

EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL LITORAL CATALÁN

**Especial referencia a la reforma de la Ley
de Costas operada por la Ley 2/2013 y
al nuevo Reglamento General de Costas
aprobado por el Real Decreto 876/2014**

CONSEJO EDITORIAL

MIGUEL ÁNGEL COLLADO YURRITA

JOAN EGEA FERNÁNDEZ

JOSÉ IGNACIO GARCÍA NINET

FRANCISCO RAMOS MÉNDEZ

SIXTO SÁNCHEZ LORENZO

JESÚS-MARÍA SILVA SÁNCHEZ

JOAN MANEL TRAYTER JIMÉNEZ

ISABEL FERNÁNDEZ TORRES

BELÉN NOGUERA DE LA MUELA

RICARDO ROBLES PLANAS

JUAN JOSÉ TRIGÁS RODRÍGUEZ
Director de publicaciones

EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL LITORAL CATALÁN

**Especial referencia a la reforma de la
Ley de Costas operada por la Ley 2/2013
y al nuevo Reglamento General de Costas
aprobado por el Real Decreto 876/2014**

Josep M. Aguirre i Font

Prólogo de Joan M. Trayter Jiménez

Colección: Atelier Administrativo

Directores:

Joan Manel Trayter

(Catedrático de Derecho administrativo)

Belén Noguera de la Muela

(Profesora titular de Derecho administrativo)

Este estudio se ha desarrollado en el marco del proyecto de investigación, del Área de Derecho Administrativo de la Universitat de Girona, que lleva por título «Urbanismo sostenible y cambio climático»(DER2011-28408), dirigido por el Dr. Joan M. Trayter Jiménez.

Reservados todos los derechos. De conformidad con lo dispuesto en los arts. 270, 271 y 272 del Código Penal vigente, podrá ser castigado con pena de multa y privación de libertad quien reproducere, plagiar, distribuyere o comunicare públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte, sin la autorización de los titulares de los correspondientes derechos de propiedad intelectual o de sus cesionarios.

© 2014 Josep M. Aguirre i Font

© 2014 Atelier

Via Laietana 12, 08003 Barcelona

e-mail: editorial@atelierlibros.es

www.atelierlibros.es

Tel.: 93 295 45 60

I.S.B.N.: 978-84-15690-61-0

Depósito legal: B-27928-2014

Diseño y composición: Addenda, Pau Claris 92, 08010 Barcelona
www.addenda.es

Impresión: Winihard Gràfics, Avda. del Prat 7, 08180 Moià

A la Myrte, la Jana i l'Albert

«El que jo no sé és si la Costa Brava d'avui és millor o pitjor que aquella que vàrem conèixer i viure fa alguns anys. El que dic és que és absolutament diferent, literalment distinta, de comparació impossible. Si això és un bé o ha estat un mal, jo no m'atreveixo pas a dir-ho.

Em limito a constatar-ho.

Davant d'aquesta fantàstica transformació em permetré només de dir una cosa. A la Costa Brava s'han portat a terme coses de gran categoria que han fet honor al seu paisatge; algunes altres no han estat tan afortunades i la cupiditat dels interessos particulars i l'anarquia habitual de les autoritats han deixat destruir, inútilment, molt pobles i moltes platges. Hauríem pogut, evidentment, tenir una mica més de seny i bon gust.»

JOSEP PLA

La Costa Brava, 1975

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	21
ABREVIATURAS Y SIGLAS	23
PRÓLOGO	27
INTRODUCCIÓN	31
CAPÍTULO I. MARCO JURÍDICO Y COMPETENCIAL EN LA ORDENACIÓN DEL LITORAL CATALÁN	37
1. Antecedentes históricos en la ordenación del litoral	37
1.1. Los precedentes en el derecho romano y en el derecho medieval	37
1.2. La regulación moderna de las costas a partir de la legislación estatal del siglo XIX: la definición del dominio público marítimo-terrestre y el establecimiento de un régimen de servidumbres de protección	40
1.3. El periodo republicano y las competencias de la Generalitat en materia de costas	42
2. La Constitución española y los estatutos de autonomía	47
2.1. Las bases constitucionales de protección del dominio público marítimo-terrestre	47
2.2. Un nuevo título competencial en los estatutos de autonomía: la ordenación del litoral	48
2.2.1. La necesaria delimitación del concepto <i>litoral</i>	50
2.2.2. El debate jurisprudencial, doctrinal y político sobre el concepto <i>litoral</i>	52
3. La Ley de costas de 1988 y su incidencia sobre la ordenación del litoral y el urbanismo	56
3.1. Limitaciones a las propiedades fuera del dominio público a través de un régimen de servidumbres y la definición de una zona de influencia	58
3.1.1. Servidumbre de tránsito	59
3.1.2. Servidumbre de acceso al mar	59
3.1.3. Servidumbre de protección	60
3.1.4. Zona de influencia	63
3.2. El régimen jurídico de utilización del dominio público marítimo-terrestre	64
3.2.1. Reserva	65

3.2.2.	Adscripción	65
3.2.3.	Autorización	66
3.2.3.1.	Las autorizaciones de los servicios de temporada de playa. . .	67
3.2.3.2.	Las autorizaciones de vertidos	68
3.2.3.3.	Las autorizaciones de extracción de áridos y dragados. . .	69
3.2.4.	Las concesiones.	69
3.3.	La distribución competencial de la Ley de costas y las técnicas de coordinación de competencias	70
3.3.1.	La distribución competencial entre las administraciones territoriales .	71
3.3.1.1.	Las competencias de la Administración del Estado: un papel central incluso más allá del dominio público marítimo-terrestre	71
3.3.1.2.	Las competencias de la Administración autonómica: un precepto vacío de contenido	73
3.3.1.3.	Las competencias de la Administración local: un papel secundario centrado esencialmente en las playas	75
3.3.2.	Técnicas de coordinación de competencias entre administraciones: los informes y los instrumentos de planificación	76
3.3.2.1.	Los informes preceptivos y vinculantes: facultan al Estado para imponer su criterio en relación con los procedimientos de aprobación de los planes territoriales y urbanísticos . . .	77
3.3.2.2.	Los instrumentos de planificación estatales: habilitan el Estado para dictar normas que afecten la utilización del territorio litoral más allá del dominio público.	78
4.	La jurisprudencia constitucional en la distribución competencial en materia de ordenación del litoral.	80
4.1.	La validación de la Ley de costas a través de la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio.	80
4.2.	La Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de abril: un punto de inflexión en la distribución competencial entre Estado y comunidades autónomas en materia de ordenación territorial y urbanismo.	85
4.3.	La reciente jurisprudencia constitucional en relación con leyes autonómicas de ordenación del litoral.	89
5.	La competencia en materia de ordenación del litoral a partir del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006.	92
5.1.	La ordenación del litoral en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006.	93
5.1.1.	La defensa de litoral como principio rector del Estatuto	94
5.1.2.	La ordenación del litoral: un título competencial preciso con facultades sobre el dominio público marítimo-terrestre	96
5.1.2.1.	El establecimiento y la regulación de los planes territoriales de ordenación y uso del litoral y de las playas, y también la regulación del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos y planes	99
5.1.2.2.	La gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que se puedan establecer por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición	100

