

L'IMPACTE DE LA REFORMA DE LA LLEI DE COSTES SOBRE EL RÈGIM JURÍDIC DEL LITORAL CATALÀ: ESPECIAL REFERÈNCIA A LA REDUCCIÓ DE L'ESPAI PROTEGIT I A LES INVASIONS COMPETENCIALS*

Josep M. Aguirre i Font**

Resum

L'aprovació de la Llei 2/2013, de 29 de maig, de protecció i ús sostenible del litoral i de modificació de la Llei 22/1988, de 28 de juliol, de costes, suposa la major reforma del text de la Llei de costes des de la seva promulgació el 1988. La polèmica, que ha acompanyat la seva redacció, ha obert nombrosos dubtes jurídics sobre quines són les conseqüències reals de la reforma per al litoral català, tant des de la perspectiva de reducció de l'espai protegit com des de la perspectiva de noves invasions competencials en relació amb les competències de la Generalitat de Catalunya i els ajuntaments. Aquest article n'aborda els dubtes, tot intentant aportar respostes a les qüestions plantejades i defensant la necessitat de redactar una llei pròpia d'ordenació del litoral català que serveixi per limitar els efectes negatius que la reforma suposa.

Paraules clau: ordenació del litoral; urbanisme; ordenació del territori; medi ambient; distribució de competències.

THE IMPACT OF THE REFORM OF THE COAST ACT ON THE BODY OF LAWS GOVERNING THE CATALAN COASTLINE, WITH SPECIAL REFERENCE TO THE REDUCTION OF PROTECTED AREAS AND THE INVASIONS OF THE POWERS OF THE CATALAN REGIONAL GOVERNMENT

Abstract

The passage of Act 2/2013, May 29, 2013, for the Protection and Sustainable Use of the Coastline, and the Modification of Coast Act 22/1988, July 28, 1988, represents the single greatest reform to the text of the Coast Act since it was enacted in 1988. The controversy surrounding the drafting of the Act has raised numerous legal doubts about just what the real consequences of the reform are for the Catalan coastline, both from the perspective of the reduction of protected areas and from the perspective of a new invasion of the powers that had previously been reserved to the Autonomous Government (Generalitat) and city councils of Catalonia. This article addresses these doubts, attempting to offer answers to the questions raised and defending the need to draft a local coastal planning law for Catalonia that could serve to limit the negative effects of the reform.

Key words: coastal planning; city planning; regional planning; the environment; distribution of powers.

* Aquest article s'ha elaborat en el marc del projecte d'investigació del Ministeri d'Educació i Ciència titulat *Urbanismo sostenible y cambio climático* (DER2011-28408), dirigit pel Dr. Joan M. Trayter Jiménez. Els resultats de l'article també són fruit de la tesi doctoral titulada *El règim jurídic del litoral català*, que fou defensada a la Universitat de Girona el passat 7 de març de 2013 i que obtingué la màxima qualificació acadèmica davant d'un tribunal integrat pels professors Joaquín Tornos Mas (president), Oriol Nel·lo Colom i Francisco Javier Sanz Larruga. La tesi es pot consultar en el següent enllaç: <http://www.tdx.cat/handle/10803/109159> (darrera consulta: 1 de novembre de 2013)

** Josep M. Aguirre Font, professor associat de dret administratiu de la Universitat de Girona (UdG); Facultat de Dret de la UdG, (despatx 246; c/ Universitat de Girona, núm. 12; 17071 Girona); a/e: josepmaria.aguirre@udg.edu; pàgina web a la UdG: <http://www.udg.edu/personal/aguirrefont>

Article rebut el 12.09.2013. Avaluació cega: 23.09.2013 i 17.10.2013. Data d'acceptació de la versió final: 05.11.2013.

Citació recomanada: AGUIRRE I FONT, Josep M. «L'impacte de la reforma de la Llei de costes sobre el règim jurídic del litoral català: especial referència a la reducció de l'espai protegit i a les invasions competencials». *Revista catalana de dret públic*, núm. 47 (2013), p. 140-158. DOI: 10.2436/20.8030.01.16

Sumari

1 Introducció

2 La reducció de l'espai protegit: l'exclusió singular de determinats espais

2.1 Exclusió de determinats béns de la ribera del mar

2.2 Exclusió de determinats passejos del domini públic maritimoterrestre

2.3 Exclusió de dotze nuclis de població del domini públic maritimoterrestre

2.4 Exclusió de les urbanitzacions maritimoterrestre del règim general del domini públic maritimoterrestre

2.5 Reducció singular de la servitud de protecció en determinats supòsits

3 Invasió de les competències de la Generalitat i dels ajuntaments des de la perspectiva del Dictamen 7/2013, d'11 de juliol, del Consell de Garanties Estatutàries

3.1 Invasió competencial en matèria d'ordenació del litoral

3.2 Invasió competencial en matèria de medi ambient

3.3 Vulneració del principi d'autonomia municipal i invasió competencial en matèria d'urbanisme

4 Els PDUSC i les competències exclusives de la Generalitat en matèria d'ordenació del litoral com a límits a la reforma de la Llei de costes

5 Conclusions

6 Bibliografia

1 Introducció

La polèmica¹ ha acompanyat els darrers mesos la redacció i promulgació de la Llei 2/2013, de 29 de maig, de protecció i ús sostenible del litoral i de modificació de la Llei 22/1988, de 28 de juliol, de costes² (LPUSL), que, com pregonava en el seu preàmbul, suposa una reforma «profunda» del text de la Llei de costes de 1988³ (LC) i una pròrroga selectiva de les concessions que havia atorgat aquella i que expiraven els propers anys.

La LC, que fou un text revolucionari⁴ en el moment de la seva promulgació, presentava des de feia temps disfuncions poc desitjables, derivades, de tres elements: un text excessivament uniformitzador per a un litoral complex de 7880 km; un règim transitori excessivament ampli que encara s'aplica, 25 anys després de la promulgació, i probablement una manca de rigor en la seva aplicació.⁵

El preàmbul de la LPUSL, que va entrar en vigor un dia després de la seva publicació, fa èmfasi justament en dos d'aquests elements: el fet que la Llei ha tolerat «situacions inacceptables mediambientalment que encara no han estat resoltes» i l'excessiva transitorietat de la LC que es va formular per intentar evitar la responsabilitat patrimonial de l'Administració pública,⁶ però que havia tingut una aplicació «caòtica i arbitrària», tal com criticava l'informe Auken, elaborat per la Comissió de Peticions del Parlament Europeu.⁷

La reforma, que s'empara en la necessitat de garantir la protecció del litoral i atorgar més seguretat jurídica, paradoxalment fa exactament el contrari al reduir l'àmbit de protecció de la LC i reobrir un debat sobre les propietats en domini públic marítimoterrestre que semblava superat. Així, es protegeix els compradors de bona fe, tal com reclamava l'informe Auken,⁸ però no s'exigeixen responsabilitats als infractors com exigia el mateix informe. No elimina la transitorietat de la norma anterior —manté intacte el seu règim transitori que ara s'amplia—, però obre la porta a nous excessos d'aquells que el preàmbul denomina «inacceptables».

Tot plegat suposa una esmena substancial al text de la LC, la finalitat del qual era d'acord amb la jurisprudència

1 Sobre la polèmica jurídica i doctrinal que acompanyà la redacció de la Llei es pot llegir l'article de Marta GARCÍA PÉREZ, «La reforma de la Ley de Costas: un lobo con piel de cordero». *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* [Madrid: Iustel], núm. 31 (2012); a SANZ LARRUGA, Francisco Javier, en l'article «Luces y sombras en la reforma de la Ley de Costas», *La Voz de Galicia* [La Corunya: La Voz de Galicia], núm. 43 478 (2012); i a GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V. «Cuestiones problemáticas de protección del litoral en el proyecto de ley de reforma de la ley de costas». *Revista de urbanismo y edificación* [Madrid: Aranzadi], núm. 26 (2012).

2 Llei 2/2013, de 29 de maig, de protecció i ús sostenible del litoral i de modificació de la Llei 22/1988, de 28 de juliol, de costes. *Boletín Oficial del Estado* (30 de maig de 2013), p. 40691-40736.

3 Llei 22/1988, de 28 de juliol, de costes. *Boletín Oficial del Estado* (29 de juliol de 1988), p. 23386-23401.

4 Tal com afirmava Belén NOGUERA DE LA MUELA en l'article titulat «Las competencias estatales y autonómicas en la Ley de costas de 1988» *Revista Vasca de Administración Pública* [Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública], núm. 30 (1991), la Llei de costes de 1988 no va ser una simple reforma de l'anterior Llei de costes del 1969, sinó que contenia innovacions destacades sobre el concepte de demani marítimoterrestre i el seu règim jurídic, i introduïa per primera vegada en aquesta qüestió la perspectiva de l'estat autonòmic.

5 Com reconeix el mateix preàmbul de la LPUSL «[...] en no pocs casos, ni tan sols s'ha arribat a aplicar, i s'han tolerat situacions inacceptables mediambientalment que encara no s'han resolt. Tant l'aplicació conflictiva com la inaplicació o fins i tot la impotència de la norma per imposar-se sobre realitats socials consolidades són la prova que aquella concepció s'ha de corregir [...]».

6 Tal com es reconeixia en el preàmbul de la mateixa LC: «[...] Amb els criteris de la nova Llei s'evita, d'una banda, la incidència sobre drets adquirits en termes que puguin originar una càrrega indemnitzatòria que gravitaria fonamentalment sobre l'Administració Urbanística [...]».

