

# ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY DE MEDIDAS FISCALES, ADMINISTRATIVAS Y DEL ORDEN SOCIAL, EN LA MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS

Greenpeace & WWF/Adena



**GREENPEACE**

noviembre de 2002

INTRODUCCIÓN.....	2
Contenido de las modificaciones propuestas en el Artículo 87 del Proyecto de Ley de medidas fiscales, administrativas y de orden.....	8
Uno: Apartado 1 del Art. 12 de la Ley 22/1988 .....	8
Dos: Apartado 4, en el artículo 74 de la Ley 22/1988.....	11
Tres. Modificación del Art. 78 de la Ley 22/198 .....	18
Cuatro. Artículo 102 de la Ley 22/1988.....	21
Cinco: Artículo 111 de la Ley 22/1988 .....	22
Seis. Artículo 114 de la Ley 22/1988 .....	25
Siete. Modificación del apartado 3 de la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 22/1988 .....	28
Ocho: Modificación la Disposición Adicional Tercera.....	33
CONCLUSIÓN .....	35
Resumen de las modificaciones propuestas.....	36

## INTRODUCCIÓN

Previamente al análisis de cada uno de los apartados que introducen reformas en el articulado de la Ley de Costas consideramos necesario hacer algunas consideraciones sobre su oportunidad y modo de realización.

En cuanto al fondo, no creemos que sea ahora el momento de reformar la Ley de Costas cuando, no obstante los catorce años desde su promulgación, no se han conseguido sus objetivos, pues muchos de sus preceptos todavía no están asumidos por los encargados de cumplirlos, sea la Administración, a la que le falta por deslindar gran parte del litoral, y es reacia a las inspecciones para comprobar el cumplimiento de la normativa y hacer valer los derechos de todos los españoles; sean los titulares de derechos sobre el dominio público, que todavía no han asumido que han de respetar la integridad de dicho dominio; sean los particulares, a los que se han recortado sus derechos sobre una parte de la costa que debe volver a ser de todos, y están adaptándose a su nueva situación.

Esta Ley diagnostica claramente un problema que se describe en la Exposición de motivos: la desnaturalización de la costa como consecuencia de determinadas concesiones, la degradación física de las marismas y la privatización del litoral motivada por la dejación administrativa como fenómeno de destrucción y privatización que amenaza la costa en toda su extensión y, adelantándose a su tiempo, “*exige de modo apremiante una solución clara e inequívoca, acorde con la naturaleza de estos bienes, y que, con una perspectiva de futuro, tenga como objetivos la defensa de su equilibrio y progreso físico, la protección y conservación de sus valores y virtualidades naturales y culturales, el aprovechamiento racional de sus recursos, la garantía de su uso y disfrute abierto a todos con excepciones plenamente injustificadas por el interés colectivo y estrictamente limitadas en el tiempo y en el espacio, y con la adopción de las adecuadas medidas de restauración*”.

Pues bien, estas soluciones no están agotadas, sino empezando a ponerse en marcha, por lo que no es el momento de introducir cambios, y menos, para hacer renunciadas a los objetivos propuestos. Pues se crearía una inseguridad jurídica que llevaría a pensar que todo cambia, que lo que un legislador dispone otro puede, por la misma vía o por otra más rápida, cambiarlo, y la construcción que hoy es ilegal con arreglo a las normas de mañana puede no serlo, lo que empujaría a la ocupación ilegal de la costa contra la que se lleva luchando desde 1988.

En cuanto a la forma tampoco es la correcta, una Ley de Medidas de acompañamiento a la Ley de Presupuestos no es el modo adecuado para introducir variaciones sustanciales que afectan a los derechos de los ciudadanos en la Ley de Costas. Esta “vía rápida” sin apenas debate, ni análisis, es para medidas económicas o administrativas pero no para modificaciones legislativas de leyes sustantivas.

Una Ley de Medidas puede ser adecuada para establecer los periodos de duración de los procedimientos administrativos previstos en la Ley de Costas, que tienen carácter más o menos formal, y entrarían en el concepto de medida administrativa, pero es cosa muy distinta que bajo el concepto de “medida” se incluyan modificaciones de conceptos sustanciales de la Ley de Costas como la armonización entre competencias del Estado y las Comunidades Autónomas, debate omnipresente en el Tribunal Constitucional y que en esta propuesta de reforma legislativa se trata a la ligera, con ocasión de la regulación de las concesiones y del ejercicio de la competencia urbanística de las Comunidades Autónomas, o para definir qué obras han de ser declaradas de interés general.

**Una reforma sustantiva de una Ley no puede realizarse como medida de acompañamiento, porque no lo es, y supone un atropello a las garantías de los ciudadanos protegidas constitucionalmente, en cuanto a que ni su tramitación, ni su aprobación, siguen el procedimiento previsto para este tipo de leyes. Y así lo ha declarado el Tribunal Constitucional.**

La Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas fue creada para defender la integridad de un espacio - la costa- vital. En la exposición de motivos de dicha normativa encontramos perfectamente definidas las graves amenazas que se ciernen sobre este territorio:

*“Las consecuencias del creciente proceso de **privatización** y **depredación**, posibilitado por una grave dejación administrativa, han hecho irreconocible, en numerosas zonas, el paisaje litoral de no hace más de treinta años, con un urbanismo nocivo de altas murallas de edificios al mismo borde de la playa o del mar, vías de transporte de gran intensidad de tráfico demasiado próximas a la orilla, y vertidos al mar sin depuración en la mayoría de los casos.*

*Este doble fenómeno de destrucción y privatización del litoral, que amenaza extenderse a toda su longitud, exige de modo apremiante una solución clara e inequívoca, acorde con la naturaleza de estos bienes, y que, con una perspectiva de futuro, tenga como objetivos la defensa de su equilibrio y su progreso físico, la protección y conservación de sus valores y virtualidades naturales y culturales, el aprovechamiento racional de sus recursos, la garantía de su uso y disfrute abierto a todos, con excepciones plenamente justificadas por el interés colectivo y estrictamente limitadas en el tiempo y en el espacio, y con la adopción de las adecuadas medidas de restauración.”*

Igualmente, en la Exposición de motivos se especifica que la Ley de Costas se desarrolla como mandato expreso de la Constitución Española, que en su artículo 132.2 declara que son bienes de dominio público estatal la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.

Del mismo modo, se reconoce que es la primera vez en la historia legislativa que por una disposición del máximo rango se clasifican determinados bienes como de dominio público con la intención evidente *“que ello ha sido para cortar, de una vez por todas, las anteriores confusiones y actitudes contrarias a la demanialidad de espacios tan importantes”*.

No es la primera vez que intenta modificarse este texto para disminuir los mínimos de protección establecidos en el mismo.

En el año 1995, algunos grupos parlamentarios promueven una iniciativa parlamentaria para modificar esta Ley, que no llega a término.

Dos años después, en 1997, el propio Ministerio de Medio Ambiente promueve una iniciativa para modificar esta normativa en la que recoge gran parte de las reivindicaciones presentadas dos años antes por el grupo catalán, que finalmente no se produce.

Finalmente, en el año 2002, y de forma poco transparente, el Gobierno pretende modificar hasta 7 artículos de la Ley de Costas a través del Proyecto de Ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

## **MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988 DE COSTAS: INFRACCIÓN DE LA NORMATIVA AMBIENTAL**

Resulta especialmente grave comprobar la infracción en la que incurre el Gobierno al pretender modificar una normativa en materia de Medio Ambiente ocultando el proceso y por tanto, eludiendo su responsabilidad de comunicar su voluntad de dicha reforma, vulnerando lo establecido legalmente en la Directiva 90/313 de Derecho de Acceso a la Información Ambiental, la Convención de Aarhus sobre acceso a la información ambiental, la Ley 38/95 de Derecho de Acceso a la información ambiental, y el Real Decreto 686/2002 por el que se regulan las funciones del Consejo Asesor del Medio Ambiente.

En ningún caso el Gobierno ha informado de su intención de modificar la Ley 22/1988 de Costas a través de los instrumentos de comunicación de los que dispone.

### **▪ Infracción de la Directiva 90/313/CEE sobre el Derecho de Acceso a la Información Ambiental**

La Directiva 90/313/CEE sobre el Derecho de Acceso a la Información en materia de Medio Ambiente, en su Artículo 2.a. define esta información como aquella relativa al estado del agua, el aire, el suelo, la fauna, la flora, las tierras y los espacios naturales, y la interacción entre estos elementos; y la información relativa a las actividades o medidas adoptadas para proteger esos elementos, incluyendo las actuaciones de la Administración y los programas de gestión ambiental, que incluiría la modificación de la Ley de Costas.

