

La Ley de Costas y el patrimonio monumental

Manuel Nóvoa

Ingeniero jefe de la Demarcación de Costas en Cataluña (Ministerio de Medio Ambiente)

La Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y el Reglamento General aprobado por el Real Decreto 147/1989 constituyen el marco jurídico esencial para realizar las funciones de gestión y tutela de los bienes calificados como dominio público marítimo-terrestre. La delimitación física de este dominio público, que lo es por naturaleza, se realiza mediante un acto administrativo que se denomina deslinde. Los bienes de dominio público se materializan sobre un soporte físico, de tierra o mar, sobre el que puede estar situado un bien patrimonial sea mueble, tales como pecios sumergidos, o inmuebles, como son algunas construcciones en la costa.

Definido el deslinde, que se representa sobre los planos como una línea poligonal sensiblemente paralela a la costa, queda delimitada una superficie, entre aquella y el mar, cuyo ámbito físico es de uso público y que incluye las playas, dunas, marismas. Desde la orilla del mar o desde una definida base recta, se extiende el mar territorial en una franja de 12 millas de anchura. En este ámbito de tierra y mar, la Ley de Costas garantiza el uso público de este bien por todos los ciudadanos. Como excepción, el uso privativo de una porción de este bien público se puede realizar a través de la preceptiva autorización o concesión temporal. Para garantizar el buen uso público de este dominio se determinan unas franjas paralelas a la línea del deslinde, o ribera del mar, sobre las que recaen unas servidumbres de protección del dominio público, antiguamente denominadas de salvamento marítimo, con una anchura variable de 20 o 100 m, dependiendo de la clasificación urbanística de los terrenos, y sobre las que recaen limitaciones a la edificación.

Sobre el ámbito físico, tanto terrestre como marítimo, la Ley de Costas gestiona y tutela el dominio público. Esta no es la única ley sino que, sobre el mismo soporte físico, se encuentran otras leyes concurrentes pero con otro ámbito competencial. Relacionadas con el patrimonio se encuentran leyes estatales, como legislación urbanística y la Ley de Patrimonio Histórico Español, y de las comunidades autónomas, sobre los mismos contenidos.

La Ley 16/1985 de Patrimonio Histórico Español o las leyes autonómicas sobre el patrimonio califican los bienes de interés cultural, tanto muebles como inmuebles, y del

patrimonio arqueológico, etnográfico o documental. La ley califica de monumentos aquellos bienes inmuebles que constituyen relaciones arquitectónicas o de ingeniería, u obras de escultura colosal siempre que tengan interés histórico, artístico, científico o social. Estas características, individualmente o en conjunto, sirven para valorar un monumento. Los criterios de valoración también los podíamos clasificar, de un modo mas habitual, en históricos, científicos, estéticos, simbólicos, de uso. El proceso de calificación como bien cultural de un monumento es preciso realizarlo de un modo expreso, a través del órgano competente de la comunidad autónoma o estatal que señala la ley y, al final del proceso, se inscribe en el Registro General del Patrimonio Cultural.

El patrimonio marítimo se suele definir como «la herencia cultural de la historia en la relación de los hombres y las sociedades con el mar». Este se compone del patrimonio arqueológico, marítimo flotante, inmobiliario, industrial y etnográfico. En el ámbito de la Ley de Costas tiene relación muy directa con el patrimonio arqueológico subacuático y el inmobiliario, pues quedan excluidos del ámbito costero los puertos de interés general, que tienen una legislación específica que es la Ley de Puertos y Marina Mercante del año 1992.

Centrándonos en la Ley de Costas, tiene como objeto principal la protección del dominio público en si, es decir, referido al soporte físico que constituyen las franjas de tierra y mar definidas anteriormente. No se trata de una ley que centre su atención en el patrimonio monumental, que se pueda localizar sobre el dominio público, pero sus alusiones, aunque escasas y genéricas, son de gran utilidad para la protección del mismo. Podemos resumir las referencias al patrimonio:

- Artículo 2-C. Menciona el patrimonio histórico.
- Artículos 4-10/11. Hacen referencia a los faros y puertos.



■ Disposición final primera. Hace referencia al patrimonio arqueológico español.

■ Disposición transitoria 9.3 del Reglamento. Alude al conjunto histórico u otro régimen análogo de especial protección.

■ Transitoria 12. Alude a las declaraciones de Interés Público.

La Ley de Costas, por tanto, reconoce la necesidad de

protección del patrimonio histórico, y al ser la Administración del Estado titular del dominio público marítimo terrestre, debe apoyarlo y favorecerlo. No obstante, sobre el patrimonio que coincide sobre el dominio público, no dispone de competencia para tramitar la declaración, que la debe que realizar el órgano patrimonial que, a su vez, se responsabiliza de su gestión.