7 Informe de la Comissió de Peticions del Parlament Europeu, que tenia com a ponent Margrete Auken, i que estudiava *El impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del derecho comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas* (2008/2248(INI)). Es pot consultar en aquest web: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2009-0082+0+DOC+XML+V0//ES> [Consulta: 29 agost 2013].

8 De fet, sobre aquest darrer aspecte la Comissió Europea, en una nota de premsa de 3 d'agost de 2012, expressava la seva satisfacció per l'Avantprojecte de reforma de la Llei de costes. En el text de la nota, la vicepresidenta de la Comissió Europea, Viviane Reding, afirmava que «La nova llei espanyola té per objecte millorar la seguretat jurídica per als ciutadans i les empreses europees i, per tant, també la seva confiança a l'hora d'invertir en un entorn jurídic estranger. Aquesta és una bona notícia tant per als ciutadans com per a l'economia espanyola».

consolidada del Tribunal Suprem⁹ «no només la de conformar cap al futur una regulació eficaç per a la protecció del domini públic marítimoterrestre sinó la d'imposar un remei actiu enfront de les situacions consumades del passat, en defensa d'uns béns constitucionalment protegits (article 132 CE)». Ara el nou text consolida les situacions passades, «reintegrant» als propietaris de 1988 part dels béns que els foren desposseïts llavors, i posant en dubte així que la LC sigui un instrument vàlid per protegir el litoral en el futur.

Però quines conseqüències reals té la reforma de la LC des de la perspectiva del litoral català? Doncs moltes i diverses, si tenim en compte que la reforma: redueix el domini públic marítimoterrestre; obre la porta a la reducció de la servitud de protecció; amplia els usos i obres en domini públic marítimoterrestre i servitud de protecció; modifica el règim jurídic de les adscripcions, autoritzacions i concessions, tot ampliant-ne, entre d'altres aspectes, el termini; modifica el règim fiscal del domini públic, amb la qual cosa encareix en la majoria dels casos les ocupacions; modifica el règim sancionador reduint, entre d'altres aspectes, el termini de prescripció de les infraccions i sancions; faculta l'Estat per suspendre directament el planejament municipal; obre la porta a la definició d'una estratègia en relació amb el canvi climàtic, i amplia el règim transitori de la LC. Tot això sense perdre de vista que la reforma, talment com el text original de 1988, torna a posar en qüestió les competències de la Generalitat de Catalunya i dels ajuntaments.

L'aplicació de la reforma a Catalunya, però, es pot veure matisada gràcies a les competències exclusives de la Generalitat en matèria d'ordenació del litoral i a l'existència dels plans directors urbanístics del sistema costaner (PDUSC). Unes figures de planejament urbanístic supramunicipal que protegeixen de la urbanització 24.000 hectàrees de sol, bona part del sòl no desenvolupat que es troba en la primera franja de 500 metres des del límit del domini públic marítimoterrestre.¹⁰

Analitzem, doncs, a continuació la reforma profunda de la LC, des de l'òptica del règim jurídic del litoral català, i amb la prudència de saber que lluny de ser un text «integrat» com s'afirma al preàmbul, constitueix una reforma incompleta com diu Blanca Lozano,¹¹ amb nombroses remissions al futur reglament que s'ha de redactar en un termini màxim de sis mesos.

Per fer-ho, per qüestions metodològiques i d'espai ens centrarem exclusivament sobre les dues principals conseqüències de la reforma pel litoral català: la reducció de l'espai protegit —sigui per retrocés del domini públic marítimoterrestre o bé de la seva servitud de protecció— i la invasió competencial que el nou text comporta per les competències de la Generalitat i els ajuntaments des de la perspectiva del Dictamen 7/2013, de 11 de juliol, del Consell de Garanties Estatutàries. Sent conscients, però, que l'impacte de la LPUSL per al nostre litoral va molt més enllà de la reducció d'espais protegits, i que els problemes constitucionals que la reforma planteja no es limiten tampoc a noves invasions competencials, com s'apreciarà a continuació.

2 La reducció de l'espai protegit: l'exclusió singular de determinats espais

Un dels principals riscos que la LPUSL planteja, denunciat per nombroses organitzacions mediambientals¹² i acadèmiques,¹³ és la regressió de l'espai protegit en relació amb el text original de la LC a través de

9 Entre d'altres, per les sentències del Tribunal Suprem de 10 de febrer de 2004 (RJ 2004\1519); 12 de febrer de 2004 (RJ 2004\1921); 17 de febrer de 2004 (RJ 2004\1527) i 5 de març de 2009 (RJ 2009\1580).

10 Sobre els PDUSC es pot llegir la monografia d'AGUIRRE I FONT, Josep M. *L'ordenació del litoral català: els plans directors urbanístics del sistema costaner*. Barcelona: Atelier, 2007, 212 p. (Dret i administració). ISBN 978-84-96758-32-2; així com a Oriol NEL·LO I COLOM, *Ordenar el territori. La experiència de Barcelona y Cataluña*. València: Tirant Humanidades, 2012, 256 p. (Colección Crónica) ISBN 978-84-15442-46-2 (p. 101-116).

11 LOZANO CUTANDA, Blanca, «Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral: las diez reformas clave de la ley de costas». *Diario La Ley* [Madrid: La Ley], núm. 8096, (2013).

12 Moltes d'aquestes organitzacions s'integren en la plataforma en defensa de la Llei de costes anomenada *No a Nuestra Costa*, el manifest de la qual es pot consultar en l'enllaç següent: <http://www.noanuestracosta.org/> [Consulta: 29 agost 2013].

13 En l'àmbit acadèmic destaca el «Manifiesto por la preservación y gestión de los espacios costeros». *El País* [Madrid: Prisa], núm. 12 770 (2012), impulsat, entre altres, pels professors Joan Romero, Oriol Nel·lo i Onofre Rullán i al qual s'han adherit, també

l'exclusió singular de determinats espais del règim general de l'esmentada LC.

A l'hora de reduir l'espai protegit, la Llei utilitza diferents tècniques¹⁴ per excloure els espais del règim general: es redefeixen els béns que formen part de la ribera del mar; s'exclouen determinats passejos marítims del domini públic maritimoterrestre; s'exclouen dotze nuclis de població del domini públic maritimoterrestre; es creen criteris de delimitació ad hoc per a l'illa de Formentera; s'exclouen del règim general del domini públic maritimoterrestre les *urbanitzacions maritimoterrestres*; i s'obre la porta a la reducció de la servitud de protecció.

L'aplicació de les diferents excepcions comporta no tan sols una disminució de l'espai protegit, sinó que en la majoria dels casos atorga el dret als propietaris originals del domini públic desafectat a reclamar la propietat dels terrenys en cas que disposin de títol inscrit en el registre de la propietat amb anterioritat a l'entrada en vigor de la LC el 1988 o en l'entrada en vigor de la LPUSL el passat mes de maig —depenent dels supòsits i d'acord amb les disposicions addicionals quarta, cinquena, sisena i setena de la Llei.

Així mateix, els nous preceptes, més enllà de desprotegir directament molts terrenys que deixaran de ser domini públic, també faran retrocedir de manera indirecta totes les servituds de la LC¹⁵ i, de forma directa, la servitud de protecció en determinats supòsits.

De totes les tècniques utilitzades per la reforma, només estudiarem aquelles que tenen afectació al litoral català, tot i que la LPUSL en si mateixa planteja riscos importants per a la protecció d'altres espais litorals —com per exemple l'illa de Formentera, on la reforma crea un règim ad hoc de delimitació del domini públic i dóna cobertura a una previsió legal autonòmica anul·lada anteriorment pel Tribunal Constitucional (TC).¹⁶

2.1 Exclusió de determinats béns de la ribera del mar

Una de les reformes de la LPUSL que pot tenir més conseqüències, quant a la disminució de l'espai protegit, és la reducció dels béns que formen part de la ribera del mar i per tant del domini públic maritimoterrestre.

Des de 1988 fins a l'actualitat l'article 3 de la LC defineix la zona maritimoterrestre com «l'espai comprès entre la línia de baixamar escorada o màxima viva equinoccial, i el límit fins a on arriben les onades en els majors temporals coneguts [...]». Aquesta definició és ara condicionada pel nou redactat de l'article 3 «d'acord amb els criteris tècnics que s'estableixin reglamentàriament».

Aquesta remissió al reglament deixa oberta la porta a la flexibilització dels criteris utilitzats fins ara per determinar la zona maritimoterrestre, que es limitaven a utilitzar «les referències comprovades que es disposi» d'acord amb l'article 4.a) del reglament vigent. De fet, l'Avantprojecte de LPUSL ja incorporava

entre altres, els catedràtics de Dret Administratiu Ángel Menéndez Rexach i Luciano Parejo. Aquest manifest es pot consultar a l'adreça: http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/07/12/actualidad/1342097452_454280.html [Consulta: 29 agost 2013].

14 Sobre totes aquestes tècniques es pot veure NOGUERA DE LA MUELA, Belén; AGUIRRE I FONT, Josep M., «Costas y urbanismo: de la Ley de costas al Proyecto de ley de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas», en l'obra col·lectiva de LÓPEZ RAMÓN, Fernando; ESCARTÍN ESCUDÉ, Víctor (coord.). *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente*. Madrid: Marcial Pons, 2013, 612 p. (Monografías jurídicas) ISBN 978-84-15664-42-0 (p. 301-344); a PÉREZ GÁLVEZ, Juan Francisco. *Costas y urbanismo. El litoral tras la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas*. Madrid: La Ley, 2013, 1263 p. ISBN 978-84-7052-660-2; i a MUÑOZ AMOR, María del Mar, «Comentario a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas». *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo* [Madrid: La Ley], núm. 123 (2013); NÚÑEZ LOZANO, María del Carmen, *La reforma de la Ley de Costas de 2013*, València: Tirant Lo Blanch, 2013, 285 p. ISBN: 978-84-9053-542-4; CARLÓN RUIZ, Matilde, *Disciplina Urbanística de las Costas*, Navarra: Cívitas Thomson Reuters, 2013, 300 p. ISBN: 978-84-470-4630-0.