### **▪ Infracción de la Convención de Aarhus sobre el Acceso a la información, participación de los ciudadanos y acceso a la justicia en materia de medio ambiente.**

Considerando que para poder hacer valer los derechos a la protección del medio ambiente y cumplir con ese deber, los ciudadanos deben tener acceso a la información; reconociendo que un mejor acceso a la información y una mayor participación del público en la toma de decisiones permiten tomar mejores decisiones y aplicarlas más eficazmente, y pretendiendo de esta manera favorecer el respeto del principio de la obligación de rendir cuentas y la transparencia del proceso de toma de decisiones, reconociendo que es deseable que la transparencia

reine en todas las ramas de la administración pública e invitando a todos los órganos legislativos a aplicar en sus trabajos los principios de la presente Convención, conviene, entre otros:

- Definir en su Art. 2 información ambiental como el estado de los elementos del medio ambiente tales como el aire, la atmósfera, el agua, el suelo, las tierras, el paisaje y los sitios naturales, la diversidad biológica y sus componentes, y la interacción entre estos organismos, así como las políticas, leyes, planes y programas que tengan o puedan tener efectos sobre los elementos del medio ambiente citados.
- Establecer, en su Art. 4, que las autoridades públicas pongan a disposición del público, en el marco de su legislación nacional, las informaciones sobre el medio ambiente;
- Indicar, en su Art. 5, que se establecerán mecanismos obligatorios para que las administraciones públicas estén debidamente informadas de las actividades propuestas o en marcha que puedan tener efectos importantes sobre el medio ambiente, y que se procurará, en el marco de la legislación nacional, que las autoridades públicas pongan las informaciones sobre medio ambiente a disposición del público de manera transparente, haciendo referencia específica a que se velará por que las informaciones sobre el medio ambiente estén disponibles y accesibles, concretamente, los textos de las leyes sobre el medio ambiente, las política, planes y programas, y otras informaciones.
- Establece, en su Art. 6, la participación en las decisiones relativas a actividades particulares, indicando que cuando se inicie un proceso de toma de decisiones con respecto al medio ambiente, se informará al público interesado como convenga, de manera eficaz y en el momento oportuno, por medio de comunicación pública o individualmente, según los casos, al comienzo del proceso, y que las informaciones se referirán, en particular, a la actividad propuesta, la naturaleza de las decisiones o del proyecto de decisión que podría adoptarse, el procedimiento previsto, incluyendo la fecha en la que comenzará el procedimiento, las posibilidades que ofrece al público de participar en el mismo, etc.-

- **Infracción de la Ley 38/1995, de 12 de diciembre sobre el Derecho de Acceso a la Información en materia de Medio Ambiente**

Que en su Artículo 1 establece que todas las personas, físicas o jurídicas, nacionales de uno de los Estados que integran el Espacio Económico Europeo o que tengan su domicilio en uno de ellos, tienen derecho a acceder a la información ambiental que esté en poder de las Administraciones públicas competentes.

Igualmente, en su artículo 2 establece que, a los efectos determinados en el artículo anterior, queda comprendido en el derecho de acceso a la información sobre el medio ambiente toda información disponible por las Administraciones públicas bajo cualquier forma de expresión y en todo tipo de soporte material, referida al estado de las aguas, el aire, el suelo y las tierras, la fauna, la flora y los espacios naturales, incluidas sus interacciones recíprocas, así como a las actividades y medidas que hayan afectado o puedan afectar al estado de estos elementos del medio ambiente, y a los planes o programas de gestión del medio ambiente y a las actuaciones o medidas de protección ambiental.

- **Infracción del Real Decreto 686/2002, de 12 de julio, por el que se regula la estructura y funciones del Consejo Asesor de Medio Ambiente**

El Real Decreto 686/2002, de 12 de julio, por el que se regula la estructura y funciones del Consejo Asesor de Medio Ambiente establece que el CAMA es un órgano colegiado que tiene por objeto la participación y seguimiento de las políticas ambientales generales, cuyas funciones se establecen en el Artículo 2, comprendiendo el asesoramiento sobre aquellos anteproyectos de Ley y proyectos de Real Decreto, así como los planes y programas de ámbito estatal en razón de la importancia de su incidencia general sobre el medio ambiente, emitir informes, o proponer medidas oportunas para el mejor cumplimiento de los acuerdos internacionales. En su composición entran representantes de Organizaciones Ecologistas.



Contenido de las modificaciones propuestas en el Artículo 87 del Proyecto de Ley de medidas fiscales, administrativas y de orden de los artículos 12, 74, 78, 102, 111, 114 y la disposición transitoria tercera de la Ley 22/1988, de Costas, así como de la Disposición Adicional Tercera.

**Uno: “Se introduce un nuevo párrafo en el apartado 1 del Art. 12 de la Ley 22/88, con la siguiente redacción: El plazo para notificar la resolución de los procedimientos de deslinde será de 24 meses.”**

Desde Greenpeace y WWF/Adena se propone un estudio de la duración media de los expedientes de deslinde en curso y ya finalizados. El resultado de este estudio dará un plazo que es el que proponemos que se instaure. (A priori estimados una duración en torno a los 2-3 años).

Justificación de la propuesta

En primer lugar es confuso que con las palabras “notificar la resolución de los procedimientos” se esté definiendo la duración del procedimiento de deslinde. Parece que se refiere a la notificación a los interesados de la resolución final del acto administrativo que les afecta, a que se refiere el artículo 58 de la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que fija en diez días desde la fecha en que se dicte.

Pero no, *el plazo para notificar la resolución de los procedimientos*, se refiere al plazo para resolver, al plazo máximo de duración del expediente de deslinde.

La realidad muestra que los expedientes de deslinde son lentos por su complejidad, ya que hay que coordinar el Registro Administrativo de usos, el Registro de la Propiedad y el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, por un lado, a nivel gráfico con los planos y, por otro, a nivel jurídico, con las titularidades administrativas, catastrales y privadas, – que para España es un reto pues la coordinación entre Catastro y Registro no es una realidad-. Además hace falta notificación a la Comunidad Autónoma y a los Ayuntamientos afectados; notificación personal a los propietarios colindantes, previa su identificación y localización; y requiere periciales y apeos, en que hay que citar a los interesados. Se trata pues de un procedimiento lento.

**La consecuencia inmediata del señalamiento de un plazo a los procedimientos de deslinde es definir qué efectos producirá ese plazo.**

Una opción es el *silencio positivo*, pero esto significaría sustituir una declaración por la ausencia de la misma, lo que supondría la aceptación de la propuesta de deslinde inicial. Teniendo en cuenta que la principal causa de inicio de deslindes en zona marítimo-terrestre son las solicitudes de inmatriculación y exceso de cabida en zona colindante con el dominio público marítimo-terrestre, **este silencio positivo llevaría a llevaría a legalizar ocupaciones ilegales de dominio público.**

Sería comenzar a deshacer lo recorrido desde 1988, en que se dictó la Ley de Costas, y deslegitimar las actuaciones administrativas que se han estado realizando desde entonces al amparo de las disposiciones transitorias primera y segunda para intentar recuperar para el dominio público marítimo-terrestre las ocupaciones de este dominio que, permitidas o no por la legislación anterior, pero en ocasiones hasta amparadas registralmente, existen y contradicen los preceptos constitucionales en perjuicio de todos los españoles.

Llegaríamos a las chocantes situaciones a que se ha llegado con los silencios positivos de las licencias urbanísticas. Ejemplo de ello son dos Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 7 de septiembre de 2002 y 10 de septiembre de 2002 (BOE de 11 de octubre de 2002), en que se autoriza la reparcelación con la resolución del Ayuntamiento desestimatoria de la licencia y el escrito de solicitud de la misma, pues según las leyes de la Comunidad Autónoma del caso, el silencio es positivo y la denegación fuera de plazo confirma la estimación.

*Si el silencio fuera negativo*, tampoco estaríamos ante la solución correcta, pues **significaría la caducidad del expediente y la vuelta a empezar**, con perjuicios para todos, Administración y particulares, que tendrían que volver a comenzar el proceso desde el principio y repetir el trabajo realizado.

Desde el punto de vista ambiental la modificación que se pretende introducir carece de todo sentido, ya que el deslinde es el único mecanismo con el que cuenta el Estado para la determinación del dominio público marítimo-terrestre conforme a lo dispuesto en los Artículos 2, 3, 4 y 5 y 11-16 de la Ley, y así poder conseguir su protección.

No tiene, por tanto, mucho sentido limitar el plazo de resolución de los expedientes a este respecto, cuando el objetivo del deslinde es el de recuperar ese dominio público, aunque para ello sea necesario emplear un largo tiempo.

Prueba de lo laborioso de este proceso, es que en la actualidad queda por deslindar aproximadamente el 50% de los cerca de 8.000 kilómetros de costa que posee el Estado Español. Si convertimos este proceso vital para la supervivencia de los ecosistemas y hábitats costeros en una actuación cuyo factor principal sea el tiempo para realizar el procedimiento completo, la estaremos vaciando de contenido completamente.

**Desde Greenpeace y WWF/Adena proponemos que se estudie la media de lo que suelen durar los expedientes de deslinde y ese sea el plazo que se establezca, para que coincida con el que la Administración piensa emplear y, si por el carácter repetitivo de los expedientes, se tramitan con más facilidad y se van acortando los plazos, pues que se vuelva a retocar- como se ve aquí no es tanto esfuerzo, basta un artículo en la Ley de Medidas de cada año-.**

Sus Señorías debe saber que no es el Derecho método para cambiar la realidad, sino para resolver los problemas que ésta plantea.

**Dos: Se introduce un nuevo párrafo en el apartado, el 4, en el artículo 74 de la Ley 22/1988, de 28 de Julio, con la siguiente redacción:**

*“4. Las concesiones y autorizaciones en el dominio público marítimo-terrestre se otorgarán respetando lo previsto en los instrumentos de planificación del territorio, o en el planeamiento urbanístico, cualquiera que sea su denominación y ámbito, que afecten al litoral, salvo que no proceda su otorgamiento por razones de interés público o cuando atenten a la integridad del dominio público marítimo-terrestre.*

*En el supuesto que las obras objeto de concesión o actividades o instalaciones objeto de autorización no estén previstas en los instrumentos de planificación antes citados 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”.*

Desde las organizaciones ecologistas Greenpeace y WWF/Adena se propone el siguiente texto:

“En el supuesto que las obras objeto de concesión o actividades o instalaciones objeto de autorización no estén previstas en los instrumentos de planificación antes citados 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”.

Por tanto, se propone la eliminación del primer párrafo.

#### Justificación de la propuesta

**Que las autorizaciones y concesiones han de respetar la normativa urbanística es una afirmación gratuita e inoportuna por evidente.** Gratuita porque las autorizaciones y concesiones han de respetar la totalidad de la normativa existente: la urbanística, la de medio ambiente, la de puertos, la de vertidos...

Cuando se dice *concesiones* y *autorizaciones* se hace referencia únicamente a las condiciones de *ocupación* del dominio público marítimo-terrestre, sin entrar en el tipo de actividades que se van a realizar sobre él, que serán competencia de la

Comunidad Autónoma, o del Estado, y que necesitarán la correspondiente autorización, sin perjuicio de la competencia de las Entidades Locales, y la licencia, en su caso, del Ayuntamiento.