Aunque resulte anecdótico es preciso recordar que durante la tramitación y aprobación de la Ley de Costas en el año 1988 se tenía conocimiento de la Ley Litoral aprobada recientemente en Francia en el año 1986 y con ánimo conservacionista. Consecuencia del incremento de la sensibilidad medioambiental, su contenido fue un auténtico instrumento de protección del dominio público y de todo el contenido natural o patrimonial que sobre el se encuentre. Otro aspecto que resultó muy positivo fue motivado porque en la Ley del Patrimonio Histórico Español de 1985 se omitió la referencia a la arqueología submarina como parte del patrimonio. Esta omisión se intentó paliar con la alusión en la disposición final primera de la Ley de Costas en la que hace referencia al patrimonio arqueológico español que, por supuesto, se encuentra sobre el dominio público.

Un conjunto de bienes muebles patrimoniales lo constituyen los pecios, que se encuentran sumergidos y que constituyen fuentes arqueológicas de singular interés. El sistema de navegación en la antigüedad, básicamente costera, ocasionaba que en los escasos puertos y nume-

rosos fondeaderos se localicen restos arqueológicos tales como cepos de anclas, cerámica y otros objetos menores. La Ley de Puertos, en un ámbito donde suelen coincidir fondeaderos antiguos, señala que es preceptivo la investigación arqueológica del fondo marino antes de abordar cualquier ampliación. En el ámbito costero, si bien no es tan directa la localización de las zonas de estudio, sí que, ocasionalmente, se descubren pecios a grandes profundidades cuya localización en la gran superficie del mar es imprevisible *a priori* y tienen el interés de que corresponderían a un naufragio y, por tanto, podrían contener la totalidad del material sólido transportado. Una actividad que se realiza en determinadas zonas es el dragado de bancos de arena con el objeto de regenerar playas. Durante el estudio de la zona y

en el estudio de evaluación de impacto ambiental se debe analizar la posible existencia de restos arqueológicos y excluir de dragar en aquellas zonas con evidentes vestigios, antes de una prospección arqueológica adecuada. La precaución deberá ser norma, durante el proceso de dragado, ante cualquier imprevisto arqueológico detectado.

El patrimonio inmueble es mas frecuente al tratarse de bienes de dominio público, estructuras, o edificios construidos sobre el mismo. Como aplicación práctica de la Ley de Costas, en actuaciones sobre el patrimonio marítimo comentaremos algunas referencias sobre las estructuras mas frecuentes que se encuentran y, en concreto, sobre la torre de Hércules en la Coruña, el molino



de A Seca en Cambados, las murallas de Cádiz y el muelle grecorromano de Empúries.

□ TORRE DE HÉRCULES EN LA CORUÑA

La torre de Hércules es el único faro romano que continúa en funcionamiento. Su altura es considerable, pues alcanza los 35 metros.

Todos los faros y señales marítimas, independiente de su localización, constituyen bienes de dominio público en virtud de lo dispuesto en el artículo 4.10 de la Ley de Costas, que indica que pertenecen al dominio público marítimo-terrestre estatal «las obras e instalaciones de iluminación de costas y señalización marítima construidos por el Estado, cualquiera que sea su localización, así como los terrenos afectados al servicio de los mismos».

En el año 1791 se revistió el antiguo faro romano con si-

llares de granito, y durante las décadas pasadas los arqueólogos alemanes Hutter y Theodor Hauschild realizaron hipótesis sobre su posible restauración. Es un bien de interés cultural declarado el 3 de junio de 1931, y se encargó su gestión a la Comunidad Autónoma de Galicia, aunque el faro cumple la función de señalización marítima y, como dominio público, depende en la actualidad de la Autoridad Portuaria como un bien patrimonial adscrito.

Durante los años 1992 y 1993, la Dirección General de Costas procedió a realizar labores de reparación del faro y de su entorno, bajo la supervisión de la Dirección General de Patrimonio de la Xunta de Galicia. Se materializó

Arriba, molino de A Seca en Cambados (Pontevedra). Abajo, molino de mareas en Muros (A Coruña).



Arriba, muralla de
Cádiz después de la
reparación. Abajo y
en la página siguien-
te, muelle greco-ro-
mano de Empúries.



una inversión de 264 millones de pesetas en un trabajo que debe considerarse modélico de colaboración entre administraciones.

❑ MOLINO DE MAREAS DE A SECA (EN CAMBADOS)

El molino de A Seca, situado en la ría de Arousa, en Cambados, provincia de Pontevedra, es uno de los diversos molinos que se encuentran en la vertiente atlántica y que funcionan aprovechando la amplia carrera de mareas. La periodicidad de las mareas, que cambian cada seis horas, se utiliza, con ingenio, controlando el desnivel que se crea artificialmente para accionar las ruedas de los molinos que, de este modo, intermitentemente, se hacen funcionar a falta de desniveles de agua naturales.

Este molino fue construido en 1922 y funcionó hasta 1975. Está inventariado como arqueología artística de Galicia e incluido en el Catálogo de Patrimonio Arquitectónico del Colegio de Arquitectos de Galicia, que, a su vez, en 1980, solicitó ante la Dirección General del Patrimonio Artístico de la Xunta la declaración del molino como monumento.

