

EL REGIMEN JURIDICO DE LAS COSTAS ESPAÑOLAS: LA CONCURRENCIA DE COMPETENCIAS SOBRE EL LITORAL. ESPECIAL REFERENCIA AL INFORME PRECEPTIVO Y VINCULANTE DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO (*)

Por
ERNESTO GARCÍA-TREVIJANO GARNICA

SUMARIO: I. REFLEXIONES INICIALES ACERCA DE LA INTERVENCIÓN DE DISTINTAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS SOBRE LAS COSTAS.—II. LA TITULARIDAD DEMANIAL NO CONSTITUYE UN CRITERIO DE DELIMITACIÓN COMPETENCIAL.—III. SOBRE LA INVIABILIDAD DE CONSIDERAR EL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE ESTATAL COMO TÍTULO DE INTERVENCIÓN: A) *El Estado ostenta competencias propias, pero no excluyentes.* B) *La titularidad del Estado sobre los bienes no permite intervenir actividades.* C) *El espacio físico que ocupan los bienes de dominio público marítimo-terrestre no puede aislarse del resto del territorio nacional: a) No es cierto que todo el territorio nacional se divida en municipios. b) El territorio no constituye siempre un límite natural al ejercicio de competencias.*—IV. ALGUNA REFERENCIA CONCRETA A LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LAS DISTINTAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN LA LEY DE COSTAS: SOBRE LA INTERVENCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO A TRAVÉS DEL INFORME PRECEPTIVO Y VINCULANTE: A) *Planteamiento de la cuestión. El artículo 112 de la Ley de Costas.* B) *Naturaleza del informe de la Administración del Estado.* C) *Sobre el supuesto carácter vinculante del informe.* D) *Sobre el carácter preceptivo del informe. Consecuencias de su omisión o del desconocimiento por la Administración competente de su contenido: a) Que se solicite el informe y se emita por la Administración del Estado. b) Que no se solicite el informe. c) Que se solicite y se emita en sentido desfavorable. Sobre el grado de vinculación del informe en estos casos: 1. Contenido del informe preceptivo. 2. Medios de reacción ante un informe negativo de la Administración del Estado: 2.1. Procedimiento incoado a solicitud de persona interesada. 2.2. Procedimiento iniciado de oficio. ¿Es recurrible el informe desfavorable emitido por la Administración del Estado? d) Que se solicite el informe y no se emita por la Administración del Estado, o no lo haga en plazo: 1. El informe debe emitirse en plazo. Su cómputo. 2. Posibilidad de proseguir con la tramitación del procedimiento: su alcance.*

I. REFLEXIONES INICIALES ACERCA DE LA INTERVENCIÓN DE DISTINTAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS SOBRE LAS COSTAS

Me corresponde abordar, en la inauguración de estas jornadas, un problema especialmente complejo, como es el de la concurrencia

(*) Constituye sustancialmente el texto de la conferencia que tuve ocasión de impartir en el curso denominado «El litoral español: una visión multidisciplinar», organizado por la Diputación Provincial de Alicante los días 21 a 25 de julio de 1997 en Torreveja, coordinado por José ORTIZ RÍOS.

de competencias de distintas Administraciones Públicas sobre las costas (1).

En efecto, la falta de homogeneidad de los distintos bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre estatal (y, por tanto, también del régimen jurídico a ellos aplicable), la circunstancia de que una Administración (el Estado) sea la titular en exclusiva de tales bienes demaniales y, finalmente, el hecho de que sean variadas las actividades que utilizan como soporte físico tal tipo de bienes, lleva a que sea especialmente compleja la adecuada delimitación de las competencias de cada una de las Administraciones (estatal, autonómica y municipal) que pueden intervenir en dicho ámbito.

Inicialmente ya debe destacarse que nada impide —por el contrario, es lo habitual— que distintas Administraciones Públicas gocen de alguna forma de intervención sobre una misma actividad, concurrencia que se explica por el hecho de que la intervención de cada una de ellas tendrá una finalidad específica. Como señalaba el profesor GARCÍA-TREVIJANO FOS (2), «las autorizaciones, como las concesiones, son magnitudes vectoriales en cuanto van dirigidas a una finalidad específica, por esto precisamente pueden converger». En estos casos no puede hablarse propiamente de una superposición, puesto que cada una de ellas tiende a una finalidad propia.

Si a esto añadimos que estas autorizaciones o concesiones no sólo pueden ser otorgadas por una misma Administración, sino por Administraciones Públicas distintas, se llega a la conclusión apuntada, es decir, a la admisibilidad de esa confluencia de intervenciones de distintas Administraciones sobre una misma actividad o, por lo que también interesa ahora, de actividades que se van a desarrollar sirviéndose como soporte físico de bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre estatal.

(1) Hablo conscientemente de «costas» y no de «litoral», pues aquél constituye un concepto que permite englobar la problemática que rodea a todos (y no sólo a algunos) los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre. Aun con las distintas acepciones admisibles del vocablo «litoral» y de su denunciada ambigüedad, lo cierto es que —y de ello se hace eco el Tribunal Constitucional en su Sentencia 149/1991— a los efectos de la Ley de Costas el concepto incluye al menos la ribera del mar y sus zonas de protección e influencia, llegando a afirmarse en dicha Sentencia que «... el litoral forma también parte, sin duda alguna, del territorio de los municipios costeros». Si se parte de esta última afirmación (el litoral como parte del término municipal), se observará que no incluye todos los bienes de dominio público marítimo-terrestre, pues, por ejemplo, ni el mar territorial ni las aguas interiores forman parte del territorio del municipio.

Sin ahondar más sobre tal cuestión en este momento, voy a referirme a continuación a aspectos que trascienden a la ribera del mar y afectan también al mar territorial y a las aguas interiores.

Sobre el concepto jurídico de «litoral», vid. MORENO CÁNOVES, *Régimen jurídico del litoral*, Ed. Tecnos, 1990, págs. 132 y ss.

(2) *Autorizaciones y concesiones en el dominio marítimo*, «Revista Española de Derecho Marítimo», núm. 3, 1963, pág. 18.

No voy a ser yo quien denuncie ahora la complejidad que este esquema significa para quien ingenuamente pretende iniciar una actividad que pueda verse afectada por la intervención de distintas Administraciones Públicas, complejidad subsistente a pesar de los intentos de establecer en ocasiones, con un mayor o menor acierto, el coloquialmente conocido sistema de «ventanilla única».

Es cierto que esta complejidad provoca una razonable tendencia —que se observa con nitidez en la propia legislación de costas— a establecer procedimientos únicos en cuyo seno se dé participación a otras Administraciones afectadas, con el fin de que en un solo procedimiento administrativo se resuelva unitariamente sobre la viabilidad o no de la actividad que pretende desarrollarse.

A pesar de ello, la situación sigue siendo compleja también en este ámbito de las costas (aunque, obviamente, no sólo), situación que se agrava si tenemos en cuenta que incluso en ocasiones se producen discrepancias interpretativas entre las distintas Administraciones intervinientes respecto a cuál de ellas deba ser la que otorgue en primer lugar, por ejemplo, la pertinente autorización, observando perplejo el ciudadano cómo se ve enzarzado involuntariamente en una controversia suscitada entre dos Administraciones Públicas que, por muy interesante que pueda ser desde un punto de vista estrictamente jurídico, no le reporta más que perjuicios, presentándose así como víctima directa de tal situación.

Por ello, todo aquello que suponga la unificación de procedimientos, el reconocimiento de la responsabilidad solidaria de las Administraciones intervinientes (sin perjuicio de la vía de regreso si procediera) y, en definitiva, todas aquellas reformas legislativas dirigidas a agilizar el otorgamiento de los títulos habilitantes solicitados por el ciudadano, deben merecer, *in abstracto*, un juicio favorable.

Y ello a pesar de que la intervención de distintas Administraciones en un procedimiento administrativo único (no ya simplemente la intervención de distintos órganos de una misma persona jurídica) puede producir —y de hecho así está ocurriendo— discrepancias o disfunciones de las que finalmente también es el ciudadano la víctima. Pero, a pesar de ello, insisto en que, a mi juicio, la referida técnica (procedimiento único con intervención en su seno de distintas Administraciones Públicas) disminuye las controversias y se muestra normalmente más efectiva, facilitando de esta manera la operatividad del sistema. Más adelante me referiré específicamente a los problemas que suscita el informe preceptivo y vinculante que debe emitir la Administración del Estado en los distintos supuestos recogidos en el artículo 112 de la Ley 22/88, de 28 de julio, de Costas.

II. LA TITULARIDAD DEMANIAL NO CONSTITUYE UN CRITERIO DE DELIMITACIÓN COMPETENCIAL

No pretendo ahora glosar sin más de nuevo la posición sustentada sobre el particular por el Tribunal Constitucional, especialmente en su Sentencia 149/1991, de 4 de julio, pero sí al menos destacar algunos aspectos que creo de interés, así como matizar el alcance de algunas afirmaciones relativamente habituales en este ámbito de las costas.

En efecto, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en reiteradas ocasiones sobre esta cuestión, advirtiendo que la titularidad del dominio público no es, en sí mismo, un criterio de delimitación competencial y que, en consecuencia, la naturaleza demanial de un bien no aísla de su entorno a la porción del territorio así caracterizado, ni la sustrae de las competencias que correspondan a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad (Sentencias del Tribunal Constitucional 77/1984, 227/1988, 103/1989, 149/1991 y 36/1994). El Tribunal Supremo sigue esta misma interpretación, pues, en definitiva, el dominio público no es un criterio utilizado en la Constitución ni en los Estatutos de Autonomía para delimitar competencias (así se pronunciaba el Tribunal Constitucional en su Sentencia 103/1989).