Esto aparece ya reflejado en los artículos 44.1 y 65 de la Ley de Costas:

*44.1.- “Los proyectos se formularán conforme al planeamiento que, en su caso, desarrollen y con sujeción a las normas generales, específicas y técnicas que aprueba la Administración competente en función del tipo de obra y de su emplazamiento.”*

*65.- “El otorgamiento de la concesión a que se refiere el artículo anterior no exime a su titular de la obtención de las concesiones y autorizaciones que sean exigibles por otras Administraciones Públicas en virtud de sus competencias en materia de puertos, vertidos u otras específicas.”*

Pero es también inoportuna, porque lleva a pensar que son las concesiones y autorizaciones las que han de adaptarse a las normas urbanísticas, que el Estado ha de permitir las ocupaciones de dominio público que prevean los planeamientos urbanísticos. Cuando lo que marca la ley es justo lo contrario: las limitaciones del dominio público marítimo-terrestre por razón de su protección e integridad prevalecen sobre las normas urbanísticas, como dejó claro el Tribunal Constitucional en su Sentencia 149/1991, sobre la constitucionalidad de la Ley de Costas, que concretamente, a propósito del artículo 20, de la misma Ley, dice:

*“La protección del dominio público marítimo-terrestre comprende la defensa de su integridad y de los fines de uso general a que está destinado; la preservación de sus características y elementos naturales y la prevención de las perjudiciales consecuencias de obras e instalaciones, en los términos de la presente Ley.”*

*Terminando: “No se advierte motivo alguno de inconstitucionalidad en este precepto, pues el legislador estatal, al precisar los fines y objetivos que tratan de alcanzarse a través de la protección del demanio, no se ha extralimitado en el ejercicio de sus competencias, ni vulnerado el ámbito competencial propio de las Comunidades Autónomas relativo a la ordenación del litoral y del territorio y al urbanismo.”*

Por otro lado, **el límite que se impone en la reforma: “salvo que no proceda su otorgamiento por razones de interés público o cuando atenten a la integridad del dominio público marítimo-terrestre” supone un intento de vaciar de contenido**

nuevamente la Ley de Costas, de aceptarse dicha reforma, estaríamos consintiendo que sólo pudieran denegarse aquellas actividades previstas en el planeamiento que impliquen la ocupación de dominio público marítimo-terrestre cuando supongan un atentado a la integridad de dicho dominio, cuando el límite a la actuación amparada por la norma de planeamiento ha de estar en la preservación de la integridad de dicho dominio público, no en su destrucción.

El Tribunal Constitucional, en la Sentencia antes citada, a propósito del criterio que ha de mantenerse en el rescate de una concesión otorgada para una actividad competencia, *ratione materiae*, de una Comunidad Autónoma, fija el límite en que dicha concesión no *preserve* la integridad del demanio. FJ 4 G d) y, entonces, permite que sea rescatada por el Estado.

**Sería un grave contrasentido que se permitieran autorizaciones o concesiones que desde su otorgamiento incurren en causa de revocación**, como sucedería con las actividades que, permitidas por el planeamiento, no preservasen la integridad del dominio público marítimo-terrestre que por el artículo 74, en su nueva redacción, se podrían conceder porque todavía no suponen un atentado, pero que por el artículo 71, tendrían que ser revocadas, porque aún no destruyendo el dominio público marítimo-terrestre impiden su preservación. Serían ejemplo de ellos las concesiones que provocan degradaciones...

**Esta contradicción se agrava más si tenemos en cuenta que supone actuar *a posteriori* en materia de medio ambiente** dónde rigen los principios de prevención y precaución, hoy recogidos en el artículo 174.2 del Tratado CE.

**No tiene por tanto sentido alguno la introducción de una reforma que establece un sistema más perjudicial para el dominio público marítimo-terrestre que el que había hasta ahora y crea conflictos de competencias entre Estado y Comunidad Autónoma, cuando este tema estaba claro según la tan traída Sentencia del Tribunal Constitucional.**

Por lo demás, se está hablando de instrumentos de planificación que afectan al litoral, cuando la competencia de las Comunidades Autónomas relativa a la ordenación del litoral, del territorio y del urbanismo tiene un límite: el artículo 20, que deriva directamente del artículo 132.2 de la Constitución, según afirmó el mismo Alto Tribunal “*resulta necesario recordar que en lo que toca al régimen jurídico de los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre, el legislador no sólo ha de inspirarse en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad sino que además ha de adoptar todas las*

*medidas que crea necesarias para preservar sus características propias. Ciertamente esta inclusión en la legislación reguladora del régimen jurídico de los bienes de dominio público natural cuya titularidad corresponde al Estado, de las medidas de protección necesarias para asegurar la integridad de esa titularidad se impone como necesidad lógica.*

*En el caso del dominio público marítimo-terrestre se trata además, sin embargo, de una expresa necesidad jurídico-positiva, constitucional, pues como es obvio, el mandato del constituyente quedaría burlado si el legislador obrase de modo tal que, aun reteniendo físicamente en el dominio público del Estado la zona marítimo-terrestre, tolerase que su naturaleza y sus características fueran destruidas o alteradas”.*

Límite que queda explícito a propósito del artículo 112 de la Ley de Costas y su interpretación por el Tribunal Constitucional que declara cómo la Administración del Estado no está vinculada por las normas urbanísticas, la misma sentencia F.J. 7 A) c) a propósito del informe preceptivo y vinculante de la Administración estatal sobre planes y proyectos de la Comunidades Autónomas, declara:

*“ ... la emisión del informe se prevé para planes y proyectos cuya puesta en práctica requiere decisiones de la Administración del Estado (adcripciones, concesiones y autorizaciones en el caso de los apartados b), c) y d), aunque no necesariamente en el caso a)) que esta no puede ser forzada a adoptar cuando entiende contrarias a las disposiciones legales relativas a la protección, preservación y uso público del demanio. La existencia de un informe previo, y preceptivo, en tales casos, es así un medio razonable para asegurar que la realización de los planes y proyectos no encuentre al final un obstáculo insalvable.”*

*Para zanjar el tema diciendo: “ **Cuando, por el contrario, el informe de la Administración estatal proponga objeciones basadas en el ejercicio de facultades propias, incluida la facultad de otorgar títulos para la ocupación o utilización del demanio ... su voluntad vinculará sin duda a la Administración autonómica, que habrá de modificar en concordancia los planes o normas de ordenación territorial o urbanística”.***

La prevalencia de las normas que cuidan de la integridad de la naturaleza, sea esta dominio público o no, es general. Recordemos la Ley 4/98, de 27 de marzo, de Conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, cuyo artículo 5 establece:

*2.- Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales a que se refiere el artículo anterior serán obligatorios y ejecutivos en las materias reguladas por la presente Ley, constituyendo sus disposiciones un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física, cuyas determinaciones no podrán alterar o modificar dichas disposiciones. Los instrumentos de ordenación territorial o física existentes que resulten contradictorios con los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales deberán adaptarse a éstos. Entre tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre los instrumentos de ordenación territorial o física existentes.*

**La norma de protección, la dicte la Comunidad Autónoma o el Estado, prevalece sobre la norma urbanística y esto lo explica con claridad el Tribunal Constitucional en la Sentencia 102/1995, F J. A b) 3:**

*“El carácter complejo y polifacético que tienen las cuestiones relativas al medio ambiente determina precisamente que afecte a los más variados sectores del ordenamiento jurídico (STC 64/1982) y provoca una correlativa complejidad en el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Por eso mismo, el medio ambiente da lugar a unas competencias, tanto estatales como autonómicas, con un carácter metafóricamente «transversal» por incidir en otras materias incluidas también, cada una a su manera, en el esquema constitucional de competencias (art. 148.1.1, 3, 7, 8, 10 y 11 C.E.) en cuanto tales materias tienen como objeto los elementos integrantes del medio (las aguas, la atmósfera, la fauna y la flora, los minerales) o ciertas actividades humanas sobre ellos (agricultura, industria, minería, urbanismo, transportes) que a su vez generan agresiones al ambiente o riesgos potenciales para él. Es claro que la transversalidad predicada no puede justificar su «vis expansiva», ya que en esta materia no se encuadra cualquier tipo de actividad relativa a esos recursos naturales, sino sólo la que directamente tienda a su preservación, conservación o mejora.”*

Postura que el mismo Tribunal explica por la lógica, “La planificación de los recursos naturales no es sino una forma de poner orden y concierto para conseguir la utilización racional que exige la Constitución, artículo 45.1.” .

Postura que coincide con el mandato del artículo 6 del Tratado CE de incardinar el medio ambiente en todas las políticas.



¿Qué orden habría si la norma de la actividad, urbanística o de cualquier otra naturaleza prevaleciese sobre la de protección? ¿Qué es el desarrollo sostenible sino una combinación del aprovechamiento de los recursos que preserve el medio natural? Necesidad, ésta de compatibilizar y armonizar dicho aprovechamiento, que condiciona nuestra propia subsistencia.