Con independencia del edificio y su entorno pintoresco, la zona interior donde entra el agua ha sido motivo de recursos por la confrontación de la titularidad del terreno que invade el mar. Los pleitos llegaron hasta la sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional. Representa el típico conflicto legal sobre el titular de los terrenos invadidos por el mar que, por ley, están incluidos dentro del dominio público.

Existen mas de media docena de estos molinos en Galicia y varios en el Cantábrico; no cabe duda que constituyen una parte del patrimonio marítimo muy característica.

❑ DEFENSA DE LAS MURALLAS DE CÁDIZ

Las murallas de Cádiz, que rodean la ciudad en contacto con el mar, es el caso típico de la superposición de com-

petencias patrimoniales y de gestión del dominio publico marítimo-terrestre.

Durante el año 1976, un fuerte temporal destruye un tramo de las murallas de Cádiz en las proximidades del cuartel de San Roque. El Ayuntamiento requiere a la Dirección General de Costas para que las repare y, en respuesta, ésta autoriza al Ayuntamiento para que las lleve a cabo a su costa. La Dirección General de Costas había eludido la actuación, pues, si bien el soporte físico era dominio publico marítimo terrestre, las murallas estaban declaradas bien patrimonial, pues formaban parte de un conjunto histórico artístico. El Ayuntamiento recurre a la vía Contencioso-Administrativa y el Tribunal Supremo,

en sentencia del 22 de octubre de 1982, determina que en la zona marítimo-terrestre las obras de protección contra el mar es obligación de la Administración del Estado: «La gestión y tutela del dominio público estatal, que comporta también las obras de conservación que eviten daños a otras dependencias demaniales, de titularidad distinta». La sentencia resolvió que por el hecho de estar localizada la muralla en el dominio publico, la facultad de gestión y tutela es de la Administración del Estado. El hecho de que fuese declarada la mu-

ralla como patrimonio no impide la obligación de la Administración de realizar las obras necesarias que contribuyan a la defensa de ese bien patrimonial.

Durante el año 1981 se realizó un proyecto para defender las murallas frente al mar. Posteriores averías determinaron otras actuaciones, localizadas en diversas zonas de las murallas frente al mar. El último proyecto ejecutado fue en el año 1992.

❑ MUELLE GRECORROMANO DE EMPÚRIES

El conjunto de las ruinas de Empúries fue declarado monumento histórico artístico por decreto de 3 de junio de 1931. Después de la Ley del Patrimonio de 1985, su



denominación pasa a ser bien de interés cultural. En el año 1990 se recoge el conjunto en el Catálogo de Monumentos y Conjuntos Históricos de Cataluña, y después de publicarse, en 1993, la Llei de patrimoni cultural de Catalunya da lugar a que se traspasen, en el año 1995, las competencias sobre este entorno de la Diputació de Barcelona a la Generalitat de Catalunya. Dentro del conjunto se encuentra el muelle grecorromano.

En el artículo 4-II de la Ley de Costas se incluye, como dominio público marítimo-terrestre estatal, «Los puertos o instalaciones portuarias de titularidad estatal, que se regularan por su legislación específica». Es evidente que esta instalación histórica no ejerce las funciones portuarias, por lo que, sobre la misma, al estar situada dentro del dominio público marítimo-terrestre, se le aplica la legislación de costas.

Durante los años 1991-92, y con motivo de la llegada de la llama de los Juegos Olímpicos del 1992 a Empúries, la Dirección General de Costas ejecutó diversos proyectos en el frente marítimo de las ruinas, con el asesoramiento arqueológico de la Diputació de Barcelona que, entonces, todavía administraba el conjunto histórico.

La superposición en el mismo espacio del dominio público marítimo-terrestre, de titularidad estatal, con un bien de interés cultural, no ha creado conflictos en esta ocasión al realizarse las actuaciones en consenso y un claro ánimo de colaboración.



Los restos del muelle, de 86 metros de longitud, fueron motivo en el año 1992 de una propuesta de restauración, con proyecto de la Dirección General de Costas. El inminente traspaso de competencias a la Generalitat de Catalunya paralizó esta actuación concreta, aunque sí se realizaron, como se ha comentado, distintas actuaciones entre Sant Martí d'Empúries y las ruinas de la ciudad griega o Neàpolis.

■ RESUMEN

Se ha pretendido realizar una breve síntesis de relaciones entre la Ley de Costas y el Patrimonio Marítimo. De la exposición de circunstancias y ejemplos de actuación queda claramente diferenciada la titularidad del dominio público marítimo-terrestre atribuido por la Ley de Costas a la Administración Estatal, y la

gestión del patrimonio, atribuida por la Ley de 1985 al órgano patrimonial.

El interés en la conservación es único, como lo evidencian los casos comentados, que representan la voluntad de colaboración.

LEGISLACIÓN BÁSICA

La legislación básica utilizada es la siguiente:

- Ley 22/1988, de 28 de julio de Costas.
- Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General para el desarrollo y ejecución de la Ley de Costas.
- Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español.
- Ley 1022/1964, del Patrimonio del Estado.
- Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del mar, hecho en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982 y Ratificado el 20 de diciembre de 1996.
- Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

