

NÚÑEZ LOZANO, María del Carmen, *Legislación de costas y planificación urbanística, Cuadernos Universitarios de Derecho Administrativo*, Edit. Derecho Global, Sevilla, 2009, 266 págs. Prólogo de D. Ángel Menéndez Rexach.

El litoral español se encuentra configurado por una sucesión de construcciones que impiden distinguir entre localidades, ya que apenas existen espacios libres. En este contexto, la revisión de la Ley de Costas desde el punto de vista del urbanismo es una materia clave para conocer cuáles son las limitaciones que esta regulación impone al planificador urbanístico. Después de un periodo de vigencia de más de veinte años, la regulación en materia de Costas ha sufrido algunas modificaciones, directas o indirectas, por lo que es esencial realizar una valoración de los logros y deficiencias de esta regulación y el resultado real de su aplicación sobre el espacio litoral.

El profesor Ángel Menéndez Rexach elabora el Prólogo de este estudio con una síntesis de los aspectos más destacados que se exponen en las páginas siguientes. Menéndez Rexach también realiza un recorrido comentado por aquellos aspectos más significativos de las intervenciones sobre el espacio litoral, incidiendo en ámbitos como la cooperación interadministrativa y la gestión integrada de las zonas costeras.

La autora comienza su estudio con un texto introductorio en el que pone de relieve el punto de inflexión que supuso la aprobación de la Ley de Costas en la protección del espacio litoral; sin por ello obviar las deficiencias en la aplicación de esta norma y las dificultades de algunas Administraciones Públicas por garantizar su efectivo cumplimiento.

La atracción que ejerce el espacio litoral lo convierte en uno de los motores económicos de nuestro país, donde el turismo costero se configura como una industria clave para algunas Comunidades Autónomas, como la andaluza. Equilibrar los intereses que confluyen sobre la franja costera es la misión del legislador y de las Administraciones competentes, que deben incidir en el uso racional de los recursos del espacio litoral y garantizar la conservación y protección del medio costero, cuya principal característica es su fragilidad.

Esta obra toma como referencia los Títulos II y III de la Ley de Costas, las limitaciones de la propiedad sobre los terrenos contiguos a la ribera del mar por razones de protección del dominio público marítimo-terrestre y la utilización de dicho dominio público. En lo que respecta a la planificación urbanística.

tica, destaca la autora las servidumbres de tránsito y de acceso, siendo indemnizable únicamente la de acceso; la regulación de la servidumbre de tránsito prevé su aplicación en toda clase de terrenos, excepto en aquellos espacios especialmente protegidos. Esta regulación, junto con las prescripciones directamente dirigidas al planificador territorial y urbanístico, convierten a la Ley de Costas en una norma determinante para la ordenación del territorio y el urbanismo, a pesar de haber sido elaborada por la Administración General del Estado.

La servidumbre de protección se analiza en un capítulo completo, donde la autora estudia el ámbito de esta servidumbre, con especial atención al régimen de usos y la clasificación del suelo en la zona de servidumbre. Un tema de gran interés que trata la profesora Núñez Lozano es la posibilidad de ampliar la extensión de la zona de protección por parte de la Administración del Estado, de acuerdo con la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento; del texto de la norma se deduce que el legislador prefiere que la extensión se realice a través de normas jurídicas, no obstante el propio Tribunal Constitucional parece admitir la posibilidad de ampliación a través de acto administrativo. Si bien, como señala la autora, ello llevaría a tener que admitir la ampliación por acto administrativo después del deslinde, con las dificultades que esta posibilidad conlleva.

Los usos a los que se pueda dedicar la zona de protección plantean un nuevo debate, en el que se pone de relieve la importancia de hacer prevalecer el régimen de protección ambiental más estricto. Coincidimos con la autora en que el régimen de usos previstos en la legislación estatal de costas y en las regulaciones autonómicas debe interpretarse en el sentido de admitir tan sólo aquellos usos que respeten el máximo nivel de protección ambiental exigido. El régimen de usos se completa con la Disposición Transitoria 3ª de la Ley de Costas, que distingue entre suelo urbano, suelo no urbanizable y suelo urbanizable no programado, y suelo urbanizable programado o apto para urbanizar.

En lo que respecta a la servidumbre de tránsito Núñez Lozano realiza un detallado análisis de sus principales caracteres, entre los que podemos destacar las referencias a su carácter no indemnizable y a la posibilidad de que un paseo marítimo asuma las funciones de esta servidumbre. El objetivo de la servidumbre de tránsito es una zona libre para que puedan circular los vehículos de salvamento y vigilancia y para el paso público de peatones. En algunas ocasiones los paseos marítimos se encuentran repletos de espacios dedicados al ocio, al comercio o la hostelería y no cumplen como zona libre de tránsito; por

ello no resulta ociosa la apreciación de la autora de la relevancia de cumplir los objetivos de la Ley, ya que como se pone de manifiesto en este estudio: la titularidad demanial del espacio no priva de sentido a las limitaciones de la Ley.

Las servidumbres de acceso al mar imponen requisitos específicos para los suelos urbanos y urbanizables, distinguiendo entre accesos de tráfico rodado y peatonales, mientras que en el caso de los suelos no urbanizables no establece unas previsiones tan estrictas. Los planes y normas de ordenación territorial y urbanística del litoral están condicionados a incluir un número suficiente de accesos al mar y de aparcamientos fuera del dominio público marítimo-terrestre. En este punto resulta clave el comentario sobre aquellas zonas en las que es necesario llevar a cabo un aumento en el número de accesos y aparcamientos, máxime teniendo en cuenta la saturación del litoral en nuestro país y el aumento exponencial de la población de las zonas costeras en la época estival.