En cuanto al segundo párrafo del artículo 74 de la Ley de Costas, propuesto por la Ley de Medidas, creemos que se trata de aplicar el principio de coordinación entre administraciones, pues, si el Estado está ejerciendo una competencia suya los demás deben estar informados pero no pueden condicionar su ejercicio; y si se trata de una competencia que incide sobre las que correspondan a las Comunidades Autónomas, el Tribunal Constitucional en su Sentencia 149/1991, sobre la constitucionalidad de la Ley de Costas, afirmó FJ 4 G c):

*“En estos supuestos, como en muchos otros que aparecen dispersos por toda esta Ley, resulta palpable la necesidad ineludible de alcanzar una colaboración, e incluso concertación entre las Administraciones, como es normal cuando sobre el mismo medio físico coinciden la Administración del Estado y la de una Comunidad Autónoma en ejercicio de títulos competencia les distintos”. Idem Sentencia del Tribunal Constitucional 227/1988, FJ 20 e).*

**El carácter transversal del medio ambiente hace que interfiera sobre otras competencias e impone su armonización, teniendo en cuenta el interés prevalente y más necesitado de protección, en este caso el medio ambiente representado por el dominio público marítimo-terrestre, protección que no se conseguirá si se disminuyen las garantías para actuar sobre el mismo.**

Por último, reseñar que con esta modificación se está produciendo la vulneración de la Ley de Costas, tanto a su espíritu y exposición de motivos, como al mismo texto, al contradecir artículos de la misma: Art. 1, Art. 2, Art. 7, Art. 20, Art. 21, Art. 25, Art. 32 y Art. 37.

Desde el punto de vista ambiental:

Esta modificación supone la supremacía de los planes urbanísticos sobre la Ley de Costas, lo que inherentemente implica la pérdida de espacios costeros, a través de la urbanización del dominio público marítimo terrestre y las zonas de servidumbre, dados los contenidos de la Ley de Suelo aprobados por las Comunidades Autónomas, orientados a favorecer la construcción exceptuando las zonas estrictamente protegidas.

Se está así primando la privatización del litoral y la desnaturalización del dominio público marítimo-terrestre, en contra de lo establecido por la propia Ley de Costas.

Esta modificación favorece e incluso promueve un incremento de las construcciones en primera línea, lo que contribuirá a una mayor rigidización de la fachada costera, y por tanto, a una mayor erosión, y un incremento de la posibilidad de inundaciones.

La modificación propuesta promueve la urbanización y la gestión sectorial, en detrimento de la gestión costera integrada, y vacía de contenido de la Ley de Costas.

Estaríamos asistiendo a la confirmación de la actuación que el Ministerio de Medio Ambiente viene desempeñando en los últimos tiempos: su papel se asemejaría más al de una promotora que al de un organismo oficial creado para gestionar y defender un medio ambiente de calidad, al que todos tenemos derecho por ley.

**Tres. *Modificación del Art. 78 de la Ley 22/88, introduciendo un nuevo apartado, con el texto:***

*“El plazo para notificar la resolución del procedimiento por el que se declare la extinción del derecho a la ocupación del dominio público marítimo-terrestre (dpmt) será de 12 meses”.*

**Desde las organizaciones ecologistas Greenpeace y WWF/Adena creemos que el plazo debe fijarse en cada procedimiento y no con carácter general.**

#### Justificación de la propuesta

**Repetimos aquí las críticas en cuanto a que se habla de *notificar la resolución* pero se refieren tanto al plazo de notificación de la resolución como de duración del procedimiento en su totalidad.**

La primera cuestión que plantea esta reforma es si el 78 es el artículo adecuado para fijar el plazo de duración del procedimiento de terminación de la ocupación, de retorno del dominio público a la Administración, o si debería señalarse un plazo para cada forma de extinción, pues estas son muy diversas.

El artículo 78 se encuentra incardinado en el *TÍTULO III: Utilización del dominio público marítimo-terrestre* y en el *Capítulo VI: Disposiciones comunes autorizaciones y concesiones*. En él se prevén nueve causas de extinción, algunas derivadas del título, otras consecuencia del incumplimiento, y otras causas con orígenes muy diversos .

**Si la reforma se introduce en el artículo 78, ha de ser aplicable a todos los supuestos de extinción contemplados en el mismo. Pero analizando, caso a caso, vemos que ya con el primero de ellos es incompatible.**

Establece el 78.1.a) la extinción “*por vencimiento del plazo de otorgamiento*”, más el plazo de una concesión es improrrogable, a la terminación la concesión el derecho se extingue automáticamente, según el artículo 81 de la misma Ley.

Sin embargo, con la reforma propuesta, observamos que si en un plazo, el de doce meses, no se han puesto de acuerdo concesionario y administración sobre la entrega, la concesión se prorroga, lo cual contradice la Ley en sus artículos 81 y 72, que cuenta con que el acuerdo sobre el desalojo es previo a la terminación.

Los casos de extinción previstos en los puntos e) *Renuncia del adjudicatario, aceptada por la Administración siempre que no tenga incidencia negativa sobre el dominio público o su utilización o cause perjuicios a terceros*; y f) *Mutuo acuerdo entre la Administración y el adjudicatario*, no plantean problemas por la existencia de plazo, si bien habitualmente el de doce meses será excesivo, la renuncia puede ser mediante una carta del administrado y su aceptación por la Administración, que no creemos excedan del mes.

Ahora en los restantes casos, revocación, caducidad y rescate si puede resultar negativo el plazo fijado, pues hasta ahora esos procedimientos no duraban doce meses sino más.

**¿A quién beneficia el recorte del plazo?** La respuesta es simple: **al que ocupa el dominio público marítimo-terrestre**, que presuntamente lo hace de acuerdo con las leyes, pero ante las dudas surgidas a la administración, está procediendo a aclararlo.

**¿A quién perjudica? A todos**, que tienen derecho a un medio ambiente adecuado, según el artículo 45 de la Constitución, a que el dominio público marítimo-terrestre sea de libre acceso, artículo 132 de la citada Carta Magna, y a que nadie lo aproveche en beneficio propio y en perjuicio de todos.

No creemos que el interés en la protección y defensa del dominio público marítimo-terrestre exija que se acorte la duración de los expedientes.

WWF/Adena ha tenido intervención en algunos expedientes de caducidad por incumplimiento de las condiciones, que han durado más de tres años. En ellos intervenía Administración autonómica, por autorizar la actividad; como la competencia es de la Dirección General de Costas, y los hechos acaecen en el litoral, tenía que remitirse la información del Servicio Periférico, que es el que instruye el expediente, de hecho se presentan alegaciones en los dos órganos,... ; y, a los múltiples trámites, hay que añadir que en este supuesto es preceptivo dictamen del Consejo de Estado, que también necesita un plazo para fallar.

**Greenpeace y WWF/Adena creen que se está abriendo la puerta a que se retrasen los expedientes.** Por parte de la Administración, debido al volumen de expedientes, o por técnicas dilatorias, como sucesivas vistas y aplazamientos, y por parte del concesionario, como método de conservar su situación, y así conseguir la inoperancia de denuncias y la consolidación de situaciones de

incumplimiento de la normativa de protección del dominio público marítimo-terrestre.

En materia de concesiones para la explotación de hidrocarburos y de vertidos en marismas y dominio público marítimo-terrestre son muchos los ejemplos de técnicas dilatorias de los concesionarios. Y, en cuanto a la Administración, la celeridad de oficio no es una realidad.

**Proponemos, por tanto, que como cada causa de extinción es diferente se fije plazo para las que necesitan, y, éste, sea acorde con el que se viene empleando en la actualidad para su tramitación, previa consulta a las administraciones interesadas.**

**Cuatro. “Se introduce un segundo apartado en el artículo 102 de la Ley 22/88, con la siguiente redacción:**

*“El plazo de notificación de la resolución de los procedimientos sancionadores será de doce meses, transcurrido el cual sin que se produzca aquella se dictará resolución declarando la caducidad del procedimiento y ordenando el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en la legislación vigente.”*

Greenpeace y WWF/Adena proponen el siguiente texto:

*“El plazo para notificación de la resolución de los procedimientos sancionadores será de veinticuatro meses, transcurrido el cual sin que se produzca aquella se dictará resolución declarando la caducidad del procedimiento y ordenando el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en la legislación vigente”.*

#### Justificación de la propuesta

De nuevo reiteramos la confusión que crea que con las palabras *notificar la resolución de los procedimientos* se esté definiendo la duración del procedimiento, en este caso sancionador.

Igualmente volvemos a observar que el tiempo establecido es muy corto, ¿Hay ejemplos en la Administración de procedimientos sancionadores tramitados en dicho plazo? Nosotros no los conocemos.

Ya hemos señalado que como se afecta a los derechos de los administrados, en este caso el concesionario, aunque haga mal uso de la ocupación que le ha sido autorizada en perjuicio de todos, tiene derecho a ser oído, a alegar, a proponer prueba, hay que oír a otras administraciones –que, por ejemplo, han autorizado la actividad y las afecta- y todo esto no se realiza en menos de dos años.

**Cinco: Se modifica el Art. 111 de la Ley 22/88, con la siguiente redacción:**

*“ 1. Tendrán la calificación de obras de interés general y serán competencia de la Administración del Estado :*

*a) Las que consideren necesarias para la protección, defensa, conservación y uso del dominio público marítimo-terrestre, cualquiera que sea la naturaleza de los bienes que lo integren.*

*b) Las de creación, regeneración y recuperación de playas.*

*c) Las de acceso público al mar no previstos en el planeamiento urbanístico.*

*d) Las emplazadas en el mar y aguas interiores, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas.*

*e) Las de iluminación de costas y señales marítimas.*

*2. Para la ejecución de las obras de interés general, enumeradas en el apartado anterior, se solicitará informe a la Comunidad Autónoma y al Ayuntamiento en cuyos ámbitos territoriales incidan, para que en el plazo de un mes notifiquen la conformidad o disconformidad de la obra con instrumentos de planificación del territorio, cualquiera que sea su denominación y ámbito, que afecten al litoral y con el planeamiento urbanístico en vigor. En el caso de no emitirse dichos informes se considerarán favorables. En caso de disconformidad, el Ministerio de Medio Ambiente elevará el expediente al consejo de Ministros, que decidirá si procede ejecutar el proyecto y, en este caso, ordenará la iniciación del procedimiento de modificación o revisión del planeamiento, conforme a la tramitación establecida en la legislación correspondiente.*

*En el supuesto de que no existan los instrumentos antes citados o la obra de interés general no esté prevista en los mismos, el Proyecto se remitirá a la Comunidad Autónoma y Ayuntamiento afectados, para que redacten o revisen el planeamiento con el fin de acomodarlo a las determinaciones del proyecto, en el plazo máximo de seis meses desde su aprobación. Transcurrido el plazo sin que la adaptación del planeamiento se hubiera efectuado, se considerará que no existe obstáculo alguno para que pueda ejecutarse la obra.*

*3. Las obras públicas de interés general citadas en el apartado 1 de este artículo no estarán sometidas a licencia o cualquier otro acto de control por parte de las Administraciones Locales y su ejecución no podrá ser suspendida por otras Administraciones Públicas, sin perjuicio de la interposición de los recursos que procedan”.*

Greenpeace y WWF/Adena no proponen ningún texto alternativo.