15 En relació a les servituds de la LC es pot llegir la monografia de Belén NOGUERA DE LA MUELA. *Servidumbres de la Ley de costas de 1988*. Madrid: Marcial Pons, 1995, 214 p. (Monografías jurídicas) ISBN 978-84-7248-267-8.

16 Es tracta de la disposició addicional vint-i-dosena de la Llei 6/1999, de 3 d'abril, de les directrius d'ordenació territorial de les Illes Balears i de mesures tributàries, anul·lada per la Sentència 46/2007, d'1 de març de 2007, del Ple del Tribunal Constitucional (BOE núm. 74, de 27 de març de 2007).

críteris tècnics de delimitació que suposaven una reculada important de l'àmbit de protecció,¹⁷ retornant pràcticament la definició de la zona maritimoterrestre als críteris de la Llei de costes de 1969¹⁸ que es limitava als «temporals ordinaris».

Si s'arriben a materialitzar aquests nous críteris en el futur reglament, es tractaria d'una modificació molt important, amb conseqüències directes sobre la delimitació dels 7880 km de costa espanyola. Tot i que és cert que els críteris apuntats en l'Avantprojecte pretenien excloure els «temporals excepcionals» —en línia amb la definició de la legislació francesa—¹⁹, és poc prudent confondre l'excepcional amb els temporals usuals que comporten un risc evident per a la seguretat dels habitants més propers a la costa.

Més enllà de la redefinició de la zona maritimoterrestre, la reforma aprofita per excloure altres béns del domini públic, la presència dels quals havia sigut objecte de debat en la jurisprudència.²⁰

En aquest sentit, el nou article 3 de la LC aclareix que només formen part de la ribera del mar «les parts», i no la totalitat com fins ara havia reconegut la jurisprudència,²¹ dels terrenys baixos que s'inunden com a conseqüència del flux i reflux de les mareas, de les onades o de la filtració de l'aigua del mar.

També exclou de la ribera del mar aquells terrenys que siguin inundats artificialment i controladament, com a conseqüència d'obres o d'instal·lacions realitzades a aquest efecte, sempre que abans de la inundació no fossin domini públic —i sempre que no siguin navegables, d'acord amb el nou redactat de l'article 4.3—. Això exclou de la ribera del mar, per exemple, algunes explotacions salines i instal·lacions d'aqüicultura que fins ara en formaven part d'acord amb el criteri jurisprudencial del Tribunal Suprem.²²

Resten també excloses de la definició de ribera del mar les dunes, o part d'elles, que no resultin necessàries «per garantir l'estabilitat de la platja i la defensa de la costa». No es tracta d'una modificació menor, ja que fins ara la ribera del mar incorporava totes les dunes amb independència del seu origen o de si eren o no necessàries per a l'estabilitat de platja, tal com també havia reconegut la jurisprudència.²³

Finalment, caldria apuntar que les exclusions singulars de determinats béns de la ribera del mar, analitzada en els preceptes citats, plantegen dubtes de constitucionalitat en tant que la inclusió d'aquests al domini públic és un imperatiu de l'article 132.2 de la Constitució espanyola (CE).²⁴

Si partim de la premissa que zona maritimoterrestre definida per la CE és l'espai en el qual entren en contacte

17 La disposició addicional segona de l'Avantprojecte obligava l'Administració General de l'Estat a revisar les delimitacions practicades amb anterioritat, prenent com a referència els majors temporals coneguts, «cuando estos, de acuerdo con las referencias comprobadas de que se disponga, no lograron el límite establecido en la delimitación, al menos cinco veces, en los años inmediatamente anteriores a la fecha en que se haya practicado la delimitación, o, si no hay referencias conocidas en este periodo, en los diez años inmediatamente anteriores a la entrada en vigor de esta ley».

18 Llei 28/1969, de 26 de abril, sobre costes. *Boletín Oficial del Estado* (28 d'abril de 1969), p. 6358-6361.

19 Defineix *domini públic* com la part que cobreix les mareas, amb l'exclusió de les «pertorbacions meteorològiques excepcionals». Article L2111-4 del *Code général de la propriété des personnes publiques*: «[...] Le rivage de la mer est constitué par tout ce qu'elle couvre et découvre jusqu'ou les plus hautes mers peuvent s'étendre en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles [...]».

20 Cfr. AUTORS DIVERSOS. *La Ley de costas en la jurisprudencia*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, 2010, 548 p. ISBN 978-84-491-0994-2.

21 Tal com recollia la Sentència de l'Audiència Nacional de 18 de maig de 2005 (SAN 2530/2005).

22 Així queda palès en la sentència del Tribunal Suprem d'11 de novembre de 2010 (STS 6293/2010).

23 Així es desprèn de la Sentència de l'Audiència Nacional de 4 de juliol de 2003 (SAN 4445/2003).

24 Sobre l'ordenació constitucional del domini es pot veure l'article de Tomàs FONT I LLOVET «La ordenación constitucional del dominio público», dins de l'obra col·lectiva *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*. Madrid: Editorial Civitas, 1991, vol. 5. ISBN 978-84-7398-865-0 (p. 3917-3942); així com la monografia de Mercè DARNACULLETA I GARDELLA, *Recursos naturales y dominio público: el nuevo régimen de demanio natural*. Barcelona: Cedecs Editorial, 2000, 264 p. ISBN 978-84-95027-71-9.

el mar i la terra —tal com defensa la sentència del Tribunal Constitucional (STC) 149/1991, de 4 de juliol, sobre la LC²⁵ en el seu FJ 1 C) i D)— el legislador a priori s'hauria de limitar a definir-la executant el mandat constitucional, sense capacitat per excloure determinats béns de forma singular tal com ara se'ns planteja. Admetre la constitucionalitat d'aquesta opció podria, des del meu punt de vista, obrir la porta a buidar de contingut l'article 132 de la CE a través de successives reformes, que lluny de perseguir la protecció del domini públic maritimoterrestre únicament tenen com a objectiu aixecar les limitacions que operen sobre aquest espai.

2.2 Exclusió de determinats passejos del domini públic maritimoterrestre

Des de l'entrada en vigor de la LC la construcció o modificació de qualsevol passeig marítim no suposava en cap cas una alteració dels límits del domini públic maritimoterrestre, ja que d'acord amb l'article 4.5 de la LC la pèrdua de les seves característiques naturals no comporta la seva desafectació. Això suposava una diferenciació evident amb molts passejos marítics construïts amb anterioritat a 1988 que en el moment de l'atermenament ja havien perdut les seves característiques naturals, i atès que tampoc eren superats per les onades, no s'incorporaven al domini públic.

Amb voluntat d'esmenar aquest greuge la LPUSL incorpora en la seva disposició addicional tercera un mecanisme ad hoc per atermenar els passejos construïts entre l'entrada en vigor de la LC el 1988 i la LPUSL el passat mes de maig. Així doncs, la línia exterior dels passejos marítics construïts per l'Administració General de l'Estat o per altres administracions públiques amb l'autorització d'aquella durant aquest període s'entén amb caràcter general com a línia interior de la ribera del mar.

El precepte estableix un límit al mecanisme, ja que a l'efecte d'aquesta disposició no es consideren passejos marítics les instal·lacions que no hagin representat una alteració del terreny que els serveix de suport, com ara les passarel·les o els camins de fusta recolzats sobre el terreny o sobre puntals.

Ara bé, que els terrenys no formin part del domini públic maritimoterrestre no comporta necessàriament que perdin el seu caràcter demanial. En aquest sentit, el precepte disposa que la desafectació d'aquests terrenys sigui un acte potestatiu per part de l'Administració General de l'Estat.

En qualsevol dels casos el precepte tampoc evita que en el futur es donin greuges similars als plantejats fins ara, ja que la vigència de la disposició es limita als passejos construïts o modificats entre el 29 de juliol de 1988 i el 30 de maig de 2013.

2.3 Exclusió de dotze nuclis de població del domini públic maritimoterrestre

D'entre les novetats de la LPUSL, la més peculiar la trobem en la seva disposició addicional setena, que exclou directament del domini públic maritimoterrestre dotze nuclis de població que s'enumeren en l'annex de la Llei on també figura la planimetria que serveix per delimitar el domini públic i la servitud de protecció. Les excepcions que s'incorporen a l'annex pretenen solucionar problemes singulars, que en el cas de Catalunya es concreten en la façana marina d'Empuriabrava, a Castelló d'Empúries, i la de Platja d'Aro, a Castell-Platja d'Aro, ambdós de la demarcació de Girona.

La Llei estableix que aquests espais s'exclouran del domini públic i s'incorporaran al patrimoni de l'Estat com a béns patrimonials, i que aleshores podran ser transmesos als seus ocupants d'acord amb el procediment que es determini a través d'ordre ministerial i de conformitat amb la Llei 33/2003, de 3 de novembre, de patrimoni de les administracions públiques.²⁶

25 Sentència 149/1991, de 4 de juliol, del Ple del Tribunal Constitucional (BOE núm. 180, de 29 de juliol de 1991). Sobre l'esmentada sentència es pot llegir Belén NOGUERA DE LA MUELA en l'article titulat «Las competencias estatales y autonómicas en la Ley de costas de 1988», op. cit.

