elemental recopilación de reflexiones sobre esta materia, desde la perspectiva del operador urbanístico.

En este sentido, debemos, de entrada, preguntarnos si es correcto hablar de «ordenación» estatal en la zona litoral. Este término puede utilizarse, básicamente, en el sentido físico de conjunto de determinaciones que estructuran el espacio en función de su destino, excluyente o preferente, a unos usos más o menos concretos, o en el sentido jurídico de régimen específicamente aplicable a determinados bienes. En el caso del derecho urbanístico, ambas acepciones se complementan, en el sentido de que la ordenación física (clasificación y calificación del suelo) da contenido a la ordenación jurídica (derechos y deberes de la propiedad).

Es evidente que de la propia Ley de costas y de las disposiciones reglamentarias que en ella se contemplan nace una verdadera «ordenación» del espacio físico, en tanto en cuanto se predeterminan usos e intensidades, se vincula la propiedad a ese régimen y se asegura el cumplimiento de tal vinculación mediante un régimen de control por vía autorizatoria, y, en su caso, sancionadora.

Lo conflictivo es que esa ordenación estatal coincide con la ordenación urbanística, tanto en el espacio sobre el que actúa como en las técnicas que utiliza. Así, en

* Este artículo ha sido redactado antes de la publicación de la Sentencia 198/1991 del Tribunal Constitucional, de 17 de octubre, por la que se resuelven distintos conflictos de competencias en relación con varios preceptos del Real Decreto 1741/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de costas.

cuanto al espacio no es necesario insistir en la aceptación de la extensión de la facultad de planeamiento urbanístico a la zona de dominio público marítimo-terrestre estatal; y en cuanto a las técnicas utilizadas, la ordenación de usos, la vinculación jurídica de la propiedad y la sujeción al régimen autorizatorio son instrumentos comunes a ambos grupos normativos.

Sentadas así las bases del hipotético conflicto entre la ordenación estatal y la ordenación urbanística, nos proponemos aquí sistematizar las fórmulas de coordinación de ambas competencias ordenadoras y estudiar su alcance y efectos, especialmente mediante el análisis de la doctrina sentada en la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley de costas.

2. Régimen de la ordenación estatal del litoral

2.1. *La causa de la facultad de ordenación estatal*

El origen de la potestad pública estatal en materia de ordenación del litoral debe buscarse en el doble objeto de la Ley de costas, definido en su artículo 1, cuando habla de «determinación del dominio público» y de «protección, utilización y policía» del demanio.

En este sentido, la Sentencia recalca que la Constitución establece «con absoluta precisión que es competencia propia del Estado la determinación de aquellas categorías de bienes que integran el dominio público natural».

Estamos pues ante la facultad de definir los bienes que integran el dominio público, lo cual consiste, en definitiva, en la clásica potestad de deslinde respecto de los bienes demaniales.

Pero, en segundo lugar, la ordenación estatal del litoral trae causa de la facultad de establecimiento de un régimen jurídico exorbitante de los bienes que componen ese dominio público, cuyo alcance es definido por la Sentencia en un doble sentido. Por una lado, ese régimen jurídico comprende la aplicación a ese demanio de los principios clásicos de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, pero además alcanza a la adopción de «todas las medidas que crea necesarias para preservar sus características propias ... y para asegurar la integridad de esa titularidad, ... y 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».

2.2. *Alcance de la ordenación estatal*

De lo anterior se desprende que el alcance de la potestad estatal, en cuanto al régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre, va dirigida a un doble objetivo y utiliza una doble técnica.

Por un lado, se trata de «limitar o condicionar el uso del dominio público», entendido como terreno estricto del demanio marítimo-terrestre estatal; y, por otro, se trata de «limitar o condicionar el uso de los terrenos colindantes por sus propietarios». En palabras de la Sentencia, fundamento jurídico 1, letra D), «estas finalidades que ampara el artículo 45 CE no pueden alcanzarse, sin embargo, sin limitar o condicionar de algún modo las utilidades del demanio y el uso que sus propietarios pueden hacer de los terrenos colindantes con él...».

