

## Costas: Los informes de costas sobre los instrumentos de planeamiento con incidencia en el litoral

ÁNGEL LOBO RODRIGO

**SUMARIO:** 1. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS INFORMES DE COSTAS SOBRE EL PLANEAMIENTO. 1.1. Introducción. 1.2. El marco jurídico de los informes de costas sobre el planeamiento litoral. 1.2.1. Ámbito objetivo de los informes de costas sobre el planeamiento litoral. 1.2.2. La organización administrativa de los informes de costas sobre el planeamiento litoral. 1.2.3. El procedimiento de tramitación de los informes de costas sobre el planeamiento litoral. 2. EL CONTENIDO DE LOS INFORMES SOBRE EL PLANEAMIENTO LITORAL Y SU DISCUTIDO CARÁCTER VINCULANTE. 3. LA NULIDAD CAUSADA POR LOS INFORMES DE COSTAS EN EL PLANEAMIENTO Y NORMAS QUE INCIDEN EN EL LITORAL. SUPUESTOS. 3.1. Nulidad por no subsanación de lo indicado en el informe. 3.2. Nulidad por ausencia del informe. 4. UN AUTÉNTICO CAMBIO JURISPRUDENCIAL. LOS EFECTOS LIMITADOS DE LA NULIDAD EN EL PLANEAMIENTO LITORAL POR CAUSA DE LOS INFORMES DE COSTAS. 5. ¿ES POSIBLE UN REPARTO COMPETENCIAL DIFERENTE EN MATERIA DE LOS INFORMES DE COSTAS? 6. BIBLIOGRAFÍA.

**RESUMEN:** El presente estudio versa sobre los necesarios informes de costas en la tramitación de los instrumentos de planeamiento. En particular se estudia su alcance, contenido, organización y tramitación administrativa. Asimismo se desarrolla una investigación sobre la nulidad de los planes por causa del informe con la más reciente jurisprudencia. El estudio se cierra con una propuesta de reparto competencial más ajustada a la actual organización administrativa en España.

**ABSTRACT:** This study deals with the necessary coastal reports in the processing of planning instruments. In particular, its scope, content, organization and administrative processing are studied. It also develops an investigation on the nullity of the plans because of the report with the most recent jurisprudence. The study concludes making a proposal for a new distribution of competences that is more in line with the current administrative organization in Spain.

**PALABRAS CLAVE:** Informe. Planes de ordenación del territorio y urbanísticos. Nulidad. Litoral.

**KEYWORDS:** Report. Regional and Urban Planning. Nullity. Coastline.

## **1. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS INFORMES DE COSTAS SOBRE EL PLANEAMIENTO**

### **1.1. INTRODUCCIÓN**

La técnica de los informes sectoriales en una competencia eminentemente transversal como la ordenación territorial y urbanística es un trámite habitual en el procedimiento para la aprobación de los planes.

El Tribunal Constitucional, al tratar los numerosos conflictos derivados del actual reparto competencial, y en especial aquellos que tienen que ver con un mismo espacio sobre el cual se despliegan distintas competencias, no ha dejado de subrayar la importancia de los instrumentos de coordinación y cooperación como elementos fundamentales no solamente en cuanto a la futura idoneidad del plan en cuestión, sino como auténticas fórmulas preventivas de futuras confrontaciones<sup>1</sup>. De esta forma, en la STC 149/1998, de 2 de julio, fundamento jurídico 3º, se apunta que

*“la multiplicidad de actuaciones que inciden en el territorio requiere la necesidad de articular mecanismos de coordinación y cooperación, pero no su incorporación automática a la*

---

<sup>1</sup> Sobre las técnicas de coordinación, cooperación y colaboración vid. MENÉNDEZ REXACH, Ángel. Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico. *Documentación administrativa*, ISSN 0012-4494, N° 230-231, 1992 (Ejemplar dedicado a: Administración y Constitución: El principio de coordinación), pp. 229-296. Especialmente sobre el informe de costas en ocasión de la aprobación, modificación y revisión de instrumentos de planeamiento (y normas) que inciden en el litoral las pp. 279 a 283.

*competencia de ordenación del territorio, de manera que el competente en esta materia, al ejercer su actividad ordenadora, estableciendo los instrumentos de ordenación territorial, deberá respetar las competencias ajenas que tienen repercusión sobre el territorio coordinándolas y armonizándolas desde el punto de vista de su proyección territorial”<sup>2</sup>.*

## **1.2. EL MARCO JURÍDICO DE LOS INFORMES DE COSTAS SOBRE EL PLANEAMIENTO LITORAL**

El régimen jurídico aplicable a los informes de costas que versan sobre el planeamiento litoral está recogido en los arts. 112 letra a) y 117 apartados 1,2 y 3 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (en adelante LC) y los arts. 222, 226 y 227 del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas<sup>3</sup> (en adelante RC).

Para un estudio más sistemático de estos informes desarrollaremos los siguientes apartados:

### **1.2.1. Ámbito objetivo de los informes de costas sobre el planeamiento litoral**

El art. 112 letra a) LC dispone que los informes versarán sobre “*planes y normas de ordenación territorial o urbanística y su modificación o revisión, en cuanto al cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y de las normas que se dicten para su desarrollo y aplicación*”. En igual sentido se manifiesta el art. 222.1 letra a) RC en su primera parte.

En este punto podemos realizar las siguientes precisiones:

- a) El ámbito territorial de los planes, según lo dispuesto por el precitado precepto reglamentario (art. 222.1 *in fine*), es el demanio marítimo terrestre y sus zonas de servidumbre. En principio parece un ámbito más reducido que el señalado por la LC en el art. 112 letra a) que habla del cumplimiento de los planes respecto a lo establecido en la Ley de Costas y su desarrollo reglamentario, por lo que el informe se podría pronunciar también respecto a la denominada zona de

---

<sup>2</sup> En igual sentido, vid. las SSTC 77/1984, de 3 de julio, 56/1986, de 13 de mayo, Fundamento Jurídico 3º, 227/1988, de 29 de noviembre, Fundamento Jurídico 20º apartado e), 36/1994, de 10 de febrero, Fundamento Jurídico 3º y, para el tema que nos compete, este es, las costas, la 149/1991, de 4 de julio, Fundamento Jurídico 1.º B).

<sup>3</sup> El anterior reglamento era el 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.

influencia. Es evidente que esta interpretación se impondría, por jerarquía normativa, al sentido literal del precepto reglamentario<sup>4</sup>. Otro argumento a favor de la inclusión de la zona de influencia dentro del ámbito territorial de los informes es el hecho de que el propio Tribunal Constitucional, en la sentencia 149/1991, de 4 de julio<sup>5</sup> señala directamente como objeto de los informes a las previsiones en los instrumentos de ordenación o normativos que puedan incidir en lo regulado en la legislación sectorial respecto a dicha zona, al ser consideradas por el Tribunal Constitucional como legítimas en cuanto a normas de protección del medio ambiente costero<sup>6</sup>.