### Justificación de la propuesta

La primera modificación se produce en el apartado a) del artículo 111.1. y se refiere a la incorporación a las obras de interés general las necesarias para el “uso” del dominio público marítimo-terrestre. Creemos que esta modificación no tiene justificación y va contra la Constitución.

Pues, en palabras del Tribunal Constitucional, la titularidad del espacio físico sobre el que se realizan las obras *-dominio público marítimo-terrestre-* no atribuye la competencia, sino que es la finalidad de éstas *- la defensa de la integridad del dominio público y el medio ambiente-* lo que da competencia a la Administración del Estado, por lo que no siendo el “uso” *a priori* competencia de esta Administración, *-i.e.* el uso para vertidos, para la acuicultura, ...es competencia de la Comunidad Autónoma- no puede la Administración del Estado atribuirse la competencia sobre esas obras porque carece de título para ello.

Por lo demás, la modificación propuesta supone que determinadas obras, las calificadas de interés general, son de competencia absoluta de la Administración del Estado, **lo que significa que se van a realizar sin cualquier acto de control por parte de cualesquiera otras Administraciones.**

**Esta afirmación**, de entrada, **es inconstitucional**, pues no se concibe que cuando sobre un espacio – en el presente caso, el dominio público marítimo-terrestre,- se proyecten competencias de diferentes Administraciones, éstas puedan ejercitarse sin, primero, respetar las competencias que corresponden a cada una de ellas y, segundo, sin coordinar su ejercicio.

Esto se ha declarado por el Tribunal Constitucional en infinitas ocasiones. Así a propósito de las costas, la tan citada Sentencia 149/1991, que dice en su F.J. 4.B e): *“Cuando sobre un mismo ámbito coinciden 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.”*

Está claro que la Administración del Estado para la finalidad de protección, defensa, y conservación del dominio público marítimo-terrestre, tiene atribuida la



competencia y puede realizar las obras y declararlas de interés general, pero esto ha de coordinarlo con las competencias de las demás Administraciones.

Porque el precepto introducido parece dar a entender que, en las obras de interés general no cabe negativa de otra Administración, o lo que es lo mismo, que la Administración del Estado queda dispensada del cumplimiento de las normas de ordenación territorial lo que supone una injerencia en la competencia autonómica sobre ordenación del territorio.

Por otro lado, podría vulnerar la Directiva de EIA y la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental, que incluyen la regeneración de playas, por ejemplo, en el Anexo II, y que estarán sometidas a un proceso de Evaluación de Impacto Ambiental siempre que las Comunidades Autónomas lo consideren oportuno.

Igualmente, son las Comunidades Autónomas quienes tienen las competencias en materia de medio ambiente en lo que se refiere a legislación de zonas protegidas: Zonas de Especial Protección para las Aves o ZEPAS, Lugares de Importancia Comunitaria o LICs, Parques Regionales, ...y la aprobación de este artículo negaría la posibilidad a una correcta aplicación de las Directivas Europeas de Hábitats, Aves o Evaluación de Impacto Ambiental.

Así, por ejemplo, la Directiva Hábitats establece, en su artículo 6, apartado 3, que *cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, que se realizará de acuerdo con lo establecido en la legislación básica estatal y en las normas adicionales de protección dictadas por las Comunidades Autónomas, teniendo en cuenta los objetivos de compensación de dicho lugar.*

**Seis. Se añade un segundo párrafo al Art. 114 de la Ley, con la siguiente redacción:**

*“La competencia autonómica sobre ordenación territorial y del litoral a que se refiere el apartado anterior, alcanzará exclusivamente al ámbito terrestre del dominio público marítimo-terrestre sin comprender el mar territorial y las aguas interiores.”*

**Desde las organizaciones Greenpeace y WWF/Adena proponemos que no haya modificación del artículo 114.**

#### Justificación de la propuesta

Pensamos que esta concreción es innecesaria e incorrecta y volver sobre el tema va a dar lugar a conflictos de constitucionalidad sobre el reparto de competencias.

En el presente párrafo de reforma se tratan dos temas, el primero *La competencia autonómica sobre ordenación territorial y del litoral*, que comprende dos puntos de análisis: la competencia de las Comunidades Autónomas, que no sólo no hacía falta concretarla, porque ya la había definido el Tribunal Constitucional en su Sentencia 149/1991, sobre la constitucionalidad de la Ley de Costas, sino que al separarse del criterio mantenido por la citada sentencia, induce a confusión y dará lugar a conflictos de competencias. Y los conceptos “ordenación del territorio” y “litoral” que son complejos y también pueden dar lugar a reclamaciones.

En la antedicha sentencia se afirma, F. J. 1.A):

*“Nos hallamos así ante dos interpretaciones distintas de lo dispuesto en el artículo 148.1.3ª de la C.E.. Una más restrictiva .... Otra, más amplia y en definitiva más congruente con el Texto constitucional, para la cual el litoral forma parte del territorio de las Comunidades Autónomas costeras, de manera que su ordenación puede ser asumida por éstas como competencia propia desde el momento de su constitución y sea cual hubiera sido la vía seguida para lograrla.”*

Y, más tarde concluye:

*“Hay que entender, por tanto, como conclusión, **que todas las Comunidades Autónomas costeras, competentes para la ordenación del territorio lo son también para la ordenación del litoral** como sin duda han entendido también los autores de la Ley de Costas, en cuyo artículo 117 se hace referencia genérica a todo planeamiento territorial y urbanístico” que ordene el litoral”, concepto este*

*último, por lo demás, cuya precisión no esta exenta de dificultades, que aquí podemos obviar, ya que a los efectos de esta Ley incluyen la ribera del mar y sus zonas de protección e influencia.”*

Creemos que el párrafo de reforma igualmente crea confusión por la concreción de las competencias en urbanismo de las Comunidades Autónomas, pues según la reforma se extienden “*al ámbito terrestre del dominio público marítimo-terrestre*” mientras que según el Tribunal Constitucional “*incluyen la ribera del mar y sus zonas de protección e influencia*”, que pueden no coincidir en lo referente a si son dominio público marítimo-terrestre las zonas de protección e influencia.

También la diferenciación entre “territorial” y “litoral” que realiza la reforma es conflictiva, pues ya hemos visto la opinión del Tribunal Constitucional *el litoral forma parte del territorio de las Comunidades Autónomas costeras*.

El segundo tema es la exclusión de la competencia de las Comunidades Autónomas sobre “*el mar territorial y las aguas interiores*”, también aquí hay sentencias del Tribunal Constitucional, la Sentencia 149/1991, sugiere:

*“... los preceptos de esta naturaleza no tiene razón de ser en las leyes en cuanto pudieran llevar a la falsa idea de que pueden éstas alterar el orden competencial dispuesto por la Constitución y los Estatutos de autonomía.”*

Pero el legislador actual prefiere desoír las sugerencias del Tribunal Constitucional y adentrarse en el piélago competencial existente entre Estado y Comunidades Autónomas.

Son numerosas las sentencias del Tribunal Constitucional que afirman que la titularidad dominical no es título competencial, a título de ejemplo señalaremos 64/1982, 149/1991, 102/1995, 38/2002, 97/2002, por lo que, en principio, la titularidad de Estado sobre el mar territorial no es argumento para limitar las competencias de las Comunidades Autónomas, además existen precedentes en que las competencias de las mismas tiene incidencia en el mar territorial, que no es éste caso, pues ahora se habla del ejercicio directo de la facultad urbanística.

Pero el Tribunal declara:

*“La consecuencia de ello no fue sino que "es necesario insistir, una vez más, en orden a una adecuada articulación de las competencias autonómicas sobre la ordenación del territorio y de las competencias estatales sectoriales que afectan al uso del territorio, en el establecimiento de fórmulas de cooperación, que*

*resultan especialmente necesarias en estos supuestos de concurrencia de títulos competenciales en los que deben buscarse aquellas soluciones con las que se consiga optimizar el ejercicio de ambas competencias (SSTC 32/1983, 77/1984, 227/1988 y 36/1994) pudiendo elegirse, en cada caso, las técnicas que resulten más adecuadas: el mutuo intercambio de información, la emisión de informes previos en el ámbito de la propia competencia, la creación de órganos de composición mixta, etc. (STC 40/1988, FJ 30).*

**Podemos concluir afirmando que no es adecuada la Ley de Costas para definir las competencias de las Comunidades Autónomas con carácter general y que, con mucha probabilidad, este párrafo será recurrido al Tribunal Constitucional.**

**Siete. Se modifica el apartado 3 de la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, que queda con la siguiente redacción:**

*“Los terrenos clasificados como suelo urbano a la entrada en vigor de la presente Ley estarán sujetos a las servidumbres establecidas en ella, con la salvedad de que la anchura de la servidumbre de protección será de 20 metros. No obstante, se respetarán los usos y construcciones existentes, así como las autorizaciones ya otorgadas, en los términos previstos en la disposición transitoria cuarta. Asimismo, se podrán autorizar nuevos usos y construcciones de conformidad con los planes de ordenación en vigor, siempre que se garantice la efectividad de la servidumbre y no se perjudique el dominio público marítimo-terrestre. El señalamiento de alineaciones y rasantes, la adaptación o reajuste de los existentes, la ordenación de los volúmenes y el desarrollo de la red viaria se llevará a cabo mediante Estudios de Detalle y otros instrumentos urbanísticos adecuados que deberán respetar las disposiciones de esta Ley y las determinaciones de las normas que se aprueban con arreglo a la misma.*