5.1.2.3.	La regulación y la gestión del régimen económico financiero del dominio público marítimo-terrestre, en los términos que establece la legislación general	102
5.1.2.4.	La ejecución de obras y actuaciones en el litoral catalán que no sean de interés general y la gestión de las obras de interés general situadas en el litoral catalán.	102
5.2.	La impugnación constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña en relación con la competencia en materia de ordenación del litoral . . .	104
5.2.1.	El recurso de inconstitucionalidad del Grupo Parlamentario Popular del Congreso	106
5.2.2.	Las alegaciones del abogado del Estado, del Gobierno de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña	108
5.2.3.	La Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña.	110
6.	Los decretos de traspaso de las competencias en materia de ordenación del litoral	115
6.1.	Contenido y límites de los reales decretos de traspaso de competencias	116
6.2.	El primer traspaso en materia de ordenación del litoral del Estatuto de 1979.	117
6.3.	Los trasposos en ordenación del litoral a partir del Estatuto de 2006. . .	118
6.3.1.	Real Decreto 1404/2007, de 29 de octubre, de traspaso de funciones y de servicios de la Administración del Estado a la Generalitat de Cataluña en materia de ordenación y gestión del litoral	119
6.3.2.	Real Decreto 1387/2008, de 1 de agosto, sobre ampliación de funciones y servicios traspasados a la Generalitat de Cataluña por el Real Decreto 1404/2007, de 29 de octubre, en materia de ordenación y gestión del litoral.	121
6.3.2.1.	Ampliación de funciones y servicios a la Generalitat	121
6.3.2.2.	Funciones y servicios que se reserva el Estado	124
6.3.2.3.	Funciones concurrentes de la Administración del Estado y la Generalitat de Cataluña.	126
7.	Conclusiones del nuevo marco competencial en ordenación del litoral.	128
7.1.	La Generalitat en el nuevo marco competencial: nuevas competencias pero limitadas y meramente ejecutivas	129
7.2.	El Estado en el nuevo marco competencial: mantiene gran parte de las competencias en la gestión del espacio	130
7.3.	La necesidad de articular un modelo más respetuoso con las competencias de la Generalitat.	132
CAPÍTULO II. LA ORDENACIÓN DEL LITORAL EN EL DERECHO COMPARADO		
EXTRANJERO Y EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS.		133
1.	La ordenación del litoral en el Estado francés: <i>loi littoral</i>	133
1.1.	El marco competencial francés en ordenación del litoral	133
1.2.	La <i>Loi littoral</i>	135
1.2.1.	El ámbito de aplicación de la Ley: los municipios litorales	137
1.2.2.	Los objetivos de la Ley.	138
1.2.3.	Las normas aplicables a todos los municipios litorales.	138
1.2.3.1.	La obligación de respetar el principio de equilibrio	138
1.2.3.2.	La obligación de los cortes en la urbanización	140
1.2.3.2.	La obligación de continuidad de la urbanización	141

1.2.3.4.	La obligación de garantizar el acceso a la orilla	142
1.2.4.	Las normas aplicables en los espacios cercanos a la costa	143
1.2.4.1.	La definición de los espacios cercanos a la costa	144
1.2.4.2.	Régimen jurídico de los espacios próximos a la costa: la <i>extension limitée de l'urbanisation</i>	144
1.2.5.	Las normas aplicables en la franja de los primeros 100 metros de la costa	146
1.2.6.	Las normas de preservación de los espacios relevantes y característicos	148
1.2.7.	Críticas a la Ley del litoral.	150
1.3.	Instrumentos de planeamiento urbanístico y de ordenación territorial para la protección y la planificación del litoral francés	150
1.3.1.	Planeamiento urbanístico	151
1.3.1.1.	Una cuestión previa: <i>l'enquête publique</i> , un instrumento a medio camino entre la participación pública y el control previo en la elaboración del planeamiento urbanístico.	151
1.3.1.2.	<i>Directives territoriales d'aménagement</i>	152
1.3.1.3.	<i>Schéma de cohérence territoriale</i>	153
1.3.1.4.	<i>Plan local d'urbanisme</i>	155
1.3.2.	Los instrumentos de planeamiento territorial	156
1.3.2.1.	<i>Schémas de services collectifs</i>	156
1.3.2.2.	<i>Schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire</i> y <i>schémas interrégionaux du littoral</i>	157
1.3.2.3.	La ordenación del medio marino: el <i>schéma de mise en valeur de la mer</i>	158
1.4.	Conclusiones sobre la ordenación del litoral en Francia	159
2.	La ordenación del litoral en el Estado italiano: la gestión del <i>demanio marittimo</i> por parte de las <i>regioni</i>	161
2.1.	El marco competencial italiano en materia de ordenación del litoral	161
2.1.1.	Las competencias en la gestión del <i>demanio marittimo</i>	161
2.1.2.	La regulación del <i>demanio marittimo</i> en las leyes estatales de presupuestos de los años 2006 y 2007 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.	166
2.1.3.	Las competencias en urbanismo dentro del título competencial de <i>governo del territorio</i>	169
2.1.4.	La segunda descentralización de competencias a los entes locales	170
2.2.	Los instrumentos de ordenación del litoral en la legislación estatal	171
2.2.1.	<i>Piano generale di difesa del madre e delle cuesto</i>	171
2.2.2.	<i>Piano di utilizzazione delle aree del demanio marittimo</i>	172
2.2.3.	<i>Piani paesistici del territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia</i>	172
2.3.	La ordenación del demanio marítimo en las regiones: los ejemplos de Liguria, Emilia-Romaña y Cerdeña	173
2.3.1.	Liguria	175
2.3.2.	Emilia-Romaña	177
2.3.3.	Cerdeña	179
2.4.	Conclusiones sobre la ordenación del litoral en Italia.	182
3.	La ordenación del litoral en los Estados Unidos de América: <i>Coastal Zone Management Act</i>	183
3.1.	Introducción.	183

3.2.	El marco competencial en los Estados Unidos de América	184
3.2.1.	La <i>public trust doctrine</i> y las <i>navigable waters</i>	185
3.2.2.	El derecho de propiedad en la Constitución norteamericana	186
3.3.	<i>Coastal Zone Management Act</i>	187
3.3.1.	Los programas voluntarios de gestión de costas estatales: <i>coastal management programs</i>	188
3.3.1.1.	La fase de elaboración y aprobación de los programas por parte de los estados.	189
3.3.1.2.	La fase de revisión de estos programas costeros en el ámbito federal	189
3.3.1.3.	La fase de implantación y puesta en práctica de los programas	190
3.3.2.	Los instrumentos de coordinación: la <i>federal consistency</i>	190
3.3.3.	Los incentivos y desincentivos para la protección y la conservación de las costas.	191
3.4.	La regulación estatal de las costas y los límites establecidos por la jurisprudencia	193
3.4.1.	La gestión de la zona costera en California: la Comisión Costera de California y la jurisprudencia del Tribunal Supremo.	193
3.4.2.	La protección de la costa frente a los riesgos naturales en la Sentencia de la Corte Judicial Suprema de Massachusetts de Roberta Gove vs. la Junta de Apelaciones de Zonificación de Chatham	195
3.5.	Conclusiones sobre la ordenación del litoral en los Estados Unidos de América.	196
4.	La ordenación del litoral en el estado de las autonomías	197
4.1.	La degradación del litoral en el Estado español.	197
4.1.1.	Los factores que impulsan la degradación	199
4.1.2.	De problema medioambiental a problema económico para un sector estratégico como el turismo	201
4.1.3.	La necesidad de instrumentos autonómicos de ordenación del litoral	202
4.2.	Modelos comparados de ordenación del litoral en el Estado español	203
4.2.1.	Andalucía: el Programa regional del litoral, los planes subregionales y el Plan de protección del corredor litoral de Andalucía	204
4.2.2.	Principado de Asturias: el Plan territorial especial de ordenación del litoral asturiano	208
4.2.3.	Islas Baleares: los planes de ordenación de la oferta turística, los planes territoriales insulares y las Directrices de ordenación territorial de las Islas Baleares	210
4.2.4.	Canarias: las Directrices de ordenación del litoral y los planes territorial parciales	215
4.2.5.	Cantabria: el Plan de ordenación del litoral	217
4.2.6.	Euskadi: el Plan territorial sectorial de protección y ordenación del litoral.	219
4.2.7.	Galicia: el Plan de ordenación del litoral.	221
4.2.8.	Región de Murcia: las Directrices y el Plan territorial de ordenación del litoral.	224
4.2.9.	Comunidad Valenciana: la Estrategia territorial valenciana y el Plan de acción territorial del litoral de la Comunidad Valenciana.	226
4.3.	Características y problemáticas comunes de los modelos de ordenación del litoral autonómico a través de instrumentos de ordenación territorial	228