- b) Tanto la LC como el RC se refieren a "*planes y normas*". Por tanto, instrumentos normativos como las ordenanzas municipales<sup>7</sup> también serían objeto de este tipo de informes. Sin embargo, en la interpretación que realiza el Tribunal Constitucional en la referida sentencia, se refiere exclusivamente a normas autonómicas. Creemos que utiliza esta expresión al estar tratando sobre el deslinde competencial entre el Estado y las CCAA, por lo que cualquier otra norma que pueda incidir en la legislación sectorial sobre el litoral, independientemente de la Administración que la apruebe, es susceptible de ser objeto de informe.
- c) Los preceptos estudiados aluden únicamente a instrumentos de ordenación territorial y urbanística, dejando fuera, aparentemente, a los instrumentos que ordenan los espacios naturales protegidos. Entendemos que en ningún caso cabe esta interpretación literal de la expresión ni era esa la voluntad del legislador.
- d) El art. 222.1 letra a) RC indica de forma pormenorizada cuales son los instrumentos de ordenación territorial y urbanísticos que deben ser objeto de los informes<sup>8</sup>. Evidentemente la apelación

---

<sup>4</sup> Se podría considerar que, aunque la zona de influencia no es en puridad una servidumbre, y realizando una interpretación que concilie ley y reglamento, que aquélla estuviera contemplada en la expresión "*y sus zonas de servidumbre*", porque, en caso contrario, se habría utilizado la expresión "*servidumbres*".

<sup>5</sup> BOE núm. 180, de 29 de julio de 1991, Fundamento Jurídico 7 letra c).

<sup>6</sup> En este sentido se expresa el Fundamento Jurídico 3 letra H).

<sup>7</sup> El típico ejemplo sería la clásica ordenanza municipal de playas o del litoral.

<sup>8</sup> En concreto el citado precepto dispone que "*se entienden incluidos todos los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, sea cual sea su denominación, incluyendo los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano y los Estudios de Detalle u*

a los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano y a los Estudios de Detalle tiene que ver con su discutida naturaleza jurídica normativa y de ser considerados instrumentos de planeamiento. El RC quiere dejar meridianamente claro que dichos instrumentos, independientemente de su naturaleza, también son objeto de los informes.

- e) Por último debemos reseñar que los preceptos estudiados exigen los informes no solamente respecto a la aprobación de instrumentos de ordenación, sino también respecto a su modificación o revisión.

### **1.2.2. La organización administrativa de los informes de costas sobre el planeamiento litoral**

Los reglamentos orgánicos son los llamados a señalar cuáles son los órganos competentes a la hora de redactar los informes objeto del presente estudio. El Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, crea el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico en su art. 1 y el Real Decreto 500/2020, de 28 de abril, por su parte, desarrolla la estructura orgánica básica del ministerio. Concretamente, en su art. 8 relativo a las competencias de la Dirección General de la Costa y el Mar, letra h) señala que dicho órgano ministerial entenderá de *“la emisión de los informes previos a la aprobación provisional y definitiva de los planes urbanísticos litorales”*. Nótese cómo habla de informes, porque, como señalaremos en el epígrafe correspondiente, son dos los informes que se suceden en la tramitación de los instrumentos de planeamiento y además alude con claridad a que unos son previos a la aprobación provisional y otros a la definitiva. Asimismo, debemos indicar que el reglamento orgánico se refiere solamente a los *“planes urbanísticos litorales”*, expresión que no es la más afortunada pero que en ningún caso supone que planes de otro ámbito como son los relativos a la ordenación territorial o de los espacios naturales protegidos no deban ser, igualmente, objeto de informe. Asimismo debemos hacer notar el olvido por parte del reglamento orgánico de las normas que inciden sobre el litoral y que no son planes en sentido estricto, que como hemos subrayado también son objeto de los informes estudiados y así lo señala expresamente la LC en el art. 112 letra a).

---

*otros de similar contenido, que incidan sobre el dominio público marítimo-terrestre y sus zonas de servidumbre”*.

El propio RC, sin desarrollar ningún contenido de la LC dispone en el art. 222.2 que los informes serán emitidos por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente<sup>9</sup> en la forma y plazos establecidos en el propio RC.

Asimismo en el art. 227.4 letras b) y c)<sup>10</sup> lleva a cabo una precisión de corte organizativo en el sentido de distribuir, atendiendo a la importancia del instrumento de ordenación, los de menor rango en los Servicios Periféricos de Costas<sup>11</sup> y para el caso de los de mayor importancia el Servicio Periférico de Costas de cada provincia elevará el expediente al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente para que éste emita el preceptivo informe. Evidentemente, aunque habla de un informe, se refiere a los dos informes necesarios en la tramitación de los instrumentos de ordenación. Pues bien, desde la creación del Ministerio de Medio Ambiente los diferentes reglamentos de organización han tratado esta competencia de distinta forma. Podemos distinguir tres periodos diferentes:

- a) Periodo 1996-2000<sup>12</sup>. Órgano competente: Dirección General de Costas. Se acude a una fórmula general, muchas veces utilizada para cerrar un listado de materias. En concreto en ambos reglamentos se disponía *"en general, el ejercicio de las restantes competencias que atribuye al Departamento la normativa vigente en materia de costas"*. Por tanto se trata de una clara alusión, en nuestro caso, al RC que sería el encargado de llevar a cabo, en el artículo precitado, esta distribución competencial.
- b) Periodo 2004-2012<sup>13</sup>. Órgano competente: Dirección General de Costas. No existe referencia alguna a los informes objeto del

---

<sup>9</sup> Actual Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico

<sup>10</sup> El 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 también se pronunciaba en los mismo términos en el art. 210.4 letras c) y d).

<sup>11</sup> Se señalan expresamente los Estudios de Detalle, Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano u otros instrumentos de similar contenido.

<sup>12</sup> Real Decreto 1894/1996, de 2 de agosto, de estructura orgánica básica del Ministerio de Medio Ambiente (art. 4.1 e)) y Real Decreto 1415/2000, de 21 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Medio Ambiente (art. 4.1 h)).

<sup>13</sup> Concretamente nos referimos a las siguientes normas de organización del Ministerio: Real Decreto 1477/2004, de 18 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Medio Ambiente, Real Decreto 1130/2008, de 4 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino y Real Decreto 1443/2010, de 5 de noviembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural

presente estudio. Entendemos que se debe aplicar la misma solución que en apartado anterior del presente estudio.

- c) Periodo 2017-actualidad<sup>14</sup>. La competencia de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar se señala bajo la fórmula de *“la emisión de los informes previos a la aprobación provisional y definitiva de los planes urbanísticos litorales”*.