*Para la autorización de nuevos usos y construcciones, de acuerdo con los instrumentos de ordenación se aplicarán las siguientes reglas:*

*1ª. Cuando se trate de usos y construcciones no prohibidas en el artículo 25 de la Ley y reúnan los requisitos establecidos en el apartado 2º del mismo, se estará al régimen general en ella establecido y a las determinaciones del planeamiento urbanístico.*

*2ª. Cuando se trate de edificaciones destinadas a residencia o habitación, o de aquellas otras que, por no cumplir las condiciones establecida en el artículo 25.2 de la Ley, no puedan ser autorizadas con carácter ordinario, solo podrán otorgarse autorizaciones de forma excepcional previa aprobación del Plan General de Ordenación, Normas Subsidiarias u otro instrumento urbanístico específico en los que se contenga una justificación expresa del cumplimiento de todos y cada uno de los siguientes requisitos indispensables para el citado otorgamiento:*

*a) Que con las edificaciones propuestas se logre la homogeneización urbanística del tramo de fachada marítima al que pertenezcan.*

- b) *Que exista un conjunto de edificaciones situadas a distancia inferior a 20 metros desde el límite interior de la ribera del mar, que mantenga la alineación preestablecida por el planteamiento urbanístico.*
- c) *Que en la ordenación urbanística de la zona se den las condiciones precisas de tolerancia de las edificaciones que se pretendan llevar a cabo.*
- d) *Que se trate de edificación cerrada, de forma que, tanto las edificaciones existentes, como las que puedan ser objeto de autorización queden adosadas lateralmente a las contiguas.*
- e) *Que la alineación de los nuevos edificios se ajuste a la de los existentes.*
- f) *Que la longitud de las fachadas de los solares, edificados o no, sobre los que se deba actuar para el logro de la pretendida homogeneidad, no supere el 25 por 100 de la longitud total de la fachada del tramo correspondiente.*

*El propio planeamiento urbanístico habrá de proponer el acotamiento de los tramos de fachada marítima cuyo tratamiento homogéneo se proponga obtener mediante las actuaciones edificatorias para las que se solicite autorización.*

*3ª. En los núcleos que han sido objeto de una declaración de conjunto histórico o de otro régimen análogo de especial protección serán de aplicación las medidas derivadas de dicho régimen con preferencia a las contenidas en esta Ley.”*

**Greenpeace y WWF/Adena no proponen ninguna reforma para este texto.**

#### Justificación de la propuesta

No estamos de acuerdo con la modificación propuesta.

En primer lugar porque la función de las disposiciones transitorias es la adaptación de hechos pasados a la nueva legislación, la de adaptar situaciones preexistentes que contradicen la nueva normativa, pero aquí nos encontramos con que se están regulando hechos futuros, ya que al entrar en el contenido de la reforma, nos encontramos que se están dictando normas para regular situaciones que no se han creado. **Para esta normación de hechos futuros el lugar adecuado sería el articulado de la Ley.**

Ya entrando en el contenido de la regulación, se observan dos defectos. El primero que con esta modificación se estará permitiendo que las normas de protección cedan ante las normas urbanísticas, con lo cual la disposición transitoria tercera vulnera todo el articulado de la Ley de Costas y la doctrina del Tribunal Constitucional, que como ya ha sido transcrita textualmente con motivo de estas enmiendas, damos aquí por repetida, en especial, el F.J. 3 A de la Sentencia 149/1991.

**El nuevo texto propuesto de la disposición transitoria tercera vulnera los preceptos de la propia Ley, en concreto los artículos 25 y 21, y sin justificación alguna.**

¿Por qué se dispensa de cumplir el artículo 25.2 - que sólo permite realizar en la zona de servidumbre de protección aquellas obras que por su naturaleza no pueden tener otra ubicación - para *edificaciones destinadas a residencia o habitación*?

¿Por qué se excepciona el artículo 21.1 – que fija la extensión de la zona de servidumbre de protección en cien metros - para *edificaciones destinadas a residencia o habitación*?

El objetivo de la Ley de Costas ha sido la recuperación para el dominio público de aquellos espacios que por su naturaleza lo eran. Como se partía de una situación de hecho de ocupaciones ilegales consentidas, en las disposiciones transitorias se regulaba esa adaptación de modo paulatino, sin perjudicar derechos adquiridos. El fin de la Ley es que la zona marítimo-terrestre volviese a ser dominio público.

**En este estado de las cosas, se propone la presente reforma, que actúa en sentido contrario, que permite edificaciones a veinte metros de la playa, que viene a autorizar nuevos usos y construcciones, que suponen dejar reducida la servidumbre de protección de cien metros, artículo 23.1 de la Ley de Costas, a veinte metros.**

¿ Por qué este cambio de actitud? y ¿ Por qué en beneficio de la construcción a pie del mar.?

Y, en segundo lugar, y siguiendo los comentarios expuestos con ocasión de los otros artículos, en aras a cumplir ese objetivo de dispensa de las normas de protección, se entra a regular una materia que pertenece al urbanismo, que corresponde a la titularidad de las Comunidades Autónomas, que no es competencia del Estado.

El único motivo que justificaría la afección de esta competencia de las Comunidades Autónomas sería el ejercicio de una competencia propia de la Administración del Estado, como es la protección del dominio público marítimo-terrestre que comprende *la defensa de su integridad y de los fines de uso general a que está destinado, la preservación de sus características y elementos naturales y la prevención de las perjudiciales consecuencias de obras e instalaciones*. Pero es el caso que las competencias se ejercen por la Administración del Estado para fines que van en contra de dicho deber de defensa, concretamente para permitir usos y edificaciones que ocupando el dominio público marítimo-terrestre atentan contra su integridad -desde que se realicen las construcciones la calificación será dominio privado, no público-, suponen su destrucción –la construcción de edificaciones desnaturaliza las características del dominio público al modificar sus elementos naturales- y va a ocasionar perjudiciales consecuencias, si algo nos han enseñado las lluvias de este verano es que no se debe construir en la zona de marítimo-terrestre porque en caso de temporal las inundaciones y catástrofes son seguras.

Así, si la Administración del Estado no esta ejerciendo su competencia, no puede arrogarse facultades por el solo hecho de ser la titular del dominio público, pues tiene reiterado el Tribunal Constitucional, lo repetiremos pues no todos lo recuerdan, que *“la titularidad del dominio público no es, en si misma, criterio de delimitación competencial”*, SSTC 77/84, 227/1988 y 103/1989.

Olvida también este legislador que *“que en lo que toca al régimen jurídico de los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre, el legislador no sólo ha de inspirarse en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad sino que además ha de adoptar todas las medidas que crea necesarias para preservar sus características propias.”*

**Este aumento de las zonas edificables a posteriori de la Ley de Costas va en contra de las propias facultades asignadas al legislador estatal**, el Tribunal Constitucional afirma: *“el legislador estatal no sólo está facultado, sino obligado, a proteger el demanio marítimo-terrestre a fin de asegurar tanto el mantenimiento de su integridad física y jurídica, como su uso público y valores paisajísticos”* F.J. 1 D.



Desde el punto de vista ambiental:

El cambio de esta Disposición constituye una auténtica aberración, pues se nos presenta la costa como un solar, donde prima la construcción preexistente y programada sobre las características naturales del litoral, en contra de todos los preceptos de la Ley de Costas.

Condicionar las autorizaciones a la construcción de una línea continua y homogénea sobre el litoral, condicionando la distancia de las primeras viviendas a 20 metros de la ribera del mar, entrar en cuestiones arquitectónicas obligando a adosar todas las edificaciones, obligando a alinear las nuevas edificaciones sobre la existentes (aunque las existentes sean ilegales, estén en procesos judiciales, sujetas a deslindes, al lado de unas marismas, un pinar sobre dunas o una desembocadura de un río...), o establecer la longitud de la fachadas, implica:

- **Un tratamiento homogeneizado por parte del Ministerio de Medio Ambiente hacia las costas, obviando su diversidad**, sus características distintas en distintos tramos –incluyendo distintas dinámicas litorales, distintos ecosistemas... sus diferentes problemáticas, (sus diferentes grados de erosión y degradación).
- **Homogeneizar toda la fachada costera constituyendo un muro continuo a lo largo del litoral** que sin duda influirá en una menor sedimentación eólica y por tanto, determinará un incremento de la erosión.
- **Constituye un ejercicio de irresponsabilidad** por parte del Gobierno, dadas las **inundaciones**, cada vez más periódicas y virulentas, a que están sometidos extensos tramos del litoral español, y las previsiones del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático sobre la subida del nivel del mar en nuestra región.
- **Impide una política de costas basada en el respeto de la dinámica litoral**, en la recuperación de espacios naturales aún cuando se encuentren en zonas programadas para la urbanización, el esponjamiento del territorio costero para prevenir inundaciones y una mayor erosión

***Ocho: Se modifica la Disposición Adicional Tercera: Cesión de inmuebles efectuada por las Autoridades Portuarias a favor de otras Administraciones Públicas con el siguiente texto:***

*Quedan exentas de cualquier tributo de carácter estatal, autonómico o local, las rentas positivas que se pongan de manifiesto como consecuencia de las cesiones de inmuebles efectuadas por las Autoridades Portuarias a título gratuito a favor de cualquier Administración pública, siempre que se cumplan los siguientes requisitos:*

*a) Que se formalicen en cumplimiento de convenios de colaboración entre las Autoridades Portuarias y la Administración correspondiente.*

*b) Que los bienes objeto de cesión hayan sido previamente declarados innecesarios para los usos y servicios portuarios.*

*c) Que los bienes objetos de cesión hayan sido desafectados del patrimonio de la Autoridad Portuaria.*

*d) Que los inmuebles se adscriban al patrimonio de la Administración Pública destinataria de los bienes.*

Greenpeace y WWF/Adena proponen que no se modifique este texto.