4.3.1. Elementos en común en los diferentes planes de ordenación del litoral.	228
4.3.2. Las limitaciones de los instrumentos de ordenación del litoral: incapacidad para clasificar de suelo y difícil vinculación con el planeamiento municipal.	230
CAPÍTULO III. LA ORDENACIÓN DEL LITORAL EN CATALUÑA A TRAVÉS DE LOS PLANES DIRECTORES URBANÍSTICOS DEL SISTEMA COSTERO	233
1. La necesidad de proteger el litoral a través de instrumentos urbanísticos: la figura de los planes directores urbanísticos	233
2. El plan director urbanístico en la Ley de urbanismo de Cataluña	238
2.1. Concepto, evolución y funciones de la figura	238
2.2. Contenido, documentación y tramitación de los planes directores.	242
2.2.1. Una regulación lacónica con capacidad para clasificar suelo	243
2.2.2. Documentación del plan: la no exigencia de evaluación ambiental.	246
2.2.3. La tramitación de los planes directores	249
3. El principio de autonomía municipal como límite a los planes directores urbanísticos	252
3.1. La relación entre autonomía municipal y planeamiento urbanístico.	253
3.1.1. La participación «adecuada» o «efectiva» de los municipios en la elaboración del planeamiento urbanístico que se les impone	256
3.1.2. El contenido mínimo de las competencias municipales en urbanismo y el principio de proporcionalidad que tiene que regir el planeamiento supramunicipal	257
3.2. Los planes directores urbanísticos y el principio de autonomía municipal en la jurisprudencia.	258
3.2.1. Límites a la capacidad de clasificar suelo: se requiere la participación de los municipios y habilitación legal	259
3.2.2. Límites al contenido de las disposiciones de los planes directores urbanísticos: tienen que respetar las competencias mínimas del planeamiento municipal.	262
3.2.3. Límites a la imposición de un determinado modelo de desarrollo urbanístico sostenible: tiene que respetar las competencias urbanísticas de los municipios	265
3.3. La necesidad de incorporar límites a los planes directores urbanísticos a través de la Ley de urbanismo	267
4. El Plan director urbanístico del sistema costero (PDUSC-1)	268
4.1. Objetivo y ámbito de aplicación del PDUSC-1.	269
4.2. La nueva regulación del suelo costero.	270
4.3. Adaptación al planeamiento municipal	271
4.4. Vigencia y modificación del Plan	274
4.5. El régimen transitorio del Plan.	276
5. El Plan director urbanístico de los ámbitos del sistema costero integrados por sectores de suelo urbanizable delimitado sin el plan parcial aprobado (PDUSC-2).	278
5.1. Objetivo y ámbito de aplicación del PDUSC-2.	278
5.2. Régimen de protección y condiciones de aplicación al suelo objeto del Plan.	280
5.3. Adaptación al planeamiento municipal	282
5.4. Vigencia, modificación y régimen transitorio del Plan	283
6. Las nuevas categorías de suelo y su régimen urbanístico	285
6.1. Suelo no urbanizable costero	285

6.1.1. Suelo no urbanizable costero incluido en el PEIN	285
6.1.2. Suelo no urbanizable costero 1.....	286
6.1.3. Suelo no urbanizable costero 2.....	287
6.1.4. Suelo no urbanizable costero 3.....	288
6.2. Suelo costero especial	288
6.3. Suelo urbanizable no delimitado con programa de actuación urbanística o plan parcial de delimitación vigente.....	289
6.4. Suelo urbano y suelo urbanizable delimitado con plan parcial vigente ..	290
7. La adecuación de los planes directores urbanísticos del sistema costero al planeamiento	290
7.1. La adecuación de los planes directores urbanísticos del sistema costero al planeamiento territorial	290
7.1.1. Plan territorial general de Cataluña	291
7.1.2. Plan territorial metropolitano de Barcelona.....	291
7.1.3. Plan territorial parcial de las Comarcas de Girona.....	294
7.1.4. Plan territorial parcial del Camp de Tarragona	295
7.1.5. Plan territorial parcial de las Terres de l'Ebre.....	296
7.1.6. Las contradicciones entre las figuras de planeamiento territorial y los PDUSC	297
7.1.7. La complementariedad de los planes territoriales en relación con el PDUSC.....	301
7.2. La adecuación del planeamiento urbanístico municipal a los planes directores urbanísticos del sistema costero.....	302
7.2.1. El proceso de adecuación del planeamiento municipal a los PDUSC ..	302
7.2.2. Garantías para una correcta adecuación del planeamiento municipal.....	304
7.2.3. La jurisprudencia del TSJC en la adecuación del planeamiento municipal en los PDUSC	305
8. La responsabilidad patrimonial en los planes directores urbanísticos del sistema costero.....	308
8.1. Introducción.....	308
8.2. El <i>ius variandi</i>	309
8.3. El principio general de no indemnización.....	313
8.4. La modificación de planeamiento como supuesto de responsabilidad patrimonial en los PDUSC	316
8.4.1. Requisitos de la responsabilidad patrimonial por modificación de planeamiento.....	318
8.4.1.1. La existencia de una modificación de planeamiento producida antes de transcurrir los plazos	318
8.4.1.2. El cumplimiento de los deberes para poder patrimonializar el derecho	320
8.4.1.3. La existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado	321
8.4.1.4. La existencia de planeamiento derivado definitivamente aprobado	322
8.4.2. Supuestos de responsabilidad patrimonial por modificación de planeamiento de los PDUSC en la jurisprudencia del TSJC	323
8.4.2.1. Posible responsabilidad patrimonial en suelo urbanizable sin planeamiento derivado cuyo propietario lleva a cabo actividades y gastos que devienen inútiles como consecuencia de la alteración	326

8.4.2.2.	Posible responsabilidad patrimonial en suelo urbanizable sin planeamiento derivado vigente como consecuencia del hecho de que la modificación se hubiera producido antes de transcurrir los plazos previstos para su desarrollo o, transcurridos estos, si la ejecución no se ha llevado a cabo por causas imputables a la Administración.	327
8.4.2.3.	Posible responsabilidad patrimonial en suelo no urbanizable con planeamiento derivado cuyo propietario lleva a cabo actividades y gastos que devienen inútiles como consecuencia de la alteración	329
8.5.	Las situaciones de fuera de ordenación como supuesto de responsabilidad patrimonial en los PDUSC	329
8.6.	Las vinculaciones y limitaciones singulares como supuesto de responsabilidad patrimonial en los PDUSC.	331
8.7.	Cambios en los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades como supuestos de responsabilidad patrimonial en los PDUSC	334
8.7.1.	La modificación o la extinción de la eficacia de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades	334
8.7.2.	La anulación de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, así como la demora injustificada en su otorgamiento y su denegación improcedente	339
8.8.	Proyectos que devienen ineficaces por la suspensión de licencias como supuesto de responsabilidad patrimonial en los PDUSC	340
8.9.	La cuantificación de la indemnización en los supuestos en los cuales sea procedente la responsabilidad patrimonial.	340
8.10.	Determinación de la Administración responsable: entre la responsabilidad de la Generalitat y la responsabilidad concurrente con los ayuntamientos. .	342
8.11.	Problemáticas e ideas sobre la responsabilidad patrimonial en los instrumentos de protección del litoral a partir del ejemplo de los PDUSC .	344
8.11.1.	A pesar de los pocos supuestos de responsabilidad patrimonial de los PDUSC, la casuística dificulta la aplicación de criterios claros y la seguridad jurídica de los diferentes operadores	344
8.11.2.	La responsabilidad patrimonial como límite en la elaboración de los PDUSC y las otras figuras de ordenación del litoral	345
8.11.3.	La adquisición de fincas como instrumento para evitar la responsabilidad patrimonial en los instrumentos de ordenación del litoral.	346
CAPÍTULO IV. HACIA UN MODELO DE GESTIÓN INTEGRADA EN LA ORDENACIÓN DEL LITORAL CATALÁN		351
1.	La gestión integrada del litoral catalán en el contexto europeo.	351
1.1.	La gestión integrada en Europa y el Mediterráneo.	352
1.1.1.	La gestión integrada de las zonas costeras en Europa y la Recomendación 2002/413/CE	352
1.1.2.	El Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras en el Mediterráneo.	357
1.2.	La experiencia catalana en gestión integrada del litoral: el Plan estratégico de gestión integrada de las zonas costeras de Cataluña	360
2.	Los primeros pasos en la articulación de instrumentos propios de ordenación y gestión del dominio público	364