Pues bien, lo descrito en los apartados anteriores lo podemos resumir de la siguiente forma. En un primer momento se aplicó la fórmula de que fuera el RC el que, de forma indirecta, regulara la competencia de la Dirección General de Costas sobre los informes sobre el planeamiento.

En un segundo momento dicha fórmula desapareció del reglamento de organización del Ministerio de Medio Ambiente por completo, por lo que entendemos que se podía seguir aplicando lo dispuesto en el RC aunque éste no determina exactamente el órgano del Ministerio competente para la evacuación de los informes.

En el tercer y actual momento por primera vez se precisa en el reglamento de organización interna del Ministerio la competencia en este caso de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar respecto a la emisión de los informes previos a la aprobación provisional y definitiva de los planes urbanísticos litorales. Sin embargo, y al contrario de lo establecido en los periodos precedentes, al acudir a una fórmula tan concreta la consecuencia podría ser una derogación tácita de lo dispuesto en el RC respecto a la competencia de los Servicios Periféricos de Costas de cada provincia sobre los Estudios de Detalle, Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano u otros instrumentos de similar contenido que pasarían a ser responsabilidad de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar.

---

y Marino y Real Decreto 401/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

<sup>14</sup> Real Decreto 895/2017, de 6 de octubre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente y se modifica el Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales (art. 6.1 h)), el Real Decreto 864/2018, de 13 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio para la Transición Ecológica (art. 8.1 h)) y el Real Decreto 500/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales (art. 8.1 h)).

Entendemos que no es esta la intención ni creemos que un reglamento orgánico pueda erigirse en el instrumento idóneo para modificar un reglamento ejecutivo. Sin embargo, de lo expuesto en los párrafos anteriores sí se desprende la escasa importancia que han merecido estos informes en los distintos reglamentos orgánicos del ministerio.

### **1.2.3. El procedimiento de tramitación de los informes de costas sobre el planeamiento litoral**

La LC se pronuncia de una forma sucinta con relación al procedimiento de tramitación de los informes de costas sobre el planeamiento litoral. Así, el art. 117.1 referido al primero de los informes señala que el órgano competente para la aprobación inicial del plan en cuestión deberá enviar, con anterioridad a dicha aprobación, el contenido del proyecto correspondiente a la Administración del Estado para que ésta emita, en el plazo de un mes, un informe comprensivo de las sugerencias y observaciones que estime convenientes<sup>15</sup>. No se entiende muy bien a qué se refiere la norma con la expresión "*el contenido del proyecto*". Al tratarse de un informe en un momento inicial en la tramitación del instrumento de planeamiento en cuestión, esto es, en fase de consulta a las distintas administraciones afectadas o de avance, su interés radica en señalar respecto a una documentación todavía en estado de gestación los ejes intereses fundamentales de la administración que emite el informe.

En cuanto al segundo de los informes, su tramitación es descrita en el apartado segundo del art. 117 LC que dispone que una vez ha concluido la tramitación del plan o normas que inciden en el litoral y en un momento inmediatamente anterior a la aprobación definitiva, la Administración competente dará traslado a la del Estado del contenido del plan o norma para que en el plazo de dos meses se pronuncie sobre el mismo<sup>16</sup>.

En el supuesto de que el informe no sea favorable en aspectos que sean de competencia de la Administración General del Estado, se abrirá un período de consultas con el objetivo de alcanzar un acuerdo. Si, como resultado de este acuerdo, se modifica sustancialmente el contenido del plan o normas, éste deberá someterse nuevamente a información pública y audiencia de los Organismos que hubieran intervenido preceptivamente en la elaboración.

---

<sup>15</sup> En los mismos términos se pronuncia el art. 227.1 RG solamente añadiendo "*general*" a la expresión "*Administración del Estado*".

<sup>16</sup> En los mismos términos se pronuncia el art. 227.2 RG solamente añadiendo "*general*" a la expresión "*Administración del Estado*".

Esta regulación dispuesta por la LC termina con la precisión de que el cumplimiento de los trámites referidos en los párrafos anteriores (estos son, los informes) interrumpirá el cómputo de los plazos que para la aprobación de los planes de ordenación se establecen en la legislación urbanística. Pues bien, entendemos que en este punto el legislador estatal está prejuzgando la forma de tramitación de los instrumentos de planeamiento, concibiéndolo como un procedimiento bifásico, este es, en el que intervienen dos administraciones en su aprobación, porque en caso contrario no se podría hablar de plazo, salvo en el supuesto excepcional de un Plan Parcial de iniciativa privada en el que existe un plazo a efecto de la producción del silencio administrativo.

En cuanto a la tramitación, el art. 227.4 RC trata a los dos informes de forma conjunta estableciendo los siguientes requisitos:

- a) La documentación se remitirá por parte de los encargados de la tramitación del correspondiente instrumento de planeamiento al Servicio Periférico de Costas<sup>17</sup>, precisando la fase del procedimiento en la que se encuentra el expediente. La documentación deberá consistir en un ejemplar completo del instrumento de ordenación territorial y urbanística objeto del informe, debidamente diligenciado.
- b) En los planos deberán estar representadas las líneas de ribera del mar, de deslinde del dominio público marítimo-terrestre, de servidumbre de protección, de servidumbre de tránsito, de zona de influencia y de servidumbre de acceso al mar, definidas conforme lo dispuesto en la normativa sectorial de costas.

En caso de que no se observen las condiciones de los apartados anteriores, el órgano que emita el informe lo comunicará al remitente, no iniciándose el cómputo del plazo para su emisión hasta que la documentación se remita en la forma establecida en el RC.

Por último será el Servicio Periférico de Costas, como receptor de la documentación, el encargado en el caso de que se trate de Estudios de Detalle, Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano u otros instrumentos de similar contenido, de llevar a cabo directamente el informe o, en los demás casos, estos son, los demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística, de elevar la documentación al órgano correspondiente del Ministerio que, como hemos señalado en páginas anteriores, es la Dirección General de la Costa y el Mar.

---

<sup>17</sup> Se trata, según establece el art. 8.1 letra b) del actual reglamento de organización del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico de servicios territoriales no integrados

En ambos informes el plazo es de emisión que no de notificación a la Administración que tramita el planeamiento o la norma que incide en el litoral<sup>18</sup>. En caso de no emitirse los informes dentro de los plazos establecidos en la normativa sectorial, y en consonancia con lo dispuesto en el art. 80.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, existe la posibilidad de que la administración solicitante prosiga con sus actuaciones.

## **2. EL CONTENIDO DE LOS INFORMES SOBRE EL PLANEAMIENTO LITORAL Y SU DISCUTIDO CARÁCTER VINCULANTE.**

No son muchas las alusiones de la norma al contenido que deben tener los informes sobre el planeamiento litoral. En este sentido podemos destacar el art. 222.2 RC que establece que se limitarán a los aspectos relacionados con la gestión y protección del dominio público marítimo-terrestre basados en el ejercicio de competencias propias.