Se está por tanto describiendo un doble ámbito de la ordenación: la que corresponde al dominio público marítimo-terrestre, definido en el artículo 3 de la Ley de costas en lo que aquí nos interesa como «la ribera del mar y de las rías», y la que corresponde a los terrenos colindantes o contiguos.

De ahí que para cada uno de esos ámbitos territoriales la Sentencia ofrece diferentes títulos legitimadores de la potestad de ordenación estatal. En el primer caso, la legitimación deriva directamente de la titularidad estatal del demanio, mientras que en el segundo caso, es decir, en los terrenos colindantes, la legitimación deriva de títulos más difusos como son «el asegurar una igualdad básica en el ejercicio del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado al desarrollo de la persona (art. 45 CE)», de manera que «no es ya la titularidad demanial, sino la competencia que le atribuye (al Estado) el citado artículo 149.1.1 (CE) la que fundamenta la legitimidad de todas aquellas normas destinadas a garantizar, en consunciones básicamente iguales, la utilización pública...» del dominio público.

El segundo título legitimador de la ordenación estatal de los terrenos colindantes «es el que, en relación con la protección del medio ambiente, consagra el artículo 149.1.23 (CE) ... Es sin duda la protección de la naturaleza la finalidad inmediata que persiguen las normas mediante las que se establecen limitaciones en el uso de los terrenos colindantes a fin de preservar las características propias — incluso, claro está, los valores paisajísticos — de la zona marítimo-terrestre.»

Definido por tanto el alcance y la legitimación de la ordenación estatal del litoral, en su doble vertiente de la zona del dominio público y de los terrenos con él colindantes, está claro que en ninguno de los dos casos esa ordenación queda sustraída de las competencias que sobre ese aspecto, es decir, sobre la ordenación territorial, corresponden a otros entes públicos (fundamento 1, letra C) y que las limitaciones y ordenaciones de los terrenos colindantes tampoco pueden concebirse «sin incidir sobre la competencia que para la ordenación del territorio ostentan las comunidades autónomas costeras» (fundamento jurídico 1, letra D).

2.3. El contenido de la ordenación estatal del litoral

Ya hemos analizado cómo para el estudio de la ordenación estatal del litoral debemos referirnos en todo caso a la distinción entre la ordenación de la zona de dominio público y la ordenación de los terrenos colindantes con ese dominio público litoral.

Este punto de partida es básico para determinar la atribución de potestades prevalentes a una u otra de las Administraciones —la estatal o las autonómicas— con competencias concurrentes en ordenación del territorio a que se refiere la legislación de costas. Así, veremos en esta exposición cómo en la ordenación del demanio marítimo-terrestre es prevalente en todo caso la potestad estatal, mientras que en los terrenos colindantes con tal dominio público la prevalencia debe predicarse de la potestad de ordenación de las comunidades autónomas.

Las manifestaciones de tal prevalencia deben buscarse, en definitiva, en el alcance de la potestad de ordenación por vía reglamentaria (planes y normas) que tienen una y otra administraciones, y también en el alcance del carácter vinculante de los informes preceptivos que deben emitir cada administración en los procesos de aprobación del planeamiento que tramite la otra.

3. La ordenación en los espacios demaniales

Ya hemos indicado que precisamente la zona del dominio público marítimo-terrestre delimitado en virtud del deslinde administrativo es el ámbito donde el Estado ejerce con competencias plenas sus facultades de ordenación. Así, el fundamento 7.A).c) de la Sentencia expresa lo siguiente: «La competencia ejercida, mediata o inmediatamente, por las comunidades autónomas que han de aprobar los planes o normas de ordenación territorial es la que, con carácter exclusivo, le conceden los respectivos Estatutos sobre la materia, en tanto que la competencia estatal (más precisamente, facultad inherente en la titularidad estatal) es la que tiene por objeto la protección física del demanio y la garantía de su utilización».

Es por lo tanto en este espacio donde la ordenación estatal se ejerce plenamente a través de los siguientes instrumentos:

A) *Las normas generales y específicas para determinados tramos de costa (art. 34 de la Ley)*

Recordemos que, de acuerdo con el artículo citado, la Administración del Estado puede dictar normas generales y específicas para determinados tramos de costa, en las que se incluirán directrices, entre otros aspectos, sobre la «localización en el dominio público de las infraestructuras e instalaciones...».