#### Justificación de la propuesta

Es un contrasentido que, por un lado, se autorice a las Autoridades Portuarias a que extiendan su ocupación sobre el dominio público marítimo-terrestre sustrayéndolo de la protección que le otorga la Ley de Costas y, en ocasiones, restándoselo a los espacios protegidos, porque según se dice en las memorias de los Proyectos de ampliación de los Puertos, así lo exige el interés general y se trata de actividades -las portuarias- que por su naturaleza no pueden tener otra ubicación-. Y que al mismo tiempo, pero por otro lado, se facilite que esas mismas Autoridades Portuarias dispongan de los terrenos sobrantes, como terrenos patrimoniales aplicables a cualquier fin.

Cuando lo propio sería, que se exigiese el retorno de dicho espacio al dominio público marítimo-terrestre de dónde se sustrajo y, en su caso, recuperase la condición de protegido.

Además, debería imponerse como condición para realizar estas cesiones, que ninguna Autoridad Portuaria que tenga terrenos sobrantes pueda solicitar ampliación de su extensión portuaria.

En caso contrario se estará facilitando un fraude de ley, que consiste en que se autorice la ampliación de las instalaciones portuarias, con apoyo en la necesidad de interés general y la imposibilidad de que tengan otra ubicación, e, inmediatamente se permita su desafectación y entrega a otras administraciones sin exigirles que persigan ningún fin de interés general y, menos, que las empleen en obras o actividades que por su naturaleza no pudieran tener otra ubicación. Con lo que se está incumpliendo, con autorización legal, el artículo 32 de la Ley de Costas.

## **CONCLUSIÓN**

Las organizaciones ecologistas Greenpeace y WWF/Adena consideran que no es el momento adecuado, ahora que comienzan a verse atisbos de cambio en la mentalidad de las personas en lo referente al respeto de la costa, para bajar el nivel de protección de ésta, y crear una inseguridad jurídica que impulse a la vía de hecho – ocupación de terrenos de dominio público marítimo-terrestre, porque todo es legalizable-.

Igualmente consideran que no se va a realizar en la forma adecuada, ya que se recurre a una Ley de Medidas cuando lo que se pretende realizar es un cambio sustantivo, que debería circunscribirse a la propia Ley de Costas.

Por último, nos gustaría señalar que ni posee el legislador estatal el título competencial adecuado, ni se respeta la Constitución, que en su artículo 132, impone la inalienabilidad y uso público de estos terrenos y no el fomento de su sustracción al uso público y desnaturalización.

Unas últimas líneas para volver a los orígenes de la Ley de Costas, y dar un sincero homenaje a los que la redactaron:

*...”Por encima de los intereses contrapuestos que confluyen en muchas ocasiones sobre el dominio público marítimo-terrestre, un doble propósito se alza como la idea cardinal de esta Ley: garantizar su carácter público y conservar sus características naturales conciliando las exigencias del desarrollo con los imperativos de protección, y derogando cuantas normas legales se opongan a dicho propósito”.*

***Ley de Costas  
Exposición de Motivos***

***Resumen de las modificaciones propuestas para los artículos 12, 74, 78, 102, 111 y 114 y la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 22/1988 de Costas, así como de la Disposición Adicional Tercera de la Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.***

No resulta fácil comprender por qué el Gobierno del Partido Popular pretende modificar la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas obviando el cauce normal: la tramitación parlamentaria de la misma por sí sola, lo que garantizaría el deseable y necesario debate sobre la misma con todos los órganos y agentes sociales afectados.

Resulta especialmente grave comprobar la infracción en la que incurre el Gobierno al pretender modificar una normativa en materia de Medio Ambiente ocultando el proceso y por tanto, eludiendo su responsabilidad de comunicar su voluntad de dicha reforma, vulnerando lo establecido legalmente en la Directiva 90/313 de Derecho de Acceso a la Información Ambiental, la Convención de Aarhus sobre acceso a la información ambiental, la Ley 38/95 de Derecho de Acceso a la información ambiental, y el Real Decreto 686/2002 por el que se regulan las funciones del Consejo Asesor del Medio Ambiente.

***Modificaciones propuestas:***

***Uno: “Se introduce un nuevo párrafo en el apartado 1 del Art. 12 de la Ley 22/88, con la siguiente redacción: El plazo para notificar la resolución de los procedimientos de deslinde será de 24 meses.”***

*Desde Greenpeace y WWF/Adena proponemos que se estudie la media de lo que suelen durar los expedientes de deslinde y ese sea el plazo que se establezca.*

Se trata de un texto poco claro porque sugiere que se está definiendo la duración de la notificación de la resolución, cuando a lo que realmente se refiere es al proceso de deslinde completo.

La modificación que se pretende introducir **carece de todo sentido**, ya que el deslinde es el único mecanismo con el que cuenta el Estado para la determinación del dominio público marítimo-terrestre conforme a lo dispuesto en los Artículos 2, 3, 4 y 5 y 11-16 de la Ley, y así poder conseguir su protección.

No tiene, por tanto, mucho sentido limitar el plazo de resolución de los expedientes a este respecto, cuando el objetivo del deslinde es el de recuperar ese dominio público, aunque para ello sea necesario emplear un largo tiempo.

***Dos: Se introduce un nuevo párrafo en el apartado, el 4, en el artículo 74 de la Ley 22/1988, de 28 de Julio, de Costas.***

*“4. Las concesiones y autorizaciones en el dominio público marítimo-terrestre se otorgarán respetando lo previsto en los instrumentos de planificación del territorio, o en el planeamiento urbanístico, cualquiera que sea su denominación y ámbito, que afecten al litoral, salvo que no proceda su otorgamiento por razones de interés público o cuando atenten a la integridad del dominio público marítimo-terrestre.*

*En el supuesto que las obras objeto de concesión o actividades o instalaciones objeto de autorización no estén previstas en los instrumentos de planificación antes citados 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”.*

*Desde las organizaciones ecologistas Greenpeace y WWF/Adena no se acepta el texto y se propone:*

La eliminación del primer párrafo y la modificación del segundo, quedando como sigue:

“En el supuesto que las obras objeto de concesión o actividades o instalaciones objeto de autorización no estén previstas en los instrumentos de planificación antes citados 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”.

*La modificación propuesta supone, desde el punto de vista legal:*

**La tergiversación y manipulación de la Doctrina del Tribunal Constitucional** sobre gestión de costas, que en su Sentencia 149/1991, de 4 de julio, declara que no se otorgarán concesiones en contra de lo establecido”. El cambio propuesto para este artículo pasa a imperativo: “respetando lo previsto en la planificación del territorio” .

El **vaciado de contenido de la Ley de Costas**, por la supeditación de una norma de rango superior como es la Ley de Costas, a normativas de rango inferior, como son los planeamientos urbanísticos.

**La vulneración de la Ley de Costas**, tanto a su espíritu y exposición de motivos, como al mismo texto, al contradecir artículos de la misma: Art. 1, Art. 2, Art. 7, Art. 20, Art. 21, Art. 25, Art. 32 y Art. 37.

Desde el punto de vista ambiental:

Esta modificación **supone la supremacía de los planes urbanísticos sobre la Ley de Costas**, lo que inherentemente implica la pérdida de espacios costeros, a través de la urbanización del dominio público marítimo terrestre y las zonas de servidumbre, dados los contenidos de la Ley de Suelo aprobados por las Comunidades Autónomas, orientados a favorecer la construcción exceptuando las zonas estrictamente protegidas.

**Se está así primando la privatización del litoral y la desnaturalización del dominio público marítimo-terrestre**, en contra de lo establecido por la propia Ley de Costas.

**Esta modificación favorece e incluso promueve un incremento de las construcciones en primera línea**, lo que contribuirá a una mayor rigidización de la fachada costera, y por tanto, a una mayor erosión, y un incremento de la posibilidad de inundaciones.

**La modificación propuesta promueve la urbanización y la gestión sectorial, en detrimento de la gestión costera integrada, y vacía de contenido de la Ley de Costas.**

*Tres. Modificación del Art. 78 de la Ley 22/88, introduciendo un nuevo apartado, con el texto: El plazo para notificar la resolución del procedimiento por el que se declare la extinción del derecho a la ocupación del dominio público marítimo-terrestre (dpmt) será de 12 meses.*

*Las organizaciones ecologistas Greenpeace y WWF/Adena consideran que el plazo debe fijarse en cada procedimiento y no con carácter general.*

Nos encontramos una vez más con un **intento de engaño**: se habla de notificar la resolución pero se refieren tanto al plazo de notificación de la resolución como al de duración del procedimiento en su totalidad.

**Va en contra del Art. 81.1 de la Ley de Costas**, que establece que la extinción de un derecho de ocupación se produce de forma automática y sin más trámites. Con este cambio propuesto, al introducir que se debe declarar la extinción, genera una situación en la que las ocupaciones podrían extenderse en el tiempo, dando lugar a la permanente ocupación del dominio público marítimo-terrestre, y en perjuicio, por tanto, de su protección.

**Cuatro.** *“Se introduce un segundo apartado en el artículo 102 de la Ley 22/88, con la siguiente redacción: “El plazo de notificación de la resolución de los procedimientos sancionadores será de doce meses, transcurrido el cual sin que se produzca aquella se dictará resolución declarando la caducidad del procedimiento y ordenando el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en la legislación vigente.”*

*Greenpeace y WWF/Adena proponen el siguiente texto:*

*“El plazo para notificación de la resolución de los procedimientos sancionadores será de veinticuatro meses, transcurrido el cual sin que se produzca aquella se dictará resolución declarando la caducidad del procedimiento y ordenando el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en la legislación vigente”.*

*Desde el punto de vista legal:*

De nuevo reiteramos la **confusión** que crea que con las palabras *notificar la resolución de los procedimientos* se esté definiendo la duración del procedimiento, en este caso sancionador.