Si esto vale como principio, sin embargo, inmediatamente hay que matizar:

— En primer lugar, que, a pesar de ello, tratándose del demanio natural (en los términos previstos en el artículo 132 de la Constitución), «es lógico» (así se expresa la Sentencia 149/1991 del Tribunal Constitucional) que la *potestad de demanializar* se reserve en exclusiva al Estado, y que los géneros naturales de bienes que unitariamente lo integren se incluyan asimismo como unidad indivisible en el dominio estatal, solución ésta que es la única compatible —recuerda el Alto Tribunal— con otros preceptos constitucionales, muy especialmente los contenidos en los párrafos 1 y 8 del apartado 1 del artículo 149.

— En segundo término, porque aun cuando la titularidad del Estado sobre este tipo de bienes de dominio público no le confiere directamente competencias, sin embargo, el Tribunal Constitucional no tiene por menos que reconocer que derivan a favor del Estado *facultades* propias inherentes a la titularidad que ostenta sobre dichos bienes.

Aunque con una cierta imprecisión (a la que más adelante haré

referencia), gran parte de la intervención que se le reconoce al Estado en lo que afecta al dominio público marítimo-terrestre deriva precisamente de tales facultades (que no propiamente *competencias*) inherentes a su condición de titular de tales bienes (3).

— Y, finalmente, junto a todo ello, además, el Estado goza de las competencias (en este caso propiamente dichas) que le reconoce el artículo 149 de la Constitución, a cuyo efecto el Tribunal Constitucional, especialmente en su citada Sentencia 149/1991, alude en particular a los títulos competenciales recogidos en los apartados 1 y 23 del artículo 149.1 de la Constitución, es decir, a la competencia exclusiva del Estado para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (apartado 1) y la competencia para establecer la legislación básica para la protección del medio ambiente (apartado 23).

En definitiva, de lo hasta aquí expuesto cabe concluir que, aun cuando el dominio público no es, en efecto, un criterio directamente utilizado para delimitar competencias entre las distintas Administraciones Públicas, sin embargo, le corresponde al Estado la capacidad de legislar para definir el dominio público estatal y para establecer el régimen jurídico de los bienes que lo integran. También le corresponde al Estado —como inherente a su condición de titular de los bienes— adoptar las medidas precisas (a través de los instrumentos legalmente previstos al efecto) para proteger la integridad del demanio, preservar sus características naturales y su libre utilización. Y, junto a todo ello, el Estado también tiene reconocidas competencias que inciden directamente sobre el demanio marítimo-terrestre (fundamentalmente derivadas de los apartados 1 y 23 del art. 149.1 de la Constitución).

Esta sutil distinción entre *competencias* asumidas por el Estado y *facultades* derivadas de su titularidad sobre dichos bienes ha provocado, no sin razón, que se haya denunciado su artificiosidad, suscitándose si en realidad estas denominadas facultades no son propiamente más que competencias que se reconocen al Estado derivadas directamente de la pertenencia al propio Estado del dominio público marítimo-terrestre, y quebrando de esta manera el principio citado

(3) No es ocioso recordar que el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 149/1991 (fundamento jurídico cuarto), afirma que «... aun a riesgo de incurrir en reiteraciones, no es superfluo advertir, también en este punto, que esas facultades dominicales sólo pueden ser legítimamente utilizadas en atención a los fines públicos que justifican la existencia del dominio público, esto es, para asegurar la protección de la integridad del demanio, la preservación de sus características naturales y la libre utilización pública y gratuita...».

de que la titularidad sobre los bienes no constituye en sí misma un título atributivo de competencias (aunque sean parciales y con respeto a las competencias propias de las Comunidades Autónomas) (4).

Es cierto —y no cabe negarlo— que no sólo en el ámbito del dominio público marítimo-terrestre, sino en relación con cualquier bien de dominio público (también en ámbitos distintos), la Administración titular del bien demanial tiene, por el hecho de serlo, una serie de facultades (que no hay que confundir con capacidad normativa), fundamentalmente dirigidas a la protección del bien. Así, por ejemplo, cuando el Estado utiliza el privilegio de la recuperación posesoria de un edificio suyo calificado como demanial, no está ejerciendo estrictamente competencias propias, sino que hace uso de las facultades inherentes —reconocidas por el ordenamiento jurídico— a su titularidad dominical sobre el edificio.

Sin embargo, no puede ocultarse que existen dificultades en la práctica para fijar la línea divisoria entre lo que constituyen propiamente *competencias* y lo que son meras *facultades* derivadas de la pertenencia del bien al Estado, dificultades que se presentan con especial intensidad precisamente en el demanio marítimo-terrestre.

Estas dificultades se manifiestan incluso al intentar justificar el título que legitima la imposición de limitaciones, no ya en el propio dominio público marítimo-terrestre estatal, sino en los terrenos colindantes. Como recuerda LEGUINA VILLA (5), «¿cuál es el título que autoriza al Estado a intervenir, a regular, a limitar los usos en la zona adyacente a la estrictamente demanial? Una posible respuesta podría haber sido *el propio título demanial*. Esta respuesta está en el preámbulo de la propia Ley de Costas. Se podría afirmar que no se puede defender el dominio público si no se limitan los usos de las zonas adyacentes. Pienso que sin excesivas dificultades el razonamiento podría haber discurrido por ese camino. El Tribunal, no obstante, ha preferido explorar otra vía. Entiende que el condicionamiento de la competencia autonómica debe limitarse estrictamente a los terrenos demaniales deslindados como tales, pero no puede utili-

(4) Sostiene BELADIEZ ROJO que «... todas aquellas materias que no sean de competencia autonómica, le corresponden al Estado por su condición de titular del bien demanial. De esta forma, la titularidad estatal sobre una categoría de bienes demaniales sería una cláusula general de atribución de competencias que cedería ante las competencias específicas que sobre esos bienes hayan asumido las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía» («Problemas competenciales sobre la zona marítimo-terrestre y las playas», en *Estudios sobre la Constitución Española. Libro homenaje al Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA*, tomo IV, Ed. Civitas, 1991, pág. 3682). Vid. en general GARCÍA PÉREZ, *La utilización del dominio público marítimo-terrestre*, Ed. Pons, 1995.

(5) «La Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley de Costas», en *Ley de Costas. Legislación y jurisprudencia constitucional*, Colección Jornadas y Seminarios, núm. 1, Escuela Gallega de Administración Pública, 1992, pág. 168.

zarse ese mismo título para establecer el régimen jurídico de la zona adyacente de los terrenos contiguos». La cuestión se resuelve por el Tribunal Constitucional apelando fundamentalmente a los títulos competenciales reconocidos al Estado en los artículos 149.1.1 y 23 de la Constitución.

En cuanto a los citados títulos competenciales, no puedo por menos que resaltar que el artículo 149.1.1 de la Constitución, en cuanto permite regular las «condiciones básicas» (que nada tiene que ver con las «bases» o «legislación básica» a las que se refieren otros apartados de este precepto constitucional) que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (6), se presenta en muchas ocasiones como una especie de «comodín» al que se acude como último recurso.

Es más, incluso en ocasiones da la impresión de que el razonamiento se produce a la inversa: es razonable que sea el Estado el que regule una determinada materia de manera uniforme para todo el territorio nacional, y a partir de dicha conclusión se busca el título competencial, a cuyo efecto se presenta como especialmente útil una previsión tan vaga o elástica como la contenida en el citado artículo 149.1.1 de la Constitución.

Y qué decir de la «legislación básica» sobre protección del medio ambiente, toda vez que, si ya es difícil saber qué es «básico» o «legislación básica» (7), en este caso se añade, además, que el artículo 149.1.23 no responde al esquema usual «legislación básica-desarrollo por las Comunidades Autónomas». El Tribunal Constitucional ha sostenido en este sentido (por ejemplo, en su Sentencia citada 149/1991) que la redacción del Texto Constitucional en este aspecto (art. 149.1.23) lleva naturalmente a la conclusión de que el Constituyente no ha pretendido reservar a la competencia legislativa del Estado sólo el establecimiento de preceptos básicos necesitados de ulterior desarrollo, sino que, por el contrario, ha entendido que había

(6) Sobre el alcance de este precepto constitucional, véase la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997.

(7) Como tuve ocasión de exponer en otro lugar, no voy a negar la utilidad de esta técnica de distribución de competencias entre Estado y las Comunidades Autónomas (legislación básica dictada por el Estado, desarrollada, en su caso, por las Comunidades Autónomas con competencia en la materia), a pesar de la inseguridad que en ocasiones produce por carecer de contornos bien definidos (saber lo que es «básico» desde un punto de vista material constituye un empeño inútil, puesto que constituye un problema de solución casuística, en el que incidirá en gran medida la propia visión que se tenga del Estado mismo). Incluso desde un punto de vista práctico, en ocasiones producen verdadera perplejidad los preceptos, apartados de preceptos o incluso simples palabras que se incluyen o excluyen como «básicos» (al menos sin una razón sólida), con las consecuencias ya conocidas en cuanto a su indisponibilidad por las Comunidades Autónomas (*El régimen de las garantías en la contratación administrativa*, Civitas, 1997, pág. 25).

de ser el Estado el que estableciese toda la normativa que considerase indispensable para la protección del medio ambiente, todo ello sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección, lo que no excluye tampoco la posibilidad de desarrollar la propia legislación del Estado.