Pues bien, queda admitido en la Sentencia que estamos ante verdaderos instrumentos de ordenación, por cuanto vinculan directamente a la generalidad de los destinatarios y se imponen al contenido reglamentario de la ordenación territorial (disposición transitoria tercera, apartado 4, de la Ley de costas). No se trata de normas que impongan directrices o vinculaciones al planificador urbanístico, sino que vinculan directamente al ciudadano, sustituyendo a la ordenación territorial.

En este sentido, el fundamento 4, letra B), apartado d) de la Sentencia reconoce que «no se trata pues de simples instrucciones de servicio, ni de normas que, aisladamente consideradas o en conexión con las funciones que (al Estado) impone inexcusablemente el artículo 132.2 CE, vienen a condicionar la competencia asumida por las comunidades autónomas para la ordenación de su propio territorio, sino de normas que proceden directamente a ordenarlo y que, en consecuencia, invaden las competencias autonómicas».

En este sentido, la Sentencia declara inconstitucional el artículo 34 que comentamos, concluyendo que no puede existir ordenación estatal que se imponga a la ordenación territorial como competencia propia de las comunidades autónomas.

Sin perjuicio de lo anterior, la Sentencia no puede dejar de admitir las facultades prioritarias o preferentes del Estado en cuanto a la protección y uso de la zona de dominio público marítimo-terrestre, y ello en el siguiente sentido:

—Las facultades del Estado de establecer el régimen jurídico del dominio público no pueden ejercerse por la vía general ordenadora, sino que han de desarrollarse por la vía de los actos singulares de aplicación y en base al título directo derivado de la Ley sobre preservación y utilización adecuada del demanio público.

—En consecuencia, y por basarse esta facultad en un título distinto del de ordenación territorial, el Estado puede adoptar decisiones restrictivas, en forma, por ejemplo, de denegaciones de solicitudes de ocupación, incluso en el caso de que la actividad solicitada esté conforme con el ordenamiento urbanístico.

El apartado antes citado de la Sentencia expresa lo anterior en los siguientes términos: «... la declaración de inconstitucionalidad del precepto (art. 34) no implica en modo alguno que la Administración del Estado, a la que incumbe la protección y utilización del demanio, no pueda ... en general desempeñar sus funciones propias sin otra orientación que el interés público, de manera que no pueda negar, por ejemplo, las autorizaciones o concesiones que de ella se soliciten, aún estando ajustadas estas solicitudes a los correspondientes instrumentos de ordenación territorial, cuando estime que su otorgamiento sería perjudicial para la integridad del dominio público o su utilización».

El problema reside, aquí, en la definición o apreciación de cuando «existe peligro de daño para la integridad del dominio público». Esta apreciación libre por los órganos del Estado tan sólo puede limitarse por la vía de las circulares o instrucciones de servicio propias del principio de jerarquía, que podría llegar incluso al reglamento independiente de ámbito interno o directivo, pero nunca por la vía de la vinculación directa de los ciudadanos. Ello puede hacer progresar ciertas posibilidades que parecían desterradas, como el subjetivismo o el incremento de la discrecionalidad, con base a una mínima autolimitación reglamentaria de la Administración.

Para corregir esta observación, no podemos dejar de adelantar una referencia al artículo 112 de la Ley que prevé la existencia de un informe de la Administración del Estado en relación con los procedimientos de tramitación del planeamiento urbanístico y de los instrumentos de ordenación territorial. Pues bien, consideramos que precisamente este informe, en cuanto extiende su ámbito al dominio público marítimo-terrestre estricto, contiene materialmente la definición de ciertos criterios internos de utilización o protección de ese demanio, de manera que, una vez adoptados por la Administración urbanística e incorporados al planeamiento, autolimitan y vinculan la facultad de decisión de la Administración estatal, en cuanto manifiestan los criterios de definición de un concepto jurídico indeterminado como es el del «peligro de daños para la integridad» del dominio público, de manera que los actos singulares del Estado de resolución de solicitudes en este ámbito concreto del demanio litoral no podrán apartarse de la interpretación que el propio Estado haya hecho de dicho concepto.