Resulta evidente la tendencia de toda Administración a extralimitarse de sus competencias e informar sobre cuestiones que, directamente, no les compete. También debemos resaltar la enorme heterogeneidad de los instrumentos de ordenación objeto de estos informes, cuya consecuencia más directa es la diversidad del contenido de los informes.

Pues bien, aunque la rúbrica del artículo 222 RC reza "*supuestos de informe preceptivo y vinculante de la Administración General del Estado*", la jurisprudencia se ha encargado de ir limitando el carácter vinculante de los informes sobre el planeamiento litoral.

Debemos partir del art. 222.3 RC que, aludiendo a los distintos informes que debe llevar a cabo la Administración General del Estado y que no se limitan al planeamiento litoral (art. 222.1 RC en sus distintos apartados)<sup>19</sup>, señala, respecto a éste que cuando el informe proponga objeciones basadas en el ejercicio de facultades propias, bien derivadas de la titularidad demanial, como son las orientadas por la necesidad de asegurar la protección de la integridad del dominio público y su libre utilización, o bien derivadas de otras competencias sectoriales de la Administración General del Estado, el informe será vinculante.

---

<sup>18</sup> En este sentido la STSJ de Baleares de 17 de septiembre de 2004 (RJCA\2004\925).

<sup>19</sup> En concreto se citan los informes sobre Planes y autorizaciones de vertidos al mar desde tierra (art. 222.1 letra b) RC), Proyectos de construcción de nuevos puertos y vías de transporte de competencia de las comunidades autónomas, ampliación de los existentes o de su zona de servicio y modificación de su configuración exterior (art. 222.1 letra c) RC) y declaraciones de zonas de interés para cultivos marinos, concesiones y autorizaciones, de acuerdo con la legislación específica (art. 222.1 letra d) RC).

Ciertamente la aprobación de un instrumento de planeamiento es un acto complejo en el que deben concurrir, al menos, dos voluntades, y esa concurrencia, tal y como señala la STC 149/1991, fundamento jurídico 7 c)

*“sólo es constitucionalmente admisible cuando ambas voluntades resuelven sobre asuntos de su propia competencia. La admisibilidad de esta exigencia legal de informe vinculante ha de ser considerada, por eso, en relación con cada uno de los supuestos, de acuerdo con esta doctrina, que ya dejamos sentada en STC 103/1989 (fundamento jurídico 8)”*.

Ha sido la jurisprudencia del Tribunal Supremo la que se ha encargado de ir perfilando la filosofía expresada por el Tribunal Constitucional en su sentencia 149/1991, Fundamento Jurídico 7 c) y descrita de una forma muy pedagógica en la sentencia de 22 de abril de 1999 (RJ 1999\3087)<sup>20</sup>. La mencionada sentencia habla de la necesidad y vinculación de los informes de la Administración del Estado aludidos en los artículos 112 y 117 de la Ley de Costas, dejando sentado por lo tanto que se refiere a ambos informes. En cuanto a la intensidad vinculatoria de los informes sobre el planeamiento, las sentencias antedichas señalan que:

- a) Se debe partir de la base de que el carácter vinculante de los informes de la Administración del Estado sobre el planeamiento litoral sólo es admisible cuando éstos se refieran a asuntos de la competencia del Estado.
- b) Este carácter vinculante de los informes limitado solamente a aspectos competenciales del Estado abriría, en el caso de ser desfavorable, un período de consultas. En este sentido, y a *sensu contrario*, cuando el informe sea desfavorable respecto a competencias que no son propias, no existiría la obligación de concertar un periodo de consultas.
- c) Cuando la Administración del Estado entienda que el planeamiento va en contra de la legislación sectorial de costas respecto a la servidumbre de protección o la zona de influencia, podrá objetarlo en los informes pero su objeción no resultará vinculante, al no ostentar el Estado competencia respecto a la ejecución (otorgamiento de títulos habilitantes) en dichos ámbitos territoriales<sup>21</sup>. Evidentemente podrá acudir a los

---

<sup>20</sup> En el mismo sentido se expresan, por todas, las SSTS de 7 de junio de 2021 (RJ\2001\5783) y de 11 de noviembre de 2008 (RJ\2009\57).

<sup>21</sup> La STC 149/1991 sobre la LC declaró inconstitucional que fuera la Administración General del Estado la encargada de otorgar las autorizaciones en la servidumbre de

Tribunales de Justicia pues es a ellos a quienes corresponde el control de la actividad de las Administraciones Públicas.

- d) Cuando los informes sobre el planeamiento litoral de la Administración Estatal propongan objeciones basadas en el ejercicio de facultades propias (incluida el otorgamiento de concesiones y autorizaciones para la ocupación o utilización del demanio o preservar las servidumbres de tránsito o de acceso) su voluntad vinculará sin duda a la Administración Autonómica, que habrá de modificar en concordancia con el contenido de dichos informes los planes y normas de ordenación territorial o urbanística.

Esta última afirmación merece una reflexión debido al cambio normativo operado por los nuevos Estatutos de Autonomía que han venido a ampliar ostensiblemente las competencias de algunas CCAA en materia de costas (Cataluña, Andalucía y Canarias) y, principalmente, respecto al otorgamiento de autorizaciones y concesiones en el demanio marítimo-terrestre<sup>22</sup>. Pues bien, para estos casos nos podríamos plantear si los informes sobre el planeamiento litoral que versan sobre el ejercicio de competencias que ya no son propias del Estado deberían, *mutatis mutandi* respecto a las autorizaciones en la servidumbre de protección, perder su carácter vinculante. Es más, en el Real Decreto de transferencia 1387/2008, de 1 agosto, que amplía las funciones y servicios en materia de concesiones en el dominio público marítimo-terrestre de la Comunidad Autónoma de Cataluña, la Administración del Estado se reserva una serie de funciones y de servicios entre los que figuran los informes sobre las autorizaciones y concesiones en el dominio público marítimo-terrestre<sup>23</sup>. Como consecuencia de la pérdida de la competencia del Estado sobre estas autorizaciones y concesiones a manos de la Comunidad Autónoma de Cataluña los informes dejaron de tener un carácter vinculante. Solamente en el caso de los informes

---

protección al ser un título ejecutivo más relacionado con la ordenación territorial y urbanística que es competencia autonómica (Fundamento Jurídico 3 D) letra d) en relación con el art. 26.1 LC).

<sup>22</sup> Sirva como ejemplo el art. 157 letra b) de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias a cuyo tenor será competencia de dicha Comunidad Autónoma "*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 puedan establecer por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición*".