En otras palabras, el Tribunal Constitucional, al interpretar los Estatutos de Autonomía conforme a la Constitución, llega a la conclusión de que «en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, es menor que en otros ámbitos y que, en consecuencia, no cabe afirmar la inconstitucionalidad de las normas estatales aduciendo que, por el detalle con el que están concebidas, no permiten desarrollo normativo alguno».

Matiza, sin embargo, el Tribunal Constitucional en su Sentencia 102/1995 la postura que mantuvo sobre el particular en su citada Sentencia 149/1991, cuando señala que «... en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, aun siendo “menor que en otros ámbitos”, no puede llegar, frente a lo afirmado en la Sentencia 149/1991 (fundamento jurídico 1.º, D, *in fine*), de la cual hemos de apartarnos en este punto, a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencia en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido».

Pues bien, volviendo a las apuntadas dificultades para deslindar lo que son meras facultades dominicales y lo que constituyen propiamente títulos competenciales, es fácil observar la posición poco clarificadora que adopta el Tribunal Constitucional, y que se manifiesta con particular intensidad precisamente en la Sentencia 149/1991, referente a la Ley de Costas.

Así, por ejemplo, en su fundamento jurídico primero afirma taxativamente el Alto Tribunal que el artículo 149.1.1 opera aquí en dos planos distintos: en primer lugar, para asegurar una igualdad básica en el ejercicio del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado al desarrollo de la persona (art. 45 de la Constitución), y señala expresamente que «no es ya la titularidad demanial, sino la competencia que le atribuye el citado artículo 149.1.1, la que fundamenta la legitimidad de todas aquellas normas destinadas a garantizar, en condiciones básicamente iguales, la utilización pública, libre y gratuita del demanio para los usos comunes y a establecer, correlativamente, el régimen jurídico de aquellos usos u ocupaciones que no lo son»; en segundo término, «tanto para asegurar la integridad física y las características propias de la zona marítimo-terrestre como para garantizar su accesibilidad, es imprescindible imponer servidumbres

sobre los terrenos colindantes y limitar las facultades dominicales de sus propietarios».

A continuación, en el fundamento jurídico cuarto la citada Sentencia 149/1991 señala que «aun a riesgo de incurrir en reiteraciones, no es superfluo advertir, también en este punto, *que esas facultades dominicales* sólo pueden ser legalmente utilizadas en atención a los fines públicos que justifican la existencia del dominio público, esto es, para asegurar la protección de la integridad del demanio, la preservación de sus característica naturales y la libre utilización pública y gratuita...». Y en la propia Sentencia se enlaza como algo inherente a las facultades dominicales, por ejemplo, la determinación de la protección del dominio público marítimo-terrestre (art. 20 de la Ley de Costas), la intervención del Estado en la extracción de áridos (art. 29), el grado de ocupación del demanio (art. 33.4), la exclusión de ciertos usos en las playas (art. 33.5), las autorizaciones o concesiones para la utilización del demanio marítimo-terrestre, etc. (8).

¿En qué quedamos? ¿Deriva la protección de la integridad del demanio, su preservación y su utilización de facultades dominicales o, por el contrario, constituye una competencia del Estado amparada en el artículo 149.1 de la Constitución? Es cierto que en uno u otro caso el resultado práctico será similar, es decir, el Estado podrá (y deberá) actuar con el referido alcance, si bien quiero cuando menos destacar la aludida falta de claridad, especialmente si se tiene en cuenta que, a mi juicio, hay que distinguir dos aspectos en ocasiones confundidos: una cosa es que una Administración pueda hacer uso de aquellos instrumentos que el ordenamiento jurídico pone a su disposición para proteger o permitir el uso de los bienes demaniales de su titularidad y otra distinta que tenga que ir indisolublemente unido a lo anterior la posibilidad de regular normativamente tales aspectos. Un ejemplo: nadie duda de que una Corporación Local puede hacer uso de la potestad de investigación sobre sus bienes y recuperar de oficio la posesión perdida («facultades» inherentes a su titularidad, que no propiamente «competencias»), pero ello no significa que pueda regular —dictando las correspondientes normas— el régimen aplicable a sus bienes demaniales.

El Tribunal Constitucional alude precisamente en ocasiones a las

(8) Posteriormente abunda en esta falta de claridad la Sentencia 36/1994, en cuanto afirma que «... el Estado, como titular del demanio, tiene *competencia* para regular el régimen jurídico de estos bienes y para establecer cuantas medidas sean necesarias para su protección, para preservar las características propias del bien, y para asegurar la integridad de su titularidad y el libre uso público...». A continuación señala la Sentencia que «en este sentido se han reconocido al Estado *facultades* para determinar y aun gestionar determinados usos del demanio y para aprobar planes o programas integrados de obras...», para finalmente referirse de nuevo a «estas *competencias* estatales».

facultades dominicales para justificar la regulación (no simplemente la actuación en un caso concreto de acuerdo con las normas existentes) dictada al efecto por el Estado. En definitiva, a mi juicio, no existe en este ámbito la claridad deseable.

III. SOBRE LA INVIABILIDAD DE CONSIDERAR EL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE ESTATAL COMO TÍTULO DE INTERVENCIÓN

Esta es quizá una de las afirmaciones más trascendentales en el concreto ámbito al que nos estamos refiriendo, y que se traduce sencillamente en que la circunstancia de que el Estado ostente la titularidad sobre los distintos bienes que conforman el dominio público marítimo-terrestre no significa que por ese solo hecho pueda desplazar —del referido espacio físico— las competencias de las demás Administraciones Públicas. Esta afirmación, sin embargo, requiere una serie de aclaraciones y modulaciones.

A) *El Estado ostenta competencias propias, pero no excluyentes*

El Estado, en los términos ya expuestos, tiene determinadas competencias (fundamentalmente derivadas de los artículos 149.1.1 y 23 de la Constitución) que también inciden (e incluso con especial intensidad) sobre el espacio físico que conforman los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre, todo ello sin perjuicio, además, de sus facultades dominicales.

Pero estas competencias y facultades propias del Estado no son excluyentes de las competencias que puedan corresponder a otras Administraciones Públicas. No se produce un desplazamiento de estas últimas en favor del Estado por la peculiar naturaleza del espacio físico donde va a hacerse uso de tales competencias.

B) *La titularidad del Estado sobre los bienes no permite intervenir actividades*

Intimamente relacionado con lo anterior, tampoco el Estado puede utilizar su titularidad sobre estos bienes para intervenir sin más las actividades que vayan a desarrollarse utilizando como soporte físico los bienes de dominio público marítimo-terrestre.

No es ocioso recordar en este sentido que precisamente uno de los instrumentos utilizados (especialmente durante el Estado liberal)

para intervenir la actividad a desarrollar por los ciudadanos ha sido el de los bienes de dominio público; se permitía a los ciudadanos su utilización a cambio de someterse a un régimen particular, por ejemplo mediante la intervención de las tarifas, el establecimiento de controles, etc.

Pues bien, esto, que fue relativamente común durante la época del Estado liberal (al no poder la Administración intervenir normalmente en actividades privadas se ideó la forma de hacerlo a través de la concesión del dominio) (9), es precisamente lo que se excluye por el Tribunal Constitucional. Señala en el fundamento jurídico cuarto de su Sentencia 149/1991 que, «una vez instaurado el Estado de las autonomías, sin embargo, la potencialidad expansiva del dominio público como título de intervención administrativa se ve drásticamente limitada por el orden constitucional de competencias...».

Esta afirmación debe calificarse como lógica y congruente, especialmente si se observa que con ello pretende evitarse el desplazamiento en favor del Estado de las competencias reconocidas por el ordenamiento jurídico a otras Administraciones Públicas.

C) *El espacio físico que ocupan los bienes de dominio público marítimo-terrestre no puede aislarse del resto del territorio nacional*

Lo hasta ahora expuesto se traduce, en definitiva, en que la naturaleza demanial de este tipo de bienes —en términos utilizados por el Tribunal Constitucional en su Sentencia citada 149/1991— no aísla una porción del territorio de su entorno para considerarlo una zona exenta de la competencia de los diversos entes públicos que la ostenten (10).

Estas afirmaciones, sin embargo, requieren determinadas matizaciones:

(9) Vid. GARCÍA-TREVIJANO FOS, *Autorizaciones y concesiones en el dominio marítimo*, op. cit., pág. 7.

(10) En el mismo sentido se pronuncian, entre otras, las Sentencias del Tribunal Supremo de 19 de junio de 1987, Ar. 4899; 28 de enero de 1992, Ar. 755; 27 de junio de 1996, Ar. 5490; y 24 de enero de 1997, Ar. 294. En la citada Sentencia de 27 de junio de 1996 se aceptaban los fundamentos de la sentencia recurrida, en la que se sostenía —recordando su Sentencia de 2 de noviembre de 1989 (Ar. 8168)— que si todo el territorio estatal está dividido en términos municipales y no en estos términos, por un lado, y en terrenos de dominio público, por otro, las competencias urbanísticas de los ayuntamientos se extienden incluso a los puertos y zona marítimo-terrestre comprendidos en su término municipal, salvo casos excepcionales previstos en las leyes (como, por ejemplo, la Ley de Carreteras).

- a) *No es cierto que todo el territorio nacional se divida en municipios.*

Es incierto que todo el territorio nacional se divida en términos municipales, de tal manera que no existan territorios ajenos a dicha organización. Para justificar esta aseveración debe partirse de una realidad física y jurídica incuestionable: existen evidentes diferencias entre los distintos bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre estatal, diferencias que son trascendentes precisamente en lo que se refiere a la eventual concurrencia de competencias entre distintas Administraciones Públicas.