B) *Los informes como medios de coordinación de competencias en la ordenación del dominio público*

Ya hemos adelantado que el artículo 112 de la Ley crea el informe vinculante de la Administración del Estado como instrumento de coordinación de las competencias estatales con las de planeamiento urbanístico.

La Sentencia que analizamos confirma la constitucionalidad del carácter vinculante de dicho informe, con lo que, dentro del espacio deslindado como de dominio público, se confirma la prevalencia de las competencias estatales. Sin embargo, el Tribunal Constitucional hace importantes comentarios sobre el alcance de tal informe, restringiendo adecuadamente su ámbito y, en consecuencia, limitando su fuerza vinculante al contenido estricto que le es propio. Eso significa que si el informe se refiere a materias o actividades ligadas al título del dominio público, como facultad propia del Estado y derivadas directamente de tal titularidad demanial, tiene entonces verdadero carácter vinculante. Nos estamos refiriendo, concretamente, a la facultad

de otorgar títulos para la ocupación o utilización del demanio, o de protección de las servidumbres de tránsito o acceso, además de las derivadas de otras competencias sectoriales entre las que la Sentencia enumera la defensa, la iluminación de costas y los puertos de interés general.

Lo anterior nos lleva a predicar un claro carácter expansivo del contenido vinculante del informe del Estado dado que, al referirnos al ámbito estricto del dominio público, las actuaciones imaginables en esta zona siempre estarán ligadas al «uso y ocupación» del demanio.

Otro comentario que puede formularse sobre el informe del artículo 112 de la Ley se centra en analizar a qué Administración corresponde apreciar la correcta extensión y alcance de su naturaleza vinculante. Dicho de otra forma, el tema es si la Administración urbanística puede aprobar definitivamente el planeamiento desatendiendo el contenido del informe de la Administración del Estado, en base a entender que su alcance desborda las competencias propias en orden al uso y preservación de dicho demanio, y trasladando en consecuencia a los órganos estatales la carga de la impugnación jurisdiccional del plan. Si bien esta posibilidad es teóricamente aceptable, consideramos que en la práctica sería, en primer lugar, peligrosa si, por ejemplo, llegaran a otorgarse licencias en base a un plan impugnado y con claras posibilidades de ser anulado, y, en segundo lugar, también sería inútil, ya que en definitiva la Administración estatal siempre ostentará la facultad de denegación del título autorizador o concesional sobre el dominio público, y ya hemos analizado anteriormente que esta facultad se impone incluso al planeamiento urbanístico.

4. La ordenación de los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre

Sabemos que en estos espacios exteriores a lo que es el dominio público deslindado, la competencia estatal es accesoria e instrumental, en cuanto viene legitimada por la necesaria protección «indirecta» del dominio público.

Por lo tanto, la competencia prevalente es la de planeamiento y ordenación territorial, de manera que aquí la administración urbanística ostenta el privilegio de la presunción de legalidad y de ejecutividad de sus actos, lo cual se concreta en los siguientes apartados.

A) *Necesidad de informe favorable de las administraciones urbanísticas para la aprobación por el Estado de las normas del artículo 22 de la Ley de costas*

Recordemos que el artículo 22 de la Ley permite al Estado dictar normas para la protección de determinados tramos de costa, cuyo contenido esencial puede ser:

a) La extensión de la zona de servidumbre de protección de los 100 metros hasta un máximo de 200 metros desde el límite interior de la ribera del mar.

b) La regulación de las obras, instalaciones y actividades que, con carácter ordinario o con carácter excepcional, se permitan en la servidumbre de protección.

c) La regulación del régimen de autorizaciones en la zona de servidumbre de protección.

d) La ampliación de la servidumbre de tránsito de 6 a 20 metros.

e) La definición de la longitud y anchura de la servidumbre de acceso público al mar.

f) La determinación de la distancia en la que se exige informe de la Administración del Estado para las extracciones de áridos en los tramos finales de cauces.