2.1. La regulación de los planes de usos y servicios de temporada: de las circulares e instrucciones a la disposición adicional sexta de la Ley 3/2012 y su reglamento de despliegue	365
2.2. La precaria gestión del régimen económico financiero del dominio público marítimo-terrestre: la creación de tasas por tramitación de autorizaciones y concesiones	368
3. La necesidad de una ley propia de ordenación del litoral catalán	370
3.1. Un nuevo encaje en la concurrencia de competencias en el litoral catalán y en su gestión.	372
3.1.1. Una nueva distribución competencial con la Generalitat como administración de referencia y un mayor protagonismo de los ayuntamientos en la gestión del dominio público marítimo-terrestre.	373
3.1.2. La necesidad de una gestión consorciada del espacio litoral catalán que permita desplegar políticas más ambiciosas de protección de este espacio.	375
3.2. Nuevos instrumentos y mecanismos de gestión y ordenación integrada del litoral	378
3.2.1. Los requisitos de los nuevos instrumentos de ordenación del litoral derivados de la gestión integrada. El ejemplo de los <i>schéma de coherénce territoriale</i>	378
3.2.2. La necesidad de un tercer PDUSC que planifique el dominio público marítimo-terrestre y garantice las servidumbres de protección de la Ley de costas, para completar la ordenación integrada del litoral catalán.	380
3.2.3. La participación pública en la planificación de la gestión integrada del litoral.	382
4. La reforma de la Ley de costas: sus riesgos y la necesidad de establecer límites a través del marco jurídico catalán	384
4.1. La reducción del espacio protegido: la exclusión singular de determinados espacios.	386
4.1.1. Exclusión de determinados bienes de la ribera del mar	387
4.1.2. Exclusión de determinados paseos del dominio público marítimo-terrestre	389
4.1.3. Exclusión de doce núcleos de población del dominio público marítimo-terrestre.	390
4.1.4. Exclusión de las urbanizaciones marítimo-terrestres del régimen general del dominio público marítimo-terrestre	391
4.1.5. Reducción singular de la servidumbre de protección en determinados supuestos.	392
4.2. Ampliación de usos y obras en dominio público marítimo-terrestre y servidumbre de protección	394
4.2.1. Nuevos usos y obras en dominio público marítimo-terrestre.	394
4.2.2. Nuevos usos y obras en la servidumbre de protección.	397
4.3. Modificación del régimen jurídico de las adscripciones, autorizaciones y concesiones	398
4.3.1. El nuevo régimen jurídico de las adscripciones.	398
4.3.2. El nuevo régimen jurídico de las autorizaciones.	399
4.3.3. El nuevo régimen jurídico de las concesiones.	399
4.4. Modificación del régimen fiscal del dominio público.	402

4.4.1. Nuevo cálculo del canon de ocupación del dominio público marítimo-terrestre	402
4.4.2. Nuevas contribuciones especiales	403
4.5. Modificación del régimen sancionador y de impugnación de acuerdos	403
4.6. Incorporación de una estrategia en relación al cambio climático	404
4.7. Invasión de las competencias de la Generalitat desde la perspectiva del Dictamen 7/2013, de 11 de julio, del Consejo de Garantías. Estatutarias . .	405
4.7.1. Invasión competencial en materia de ordenación del litoral	406
4.7.2. Invasión competencial en materia de medio ambiente	407
4.7.3. Vulneración del principio de autonomía municipal e invasión competencial en materia de urbanismo	408
4.8. Los PDUSC y las competencias exclusivas de la Generalitat en materia de ordenación del litoral como límites a la reforma de la Ley de costas . .	409
4.9. Conclusiones.	411
CONCLUSIONES	413
BIBLIOGRAFÍA	425

AGRADECIMIENTOS

El trabajo que ahora tienen en las manos constituye mi tesis doctoral dirigida por el Dr. Joan Manel TRAYTER JIMÉNEZ y defendida el 7 de marzo de 2013 ante un Tribunal formado por el Dr. Joaquín TORNOS MAS (catedrático de Derecho Administrativo de la Universitat de Barcelona), el Dr. Oriol NEL·LO I COLOM (profesor titular de Geografía de la Universitat Autònoma de Barcelona) y el Dr. Francisco Javier SANZ LARRUGA (catedrático de Derecho Administrativo de la Universidade da Coruña). A los cuales quiero agradecer su participación al Tribunal, así como sus críticas y sugerencias que he intentado incorporar, en la medida de lo posible, al libro.

La tesis, que obtuvo la máxima calificación académica «apto *cum laude* por unanimidad», y fue premio extraordinario de doctorado en Derecho, Economía y Empresa 2013, es fruto no sólo del trabajo de su autor sino también del esfuerzo colectivo de una larga lista de familiares, amigos y compañeros a los cuales querría agradecer su tarea en estas líneas.

Empezando, como no puede ser de otra manera, por la confianza que el Dr. Joan M. TRAYTER, maestro y amigo, depositó en mi ahora hace ahora diez años y sin cuya paciencia y ánimos este proyecto no sería hoy una realidad.

A los compañeros y amigos de las facultades de Derecho y de Turismo de la Universitat de Girona y del Área de Derecho Administrativo de esta universidad por su apoyo y ánimos a lo largo de todos los años de elaboración de la tesis, con un reconocimiento especial por la Dra. Gemma GEIS por sus valiosos consejos y apoyo, al profesor Lluís JAILE siempre dispuesto a ayudar, y a la Dra. Mercè DARNACULLETA por sus sugerencias al texto de la tesis —que acabó leyendo de principio a fin como suplente del propio Tribunal— y me animó a traducir al castellano para su publicación.

A la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Generalitat de Cataluña, y en especial a su director Agustí SERRA y a todo su equipo (Jordi FOZ, Dolors MIRAVET, Juantxu BARROSO y a Ferran MIRALLES), por haberme dado la oportunidad de trabajar en la elaboración del Anteproyecto de Ley de ordenación del litoral catalán. La redacción de la citada ley supone poder desarrollar la principal conclusión de la tesis que el lector tienen en sus manos, donde se defiende la necesidad de que Cataluña en el desarrollo de su autogobierno disponga de normas específicas para la protección del litoral al margen de la Ley de Costas estatal.

Agradecer también, el trabajo de apoyo a la corrección y traducción del texto —escrito originalmente en catalán— de Andreu PULIDO, Anna BLANCH y Ana MARTÍNEZ, pidiendo al lector que me disculpe si aprecia algún error fruto de la traducción.

Y finalmente agradecer infinitamente el apoyo de mi familia a lo largo de todo este dilatado proceso, a mis padres Josep e Inés, a mi hermano Miquel, a mi tío Pere al que le hubiera gustado ver la tesis publicada, a mis suegros Josep y Ana y en especial a mis hijos Jana y Albert (nacidos durante la elaboración de la misma) y mi mujer Myrte. Sin sus ánimos, y muchos sacrificios, hoy esto no sería realidad, ellos son pues los auténticos responsables del éxito de este proyecto y de que todo ello haya llegado a buen puerto.

Girona, diciembre de 2014

ABREVIATURAS Y SIGLAS

AA.VV.	Autores varios
BO	Boletín oficial
BOE	<i>Boletín Oficial del Estado</i>
CCAA	Comunidades autónomas
CC	Código civil
CE	Constitución española del 1978
CEE	Comunidad Económica Europea
CGE	Consejo de Garantías Estatutarias
CMP	<i>Coastal Management Programs</i>
Coord.	Coordinador
CZMA	<i>Coastal Zone Management Act</i>
DEDUCE	<i>Développement Durable des Côtes Européennes</i>
Dir.	Director
DO	Diario oficial
DOGC	<i>Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya</i>
DPR	<i>Decreto del presidente della Repubblica Italiana</i>
DPTOP	Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalitat de Cataluña
DTA	<i>Directivas territoriales de aménagement</i>
EAC	Estatuto de autonomía de Cataluña del 2006
ENPLAN	<i>Environmental Assessment of Plans and Programmes</i>
EUA	Estados Unidos de América
EXCELTUR	Alianza para la Excelencia Turística
FJ	Fundamento jurídico
IBI	Impuesto sobre bienes inmuebles
GIZC	Gestión integral de zonas costas
km	Kilómetro

LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local
LC	Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas
LIC	Lugar de importancia comunitaria
LPUSL	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
LRJ-PAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común
LS 1998	Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones
NOOA	<i>National Oceanic and Atmospheric Administration</i>
NU-CPEIN	Suelo no urbanizable costero del Plan de espacios de interés natural
NU-C1, C2, C3	Suelo no urbanizable costero 1, 2 o 3
Núm.	Número
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
Op. Cit.	Obra citada
Pág.	Páginas
PAM	Plan de acción para la protección y el desarrollo de la cuenca de la Mediterránea
PDUSC	Planes directores urbanísticos del sistema costero
PDUSC-1	Plan director urbanístico del sistema costero
PDUSC-2	Plan director urbanístico de los ámbitos del sistema costero integrados por sectores de suelo urbanizable delimitado sin plan parcial aprobado
PEIN	Plan de espacios de interés natural
PEGIZC	Plan estratégico de gestión integral de las zonas costeras de Cataluña.
PIB	Producto interior bruto
PLU	<i>Plan local d'urbanisme</i>
PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medio ambiente
POL	Plan de ordenación del litoral de Cantabria
POLA	Plan territorial especial de ordenación del litoral de Asturias
POTA	Plan de ordenación del territorio de Andalucía
POOT	Plan de ordenación de la oferta turística
POUM	Plan de ordenación urbanística municipal
PPCLA	Plan de protección del corredor litoral de Andalucía
PPR	<i>Piano paesaggistico regionale</i>
PTG	Plan territorial general
PTP	Plan territorial parcial
PTI	Plan territorial insular
PTSPOL	Plan territorial sectorial de protección y ordenación del litoral de Euskadi
RJ	Repertorio de jurisprudencia de Aranzadi-Westlaw
RLC	Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas

RLC 1989	Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General para desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas
RLU	Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el cual se aprueba el Reglamento de la Ley de urbanismo
RMB	Región metropolitana de Barcelona
RTC	Repertorio de jurisprudencia del Tribunal Constitucional de Aranzadi-Westlaw
SRADT	<i>Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire</i>
SCOT	<i>Schéma de cohérence territoriale</i>
SMVM	<i>Schéma de mise en valeur de la mer</i>
SSC	<i>Schémas de services collectifs</i>
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ CAT	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña del buscador de jurisprudencia del Consejo General Poder Judicial
STSJ ICAN	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Canarias del buscador de jurisprudencia del Consejo General Poder Judicial
TC	Tribunal Constitucional
TRLS	Real decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el cual se aprueba el Texto refundido de la Ley del suelo
TRLUC	Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el cual se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo.
TS	Tribunal Supremo
TSJC	Tribunal Superior de Justicia de Cataluña
UNEP	<i>United Nations Environment Programme</i>
UTR-C	Unidad territorial de regulación de suelo costero
UTR-CE	Unidad territorial de regulación de suelo costero especial
ZEPA	Zona de especial protección para las aves

PRÓLOGO

I. El libro que tengo el honor de prologar, del Profesor Josep M. Aguirre, tiene su origen en la tesis doctoral leída en la Universitat de Girona bajo el título «El règim jurídic del litoral català», que obtuvo primero la máxima calificación académica y, posteriormente, el Premio Extraordinario de Doctorado. Indico al lector estos datos para hacerle ya saber que estamos ante un libro técnicamente impecable.

Aborda los problemas del régimen jurídico de las costas desde una perspectiva general, para posteriormente centrarse en las cuestiones que plantea el Estado Autonómico y, en concreto, la Comunidad Autónoma de Cataluña; y lo hace desde un punto de vista teórico, pero sin olvidar que toda teoría ha de servir para resolver los problemas que se plantean en la práctica. Es por ello que no podemos más que celebrar que libros así salgan de la Universidad con vocación de modificar y mejorar el ordenamiento vigente.

Nos encontramos, pues, ante una obra rigurosa en sus aspectos dogmáticos y metodológicos, que nunca pierde de vista la realidad territorial sobre la que opera e intenta dar soluciones también a los problemas más concretos que se plantean.

II. El libro se estructura en cuatro capítulos. Un primero examina el marco jurídico y competencial en la ordenación del litoral catalán. Aquí se hace un análisis excelente de los antecedentes históricos en la ordenación del litoral, se examina el sistema de distribución de competencias entre la Constitución y los Estatutos de Autonomía, se analiza la Ley de Costas de 1988 y su incidencia sobre la ordenación del litoral y del urbanismo y se hacen unas consideraciones críticas sobre la jurisprudencia constitucional relativa a la distribución competencial en materia de ordenación del litoral. A partir de ahí, se analiza la competencia en materia de ordenación del litoral sobre la base del Estatuto de Autonomía de 2006 y los decretos de traspaso de competencias en materia de ordenación del litoral. La principal conclusión a la que llega el autor en este primer capítulo es que el nuevo marco competencial en la ordenación del litoral atribuye nuevas competencias, pero limitadas y meramente ejecutivas, apostando por la necesidad de articular un modelo más respetuoso con las competencias de la Generalitat.

En otro capítulo, se analiza la ordenación del litoral en el Derecho comparado y en el Estado de las Autonomías, repasando la situación actual de la ordenación del litoral en Francia, en Italia, en Estados Unidos y, posteriormente, analizando la regulación autonómica en nuestro ordenamiento jurídico.

Estos capítulos se hacen con un grado de detalle elevado, e intentando extraer los mecanismos que permitan una mejor protección del dominio público marítimo terrestre y dando seguridad jurídica a los ciudadanos que se relacionan con esa parte del territorio.

En el tercero de los capítulos, se analiza la ordenación del litoral en Cataluña a través de los planes directores urbanísticos del sistema costero. En esta parte del libro, el lector entenderá la mecánica de los dos planes directores urbanísticos que ha aprobado la Generalitat de Cataluña y sus relaciones con el resto del planeamiento urbanístico. Aquí destacaríamos el análisis pormenorizado que el autor realiza en relación al instituto de la responsabilidad patrimonial que puede provocar la aplicación de los planes directores urbanísticos del sistema costero. Esta parte del libro demuestra que estamos ante un fino jurista porque, más allá de construcciones teóricas grandilocuentes, lleva a cabo una labor de concreción de cada uno de los supuestos en los que la modificación del planeamiento por los planes directores puede dar lugar a la responsabilidad patrimonial. Una difícil tarea ésta que el Profesor Aguirre culmina con éxito.

III. En el capítulo cuarto, se examina un modelo de gestión integrada en la ordenación del litoral catalán.

Aquí queríamos destacar dos cuestiones: una primera iría referida al análisis de la nueva 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. Aquí las opiniones del autor en el libro que prologamos se hacen imprescindibles para cualquiera que se adentre en esta espinosa materia. Tras analizar las importantes reformas que se plantean (reducción del dominio público marítimo terrestre; reducción de la servidumbre de protección; ampliación de los usos y obras en dominio público marítimo terrestre y servidumbre de protección; modificación del régimen jurídico de las adscripciones, autorizaciones y concesiones, ampliando su plazo; modificación del régimen fiscal del dominio público y del sistema sancionador; posibilidad que la Administración General del Estado suspenda directamente el planeamiento municipal, entre otras), la opinión del autor es crítica con muchas de las opciones del legislador. En este punto, queríamos llamar la atención sobre la ínfima calidad normativa que hemos de padecer los ciudadanos cada vez con mayor frecuencia. Un ejemplo de ello lo constituye la Disposición Adicional séptima de la Ley, que excluye pura y simplemente determinados núcleos de población del dominio público marítimo terrestre, núcleos de población que se incluyen en el Anexo de la Ley. La perplejidad del jurista es en este punto destacada. La Ley, por definición, de carácter general, opta sin mayor motivación por no aplicarse en determinados núcleos que incumplen la propia norma. Esta manera de legislar difícilmente supera los test de constitucionalidad establecidos por los artículos 14 de la Constitución (igualdad ante la Ley) e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3), así como el más general de seguridad jurídica (también artículo 9.3). La exigencia que las leyes sean razonables y no caprichosas, y que se justifique a lo largo de su procedimiento de elaboración su contenido ha sido una máxima a respetar desde la promulgación del Texto Constitucional, y ha merecido importantes trabajos (véase por todos: Tomás Ramón Fernández, «De la arbitrariedad del legislador. Una crítica de la jurisprudencia constitucional», Editorial Civitas, ya desde su primera edición, 1988). La necesidad que las leyes sean, como regla, generales; que su contenido sea razonado y razonable; que sean objetivas y proporcionadas, son mandatos que el legislador no puede obviar, so pena de incurrir en arbitrariedad, arbitrariedad proscrita por el citado art. 9.3 de la Constitución. Y una Ley como esta, que sin justificación alguna, excluye de su ámbito de aplicación determinados núcleos de población del dominio público marítimo-terrestre, cuyo régimen jurídico están por definición vulnerando, cae de lleno en la vulneración de esos controles,

amén de significar una tosca manera de resolver técnicamente los problemas. El autor critica esa regulación con otros argumentos, que en el fondo translucen una repulsa del jurista hacia este tipo de excepciones singulares.

Una segunda cuestión importante que analiza el libro es el nuevo marco competencial en el que se mueve la Comunidad Autónoma de Cataluña tras la reforma de su Estatuto de Autonomía en el año 2006. A juicio del autor, las competencias exclusivas de la Generalitat en materia de ordenación del litoral provocan la necesidad de aprobar una Ley de Costas catalana. Llega a esa conclusión tras analizar la gestión integrada del litoral catalán en el contexto europeo, los antecedentes normativos de gestión del dominio público, proponiendo la necesidad de una ley propia de ordenación del litoral en el que se incorporen nuevos instrumentos de ordenación territorial. Al respecto, hemos de señalar que el éxito de la tesis ya está asegurado, dado que en el momento de la publicación del libro el gobierno de la Generalitat ya ha aprobado la memoria previa del Anteproyecto de Ley de ordenación del litoral catalán basado en los argumentos que se recogen en este libro.