<sup>23</sup> En concreto vertidos al dominio público marítimo-terrestre y acuicultura; informes sobre la garantía tanto de la integridad física, como del uso público de dominio público marítimo-terrestre respecto de los usos especialmente intensos, rentables o peligrosos y de las obras o instalaciones desmontables que supongan una ocupación superior a un año.

sobre la concesión de explotación de recursos mineros o energéticos y aquéllas que amparen usos especialmente intensos, rentables o peligrosos, así como los privativos, con obras o instalaciones no desmontables, obras fijas en el mar, instalaciones marítimas menores que no formen parte de un puerto o estén adscritas al mismo se mantiene el carácter vinculante del informe. En el caso de que sea de carácter no favorable, se abrirá un período de consultas a fin de llegar a un acuerdo entre las dos Administraciones implicadas. Dicho acuerdo será condición inexcusable para el otorgamiento de la concesión.

Pues bien, entendemos que este cambio operado en algunas Comunidades Autónomas debe tener su consecuencia respecto a los informes de costas sobre el planeamiento litoral en cuanto afecten a autorizaciones y concesiones que, subrayamos, son en la actualidad otorgadas por dichas CCAA. Al perder el Estado dicha competencia, y a no ser que en el Real Decreto de transferencia se acuerde expresamente el carácter vinculante del informe para algunos supuestos, no sería coherente mantener el carácter vinculante de los informes de costas sobre el planeamiento litoral en lo referente al contenido de estos tipos de títulos habilitantes que ya no son de su competencia.

- a) Por último, cuando el informe negativo del órgano correspondiente de la Administración General del Estado verse sobre materias que a juicio de la Comunidad Autónoma excedan de la competencia estatal, la Comunidad Autónoma, en ejercicio de su competencia sobre ordenación del territorio y urbanística, podrá adoptar la decisión que proceda, sin perjuicio de la posibilidad de la Administración General del Estado de impugnar esa decisión por razones de constitucionalidad o de legalidad.

Los dos informes siguen una secuencia lógica pero tienen una finalidad distinta. En cuanto al primero, se trata de una especie de audiencia previa a la Administración General del Estado para que en un momento inicial de la tramitación del instrumento de planeamiento (o de la norma) formule las sugerencias y observaciones que estime convenientes.

El segundo de los informes, en cambio, se produce en un momento inmediatamente anterior a la aprobación definitiva, ya sea después de la aprobación provisional para el caso de tramitaciones bifásicas en las que intervienen en su aprobación dos administraciones) o después de la aprobación inicial para el caso de una tramitación monofásica. El órgano competente de la Administración General del Estado estaría informando sobre un instrumento de planeamiento que ya tiene vocación de texto

definitivo a falta de unos controles normalmente residenciados en la Administración autonómica que deben producirse en el ámbito de la legalidad y no en el terreno de la oportunidad<sup>24</sup>. Es más, el primero de los informes condiciona al segundo en el sentido, tal y como expone la referida sentencia de que

*“introducir unos criterios ex novo que naturalmente no habrían podido ser tenidos en cuenta en el momento de la aprobación provisional es poner en peligro todo el gran esfuerzo hecho a lo largo de la tramitación del planeamiento, obligando probablemente a rehacerlo, con riesgo de hacerlo estéril, lo que va en mengua del principio de la eficacia de la actuación administrativa ---arts. 103.1 de la Constitución y 6,1 de la Ley 7-1985, de 2 abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local”.*

En definitiva, ya desde sus comienzos el informe de costas sobre los instrumentos de planeamiento que inciden en el litoral fue rebajado por la jurisprudencia en cuanto a su contenido vinculante. La dinámica de los últimos años en los que las CCAA se han ido rearmando en el plano competencial en materia de costas no hace más que acrecentar esta sensación de que los informes tienen un contenido menos vinculante con una rebaja evidente respecto a su contenido.

### **3. LA NULIDAD CAUSADA POR LOS INFORMES DE COSTAS EN EL PLANEAMIENTO Y NORMAS QUE INCIDEN EN EL LITORAL. SUPUESTOS**

En el presente epígrafe llevaremos a cabo un recorrido por los distintos supuestos que han llevado a la nulidad de los distintos instrumentos de planeamiento litoral (o normas) en relación a los informes de costas.

#### **3.1. NULIDAD POR NO SUBSANACIÓN DE LO INDICADO EN EL INFORME**

Tal y como hemos señalado en párrafos precedentes, el carácter vinculante de los informes se materializa en cuanto su contenido verse sobre materias de competencia de la Administración General del Estado. Incluso para el caso de que el informe sea favorable pero condicionado a la subsanación de una serie de deficiencias detectadas, si no se procede a llevarlas a cabo, se puede predicar la nulidad del plan. En este sentido la STS

---

<sup>24</sup> En este sentido, vid. STS de 11 de noviembre de 2008, Fundamento Jurídico 4º (RJ\2009\57).

de 13 de septiembre de 2012 (RJ\2012\8694) anula el Plan General Transitorio de Denia al constatar que los errores que afectaban a la representación gráfica de los deslindes para ciertos tramos de costa no habían sido subsanados. Al ser el deslinde una competencia exclusiva de la Administración General del Estado se entiende que el informe es vinculante y su no observación conlleva la nulidad de todo el plan. Nótese que aunque la afección es mínima<sup>25</sup> se aplicó con rotundidad la teoría general sobre la nulidad de los reglamentos y conllevó, a juicio del tribunal, la nulidad de la totalidad del plan.

### 3.2. NULIDAD POR AUSENCIA DEL INFORME.

Se trata de una cuestión puramente formal (la no realización de un trámite que tiene el carácter de cualificado) pero que puede conllevar la nulidad del plan. En este sentido el carácter preceptivo de los informes, por tanto la necesidad de recabarlos, se impone con las graves consecuencias que supone, independientemente de la importancia que podría tener el contenido del informe o de su carácter vinculante o no.

De esta forma, en la STS de 19 de enero de 2012 (RJ\2012\3145) en la que el Tribunal Supremo casa la STSJ del País vasco de 11 de febrero de 2009 se señala que existe una vulneración del art. 112 letra a) LC debido a que los informes tienen carácter preceptivo *“lo que significa que debe emitirse en todo caso, también cuando la ordenación prevista para la zona de protección aparezca prima facie como respetuosa con la legislación sectorial de costas, pues, precisamente para asegurar esa acomodación del planeamiento urbanístico a la legislación de costas el legislador ha impuesto como preceptivo el informe de la Administración competente en esta materia”*. Así, la ausencia del informe de costas en la tramitación de la modificación de las Normas Subsidiarias de Bakio en el sector urbanizable residencial S.R. 2-Bakea sin el referido informe, y aunque la ordenación prevista fuera asimilable al supuesto de cultivos y plantaciones que se puede llevar a cabo sin necesidad de autorización previa y fuera en principio compatible con la normativa sectorial de costas, supuso la nulidad del plan por una cuestión meramente formal<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> En concreto cuatro cortos tramos entre el Puerto y el límite con Jávea, correspondientes a los mojones M-7 a M-8, M-62 a M-66, M-102 a M-104 y M-120 a M-124.