Del contenido de tales normas y de la ubicación del artículo 22 que las regula en el Título II de la Ley, que se refiere al régimen de «limitaciones de la propiedad sobre los terrenos contiguos a la ribera del mar», se deduce que no es su objeto la regulación del dominio público estricto, de manera que el procedimiento a seguir para su aprobación incluye el acuerdo o conformidad de las administraciones urbanísticas.

El apartado C) del fundamento 3 de la Sentencia se expresa en los siguientes términos: «Del tenor literal del precepto ... se desprende que tales normas no podrán ser aprobadas si se opone una cualquiera de las Administraciones interesadas. Esta necesidad de concurrencia de todos los poderes públicos con competencias propias sobre el territorio, que explícitamente reconoce el Reglamento (art. 42.3), reduce al mínimo posible la función del Estado en la protección del demanio y, en consecuencia, no excluye la competencia autonómica, que se mantiene plena en cuanto puede o no asentir a las normas propuestas que, sin su asentimiento, no llegan a nacer».

La cuestión radica en si dicho «asentimiento» puede interpretarse como la necesidad de informe expreso, es decir, de si la falta de informe en el plazo otorgado debe interpretarse como la imposibilidad de aprobación de las normas por la Administración del Estado. Creemos que nada permite deducir que estamos ante una situación distinta de la regulada, con carácter general, en el artículo 86 de la Ley de procedimiento administrativo, de manera que, de no emitirse el informe en el plazo de un mes (art. 42.2 del Reglamento), podrán proseguirse las actuaciones.

Por otro lado, el art. 22.2 de la Ley de costas exige que las discrepancias manifestadas por la Administración autonómica o local en relación con las normas estatales proyectadas sean «substanciales», calificativo cuya apreciación debe residenciarse, precisamente, entre las facultades de la Administración informante.

B) Alcance «a la baja» del informe del Estado en el procedimiento de aprobación de planes urbanísticos

Recordemos que el artículo 117 de la Ley determina el procedimiento de aprobación de los planes urbanísticos que «ordenen el litoral», en base a un primer informe de la Administración del Estado previo a la aprobación inicial, que debe entenderse preceptivo y no vinculante, y a un segundo informe previo a la aprobación definitiva, que será preceptivo y vinculante y cuyo contenido negativo obliga a un acuerdo entre las administraciones intervinientes mediante un período de consultas.

Pues bien, el Tribunal Constitucional considera que resulta debilitado el contenido vinculante de tal informe en relación con el informe también vinculante contemplado en el artículo 112 de la propia Ley de costas. Y esta debilitación no puede derivarse más que de la circunstancia de que en el caso del artículo 117 parece que estamos pensando en la ordenación de los terrenos colindantes o contiguos al dominio público mientras que en el artículo 112 incluiríamos más específicamente la ordenación de los terrenos demaniales estrictos.

La Sentencia viene a establecer, así, la doctrina de que «no se subordina la aprobación de los correspondientes instrumentos de ordenación (o de su revisión o modifica-

ción) siempre y en todo caso a la concurrencia de ambas voluntades, sino sólo en aquellos supuestos en los que el informe desfavorable de la Administración estatal verse sobre materias de su competencia». Y tales materias no son más que los títulos de ocupación y uso del dominio público estricto y la regulación de las servidumbres de tránsito y de acceso.

Pero lo importante es que el alto Tribunal deja a la apreciación de la Administración urbanística el correcto alcance del informe de los órganos estatales competentes, de decir, la valoración de si el informe del Estado se limita a las «materias de su competencia» o si, al contrario, se excede de las mismas. El fundamento 7. D) sienta la doctrina de que «cuando el informe negativo (del Estado) verse sobre materias que, a juicio de la comunidad autónoma, excedan de la competencia estatal, la búsqueda del acuerdo no es jurídicamente indispensable y, en consecuencia, podrá la Administración competente para la ordenación territorial y urbanística adoptar la decisión que proceda, sin perjuicio, claro está, de la posibilidad que a la Administración estatal se ofrece siempre de atacar esta decisión por razones de constitucionalidad o de legalidad».

Es evidente que esta interpretación debe hacerse extensiva también, en su caso, a las administraciones locales que tengan competencias para la aprobación de instrumentos de ordenación urbanística.