26 Llei 33/2003, de 3 de novembre, de patrimoni de les administracions públiques. *Boletín Oficial del Estado* (4 de novembre de 2003), p. 38924-38967.

Ara bé, s'ha de tenir molt present que l'article 132 de la CE disposa explícitament que en qualsevol cas són béns de domini públic «la zona maritimoterrestre, les platges, el mar territorial i els recursos naturals de la zona econòmica i la plataforma continental». Per tant, l'exclusió preserva aquest contingut mínim, que en molts casos es troba adjacent en construccions que ara es pretén conservar amb l'excepció —com en el cas de Platja d'Aro, que gaudeix de platja en tot el seu front marítim.

Les conseqüències de l'article no són menors si es té en compte que la desafectació d'aquests espais com a domini públic suposa la inaplicació dels principis de protecció dels béns de domini públic de l'article 132.1 de la CE —inalienabilitat, imprescriptibilitat i inembargabilitat. Això deixa oberta la possibilitat que l'Estat privatitzi parts de la costa d'aquests nuclis.

Tot i la gravetat —en termes legals— d'introduir excepcions d'aquesta naturalesa en la legislació bàsica, la veritat és que a Catalunya l'exclusió dels dos nuclis té un abast francament limitat i evitarà els enderrocaments als quals s'enfrontaven molts propietaris per l'aplicació de la LC i que, de fet, són indesitjables socialment i inútils des de la perspectiva mediambiental. Així mateix, és important tenir en compte que en principi, en tractar-se de sòl urbà consolidat, l'exclusió no hauria de permetre més edificabilitat en cap dels dos municipis.

Ara bé, des de la perspectiva constitucional l'exclusió de dotze municipis, enfront dels centenars de municipis de tot el litoral espanyol —molts d'ells amb problemàtiques similars o idèntiques en les seves façanes marítimes— planteja un greuge de difícil justificació constitucional —ja que l'exclusió no afecta nuclis de població que es trobin en les mateixes circumstàncies, sinó únicament els identificats en les disposicions estudiades. En aquest sentit seria desitjable buscar altres alternatives jurídiques per encaixar la problemàtica específica d'aquests espais, i en qualsevol cas que la solució adoptava fos d'aplicació general a tots els municipis amb la mateixa problemàtica.

2.4 Exclusió de les urbanitzacions maritimoterrestre del règim general del domini públic maritimoterrestre

El nou règim jurídic de les urbanitzacions maritimoterrestre —que la LPUSL incorpora a través d'una nova disposició addicional desena a la LC— defineix aquestes com «els nuclis residencials en terra ferma dotats d'un sistema viari navegable, construït a partir de la inundació artificial de terrenys privats». La nova regulació exclou a la pràctica aquestes urbanitzacions del règim general del domini públic, tant pel que fa als espais que les conformen com en relació amb les servituds que es projecten a partir d'aquestes.

Així, el precepte disposa que el terreny inundat s'ha d'incorporar al domini públic maritimoterrestre. No obstant això, no s'inclouen en el domini públic maritimoterrestre els terrenys de propietat privada que limiten amb l'habitatge i reculats respecte al canal navegable que es destinin a estacionament nàutic individual i privat. Tampoc no s'incorporen al domini públic maritimoterrestre els terrenys de titularitat privada que limiten amb el canal navegable i inundat com a conseqüència d'excavacions, destinats a estacionament nàutic col·lectiu i privat.

La disposició estableix, així mateix, que els propietaris dels habitatges contigus als canals navegables tenen un dret d'ús dels amarratges situats davant els habitatges. Aquest dret està vinculat a la propietat de l'habitatge i només són transmissibles amb l'habitatge.

Tot i que és cert que el Decret 17/2005, pel qual s'aprova el Reglament de marines interiors de Catalunya²⁷ —redactat d'acord amb les competències exclusives de la Generalitat en matèria de ports que no són d'interès general— ja preveia en el seu article 29 l'existència d'amarratges d'ús privatiu vinculats a les parcel·les confrontants, no és menys cert que el nou atermenament que l'Estat havia portat a terme a Empuriabrava a

²⁷ Decret 17/2005, pel qual s'aprova el Reglament de marines interiors de Catalunya. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (10 de febrer de 2005), p. 2716-2721.

partir de 2008²⁸ no només havia incorporat els canals d'aigua salada al domini públic, sinó també tots els estacionaments nàutics existents amb independència de si aquells es trobaven o no inscrits al registre de la propietat.

Pel que fa a les servituds, el text de l'article regula que la servitud de protecció preexistent amb anterioritat a les obres manté la seva vigència. En canvi, el mateix precepte disposa que no s'ha de generar cap nova servitud de protecció ni de trànsit al voltant dels espais inundats. Per evitar possibles conflictes d'accés, però, es concreta que l'instrument d'ordenació territorial o urbanística ha de garantir a través de vials el trànsit i l'accés als canals, tal com s'estableixi per reglament.

Ara bé, amb independència de les previsions de la LPUSL, s'ha de recordar que el Decret 17/2005, pel qual s'aprova el Reglament de marines interiors de Catalunya, disposa en l'article 26 una franja de servei nàutic idèntica a la servitud de trànsit de la LC que ara desapareix —tot i que no és d'aplicació a les àrees ja consolidades per l'edificació.

La reforma ara operada per aquest precepte resol la problemàtica originada pel citat expedient d'atermenament de l'any 2008, evitant així els enderrocaments absurds des de la perspectiva mediambiental, però suposa una excepció ad hoc per a Empuriabrava i Santa Margarida que no resol, en canvi, situacions similars com les del Poblat mariner del Port d'Aiguadolç de Sitges,²⁹ la qual cosa podria plantejar dubtes de constitucionalitat.

2.5 Reducció singular de la servitud de protecció en determinats supòsits

Un segon aspecte també polèmic de la LPUSL és la reducció, en determinats supòsits, de la servitud de protecció de la LC —la franja de 100 metres en què no és possible construir, entre d'altres coses, cap habitatge.

Així, més enllà del retrocés de les servituds que comporta la reducció del domini públic, la reforma també s'utilitza per redefinir els límits de la servitud de protecció en supòsits concrets a través de dues disposicions.

En aquest sentit, el nou apartat 3 de l'article 23 de la LC permet reduir la servitud de protecció de 100 a 20 metres en els marges dels rius fins a on siguin sensibles les mareas. La reducció, que aprovarà l'Administració de l'Estat, s'ha de fer d'acord amb la comunitat autònoma i l'ajuntament corresponents, fins a un mínim de 20 metres, en consideració a les característiques geomorfològiques, els ambients de vegetació i la seva distància respecte a la desembocadura, de conformitat amb el que es disposi per reglament.

Es tracta d'una disposició pensada inicialment per a les ries i que al llarg de la tramitació de la Llei s'amplià al conjunt dels rius. A l'espera del que precisi el reglament, l'objectiu del precepte és evitar que la incorporació dels rius al domini públic, fins allà on es facin sensibles les mareas, tingui com a efecte la projecció de la servitud de 100 metres riu amunt. A Catalunya les conseqüències de la nova disposició seran mínimes, atès que les mareas són pràcticament imperceptibles. Tot el contrari de Galícia i la costa cantàbrica, on la reducció d'aquesta servitud tindrà conseqüències directes sobre els terrenys confrontats amb les seves ries, molt limitats per la servitud.

Més difícil és determinar, en canvi, les conseqüències que pot tenir per al litoral català la transitòria primera de la LPUSL, que amplia l'àmbit d'aplicació de l'apartat tres de la transitòria tercera de la LC —que reduïa l'àmbit de protecció de les servituds en els terrenys classificats com a sòl urbà al moment de l'entrada en vigor de la LC—. El nou text disposa que aquest règim transitori es pugui aplicar igualment —si es demana en el termini de dos anys— als nuclis o àrees que, a pesar que no estiguin classificats com a sòl urbà, compleixin les condicions següents el 1988:

28 El procés d'atermenament iniciat el 2008 i finalitzat el 24 de gener de 2011 va originar una forta polèmica jurídica, política i social, amb 4600 amarradors afectats, que va acabar justificant la redacció de la present disposició.

29 L'esmentat poblat, tot i ser una urbanització annexa a un port, no entra dins l'àmbit d'aplicació de la disposició pel fet de no tenir canals navegables.

- «a) En municipis amb planejament, els terrenys que, o bé disposin d'accés rodat, proveïment d'aigua, evacuació d'aigües residuals i subministrament d'energia elèctrica i estiguin consolidats per l'edificació en almenys un terç de la seva superfície, o bé, a falta d'algun dels requisits esmentats, estiguin compresos en àrees consolidades per l'edificació com a mínim en dues terceres parts de la seva superfície, de conformitat amb l'ordenació aplicable.
- b) En municipis sense planejament, els terrenys que, o bé tinguin accés rodat, proveïment d'aigua, evacuació d'aigües residuals i subministrament d'energia elèctrica i estiguin consolidats per l'edificació en almenys un terç de la seva superfície, o bé, tot i manca d'algun dels requisits esmentats, estiguin compresos en àrees consolidades per l'edificació com a mínim en la meitat de la seva superfície.»

La redacció de la disposició recull els requisits clàssics de la legislació urbanística i de la Llei del sòl³⁰ per a la classificació del sòl urbà —o urbanitzat, com es coneix ara—, incorporant també l'exigència que es trobin en àrees transformades i aptes per a l'edificació o consolidades per ella, almenys en dues terceres parts o en la meitat de la superfície en funció de si tenen planejament o no.