<sup>26</sup> En este sentido se aplicó el art. 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común con toda su crudeza (actual art. 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

En otros supuestos la nulidad del planeamiento litoral radica en la ausencia de uno de los informes que se deben recabar. Así, en la STSJ de las Islas Canarias, de 25 de julio de 2016 (RJCA\2017\310) se procede a la anulación del Plan de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad del sector turístico de San Bartolomé de Tirajana (Maspalomas Costa Canaria) debido a que no se solicitó el segundo de los informes de costas. El Tribunal razona que estos trámites, impuestos por un precepto estatal, no fueron cumplidos en su totalidad en la tramitación del Plan, pues si bien consta que se remitió el Avance y el documento de planeamiento inicialmente aprobado para que fueran objeto de informe, no se solicitó el informe respecto del documento provisionalmente aprobado y previo a la aprobación definitiva. Es importante subrayar que, para evitar este tipo de situaciones en las que la Administración que tramita el plan entiende, aunque la normativa es meridianamente clara, que ya cumple con la solicitud del primero de los informes, la Dirección General de Costas suele advertir, con ocasión de la evacuación del primero de los informes, que el Plan debería de nuevo remitirse al servicio de Costas, previamente a su aprobación definitiva, a efectos de la emisión del informe previsto en el art. 117.2 LC<sup>27</sup>.

Una última cuestión a considerar es la incidencia que pueda tener la normativa autonómica sobre la tramitación de los instrumentos de planeamiento en la regulación de estos informes por parte de la normativa sectorial estatal. Así, se ha esgrimido para justificar la no solicitud del segundo informe de costas que la normativa autonómica solamente preveía los informes en trámite de consulta a las distintas administraciones (que coincidiría con el primer informe). En este sentido en la STSJ de las Islas Canarias de 21 de diciembre de 2018 (RJCA\2019\540), en defensa de la legalidad del Plan de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad del sector turístico de San Bartolomé de Tirajana, el Gobierno de Canarias alude al art. 33 del Decreto 55/2006, de 9 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimientos de los instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento de Canarias, en vigor en aquel momento. Sin embargo, se obvia que la propia normativa autonómica realiza en el apartado primero letra a) del mencionado artículo una alusión a la normativa sectorial. Asimismo se refiere al trámite de consultas que se suele localizar en un momento inicial en la tramitación de cualquier instrumento de planeamiento y, en ningún momento, se puede trasladar este supuesto al segundo informe de costas que versa sobre la legalidad del documento aprobado inicialmente en relación a las competencias de la Administración

---

<sup>27</sup> En el mismo sentido las SSTSJ de las Islas Canarias de 22 de julio de 2016 (RJCA\2017\111) y de 25 de enero de 2019 (RJCA\2019\544).

General del Estado<sup>28</sup>. Es más, en la STS de 18 de octubre de 2018 dictada en recurso de casación en interés casacional se señala que

*“de lo expuesto resulta que se incumplió un requisito en la tramitación del Plan de Modernización de falta del informe preceptivo y vinculante de ley costas con anterioridad a la aprobación definitiva, que vulneró la legislación estatal, sin que la normativa autonómica tenga virtualidad para matizar una exigencia abiertamente vulnerada en la tramitación, que incide y determina la nulidad radical de la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento”.*

En definitiva, la normativa autonómica no puede desplazar la efectividad de las prescripciones dispuestas por la normativa estatal en aquellas cuestiones que le son de su competencia, por lo que no cabe prescindir de la emisión de los informes tal y como están regulados en la normativa sectorial de costas ni dejar de atenerse a las consecuencias previstas en cada caso si se omite cursar la petición correspondiente.

#### **4. UN AUTÉNTICO CAMBIO JURISPRUDENCIAL. LOS EFECTOS LIMITADOS DE LA NULIDAD EN EL PLANEAMIENTO LITORAL POR CAUSA DE LOS INFORMES DE COSTAS**

Como ya hemos señalado en párrafos anteriores, la nulidad de los distintos instrumentos de planeamiento litoral se relaciona tanto con cuestiones formales como materiales y el resultado es la nulidad de la totalidad del plan. Sin embargo, esta afirmación ha sido matizada por la STS de 27 de mayo de 2020 (RJ\2020\1719) que supone lo que podríamos calificar como un verdadero giro jurisprudencial.

---

<sup>28</sup> En este sentido la STSJ de las Islas Canarias de 11 de febrero de 2019 (RJCA\2019\550) dispone que *“lo que tampoco cabe aceptar es que, prevista la consulta como instrumento de colaboración entre Administraciones Públicas como medio para facilitar la concertación en las determinaciones de ordenación incorporadas a un instrumento de planeamiento territorial que inciden en el ámbito de otras Administraciones Públicas, y realizada dicha consulta en los términos contemplados por la normativa autonómica, pueda pretenderse sobre la base expuesta que la Administración autonómica queda exonerada, de este modo, del cumplimiento de la exigencia de recabar los informes previstos por la normativa estatal, tanto en la de carácter general como en las de los distintos sectores que aparezcan concernidos en cada caso”.*

No se trata aquí, porque escapa de los objetivos del presente estudio, de realizar una reflexión sobre la extensión de la nulidad en los instrumentos de planeamiento<sup>29</sup>, sino de comentar, respecto de los informes evacuados con ocasión de la tramitación de los instrumentos de planeamiento que inciden en el litoral, los efectos de la nulidad.

Pues bien, la referida sentencia tuvo como precursoras la STS de 4 de marzo de 2020 (RJ 2020\873) que ya señaló que deberían quedar fuera de la nulidad *“aquellas determinaciones concretas del planeamiento que carezcan de las características de infracción relevante de nulidad, y sea posible su existencia escindida de las determinaciones nulas de pleno derecho”*. Un segundo paso lo constituyó la STS de 25 de mayo de 2020 referida al informe de telecomunicaciones (recurso 3750/2018) sobre los instrumentos de planeamiento<sup>30</sup> que aunque ante la ausencia de dicho informe concluyó que se debía anular el plan, esto lo hizo razonando que las determinaciones sobre redes públicas de comunicaciones electrónicas constituyen un equipamiento de carácter básico y su previsión en los instrumentos de planificación urbanística tiene naturaleza estructural, por lo que inciden en la configuración general del planeamiento y sería imposible limitar la declaración de nulidad. Por tanto, aunque no aplica la nulidad parcial no la rechaza como principio, sino que el TS entiende que no se puede aplicar al caso concreto del informe sobre redes de telecomunicaciones<sup>31</sup>.