IV. A la excelente bibliografía que ha surgido al cobijo de la nueva regulación de la Ley de Costas [así los trabajos recogidos en el libro: «La nueva regulación de las costas» (2014) de M. Benedetto, M. y F. Di Lascio; M. García Pérez, M. y F.J. Sanz Larruga; C. Horgué Baena; A. Menéndez Rexach; T.M. Navarro Caballero; M.C. Nuñez Lozano así como del propio autor; los incluidos en la obra «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 Costas» (2014); así como los trabajos de M. Carlón Ruiz, E. Calvo Rojas, E. Desdesntado Daroca, M. García Pérez, J. González García, B. Lozano Cutanda, J. M. Aguirre y B. Noguera de la Muela; F. Sanz Larruga, J.F. Pérez Gálvez y J. Zamorano Wisnes], el libro que prologamos tiene un plus añadido, y es que incorpora el análisis crítico del reglamento general de costas aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre. Aquí el autor demuestra, una vez más, que es un brillante jurista. Las críticas al reglamento son implacables y diríamos que incontestables. La Ley se remite para su concreción y determinación al Reglamento y éste, lejos de cumplir su función constitucional, ha agravado la situación de inseguridad jurídica y ha aumentado la discrecionalidad administrativa en la materia. Pobre litoral. Como muestra un botón. Éste va referido al propio concepto de dominio público, en el que la Ley modificaba la anterior Ley de Costas de 1988, estableciendo que el reglamento concretaría los aspectos técnicos de lo que era el dominio público, es decir, aquél donde se habían alcanzado los mayores temporales conocidos. El artículo 4.a) del Reglamento establece que, a efectos de determinar hasta dónde alcanza el dominio público, se tendrá en cuenta el límite que alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos, considerando a estos efectos las variaciones del nivel del mar debidas a las mareas y el oleaje. Dicho límite deberá ser alcanzado, como regla, al menos, en cinco ocasiones en un período de cinco años, salvo en aquellos casos excepcionales en que la mejor evidencia científica existente demuestre la necesidad de utilizar otro criterio.

La reducción del dominio público es así una realidad; realidad no justificada en la memoria del Reglamento ni en su preámbulo y que, al ser fijada por el mismo, se ha usurpado a la ciudadanía del necesario debate social de tan importantes consecuencias. Además, por si la confusión no fuera ya grande, el art. 27 del Reglamento afirma que el nuevo criterio sólo se aplicará con los datos obtenidos a partir de la fecha de entrada en vigor de la propia norma, es decir, el 12 de octubre de 2014, por lo que tendremos que esperar al 2019 para conocer las consecuencias de su aplicación. Todo esto lo denuncia con rigor el autor del libro que presentamos y nos hace reflexionar sobre la manera que, en los últimos tiempos, se está legislando, tanto por el Parlamento como por el Gobierno al ejercer la potestad re-

glamentaria. En este último aspecto, es necesario poner orden al procedimiento de elaboración de las normas, dando importancia al cumplimiento estricto de los trámites que garantizan el acierto y oportunidad de la misma, así como siendo exigentes en la correcta elaboración de las memorias, estudios, e informes que acompañan al reglamento. La nueva Ley de transparencia nos va a dar otra oportunidad para alcanzar la deseada calidad normativa que todos nos merecemos.

En definitiva, nos encontramos ante un magnífico libro hecho por un universitario desde la Universidad, y al que auguramos un éxito inmediato. Felicidades al autor, y ahora el lector comprobará que no exagero ni un ápice en lo dicho.

Joan MANUEL TRAYTER
Catedrático de Derecho Administrativo
Universitat de Girona

INTRODUCCIÓN

El litoral catalán, uno de los grandes patrimonios naturales de Cataluña, constituye un espacio territorialmente diverso, socialmente valioso, económicamente clave, medioambientalmente frágil y jurídicamente complejo.

La diversidad de sus 672 kilómetros ofrece costas altas y agrestes y otras bajas y accesibles desde tierra; deltas y llanuras ricos agrícolamente, en contraposición a espacios más desolados o completamente urbanizados.¹ A lo largo de todos estos kilómetros se concentra el 44,5% de la población catalana, porcentaje que llega hasta el 70% si englobamos los primeros 20 kilómetros proyectados tierra adentro desde el límite del mar. Esta población se concentra en 75 municipios costeros que han ido creciendo a lo largo de la historia desde los primeros asentamientos griegos, hace más de 2.500 años, a los cuales sucedieron los romanos, que dieron origen a los actuales núcleos de población. Tampoco es menor el peso económico de este espacio, que, a pesar de representar sólo el 7% del territorio catalán, aglutina el 45% de los puestos de trabajo del país y constituye el recurso turístico por excelencia —en un territorio en que esta actividad económica representa aproximadamente el 11% del PIB y donde el producto de sol y playa es claramente mayoritario.²

Todo ello comporta que el litoral catalán se configure como un entorno frágil, marcado por una densa población, por la escasez de recursos naturales básicos como el agua, por la pobreza de sus suelos, por los incendios forestales, por la presión del turismo y por la especulación urbanística.³

1. Para conocer la realidad socioeconómica y la diversidad del territorio litoral catalán se puede consultar la *Diagnosi socioeconòmica i territorial del sistema litoral català*, elaborada en 2004 por la Càtedra de Geografia i Pensament Territorial de la Universitat de Girona, bajo la dirección de Joan VICENTE I RUFÍ, en el marco de los estudios que acompañaron la redacción del primer Plan Director Urbanístico del Sistema Costero.

2. Como se desprende del estudio *Catalunya turística en xifres 2010*, elaborado por la Direcció General de Turisme de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2010. Documento consultable en línea en la dirección web http://www.gencat.cat/diue/doc/doc_49953144_1.pdf (última consulta: 12 de agosto de 2012).

3. Más información sobre el litoral catalán en el web de la Agència Catalana de l'Aigua: <http://aca-web.gencat.cat/aca> (última consulta: 12 de agosto de 2012).

La gran diversidad del espacio litoral y su importancia social, económica y medioambiental dan fe de la complejidad de su régimen jurídico, que, agravado por la superposición de competencias de todas las administraciones, tiene que regular y compatibilizar la actividad humana que se desarrolla —asentamientos y actividades económicas—, con un ecosistema sensible y valioso, la fuerza del cual, aun así, puede llegar a poner en riesgo la defensa de las viviendas e infraestructuras más cercanas al mar.

Este equilibrio tan necesario entre la actividad humana y el entorno natural, mantenido a lo largo de milenios, se ha puesto gravemente en riesgo a lo largo de las últimas décadas, desde la explosión del turismo de masas de la década de 1960 hasta nuestros días. A pesar de que es cierto que el origen del problema tiene lugar en una época pre-democrática, en que la escasa planificación y la permisiva legislación urbanística permitieron muchos excesos,⁴ no es menos cierto que con la llegada de la democracia, lejos de corregirse el problema, se ha agravado. Así, si el preámbulo de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (LC)⁵ denunciaba que «alrededor de un 40% de la costa española ya está urbanizada o tiene la calificación de urbanizable», esta cifra no ha parado de aumentar desde entonces. Cómo ponen de manifiesto los datos del proyecto europeo *Corine Land Cover*,⁶ entre el 1987 —antes de la entrada en vigor de la LC— y el 2005 —en pleno boom inmobiliario—, la construcción a lo largo del primer kilómetro de litoral de todo el Estado aumentó de manera exponencial, en un 45% de media a todo el Estado y un 32,6% en el caso del litoral catalán. Esto comporta que Cataluña ya tenga prácticamente la mitad de su franja costera urbanizada,⁷ constituyendo un continuo urbano prácticamente sin interrupciones entre el Maresme y el Tarragonès.

En el caso catalán, como pone de manifiesto ORIOL NEL·LO,⁸ la combinación de tres elementos ayuda a explicar el porqué de la rotura de este equilibrio en las últimas déca-

4. Sobre los excesos en una parte del litoral catalán se puede consultar, entre otros, la tesis doctoral de Carolina MARTÍ I LLAMBRICH, *La transformació del paisatge litoral de la Costa Brava: anàlisi de l'evolució (1956-2003), diagnòsi de l'estat actual i prognosi de futur*, dirigida por Josep PINTÓ I FUSALBA, Universitat de Girona, 2005 (no publicada).