En efecto, el «territorio nacional» es un concepto más amplio que el de «territorio terrestre», pues, por ejemplo, tanto el mar territorial como las denominadas aguas interiores forman parte del territorio nacional (11) y, sin embargo, no constituyen parte del territorio de los municipios costeros (y tampoco, por tanto, del territorio de la respectiva Comunidad Autónoma).

Es cierto que el territorio terrestre (incluidas la zona marítimo-terrestre y las playas) forma ineludiblemente parte del término municipal correspondiente, siendo así que el municipio ejerce sus competencias sobre la totalidad del término municipal, y no sobre parte de él. De igual manera que, por ejemplo, un aeropuerto constituye un bien de dominio público estatal, esta circunstancia no aísla del término municipal el territorio ocupado por él, ni se excluyen las competencias del municipio (sin perjuicio de las peculiaridades de cada legislación sectorial) por el hecho de ubicarse el aeropuerto en su término municipal.

Otro tanto acontece con las Comunidades Autónomas, cuyo territorio abarca la suma de los términos municipales de los municipios que las integran (incluidas también, por tanto, la zona marítimo-terrestre y las playas).

No acontece lo mismo, en cambio, con otros bienes que también forman parte del dominio público marítimo-terrestre estatal. De esta manera, ni el mar territorial ni las aguas interiores forman parte del territorio de los municipios y, por tanto, tampoco de las Comunidades Autónomas.

Aunque nada impediría, de *lege ferenda*, llegar a admitir una solución contraria, es decir, admitir que también tales bienes pueden formar parte del territorio de los municipios (especialmente las deno-

(11) Sobre esta distinción, vid. SAINZ MORENO, *Término municipal y dominio marítimo*, núm. 112 de esta REVISTA, 1987, págs. 184 y ss.

minadas aguas interiores), lo cierto es que actualmente está admitido que el límite externo de los términos municipales costeros se encuentra en el límite exterior propio de la zona marítimo-terrestre —según la delimitación contenida en el art. 3.1.a) de la Ley 22/1988—. No cabe hoy trazar, por tanto, una línea ideal proyectada perpendicularmente hacia el mar territorial desde la propia zona marítimo-terrestre ubicada dentro de cada término municipal.

La trascendencia de esta delimitación de la extensión física del término municipal ha servido de argumento precisamente para excluir la intervención de los municipios en la realización de labores o actividades dentro del mar territorial o en aguas interiores. No voy a reiterar ahora cada uno de los aspectos en los que se suscitó la controversia acerca de si los municipios debían o no intervenir incluso en obras realizadas en el mar, especialmente cuando se trataba de terrenos ganados al mar, controversia que se suscitó precisamente en Alicante con ocasión de la construcción del puerto deportivo en la zona costera conocida como «La Albufereta».

Sí quiero señalar al menos que las contradicciones que inicialmente se produjeron sobre el particular en el Tribunal Supremo (Sentencias de 20 de febrero de 1984 y 18 de mayo siguiente) quedaron definitivamente zanjadas por la Sentencia posterior, de fecha 19 de junio de 1987, dictada por la Sala Especial del Tribunal Supremo al resolver un recurso extraordinario de revisión interpuesto.

En ella vino a confirmarse que la competencia urbanística del Ayuntamiento, tanto en lo que se refiere al planeamiento como a su ejecución y al otorgamiento de las licencias de edificación, ha de referirse exclusivamente al suelo comprendido dentro del término municipal, pertenezca al dominio público o al privado. Recordando la Sentencia de la propia Sala Especial de Revisión de 4 de febrero de 1987 (Ar. 501), se entendió correcta la doctrina sentada por la de 20 de febrero de 1984, distinguiendo de esta manera «... en las concesiones sobre el mar territorial dos fases: la inicial, para la cual se reconoce competencia exclusiva del Estado, y la posterior, cuando los terrenos ganados al mar a consecuencia de las obras del puerto por accesión artificial, pasan a formar parte de la zona marítimo-terrestre, momento este último en que hay que observar la ordenación urbanística para los usos del suelo, siendo entonces exigible la licencia municipal correspondiente» (12). Diversas consideraciones conviene destacar:

(12) En este mismo sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de enero de 1997 (Ar. 294) —recordando las Sentencias de 20 de febrero de 1984 (Ar. 1078), 4 de febrero y 19 de junio de 1987 (Ar. 501 y 4899), 25 de enero de 1988 (Ar. 423), 4 de abril de 1990 (Ar. 3583), 25 de febrero de 1992 (Ar. 2975) y 7 de febrero de 1995 (Ar. 1059)— señalaba

1. La afirmación de que todo el territorio nacional se divide en términos municipales, de forma que no pueden quedar espacios territoriales excluidos, no es aplicable al mar territorial antes de su transformación física para convertirlo en puerto (así se pronuncia la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de junio de 1987, Ar. 4899).

2. Señala la citada Sentencia que «otra interpretación llevaría a la conclusión de que la jurisdicción municipal se extiende de forma ilimitada dentro de las aguas territoriales del Estado hasta el mar libre, comprendiendo las construcciones como plataformas y semejantes aisladas de la zona costera, lo cual excede la finalidad de determinaciones de las facultades urbanísticas y resulta contraria a la realidad social».

En cuanto a este aspecto, actualmente sería absurdo que la explotación a realizar, por ejemplo, en una plataforma petrolífera a diez millas de la costa exigiera licencia de apertura o de obras del municipio costero. Pero no lo sería tanto que se diese algún grado de intervención trascendental (no meramente de informe no vinculante) a los municipios cuando la actividad que se va a realizar por parte del Estado (o de la Comunidad Autónoma), aunque sea también en el mar, tenga como finalidad, por ejemplo, la incorporación a su término municipal de terrenos ganados al mar o, en general, realizar obras en el mar territorial pero enlazadas con tierra firme (13).

En estos casos se producirá una alteración del término municipal que incluso va a trascender a la mera incorporación de nuevos terrenos, pues dicha incorporación se producirá normalmente con un objetivo predeterminado por el Estado (por ejemplo, la realización de un puerto). Quiero resaltar con ello que la posición sustentada por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 18 de mayo de 1984 —cuya doctrina fue desechada por las Sentencias ya aludidas dictadas en revisión (14)— no era en modo alguno descabellada.

que «... no impide que las obras de construcción o modificación de un puerto queden excluidas de la intervención municipal cuando, por tratarse de obras realizadas para ganar terrenos al mar, estén sometidas exclusivamente a la competencia estatal, sin perjuicio de la intervención municipal en la fase posterior de edificación sobre el mismo». El problema práctico estribará entonces en determinar el momento exacto en el que se entiende que los terrenos ya han sido ganados al mar y, por tanto, por accesión artificial han sido incorporados definitivamente al término municipal, con las consecuencias ya conocidas.

(13) Vid. SAINZ MORENO, *Término municipal y dominio marítimo*, op. cit., pág. 189.

(14) Esta Sentencia ponía especial énfasis en la circunstancia de que los terrenos ganados al mar eran resultado no de una accesión natural más o menos imprevisible, sino resultado de una accesión artificial.

- b) *El territorio no constituye siempre un límite natural al ejercicio de competencias.*

Finalmente, no quiero dejar de destacar un aspecto importante desde la óptica de la delimitación de las competencias de cada una de las Administraciones Públicas que pueden tener algún tipo de intervención, directa o indirectamente, relacionada con los bienes demaniales marítimo-terrestres.

En efecto, puede afirmarse que, sin perjuicio de lo dicho hasta ahora, el territorio no siempre constituye un límite natural al ejercicio de las competencias por parte de las Administraciones Públicas. Si bien es cierto que éstas ejercen con naturalidad las competencias que el ordenamiento jurídico les reconoce dentro de su «jurisdicción» (es decir, dentro de su ámbito territorial), existen ejemplos que demuestran que en ocasiones tales competencias se ejercen directamente por las Administraciones Públicas más allá de su ámbito territorial.

No se trata en estos casos simplemente de un efecto indirecto producido fuera del territorio y derivado de una competencia efectivamente ejercitada dentro del ámbito territorial de la Administración que actúa, sino que en ocasiones se reconoce directamente competencia a la Administración más allá de su territorio.

Así acaece concretamente en relación con actividades que tienen una conexión directa con bienes de dominio público marítimo-terrestre estatal, como son, por ejemplo, la pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, competencias reconocidas a las Comunidades Autónomas en el artículo 148.1, apartado 11, de la Constitución, y que tienen su reflejo en los Estatutos de Autonomía correspondientes.

Si se admite —como ya he destacado— que el término municipal (y por tanto el territorio de la Comunidad Autónoma respectiva) no va más allá de la ribera del mar (las playas y la zona marítimo-terrestre), se llegará inmediatamente a la conclusión de que cuando la Constitución reconoce competencia a las Comunidades Autónomas, por ejemplo en relación con la pesca en aguas interiores (15), les está

(15) Aunque en sentido amplio el mar territorial incluye a las denominadas aguas interiores, específicamente se entiende por aguas interiores la zona que va desde el límite exterior de la zona marítimo-terrestre hasta el límite interior del mar territorial, en aquellos casos en los que el mar territorial se hubiera delimitado interiormente —de acuerdo con los tratados internacionales— mediante líneas de base rectas. El artículo 2 de la Ley 10/1977, de 4 de enero, dispone en este sentido que el límite interior del mar territorial viene determinado por la línea de bajamar escorada y, en su caso, por las líneas de base rectas que sean establecidas por el Gobierno. A este respecto se dictó el Decreto 2510/1977, de 5 de agosto, relativo a las líneas de base rectas para la delimitación de las aguas jurisdiccionales españolas.

atribuyendo una competencia que va más allá de su ámbito territorial, pues las aguas interiores no forman parte, como se dice, ni del territorio de los municipios ni, por ende, del propio de las Comunidades Autónomas. En este caso, la competencia se reconoce a la Comunidad Autónoma para que directa y necesariamente la ejerza fuera de su territorio.