La sentencia del TS de 27 de mayo de 2020 viene a abrazar los postulados de la STSJ de las Islas Canarias de 14 de mayo de 2018 (JUR 2018\269261) que señala que

*“aun cuando la jurisprudencia ha resaltado que la omisión de un informe es causa de nulidad de pleno derecho, debe considerarse también que tal omisión debe acarrear la anulación del procedimiento y su reposición al momento oportuno para que pueda suplirse tal falta emitiendo el referido*

---

<sup>29</sup> En este sentido se pueden consultar los trabajos de FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. El contencioso urbanístico y su necesaria reforma. *Revista de Administración Pública*, núm. 203, págs. 137-162. DOI: 10.18042/cepc/rap.203.04 y GONZÁLEZ SANFIEL, Andrés Manuel. Nulidad del planeamiento urbanístico e invalidez de los actos amparados en el mismo. Atención especial a las nuevas iniciativas legislativas al respecto. *Documentación Administrativa: Nueva Época*, ISSN-e 1989-8983, N.º. 5, 2018, págs. 46-68, DOI: 10.24965/da.v0i5.10607.

<sup>30</sup> Sobre un extenso estudio de estos informes vid. LOBO RODRIGO, Ángel. La ordenación territorial y urbanística de las redes de telecomunicación. El informe del artículo 44.3 LGTel. *REDETI: Revista de derecho de las telecomunicaciones e infraestructuras en red*, ISSN 1139-482X, Año n.º 6, N.º 16, 2003, pp. 63-90.

<sup>31</sup> En igual sentido, vid. BLAS GALBETE, Ander. [La nulidad parcial de los planes generales es ya una realidad. Comentario a la Sentencia de 27 de mayo del 2020.](#)

*informe. Ponderando ambas afirmaciones en este caso la nulidad que declaramos no afecta a la totalidad del Plan General impugnado, sino tan sólo a la parte que incide sobre el dominio público marítimo terrestre y sus zonas de servidumbre a fin de que se solicite y emita el informe previsto en el artº 117.2 de la Ley de Costas”.*

Es evidente que los informes de costas versan sobre una zona perfectamente delimitada por la normativa sectorial y que, por lo tanto, se puede desgajar de alguna forma de otros ámbitos territoriales incluidos en el plan. Es esa posibilidad de aislar parte del territorio y, por lo tanto, mitigar las radicales consecuencias que conlleva la nulidad absoluta del conjunto del plan, una cuestión fuertemente criticada por la doctrina y que está suponiendo unas consecuencias prácticas terribles dada la necesidad de comenzar de nuevo una tramitación de un plan que puede conllevar años lo que está llevando a los tribunales a buscar soluciones alternativas<sup>32</sup>. Sobre este tema, e interpretando la referida sentencia del TSJ de Canarias, el Profesor ANDRÉS GONZÁLEZ SANFIEL concluye que *“un informe que no tiene repercusión sobre todo el contenido del plan, no puede generar una nulidad sobre su integridad. En su caso, sobre la parte a la que afecta, sin perjuicio de su subsanación”*<sup>33</sup> y señala que esa línea jurisprudencial es la correcta y desea, como así fue, que sea refrendada por el TS.

Entendemos que esta es la línea a seguir, no solamente, en el caso objeto del presente estudio, por el hecho de que la costa es una porción del territorio identificado tanto desde el punto de vista geográfico como jurídico, sino porque, tal y como hemos resaltado en párrafos anteriores, la importancia de los informes de costas y por lo tanto su contenido vinculante ha sido objeto de importantes rebajas tanto por la jurisprudencia como por las competencias que han ido asumiendo algunas CCAA.

En otro orden de cosas también debemos destacar como causa para, en su caso, cuestionar la incidencia anulatoria de este y otros informes el cómo afecta su contenido respecto al plan. En este sentido el Profesor TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ señala amargamente sobre los tribunales que *“en la mayoría de los casos brilla por su ausencia una valoración de lo*

---

<sup>32</sup> En igual sentido vid, GONZÁLEZ SANFIEL, Andrés Manuel. Límites a la declaración de nulidad del planeamiento, en LÓPEZ RAMÓN, Fernando, VILLAR ROJAS, Francisco Javier. (coords.), *El alcance de la invalidez de la actuación administrativa, Actas del XII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Madrid: AEPDA-INAP, 2017, pp. 411-459

<sup>33</sup> GONZÁLEZ SANFIEL, ANDRÉS M.: Nulidad del planeamiento urbanístico e invalidez de los actos amparados en el mismo. Atención especial a las nuevas iniciativas legislativas al respecto, op. cit., pág 59.

*que con el vicio<sup>34</sup> apreciado se ha perdido, de lo que hubiera podido variar la decisión final si dicho vicio no se hubiera cometido<sup>35</sup>*". Esto es, el tribunal no entra a valorar, conociéndose en muchas ocasiones el escaso contenido práctico de estos informes (en este sentido el informe sobre la necesidad de redes de telecomunicaciones es un buen ejemplo<sup>36</sup>), en qué habría afectado al contenido del plan el informe en cuestión. Se trata, una vez más, de un triste ejemplo de justicia formal que se aleja del verdadero sentido de la justicia.

## **5. ¿ES POSIBLE UN REPARTO COMPETENCIAL DIFERENTE EN MATERIA DE LOS INFORMES DE COSTAS?**

Llegados a este punto podemos plantearnos si el actual reparto competencial sobre la materia objeto de estudio responde a las necesidades actuales y, sobre todo, si es eficaz. Evidentemente debemos partir de la obviedad de que el ordenamiento jurídico no pertenece a ninguna administración y, por lo tanto, el mero hecho de que la normativa sectorial de costas sea fundamentalmente producida por el legislador estatal no nos debe conducir a que sea éste, fundamentalmente a través de los informes, su máximo garante.

Tampoco nos debe llevar a la defensa del actual modelo el hecho de que el demanio marítimo-terrestre sea de titularidad estatal. El mero hecho de que el dominio público marítimo-terrestre sea de titularidad estatal no supone "*per se*" la competencia en exclusiva de dicha Administración sobre su ordenación (territorial y urbanística)<sup>37</sup>, que la vienen ostentando con naturalidad las CCAA. Es más, en un acto de trámite de naturaleza ejecutiva como es el informe tendría todavía menos sentido.

También debemos resaltar que las CCAA costeras han asumido en sus distintos estatutos, junto a las referidas competencias sobre ordenación territorial y urbanística, la competencia específica sobre ordenación del litoral, como si quisieran reforzar el posicionamiento de las CCAA sobre este tema. Es evidente que el conocimiento local es importante a la hora de redactar estos informes, además de un cierto acervo en cuanto a cómo se tramitan los distintos instrumentos de planeamiento.

---

<sup>34</sup> Por el vicio el autor se refiere, fundamentalmente, a la ausencia de plan.

<sup>35</sup> FERNÁNDEZ, TOMÁS RAMÓN: El contencioso urbanístico y su necesaria reforma", op. cit., pág. 147.

<sup>36</sup> Sobre este aspecto, y con esa opinión vid. LOBO RODRIGO, Ángel. *La ordenación territorial y urbanística de las redes de telecomunicación*, Madrid: Montecorvo, 2007, pág.148.