Tot i que el nou precepte, en incorporar-se a la LC, constitueix legislació bàsica aplicable a tot el litoral estatal, la veritat és que la reforma sembla més pensada per solucionar novament una problemàtica existent a Galícia. Destaca en aquest sentit el fet que l'article manté una similitud molt evident amb la disposició addicional tercera³¹ de la Llei 9/2002, de 30 de desembre, d'ordenació urbanística i protecció del medi rural de Galícia,³² declarada inconstitucional pel Tribunal Constitucional en les recents sentències STC 87/2012, de 18 d'abril, i STC 137/2012,³³ de 19 de juny. El TC havia anul·lat la disposició per falta de competències de la comunitat autònoma per regular les servituds de la LC, però ara, amb la incorporació de la disposició en la legislació estatal, aquest problema queda superat.

Però tot i que la disposició fos pensada per ser aplicada a Galícia, el risc que la seva aplicació s'ampliï —una vegada incorporada a la legislació bàsica— a molts altres supòsits similars, fins i tot en el litoral català, és alt. D'altra banda, s'han de tenir presents les dificultats probatòries de demostrar 25 anys després la presència dels requisits enumerats en la transitòria primera de la reforma.

Novament, però, ens trobem davant d'exclusions singulars del règim de protecció del domini públic pensades per resoldre problemàtiques concretes, fet que planteja dubtes de constitucionalitat dels preceptes estudiats com en els supòsits anteriors.

3 Invasió de les competències de la Generalitat i dels ajuntaments des de la perspectiva del Dictamen 7/2013, d'11 de juliol, del Consell de Garanties Estatutàries

Talment com succeí al 1988 la LPUSL torna a posar en qüestió les competències de la Generalitat en matèria d'ordenació del territori, del litoral, d'urbanisme en l'àmbit costaner³⁴ i dels ajuntaments en matèria

30 Regulats actualment en l'article 12.3 de l'actual Reial decret legislatiu 2/2008, de 20 de juny, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei del sòl.

31 En relació amb l'esmentada disposició, es pot llegir PÉREZ GONZÁLEZ, Carlos. «Reflexiones de actualidad sobre la planificación territorial y urbanística del borde litoral. De la clasificación a la desclasificación del suelo como técnica de protección». A: SANZ LARRUGA, Francisco Javier (dir.). *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*. La Coruña: Fundación Pedro Barrié de la Maza, 2009, 531 p. ISBN 978-84-95892-79-9 (p. 201-216).

32 Llei 9/2002, de 30 de desembre, d'ordenació urbanística i protecció del medi rural de Galícia. *Diario Oficial de Galicia* (31 de desembre de 2002), p. 18025-18094.

33 Sentència 87/2012, de 18 d'abril, del Ple del Tribunal Constitucional (BOE núm. 117, de 16 de maig de 2012), i Sentència 137/2012, de 19 de juny, del Ple del Tribunal Constitucional (BOE núm. 163, de 9 de juliol de 2012).

34 Sobre els problemes competencials originats per la LC de 1988 es pot veure el Dictamen del CONSELL CONSULTIU DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA. «Dictamen núm. 148 sobre l'adequació constitucional i estatutària de la Llei 22/1988, de 28 de juliol, de

d'autonomia municipal.

En aquest sentit, tot i que és cert que la Llei no modifica ni un sol article dels que serveixen per distribuir les competències entre les diferents administracions —articles 110 a 115 de la LC— i que en el preàmbul de la LPUSL s'afirma que es «respecta el complex repartiment competencial», això no vol dir que el nou text no prevegi mecanismes que plantegin dubtes raonables de constitucionalitat des de la perspectiva competencial.³⁵

Dubtes que sembla confirmar el recent Dictamen 7/2013, d'11 de juliol, del Consell de Garanties Estatutàries (CGE) de Catalunya sobre la reforma de la LC, que ha acreditat invasió de les competències de la Generalitat en matèria d'ordenació del litoral, ports i medi ambient; així com la vulneració del principi constitucional d'autonomia municipal en un dels seus preceptes.

S'ha de dir, però, que probablement les invasions de competències no es centren exclusivament en els preceptes estudiats pel CGE si tenim en compte que aquesta institució només dictamina sobre els preceptes que el Govern o bé el Parlament qüestiona en relació amb la interposició d'un eventual recurs d'inconstitucionalitat. D'altra banda, el text planteja altres problemes constitucionals, com els apuntats anteriorment en relació amb els preceptes que redueixen l'espai protegit de la LC, fet que ja ha comportat la interposició de com a mínim un altre recurs d'inconstitucionalitat contra la mateixa norma.³⁶

Tot i això, novament per qüestions metodològiques i d'espai en aquest epígraf ens centrarem únicament en l'estudi dels preceptes que el CGE ha conclòs que vulnereu les competències de la Generalitat en matèria d'ordenació del litoral i medi ambient, i dels ajuntaments en matèria d'autonomia municipal, sense entrar a analitzar els que afecten les competències de la Generalitat en matèria de ports.³⁷

3.1 Invasió competencial en matèria d'ordenació del litoral

Les invasions competencials en matèria d'ordenació del litoral, a tenor dels articles qüestionats pel Govern i analitzats pel CGE, es centren en el nou apartat sisè de l'article 33 de la LC, que per primer cop obre la porta a diferenciar els usos a les platges en funció de la seva naturalesa, distingint entre les platges naturals i les urbanes. El nou precepte delega al reglament el règim d'ocupació i ús de les platges tenint en compte la seva naturalesa; però estableix, en canvi, que en la delimitació dels trams urbans i naturals de les platges han de participar les administracions competents en matèria d'ordenació del territori i urbanisme.

Des de la perspectiva del CGE, la delimitació de les platges entre naturals i urbanes persegueix la preservació de la integritat física i paisatgística de les costes i, en conseqüència, és una previsió inserible dins les competències bàsiques de l'Estat sobre protecció del medi ambient. Sempre que, però, hi hagi participació

costes». *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic* [Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya i Institut d'Estudis Autònoms de la Generalitat de Catalunya], núm. 10 (1989). En relació amb el debat competencial originat per l'aprovació de la LC, es pot llegir MEILÁN GIL, José Luis. «La Ley de costas y las competencias de las comunidades autónomas». *Revista Gallega de Administración Pública* [Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública], núm. 1 (1992); BELADIEZ ROJO, Margarita. «Problemas competenciales sobre la zona marítimo-terrestre y las playas». *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*. Madrid: Editorial Civitas, 1991, vol. 5. ISBN 978-84-7398-865-0 (p. 3671-3704); i BLASCO DÍAZ, José Luis. «La distribución competencial en materia de costas». *Revista d'estudis autonòmics i federals* [Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms de la Generalitat de Catalunya], núm. 10 (2010).

35 Com apunta l'anunci que «Canàries, Andalusia, Catalunya, El País Basc i Astúries recorreran la Llei de Costes davant del TC», Europa Press, 1 de juliol de 2013. Nota de premsa consultable en el següent enllaç: <http://www.europapress.cat/tribunals/noticia-canaries-andalusia-catalunya-pais-basc-asturies-recorreran-llei-costes-davant-tc-20130701161534.html> [Consulta: 3 setembre 2013].

36 El recurs interposat per diversos diputats del PSOE qüestiona la constitucionalitat de molts preceptes de la Llei per la «[...] la violación de los artículos 132 y 45 de la norma fundamental; mientras que otras, en conexión directa con los anteriores argumentos, tocan más directamente al artículo 9.3 y 14 de la Constitución, con cuya infracción se imbrican varias otras».

37 En matèria de ports, el CGE ha conclòs que l'apartat setze de l'article primer de la Llei 2/2013, de 29 de maig, pel que fa al segon paràgraf del nou apartat 4 de l'article 49 de la Llei de costes, vulnera les competències de la Generalitat de l'article 140.1.d de l'Estatut; així com l'apartat quaranta-u de l'article primer de la Llei 2/2013, de 29 de maig, en la redacció que dona a l'apartat 4 de la nova disposició adicional desena de la Llei de costes, que vulnera les competències de la Generalitat de l'article 140.1.b de l'Estatut.

de la Generalitat i els ajuntaments en aquesta delimitació.

A una conclusió diferent arriba el CGE en relació amb la delegació reglamentària del règim d'ocupació i ús de les platges. En aquest sentit, el Consell recorda oportunament la similitud que el nou article 33.6 té amb l'article 34 de la LC, declarat inconstitucional per la STC 149/1991. L'esmentat article 34 facultava l'Estat per dictar normes per a determinats trams de costa que inclourien —entre d'altres punts— les directrius sobre els serveis de temporada a les platges o el règim d'utilització de les platges. El TC, llavors, va determinar, en el FJ 4.B.d de la sentència, que es tractava de normes estatals que ordenaven directament el litoral envaint les competències autonòmiques, amb independència que s'hi hagués atorgat tràmit d'audiència.

Utilitzant la mateixa argumentació, el CGE entén que la remissió al reglament constitueix una habilitació reglamentària de caràcter general sobre una matèria que és inserible en les competències exclusives de la Generalitat sobre l'establiment i la regulació dels plans territorials d'ordenació i ús del litoral i de les platges, que l'article 149.3.a de l'Estatut encomana a la Generalitat.

Des del meu punt de vista, però, tan inconstitucional és la remissió al reglament pel que fa al règim d'ocupació i ús de les platges com la delimitació de platges prevista al mateix precepte. Si partim de la premissa que la delimitació de platges no afecta en cap cas el règim ordinari de delimitació i protecció del domini públic —que serà el mateix en ambdós casos— sinó que només afectarà els usos que es podran desenvolupar en una platja; i entenem així mateix la delimitació de platges com una tècnica per definir-ne —o limitar-ne— els usos, l'hem d'entendre íntimament vinculada a la l'ordenació de les platges de competència de la Generalitat.