El régimen de la zona de influencia establece un espacio de protección del dominio público marítimo-terrestre que condiciona la ordenación territorial y urbanística. La saturación en la edificación es uno de los aspectos más interesantes de esta regulación por el efecto sobre el paisaje de las zonas costeras. Como destaca la autora, la Ley de Costas establece un doble mandato para el planificador urbanístico: por un lado debe evitar la formación de pantallas arquitectónicas y la acumulación de volúmenes y, por otro, impone un límite concreto a la densidad de la edificación.

La regulación de la Ley de Costas sobre las zonas de influencia difiere en función de las clases de suelo. Los terrenos clasificados como suelo urbanizable no programado o como suelo no urbanizable y aquellos que no tenían la condición de urbanos en los municipios carentes de planeamiento se encuentran condicionados por la regulación de las zonas de influencia. En cambio no existen previsiones específicas para los suelos urbanos o que tuvieran de facto esa condición a la entrada en vigor de la Ley. La autora aboga por realizar una interpretación de este silencio de la norma y tomar como referencia que el destinatario es el planificador territorial y urbanístico, y que a los instrumentos de ordenación corresponderá acatar la Ley. Por estos motivos no se han producido demoliciones en las zonas de influencia; los planeamientos posteriores sobre suelos urbanos han sido los encargados de incorporar las previsiones sobre estos espacios.

La profesora Núñez Lozano considera que la Ley de Costas debe ser aplicada por completo en aquellos suelos urbanizables o aptos para urbanizar

cuando no existiera una planificación en detalle. Asimismo, cuando el plan parcial estaba aprobado y el grado de ejecución lo permitiera hubo de modificarse el planeamiento para adaptarlo a la regulación sobre Costas.

La ordenación del dominio público marítimo-terrestre, en especial las playas, también es objeto de atención en la regulación analizada. Las referencias generales a los fines de la actuación administrativa se completan con la mención a los usos normales y a la prohibición de ocupar el dominio público marítimo-terrestre con cualquier actividad o instalación que pudiera tener otra ubicación; además de incluir limitaciones en cuanto a las dimensiones y distancias de los establecimientos expendedores de comida y bebidas situados en el dominio público. Por lo que concierne a esta materia debemos reseñar la polémica de los chiringuitos en las playas y el debate que el emplazamiento de estos establecimientos ha supuesto, con la participación de la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas.

La profesora Núñez Lozano considera que la ribera del mar ha de ser clasificada como suelo no urbanizable, en atención al régimen que prescribe la Ley de Costas y a la imperativa protección ambiental de este territorio; sin que ello sea óbice para que determinadas extensiones dispongan de servicios propios del suelo urbano y reciban esta clasificación.

Este estudio se completa con las referencias a la legislación urbanística de Andalucía sobre el espacio litoral. Las pautas de planificación y ordenación previstas en la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía toman como principal referencia la protección y adecuada utilización del litoral, imponiendo a los Planes Generales de Ordenación Urbanística la correcta protección y tratamiento de este entorno.

La obra concluye con el análisis de los informes de la Administración estatal de costas en el procedimiento de elaboración de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, y el estudio del régimen de suspensión previsto para aquellos actos y acuerdos que infrinjan la regulación de costas, calificados como contrarios al interés general.

Legislación de costas y planificación urbanística es una monografía básica para conocer en detalle las relaciones entre la Ley de Costas y el urbanismo, ya que profundiza en aquellos aspectos que más interrogantes han planteado, ofreciendo un panorama completo de los pronunciamientos jurisprudenciales y las opiniones doctrinales, destacando las reflexiones críticas que incorpora la autora. La indudable actualidad del tema, así como su relevancia e interés

instan al lector a posicionarse y a deliberar sobre aquellos puntos en los que la planificación urbanística ha preferido alejarse de la Ley de Costas.

Al igual que algunas Administraciones Públicas, el propio ciudadano aún debe asumir plenamente el contenido de la Ley de Costas. Más de dos décadas después de su aprobación la planificación urbanística no parece haber incorporado todos los principios de la regulación estatal. Gran parte de las aberraciones que se aceptaban como normales en el litoral español han desaparecido, pero la conciencia de preservar el entorno, aún cuando suponga una pérdida parcial de beneficios económicos a corto plazo, todavía no se ha adquirido.

El riguroso estudio jurídico de esta obra es una oportunidad para difundir la realidad de una regulación que, con sus virtudes y deficiencias, ha supuesto un hito en la relación entre el ciudadano y la Administración con la costa.

M^a Remedios Zamora Roselló
Profesora de Derecho Administrativo
Universidad de Málaga

ESCARTÍN ESCUDÉ, Víctor: *El periurbanismo estatal. La ordenación urbanística del dominio público del Estado (Prólogo de D. Lorenzo Martín-Retortillo Baquer)*; Editorial Marcial Pons, Barcelona, 2009, 367 págs.

La incidencia del urbanismo en el sistema económico español es una realidad contrastada por todos en momentos de crisis económica como el actual. Esta realidad me hace pensar en la necesidad de reformular los conceptos jurídicos que sientan las bases del Derecho urbanístico español pues parece que el sistema jurídico de ordenación de las ciudades está avocado al fracaso.

Es posible que el origen de los problemas haya que situarlo en la STC 61/1997, de 20 de marzo, que vino a cambiar sustancialmente la concepción jurídica de la ordenación urbanística desapoderando al Estado de toda competencia formal en la materia. Desde ese momento, son las Comunidades Autónomas junto con los municipios las Administraciones públicas con potestades para ordenar y gestionar la función pública del urbanismo. Ello implica que el Estado no puede dictar normas urbanísticas, clasificar y calificar el suelo, ni aprobar instrumentos de planificación urbanística. Su función queda reducida a la regulación del régimen del suelo y valoraciones.