Otro tanto cabe sostener respecto del marisqueo y la acuicultura, aunque en estos casos las Comunidades Autónomas no circunscriben sus competencias a la actividad que en tal sentido pueda desarrollarse en «aguas interiores», pues el artículo 148.1.11 de la Constitución no circunscribe las referidas competencias a las «aguas interiores» (frente a lo que ocurre con la pesca) (16).

En uno u otro caso (pesca en aguas interiores, por un lado, y marisqueo y acuicultura, por otro) se trata de actividades sobre las que tiene competencia la Comunidad Autónoma respectiva, actividades que —se insiste— van a desarrollarse sobre bienes de dominio público estatal que, si bien constituyen territorio nacional, no forman parte del territorio de las Comunidades Autónomas.

En estos casos, por lo demás, tampoco el Estado puede utilizar su titularidad sobre los bienes en los que va a desarrollarse las referidas actividades para intervenirlas más allá de lo que derive específicamente de sus propios títulos competenciales o —por qué no— de las facultades inherentes a su titularidad sobre tales bienes.

IV. ALGUNA REFERENCIA CONCRETA A LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LAS DISTINTAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN LA LEY DE COSTAS: SOBRE LA INTERVENCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO A TRAVÉS DEL INFORME PRECEPTIVO Y VINCULANTE

A) *Planteamiento de la cuestión. El artículo 112 de la Ley de Costas*

La Ley 22/1988 establece en el artículo 110 un listado de competencias de la Administración del Estado, competencias que, con las dificultades ya apuntadas, tienen apoyo fundamentalmente en los artículos 149.1.1 y 23 de la Constitución, o bien se trata de facultades inherentes a su titularidad sobre este tipo de bienes demaniales (aunque el capítulo en el que se inserta el art. 110 citado se titule «Competencias de la Administración del Estado»).

Me interesa detenerme ahora, sin embargo, en el examen del ar-

(16) Así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional, por ejemplo, en su Sentencia 103/1989, al examinar el problema en relación con el Estatuto de Autonomía de Galicia.

título 112 de la mencionada Ley de Costas, en donde se dispone que corresponde a la Administración del Estado emitir informe, con carácter preceptivo y vinculante, en relación con los planes y normas de ordenación territorial o urbanística y su modificación o revisión; planes y autorizaciones de vertidos industriales y contaminantes al mar desde tierra; 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; y declaraciones de zonas de interés para cultivos marinos, concesiones y autorizaciones de acuerdo con la legislación específica.

El legislador reconoce que en estos casos confluyen los intereses de dos Administraciones Públicas (la del Estado y la de la Comunidad Autónoma), cuando no de tres (Estado, Comunidad Autónoma y Municipio), configurando un sistema en el que la intervención del Estado (para preservar sus competencias en sentido amplio) se produce en el seno de un procedimiento administrativo único tramitado por otra Administración Pública.

El artículo 112 citado se encuentra desarrollado específicamente por el artículo 205 del Reglamento de la Ley de Costas, aprobado por Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, aunque hay que resaltar que estos preceptos (arts. 112 y 205 de la Ley y el Reglamento citados, respectivamente) no agotan los casos en los que se exige el informe preceptivo de la Administración del Estado (véase, por ejemplo, lo dispuesto en el art. 49.1 del Reglamento citado, en el que se exige dicho informe en los procedimientos relativos a las solicitudes de autorización en relación con usos permitidos en la zona de servidumbre de protección).

Pero sin entrar en un examen pormenorizado de las peculiaridades de cada uno de los supuestos en los que se exige el preceptivo informe de la Administración del Estado, sí quiero al menos exponer algunas consideraciones de carácter general acerca de la naturaleza y alcance del informe preceptivo que la Administración del Estado debe emitir en estos casos.

B) *Naturaleza del informe de la Administración del Estado*

El artículo 112 de la Ley de Costas (precepto sobre el que baso fundamentalmente las reflexiones que a continuación expongo) señala que corresponde a la Administración del Estado «emitir informe, con carácter preceptivo y vinculante» en los distintos supuestos que el propio precepto legal enumera, a los que ya me he referido antes.

El informe constituye estrictamente un acto de trámite que, aun dictado por una Administración distinta, se inserta en un procedimiento administrativo único. Así, por ejemplo, cuando el Estado deba informar un plan urbanístico que incida sobre el dominio público marítimo-terrestre y su zona de servidumbre, el procedimiento de aprobación de dicho plan será único (el establecido en la legislación urbanística, con las peculiaridades previstas en la propia legislación de Costas), de tal manera que el informe de la Administración del Estado se emitirá en el seno del citado procedimiento administrativo único aún inacabado.

Con rigor, no se trata de un procedimiento bifásico, en el que puedan distinguirse nítidamente distintas fases con intervención en cada una de tales fases de Administraciones distintas, sino que sencillamente se trata de un procedimiento unitario, tramitado en una sola fase, en el que, sin embargo, tiene una intervención destacada la Administración del Estado, por razón de la incidencia que lo proyectado puede eventualmente tener sobre los bienes que integran el demanio marítimo-terrestre estatal. El acto final que se dicte en dicho procedimiento administrativo será también único, y como tal acto final impugnabile.

Pero, a su vez, no puede desconocerse que el informe que debe emitir la Administración del Estado constituye un acto de trámite que podríamos denominar «cualificado», fundamentalmente por la trascendencia que su contenido va a tener sobre el acto final. Es cierto que si, como expresamente afirma el artículo 112 de la Ley de Costas, se tratara de informes vinculantes en sentido estricto, podría fácilmente sostenerse que el acto final dictado en el procedimiento único —en el que se ha emitido el informe vinculante por la Administración del Estado— constituye en realidad un acto complejo, en el sentido de que habrá surgido como consecuencia de la confluencia de dos voluntades distintas, la de la Administración competente que tramita el procedimiento (17) y la de la Administración del Estado (18).

Aunque tampoco puede negarse que si así se admitiera, desde luego, difícilmente podría sostenerse que el informe vinculante emitido constituye con rigor una declaración de juicio (característica de los informes en sentido estricto), sino que, aun indirectamente, la

(17) No obstante, obsérvese que no tiene que coincidir necesariamente la Administración que tramita el procedimiento y la que es competente para resolverlo, ambas Administraciones distintas en cualquier caso del Estado. Así acaece cuando se trata de aprobar un instrumento urbanístico cuya tramitación corresponda al municipio y su aprobación final a la Comunidad Autónoma.

(18) Vid. sobre el particular GARCÍA-TREVIJANO FOS, *Los actos administrativos*, Civitas, págs. 321 y ss.

Administración del Estado estaría emanando una verdadera voluntad (19).

Sin embargo, a mi juicio, existen dos razones para excluir la calificación como acto complejo (20) (con el alcance expuesto) del acto final dictado en el procedimiento único en el que se inserta el informe preceptivo de la Administración del Estado. Estas razones son las siguientes:

— En primer lugar, la intervención de la Administración del Estado en estos casos tiene, como a continuación se expone, un alcance muy limitado, pues sólo deberá referirse a aquellos aspectos que puedan incidir sobre el demanio público marítimo-terrestre (y sus zonas de servidumbre) y, a su vez, únicamente tendrá carácter vinculante (con la matización que a continuación se expone) en aquellos aspectos concretos sobre los que, de acuerdo con la intervención que en estos casos le viene encomendada al Estado por la legislación vigente, le corresponda pronunciarse (sobre ello se vuelve más adelante) (21).

(19) Recuerda GARCÍA-TREVIJANO FOS que un paso más hacia la meta última de los actos volitivos es la emisión de juicios. Están a mitad de camino entre el simple conocimiento y la voluntad constitutiva. La soberanía de la voluntad aún no se ha alcanzado, pero se está muy cerca de ella, sobre todo respecto de ciertas clases de juicios (*ob. cit.*, pág. 312).

(20) Calificación (como acto complejo) de la que hace uso el propio Tribunal Constitucional en su Sentencia 149/1991, al examinar precisamente el artículo 112 de la Ley de Costas. Sostiene el Alto Tribunal que «... la fuerza que así adquieren esos informes convierte, de hecho, la aprobación final del plan o proyecto en un acto complejo en el que han de concurrir dos voluntades distintas...».

Sin embargo, en su Sentencia 36/1994 parece sostener lo contrario cuando afirma que «... de esto no se sigue que la aprobación autonómica de los planes o normas de ordenación territorial requiera un genérico informe preceptivo y vinculante del Estado, ya que con ello se convertiría un acto de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, en un acto complejo resultado de la concurrencia de dos voluntades, la del Estado y la de la Comunidad Autónoma» (sobre la referencia que se contiene en esta Sentencia al «genérico informe» preceptivo y vinculante del Estado se vuelve más adelante).

(21) Quiero destacar ahora, no obstante, que es criticable la afirmación que se contiene en la Sentencia del Tribunal Constitucional 36/1994, cuando señala que «... en definitiva, pues, si la aprobación de las Directrices de Ordenación Territorial es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, su ejercicio no puede verse mediatizado por la obligatoriedad de un informe previo de la Administración Central del Estado».