Plantejat en altres termes, si distingim les dues tècniques —delimitar i regular— el que comportarà és que la competència de la Generalitat quedi buida de contingut, ja que la delimitació estatal el que farà implícitament serà ordenar les platges —i els seus usos— en funció de la tipologia que s'assigni a cadascuna d'elles.

Del redactat del precepte es dedueix que l'objectiu de la «delimitació» no és determinar quins són els béns de domini públic sinó establir un règim d'usos i restriccions en funció de la tipologia de platges. Per tant, el precepte entès en aquests termes no és constitucional, perquè afecta de ple les competències exclusives de la Generalitat i tot i que la mateixa Llei té la participació de la Generalitat i els ajuntaments en el tràmit de delimitació.

3.2 Invasió competencial en matèria de medi ambient

Com en el cas anterior, un únic precepte dels estudiats pel CGE comporta una vulneració de les competències exclusives de la Generalitat en matèria de medi ambient. Es tracta de l'apartat segon de la disposició addicional vuitena de la LPUSL, que disposa l'obligació que les comunitats autònomes a les quals s'hagin adscrit terrenys de domini públic maritimoterrestre hagin de presentar en el termini de dos anys, al Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient, per a la seva aprovació, un pla d'adaptació d'aquests terrenys i de les estructures construïdes sobre aquests per afrontar els possibles efectes del canvi climàtic.

L'obligació s'emmarca en l'estratègia per a l'adaptació de la costa a l'efecte del canvi climàtic que l'esmentat Ministeri ha d'elaborar i en el qual s'han d'indicar els diferents graus de vulnerabilitat i risc del litoral i proposar mesures per afrontar-ne els possibles efectes.

En aquest sentit, el CGE conclou que aquesta disposició és inconstitucional perquè «el mandat que s'hi inclou no preveu cap de les formes de col·laboració possibles, ni respecta el principi constitucional de coordinació».

D'acord amb la conclusió del CGE, seria molt més adequat des de la perspectiva constitucional que una estratègia estatal en matèria de canvi climàtic incorporés formes de col·laboració i cooperació entre totes les administracions implicades, en línia amb la Recomanació del Parlament Europeu i del Consell, de 30 de maig de 2002, sobre l'aplicació de la gestió integrada de les zones costaneres a Europa i el Protocol relatiu a la gestió integrada de les zones costaneres del Mediterrani.

En qualsevol cas, la concreció d'aquesta estratègia per adaptar la costa al canvi climàtic és el repte més important al qual s'enfrontarà el litoral espanyol les properes generacions i, per tant, fóra necessari buscar la complicitat del conjunt d'administracions amb competències sobre l'espai litoral.

3.3 Vulneració del principi d'autonomia municipal i invasió competencial en matèria d'urbanisme

El text també planteja dubtes en relació amb la seva adequació al principi d'autonomia municipal i a les competències de la Generalitat en matèria d'urbanisme. Es tracta de la previsió del nou apartat segon de l'article 119 de la LC, coneguda com a «clàusula *antialgarrobicos*», que permet que l'Administració de l'Estat suspengui acords dels ens locals sense necessitat de recórrer a la via jurisdiccional i pretén evitar situacions com les que han tingut lloc en aquesta platja d'Almeria, on el planejament municipal va autoritzar la construcció d'un hotel sobre la servitud de protecció.³⁸

El procediment a seguir per suspendre els acords és el previst, segon el precepte, a l'article 67 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, de bases del règim local (LBRL).³⁹ Així, el delegat del Govern, a instàncies del ministre d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient, pot suspendre els actes i acords adoptats per les entitats locals que afectin la integritat del domini públic marítimoterrestre o de la servitud de protecció o que suposin una infracció manifesta del que disposa l'article 25 d'aquesta Llei.

El CGE conclou que «un supòsit tan excepcional com el que preveu l'article 67 no qüestiona el principi constitucional d'exclusivitat judicial per a la suspensió dels actes municipals, però la seva extensió a altres àmbits equivaldria a minvar la pròpia autonomia constitucional municipal» i, en conseqüència, vulnera el principi d'autonomia local que estableix l'article 140 CE.

Aprofundint en l'argumentació de la inconstitucionalitat del precepte, s'ha de recordar que la Carta europea de l'autonomia local, en l'article 8.3, exigeix, en relació amb els instruments de control de l'Administració local, mantenir la proporcionalitat entre la intervenció i els interessos que es pretén salvaguardar. En aquest cas, és certament de difícil justificació al·legar atemptat greu a «l'interès general d'Espanya» per la simple aprovació d'una disposició urbanística, encara que tingui afectacions en una servitud de protecció o sobre el domini públic marítimoterrestre.

El mateix Tribunal Constitucional, en relació amb l'article 67 de la LBRL, va recalcar en la seva sentència 214/1989,⁴⁰ de 21 de desembre, «el seu caràcter extraordinari i excepcional, motivat per evidents raons de gravetat i urgència» en contraposició a la via ordinària d'impugnació d'acords prevista en els articles 65 i 66 de la LBRL. No només això, sinó que en la reiterada STC 149/1991 el mateix Tribunal va anul·lar un article —el 118 de la LC— en què l'Estat s'atribuïa la facultat de coordinar l'activitat de l'administració local d'acord amb l'article 59 de la LBRL. En aquell cas el Tribunal va resoldre que la remissió al precepte que feia la LC, sense condicions ni límits, podia atemptar contra l'autonomia municipal.

D'altra banda, no hem de perdre de vista que ja existeixen mecanismes de control estatals a la LC, com el de l'article 117, que exigeix l'informe de l'Administració de l'Estat per aprovar el planejament municipal. En aquest sentit, és important recordar que la problemàtica de la platja de l'Algarrobico —utilitzada com a argument per aprovar aquest nou mecanisme— va tenir lloc precisament per una manca de control de l'Administració General de l'Estat, tal com queda acreditat pel Tribunal Suprem.⁴¹

38 Sobre el cas de l'Algarrobico es pot veure la recent Sentència del Tribunal Suprem de 29 de març de 2012 (STS 1739/2012), en què la secció cinquena de la Sala Contenciosa Administrativa del TS confirma l'anterior Sentència de la secció primera de l'Audiència Nacional de 23 de febrer de 2008, per la qual es desestima el recurs presentat per l'Ajuntament de Carboneras contra l'atermenament del domini públic efectuat per l'Ordre del Ministeri de Medi Ambient de data 8 de novembre de 2005.

39 Llei 7/1985, de 2 d'abril, de bases del règim local. *Boletín Oficial del Estado* (3 d'abril de 1985), p. 8945-8964.

40 Sentència 214/1989, de 21 de desembre, del Ple del Tribunal Constitucional (BOE núm. 10, d'11 de gener de 1990).

41 Fonament jurídic quart de la Sentència de la secció cinquena de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem de 29 de març de 2012 (STS 1739/2012): «[...] El hecho de que la Administración estatal de costas informase favorablemente la Revisión de las Normas Subsidiarias, tal y como quedó definitivamente aprobada, no resta un ápice al deber legalmente impuesto de adaptar

Així mateix, en el supòsit que eventualment tingués lloc un acte o acord que posés en risc la integritat del domini públic o la servitud de protecció, actualment l'article 119.1 de la LC ja faculta qualsevol administració territorial —entre les quals l'Estat— per impugnar acords i demanar-ne la suspensió,⁴² en el supòsit que infringeixin la LC.

Retornant al dictamen del CGE, aquest estudia també —a petició del Govern— la possible vulneració de les competències de la Generalitat en matèria d'urbanisme per part del mateix precepte. El Consell conclou que tal vulneració no existeix perquè les comunitats autònomes d'acord amb la jurisprudència del TC no tenen la facultat de suspendre aquests acords.

En aquest punt divergeix del criteri del CGE, atès que la Generalitat és justament l'administració competent per exercir aquest control sobre els ens locals, en ser l'administració competent en matèria d'urbanisme d'acord amb el 149.5 de l'Estatut i la jurisprudència del TC en la STC 61/1997 de 20 d'abril.⁴³ En aquest sentit, el vigent Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, disposa mecanismes com la subrogació en les competències dels ens locals en matèria d'urbanisme davant d'un eventual incompliment —article 15— o fins i tot la suspensió del pla d'ordenació urbanística municipal quan així ho requereixin raons d'interès públic —article 63.⁴⁴

En conseqüència, des del meu punt de vista la prerrogativa del nou apartat segon de l'article 119 no només és inconstitucional perquè vulnera el principi d'autonomia municipal i no s'ajusta al que haurien de ser els mecanismes de control de l'Administració local, sinó també perquè contradiu les competències exclusives de la Generalitat en matèria d'urbanisme.

4 Els PDUSC i les competències exclusives de la Generalitat en matèria d'ordenació del litoral com a límits a la reforma de la Llei de costes

La reducció de l'espai protegit i la invasió de competències autonòmiques, tal com s'ha exposat, són dues de les principals conseqüències de l'aprovació de la LPUSL. Tot això, en el cas concret del litoral català la reforma és veu matisada per l'existència del PDUSC i es pot veure també condicionada per les competències exclusives de la Generalitat en matèria d'ordenació del litoral.

S'ha de recordar que les disposicions de la LC pel que fa al règim de servituds, d'acord amb el seu article 21.3, tenen caràcter de regulació mínima i complementària de la que dictin les comunitats autònomes. En el mateix sentit es troba redactada la disposició addicional sisena de la LC, que afirma també que les previsions de la LC pel que fa a les limitacions de l'ús del sòl s'aplicaran sens perjudici de les competències de les comunitats autònomes i dels ajuntaments.