Igualmente volvemos a observar que el **tiempo establecido es muy corto** y que en ningún caso, el periodo establecido puede ser inferior a dos años.

**Cinco:** *Se modifica el Art. 111 de la Ley 22/1988 de Costas referente a la calificación de obras de interés general y competencia de la Administración del Estado.*

*Greenpeace y WWF/Adena no proponen ningún texto alternativo. Nuestra propuesta es que no se modifique dicho artículo.*



Desde el punto de vista legal:

**La primera modificación que se propone -Artículo 11.1.a- no tiene justificación y va en contra de la Constitución**, ya que el otorgamiento de autorizaciones en la zona de protección (zonas de servidumbre) corresponde a las Comunidades Autónomas, según la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/91, de 4 de julio.

**Supone un principio “pro-obra” en el dominio público marítimo-terrestre.**

Este procedimiento va en contra del establecido para cualquier proyecto, y de la participación, en todos los pasos del proceso, de las administraciones locales y autonómicas.

El silencio administrativo tras seis meses implica la ejecución de la obra. Obliga a las Comunidades Autónomas a plegar sus ordenamientos territoriales, cuando éstas tienen la competencia en esta materia.

Va en contra del sistema de competencias concurrentes que rige en materia de costas según las Sentencias del Tribunal Constitucional 149/1991 y 198/1991.

**Se reitera la poca voluntad de llevar a cabo una gestión coordinada con otras administraciones**, como además se expresa necesario en la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/91.

**Por otro lado, podría vulnerar la Directiva de Evaluación de Impacto Ambiental y la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental.**

Desde el punto de vista ambiental:

El talante impositivo de estos artículos implica **un incremento de la gestión fraccionada de la costa**, en contra de la necesaria coordinación entre las diferentes administraciones para conseguir una gestión costera integrada y sostenible.

Supondría **el incumplimiento de las Directivas de Hábitats y Aves** de la Unión Europea y de obligado cumplimiento en todos los Estados Miembros.

La modificación propuesta implicaría que, declarando ciertas actuaciones de interés general, podríamos asistir a una **verdadera invasión de obras que rellenarían de cemento y hormigón el espacio litoral**, con los consiguientes impactos ambientales y sociales asociados.

**Seis. Se añade un segundo párrafo al Art. 114 de la Ley, con la siguiente redacción:**  
“La competencia autonómica sobre ordenación territorial y del litoral a que se refiere el apartado anterior, alcanzará exclusivamente al ámbito terrestre del dominio público marítimo-terrestre sin comprender el mar territorial y las aguas interiores.”

*Greenpeace y WWF/Adena proponen que no hay modificación en el artículo 114 de la Ley de Costas.*

Desde el punto de vista legal:

**Genera inseguridad jurídica** y confusión al introducir un nuevo término no definido como tal en la Ley de Costas: “*ámbito terrestre del dominio público marítimo-terrestre*”, **cuando la propia Ley de Costas establece la naturaleza indivisible del litoral como área de naturaleza marítima y terrestre.**

Los artículos 3, 4 y 5 de la Ley de Costas definen, en virtud de lo dispuesto en el Art. 132.2 de la Constitución, los bienes del dominio público marítimo-terrestre, y no recogen segregación alguna entre ámbito terrestre y marítimo.

**La definición de lo que se pretende proteger y gestionar no puede alterarse de esta forma. Modificación que, además, carece de rigor técnico alguno.**

Por otro lado, podría generar causa de **inconstitucionalidad**. De hecho, existe un comentario del Tribunal Constitucional al Art. 114, sobre el orden competencial en la gestión de las costas establecido en los Estatutos de Autonomía y en la propia Constitución Española.

**Siete. Se modifica el apartado 3 de la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.**

*“Los terrenos clasificados como suelo urbano a la entrada en vigor de la presente Ley estarán sujetos a las servidumbres establecidas en ella, con la salvedad de que la anchura de la servidumbre de protección será de 20 metros. No obstante, se respetarán los usos y construcciones existentes, así como las autorizaciones ya otorgadas, en los términos previstos en la disposición transitoria cuarta. Asimismo, se podrán autorizar nuevos usos y construcciones de conformidad con los planes de ordenación en vigor, siempre que se garantice la efectividad de la servidumbre y no se perjudique el dominio público marítimo-terrestre. El señalamiento de alineaciones y rasantes, la adaptación o reajuste de los existentes, la ordenación de los volúmenes y el desarrollo de la red viaria se llevará a cabo mediante Estudios de Detalle y otros instrumentos urbanísticos*

*adecuados que deberán respetar las disposiciones de esta Ley y las determinaciones de las normas que se aprueban con arreglo a la misma.*

*Para la autorización de nuevos usos y construcciones, de acuerdo con los instrumentos de ordenación se aplicarán las siguientes reglas:*

*1ª. Cuando se trate de usos y construcciones no prohibidas en el artículo 25 de la Ley y reúnan los requisitos establecidos en el apartado 2º del mismo, se estará al régimen general en ella establecido y a las determinaciones del planeamiento urbanístico.*

*2ª. Cuando se trate de edificaciones destinadas a residencia o habitación, o de aquellas otras que, por no cumplir las condiciones establecida en el artículo 25.2 de la Ley, no puedan ser autorizadas con carácter ordinario, solo podrán otorgarse autorizaciones de forma excepcional previa aprobación del Plan General de Ordenación, Normas Subsidiarias u otro instrumento urbanístico específico en los que se contenga una justificación expresa del cumplimiento de todos y cada uno de los siguientes requisitos indispensables para el citado otorgamiento:*

*a) Que con las edificaciones propuestas se logre la homogeneización urbanística del tramo de fachada marítima al que pertenezcan.*

*b) Que exista un conjunto de edificaciones situadas a distancia inferior a 20 metros desde el límite interior de la ribera del mar, que mantenga la alineación preestablecida por el planteamiento urbanístico.*

*c) Que en la ordenación urbanística de la zona se den las condiciones precisas de tolerancia de las edificaciones que se pretendan llevar a cabo.*

*d) Que se trate de edificación cerrada, de forma que, tanto las edificaciones existentes, como las que puedan ser objeto de autorización queden adosadas lateralmente a las contiguas.*

*e) Que la alineación de los nuevos edificios se ajuste a la de los existentes.*

*f) Que la longitud de las fachadas de los solares, edificados o no, sobre los que se deba actuar para el logro de la pretendida homogeneidad, no supere el 25 por 100 de la longitud total de la fachada del tramo correspondiente.*

*El propio planeamiento urbanístico habrá de proponer el acotamiento de los tramos de fachada marítima cuyo tratamiento homogéneo se proponga obtener mediante las actuaciones edificatorias para las que se solicite autorización.*

*3ª. En los núcleos que han sido objeto de una declaración de conjunto histórico o de otro régimen análogo de especial protección serán de aplicación las medidas derivadas de dicho régimen con preferencia a las contenidas en esta Ley.”*

***Greenpeace y WWF/Adena proponen que no hay modificación en el artículo 114 de la Ley de Costas.***

*Desde el punto de vista legal:*

La función de las disposiciones transitorias es la adaptación de hechos pasados a la nueva legislación, pero aquí nos encontramos con que se están regulando hechos futuros, ya que al entrar en el contenido de la reforma, nos encontramos que se están dictando normas para regular situaciones que no se han creado. **Para esta normación de hechos futuros el lugar adecuado sería el articulado de la Ley.**

**Se permite que las normas de protección cedan ante las normas urbanísticas,** con lo cual la disposición transitoria tercera vulnera todo el articulado de la Ley de Costas y la doctrina del Tribunal Constitucional, en especial, el F.J. 3 A de la Sentencia 149/1991.

**Se entra a regular una materia que pertenece al urbanismo, que corresponde a la titularidad de las Comunidades Autónomas, que no es competencia del Estado.**

El otorgamiento de autorizaciones, de “forma excepcional” tras la aprobación de los instrumentos de planificación que incluyan como requisitos los propuestos genera un conflicto competencia, pues el texto propuesto para la Disposición Transitoria Tercera condiciona la autorización a unas características urbanísticas y arquitectónicas que no son de su competencia, pudiendo constituir causa de inconstitucionalidad.

Los requisitos exigidos (alineación, homogeneización) son más propios de una Consejería de Urbanismo que de un Ministerio de Medio Ambiente:

*Desde el punto de vista ambiental:*

El cambio de esta Disposición constituye una auténtica aberración: se presenta a la costa como un solar, donde prima la construcción pre-existente y programada sobre las características naturales de la costa, en contra de todos los preceptos de la Ley de Costas.

Condicionar las autorizaciones a la construcción de una línea continua y homogénea sobre el litoral, condicionando la distancia de las primeras viviendas a 20 mts de l ribera del mar, entrar en cuestiones arquitectónicas obligando a adosar todas las edificaciones, obligando a alinear las nuevas edificaciones sobre la existentes (aunque las existentes sean ilegales, estén en procesos judiciales, sujetas a deslindes, al lado de unas marismas, un pinar sobre dunas o una desembocadura de un río), o establecer la longitud de la fachadas, implica:

- un tratamiento homogeneizado por parte del Ministerio de Medio Ambiente hacia las costas, obviando su diversidad, sus características distintas en distintos tramos
- Homogeneizar toda la fachada costera constituyendo, un muro continuo a lo largo del litoral que sin duda determinará un incremento de la erosión.
- Constituye un ejercicio de irresponsabilidad por parte del gobierno, dadas las inundaciones, cada vez más periódicas y virulentas, a que están sometidos extensos tramos del litoral español.
- Impide una política de costas basada en el respeto de la dinámica litoral, en la recuperación de espacios naturales aún cuando se encuentren en zonas programadas para la urbanización, el esponjamiento del territorio costero para prevenir inundaciones y una mayor erosión.