Pero si esto es así, ¿dónde queda entonces el artículo 112.a) de la Ley de Costas en cuanto exige el informe preceptivo y vinculante del Estado en relación con planes y normas de ordenación territorial y urbanística? ¿Acaso el Tribunal Constitucional no se había pronunciado ya específicamente sobre esta cuestión en su Sentencia 149/1991 admitiendo la constitucionalidad de la intervención —limitada— del Estado en estos casos a través de la exigencia del citado informe preceptivo y vinculante?

En realidad, a mi juicio, no hay que confundir lo que es —utilizando terminología de la propia Sentencia citada 36/1994— un «genérico informe» con lo que constituye un informe de la Administración del Estado exclusivamente vinculante en los aspectos que atañen a sus competencias o facultades como titular del demanio, en los términos previstos en el artículo 205 del Reglamento de Costas, exigencia esta última, como se dice, perfectamente constitucional y, además, acertada.

Si se admitiera que estamos ante actos complejos (en el sentido de configurar el acto final como producto de una covoluntad de dos Administraciones distintas), resultaría una evidente desproporción entre la trascendencia de la voluntad emanada por la Administración competente para resolver el procedimiento y la que cabría entender resultante del informe emitido por la Administración del Estado, pues el informe sólo se referirá a aspectos puntuales o concretos afectantes al demanio marítimo-terrestre (piénsese, por ejemplo, en la aprobación de un plan general municipal de un municipio costero).

Y no aparece necesario —pues no añade nada— admitir una categoría de actos «complejos parciales», en el sentido de que el acto final dictado sólo en parte (en aquello que pueda afectar al dominio público marítimo-terrestre) cabrá concebirlo como resultado de la confluencia de la voluntad manifestada de dos Administraciones Públicas distintas. Ello comportaría una disección disfuncional del acto.

— En segundo término, existe otra razón para excluir dicha calificación como acto complejo, que consiste en el hecho de que en realidad el informe en estos casos estrictamente no debe ser calificado —a pesar de la dicción de la Ley de Costas— como vinculante (aspecto al que me refiero a continuación), lo que impide, como se dice, la referida calificación del acto final como un acto complejo en el sentido expuesto.

C) *Sobre el supuesto carácter vinculante del informe*

Se trata ahora de plantearse si con rigor los informes preceptivos que debe emitir la Administración del Estado en los casos enumerados en el artículo 112 de la Ley de Costas son o no verdaderamente vinculantes.

Esta cuestión podría tener una fácil y sencilla respuesta simplemente acudiendo a la dicción literal del artículo 112 de referencia, en el que expresamente se señala el carácter vinculante del informe. Sin embargo, la cuestión exige algunas consideraciones de mayor profundidad.

En efecto, la circunstancia de que la Ley califique el informe como vinculante no impide que el operador jurídico, tras el pertinen-

Cuestión distinta son los problemas prácticos de saber hasta dónde llega materialmente la legítima intervención (vinculante) de la Administración del Estado, es decir, determinar en qué aspectos concretos es vinculante el informe.

te análisis, pueda interpretar el alcance real de esta previsión legal. Las cosas son lo que son, sin que varíe tal realidad la terminología que con mayor o menor acierto haya podido utilizarse (22).

Con rigor, sostener que un informe es vinculante significa que la Administración que consulta (en este caso la Administración que debe resolver el procedimiento administrativo único) debe necesariamente seguir el parecer de la entidad que informa. Pues bien, ¿configura acaso el artículo 112 de la Ley de Costas un informe vinculante en sentido estricto (vinculación absoluta), o más bien —a pesar de la terminología utilizada— se trata de informes «quasi-vinculantes» u obstativos, en el sentido de que la Administración que consulta tiene que seguir necesariamente el informe emitido, pero puede no actuar?

A mi juicio, en efecto, el artículo 112 citado no se está refiriendo a una vinculación absoluta, sino que el informe de la Administración del Estado en estos casos es «quasi-vinculante» u obstativo. En este sentido, por ejemplo, cuando una Comunidad Autónoma tramita un proyecto de construcción de un nuevo puerto, si realmente quiere aprobarlo, deberá atender las observaciones que se contengan en el informe emitido por la Administración del Estado, pero nada impide que finalmente la referida Comunidad Autónoma, tras el informe emitido por la Administración del Estado (y aun cuando éste hubiera sido favorable), desista de la aprobación del proyecto.

En otras palabras, la emisión del informe por parte de la Administración del Estado no obliga a la Administración competente a concluir el procedimiento si éste se hubiera iniciado de oficio. Si se hubiera iniciado el procedimiento a instancia de un particular (que solicita, por ejemplo, una autorización o concesión para cultivos marinos), habrá, en efecto, que concluirlo dictando la resolución pertinente; será preciso que el informe de la Administración del Estado sea favorable para poder otorgar la referida autorización o concesión, pero nada impedirá que, a pesar del informe favorable (que valora sólo un aspecto concreto de la cuestión, como es la incidencia de lo proyectado sobre el demanio marítimo-terrestre), se deniegue finalmente lo solicitado (si existieran razones para ello).

La vinculación, por tanto, en modo alguno es absoluta, sino parcial (lo que justifica su calificación como informe «quasi-vinculante» u obstativo), en el sentido de que sólo vinculará cuando la Administración efectivamente pretenda aprobar lo proyectado.

(22) Así, por ejemplo, no es lo mismo señalar que un informe debe ser «favorable» que sostener que el informe es «vinculante». El alcance en uno y otro caso (si se toma en sentido estricto del vocablo «vinculante») es cualitativamente distinto, como justifico más adelante.

D) *Sobre el carácter preceptivo del informe. Consecuencias de su omisión o del desconocimiento por la Administración competente de su contenido*

Por otro lado, el informe es preceptivo, lo que significa que necesariamente debe recabarse de la Administración del Estado. Pueden darse diversas situaciones:

a) *Que se solicite el informe y se emita por la Administración del Estado.*

En este caso, el contenido del informe vinculará (con las matizaciones expuestas) a la Administración que debe resolver el procedimiento en cuyo seno se emite dicho informe, y siempre con el alcance material al que a continuación hago referencia.

b) *Que no se solicite el informe.*

Es posible también que no se solicite el informe y, sin embargo, se adopte el acto final en el procedimiento de que se trate (por ejemplo, se apruebe el plan urbanístico, el proyecto de construcción de un nuevo puerto o, en fin, el plan y autorización de vertidos industriales y contaminantes al mar desde tierra).

Pues bien, en estos casos de omisión de la solicitud del preceptivo informe de la Administración del Estado, el acto final que eventualmente se haya adoptado por la Administración competente será nulo de pleno derecho. Es cierto que en una apreciación literal del listado de los vicios de nulidad radical previsto en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, podría llegarse inicialmente a la conclusión de que la citada omisión no tiene encaje específico en alguno de los supuestos previstos en dicho precepto legal.

Sin embargo, esta visión olvidaría que el Tribunal Supremo ha admitido que se equiparan a los actos «dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido» —art. 62.1, apartado e), de la Ley 30/1992— aquellos otros casos en los que, si bien se sigue el procedimiento legalmente establecido, se omite un trámite esencial. Y no hay que hacer un gran esfuerzo argumental para sostener que el informe de la Administración del Estado en estos casos constituye un trámite esencial, pues se dirige a preservar sus competencias reconocidas por la Constitución y las fa-

cultades que le son inherentes en su condición de titular de los bienes que integran el demanio marítimo-terrestre.

Si se declara la nulidad radical del acto final dictado por haberse omitido el preceptivo informe de la Administración del Estado, deberán retrotraerse las actuaciones al instante en el que debió emitirse dicho informe. No obstante, no puede desconocerse que el Tribunal Supremo en ocasiones, con apoyo normalmente en el elástico principio de «economía procesal», valora —caso de tener los datos imprescindibles— si el informe de la Administración del Estado (que realmente no llegó a emitirse) debió o no ser favorable.

Esta solución, sin embargo, debe ser, a mi juicio, excepcional, pues no hay por qué presuponer lo que la Administración del Estado hubiera podido decir (se insiste en que me estoy refiriendo a supuestos de omisión del informe) en dicho informe, evitándose de esta manera que los Tribunales, de una manera directa o indirecta, estén suplantando a la Administración en sus cometidos.

- c) *Que se solicite y se emita en sentido desfavorable.
Sobre el grado de vinculación del informe en estos casos.*

Para saber cuál es el grado de vinculación del informe emitido en sentido negativo (dejando a un lado ahora su calificación como vinculante o «quasi-vinculante») y su eventual fiscalización, es preciso abordar algunas cuestiones de manera separada.

1. *Contenido del informe preceptivo.*

El informe que deberá evacuar la Administración del Estado no únicamente podrá referirse a aspectos que tengan relación con sus competencias propias o con el ejercicio de sus facultades derivadas de su titularidad demanial, sino que puede ir más allá, si bien en lo que exceda carecerá de vinculación alguna.

En efecto, el artículo 205.4 del Reglamento de Costas concreta los aspectos del informe que tendrán carácter vinculante, es decir, que no podrán ser desconocidos por la Administración competente al dictar el acto final que corresponda (23).

(23) Debe resaltarse que, como sostiene la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de mayo de 1995 (Ar. 4170), «... para que pueda atribuirse a cualquier objeción de las correspondientes a las de naturaleza vinculante tal efecto vinculatorio, es preciso y necesario que se trate de una verdadera objeción, precisando y concretando con la suficiente clari-

Señala el citado precepto reglamentario que en relación con la aprobación, modificación y revisión de planes y normas de ordenación territorial o urbanística —art. 205.1.a)— o de declaraciones de zonas de interés para cultivos marinos, concesiones o autorizaciones —apartado d) del mismo precepto—, únicamente tendrán carácter vinculante las objeciones que formule la Administración del Estado en su informe basándose 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 del Estado; en el caso de planes y autorizaciones de vertidos al mar desde tierra, tendrán carácter vinculante las objeciones determinadas por la necesidad de preservar la integridad física de los bienes de dominio público afectado; y, finalmente, si se tratara de la aprobación de proyectos de construcción de nuevos puertos y vías de transporte de competencias de la Comunidad Autónoma, ampliación de las existentes y de sus zonas de servicio y de modificación de su configuración exterior, el informe tendrá carácter vinculante en cuanto a la delimitación del dominio público estatal susceptible de adscripción, usos previstos y medidas necesarias para la protección del dominio público, de acuerdo con lo establecido en el artículo 104.1 del propio texto reglamentario.