Partint d'aquesta premissa, l'aprovació a Catalunya dels PDUSC, a mitjan dècada passada, no només va suposar una limitació efectiva per al desenvolupament de milers d'hectàrees de sòl no urbanitzable i sòl

las disposiciones del planeamiento urbanístico a lo previsto en la Ley de Costas, sino que tal circunstancia sólo revela un proceder irrespetuoso con lo dispuesto en la Ley de Costas por la Administración estatal al informar la Revisión del mentado instrumento de ordenación urbanística [...]». Sobre aquesta problemàtica i l'execució de sentències urbanístiques es pot veure el llibre de Gemma GEIS CARRERAS *La ejecución de sentencias urbanísticas*. 2a ed. Barcelona: Atelier, 2013, 435 p. (Atelier Administrativo) ISBN 978-84-1569-025-2.

42 Sobre aquest mecanisme es pot veure l'obra de María del Carmen NÚÑEZ LOZANO *Legislación de costas y planificación urbanística*. Sevilla: Global Law Press, 2009, 266 p. (Cuadernos Universitarios de Derecho Administrativo) ISBN 978-84-93634-91-9 (p. 235-258).

43 Sentència 61/1997, de 20 d'abril, del Ple del Tribunal Constitucional (BOE núm. 99, de 25 d'abril de 1997).

44 Sobre la distribució de competències entre els ens locals i la Generalitat de Catalunya en matèria d'urbanisme es pot llegir «De las Administraciones con competencias urbanísticas», de Joan M. TRAYTER JIMÉNEZ, dins l'obra col·lectiva dirigida pel mateix autor i titulada *Comentarios a la Ley de urbanismo de Cataluña*. 3a ed. Navarra: Thomson-Aranzadi, 2008, 864 p. (Grandes Tratados) ISBN 978-84-8355-770-9 (p. 111-132).

urbanitzable sense pla parcial que es van blindar enfront de qualsevol possibilitat de desenvolupar-los,⁴⁵ sinó que també van servir per configurar un règim de protecció que se sobreposa a la LC i que amplia l'abast de les seves servituds en relació amb els àmbits que encara són susceptibles de ser desenvolupats.

En aquest sentit, l'article 17 del primer PDUSC, en relació amb el sòl urbanitzable sense pla parcial vigent, va ampliar la zona d'influència de la LC a tots els sectors abastats pels PDUSC, que en alguns casos arribaven a dos quilòmetres terra endins des del límit del domini públic maritimoterrestre; va prohibir que es pogués reduir la servitud de protecció de 100 metres; va disposar la necessitat que els espais lliures públics s'emplacessin en la forma més propera possible a la ribera del mar; va preveure que el planejament derivat garantís la necessitat dels corresponents estudis paisatgístics per assegurar l'adequació de les edificacions al paisatge; va apuntar la necessitat que el planejament derivat preveïés reserves suficients de terrenys per garantir l'accés al mar i per a aparcaments, i va posar l'èmfasi a recordar les limitacions de la LC en relació amb l'edificació de la servitud de protecció.

De forma menys ambiciosa respecte al sòl urbanitzable amb pla parcial vigent i al sòl urbà abastat pel Pla, l'article 20 del primer PDUSC va exigir que el planejament urbanístic, general o derivat, justificués els compliment de tots i cadascun dels requisits exigits per la legislació aplicable en matèria de costes per poder ubicar edificacions no permeses amb caràcter ordinari en sòl urbà d'acord amb l'apartat 3 de disposició transitòria tercera de la LC; va preveure també que les edificacions admissibles s'ajustessin a una tipologia adequada al paisatge natural i urbà on s'insereixin, d'acord amb l'oportú estudi paisatgístic, i va recordar la necessitat de preveure reserves suficients de terrenys per a l'accés al mar i per a aparcaments.

Tot plegat comporta que a Catalunya la reducció de l'espai protegit operada per la reforma de la LC tingui —des de la perspectiva urbanística— nul·les conseqüències quan afecti el sòl no urbanitzable definit pels PDUSC i tingui escassos efectes en el sòl urbanitzable sense pla parcial vigent, que necessàriament haurà de mantenir els 100 metres mínims de servitud de protecció previstos pel mateix PDUSC. Una altra cosa és el sòl urbà i l'urbanitzable amb pla parcial vigent —en el moment d'aprovació dels PDUSC—, que pot quedar efectivament desprotegit amb la reforma. Probablement, però, en aquests supòsits estiguem majoritàriament parlant de sòl urbà consolidat i, per tant, el marge de possibles nous creixements sigui escàs.

Ara bé, la reforma pot tenir conseqüències força més rellevants respecte al domini públic maritimoterrestre i singularment les platges —fora de l'àmbit d'aplicació dels PDUSC—, ja que la Llei obre la porta a incrementar de forma substancial els usos i les ocupacions sobre aquest espai,⁴⁶ a l'espera del que es determini a través del reglament.

Tot plegat suposa no només, com s'ha apuntat, una invasió de les competències exclusives de la Generalitat en matèria d'ordenació del litoral en delegar al reglament estatal la concreció del règim d'ocupació i ús de les platges, sinó també un risc evident per a aquest espai, que és clau des de la perspectiva mediambiental però també econòmica —atès que el turisme de sol i platja representa el gruix d'una activitat econòmica que supera el 12% del producte interior brut català.

És en aquest context que fóra oportú que la Generalitat, aprofitant les seves competències exclusives⁴⁷ en

45 D'acord amb les memòries dels dos PDUSC, es protegeixen 24 000 hectàrees, de les quals 23 551,92 hectàrees corresponen a l'àmbit de protecció del primer Pla director urbanístic del sistema costaner i 656 hectàrees al segon Pla director urbanístic —327 hectàrees són qualificades de sòl no urbanitzable costaner i per a les restants 323 hectàrees s'estableixen unes directrius que assegurin que el desenvolupament urbanístic que s'hi produeixi sigui compatible amb la qualitat paisatgística i ambiental.

46 El gran potencial econòmic de les platges no ha passat desapercbut per la LPUSL, que aixeca, parcialment, algunes de les prohibicions històriques que afectaven aquests espais. Més enllà de la ja esmentada diferenciació d'usos a les platges en funció de la seva naturalesa, la reforma estableix que en els trams urbans es puguin autoritzar la celebració dels «esdeveniments d'interès general amb repercussió turística» que compleixin els requisits que s'estableixin. Així mateix, en relació amb els usos en domini públic la reforma aixeca de forma excepcional, i en les condicions que s'estableixin per reglament, la prohibició d'autoritzar publicitat en domini públic maritimoterrestre.

47 En relació amb la delimitació de les competències a l'Estatut, d'acord amb la interpretació que en féu el Tribunal Constitucional en la STC 31/2010, es pot llegir l'article de Joaquín TORNOS MAS «Tipologia de les competències. El seu abast funcional: els articles 110 a 112». A: BARCELÓ, Mercè; VINTRÓ, Joan; BERNADÍ, Xavier (coord.). *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència*

matèria d'ordenació del litoral —que amb la reforma de l'Estatut incorporen per primer cop la gestió del domini públic maritimoterrestre—⁴⁸ aprovés una llei pròpia d'ordenació del litoral català que, respectant el mínim comú denominador de la LC estatal, servís entre d'altres: per resoldre els problemes interpretatius que la reforma planteja en relació a matèries competència de la Generalitat; per blindar la costa catalana definint un nivell de protecció superior al de la LC —mitjançant instruments propis d'ordenació i gestió de l'espai litoral que incorporin el domini públic—, i per abordar reptes com la gestió integrada del litoral⁴⁹ que no han sigut abordats per la LPUSL.

5 Conclusions

L'afectació de les disposicions de la LPUSL estudiades en aquest article tenen un abast certament limitat pel que fa al litoral català.

Si bé és cert que la LPUSL comporta una reducció substancial de l'espai protegit —sigui a través de la reducció del domini públic maritimoterrestre o de l'eventual retrocés de la servitud de protecció en algun punt del litoral—, no és menys cert que la vigència dels PDUSC, que protegeixen de la urbanització bona part del sòl no desenvolupat en la primera franja de 500 metres, implica la impossibilitat en l'actualitat de transformar-lo. En canvi, el sol urbà, o l'urbanitzable amb pla parcial aprovat en l'entrada en vigor dels PDUSC, que eventualment quedés desprotegit amb l'aprovació de la LPUSL podrà ser edificat si així ho estimen convenient els respectius municipis i amb les limitacions que la mateixa LC preveu.

Malgrat tot, la disminució de l'espai protegit comportarà també una reducció de l'espai públic a primera línia de mar, ja que en la majoria dels casos la reforma atorga el dret als propietaris originals del domini públic desafectat a reclamar la propietat dels terrenys en cas que disposin de títol inscrit en el registre de la propietat amb anterioritat a l'entrada en vigor de la LC o la LPUSL —en funció dels supòsits.

És important destacar, però, que algunes de les mesures previstes, com l'exclusió de determinats nuclis o la configuració d'un règim singular per les urbanitzacions maritimoterrestre, tot i que poden ser qüestionables des de la perspectiva jurídica, evitaran els enderrocaments als quals s'enfrontaven molts propietaris per aplicació de la LC de 1988, indesitjables socialment i inútils des de la perspectiva mediambiental.

Des de l'òptica competencial, diversos preceptes plantegen dubtes raonables de constitucionalitat —tal com s'ha posat de manifest a través del Dictamen 7/2013, d'11 de juliol, del Consell de Garanties Estatutàries—, però amb tota probabilitat la conflictivitat competencial pot aparèixer amb molta més cruesa amb l'aprovació del reglament de desenvolupament de la Llei, que ha de resoldre moltes de les qüestions que la reforma ha deixat obertes. Serà llavors quan es podrà valorar l'abast de la LPUSL, així com les conseqüències reals que aquesta pot tenir per al litoral català.