5. BOE núm. 181, de 29 de julio de 1988.

6. Los datos proceden del proyecto *Corine Land Cover*, que se realiza en toda Europa simultáneamente. Se encuentran publicadas a <http://www.eea.europa.eu/publications/cor0-landcover> (última consulta: 7 de junio de 2012). Fueron analizadas por el Observatorio de la Sostenibilidad en España en la obra *Cambios de la evolución del suelo en España. Implicaciones para la sostenibilidad*, Madrid, 2006. Un extracto de estos datos se pueden consultar también en el informe *Destrucción a toda costa*, de Greenpeace (Madrid, 2010), y en el artículo PRIETO, Fernando, «Cambios de ocupación del suelo en la costa 1987-2005: pérdida acelerada de servicios de los ecosistemas y destrucción de un bien común» (2009). Este artículo se puede consultar en línea en la web siguiente: <http://blog.paisajesdemar.com/2009/09/23/cambios-de-ocupacion-del-suelo-en-la-costa-1987-2005-perdida-acelerada-de-servicios-de-los-ecosistemas-y-destruccion-de-un-bien-comun/> (última consulta: 7 de junio de 2012).

7. En la memoria del primer Plan Director Urbanístico del Sistema Costero se pone de manifiesto que el 2005 el 46,5% del suelo de la franja costera era urbano, en contraposición al 39,6% que se encontraba protegido, el 8,2% que era no urbanizable y el 5,7% que era urbanizable. También se pueden ver datos sobre la evolución de la urbanización del litoral catalán en el estudio de Cristina TONS, Antonio J. TRUJILLO y Françoise BRETON «Percepció del litoral i adaptació al canvi climàtic a Catalunya» en la obra coordinada por J. David TÀBARA *Percepció pública i política del canvi climàtic a Catalunya*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2008 (pág. 33-56); así como en el artículo de Josep PINTÓ y Carolina MARTÍ titulado «La transformació de l'espai litoral: canvis socioeconòmics i ambientals» en la obra de AA.VV. *Planificació i gestió integral del litoral. Eines, estratègies i bones pràctiques*, Diputació de Barcelona, Barcelona, 2004 (pág. 115-127).

8. NEL·LO, Oriol, *Ordenar el territori. La experiència de Barcelona y Cataluña*, Tirant Humanidades, Colección Crónica, Valencia, 2012 (pág. 117-141).

das: la litoralización general de la población, el proceso de metropolización y el crecimiento de usos turísticos. De hecho, ninguno de los tres elementos es exclusivo del litoral catalán, y obedecen, como en el caso de la litoralización o la metropolización, a procesos globales que han traído a más de la mitad de la población mundial a vivir al litoral y en ciudades —unas cifras que aumentarán a lo largo de este siglo— y que se acen-túan en todo el litoral mediterráneo. Ahora bien, el turismo como fenómeno de masas es, en el caso catalán, un elemento clave para entender los crecimientos exorbitantes de los últimos años. En el periodo anterior al boom inmobiliario, entre el 1981 y el 2001, la construcción de viviendas creció el doble que la población empadronada: mientras que la población aumentó un 36%, el número de viviendas lo hizo un 60,5%, y la mitad de estas como segundas residencias.⁹ Aun así, en los últimos diez años los datos de viviendas construidas en poblaciones costeras y el porcentaje de segundas residencias sobre el total no han hecho nada más que aumentar.¹⁰ En este contexto, sólo el 54% de las nuevas vi-viendas construidas en la franja costera se justifican como vivienda principal,¹¹ con pobla-ciones donde la segunda residencia supera en más de un 70% la primera —78,4% el Port de la Selva, 76,1% Cunit, 75,5% Roses, 73,1% l'Escala.¹²

Desde la perspectiva jurídica, los motivos son fruto de la combinación de una LC esta-tal —la de 1988— que, a pesar de que fue revolucionaria,¹³ se ha demostrado insuficiente para hacer frente a los problemas de nuestra costa¹⁴ —por su uniformidad a la hora de re-gular los 7.800 km de costa de todo el Estado y mares tan diferentes como el Cantábrico o

9. GREENPEACE, *Destrucción a toda costa*, Madrid, 2005.

10. No disponemos de datos globales del conjunto de los municipios costeros catalanes, pero del estudio individualizado de los datos de estos municipios se concluye que la tendencia es muy clara y coincide con el crecimiento que también tuvo lugar en el resto del país.

11. Según datos de la memoria del primer Plan Director Urbanístico, en 39 de los 75 munici-pios costeros las viviendas principales no llegan al 50% del total —Costa Brava: 18 municipios; Costa de Tarragona: 17; Maresme: 3; Garraf: 1.

12. Fuente: IDESCAT. Los últimos datos son del año 2001. Sobre el fenómeno de las segundas residencia en la Costa Brava se puede ver el artículo de Albert SALÓN «Les segones residències: anàlisi específica per a la Costa Brava» publicado en *Revista de Girona*, núm. 225, Diputació de Girona, Girona, julio-agosto 2004 (pág. 30-35); así como la tesis doctoral no publicada de Juli VAL-DUNCIEL I COLL —dirigida por Joan VICENTE I RUFÍ— titulada *Paisatge i models urbans contempora-nis. Les comarques gironines (1979-2006): del desenvolupament a la globalització*, Universitat de Girona, 2011 (pág. 461-471).

13. Tal como afirmaba Belén NOGUERA DE LA MUELA en «Las competencias estatales y autonó-micas en la Ley de costas de 1988», publicado en la *Revista Vasca de Administración Pública*, núme-ro 30, mayo-agosto de 1991 (pág. 105-182), la Ley de Costas de 1988 no fue una simple reforma de la anterior Ley de Costas de 1969, sino que contenía innovaciones destacadas sobre el concepto de *dominio marítimoterrestre* y su régimen jurídico, e introducía por primera vez en esta cuestión la perspectiva del estado autonómico.

14. Para conocer los pros y los contras de la LC, 25 años después de su aprobación, se pueden ver los artículos de José Luis MEILÁN GIL «Dominio público y protección del litoral. La Ley de costas veinte años después» (pág. 105-118) y de Ángel MENÉDEZ REXACH «La distribución de competencias en la Ley de costas y la gestión integrada del litoral» (pág. 119-130), ambos en la obra dirigida por Francisco Javier SANZ LARRUGA, *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, A Coruña, 2009. Así como también el artículo de Marta GARCÍA PÉREZ «Reflexiones sobre la Ley de costas», *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 13, A Coruña, 2009 (pág. 207-227); el de Francisco Javier SANZ LARRUGA «La Ley de Costas de 1988: veinte años después» a *Boletín Costero*, núm. 4, Universidad de Cádiz, Cádiz, octubre 2008 (pág. 8); y el de Francisco

el Mediterráneo; por su régimen transitorio demasiado amplio, o sencillamente por la poca rigurosidad en la aplicación de sus disposiciones a lo largo de los últimos 25 años—. Todo ello se tiene que añadir a la inexistencia durante muchos años de una planificación municipal y autonómica proteccionista con el litoral, y esto catalizado por la expansión del mercado inmobiliario de los últimos años, impulsado muchas veces por los mismos gestores municipales, que carecían de recursos presupuestarios para afrontar las necesidades específicas de sus poblaciones.

Para poner freno a esta realidad, y como consecuencia de un aumento de la sensibilidad social por la protección del litoral a lo largo de la década pasada, la gran mayoría de comunidades autónomas (CCAA) con litoral impulsaron la articulación de planes y políticas propios de protección del litoral que, bajo la premisa de que la LC es sólo un mínimo común denominador para el conjunto, establecían mayoritariamente niveles de protección más altos. En el caso catalán, estos nuevos instrumentos se impulsaron a partir del 2004 a través de los planes directores urbanísticos del sistema costero, que protegen aproximadamente 24.000 hectáreas de suelo —más del 60% del suelo comprendido en la primera línea de mar—,¹⁵ y en la atribución de las nuevas competencias estatutarias en ordenación del litoral previstas en el artículo 149.3 del nuevo Estatuto catalán del año 2006.¹⁶

Este trabajo, que se titula *El régimen jurídico del litoral catalán*, se quiere centrar justamente en el estudio de estas nuevas políticas implantadas en el litoral catalán, en el análisis de sus instrumentos y de sus primeros resultados pasados nueve años de su entrada en vigor, y también en las grandes potencialidades de su nuevo marco competencial. El trabajo no pretende analizar el conjunto de las políticas sectoriales que se pueden desarrollar en el espacio litoral, sino que, como en la LC estatal, se focaliza esencialmente en la ordenación urbanística y territorial del ámbito terrestre del litoral, excluyendo el estudio de políticas sectoriales que, como los puertos, la seguridad y vigilancia de playas o la sanidad y la salubridad de playas y aguas, se rigen por otros títulos competenciales, más allá del 149.3 del Estatuto. La investigación, que inevitablemente hace referencia a la LC, tampoco pretende hacer un análisis exhaustivo de esta ley estatal, ampliamente estudiada por la doctrina y que nos separaría de la finalidad de la investigación que aquí nos ocupa.