<sup>37</sup> MEILÁN GIL, José Luis. El concepto de dominio público marítimo-terrestre en el proyecto de Ley de Costas. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 1988.

Sin embargo, y a pesar de este continuo vaciamiento al que asistimos respecto de las competencias estatales en la zona litoral, el Estado ha conservado su competencia de realizar los informes con ocasión de la aprobación, revisión o modificación de los instrumentos de planeamiento. De hecho, en CCAA como Cataluña que fue de las primeras en asumir competencias directamente sobre el demanio marítimo-terrestre como la de otorgar autorizaciones y concesiones, el Estado se reservó expresamente la competencia de emitir informes relativos al cumplimiento del régimen general del dominio público marítimo-terrestre<sup>38</sup>.

Entendemos que el hecho de que sea el Estado quien redacte estos informes es simplemente una opción y más si cabe con los reseñados trasvases competenciales acaecidos en los últimos años en algunas CCAA. Así se podría defender perfectamente que deben ser las CCAA las competentes en la redacción de estos informes. No se trata de una posibilidad revolucionaria. En un caso muy parecido como es la protección del demanio hidráulico (que también es de titularidad estatal) el hecho es que en Canarias la aprobación de los instrumentos de planeamiento que incidan en dicho demanio son objeto de informes cuya competencia no se residencia en la Administración General del Estado. Así, establecido por el art. 1.3 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, la demanialidad estatal de este recurso<sup>39</sup>, la legislación canaria dispone en el art. 2.1 de la Ley 12/1990, de 26 de julio, de Aguas (en adelante LAC) que la Comunidad Autónoma de Canarias asume en su plenitud la ordenación de los recursos y aprovechamientos hidráulicos del Archipiélago, salvo los preceptos que le sean de aplicación por definir el dominio público estatal o puedan suponer una modificación o derogación de las disposiciones contenidas en el Código Civil.

Pues bien, la Comunidad Autónoma de Canarias optó, dado el carácter discontinuo del territorio canario, por la insularización de las competencias en materia de aguas<sup>40</sup>, y en la actualidad son los Cabildos a través de los

---

<sup>38</sup> En este sentido, vid. AGUIRRE i FONT, Josep María. *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*, Barcelona: Atelier, 2014.

<sup>39</sup> Concretamente el citado art. establece que “*Las aguas continentales superficiales, así como las subterráneas renovables, integradas todas ellas en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario, subordinado al interés general, que forma parte del dominio público estatal como dominio público hidráulico*”.

<sup>40</sup> Sobre este tema Vid. SARMIENTO ACOSTA, Manuel Jesús. La insularización del agua en Canarias: los Consejos Insulares de Aguas. *Revista de Ciencias Jurídicas*, ISSN 1137-0912, N° 8-9, 2003-2004, pp. 297-324.

denominados Consejos Insulares de Aguas<sup>41</sup> los encargados de llevar a cabo estas competencias. Entre las variadas competencias de este organismo autónomo, y por tener relación con nuestro estudio, destacamos la del art. 10 letra m) de la LAC sobre “*la participación en la preparación de los planes de ordenación territorial, económicos y demás que puedan estar relacionados con las aguas de la isla*”. Evidentemente dicha participación se tiene que arbitrar a través de los correspondientes informes en los que el Consejo Insular de Aguas expresará su parecer respecto a la incidencia en el dominio público hidráulico (estatal) del planeamiento en tramitación.

En definitiva, con este ejemplo pretendemos demostrar que ante otros bienes de carácter demanial y de titularidad estatal como son los relacionados con el dominio público hidráulico el reparto competencial, al menos en las Islas Canarias, ha sido muy distinto que en materia de costas, y no ha sido la Administración General del Estado la encargada de evacuar los informes.

Existen razones evidentes para defender un cambio de modelo en cuanto a la administración encargada de la evacuación de los informes en ocasión de la aprobación, modificación y revisión de instrumentos que incidan en el planeamiento litoral. El hecho de que la mayor parte del contenido de estos informes no tenga carácter vinculante, el trasvase de la competencia sobre autorizaciones y concesiones en el demanio marítimo-terrestre a las CCAA, su mayor conocimiento local y experiencia respecto a la tramitación de planes son razones más que suficientes para revertir la actual inercia.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

AGUIRE i FONT, Josep María. *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*. Barcelona: Atelier, 2014.

BLAS GALBETE, Ander. *La nulidad parcial de los planes generales es ya una realidad. Comentario a la Sentencia de 27 de mayo del 2020*. Disponible en [https://www.ga-p.com/wp-content/uploads/2020/06/Comentario-Sentencia-27\\_mayo\\_2020.pdf](https://www.ga-p.com/wp-content/uploads/2020/06/Comentario-Sentencia-27_mayo_2020.pdf) (Fecha de último acceso 19/07/2021).

---

<sup>41</sup> El art. 9.2 LAC dispone que “*los Consejos Insulares de Aguas tienen naturaleza de organismos autónomos adscritos a efectos administrativos a los Cabildos Insulares. Esta adscripción orgánica en ningún caso afectará a las competencias y funciones que se establecen en la presente Ley*”.

- FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. El contencioso urbanístico y su necesaria reforma. *Revista de Administración Pública*, n. 203.
- GONZÁLEZ SANFIEL, ANDRÉS Manuel. Nulidad del planeamiento urbanístico e invalidez de los actos amparados en el mismo. Atención especial a las nuevas iniciativas legislativas al respecto. *Documentación Administrativa: Nueva Época*. ISSN-e 1989-8983, n. 5, 2018.
- GONZÁLEZ SANFIEL, Andrés Manuel. Límites a la declaración de nulidad del planeamiento. En LÓPEZ RAMÓN, Fernando; VILLAR ROJAS, Francisco Javier (coords.). *El alcance de la invalidez de la actuación administrativa, Actas del XII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*. Madrid: AEPDA-INAP, 2017.
- LOBO RODRIGO, Ángel. La ordenación territorial y urbanística de las redes de telecomunicación: el informe del artículo 44.3 LGTel. *REDETI: Revista de derecho de las telecomunicaciones e infraestructuras en red*. ISSN 1139-482X, Año nº 6, n. 16, 2003.
- LOBO RODRIGO, Ángel. *La ordenación territorial y urbanística de las redes de telecomunicación*. Madrid: Montecorvo, 2007.
- MEILÁN GIL, José Luis. El concepto de dominio público marítimo-terrestre en el proyecto de Ley de Costas. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 1988.
- MENÉNDEZ REXACH, Ángel. Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico. *Documentación administrativa*. ISSN 0012-4494, n. 230-231, 1992 (Ejemplar dedicado a: Administración y Constitución: El principio de coordinación).
- SARMIENTO ACOSTA, Manuel Jesús. La insularización del agua en Canarias: los Consejos Insulares de Aguas. *Revista de Ciencias Jurídicas*. ISSN 1137-0912, n. 8-9, 2003-2004.