Davant d'aquesta perspectiva, i la necessitat de blindar les competències de la Generalitat en aquest espai, ara fóra més necessari que mai que la Generalitat desenvolupés una llei pròpia d'ordenació del litoral català

31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006 [Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya] (2010).

48 Tal com apunta Joan RIDAO I MARTÍN a *Curs de dret públic de Catalunya. Adaptat a la nova legislació i a la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny, sobre l'Estatut de Catalunya*. Barcelona: Columna i Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2012, 616 p. (No ficció Columna) ISBN 978-84-664-1489-0 (p. 434-438).

49 Sobre la gestió integrada del litoral es pot llegir l'article de Francisco Javier SANZ LARRUGA titulat «Litoral, costas y medio ambiente: bases para su gestión integrada y sostenible» en l'obra col·lectiva de LÓPEZ RAMÓN, Fernando; ESCARTÍN ESCUDÉ, Víctor (coord.). *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente*. Madrid: Marcial Pons, 2013, 612 p. (Monografías jurídicas) ISBN 978-84-15664-42-0 (p. 345-365); així com l'obra de José ZAMORANO WISNES *La ordenación del litoral. Una propuesta de gestión integrada*. Madrid: La Ley, 2013, 546 p. ISBN 978-84-9020-191-6. Pel que fa a la gestió integral del litoral català, es pot veure a Josep M. AGUIRRE I FONT. «La ordenación, planificación y gestión del litoral en Cataluña: el Plan estratégico para la gestión integrada de las zonas costeras en Cataluña». A: SANZ LARRUGA, Javier (dir.). *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*. La Coruña: Fundación Pedro Barrié de la Maza, 2009, 531 p. ISBN 978-84-95892-79-9.

que —respectant el mínim comú denominador de la LC estatal— ens permetria dotar-nos d'un instrument de protecció del litoral més eficaç i al mateix temps limitar els efectes negatius de la LPUSL.

6 Bibliografia

AGUIRRE I FONT, Josep M. *L'ordenació del litoral català: els plans directors urbanístics del sistema costaner*. Barcelona: Atelier, 2007, 212 p. (Dret i administració) ISBN 978-84-96758-32-2.

AGUIRRE I FONT, Josep M. «*La ordenación, planificación y gestión del litoral en Cataluña: el Plan estratégico para la gestión integrada de las zonas costeras en Cataluña*». A: Sanz Larruga, Javier (dir.). *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*. La Coruña: Fundación Pedro Barrié de la Maza, 2009, 531 p. ISBN 978-84-95892-79-9.

AGUIRRE I FONT, Josep M. *El règim jurídic del litoral català*. Girona: Universitat de Girona, 2013, 557 p. (Tesi doctoral). Dipòsit legal Gi. 587-2013.

AUTORS DIVERSOS. *La Ley de costas en la jurisprudencia*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, 2010, 548 p. ISBN 978-84-491-0994-2.

BELADIEZ ROJO, Margarita. «Problemas competenciales sobre la zona marítimo-terrestre y las playas». A: *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*. Madrid: Editorial Civitas, 1991, vol. 5. ISBN 978-84-7398-865-0.

BLASCO DÍAZ, José Luis. «La distribución competencial en materia de costas». *Revista d'estudis autonòmics i federals* [Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics], núm. 10 (2010).

CARLÓN RUIZ, Matilde, *Disciplina Urbanística de las Costas*, Navarra: Cívitas Thomson Reuters, 2013, 300 p. ISBN: 978-84-470-4630-0.

COMISSIÓ DE PETICIONS DEL PARLAMENT EUROPEU. *Informe sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas* (2008/2248(INI)). Brussel·les: Parlament Europeu, 2009.

CONSELL CONSULTIU DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA. «Dictamen núm. 148 sobre l'adequació constitucional i estatutària de la Llei 22/1988, de 28 de juliol, de costes». *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic* [Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya i Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya], núm. 10 (1989).

CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES. *Dictamen 7/2013, d'11 de juliol. Protecció i ús sostenible del litoral*. Barcelona: Consell de Garanties Estatutàries de la Generalitat de Catalunya, 2013.

DARNACULLETA I GARDELLA, Mercè. *Recursos naturales y dominio público: el nuevo régimen de demanio natural*. Barcelona: Cedecs Editorial, 2000, 264 p. ISBN 978-84-95027-71-9.

FONT I LLOVET, Tomàs. «La ordenación constitucional del dominio público». A: *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*. Madrid: Editorial Civitas, 1991, vol. 5. ISBN 978-84-7398-865-0.

GARCÍA PÉREZ, Marta. «La reforma de la Ley de Costas: un lobo con piel de cordero». *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* [Madrid: Iustel], núm. 31 (2012).

GEIS CARRERAS, Gemma. *La ejecución de sentencias urbanísticas*. 2a ed. Barcelona: Atelier, 2013, 435 p. (Atelier Administrativo) ISBN 978-84-1569-025-2.

GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V. «Cuestiones problemáticas de protección del litoral en el proyecto de ley de reforma de la ley de costas». *Revista de urbanismo y edificación* [Madrid: Aranzadi], núm. 26 (2012).

LOZANO CUTANDA, Blanca. «Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral: las diez reformas clave de la ley de costas». *Diario La Ley* [Madrid: La Ley], núm. 8096 (2013).

MEILÁN GIL, José Luis. «La Ley de costas y las competencias de las comunidades autónomas». *Revista Gallega de Administración Pública* [Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública], núm. 1 (1992).

MUÑOZ AMOR, María del Mar. «Comentario a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas». *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo* [Madrid: La Ley], núm. 123 (2013).

NEL·LO I COLOM, Oriol. *Ordenar el territorio. La experiencia de Barcelona y Cataluña*. València: Tirant Humanidades, 2012, 256 p. (Colección Crónica) ISBN 978-84-15442-46-2.

NOGUERA DE LA MUELA, Belén; AGUIRRE I FONT, Josep M. «Costas y urbanismo: de la Ley de costas al Proyecto de ley de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas». A: López Ramón, Fernando; Escartín Escudé, Víctor (coord.). *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente*. Madrid: Marcial Pons, 2013, 612 p. (Monografías jurídicas) ISBN 978-84-15664-42-0.

NOGUERA DE LA MUELA, Belén. *Servidumbres de la Ley de costas de 1988*. Madrid: Marcial Pons, 1995, 214 p. (Monografías jurídicas) ISBN 978-84-7248-267-8.

NOGUERA DE LA MUELA, Belén. «Las competencias estatales y autonómicas en la Ley de costas de 1988». *Revista Vasca de Administración Pública* [Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública], núm. 30 (1991).

NÚÑEZ LOZANO, María del Carmen. *Legislación de costas y planificación urbanística*. Sevilla: Global Law Press, 2009, 266 p. (Cuadernos Universitarios de Derecho Administrativo) ISBN 978-84-93634-91-9.

NUÑEZ LOZANO, María del Carmen. *La reforma de la Ley de Costas de 2013*, València: Tirant Lo Blanch, 2013, 285 p. ISBN: 978-84-9053-542-4.

PÉREZ GÁLVEZ, Juan Francisco. *Costas y urbanismo. El litoral tras la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas*. Madrid: La Ley, 2013, 1263 p. ISBN 978-84-7052-660-2.

PÉREZ GONZÁLEZ, Carlos. «Reflexiones de actualidad sobre la planificación territorial y urbanística del borde litoral. De la clasificación a la desclasificación del suelo como técnica de protección». A: SANZ LARRUGA, Francisco Javier (dir.). *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*. La Coruña: Fundación Pedro Barrié de la Maza, 2009, 531 p. ISBN 978-84-95892-79-9.

RIDAO I MARTÍN, Joan. *Curs de dret públic de Catalunya. Adaptat a la nova legislació i a la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny, sobre l'Estatut de Catalunya*. Barcelona: Columna i Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2012, 616 p. (No ficció Columna) ISBN 978-84-664-1489-0.

ROMERO, Joan; NEL·LO, Oriol; RULLÁN, Onofre. «Manifiesto por la preservación y gestión de los espacios costeros». *El País* [Madrid: Prisa], núm. 12 770 (2012).

SANZ LARRUGA, Francisco Javier. «Luces y sombras en la reforma de la Ley de Costas». *La Voz de Galicia* [La Corunya: La Voz de Galicia], núm. 43 478 (2012).

SANZ LARRUGA, Francisco Javier. «Litoral, costas y medio ambiente: bases para su gestión integrada y sostenible». A: LÓPEZ RAMÓN, Fernando; ESCARTÍN ESCUDÉ, Víctor (coord.). *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente*. Madrid: Marcial Pons, 2013, 612 p. (Monografías jurídicas) ISBN 978-84-15664-42-0.

TORNOS MAS, Joaquín. «Tipologia de les competències. El seu abast funcional: els articles 110 a 112». A: BARCELÓ, Mercè; VINTRÓ, Joan; BERNADÍ, Xavier (coord.). *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006* [Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya] (2010).

TRAYTER JIMÉNEZ, Joan M. «De las Administraciones con competencias urbanísticas». *Comentarios a la Ley de urbanismo de Cataluña*. 3a ed. Navarra: Thomson-Aranzadi, 2008, 864 p. (Grandes Tratados) ISBN 978-84-8355-770-9.

ZAMORANO WISNES, José. *La ordenación del litoral. Una propuesta de gestión integrada*. Madrid: La Ley, 2013, 546 p. ISBN 978-84-9020-191-6.