Para hacerlo el libro se estructura metodológicamente en cuatro grandes capítulos. En el primero se estudia la evolución del marco jurídico en ordenación del litoral y su complejo marco competencial, dedicando una atención especial a las nuevas competencias traspasadas a lo largo de los años 2007 y 2008 y los condicionantes que la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010¹⁷ sobre el Estatuto imponen en la interpretación de la competencia exclusiva en ordenación del litoral del artículo 149.3 del Estatuto.

José TORRES ALFONSEA, «Vingt ans d'application de la loi Littoral en Espagne. Un bilan mitigé» *Méditerranée*, núm. 115, Prisas Universitaires de Provence, 2010 (pág. 9-19).

15. De éstas, 23.551,92 hectáreas corresponden al ámbito de protección del primer Plan Director Urbanístico del Sistema Costero y 656 hectáreas, al segundo Plan Director Urbanístico —327 hectáreas son calificadas de suelo no urbanizable costero y para las restantes 323 hectáreas se establecen unas directrices que aseguren que el desarrollo urbanístico que se produzca sea compatible con la calidad paisajística y ambiental.

16. Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña publicada en el BOE núm. 172, de 20 de julio de 2006.

17. Sentencia 31/2010, de 28 de junio de 2010, que resuelve sobre el recurso de inconstitucionalidad 8045-2006, interpuesto por noventa y nueve diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso en relación con varios preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

En el segundo de los capítulos se hace un doble análisis de derecho comparado extranjero —con los ordenamientos francés, italiano y de los EE.UU.— e interno con el resto de CCAA con litoral propio en el Estado español. Las experiencias de diferentes modelos de ordenación, todos con problemáticas similares a las nuestras, aportan soluciones e ideas para ayudar a configurar un modelo más ambicioso de protección de nuestra costa.

El tercero de los capítulos se dedica a estudiar el elemento central de la actual ordenación del litoral catalán: los planes directores urbanísticos del sistema costero. Se desarrolla un estudio detallado de su adecuación al principio de autonomía municipal, al planeamiento territorial y municipal —nueve años después de su aprobación— y de la eventual responsabilidad patrimonial que operó en su aprobación a través de la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (TSJC) y del Tribunal Supremo (TS) —auténtico talón de Aquiles de todos los instrumentos de ordenación del litoral.

Finalmente, en el cuarto de los capítulos se plantea la necesidad de articular un modelo de gestión integral catalán a través de una Ley de ordenación del litoral catalán en línea con la Recomendación 2002/413/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2002, sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa. La nueva ley tiene que servir para hacer frente a los riesgos y necesidades del litoral catalán, con la participación del conjunto de administraciones, pero también a la necesidad —sobrevenienda— de limitar a través de ésta los efectos, en algunos casos negativos, de la nueva LC.

El estudio, que constituye mi tesis doctoral dirigida por el Dr. Joan M. TRAYTER, nace en 2004 de manera prácticamente paralela a las nuevas políticas de ordenación del litoral catalán, con los cursos de doctorado Globalización y Derecho: Retos del Derecho Público ante la Globalización, de la Facultad de Derecho de la Universitat de Girona. A lo largo de todos estos años el trabajo ha evolucionado, se ha enriquecido y necesariamente ha ido cambiando al ritmo frenético que lo hacen las normas administrativas en nuestro país. Ha sufrido innumerables reformas de la Ley de urbanismo catalana¹⁸ y de la Ley del suelo estatal,¹⁹ del Estatuto —y la posterior sentencia del Tribunal Constitucional— y la misma LC²⁰ y su reglamento de desarrollo.²¹ Este hecho, que no ha facilitado la tarea de esta investigación, ejemplifica gráficamente la debilidad de nuestro ordenamiento jurídico y, al mismo tiempo, la complejidad de su estudio.

La investigación, enmarcada en tres proyectos consecutivos del Ministerio de Educación y Ciencia,²² ha tenido diferentes etapas. Una primera hasta el año 2006 con la defensa de la tesina,²³

18. Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el cual se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo (TRLUC).

19. Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el cual se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo (TRLS).

20. 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, publicada al BOE de 30 de mayo de 2013 (LPUSL).

21. Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas, publicado en el BOE de 11 de octubre de 2014 (RLC).

22. Los proyectos, todos dirigidos por el Dr. JOAN M. TRAYTER, son *El urbanismo como política europea medioambiental y de cohesión social en el s. XXI* (SEJ2005-01717), entre los años 2005 y 2008; *El urbanismo como instrumento de lucha contra el cambio climático y de cohesión social* (DER2008-04051), entre los años 2008-2011, y actualmente *Urbanismo sostenible y cambio climático* (DER2011-28408).

23. El trabajo que me permitió obtener la suficiencia investigadora mereció la calificación de excelente por unanimidad ante un tribunal compuesto por los profesores Dr. MIQUEL MARTÍN (presidente), Dra. BELÉN NOGUERA y Dra. FRANCINA ESTEVE.

que tenía por título *El planejament urbanístic com a instrument d'ordenació i protecció del litoral català: especial referència als plans directors urbanístics del sistema costaner*, y que dio origen, en 2007, a la monografía titulada *L'ordenació del litoral català: els plans directors urbanístics del sistema costaner*,²⁴ así como a una estancia de investigación previa, el verano del año 2006, en el Departamento de Derecho Público de la Universidad de Florencia, bajo la tutoría del profesor DOMENICO SORACE y gracias a una beca del Instituto de Estudios Autonómicos.²⁵

Una segunda etapa empezó a partir del año 2007, cuando compatibilicé mi tarea docente y de investigación en la Universitat de Girona con responsabilidades en otras administraciones públicas hasta mediados del año 2011 —como asesor jurídico en la Diputación de Girona y miembro de la Comisión Mixta de Transferencias Estado-Generalitat—, que me dieron una visión más práctica del derecho administrativo y me permitieron conocer de primera mano los límites de nuestro autogobierno en materia de traspasos competenciales.

Una tercera etapa que gracias al apoyo de la familia —y a pesar de las dificultades evidentes de la grave crisis económica y las amenazas de constantes reformas legislativas— me permitió cerrar este trabajo que, lejos de ser un punto final, quiere aportar en el debate doctrinal ideas y propuestas para la regulación de un espacio tan sensible como el litoral.

Finalmente, una última etapa, con la publicación de la tesis que ahora el lector tiene en sus manos, la edición de la cual se ha hecho de forma paralela a la presentación pública del Anteproyecto de Ley de ordenación del litoral catalán²⁶ en el que he trabajado con la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Generalitat de Cataluña.²⁷ La participación en la elaboración de ese texto, que constituye la principal conclusión de la tesis, justifica por sí solo el trabajo y los esfuerzos de todos estos años que ahora ven sus frutos en forma de anteproyecto legislativo.

24. AGUIRRE I FONT, Josep M., *L'ordenació del litoral català: els plans directors urbanístics del sistema costaner*, Atelier, Barcelona, 2007.

25. La beca fue otorgada para el desarrollo de un proyecto de investigación titulado *El planejament urbanístic com a instrument d'ordenació i protecció del litoral català: especial referència al nou marc competencial*, a través de la Resolución REP/2442/2006, de 10 de mayo, de concesión de becas del Instituto de Estudios Autonómicos para la investigación sobre las autonomías y las políticas territoriales.

26. Los documentos previos de elaboración del Anteproyecto, presentados públicamente en una Jornada en la Escuela de Administración Pública de Cataluña el 18 de noviembre de 2014, se pueden consultar en el siguiente enlace: http://eapc.gencat.cat/ca/detalls/Article/ordenacio_litoral (última consulta 25 de noviembre de 2014).

La memoria previa del Anteproyecto, requisito necesario para impulsar la tramitación de un proyecto de ley de conformidad con el artículo 36 de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalidad y del Gobierno, fue aprobada por el Govern de la Generalitat en sesión de 25 de noviembre de 2014. Se puede consultar el acuerdo en el siguiente enlace: http://premsa.gencat.cat/pres_fsvp/docs/2014/11/25/14/40/bad421ec-3c1e-4e88-8636-cc7b952b46ac.pdf (última consulta 25 de noviembre de 2014).

27. Trabajo elaborado de acuerdo con la resolución de adjudicación del contrato de 3 de febrero de 2014 de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Generalitat de Cataluña para la redacción del Anteproyecto de Ley de ordenación del litoral catalán (expediente PTOP-2014-114).