Por los mismos argumentos utilizados anteriormente, la no emisión del informe por la Administración estatal en el plazo de dos meses abrirá la posibilidad de seguir el procedimiento, es decir, de proceder a la aprobación definitiva del plan urbanístico.

C) Alcance de los «criterios legales de ordenación» en la zona contigua al dominio público

La Ley de costas, en diversos artículos, contiene lo que en palabras del Tribunal Constitucional constituyen verdaderos criterios de ordenación que las comunidades autónomas y administraciones locales han de acoger en sus instrumentos urbanísticos. Así, el artículo 30 de la Ley determina las directrices sobre aparcamientos, construcciones, volúmenes y densidades en la llamada «zona de influencia», que alcanza un mínimo de 500 metros desde el límite interior de la ribera del mar, y por otra parte, el artículo 25 contiene criterios de ordenación de la zona de dominio público que las comunidades autónomas deben acoger en sus correspondientes instrumentos.

La naturaleza de tales «criterios de ordenación», en cuanto a lo que se refiera a los terrenos contiguos al dominio público, impone que sea la Administración urbanística la competente para analizar, ponderar y valorar la forma, los medios y el grado de su cumplimiento.

De ello se deriva que, una vez sentado el cumplimiento de los criterios de ordenación en los instrumentos urbanísticos, la Administración del Estado queda vinculada a sus determinaciones, pudiendo tan sólo obviarla en dos circunstancias:

a) En los casos de competencias estatales de «valor absoluto», como pueden ser en materia de defensa, iluminación de costas, señales marítimas, puertos de interés nacional, cables submarinos, etc.).

b) Por la vía del artículo 180 de la Ley del suelo, que permite al Estado realizar obras en contra del planeamiento residenciando la decisión final, en caso de desacuerdo con la Administración urbanística, en el Consejo de Ministros. Recordemos, además, que el artículo 111 de la Ley de costas significa, en esta materia, una grave derogación del régimen general de suspensión de los actos del Estado contenida en la

norma citada de la legislación urbanística, en el sentido de que, cuando estemos ante obras de las que la propia legislación de costas califica como «de interés general», los ayuntamientos no podrán suspenderlas, ni siquiera en el caso de que se haya obviado el procedimiento del propio artículo 180 de la Ley del suelo.

5. Las autorizaciones de obras y usos en los terrenos contiguos, en base a la legislación de costas

La Ley de costas contempla, como hemos venido analizando, una serie de competencias estatales en orden a dictar normas generales y específicas que ordenen los terrenos colindantes o contiguos con el dominio público, cuya ejecución se controla mediante la sujeción de los usos y obras en esa zona a un régimen autorizador. Se trata por tanto de autorizaciones dirigidas a controlar el cumplimiento de las disposiciones directas de la Ley y de las normas estatales que se aprueben en su ejecución.

Ya hemos visto cómo, de acuerdo con las argumentaciones del Tribunal Supremo, corresponde a la Administración urbanística recoger los criterios legales de ordenación en sus instrumentos, y también hemos concluido que las normas estatales para esa zona contigua al dominio público quedan condicionadas a su aceptación, mediante informe favorable, por las administraciones con competencias urbanísticas.

Sentado, por lo tanto, que el régimen autorizador es en realidad un conjunto de actos de ejecución de la Ley, no le quedaba a la Sentencia del Tribunal Constitucional más que declarar la nulidad del artículo 26. 1 y del artículo 110. b), en cuanto atribuían al Estado la competencia para resolver sobre aquellas autorizaciones. Establecido que en los terrenos colindantes prevalece el régimen general de ordenación urbanística, también deberá acudirse a ese régimen para fijar las competencias en materia autorizatoria.

La cuestión radica en cuál será la Administración competente, excluida como está la del Estado.