De la propia dicción del artículo 205 citado pueden obtenerse fundamentalmente las dos conclusiones siguientes:

— En primer lugar, que, como ya se ha destacado, el contenido del informe que emite la Administración del Estado no tiene por qué circunscribirse exclusivamente a las observaciones que, por razón de la materia, tienen carácter vinculante para las demás Administraciones Públicas.

— En segundo término, que todas aquellas observaciones o sugerencias que excedan de lo que el artículo 205.4 del Reglamento configura con un carácter vinculante podrán no ser aceptadas por la Administración competente, sin que por tal razón quepa aducir la existencia de vicio alguno y sin que tampoco tenga esta última Administración que motivar por qué se aparta del parecer contenido en el informe de la Administración del Estado (se insiste, en cuanto a los aspectos que carecen del citado carácter vinculante).

dad la causa y motivo que determina la oposición de la normativa urbanística objetada a la legislación de costas, sin que baste la simple y mera alusión genérica al cumplimiento de la legalidad vigente...».

Por otro lado, no pueden desconocerse, sin embargo, las dificultades prácticas para delimitar desde un punto de vista material las objeciones que puede oponer (con el referido carácter vinculante) el Estado basadas en «el ejercicio de facultades propias», «para asegurar la integridad del dominio público y su integridad», «por la necesidad de preservar la integridad física de los bienes de dominio público» o, en fin, «en cuanto a la delimitación del dominio público estatal susceptible de adscripción, usos previstos y medidas necesarias para la protección del dominio público». Las discrepancias que finalmente puedan surgir entre las distintas Administraciones afectadas se resolverán, en su caso, por los Tribunales, que incluso podrán llegar a valorar el *interés público prevalente* en caso de conflicto (por ejemplo, sobre la ubicación concreta de un puerto de competencia autonómica).

2. *Medios de reacción ante un informe negativo de la Administración del Estado.*

Si el informe efectivamente se solicita y se emite pero en sentido negativo, la Administración competente deberá seguir el contenido de dicho informe (en lo que sea vinculante), debiendo dictar un acto final denegatorio (de la aprobación del plan, de la autorización o concesión solicitada, etc.) o bien, en su caso, deberá introducir las modificaciones pertinentes —si lo permiten los términos concretos del informe emitido por la Administración del Estado— para salvar las objeciones vinculantes formuladas.

En este punto debe observarse que, como ya se ha destacado, el procedimiento administrativo en cuyo seno emite el informe la Administración del Estado puede haberse iniciado a instancia de parte o de oficio por la Administración correspondiente.

2.1. *Procedimiento incoado a solicitud de persona interesada.*

Cuando el procedimiento se incoa a instancia de parte y el informe de la Administración del Estado es desfavorable, la Administración competente dictará una resolución final denegatoria de lo solicitado por el particular, con fundamento en el señalado contenido desfavorable del informe de la Administración del Estado.

El particular podrá reaccionar impugnando dicho acto administrativo final y, en definitiva, podrá plantear la cuestión ante los Tri-

bunales competentes (24). En este caso, es posible que el recurrente obtenga una sentencia en la que se reconozca que el informe de la Administración del Estado debió ser favorable. Pero ello no obsta para que en estos casos proceda retrotraer las actuaciones para que la Administración competente dicte el acto final que corresponda (partiendo de la existencia ahora de un informe favorable de la Administración del Estado, de acuerdo con la sentencia dictada al efecto).

Esta solución es congruente con la tesis anteriormente mantenida, toda vez que, como se ha destacado, la circunstancia de que el informe de la Administración del Estado sea favorable (incluso porque el Tribunal de Justicia directamente lo haya entendido así) no prejuzga necesariamente el contenido del acto final a dictar por la Administración competente para resolver el procedimiento, que podría ser denegatorio por otras razones.

En cualquier caso, estas apreciaciones son especialmente procedentes —aunque no sólo— cuando el procedimiento se haya iniciado de oficio, pues aparte de que nada impide el ya mencionado desistimiento por parte de la Administración competente, no cabe desconocer tampoco que cuando el Tribunal se pronuncie sobre estas cuestiones habrán pasado varios años, siendo así que pueden haber variado sensiblemente las circunstancias hasta tal punto que hagan ya desaconsejable, desde el punto de vista del interés público, acometer el proyecto originario que no fue aprobado por carecerse en su momento del informe favorable de la Administración del Estado.

El Tribunal Supremo abordó una cuestión similar en su Sentencia de 13 de diciembre de 1995 (Ar. 9463). Se trataba de una autorización que fue denegada por una Administración autonómica con

(24) Al impugnar el citado acto final, podrá plantear con plenitud cualquier cuestión que haya podido suscitarse en el procedimiento tramitado (también respecto al informe emitido por la Administración del Estado); podría decirse que en el acto final se refleja cualquier defecto que hubiera podido producirse durante la tramitación del procedimiento.

Pues bien, quiero destacar ahora que el informe que emite la Administración del Estado en estos casos es perfectamente fiscalizable por los Tribunales de Justicia (no me refiero ahora a su impugnabilidad directa, aspecto que abordo más adelante). Los Tribunales de Justicia fundamentalmente podrán valorar los dos aspectos siguientes: en primer lugar, si el informe efectivamente era o no preceptivo, con las consecuencias derivadas de la calificación que resulte; en segundo término, podrán examinar la motivación del informe emitido por la Administración del Estado, motivación que es consustancial a la existencia misma del informe. No basta con formular objeciones, sino que hay que justificarlas. Nada impide que un Tribunal de Justicia pueda valorar la motivación e incluso llegar a soluciones contrarias, afirmando que el sentido del informe debía haber sido otro (siempre recordando las cautelas que implica una improcedente sustitución de la Administración por los Tribunales de Justicia) y valorando incluso el ya aludido interés público prevalente en caso de conflicto entre la Administración del Estado y la autonómica.

base en el informe negativo vinculante de la Administración del Estado. La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia entendió que el informe debió haber sido positivo, y por ello lo dejaba sin efectos, si bien a continuación autorizaba la depuradora de moluscos solicitada. El Tribunal Supremo señala que «... lo procedente no era como hizo autorizar la depuradora de moluscos y sí volver las actuaciones a la Administración autonómica a fin de que ella, a la vista de la nueva situación, dictara la oportuna resolución, pues en la materia también tiene la Administración autonómica competencia».

2.2. *Procedimiento iniciado de oficio. ¿Es recurrible el informe desfavorable emitido por la Administración del Estado?*

Es posible también que el procedimiento en cuyo seno ha informado negativamente la Administración del Estado se haya iniciado de oficio por la propia Administración. Por ejemplo, la Administración autonómica, que tiene interés en construir un nuevo puerto o vía de transporte de su competencia, se encuentra con el informe negativo (en aspectos vinculantes) de la Administración del Estado. ¿Qué puede hacer la Administración autonómica en estos casos?

Esta cuestión, que tuve ocasión de abordarla en relación con la problemática que suscita el dictamen vinculante desfavorable emitido por el Consejo de Estado (25), aboca a una de las dos posiciones siguientes: en primer lugar, mantener que la Administración autonómica debe concluir el procedimiento administrativo dictando un acto final en el que se declare la improcedencia de la aprobación pretendida (como consecuencia del sentido desfavorable del informe emitido por la Administración del Estado), para posteriormente declarar lesivo dicho acto administrativo, impugnarlo ella misma y provocar de esta manera un pronunciamiento por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa acerca de la procedencia o no de la aprobación pretendida; en segundo término, también podría suscitarse —y esto es lo que me interesa destacar ahora— si en tales casos el informe de la Administración del Estado, aunque sea un acto de trámite, impide de alguna manera la prosecución del procedimiento, permitiendo de esta manera su impugnación de manera autónoma (26).

(25) Vid. *La función consultiva de las Administraciones Públicas, con especial referencia al Consejo de Estado y las Comunidades Autónomas*, núm. 133 de esta REVISTA, 1994, págs. 138 y ss.

(26) Vid., sobre el particular, J. A. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, *La impugnación de los actos administrativos*, Montecorvo, 1993, págs. 216 y ss.

Esta solución (admisibilidad de la impugnación de manera autónoma del informe emitido por la Administración del Estado) es congruente con la propia configuración de dicho informe en estos casos como un acto de trámite «cualificado», pues no cabe desconocer que el contenido del informe adquiere una preeminencia notable, pues la Administración del Estado estaría aun indirectamente (y de manera parcial) decidiendo sobre la procedencia o no de lo proyectado.

- d) *Que se solicite el informe y no se emita por la Administración del Estado, o no lo haga en plazo.*

Es posible también que se solicite el informe de la Administración del Estado, informe que, sin embargo, no llega a emitirse. Ante esta situación, cabe preguntarse si la no emisión en plazo permite presumir el parecer favorable de la Administración del Estado, o si únicamente legitima a la Administración competente a proseguir la tramitación y concluir el procedimiento.

Aunque la distinción sea sutil (presumir el informe favorable, por un lado, o permitir sencillamente que prosiga el procedimiento, por otro) y dependa en gran medida de la propia formulación legal, la realidad es que la no emisión de un informe en el plazo legalmente establecido al efecto no puede traducirse sin más en aplicar la técnica del silencio administrativo positivo y entender por ello que el parecer de la Administración que debía haberlo emitido es favorable a lo pretendido por la Administración consultante.

En efecto, una cosa es que, por disponerlo así la legislación de que se trate, la falta de emisión en plazo de un informe se entienda en sentido favorable, y otra distinta que por el mero transcurso de dicho plazo —sin presumirse nada— pueda proseguirse con la tramitación del procedimiento.

En este último caso —que constituye la regla general, tal y como de hecho se encuentra formulada en el art. 83 de la Ley 30/1992— estrictamente no se presume el parecer favorable de la Administración que debió emitir el informe, sino que sencillamente, una vez respetado el carácter preceptivo de dicho informe (al solicitarse pertinente), su no omisión provoca que decaiga su carácter vinculante y, en definitiva, permite a quien consultó concluir el procedimiento y dictar el acto final que corresponda. Nuevamente conviene distinguir algunos aspectos sobre esta cuestión:

1. *El informe debe emitirse en plazo. Su cómputo.*

El informe habrá de evacuarse en el plazo establecido al efecto; de no haberse previsto en la legislación sectorial un plazo específico, habrá que entender aplicable el plazo residual de diez días contenido en el artículo 83.2 de la Ley 30/1992.

El problema en estos casos —especialmente cuando el informe debe emitirse por una Administración Pública distinta de la que tramita el procedimiento— consiste en determinar cuál es el *dies a quo* para el cómputo del plazo para su emisión, aspecto de especial trascendencia toda vez que si se supera el plazo para emitir el informe, como se ha destacado, podrá proseguirse la tramitación del procedimiento, sin que pueda aducirse vicio procedimental alguno.

No es ésta una cuestión que afecte sólo a este ámbito concreto de la legislación de costas, sino que el problema del cómputo del plazo trasciende a los procedimientos administrativos en general. Si se tiene en cuenta que la comunicación con las Administraciones Públicas o entre las Administraciones Públicas puede producirse a través de medios alternativos al registro de entrada del órgano competente (en los términos previstos en el art. 38.4 de la Ley 30/1992), fácilmente se comprenderá que puede producirse una disociación entre el instante en que se dirige un escrito a una Administración Pública (por ejemplo, por correo) y el momento en el que efectivamente lo recibe.

La Ley 30/1992 hizo un esfuerzo en clarificar esta cuestión, y ha dispuesto específicamente en el artículo 48.4 que los plazos para iniciar un procedimiento se contarán «a partir del día de la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en cualquiera de los registros del órgano administrativo competente». Es cierto que la solicitud de informe de la Administración del Estado no inicia ningún procedimiento, si bien, a mi juicio, el plazo en estos casos también debe computarse desde que efectivamente haya tenido entrada la solicitud del informe en la Administración competente (cuando no en el registro del concreto órgano administrativo competente).

De lo que se trata en estos casos es de que la Administración del Estado tenga el plazo completo que le haya otorgado el ordenamiento jurídico para evacuar el informe, sin que pueda «robársele» días como consecuencia de un eventual mal funcionamiento, por ejemplo, del Servicio de Correos. Como tuve también ocasión de abordar en relación con la problemática del silencio positivo, la solución contraria equivaldría al absurdo de que, por ejemplo, si el informe debiera evacuarse en el plazo de diez días, con cierta habilidad se pre-

sentaría la solicitud de informe en un Servicio de Correos distante del lugar donde tiene su sede el órgano competente para emitir dicho informe, y es posible que, con un poco de «suerte», el órgano competente para emitirlo no llegue a tener efectivo conocimiento de la solicitud de informe hasta después de transcurrido el plazo completo para su emisión. Esto es sencillamente absurdo.

No obstante, esta postura que sostengo debe mantenerse también a la inversa, es decir, cuando la Administración del Estado, una vez emitido el informe, lo remite a la Administración competente para resolver el procedimiento. A mi juicio, en estos casos hay que adoptar una posición equilibrada consistente en que la Administración del Estado habrá tenido que emitir el informe dentro del plazo legalmente establecido al efecto, si bien, como dicho informe no deja de ser un acto administrativo, deberá serle comunicado a la Administración consultante no más allá de los diez días siguientes.

En otras palabras, en el caso extremo, la Administración del Estado habrá tenido que emitir el informe en plazo y la Administración autonómica, por ejemplo, lo habrá tenido que recibir (para entender que se ha producido dentro del plazo) a más tardar dentro de los diez días siguientes al vencimiento del plazo para emitirlo. No vale en estos casos aducir que el informe se emitió y se puso en correos en plazo; lo importante —en congruencia con lo anteriormente sostenido— es el instante en el que se recibe el informe (27).

No constituye ésta una cuestión baladí, toda vez que, como establece el propio artículo 83.4, segundo párrafo, de la Ley 30/1992, el informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución. Y no distingue la Ley según el informe sea o no vinculante, de tal manera que la referida previsión legal será aplicable en uno y otro caso.

2. *Posibilidad de proseguir con la tramitación del procedimiento: su alcance.*

Por otra parte, el artículo 83.4 de la Ley 30/1992 contiene una regulación especial frente a la general recogida en el apartado 3 del precepto legal. Se ha querido diferenciar de esta manera la emisión de informes en general de los emitidos por una Administración Pública distinta de la que tramita el procedimiento.

(27) Aunque referido al silencio administrativo, puede verse en cuanto a la problemática del cómputo del plazo mi libro *El silencio administrativo en la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Civitas, 1994, en particular en las págs. 46 y ss.

En este último caso, la posibilidad de proseguir las actuaciones cuando el informe no haya sido emitido en plazo no se hace depender ya —como se contiene en el art. 83.3 para los informes en general— del carácter vinculante o «quasi-vinculante» del informe a emitir, sino que, cualquiera que sea la naturaleza del referido informe, «se podrán proseguir las actuaciones».

Obsérvese, por lo demás, que el artículo 83.4 de la Ley 30/1992 no utiliza en ninguno de sus dos párrafos la forma imperativa, lo que es razonable.

En efecto, hay que superar la visión errónea, relativamente extendida, sobre los principios que deben presidir las relaciones entre las distintas Administraciones Públicas. Aquí no se trata de que una Administración autonómica que pretende realizar un nuevo puerto tenga la «esperanza» de que se le pase el plazo a la Administración del Estado para emitir su informe y, de esta manera, obviar un trámite incómodo.

Por el contrario, es perfectamente posible —y a veces la realidad demuestra que el plazo para emitir los informes es sensiblemente corto— que una Administración Pública razonablemente espere a la emisión de un informe tardío de otra Administración Pública, precisamente porque le interesa conocer su posición, y no sólo para vislumbrar la existencia de posibles recursos o impugnaciones, sino porque en las relaciones leales que deben existir entre las Administraciones Públicas sea razonable contar con el parecer de la otra Administración Pública afectada por el asunto.

Precisamente en este aspecto la Ley 30/1992, en su citado artículo 83.4, llega a una solución, a mi juicio, equilibrada: por un lado, no hace depender la viabilidad de que el procedimiento se tramite y concluya del hecho de que, en lo que concierne al ámbito material que estamos examinando, la Administración del Estado tenga a bien emitir o no el informe previsto en el artículo 112 de la Ley de Costas. Es obvio que las competencias de las demás Administraciones Públicas no pueden verse mediatizadas por la no emisión del preceptivo informe, en este caso de la Administración del Estado.

Pero junto a ello —y he aquí la posición equilibrada— el art. 83.4 de referencia no obliga a la Administración que tramita el procedimiento a proseguir las actuaciones por la simple superación del plazo para emitir el informe preceptivo, sino que otorga una opción: proseguir las actuaciones, lo cual puede ser razonable en función de las circunstancias (urgencia, etc.), o bien esperar a que se emita dicho informe. Si la Administración competente opta por esperar, evidentemente esto no significa que se autovincule de manera indefinida, sino que en cualquier instante la Administración que inicialmen-

se optó por esperar el informe de la otra Administración Pública puede legítimamente decidir reactivar y concluir el procedimiento sin dicho informe.

Cuando el informe preceptivo se hubiera emitido fuera de plazo, el artículo 83.4, segundo párrafo, de la Ley 30/1992 nuevamente permite (que no obliga) a la Administración que tramita el procedimiento a tomar o no en consideración el contenido del informe tardío. Dos aspectos conviene resaltar sobre esta última cuestión:

— La circunstancia de que la Administración que tramita el procedimiento pueda no tomar en consideración el contenido del informe emitido fuera de plazo no obsta para que la Administración que emitió dicho informe pueda reaccionar contra el acto final dictado, impugnándolo ante los Tribunales competentes.

— No cabe desconocer, sin embargo, que si la Administración competente hubiera optado por no proseguir las actuaciones, es decir, hubiera optado por esperar a que se emita el informe, en este caso, aunque dicho informe sea tardío, habrá que tomarlo en consideración. En otras palabras, a pesar de la dicción literal del artículo 83.4, párrafo 2, de la Ley 30/1992 (en cuanto permite que el informe emitido fuera de plazo pueda no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución), a mi juicio, debe entenderse que sólo opera cuando efectivamente haya continuado la tramitación, pero no parece razonable llegar a la misma conclusión, en cambio, en el caso de que expresa o tácitamente se hubiera acordado esperar a la emisión aun tardía de dicho informe.