De entrada debemos convenir que las referencias hechas por el Tribunal Supremo a las comunidades autónomas al analizar esta cuestión se circunscriben al ámbito de lo que deba entenderse por «competencias legislativas», que son predicables del Estado, y «competencias de ejecución» en materia de protección del medio ambiente, que corresponden a las comunidades autónomas. Establece el fundamento jurídico 3.D).d), que la potestad de autorizar usos en la zona de servidumbre de protección (terrenos colindantes con el dominio público) constituye «... una competencia de carácter ejecutivo ajena a las constitucionalmente reservadas al Estado y que se engloba, por su contenido, en la ejecución de la normativa sobre protección del medio ambiente o en la ordenación del territorio y/o urbanismo de competencia exclusiva de las comunidades autónomas».

Como vemos, esta argumentación dialéctica sirve para excluir la competencia estatal en materia de ejecución de la normativa sobre medio ambiente o sobre urbanismo, pero para nada sirve a la hora de concretar a qué entes corresponde la competencia autorizatoria, a cuyos efectos deberemos acudir al régimen general de competencias contemplado en la legislación urbanística, que es en definitiva el instrumento de ejecución de la ordenación estatal sobre medio ambiente al que se remite la Ley de costas. Ello nos lleva, en definitiva, a predicar las competencias de los ayuntamientos, a las que se remite expresamente el artículo 178. 3 de la Ley del suelo.

La propia Sentencia del Tribunal Constitucional que analizamos contempla esta

remisión en el párrafo tercero del fundamento jurídico 3.D).d), al determinar que «corresponderá, pues, ejercitar esta potestad autorizatoria a los pertinentes órganos de las comunidades autónomas o, en su caso, a los ayuntamientos...».

No es innecesario comentar brevemente el régimen jurídico de tales autorizaciones municipales, en el sentido de descubrir el cauce formal de su resolución a la vista de que se trata de aplicar una normativa (la de costas) sectorial en relación con la normativa urbanística general.

Consideramos que la resolución debe abordarse desde el criterio de la unidad de procedimiento y de acto, es decir, que no existirían dos licencias sino una sola, en la cual, sin embargo, se constataría el cumplimiento de dos grupos normativos refundidos, como hemos visto, en el planeamiento urbanístico, prevalente sobre el estatal en esta zona contigua al dominio público marítimo-terrestre.

Cosa distinta es considerar si la licencia urbanística incluye, sin más, la autorización prevista en la legislación de costas; creemos que en todo caso será necesaria la referencia expresa a tal legislación y a su cumplimiento, tanto en el momento de la solicitud por el particular, como durante la tramitación, como en la resolución, y ello precisamente por razones de seguridad jurídica del solicitante ante cualquier modificación de la legislación estatal o del planeamiento urbanístico que impusiese mayores limitaciones al régimen de propiedad.

5. Conclusiones

Primera. La concurrencia de competencias de «ordenación» del litoral, resultante de la legislación de costas y de la legislación urbanística, debe resolverse desde el principio de la distinción entre el ámbito del demanio público marítimo-terrestre resultante del deslinde y el ámbito de los terrenos contiguos o colindantes con dicho demanio. En el primer ámbito son prevalentes las competencias estatales, mientras que en el segundo lo son las autonómicas.

Segunda. En la zona de dominio público, la facultad de ordenación estatal no puede desarrollarse mediante normas generales o específicas que sustituyan a la ordenación territorial. La intervención de la Administración del Estado prevalece aquí por la vía del informe vinculante en la aprobación de planes urbanísticos, siempre que tal informe se limite a materias propias de la competencia estatal.

Tercera. En los terrenos colindantes con el dominio público (servidumbre de protección y zona de influencia), la facultad de dictar normas generales de protección por el Estado queda limitada, en cuanto se precisa informe favorable de las administraciones urbanísticas.

Cuarta. En estos mismos terrenos colindantes, el informe del Estado en el trámite del planeamiento urbanístico se debilita y queda restringido a las «competencias absolutas» como son la defensa nacional, señales marítimas, servidumbres de acceso y tránsito, etc., de manera que se reserva a la valoración de la Administración urbanística la forma y el alcance del cumplimiento de los criterios generales de ordenación resultantes de la propia Ley de costas.

Quinta. Las autorizaciones conforme a la legislación de costas en los terrenos contiguos al dominio público (servidumbre de protección) corresponden a los ayuntamientos, conforme al régimen general de licencias de la legislación urbanística.